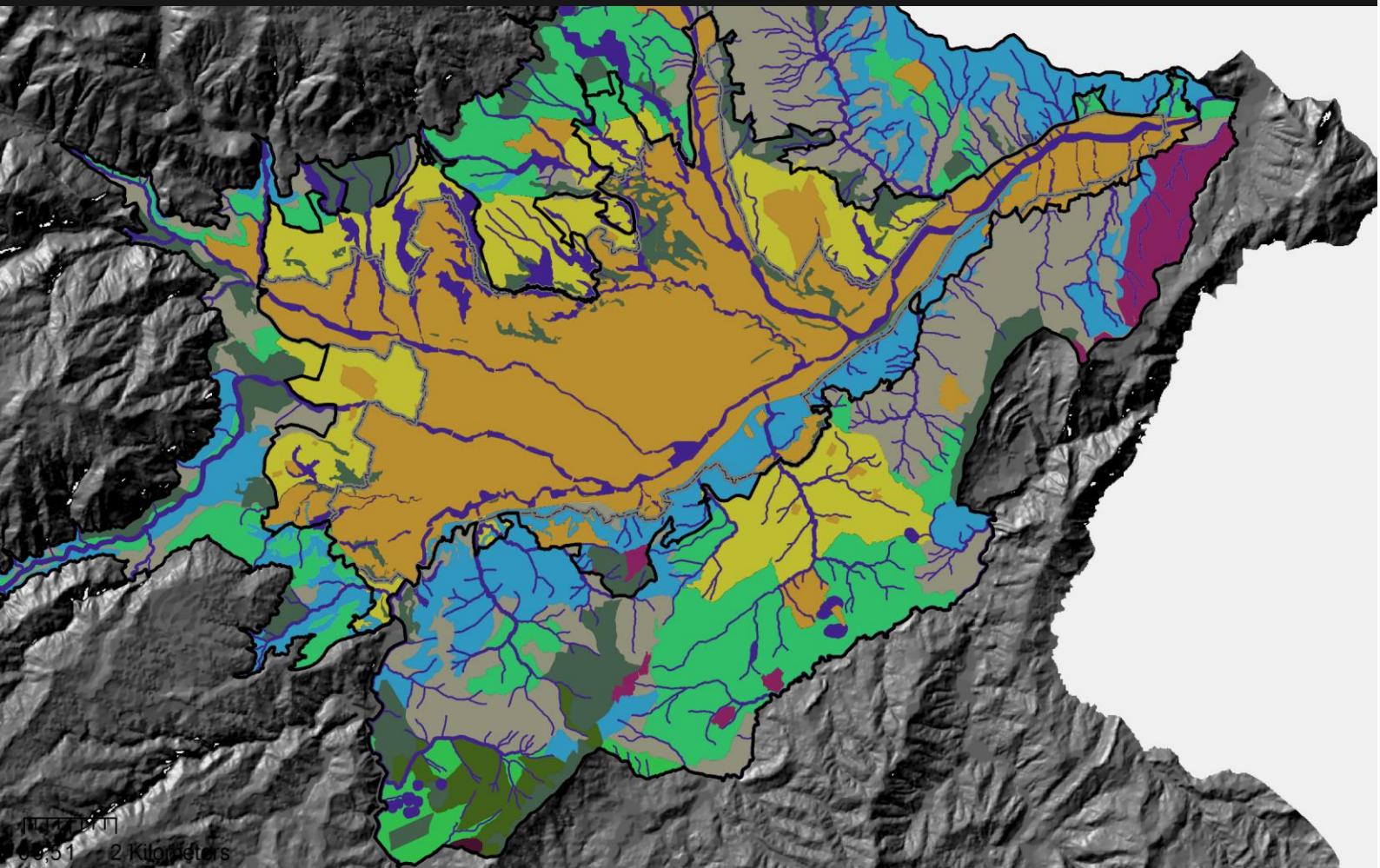




Universidad de Cuenca
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Maestría en Ordenación Territorial

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAGISTER EN ORDENACION TERRITORIAL (Msc)

Lineamientos metodológicos
Para ordenar el
Área Periurbana
De Cuenca: Caso Guncay-El Valle



AUTORA:
Arq. Mónica Fabiola Quezada Jara
0102541117

DIRECTOR:
Arq. Carlos Hernán Jaramillo Medina
0100773589

2015



RESUMEN

El ordenamiento territorial aborda el adecuado aprovechamiento de los territorios, pero deja de lado la realidad específica del periurbano, que por su complejidad urbana-rural, tampoco puede ser tratado por el planeamiento urbanístico normativo tradicional. Las dinámicas entre lo urbano y rural conviven y coexisten pero no son homogéneas en el tiempo, incluso sus límites resultan temporales.

Para definir el área periurbana de Cuenca, se realizó un corto análisis del marco legal que regula la planificación y el ordenamiento territorial en el País y el Cantón, así como los resultados y efectos de su aplicación en el territorio.

Se procedió a caracterizar al periurbano a partir del estudio de sus funciones a lo largo de la historia y se exponen conceptos y definiciones de diversos autores que muestran la heterogeneidad de criterios en la definición del periurbano. Se propone una relectura a partir del enfoque teórico-metodológico de sistemas complejos

Se realiza la caracterización y construcción conceptual del área periurbana o de expansión de la ciudad de Cuenca y se proponen lineamientos metodológicos para su tratamiento.

La metodología guarda correspondencia con el Modelo Territorial Nacional, por lo que el abordaje de estos espacios se plantea a una escala de Plan Parcial pero con una visión integral y sistémica capaz de tratar la problemática específica del periurbano. La planificación del periurbano deberá complementar la planificación urbana y articularse al contexto rural y Nacional.

PALABRAS CLAVE: Periurbano, articulación, complementariedad, territorio funcional, sistemas complejos.



ABSTRACT

The territorial realignment addresses the appropriate use of land, but leaves aside the specific outskirt reality that due to the urban-rural complexity cannot be planned as a traditional urban normative. The dynamics between the urban and rural areas coexist but there are not homogenous in time, even its borderlines are temporary.

In order to delineate the outskirts in Cuenca, it has been made a brief analysis of the legal normative that regulates urban planning and territorial realignment in the whole country and at canton level, as well as the outcomes and effects of its application in land.

To describe the outskirts, we proceeded to characterize its area from the starting point of its functions along history, besides that it is exposed different concepts and definitions from many authors that shows the heterogeneity criteria on the definition of outskirts. It is proposed a new lecture from a theoretical-methodologic focus of complex systems.

It is performed the characterization and construction of the outskirt area and its expansion of the City of Cuenca, and its proposed methodologic alignments for its treatment.

The methodology corresponds to the National Territorial Model, the approach to these spaces are planned at a Partial Plan scale with an integral vision and system that is capable to attend the problems encountered at the outskirts. The outskirt planning would be complemented by the urban planning and it has to be articulated to the rural and national context.

Key words: Outskirt, articulation, complementarity, functional territory, complex system.



CONTENIDO

CAPITULO I

1	INTRODUCCION	1
2	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	3
3	PROBLEMATICA	4
4	LA PLANIFICACION EN LA CONSTITUCION: MODELO DE DESARROLLO	6
4.1	CONCEPTO DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL	8
4.2	EL TERRITORIO EN LA CONSTITUCION	13
4.3	ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL	19
4.4	EL BUEN VIVIR EN LO RURAL	20
5	CUENCA Y SU CONTEXTO	22
5.1	ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO URBANO DE CUENCA	26
CAPITULO II		30
1	LEGISLACION E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION VIGENTES	30
2	REFORMA, ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y CODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE SANCIONA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA: DETERMINACIONES PARA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO.	31
2.1	MODELO TERRITORIAL EN LA ORDENANZA 2013	32
2.1.1	DIVISION DEL TERRITORIO CANTONAL-ORDENANZA 2013	32
2.2	DETERMINACIONES DE USO Y OCUPACION DEL SUELO	35
2.2.1	USOS DE SUELO	35
2.2.2	CARACTERÍSTICAS DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO	38
2.2.3	TRATAMIENTO DEL PERIURBANO O ÁREA DE INFLUENCIA EN LA ORDENANZA DE REFORMA, ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y CODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE SANCIONA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA: DETERMINACIONES PARA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO	47



2.3 CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO TERRITORIAL VIGENTE- ORDENANZA 2003	52
3 PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL	54
3.1 MODELO TERRITORIAL- PDOT CANTONAL	55
3.2 METODOLOGÍA APLICADA EN EL PDOT CANTONAL	56
3.3 SINTESIS DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTON CUENCA	58
3.3.1 DIAGNÓSTICO – MODELO TERRITORIAL ACTUAL	58
3.3.2 FASE DE PLANIFICACION	64
A) MODELO TERRITORIAL PROPUESTO	65
B) SISTEMA MEDIO FISICO	65
C) SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	75
D) SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS	79
E) REDES DE COMUNICACIÓN	79
F) NORMATIVA GENERAL	80
3.3.3 MODELO DE GESTION	81
3.4 CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO	82
4 LA NECESIDAD DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA CIUDAD DE CUENCA	83
CAPITULO III	85
1 FUNDAMENTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACION	85
1.1 PLANIFICACION URBANA	85
1.2 LA PLANIFICACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISTICO POR SISTEMAS	90
2 TERMINOS Y DEFINICIONES USADOS EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION VIGENTE PARA EL PERIURBANO.	96
3 PERIURBANO PERSPECTIVAS TEORICAS	98
CAPITULO IV	107



1	LINEAMIENTOS METODOLOGICOS PARA LA PLANIFICACION DEL PERIURBANO	107
2	METODOLOGIA A APLICARSE: LINEAMIENTOS	110
3	COMPONENTES A TRATAR EN LOS PLANES PARCIALES DE ORDENACION URBANISTICA(Pauta, 2013)	113
CAPITULO V		118
1	APLICACIÓN PRÁCTICA: LINEAMIENTOS	119
2	PLAN PARCIAL DEL SECTOR DE PLANEAMIENTO Z02EV02 – EL VALLE-GUNCAY	126
CONCLUSIONES FINALES.		161



INDICE DE CUADROS.

CUADRO N° 1: COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS.....	10
CUADRO N° 2 PARROQUIAS DEL CANTÓN CUENCA SEGÚN SUPERFICIE Y SU PORCENTAJE	24
CUADRO N° 3 EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE OCUPADA POR LA HUELLA URBANA POR MEDIA ANUAL.....	28
CUADRO N° 4: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE OCUPADA POR LA HUELLA URBANA POR AÑOS.....	29
CUADRO N° 5: EDIFICACIONES DE LA CIUDAD DE CUENCA POR NÚMERO DE PISOS SEGÚN ZONAS.....	41
CUADRO N° 6: TIPO DE SUELO URBANO POR ÁREA Y NÚMERO DE LOTES.	42
CUADRO N° 7: NÚMERO DE LOTES VACANTES POR RANGO DE TAMAÑO SEGÚN ZONAS	43
CUADRO N° 8: CLASIFICACIÓN DEL SUELO POR ÁREA Y PORCENTAJE SEGÚN TIPO.....	46
CUADRO N° 9: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL CANTÓN CUENCA POR TIPO DE SUELO SEGÚN PERÍODOS CENSALES.	63
CUADRO N° 10: CATEGORIAS DE ORDENACION CANTON CUENCA.....	69
CUADRO N° 11: PROPUESTA DE ASENTAMIENTOS POBLACIONALES PDOT CUENCA	76
CUADRO N° 12: ACTIVIDADES ECONÓMICAS AUTORIZADAS EN LAS PARROQUIAS RURALES COLINDANTES A LA CIUDAD DE CUENCA POR NÚMERO SEGÚN USOS DE SUELO -2013	103
CUADRO N° 13: ACTIVIDADES ECONÓMICAS AUTORIZADAS EN EL ÁREA URBANA POR NÚMERO SEGÚN USOS DE SUELO.	104
CUADRO N° 14: DENSIDAD POBLACIONAL POR SECTOR CENSAL 2010	105



CUADRO N° 15: SUELO RURAL DE EXPANSIÓN POR ÁREA SEGÚN PARROQUIA	121
CUADRO N° 16: SECTORIZACIÓN DEL SUELO RURAL DE EXPANSIÓN-EL VALLE POU Cuenca	121
CUADRO N° 17 SECTOR Z02EV02, GUNCAY-EL VALLE, LINEAMIENTOS GENERALES-POU CUENCA.....	129
CUADRO N° 18 CLASIFICACIÓN DEL SUELO POR ÁREA SEGÚN TIPO	136
CUADRO N° 19: ASIGNACIÓN DE LA POBLACIÓN Y DENSIDADES POR SECTORES.....	143
CUADRO N° 20 ANÁLISIS DEL TAMAÑO DE LOTE EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN.	144
CUADRO N° 21: LISTA Y DIMENSIONAMIENTO DE LOS EQUIPAMIENTOS PROPUESTOS PARA EL PLAN PARCIAL SEGÚN LINEAMIENTOS DEL POU CUENCA.....	151



INDICE DE MAPAS

MAPA N° 1: LOCALIZACION DEL CANTON CUENCA EN EL PAIS Y LA PROVINCIA.....	23
MAPA N° 2: DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL CANTON Y LA CIUDAD DE CUENCA.....	25
MAPA N° 3: CRECIMIENTO DE LA CIUDAD SEGÚN PERIODOS DE TIEMPO.....	27
MAPA N° 4: SECTORES DE PLANEAMIENTO DEL AREA URBANA DE CUENCA SEGÚN ORDENANZA EN VIGENCIA (2003)	36
MAPA N° 5: ALTURA MÁXIMA DE LA EDIFICACIÓN POR SECTOR DE PLANEAMIENTO SEGUN LA ORDENANZA EN VIGENCIA-2003	39
MAPA N° 6: ALTURAS MEDIAS REAL DE LA EDIFICACIÓN POR SECTORES DE PLANEAMIENTO	40
MAPA N° 7: DENSIDADESDE VIVIENDA POR SECTORES DE PLANEAMIENTO SEGÚN LA ORDENANZA EN VIGENCIA 2003	42
MAPA N° 8: LOTES VACANTES EN EL ÁREA URBANA DE CUENCA	44
MAPA N° 9: AREA DE INFLUENCIA O DE EXPANSIÓN SEGÚN LA ORDENANZA EN VIGENCIA 2003	51
MAPA N° 10: UNIDADES AMBIENTALES-PDOT CUENCA	61
MAPA N° 11: DIAGNÓSTICO INTEGRAL DEL CANTÓN CUENCA- MODELO TERRITORIAL ACTUAL	62
MAPA N° 12: DENSIDAD POBLACIONAL POR SECTOR CENSAL 2010	64
MAPA N° 13: NIVELES DE USO-PDOT CANTON CUENCA 2015	73
MAPA N° 14: CATEGORIAS DE ORDENACION-PDOT CANTON CUENCA.....	74
MAPA N° 15: ASENTAMIENTOS HUMANOS: ÁREAS DE DESARROLLO Y NODOS ARTICULADORES-PDOT CUENCA.....	77
MAPA N° 16: MODELO TERRITORIAL PROPUESTO AL 2030-POU Cuenca	122



MAPA N° 17: SECTORIZACIÓN DEL SUELO RURAL DE EXPANSIÓN POR PARROQUIA-POU Cuenca	123
MAPA N° 18: SECTORIZACIÓN DEL SUELO RURAL DE EXPANSIÓN URBANA Y POLÍGONOS DE ESTUDIO	124
MAPA N° 19: MODELO PROPUESTO (CONSENSUADO)	131
MAPA N° 20 PLANO DE UBICACIÓN: CIUDAD DE CUENCA Y AREA DE ESTUDIO	134
MAPA N° 21 LIMITE DEL AREA DE ESTUDIO	135
MAPA N° 22: SUELOS DE PROTECCIÓN.	137
MAPA N° 23: CLASIFICACION DEL SUELO: SUELO URBANIZABLE Y SUELO DE PROTECCION	138
MAPA N° 24 UNIDADES AMBIENTALES IDENTIFICADAS EN EL PDOT CANTONAL	140
MAPA N° 25: SECTORIZACION DE GUNCAY-EL VALLE	141
MAPA N° 26USO Y OCUPACION DEL SUELO, SECTOR DE PLANEAMIENTO GUNCAY-EL VALLE	148
MAPA N° 27UBICACIÓN DE EQUIPAMIENTOS	152
MAPA N° 28: DISEÑO VIAL BAJO EL CONCEPTO DE SUPERMANZANAS, POU CUENCA	157
MAPA N° 29: MODELO GENERAL PROPUESTO	158



INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO N° 1: ESQUEMA DE FACULTADES DE LA PLANIFICACION.....	8
GRAFICO N° 2: RELIEVE DEL CANTON Y LA CIUDAD DE CUENCA	24
GRAFICO N° 3: CARACTERÍSTICAS SOCIO DEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN DE CUENCA.....	26
GRAFICO N° 4: SECTOR DE CHILCAPAMBA, PARROQUIA RURAL EL VALLE.....	48
GRAFICO N° 5: SECTOR DE RACAR, PARROQUIA RURAL SININCAY	49
GRAFICO N° 6: CONCEPTO DE SISTEMA TERRITORIAL	93
GRAFICO N° 7: COMPONENTES DEL SISTEMA TERRITORIAL.....	94
GRAFICO N° 8: DISEÑO CONCEPTURAL DE LA SUPERMANZANA.....	156



Universidad de Cuenca
Maestría en Ordenación Territorial

UNIVERSIDAD DE CUENCA
Fundada en 1867

Yo, Mónica Fabiola Quezada Jara, autora de la Tesis "Lineamientos Metodológicos para Ordenar el Área Periurbana de Cuenca: Caso Guncay-El Valle", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca 16 de mayo de 2015



Mónica Fabiola Quezada Jara
0102541117

Mónica Fabiola Quezada Jara

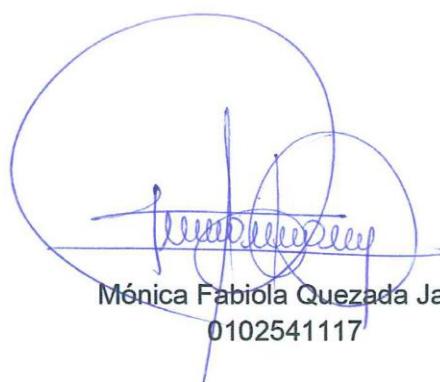


Universidad de Cuenca
Maestría en Ordenación Territorial

UNIVERSIDAD DE CUENCA
Fundada en 1867

Yo, Mónica Fabiola Quezada Jara, autora de la Tesis "Lineamientos Metodológicos para Ordenar el Área Periurbana de Cuenca: Caso Guncay-El Valle", reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Artículo 5, literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Magíster en Ordenación Territorial. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca 16 de mayo de 2015



Mónica Fabiola Quezada Jara
0102541117

Mónica Fabiola Quezada Jara



**Un sincero agradecimiento al Arquitecto
Carlos Jaramillo Medina, Director de
esta Investigación por sus acertados
criterios y el apoyo brindado durante el
proceso de formulación.**



**A mi hijo Cristian Ismael por
el tiempo que le robé para
cumplir con esta meta.**



CAPITULO I

1 INTRODUCCION

El ordenamiento territorial, metodológicamente aborda –con una mirada integral- el mejor aprovechamiento de los territorios, sin embargo, por la complejidad y la amplitud de temas estudiados, deja de lado la realidad específica de territorios periurbanos que por sus condiciones de proximidad a las ciudades, presentan condiciones complejas que no pueden ser tratadas por el planeamiento urbanístico de manera tradicional. Este es el caso del área periurbana o de expansión urbana de Cuenca que requieren un conocimiento más profundo de su realidad y determinar con claridad cuál es el tratamiento metodológico que se debe dar para influir de manera positiva en el desarrollo de este territorio.

Según Douglas, una de las consecuencias de esta dicotomía conceptual urbana-rural, es la existencia del enfoque de la planeación dividida. Por un lado los planificadores urbanos que consideran la urbanización como la llave de la integración regional o de expansión de ciudades, y por otro lado los planificadores rurales, quienes ven a las ciudades como parásitos; sin embargo para una vida urbana-rural como es el caso del periurbano, se deben incluir los dos elementos.

Es entonces que se debe partir de la imposibilidad de hacer generalidades para caracterizar los territorios, ya que las dinámicas de las estructuras espaciales que se desarrollan entre lo urbano y rural conviven y coexisten pero no son homogéneas en términos de tiempo ya que por sus propias dinámicas incluso sus límites resultan temporales. Son una dimensión territorial urbana-rural dinámica, con singularidades y matices.

La expansión de las ciudades paulatinamente han alcanzado las áreas rurales donde históricamente se asentaron las comunidades campesinas con cultura y procesos propios y que hoy demandan un tratamiento especial que reconozca esas diferencias históricas, culturales, ambientales, de organización e inclusive de segregación espacial e inequidad de la que han sido objeto en el tiempo. Si bien se trata de espacios temporales su incorporación al área urbana resultaría ser inminente, pero las condiciones específicas de estos territorios deberá contemplar acciones encaminadas a su protección o las formas de incorporación al espacio urbano. Es quizás entonces necesario hablar de



reconocimiento de especificidades a ser trabajadas en términos de tiempo e incluso conservadas y que de alguna forma incidan en el crecimiento de la ciudad.

Para construir un marco teórico que permita definir el área periurbana de la ciudad de Cuenca, se realiza un corto análisis del marco legal vigente en el País. La Constitución aprobada mediante referendo popular en el 2008, marca un hito en la planificación; eleva el ordenamiento territorial a categoría de norma constitucional y de carácter obligatorio para todos los niveles de Gobierno, esto es: Estado; Gobiernos Descentralizados Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales.

La Constitución del 2008, establece varios principios de carácter general, la organización del territorio nacional, la conformación de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, el régimen de competencias exclusivas y la asignación de recursos económicos a los GADs para su gestión.

Se revisa del concepto del ordenamiento territorial en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código de Planificación y Finanzas Públicas como hitos importantes, que determinan el modelo descentralizado de competencias que rige el territorio nacional y el accionar de los gobiernos autónomos descentralizados como responsables del desarrollo local a través de los Planes de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial.

Una vez contextualizado el Marco Legal vigente que regula la Planificación y el Ordenamiento Territorial y sobre la base de los instrumentos de planificación vigentes para el Cantón Cuenca: "La Ordenanza de Reforma, actualización, complementación y codificación de la ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento territorial del cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano" y el documento de "Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca-2015"; el presente trabajo realiza una síntesis de sus contenidos y de la estructura metodológica que sirvió de base para su formulación, esto con el propósito de contar con insumos que permitan definir las dinámicas territoriales que influyen en el área periurbana de Cuenca y los resultados alcanzados y efectos de la aplicación de estos instrumentos de planificación en el territorio, los que serán expuestos a manera de conclusiones generales.

Se procede a caracterizar al periurbano a partir del estudio de sus funciones a lo largo de la historia y se propone una relectura de este



espacio a partir del enfoque teórico-metodológico de sistemas complejos impartidos en el Curso de Maestría en Ordenación Territorial del cual es parte el presente trabajo.

Para completar el marco conceptual del área periurbana se exponen conceptos y definiciones de diversos autores que muestran la heterogeneidad de criterios en la definición del área periurbana o de expansión, un marco conceptual no acabado, no plenamente definido. Esta revisión de conceptos nos aporta con elementos para la definición del área periurbana de Cuenca; cuáles son los criterios adoptados y la definición conceptual del mismo.

Se realiza una revisión rápida de los contenidos de la metodología de la planificación urbanística aplicada hasta el 2005 con la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la revisión metodológica de la Ordenación Territorial constante en la Constitución del 2008 e impartida en el Curso de Maestría.

Este análisis nos permite valorar las metodologías aplicadas y la conveniencia de su aplicación en función de la realidad del área periurbana. Se procede a la caracterización del periurbano y la construcción conceptual del área periurbana o de expansión de la ciudad de Cuenca y los lineamientos metodológicos para su tratamiento.

El estudio del periurbano desde una perspectiva integral y sistémica permitirá mostrar las diferencias de este espacio de transición entre lo urbano y lo rural. El enfoque de sistemas complejos resulta apropiado para promover el desarrollo de estrategias de gestión en áreas tan heterogéneas como las periurbanas.

2OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

Objetivo General

Establecer una metodología de planificación del territorio capaz de tratar las especificidades del área Periurbana de Cuenca.



Objetivos Específicos

- Determinar las razones que condicionan el crecimiento del periurbano.
- Definir el rol del territorio periurbano en las dinámicas territoriales urbanas y rurales;
- Caracterizar los principales componentes de las dinámicas territoriales presentes en el área periurbana de Cuenca;
- Delimitar el territorio periurbano de Cuenca;
- Construir una definición de periurbano;
- Establecer un enfoque y lineamientos metodológicos capaces de tratar la problemática específica del área periurbana y su articulación en el contexto Nacional.

3PROBLEMATICA

Para entender la estructuración del territorio en el Ecuador, es necesario hacer un recuento histórico corto de la situación socio económico del país en la historia, contar con los componentes relevantes que justifican su comportamiento en el tiempo y que serán estudiadas como causas.

(Padrilla,1981:75) describe cómo los países latinoamericanos experimentaron procesos de cambio en la distribución territorial, cuyos movimientos poblacionales se dieron a partir del desarrollo capitalista agrario que permitió la introducción de los modos de producción del capital, y con ello, la pauperización del campesino y el despojo de sus tierras, la introducción del capitalismo en el campo conllevó a la migración de la población a las ciudades provocando un proceso acelerado de urbanización, lo que generó la presencia de ciudades desiguales, con segregación socio espacial, pobreza y violencia.

El Ecuador no es lejano a esta situación que atravesó Latinoamérica. A mediados del siglo anterior se dieron importantes procesos migratorios especialmente de la población del campo de la Sierra al campo de la Costa y posteriormente hacia las grandes ciudades que a finales del siglo XX experimentaron un proceso acelerado de urbanización que estimuló no sólo el aumento de la población, sino también la expansión de la mancha urbana. Se implanta una política neoliberal que se fundamenta en el mercado y el capital.



El Modelo Neoliberal implementado en el Ecuador se basó fundamentalmente en la agro-exportación y el monocultivo que para nada se acercó a un proceso de industrialización que se dio a nivel de Latinoamérica; sino por el contrario, puso en evidencia la inequidad y el desequilibrio del territorio con el crecimiento bipolar de Quito y Guayaquil, profundizando las diferencias entre ciudades.

Entonces, la crisis rural se da a través del desarrollo capitalista agrario, en donde la población que vivía en el área rural y que dependía de su trabajo, ven a la ciudad como un nuevo espacio de vida y progreso. Ello implica que la crisis no sólo se queda en el campo sino también se agudiza en el área urbana provocando grandes desequilibrios e inequidades territoriales por la concentración de la población en las ciudades y específicamente en el periurbano, reflejando los modelos neoliberales de acumulación económica y de poder que eran evidentes en el país.

El modelo agro exportador como política de Estado, permitió la generación de grandes urbes y de procesos extractivos en el campo y sus entornos. Las nuevos ricos consolidan sus privilegios en desmembró de los derechos de los demás, provocando un modelo territorial excluyente, polarizado y con marcadas brechas de inequidad espacial entre lo urbano y rural.

En los años 70 se inicia la explotación y comercialización de petróleo en el país y con ello una gran disponibilidad de divisas las mismas que provocan un impacto en la economía, sin embargo, hay que recalcar que la falta de políticas adecuadas para una real redistribución de la riqueza, impidieron generar bases sólidas para un desarrollo equilibrado y sólido del país.

Este débil crecimiento de la economía y la desigualdad de oportunidades de desarrollo para un elevado porcentaje de la población especialmente del área rural, llevan a un proceso socio demográfico inédito en el Ecuador que provocó la migración de la población hacia otros países y se acentuó en la década de los ochenta y noventa, siendo la población joven rural la que más ha salido, estimando que hoy existen aproximadamente dos millones de ecuatorianos trabajando en el extranjero.

A finales del Siglo XX se consolida el modelo de desarrollo neoliberal de “ajuste estructural” con la ola de privatización de servicios públicos y la desregularización del estado en el cual, la economía del país se rige por la oferta y la demanda del mercado, con influencia directa en los territorios



por la falta de reglas claras que regulen el acceso a los servicios básicos como salud, educación, vivienda y valor del suelo, así también, se aparta de los preceptos y necesidad de un sistema nacional de planificación que oriente el desarrollo y la inversión social.

Todo lo mencionado anteriormente provoca un proceso acelerado de expansión circundante a las ciudades, visto como un territorio en proceso consolidación, bastante inestable en cuanto a sus límites, de una gran heterogeneidad en los usos del suelo, en donde no es campo ni es ciudad.

Se podría concluir de acuerdo con Héctor Ávila Sánchez, que la expansión de las ciudades alcanzó a los espacios rurales donde históricamente se asentaron las comunidades campesinas con culturas propias y que ahora con la expansión de las ciudades se ha conformado un territorio circundante o periurbano con características de multifuncionalidad, obligando a sus residentes a diversificar las actividades agrícolas, con las secundarias y terciaria.

4 LA PLANIFICACION EN LA CONSTITUCION: MODELO DE DESARROLLO

Como se había mencionado anteriormente; el neoliberalismo, en el Ecuador desarrolló un modelo con claras evidencias de desigualdad territorial y social.

En los últimos años las luchas reivindicativas y propuestas desde diversos movimientos sociales frente al neoliberalismo, han mostrado la necesidad de construir nuevos paradigmas que nos permitan desarrollar un modelo más equitativo social y territorialmente, que rompa con el modelo desigual que se venía dando, es así que la Constitución del 2008 recoge los diferentes planteamientos de la sociedad y plantea un Modelo con dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales que deben gestionarse y materializarse en los niveles territoriales (desde lo local a lo Nacional) a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

La nueva constitución reconoce la autonomía de los gobiernos territoriales quienes tienen su propio régimen, este proceso constituyó en el Ecuador la puerta para la creación de nuevos gobiernos autónomos con capacidad para planificar el desarrollo desde lo local, transformó el planteamiento



autonómico al vincular la recuperación del estado y el cumplimiento de derechos.

La planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial, es de competencia exclusiva y obligatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se ejerce a través de los planes de ordenación del territorio y demás instrumentos de planificación que deberán ser construidos y validados de manera participativa por los actores territoriales en articulación y coordinación con los otros niveles de Gobierno.

(Constitución de la República del Ecuador, 2008) Establece en sus artículos 262 al 267, las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales. Y en todos los casos tienen como competencia “*planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial*”, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial.

(Constitución de la República del Ecuador, 2008) En el artículo 242 menciona que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Adicionalmente, el artículo 238 destaca que constituyen Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

El capítulo tercero, artículo 251 hasta 274 trata lo relacionado a los GAD, incluyendo sus competencias, las cuales se muestran en el Gráfico N°1.

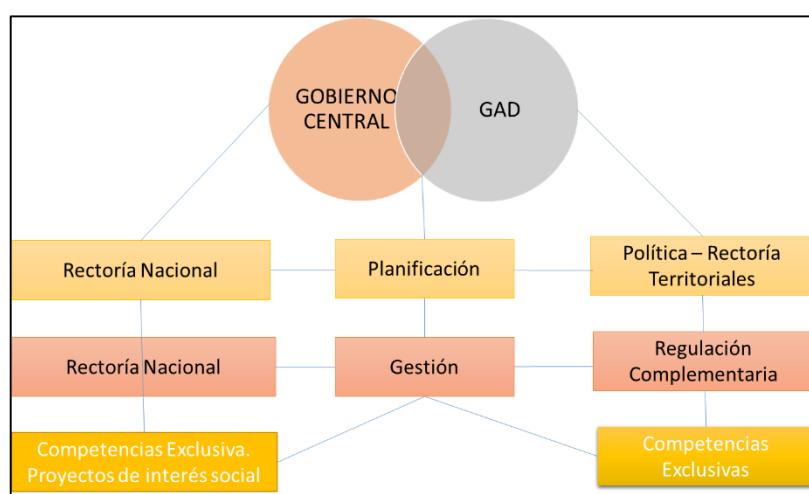
Uno de los avances más significativos de la Constitución es en el campo de la organización territorial y la definición de las competencias exclusivas de cada uno de los niveles de gobierno, carentes en las constitución del 1998 ya que como modelo se promovía el debilitamiento del estado.

La definición de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno permite configurar un nuevo modelo de Estado con roles reguladores y planificadores y un modelo territorial poli céntrico; de esta manera se establece que el centralismo no es sinónimo de fortaleza del estado que el neoliberalismo planteaba en su época; sino este nuevo modelo aprobado en la Constitución del 2008, profundiza la descentralización, diferenciar las atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno y evitar cruce de competencias que tanto daño le ha hecho al Estado.

La transferencia de competencias en la Constitución del 2008, pasa de voluntaria a obligatoria, y establece los recursos necesarios para precautelar el equilibrio territorial.

(Larrea, 2011) Referente a las políticas de planificación en base a las competencias, define que, el principal rol de los gobiernos provinciales en este nuevo esquema es el de articular los esfuerzos cantonales en el territorio provincial. El rol fundamental de los municipios es la regulación del uso y ocupación del suelo y la prestación de servicios públicos locales y el ordenamiento territorial cantonal. Finalmente, las juntas parroquiales estarían a cargo de promover la participación y el control social en todos los niveles de gobierno y ser el enlace entre los gobiernos y la ciudadanía, como podemos observar en el cuadro siguiente:

GRAFICO N° 1: ESQUEMA DE FACULTADES DE LA PLANIFICACION



FUENTE: Larrea, Ana María; Modelo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente, 2011

4.1 CONCEPTO DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL

El Desarrollo Humano previsto en la Constitución es posible alcanzar con la *planificación del desarrollo*, por lo tanto, establece la planificación como obligatoria para todos los niveles de gobierno por constituirse en política pública. En este sentido la constitución establece en el Título VI, del Régimen de Desarrollo, Artículo 275, 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.*”



Luego de la aprobación de la Constitución en el 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código de Planificación y Finanzas Públicas se constituyen en hitos importantes, que marcan el que hacer de los gobiernos autónomos descentralizados

(COOTAD, 2010) En el Artículo 296 cuando conceptualiza el Ordenamiento Territorial, señala que: “El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.”

La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios...”

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la Constitución, son instrumentos de planificación que permiten a los GADs desarrollar la gestión concertada orientada al desarrollo armónico e integral de sus territorios.

Entonces el Ordenamiento Territorial se concibe como una política pública fundamentada en la articulación de la planificación de cada uno de los niveles de gobierno según sus competencias, el Ordenamiento se articulará con todos los niveles de planificación tanto horizontal como verticalmente y responde a una estrategia territorial nacional que reconoce y se fundamenta en la diversidad cultural para alcanzar desarrollo humano o Buen Vivir.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados les corresponde entonces, construir y gestionar el desarrollo local a través de desarrollar y ejecutar las políticas públicas locales en el ámbito de sus competencias, mismas que estarán contenidas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

.



CUADRO N° 1: COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS			
REGIONALES	PROVINCIALES	CANTONALES	PARROQUIALES
<ul style="list-style-type: none">• Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.• Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.• Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.• Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.• Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none">• Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.• Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.• Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.• La gestión ambiental provincial.• Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.• Fomentar la actividad agropecuaria.• Fomentar las actividades productivas provinciales.	<ul style="list-style-type: none">• 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.• Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.• Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.• 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.• Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.• Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.• 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.• Preservar, mantener y difundir el patrimonio	<ul style="list-style-type: none">• Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.• Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.• Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.• Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la



COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS			
REGIONALES	PROVINCIALES	CANTONALES	PARROQUIALES
<p>de carácter regional.</p> <ul style="list-style-type: none">• Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.• Fomentar las actividades productivas regionales.• Fomentar la seguridad alimentaria regional.• Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	<ul style="list-style-type: none">• Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.	<ul style="list-style-type: none">• Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.• Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.• 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.• Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.• 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.• Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.• Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias	<ul style="list-style-type: none">• Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.• Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.• Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.• Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

FUENTE: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.



Los GADs han iniciado con la cultura del Ordenamiento Territorial vinculada con la planificación del desarrollo, sin embargo todavía es evidente que son avances parciales, fragmentados, dispersos y no siempre articulados entre sí como establecen las directrices dadas en el marco legal., muchas de las experiencias son inconclusas es decir no contemplan todas las etapas de la planificación o no están debidamente articulados.

El Gobierno Nacional se encuentra trabajando en el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo-aprobado en primera debate por la Asamblea Nacional- con el propósito de consolidar conceptos y tipos de planes y sus contenidos. El borrador de ley dice considerar la diversidad tanto geográfica como institucional del país y aconseja una regulación flexible, capaz de adaptarse a las variadas capacidades y medios de los gobiernos autónomos descentralizados y de respetar la expresión autónoma de sus diferentes sensibilidades políticas y culturales. Sin embargo a criterio de quien escribe, todavía no existe la claridad de los contenidos a ser tratados en los diferentes niveles del ordenamiento territorial y los mecanismos de su articulación y complementariedad, dejando de lado estos vacíos fundamentales que deberían orientar la planificación del desarrollo en todas sus escalas. A lo largo del proyecto se puede constatar en su lectura que tiene una orientación urbanística dejando de lado la diversidad de territorios en el caso específico de las áreas rurales. La visión del Proyecto tiene un enfoque de ordenación urbanística, que si bien exige estén subordinados a los de ordenamiento territorial no señala como se realiza esa vinculación. Señala que el objeto ya no es ordenar cabalmente el territorio, sino especificar detalladamente los usos del suelo. Y como el suelo es un recurso del territorio, se exige que estos planes estén subordinados a los anteriores es decir a los de rango superior. Señala que su finalidad es regular pormenorizadamente intervenciones sectoriales sobre el suelo, arbitrar medidas de protección de espacios protegidos por sus valores naturales o culturales o planificar y, en su caso, programar los ámbitos que vayan a ser objeto de actuaciones urbanísticas.

Cabe también indicar que la Ordenación del Territorio prevista en la Constitución se establece en base a un sistema que estructura el territorio nacional y el modelo descentralizado de administración, sin embargo, no especifica cómo se incorporan otras formas de planificación que pueden responder a problemas específicos del territorio, como es el caso de la planificación del periurbano, las Cuencas Hidrográficas, los Planes Urbanísticos de Ordenación de las ciudades e incluso planes que resultan de interés en términos de producción.



4.2 EL TERRITORIO EN LA CONSTITUCIÓN

Son varios los enfoques conceptuales al término territorio desde aquellos más simplistas que enfatizan en las cualidades del espacio geográfico, hasta las que incorporan variables sociales, culturales y normativas, y establecen una construcción a partir de relaciones de uso, apropiación y transformación del espacio físico en función de lo productivo, del conocimiento, la tecnología, la institucionalidad y la cosmovisión de la sociedad.

(Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013) Concibe al territorio como “*un depositario de historia económica, política, social de un país, siendo la expresión espacial de la forma de acumulación y (re)distribución de la riqueza.*”

Los territorios son resultado de una construcción social, resultante de la interacción y concertación de actores, en donde se concreta la realidad de la cultura en interacción con la naturaleza. Dicho de otra manera los procesos socio naturales se proyectan en ámbitos territoriales, generando una serie de relaciones dinámicas complejas que dan origen a un proyecto de vida compartido (Coraggio, 2009, p 13)

(Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013) Establece tres tipos de territorios: “*las regiones geográficas, las zonas de planificación (que corresponden a instancias de coordinación del ejecutivo) y las regiones autonómicas como un nivel de gobierno en construcción establecido en la constitución.*”

La región también puede ser utilizada con varias intenciones así se puede referir a divisiones político administrativas que es la más común, o en otros casos a cualidades de homogeneidad, o a condiciones funcionales referido a actividades económicas, pero principalmente se entiende como los territorios autónomos descentralizados.

Se establecen dos conceptos básicos de tratamiento territorial: suelo urbano y rural¹ y cuando aborda la organización territorial del Estado Ecuatoriano en su

¹Sin embargo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el Capítulo VII referido al Régimen Patrimonial de los GADs, en los Art. 477, Art. 594 y Art. 596 se refiere a las Áreas de Expansión como espacios de crecimiento o continuos de la ciudad, reconociendo como espacios de transición hacia lo urbano.



Título V, Organización Territorial del Estado, Capítulo II, Organización del Territorio, señala que *“El Estado se organiza territorialmente en Regiones, Provincias, Cantones, y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnica culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales.”*

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Cabe señalar que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización puntuiza y define las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y explica el carácter de territorios como súper conjuntos y subconjuntos y que no lo hace la constitución a pesar de su incidencia y definición de competencias, así también que estos súper conjuntos que se plantean son de tipo *“planificada o político-administrativa”* por tener la calidad de subconjunto como resultado de una división de orden político-administrativa del territorio ecuatoriano y porque constituirá la circunscripción territorial del gobierno autónomo descentralizado cuya gestión se basa en competencias. (Pauta, 2013)

El texto Constitucional si bien establece la organización territorial del estado, fundamentado en un sistema territorial político administrativo, no señala claridades para el tratamiento específico de regiones de otra naturaleza y sus formas de articulación, ejemplo, -por interés para el presente trabajo- de las regiones funcionales como el tratamiento del periurbano como espacio de coexistencia entre lo urbano y rural y que a criterio de quien escribe, el área periurbana se enmarca en este tipo de región. Cabe poner un ejemplo más común y clarificador que facilite la comprensión de lo expresado, por ejemplo, el tratamiento del sistema territorial funcional como el de Cuencas Hidrográfica ya trabajado a nivel de país, entonces vale preguntarse *¿Cuál es el nivel político administrativo responsable del tratamiento de éste sistema? y ¿cómo se articula a los niveles territoriales?*

Para entender de mejor manera como la Constitución y la leyes definen al territorio se hace necesario revisar lo que establece el COOTAD en su Título II, Organización del Territorio, Capítulo III cuando se refiere a los Cantones, señala en el Art. 20 que los Cantones son circunscripciones territoriales constituidas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, que se identifican en la respectiva Ley de creación y por las que se crearen con posterioridad. En este sentido el COOTAD ratifica y da continuidad a lo que se determinaba en la Ley Orgánica de Régimen Municipal



derogada con el nuevo marco constitucional del 2008 referente a los cantones y su conformación por parroquias rurales y la cabecera cantonal o ciudad con sus parroquias urbanas, es decir ratifica la división político administrativa ejercida en el tiempo y establece claramente que el cantón está constituido por parroquias rurales y urbanas.

Entonces el cantón Cuenca es una circunscripción territorial compuesta por 21 parroquias rurales y 15 parroquias urbanas. Cabe entonces señalar que, para la planificación del área periurbana el nivel territorial en el que se enmarca es el nivel cantonal y que está conformada por territorios rurales circundantes a la ciudad o área urbana.

(Pauta, 2013) Señala que “*en el marco del COOTAD los cantones tienen una discriminación muy precisa en parroquias rurales y urbanas y por tanto – independientemente, de las actividades humanas que éstos territorios acojan, de la estructura ocupacional que generan y de las formas de ocupación del espacio como la densidad y su dimensión- se reconocen las 221 cabeceras cantonales existentes a la anterioridad de la vigencia del COOTAD, y que tiene una condición de asentamientos urbanos que incluye a aquellos que pese al tiempo transcurrido desde la creación siguen presentando formas espaciales más rurales que urbanas...*”

En el Art. 23 del COOTAD señala que dos o más cantones contiguos podrán fusionarse por iniciativa propia para constituirse en un nuevo cantón, para lo que se requiere contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de los concejos municipales respectivos.

Cabe señalar que según lo analizado toda cabecera cantonal está determinada a constituirse en área urbana, regulándose únicamente el tamaño de la población.

Existen cabeceras cantonales con densidades muy bajas y que son reconocidas como territorios urbanos y territorios colindantes a ciudades que presentan condiciones y usos de suelo que se asemejan más a los urbanos; sin embargo, el nuevo marco normativo en cuanto a estructura del territorio se mantienen como territorios rurales. Esta condición de los territorios se constituye en una reflexión orientativa para la definición del área periurbana o de expansión de la ciudad, ya que condiciones específicas del territorio circundante a la ciudad puede tener semejanzas de condiciones y usos de suelo similares a lo urbano que puede traducirse en territorios en proceso de transición a lo urbano.



El marco normativo vigente en la Constitución, el COOTAD y el COPFP no reconocen la especificidad territorial de las áreas periurbanas o de expansión urbana, ni su verdadera dimensión funcional en la estructura territorial. Es tratado como territorios rurales que se vinculan al crecimiento de la ciudad pero corresponden a suelo rural.

(COOTAD, 2010), Referente a las Disposiciones Comunes y Específicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Título VIII, se refiere a las áreas de expansión como espacios continuos a la ciudad y pierde la noción de su funcionalidad en el sistema territorial cantonal. Cabe entonces la necesidad de establecer las condiciones específicas del territorio que permitan hacer una aproximación al concepto de área periurbana o de expansión.

(COOTAD, 2010) Cuando se refiere a Gobiernos Autónomos Descentralizados, Organización del Territorio, en el Art. 24 “Parroquias Rurales” señala que constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de la ordenanza expedida por el respectivo consejo municipal o metropolitano.

Cuando se refiere a su creación, le otorga al Consejo Cantonal o metropolitano la creación o modificación de parroquias rurales, mediante ordenanza.

Se señala que la población residente de la nueva parroquia no podrá ser menor a diez mil habitantes de los cuales dos mil deberán estar domiciliados en la nueva cabecera parroquial. En esta disposición legal también se especifica que cuando sea una iniciativa ciudadana; la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la parroquia y tener el informe técnico del gobierno cantonal. Para las provincias amazónicas y fronterizas por interés nacional para la creación de fronteras vivas, necesidades de desarrollo territorial y de densidad poblacional debidamente justificada, el requisito de población para la creación de una nueva parroquia será de dos mil habitantes; en el caso de cantones conformados mayoritariamente por población indígena, afro ecuatoriana y/o montubia será un mínimo de cinco mil habitantes. En este último caso se debe resaltar que la creación de parroquias rurales con un menor número de población en territorios amazónicos o fronterizos para garantizar el desarrollo territorial y la presencia del estado a través del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial y sin que se establezca la población de la cabecera cantonal.

Al igual que en el caso de los Cantones, para las nuevas parroquias rurales se exige la presencia de una cabecera, sin embargo en este caso, no se especifica si la condición de éste territorio es urbano o rural? o ¿simplemente y al modo de los sistemas de asentamientos cantonales ecuatorianos, es



pertinente reconocer una situación de transición o tercer estado en varios de sus centros poblados? Y hace la reflexión en torno a la necesidad de realizar una discriminación para fines de interés público como para la aplicación de políticas sociales nacionales dirigidas al medio rural y varios tributos municipales y fiscales sin que esto suponga un reconocimiento como urbana o en materia de ordenamiento territorial, para la conformación y tratamiento de unidades espaciales urbanas con propósitos que no sean necesariamente políticos administrativos. (Pauta, 2013).

Esta situación de cabecera parroquial es aún más compleja considerando el rol que asume en la funcionalidad del territorio rural, en donde se supone prestará las condiciones adecuadas para superar las brechas territoriales y de inequidad que se han detallado en párrafos anteriores y que están presentes en el territorio rural e incluso considerar su rol prestador de servicios, de administración y gestión por los usos que se supone debería receptar al constituirse en cabecera de una circunscripción territorial con su propio gobierno autónomo descentralizado y competencias específicas que cumplir. (Pauta, 2013)

En este contexto se encuentran varias de las parroquias rurales próximas al área urbana de la ciudad de Cuenca que solo en términos de número de población superan varios de los cantones ya constituidos a nivel provincial y nacional. Su rol establecido a nivel parroquial amerita ya un tratamiento específico como suelo urbano para cumplir con las condiciones propias de centros prestadores de servicios administrativos y de comercio en el territorio definido como rural.

Igual condición se presenta en el caso del área periurbana a la ciudad en donde si bien pertenecen al suelo rural parroquial, su condición de cercanía con la ciudad y la coexistencia de actividades urbanas y rurales, amerita ya un tratamiento diferenciado que reconozca esa diversidad espacial ya sea para incorporarse al área urbana en materia de expansión de la ciudad o restringir su uso para devolver su condición de ruralidad, o pensar inclusive en un tercer estado de suelo que reconozca su rol funcional en el territorio.

Aquí radica la importancia de entender las dinámicas que se presentan en el área periurbana o de expansión de la ciudad para definir su dimensión territorial y el rol que desempeña en el sistema territorial Cantonal, así como establecer el proceso metodológico que permita tratar las dinámicas territoriales que caracterizan el periurbano de Cuenca.



Para entender estas dinámicas territoriales, se debe partir por conocer cuáles son los instrumentos de planificación y gestión del territorio en vigencia que regulan sus dinámicas, así como, los resultados de su implementación.

En el caso de Cuenca, el periurbano se regula actualmente a través de la Ordenanza de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano.²

La Constitución de la República también define el Régimen de Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cada uno de los niveles de gobierno como se vio anteriormente, es así que en el Título V, “Organización Territorial del Estado” en el capítulo cuarto del “Régimen de Competencias”, Art. 264 determina como competencia exclusiva del nivel cantonal, la regulación y control del uso y ocupación del suelo, se entiende el suelo urbano y rural que forma el territorio cantonal, por lo que es de suponer que también puede delimitar el suelo que en materia de planificación convenga determinar cómo urbano y que no necesariamente corresponda a la cabecera cantonal, entonces deberemos entender que esta condición también puede ser dada para el suelo definido como periurbano. En materia de planificación puede ser determinado como suelo urbano a pesar de que pertenezca a la dimensión territorial parroquial rural conforme la Constitución.

(COOTAD, 2010) En el Artículo 296, señala que: “*los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularen entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo*” por lo tanto determina como de obligatorio cumplimiento para los niveles de gobierno Nacional, Regional, Provincial y Parroquial el observar y articularse al nivel Cantonal debido a que la regulación del uso y la ocupación del suelo urbano y rural es de competencia exclusiva de este nivel.

En función de lo expuesto, la planificación territorial a realizar en el área periurbana de Cuenca, si bien se clasifica como suelo rural, está contenida en

²La Ordenanza de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano, constituye el instrumento que norma el Uso y Ocupación del suelo en el Cantón Cuenca y que en materia de urbanismo está vigente hasta la presente fecha. Es aquí en donde se delimita el cantón en Área Urbana, Área Rural y Área de influencia.



la circunscripción cantonal integrada por parroquias urbanas y rurales. Su tratamiento específico en materia de planificación y ordenación del territorio por la coexistencia urbana rural y la competencia en uso y ocupación del suelo; le corresponde al nivel de gobierno cantonal. El periurbano está también condicionado por las dinámicas urbanas existentes debido a su cercanía con la ciudad.

4.3 ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL

Como se señaló anteriormente, el plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz político-estratégica y administrativa para la aplicación de políticas públicas y construcción de instrumentos de planificación de corto, mediano y largo plazo previsto en el Régimen de Desarrollo y del Buen Vivir y la Constitución.

La constitución aprobada en el 2008, recupera y fortalece el rol de la planificación del Estado y el territorio a través del ejercicio de los derechos del buen vivir y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que garantizan su cumplimiento a favor de toda la población.

El buen vivir se plantea como un modelo de desarrollo humano concebido en la Constitución con dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales y se materializan en el territorio a través de los niveles territoriales nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural. Fortalece al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, diferenciando competencia y funciones bajo los principios de progresividad, solidaridad, subsidiariedad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, transparencia y control social. El Plan Nacional del Buen Vivir se constituye en un modelo basado en una "relación entre la naturaleza y los seres humanos", plasmada en una estrategia a largo plazo para cumplir el objetivo central el Buen Vivir de los ecuatorianos.

Las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del Modelo de Desarrollo Humano concebido por la constitución, se gestiona y materializa en las dimensiones territoriales nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural.

En este contexto la Estrategia Territorial Nacional se constituye en el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas con característica específicas del territorio. Se establece también como un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que se complementan con proceso de planificación específicos para cada territorio. Su observancia es de carácter



obligatorio para todo el sector público e indicativo para los demás sectores. Se sujetará también la programación del presupuesto general del Estado, el endeudamiento público y a cooperación internacional. Es decir todo programa, proyecto u acción financiada con recursos públicos deberá estar en el marco de la estrategia Territorial Nacional y será evaluado de igual manera.

Es decir la Estrategia Nacional está planteada a escala del territorio nacional, busca transformar el territorio con el objeto de lograr una mejor repartición geográfica entre áreas urbanas y rurales que permita el desarrollo equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos. Diseñar también lineamientos de políticas públicas para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano para mejorar la coordinación de acciones sectoriales y un adecuado nivel de complementariedad y retroalimentación entre niveles de gobierno.

La Estrategia Territorial Nacional busca “construir un país territorialmente equitativo, seguro, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios”..., establece siete temáticas:

- 1.“Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos;
- 2.Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales, y la soberanía alimentaria;
- 3.Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, energía y conectividad;
- 4.Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables;
- 5.Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural;
- 6.Fomentar la inserción estratégica y soberana en el sistema mundial y la integración latinoamericana;
- 7.Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial. “

4.4 EL BUEN VIVIR EN LO RURAL

Dado el tratamiento del presente trabajo es importante hacer una mirada rápida del concepto del buen vivir en el territorio rural que conforme se a expuesto en el texto inicial, ha sido quizas, el territorio en la historia con mayores insidencias de inequidad territorial.

Conforme se señala en el Plan Nacional del Buen Vivir 2012, construir el Buen Vivir en los territorios rurales implica pasar de una vision sectorial con enfasis en la produccion agricola a una vision integral y de economía del mundo



ruralque incorpore la garantía de derechos y los vínculos entre agricultura, manufactura y servicios que promuevan transformaciones profundas y reviertan los proceso de exclusión y marginación.

Este nuevo concepto de lo rural se fundamenta en el reconocimiento de las especificidades de la población rural, su composición étnica-cultural, la migración y la no propiedad de los recursos para la producción, la minifundización y el derecho al agua, entre otros, que condicionan las oportunidades de vida y el ejercicio de derechos de las zonas rurales.

Así también el Buen Vivir en el Plan de Desarrollo Nacional requiere de un concepto ampliado del espacio rural, que incluya la diversidad de territorios definidos en la constitución como rurales limitados a la existencia de la cabecera parroquial y las relaciones agroproductivas, esta nueva mirada debe contemplar el sistema rural de asentamientos humanos-los pueblos, comunidades y pequeñas ciudades- cuyas formas de vida están asociadas a la agricultura y los recursos naturales y casos específicos como las áreas periurbanas que están directamente ligadas a los flujos de relacionamiento con la ciudad, pero que tampoco pierde su vinculación con actividades económicas primarias propias de lo rural.

Entonces lo planteado en el COOTAD como áreas de expansión de la ciudad, resulta ser un concepto simplista y contradictorio con la Estrategia Nacional. Es en este concepto de especificidades que surge la necesidad de tratar el área periurbana objeto de este estudio y que requiere un análisis más detallado para entender la función que cumple como espacio intermedio entre el campo y la ciudad. Es entonces donde debemos preguntarnos si la vinculación urbana rural de estos territorios surge de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población rural; ó, en el caso de la urbana, surge de la necesidad de nuevos espacios para el desarrollo de la ciudad.

A todo esto no hay que olvidar que el campo sigue siendo el principal sitio de abastecimiento de productos de las ciudades, razón por la cual, el territorio rural se convierte en el sustento de la soberanía alimentaria.³

³El Plan Nacional del Buen Vivir, 2009-2013, p.129 señala que la soberanía alimentaria implica recuperar el rol de la sociedad para decidir: que producir, como producir, donde producir, para quien producir, con énfasis en fortalecer a los pequeños campesinos que son quienes producen los alimentos de la canasta básica. Se trata de recuperar una producción de alimentos suficiente, saludable, sustentable y sistemas de comercialización justos y equitativos.



5 CUENCA Y SU CONTEXTO

Para facilitar la comprensión de las circunstancias que condicionan las dinámicas territoriales del periurbano, a continuación se procede a realizar una Contextualización de Cuenca

La ciudad de Santa Ana de los Cuatro Ríos de Cuenca, está ubicada en la Región Centro Sur de la República del Ecuador, en la provincia del Azuay, cantón Cuenca. Ver Mapa N° 1

Cuenca es considerada la tercera ciudad más importante del Ecuador, tras Quito y Guayaquil. Según el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Estrategia Territorial corresponde a la Zonal 6, que incluye las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, en donde se determina a Cuenca como un nodo de estructuración nacional con un papel relevante en el proceso de regionalización del país.

La ciudad de Cuenca se encuentra a 432 km de distancia por carretera de la ciudad de Quito, capital del Ecuador y a 191 km de distancia de la ciudad de Guayaquil, principal puerto del País. Cuenta con varias vías de acceso como la Autopista Cuenca Azogues que comunica con la ciudad de Azogues, Cañar, Quito y toda la sierra centro y al norte a través de la Panamericana y también con las ciudades de la Amazonía; la Panamericana Sur que permite la comunicación con las ciudades del sur de la sierra y la costa y la vía El Cajas – Molleturo – Puerto Inca, que comunica la ciudad con Guayaquil y toda la costa ecuatoriana.

El centro histórico de la ciudad fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en el año 1999. Es llamada la Atenas del Ecuador por su majestuosa arquitectura, su diversidad cultural, su aporte a las artes, ciencias y letras ecuatorianas y por ser el lugar de nacimiento de muchos personajes ilustres de la sociedad ecuatoriana.

Cuenca forma parte de la provincia del Azuay, siendo uno de los 15 cantones que la conforman., es el de mayor superficie e importancia y es la capital de la provincia.

Está situada entre los 2.350 y 2.580 metros sobre el nivel del mar, en un valle de la cordillera de los Andes, topografía que define el medio físico y le otorga una situación privilegiada que hace que su temperatura promedio sea de 15°.

MAPA N° 1: LOCALIZACION DEL CANTON CUENCA EN EL PAIS Y LA PROVINCIA.



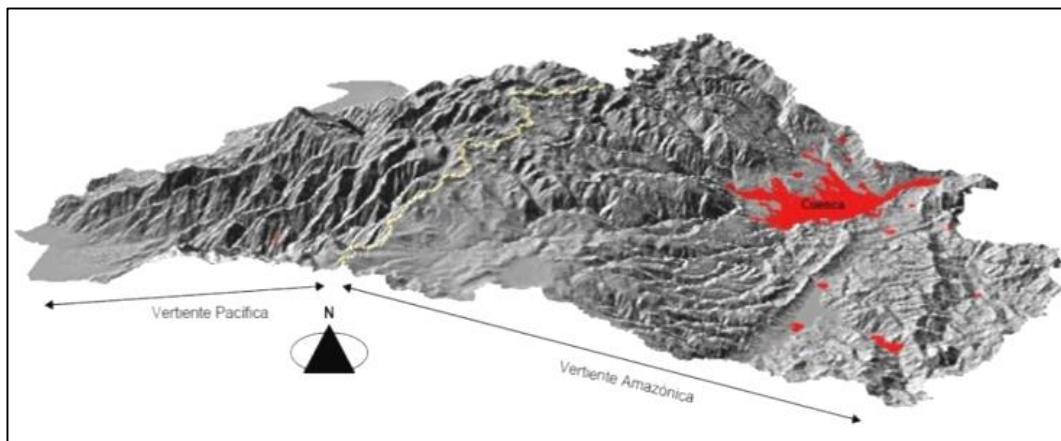
FUENTE: GAD Municipal de Cuenca/ ICES-BID; Cuenca, Ciudad Sostenible/ Plan de Acción

En una aproximación al entorno físico, la ciudad de Cuenca se desarrolla en un amplio espacio central, constituido por dos mesetas, en de ellas donde se ubica el centro histórico lugar de fundación de la ciudad y la otra la plataforma un poco más baja que la anterior conocida como El Ejido, este territorio que aloja gran parte de la huella urbana; al norte presenta una meseta ligeramente más elevada formada por Colina de Cullca y Bellavista y el Tablón y hacia el sur una barrera montañosa conformada por las colinas de Turi y Gapal.

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cantón Cuenca, el 98% del total de la población del cantón reside en el valle interandino.

El cantón Cuenca tiene un superficie de 366.533 ha. .Desde el punto de vista político administrativo, está formado por 15 parroquias urbanas que representa el 2% del total de la superficie cantona y 21 rurales. Ver mapa N° 2.Y cuadro N°2.

GRAFICO N° 2: RELIEVE DEL CANTON Y LA CIUDAD DE CUENCA



FUENTE: PDOT Cantón Cuenca-2012

CUADRO N° 2 PARROQUIAS DEL CANTÓN CUENCA SEGÚN SUPERFICIE Y SU PORCENTAJE

TIPO DE PARROQUIA	Superficie (ha)	%
Parroquias Urbanas	7.299,69	1,99%
Parroquias Rurales	359.233,25	98,01%
TOTAL CANTÓN	366.532,94	

Fuente: PDOT Cantón Cuenca-2012

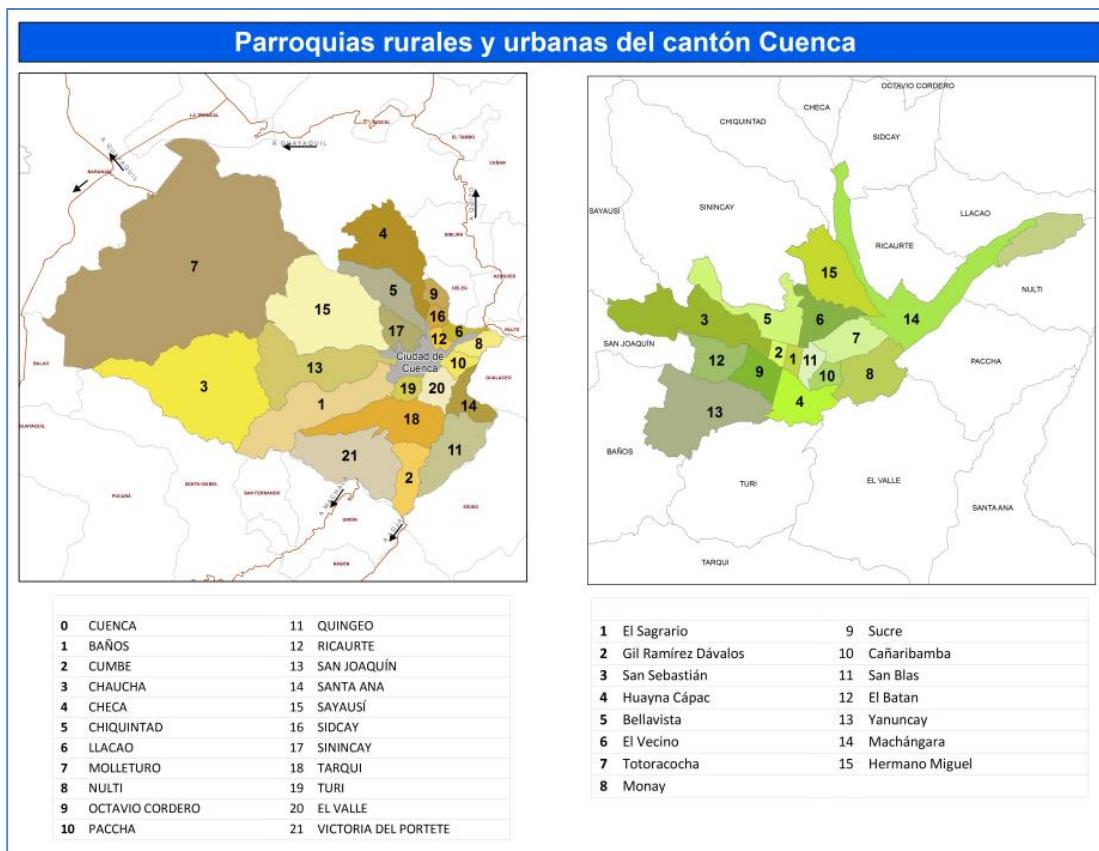
El análisis poblacional por género determina que en el Cantón, el 47,3 % de los habitantes son hombres y el 52,7 % son mujeres. El idioma principal de los habitantes es el castellano. Las personas se consideran principalmente de raza mestiza. La distribución de población por sexo es bastante homogénea, superando en un 2% la cantidad de mujeres. La mayor parte de los habitantes es joven, siendo la edad promedio en la ciudad de 29 años.

En cuanto a la población y las actividades referidas al cantón Cuenca se tiene que cuenta con una población de 505 585 habitantes; el 65% reside en el área urbana (Ciudad de Cuenca) y el 35% en el área rural. La mayor parte de la



población (el 98%) reside en el valle interandino y la población media es de 25 años

MAPA N° 2: DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL CANTÓN Y LA CIUDAD DE CUENCA.



Fuente: GAD Municipal de Cuenca, PDOT, 2011

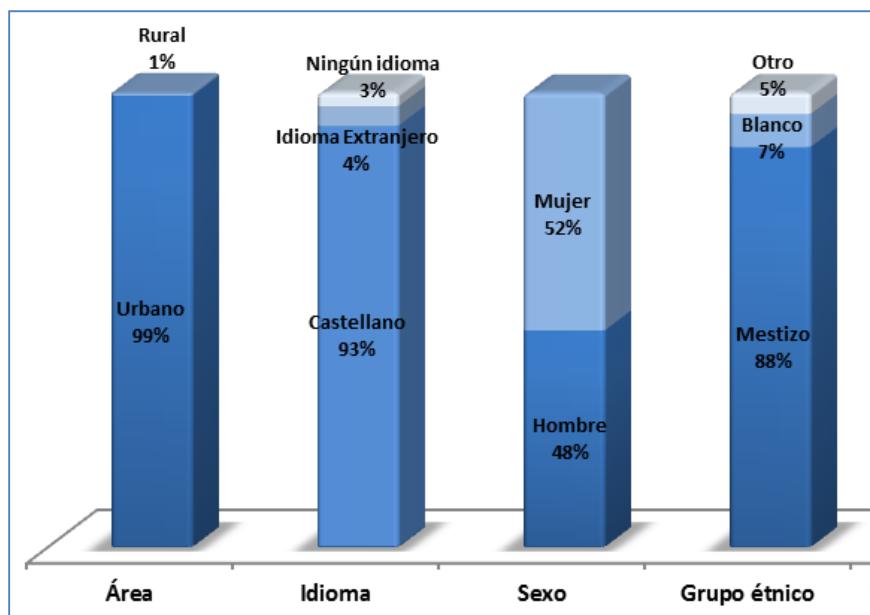
El Cantón Cuenca es una de las zonas de la región austral que, según datos del Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC en el 2010, tiene una alta emigración al exterior sobre todo a Estados Unidos, España e Italia y la principal razón es la búsqueda de trabajo. En el siguiente grafico se puede observar las principales características socio demográficas que caracterizan a sus habitantes.

Los límites del Área Urbana de Cuenca se encuentran establecidos en la “Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano”, publicada en el



Registro Oficial No. 84 del 19 de Mayo del 2003. La ciudad de Cuenca tiene una extensión de 7 299,68 ha, que corresponde al 2% del total del área cantonal.

GRAFICO N° 3: CARACTERÍSTICAS SOCIO DEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN DE CUENCA



FUENTE: Censo 2010

ELABORACIÓN: Cuenca, Ciudad Sostenible/ Plan de Acción, ICES-BID

5.1 ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO URBANO DE CUENCA

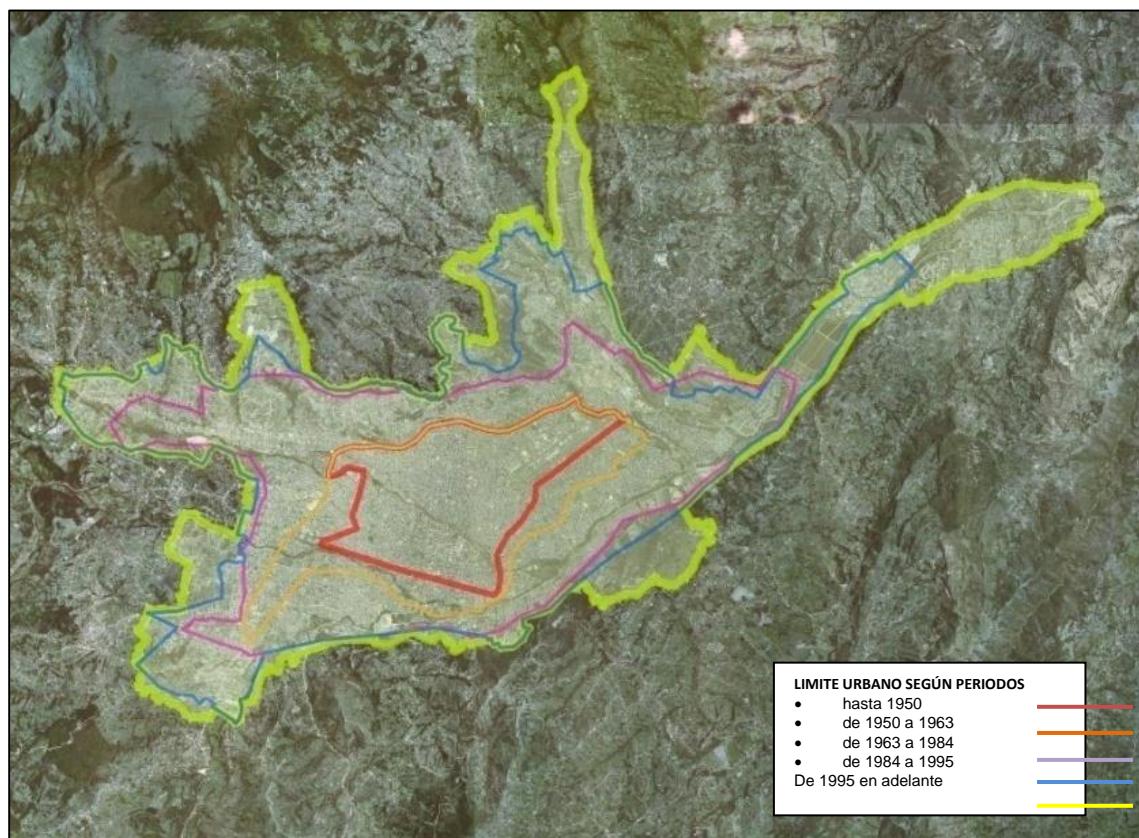
A fin de tratar las dinámicas territoriales presentes en el periurbano es necesario conocer cómo se dio el crecimiento de la ciudad en el tiempo, así como el proceso de incorporación de suelo al área urbana. Es de suponer que el periurbano se vincula directamente con el crecimiento de la “mancha urbana” y, en consecuencia, con el proceso de poblamiento de la ciudad.

A continuación se muestra una síntesis del crecimiento de Cuenca para comprender el comportamiento del área urbana, como esto influye en las dinámicas del territorio periurbano y sus procesos de incorporación como suelo urbano y el tipo de crecimiento que presenta en la actualidad.

(BID/GAD Municipal de Cuenca, 2015) Para la interpretación de los procesos de urbanización que experimentó la ciudad de Cuenca, se agrupa por los siguientes períodos:

- hasta 1950
- de 1950 a 1963
- de 1963 a 1984
- de 1984 a 1995
- de 1995 en adelante

MAPA N° 3: CRECIMIENTO DE LA CIUDAD SEGÚN PERIODOS DE TIEMPO



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Cuenca, Ciudad Sostenible/ Plan de Acción ICES-BID.

Se puede indicar que en los últimos 50 años la ciudad de Cuenca ha crecido 6300 hectáreas, que representa un incremento del 730% de la superficie del área urbana estimada para 1950, esto considerando únicamente la zona definida como urbana en la ordenanza del año 2003, es decir sin contemplar los territorios actuales que aun siendo rurales continuos al área urbana delimitada, presentan condiciones de consolidación y densificación muy similar al área urbana.



(BID/GAD Municipal de Cuenca, 2015) Se especifica que los rangos establecidos para el análisis del crecimiento de la huella urbana se establecen en función de hipótesis construidas a partir de datos históricos y cartográficos de la época y que fuera investigada por la Universidad de Cuenca, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, que si bien carecen de un rigor histórico, permiten conocer a groso modo hacia donde ha crecido la ciudad durante los últimos 60 años.

La extensión de la ciudad del año 1950 corresponde al 14% de la superficie del área urbana definida en la ordenanza en vigencia y que corresponde a la delimitada en 2003. El gran salto del crecimiento de la huella urbana se produce a comienzos de los años 80's, en los que la urbe alcanza el 56% de la superficie. Durante este período la ciudad incrementa un 40% del nuevo territorio urbano.

En el período 1995-2003, la ciudad crece 29% del área. Es importante también analizar que la mayor media anual de crecimiento urbano se da en el período 1995 -2003 con 225 ha. Como media anual de crecimiento lo que indica que el ritmo de ocupación de suelo durante este período ha sido el más acelerado.

En resumen, la mancha urbana, entendida ésta como la superficie incluida únicamente dentro de los límites jurídicos de la denominada área urbana 2003, ha crecido al ritmo de 120 ha. anuales durante los últimos 50 años, es decir, sin considerar en este análisis los procesos urbanizadores de la última década en el área rural, que al igual que en los datos mostrados se presume cambiaría considerablemente esta cifra.

CUADRO N° 3 EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE OCUPADA POR LA HUELLA URBANA POR MEDIA ANUAL.

CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA		superficie (has)	% relativo	crec. has	media/ anual	% crec. has
	hasta 1950	1.000ha	14%			
	hasta 1963	1.600ha	22%	600ha	46ha	9,5%
	hasta 1984	4.100ha	56%	2.500ha	119ha	39,7%
	hasta 1995	5.500ha	75%	1.400ha	127ha	22,2%
	hasta 2003	7.300ha	100%	1.800ha	225ha	28,6%
	Total crecimiento en 53 años			6.300ha		100,0%

FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Crecimiento Urbano de la ciudad de Cuenca, ICES-BID.



**CUADRO N° 4: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE OCUPADA POR LA HUELLA URBANA
POR AÑOS**

SUPERFICIE DEL AREA URBANA POR AÑOS					
CENTRO HISTORICO	1950	1962	1982	1995	2003
484,11	1.024,48	1.595,25	4.102,51	5.563,88	7.299,69

FUENTE: IDOM a partir de imágenes satelitales de alta resolución.



CAPITULO II

1 LEGISLACION E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION VIGENTES

La ciudad de Cuenca tiene una trayectoria de planificación a lo largo del tiempo, pero a pesar de esto, los procesos de crecimiento urbano en las últimas décadas han sobrepasado cualquier previsión de planificación existente, el área urbana de Cuenca se ha expandido durante las dos últimas décadas a un ritmo de una media anual de 120 hectáreas por año (sin considerar el área periurbana o de expansión hacia suelo rural) mediante un crecimiento poco compacto y de baja densidad que generan condiciones inadecuadas de acceso a servicios, vivienda, recreación y transporte entre otros. Como consecuencias de este crecimiento horizontal y disperso de la ciudad, son sin duda los elevados costos del suelo tanto urbanos como rurales, la dificultad de dotación de servicios básicos especialmente los de alcantarillado y telefonía, la ocupación de áreas de riesgo a inestabilidad de suelos e inundaciones y la dificultad en la cobertura del transporte público en términos de tiempos de recorrido y eficiencia del sistema.

Es así que uno de los retos importantes para Cuenca se traduce en enfrentar el crecimiento urbano de baja densidad que amenaza en constituirse en uno de los principales problemas para la ciudad si se consideran las limitaciones geográficas y de vulnerabilidad que tiene el territorio cantonal. Este proceso de expansión que obedece más a una política de mercado que al modelo previsto en los planes vigentes como la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo; y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Actualización 2015; ha traído como consecuencia una tendencia de crecimiento espontáneo de viviendas de manera desordenada en territorios periféricos a la ciudad, obligando a cambiar la vocación de los suelos rurales productivos a suelos urbanizables con las consecuencias que ha de suponer un crecimiento carente de planificación.

Para tener una mayor claridad de la realidad de Cuenca y su territorio se hace indispensable conocer de forma general los instrumentos de planificación que



rigen el territorio cantonal y como han influenciado en el crecimiento de la ciudad y el tratamiento específico que tiene el área periurbana o de expansión; para lo cual, en el presente capítulo, se tratará la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo en sus componentes e implementación y sus efectos de su aplicación en la Cuenca al 2015.

También se procede a revisar el contenido y la metodología del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca que fuera aprobado en el 2011 y actualizado en el 2015. En este estudio se analizará los principales componentes que estructuran el Plan, metodología empleada para su formulación y su aplicación en el territorio, de igual manera que lo señalado anteriormente, se pondrá énfasis en el análisis del tratamiento del territorio definido como periurbano o área de influencia.

Al ser el área periurbana un espacio de transición en donde coexiste lo urbano y lo rural, resulta indispensable conocer el tratamiento que los instrumentos de planificación le dan a la ciudad, así como al espacio rural que seguramente condicionan el comportamiento del periurbano y su existencia misma.

Un elemento adicional y relevante también consiste en conocer el proceso histórico del crecimiento de la ciudad y el comportamiento del área periurbana y su incorporación a la ciudad.

2 REFORMA, ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y CODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE SANCIONA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA: DETERMINACIONES PARA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO.

La Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo es un instrumento de planificación urbana que ha regido el crecimiento de la ciudad durante la última década, si bien su nombre se refiere a condiciones específicas del Área urbana, su regulación señala *“rige para el conjunto de asentamientos humanos del territorio del cantón Cuenca”* por lo tanto regula también el suelo rural.

Esta regulación del suelo rural, está referida específicamente en la ordenanza como Área de Influencia o de expansión de la Ciudad y al Suelo de las Cuencas Hidrográficas, de los Ríos: Tomebamba, Machángara, Yanuncay, Tarqui, Jadán y Sidcay que corresponden a vertiente oriental de la cordillera de los andes, pero no se determina regulación alguna para el territorio rural de la



vertiente occidental, quedando este territorio carente de regulación Cantonal. Cabe señalar que hay que reconocer que el espíritu de este instrumento de Ordenación Urbanística tal como indica su nombre, fundamentalmente es regular el suelo urbano y el área de influencia o de expansión de la ciudad.

2.1 MODELO TERRITORIAL EN LA ORDENANZA 2013

Para conocer las dinámicas que condicionan la existencia misma del territorio Periurbano de Cuenca, es indispensable estudiar lo que sucede en la ciudad y cuáles son los instrumentos que regulan su crecimiento y como estas condicionan o influyen en el periurbano.

Se ha buscado el documento del Plan de Ordenación del Territorio que debería sustentar la “Ordenanza de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano” (Ordenanza de uso y ocupación del suelo), documento que por lógica debió establecer los principios de la ordenación de la ciudad sobre las cuales se plantearon las diferentes propuestas que hasta hoy se encuentran en vigencia, sin embargo, tales documentos no se encontraron e inclusive se ha puesto de manifiesto que se desconoce de su existencia en el GAD Municipal de Cuenca, por lo que cabe preguntarse la razón por la que se puso el nombre a la Ordenanza que regula el Plan cuando este documento nunca fue conocido ni tratado como tal por las instancias municipales.

En función de lo señalado se procede a realizar únicamente una síntesis de los contenidos de la Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo y a realizar algunas puntualizaciones de cómo incide o condiciona la aplicación de ésta norma en el comportamiento del periurbano, por lo que su análisis referente al modelo territorial establecido en la misma, parte exclusivamente de la revisión e interpretación del documento de la Ordenanza en referencia.

2.1.1 DIVISION DEL TERRITORIO CANTONAL-ORDENANZA 2013

Para la aplicación de la Ordenanza de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y



Ocupación del Suelo Urbano (Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo); el territorio se divide en las siguientes áreas:

1. Las áreas urbanas, que comprenden:
 - a. A la ciudad de Cuenca, límite de área urbana legal;
 - b. A las cabeceras de las parroquias rurales;
 - c. A las urbanizaciones exteriores.
2. Área de influencia inmediata constituida por el territorio rural fijado como "Zona de expansión Urbana";
3. Resto del territorio rural cantonal;
4. Área tampón: territorio adyacente al centro histórico cuya finalidad es la de preservar los valores paisajísticos del centro histórico.

La ordenanza en referencia determina territorios homogéneos para la regulación del uso y ocupación del suelo; así:

- **ÁREAS URBANAS**, que comprende:

A la ciudad de Cuenca: Constituida a su vez por el territorio fijado como "Zona Urbana" con una superficie de seis mil setecientas cincuenta y cuatro hectáreas dividida, según se indica, en 105 Sectores de Planeamiento⁴, entendidos éstos como unidades geográficas y urbanísticas que incluyen predios con características físico-espaciales homogéneas. El área urbana de la ciudad tiene una extensión de 7 299,68 ha.

A las cabeceras de las parroquia rurales: De las 21 cabeceras parroquiales existentes, las 20 constituyen área urbana según indica la ordenanza, menos la cabecera de Chaucha. Adicionalmente indica. Los límites que se adoptan son los que se establecen en las demarcaciones definitivas de los planes de ordenamiento y cuando no tiene estos instrumentos se mantiene los establecidos para el V Censo de Población en 1990 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC

⁴ La Ordenanza de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano fue aprobada en el 2003, hasta la presente fecha han transcurrido 12 años de vigencia, por lo que esta información esta desactualizada. Según información constante en el Plan de Ordenamiento Urbano que se encuentra en desarrollo por el GAD Municipal de Cuenca, a la presente fecha el área urbana de Cuenca está conformada por 154 sectores que corresponde a los sectores que han sido objeto de nuevas planificaciones o actualizaciones en función de la realidad.



A las urbanizaciones exteriores aprobadas por el Concejo Cantonal de Cuenca

- **ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA:** Constituida por el territorio rural fijado como "Zona de Expansión Urbana". Se indica que este territorio abarca una superficie de *ocho mil novecientas setenta y seis hectáreas*; y la conforman.

Los sectores rurales con tendencias a la conformación de núcleos de población en un numero de 13 y que están identificados en los planos

Los corredores de crecimiento consolidados en torno a varias vías de conexión con los territorios rurales conformados por las franjas de suelo dados por la profundidad de los lotes con frente a ellas y no mayores a 75 metros.

Los corredores de crecimiento en proceso de consolidación con franjas de suelo que se ubican a ambos lados de las vías y corresponde a la profundidad de los lotes con frente a ellas, pero en ningún caso podrán ser mayores a 100 metros.

La cabecera de la parroquia rural Chaucha cuyo límite es el establecido en V Censo de Población en 1990 por el INEC-; y,

El Resto del Territorio Rural del Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca.

Al ser este el espacio, objeto de análisis del presente trabajo, conviene resaltar el hecho de que el área de influencia está constituida por una franja circundante al área urbana establecida como estratégica para el control del territorio. Contiene áreas que constituyen asentamientos humanos en proceso de consolidación; ejes o corredores de crecimiento e incluso áreas con riesgos y por lo tanto determinadas como no urbanizables, por lo que el concepto de su delimitación corresponde a una dimensión territorial establecida con una visión estratégica cuyo fin es regular y ejercer el control de la tendencia de uso y ocupación del suelo en el mismo.

Esta franja de Influencia Inmediata incluso rebasa su límite circundante a la ciudad y determina la cabecera parroquial de Chaucha como parte del área de Influencia y de expansión de la ciudad a pesar de la distancia, situación que confirma que se trata de una delimitación estratégica para el Control y Gestión del Suelo.



En conclusión se trata de un territorio definido con una visión estratégica para la gestión y control del territorio en función de la cercanía con el área urbana de la ciudad de Cuenca; y en el caso de la cabecera parroquial de Chaucha la misma que a pesar de su distancia, es necesario ejercer el control de su crecimiento como cabecera parroquial a través de la regulación del uso y ocupación del suelo.

RESTO DEL TERRITORIO RURAL CANTONAL: Que abarca la superficie comprendida entre el límite del Área de Influencia Inmediata de la Ciudad y el límite del cantón Cuenca. Sus determinantes están referidas específicamente a las Cuencas Hidrográficas de los Ríos Tomebamba, Machángara, Yanuncay, Tarqui, Jadán y Sidcay. Como ya se mencionó anteriormente esta regulación corresponde al territorio del resto del área rural de la cordillera oriental del Cantón y su delimitación obedece a la conformación de un sistema territorial fundamentado en la funcionalidad del territorio a través de cuencas hidrográficas y la Gestión del Agua. Cabe resaltar que la Ordenanza en vigencia deja sin regulación el territorio de la cordillera Occidental del Cantón Cuenca, razón por la que no se puede establecer con claridad lo establecido en el modelo actual para este territorio, más allá de la regulación de las cabeceras parroquiales rurales.

2.2 DETERMINACIONES DE USO Y OCUPACION DEL SUELO

En cuanto a la asignación de los determinantes de uso y ocupación del suelo, mantiene la división del territorio señaladas y para el tratamiento específico de la ciudad divide en sectores de planeamiento o unidades geográficas con criterios de homogeneidad, que si bien en la ordenanza de 1998 señalaba 154 sectores, en la actualidad llegan a los casi 200 sectores. Esto muestra que la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo, con ya más de 17 años de vigencia no responde a los requerimientos de la ciudad por lo tanto se requiere urgente un nuevo instrumento de planificación que oriente el desarrollo del Cantón y la Ciudad misma.

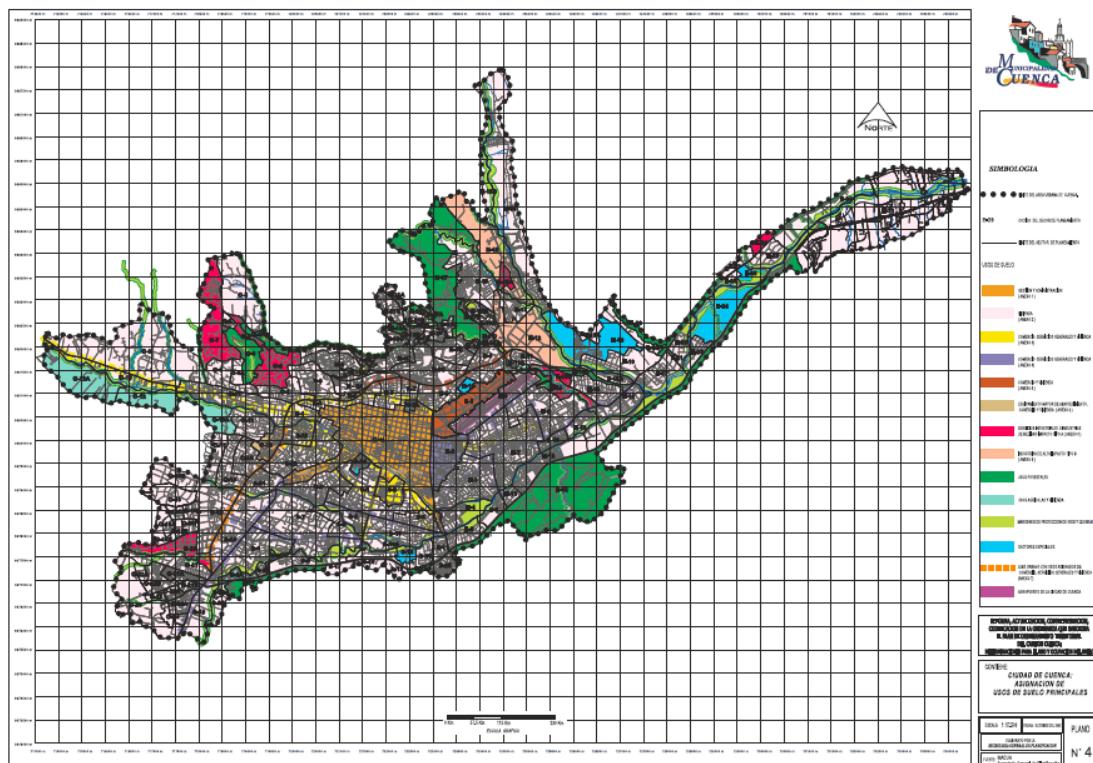
2.2.1 USOS DE SUELO

En cuanto a la determinación de usos de suelo en las áreas urbanas, la ordenanza determina los Usos a permitirse en cada sector y clasifica como principales, complementarios y compatibles.

Cabe insistir en que este análisis esta realizado únicamente sobre la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo ya que no se ha podido tener acceso a los documentos que sirvieron de sustento para la elaboración de la misma.

Sin embargo por su contenido cartográfico se puede establecer que los territorios homogéneos-sectores, están fundamentados en estudios como: la topografía, riesgos a inestabilidad de suelo⁵, grados de consolidación, densidad poblacional, vialidad, entre otros, lo que permitió la definición en la propuesta o modelo territorial de la asignación de usos que se determinan para cada sector y se muestran a continuación:

MAPA N° 4: SECTORES DE PLANEAMIENTO DEL AREA URBANA DE CUENCA SEGÚN ORDENANZA EN VIGENCIA (2003)



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Ordenanza 2003

Los sectores de planeamiento codificados como: N-4A, N- 17, N- 17A, N- 19A, N-21 B, S-9C, S-12, S-18, S-15B, E-20, E-32, 0-3, 0-4A, se determinan como uso principal el forestal, en los sectores de planeamiento S-9A, 0-12, 0-12A y

⁵Estudio de Amenazas Geodinámicas e Hidrológicas realizado por PRECUPA,



O-13A, se destinan las actividades agrícolas como uso principal y el sector O-14 se determina como uso principal el equipamiento urbano mayor de abastecimiento, comercio y vivienda que principalmente corresponde al sector de la Feria Libre-El Arenal, teniendo todos ellos como uso compatible la vivienda unifamiliar.

Los sectores N-15A, E-14, E-15C, E-28, 0-2, 0-4, 0-7, 0-20 y N-12 y N-15 que se destinan a industria de alto impacto y de mediano impacto respectivamente.

En el resto de sectores el uso principal mayoritariamente corresponde a vivienda, comercio y servicios generales.

Cabe destacar que en ciertos sectores cuyo uso principal es la vivienda, se establece como usos compatibles, los de servicios industriales y los de producción artesanal y manufacturera de bienes compatibles con la vivienda, condicionados a su funcionamiento. Esta combinación de usos muestra una clara intención de generar una mixtura que contribuya a la multifuncionalidad del territorio.

Para las áreas de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca y Resto del Territorio Rural Cantonal, establece como uso principal la vivienda combinada con los Servicios Industriales e Industria de mediano Impacto Tipo B., por lo tanto en condiciones muy similares a las otorgadas para las áreas urbanas en cuanto a vivienda, el comercio y los servicios cuya única diferencia es el tamaño de lote. Como señalamos en párrafos anteriores, esta mezcla de usos tiene una clara intención de multifuncionalidad del territorio, pero en muchas ocasiones esta intención de multifuncionalidad -sin un control eficiente- resulta inducir a una lectura de caos funcional e incompatibilidad de usos que genera molestias a los ciudadanos asentados en las áreas colindantes a los usos industriales.

Como se puede establecer a partir de lo señalado, los usos asignados al área de influencia o de expansión de la ciudad, son similares a los del área urbana por lo que en términos prácticos estos territorios se constituyen es una extensión de la ciudad condicionados únicamente a un mayor tamaño de lote, generando una imagen de ciudad dispersa.

En cuanto a los usos a permitirse en el resto del territorio rural se asigna la vivienda combinada con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala, condicionada al tamaño de lote, el acceso y la dotación de servicios de agua y saneamiento incluidos los sistemas alternativos.



En este territorio si bien se combina con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala, la posibilidad de fraccionamiento previsto propende a la generación de parcelas pequeñas o minifundios en donde siempre es posible construir. Esta condición puede ser la razón por la cual en una lectura del paisaje rural circundante a la ciudad se puede observar un edificado disperso, en condiciones muy similares a los existentes en la periferia del área urbana y que en estricto sentido corresponde al periurbano de Cuenca.

2.2.2 CARACTERÍSTICAS DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Como se señaló en párrafos anteriores, es necesario realizar la lectura del modelo presente en el territorio Cantonal a fin de entender las dinámicas tanto urbanas como rurales que influencia el comportamiento del área periurbana, motivo del presente trabajo.

En el caso de las áreas urbanas la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo define los parámetros que conforman la lectura de la morfología del entorno construido cuyas determinantes que norma son: altura máxima de la edificación, frente mínimo, retiro frontal y lateral, lote mínimo y pisos adicionales, entre otros que complementan.

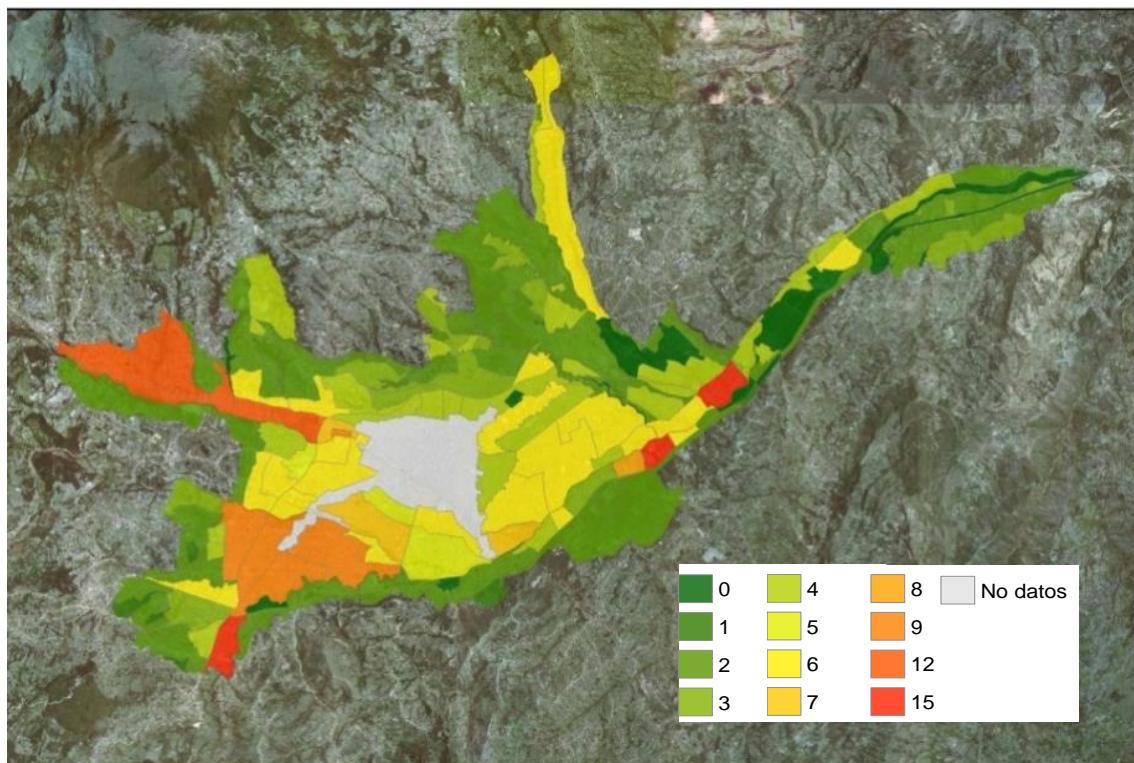
Es importante hacer algunas puntuaciones necesarias para poder avanzar en la reflexión en la formulación y aplicación de la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo al que nos referimos en el presente estudio. Las condiciones en las que se formuló fueron muy específicas. Se conoce que a la fecha de formulación de la ordenanza no se contaba con los levantamientos prediales y la información catastral, lo que seguramente fue la mayor limitante para el desarrollo de propuestas.

Según el plano de alturas la Ordenanza en referencia, en la ciudad se permite edificaciones de hasta de 15 pisos de altura en la zona sur oeste de la ciudad, específicamente en los ejes de la Av. de las Américas y González Suárez, Av. Ordoñez Lasso y sector de la Av. Don Bosco. Entonces se puede interpretar que hay una clara intención de convertir los ejes oeste (Ordoñez Lasso) y Sur (Av. Loja) en zonas con mayor densidad y características de ocupación del suelo que las del resto de la ciudad.

Sin embargo, es evidente que este modelo de crecimiento no se ha concretado en estos 17 años de vigencia de la ordenanza, si bien existen algunas edificaciones en altura, estos sectores se caracterizan por la presencia de

edificaciones de hasta tres pisos lo que ratifica un crecimiento horizontal de la ciudad.

MAPA N° 5: ALTURA MÁXIMA DE LA EDIFICACIÓN POR SECTOR DE PLANEAMIENTO SEGUN LA ORDENANZA EN VIGENCIA-2003



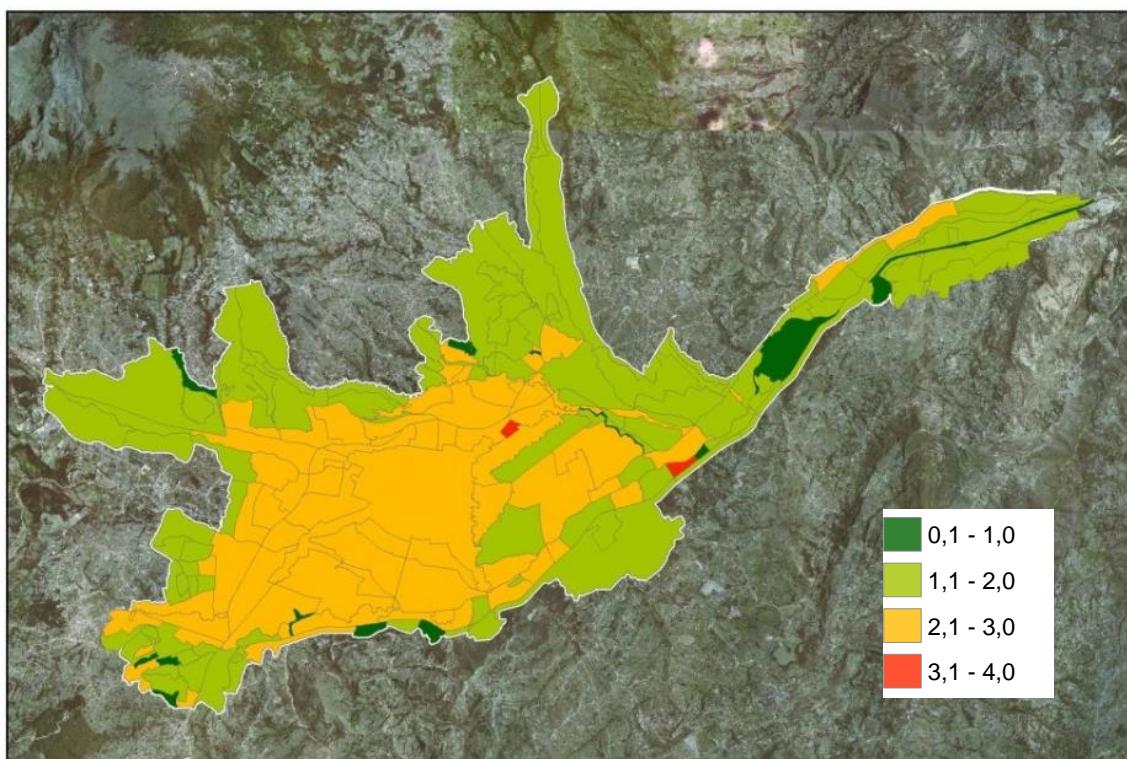
FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Cuenca, Ciudad Sostenible/ Plan de Acción ICES-BID.

Por otra parte, la zona perimetral al casco histórico se propone un rango de 4 a 6 pisos de altura, mientras que en la zona sur del aeropuerto se planea una zona de 6 pisos, sin embargo, por limitaciones aeronáuticas de aproximación, estas alturas incluso fueron modificadas, presentando en la actualidad una altura media de tres pisos. El resto de las zonas, marcadas en tonalidad verde en el Mapa N°5, la ordenanza plantea un máximo de 4 pisos de altura, en la actualidad presenta una media de dos pisos. La ordenanza en vigencia busca que los ejes viales en dirección sur se consoliden con una mayor altura hasta el borde con la autopista, y en el resto de las áreas se promueve la edificación de menor altura.

Revisando el cuadro N°5 y el Mapa N°6 es evidente que las condiciones previstas en la Ordenanza en vigencia no se han cumplido. La densidad bruta actual del área de la ciudad es de 51.11 hab. /ha., lo que demuestra que

Cuenca tiene un crecimiento horizontal, poco compacto y de baja densidad.
(Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015)

MAPA N° 6: ALTURAS MEDIAS REAL DE LA EDIFICACIÓN POR SECTORES DE PLANEAMIENTO



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Cuenca, Ciudad Sostenible/ Plan de Acción ICES-BID.

Si comparamos las expectativas de la ordenanza en relación a la altura de la edificación con lo realmente ejecutado hasta el momento en la ciudad podemos decir que en todas las zonas del área urbana prima las edificaciones de dos pisos que representa el 70.11% del total de edificaciones en el área urbana, seguido de edificaciones de 3 a 4 pisos con el 14.35% y apenas el 0.03% de edificaciones que superan los 10 pisos de altura en la ciudad. Esto muestra lo antes mencionado en cuanto al crecimiento horizontal de la ciudad.



CUADRO N° 5: EDIFICACIONES DE LA CIUDAD DE CUENCA POR NÚMERO DE PISOS SEGÚN ZONAS.

NUMERO DE PISOS DE LAS EDIFICACIONES EN LA CIUDAD									
RANGO (pisos)	1 a 2	3 a 4	5 a 6	7 a 9	10 a 12	13 a 15	16 a 20		
ZONA	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	TOTAL	%
NORTE	10052	2262	55	19	0	1	0	12389	18,36%
SUR	11102	2078	133	50	7	1	0	13371	19,82%
ESTE	15353	3321	85	8	1	0	0	18768	27,82%
OESTE	11226	2110	86	16	5	6	3	13452	19,94%
CENTRO HISTORICO								9480	14,05%
TOTAL	47733	9771	359	93	13	8	3	67460	100,00%

FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015

Entonces cabe señalar que a pesar de que en la actualidad, existan edificios dispersos en altura que alcanzan los 20 pisos (especialmente en la zona de la Av. Ordoñez Lasso) la media resultante de las zonas previstas por la ordenanza para receptar edificaciones en altura; no supera la media de 3 pisos en dichos sectores. (BID/GAD Municipal de Cuenca, 2015)

Es decir, existen edificios en altura, que se distribuyen por la ciudad de forma puntual y que más que responder a un patrón de crecimiento de una zona homogénea son actuaciones aisladas que no conforman una imagen de conjunto. Por lo tanto en relación a las alturas permitidas de la edificación la realidad construida se aleja de lo conceptualizado en la ordenanza, a esto no hay que olvidar que la altura de la edificación condiciona la imagen urbana de una ciudad.

En cuanto a los tipos de implantación de la edificación se determinan como: aislada, pareada y continua. Estos tipos de implantación se distribuyen de tal forma que la opción aislada o pareada tiene gran presencia casi en el total de la ciudad –con excepción del Centro Histórico y Corredores de Crecimiento, lo que ha aportado a la imagen de ciudad dispersa. Cabe indicar que la tipología continua ligada a la altura de la edificación en términos de análisis formal es la que permite configurar una imagen compacta de la ciudad.

En cuanto a la densidad, la Ordenanza plantea la densidad de vivienda, estableciéndose una densidad máxima de hasta 260 viv./ha., valores que se consideran como altos según la metodología ICES-BID, e incluso sobrepasa el criterio de sostenibilidad señalado en esta.

Las densidades más altas previstas en la Ordenanza en vigencia se encuentran en las zonas próximas al CH y en los Ejes Urbanos que estructuran la ciudad, tales como con frente a la Av. de las Américas, Ordoñez Lasso y

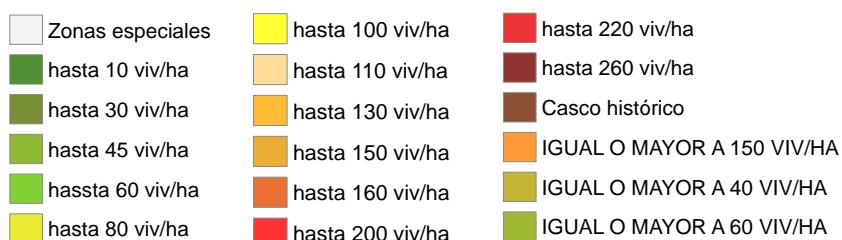
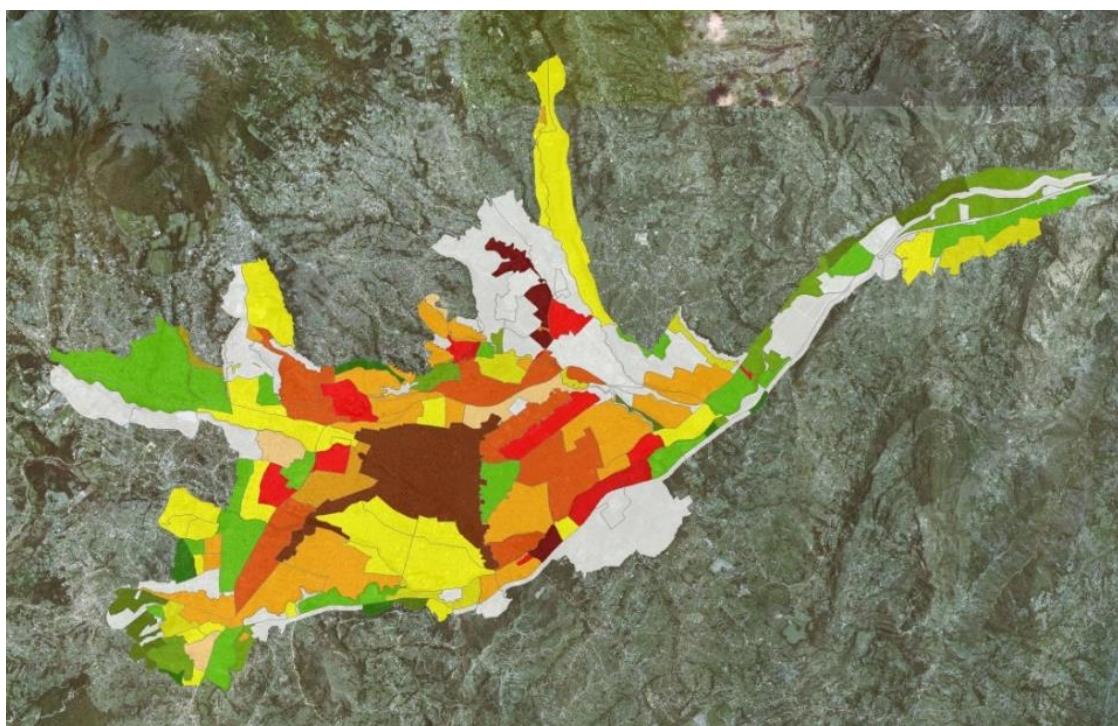
Remigio Crespo y en las zonas periféricas se plantean en densidades que se aproximan a las 60 viv./ha.

CUADRO N° 6: TIPO DE SUELO URBANO POR ÁREA Y NÚMERO DE LOTES.

TIPO DE SUELO	AREA (Ha)	NUMERO DE LOTES	%
SUELO URBANO	7301,19	90648	100,00%
SUELO URBANO VACANTE	766,95	13734	10,50%

FUENTE: GAD Municipal de Cuenca; Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015

MAPA N° 7: DENSIDADES DE VIVIENDA POR SECTORES DE PLANEAMIENTO SEGÚN LA ORDENANZA EN VIGENCIA 2003



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Cuenca, Ciudad Sostenible/ Plan de Acción ICES-BID.



Haciendo una comparación de lo planificado con lo ejecutado, es evidente que los resultados son muy similares a los parámetros de los determinantes estudiados anteriormente. Las densidades ejecutadas en el territorio se quedan muy por debajo de las planteadas por el cuerpo normativo según como se puede observar en el plano adjunto. Esto quizás se debe al hecho de que para la formulación de las propuestas plasmadas en la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo no se contó con la información predial y menos aún de las secciones de vía que es una de las condiciones establecidas en la ordenanza para edificar en altura.

En la actualidad se dispone de un total aproximado de 766,95 ha. De suelo vacante dentro del límite urbano, es decir, un 10,50% de suelo que está aun disponible en la ciudad para ser construido. Este indicador traducido a número de lotes corresponde a 13734 lotes vacantes de un total de 90648, es decir, el 15,15% del total de lotes existentes en la ciudad de Cuenca.

La zona oeste de la ciudad de Cuenca es en donde mayor número de lotes vacantes existe, por lo que podría decirse que se trata todavía de un sector en proceso de consolidación. Vale aclarar que este cálculo de lotes vacantes ya excluye las áreas verdes y con limitaciones topográficas.

CUADRO N° 7: NÚMERO DE LOTES VACANTES POR RANGO DE TAMAÑO SEGÚN ZONAS

LOTES VACANTES POR ZONA Y EN RANGOS (m ²)													
RANGO	MENOS DE 75	75-100	100-200	200-300	300-500	500-900	900-1200	1200-1500	1500-3000	3000-5000	MAS DE 5000	TOTAL	%
ZONA	NUMERO	NUMERO	NUMERO	NUMERO	NUMERO	NUMERO	NUMERO	NUMERO	NUMERO	NUMERO	NUMERO		
NORTE	43	68	997	937	404	195	59	35	71	20	18	2847	20,73%
SUR	42	30	697	704	544	265	48	36	34	8	5	2413	17,57%
ESTE	9	7	943	281	331	364	178	114	184	44	34	2489	18,12%
OESTE	38	74	1337	1156	1070	610	192	130	201	58	20	4886	35,58%
CENTRO HISTORICO												389	2,83%
URB. EXTERIORES												710	5,17%
TOTAL	132	179	3974	3078	2349	1434	477	315	490	130	77	13734	100,00%

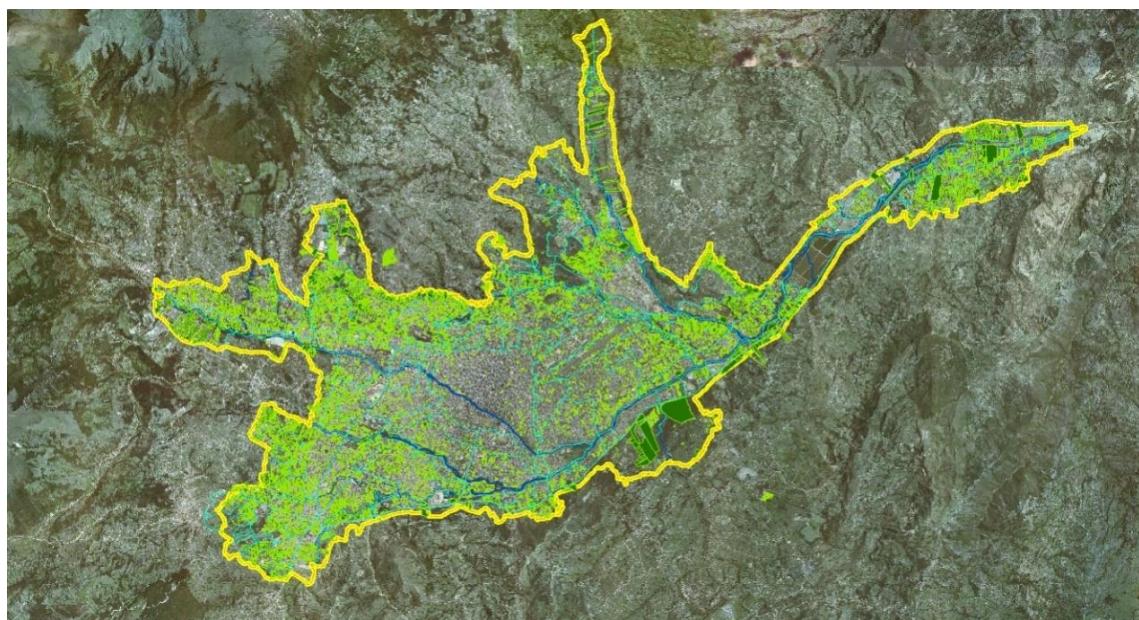
FUENTE: GAD Municipal de Cuenca; Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015

Conforme lo analizado podemos concluir que en términos de lotes construidos la ciudad muestra un grado de consolidación importante del suelo del casi 90%, lo que hace suponer que la ciudad ha llegado a su consolidación; sin embargo,

si consideramos los determinantes del suelo de la ciudad como altura y densidad y los previstos en la Ordenanza en Vigencia, esta ocupación resulta ficticia, pues el crecimiento de la ciudad es horizontal cuya media de altura de la edificación está en los 3 pisos. Determinaciones que confirman el supuesto planteado de crecimiento horizontal y de baja densidad de la ciudad.

Al existir una ficticia consolidación del suelo, resulta evidente que la población busca nuevas alternativa de emplazamiento para desarrollar sus actividades, constituyéndose el área periurbana a la ciudad, en su principal opción de ocupación. A esta condición también se suman los costos más bajos del suelo y relativa cercanía a la ciudad.

MAPA N° 8: LOTES VACANTES EN EL ÁREA URBANA DE CUENCA



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca. 2013

Se puede deducir entonces que la normativa vigente se limita a regular condiciones existentes del territorio, pues permite la ocupación con edificaciones casi en la totalidad del área de influencia, condicionada únicamente al tamaño de lote, acceso al predio y la dotación de servicios, dejando a la voluntad de los propietarios el tiempo de ocupación de lotes, y las condiciones mínimas de densidad y altura de la edificación a construir, situación que se suma a los procesos de especulación del suelo, la oferta y demanda del mercado y las preferencias ciudadanas por la vivienda unifamiliar. (BID/GAD Municipal de Cuenca, 2015)



Una vez que hemos tratado de manera breve el comportamiento urbano de la ciudad de Cuenca y sus formas de ocupación; se pueden asumir, que lo que pasa en el área definida como urbana, condiciona también las dinámicas del territorio periurbano y sus mecanismos de vinculación.

Se debe también señalar que la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo, también establece regulaciones de uso y ocupación del suelo para los territorios establecidos en la división, como *cabeceras de las parroquias rurales* hasta que cuente con planes de ordenación específica, estableciendo determinantes de uso y ocupación del suelo tal como altura máxima de la edificación. Establece:

- a) Tamaño de lote mínimo: 250 metros cuadrados;
- b) Frente mínimo: 8 metros para la edificación continua y 12 metros para la edificación aislada;
- c) Relación frente / fondo: Comprendida entre 0,25 y 1;
- d) Tipo de implantación de la edificación: Continúa sin retiro frontal y aislado con retiro frontal.
- e) Altura máxima de la edificación: 3 pisos;
- f) Retiro frontal mínimo: 5 metros y retiros laterales y posterior mínimos: 3 metros; y, varias determinaciones complementarias

Al igual que lo que sucede en área urbana-ciudad, en el caso de las cabeceras parroquiales determinadas como urbanas, presenta una baja ocupación del suelo, con características de un crecimiento horizontal de los asentamientos poblados, la ocupación del territorio rural resulta ser muy dispersa lamentablemente en desmedro de las actividades agrícolas y la desnaturalización de la identidad de estos territorios.

Condiciones similares se determinan para el Área de Influencia Inmediata que está constituida por: los sectores rurales con tendencias a la conformación de núcleos de población; Los corredores de crecimiento consolidados; Los corredores de crecimiento en proceso de consolidación; La cabecera de la parroquia rural Chaucha; y, El Resto del Territorio Rural del Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca.

Y finalmente se regula también el uso y ocupación del Resto del Territorio Rural Cantonal.

Cabe señalar que el GAD Municipal de Cuenca, se encuentra realizando los estudios del Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, en donde, en la etapa del diagnóstico del área urbana-ciudad cuando se refiere a los grados de consolidación y su clasificación; determina tres tipos de suelo así: suelo urbano



consolidado, suelo urbano en proceso de consolidación y suelo vacante. Para determinar cuándo un territorio se encuentra consolidado o no; indica que “se ha utilizado la información predial entregada por la Dirección de Avalúos, Catastros y Estadísticas respecto a número de lotes y numero de lotes vacantes por sector de planeamiento, si porcentualmente la ocupación de un sector de planeamiento es igual o mayor al 80% se le considera como suelo urbano consolidado, todo lo que esté por debajo del 80% se considera como suelo en proceso de consolidación.” En este sentido y siguiendo los parámetros establecidos para la evaluación del estado actual o diagnóstico se establece que: “el suelo urbano consolidado de la ciudad de Cuenca alcanza una superficie de 3145,15 Ha; lo que significa aproximadamente el 40,74% del total de suelo urbano, los sectores consolidados corresponden fundamentalmente al Centro Histórico y a los sectores de planeamiento colindantes y más cercanos al mismo, limitados de manera general al Norte por la Av. De las Américas, al Sur por el Rio Tarqui y la Autopista Cuenca-Azoques, al Oeste por la Av. De las Américas y al Este por la Quebrada de Milchichig” **(Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015)**

CUADRO N° 8: CLASIFICACIÓN DEL SUELO POR ÁREA Y PORCENTAJE SEGÚN TIPO

CLASIFICACION DEL SUELO	AREA (Ha)	%
SUELO URBANO CONSOLIDADO	3145,15	40,74%
SUELO URBANO EN PROCESO DE CONSOLIDACION	3619,88	46,88%
SUELO URBANO NO COMPUTADO	955,94	12,38%
SUELO URBANO TOTAL	7729,97	100,00%

FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Cuenca, borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca.

De lo señalado apenas el 40 % del suelo del área urbana está consolidado o sus lotes se encuentran ocupados en un porcentaje mayor al 80%, sin embargo también es necesario considerar que esta consolidación es relativa ya que depende también del cumplimiento de los determinantes previstos en la planificación por lo que al existir un crecimiento horizontal de la ciudad, con un predominio de edificaciones de dos y tres pisos de altura destinadas a vivienda unifamiliar en su mayoría, esta determinación de consolidación resulta ser únicamente en términos de presencia de edificación por lote.



2.2.3 TRATAMIENTO DEL PERIURBANO O ÁREA DE INFLUENCIA EN LA ORDENANZA DE REFORMA, ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y CODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE SANCIÓN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA: DETERMINACIONES PARA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO

El Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca en este cuerpo normativo tiene un tratamiento espacial, se reconoce como un territorio con características específicas en donde la ciudad ejerce una influencia directa.

Abarca una superficie de ocho mil novecientas setenta y seis hectáreas e indica que corresponde al “Área de *Influencia Inmediata*” de la ciudad de Cuenca, constituida por el “territorio rural” fijado como “Zona de *Expansión Urbana*”.

Cabe resaltar que desde el año 1993, se establece este territorio para el crecimiento urbano o de expansión futura de la ciudad de Cuenca, determinación que se realiza seguramente por las tendencias de consolidación y uso que se presentaba ya a la época de su definición y que son ratificadas cinco años después en la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo de 1998

A fin de facilitar la comprensión del tratamiento y conformación que le da la Ordenanza al área de influencia o de expansión de la ciudad, procederemos al análisis de los espacios que lo conforman y de las determinaciones de uso y ocupación del suelo que lo regulan.

- *Los sectores rurales con tendencias a la conformación de núcleos de población:* Buenos Aires; La Libertad; La Floresta de Sayausí-Barrio 3 de Mayo; San José de Balsay; Bellavista de Sayausí; Racar; Pumayunga; El Carmen del Verdillo-Cruce del Carmen; Mayancela-Progreso-San Vicente; Corpanche; Corazón de Jesús de Ricaurte; Molino Pamba-Barrio El Cisne de Ricaurte-Barrio La Inmaculada; Huajibamba La Merced; Chaulabamba; Chilcapamba; Rayoloma; y, Altos de Machángara. Corresponde a 11 sectores que si bien pertenecen al área rural, presentan tendencias de consolidación evidentes.

La mayoría de estos sectores –excepto la cabecera parroquial de Chaucha- se encuentran adyacentes al área urbana o ciudad definida como tal en la división del suelo, caracterizados por una ocupación en torno a corredores de crecimiento y con presencia de edificaciones dispersas con condiciones de

ocupación y morfología referente a número de pisos de las edificaciones y los tipos de emplazamiento similares a los presentados en el área urbana.

GRAFICO N° 4: SECTOR DE CHILCAPAMBA, PARROQUIA RURAL EL VALLE.



FUENTE: Imagen Satelital, GAD Municipal de Cuenca.

Su crecimiento se da principalmente en torno a la presencia de vías que conectan la ciudad con las cabeceras parroquiales rurales; entonces es de suponer que constituyen espacios de continuidad al área urbana. Los usos previstos para estos territorios corresponden a Vivienda, combinados con actividades agrícolas, Comercio, Servicios Generales, Servicios Industriales e Industria de mediano Impacto tipo A.

En las fotografías satelitales N° 1 y N° 2, se puede observar imágenes que son un buen ejemplo de las condiciones que presentan los territorios determinados como sectores rurales con tendencias a la conformación de núcleos de población.

Guncay: Asentamiento Poblacional atravesado por la Vía al Valle, se denota como un territorio en proceso de consolidación con una evidente presencia de edificaciones unifamiliares de dos plantas.

Para los Sectores Rurales con tendencias a la conformación de núcleos de población *la Ordenanza determina como uso principal la vivienda “combinados con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala y con las determinaciones complementarias de funcionamiento que se indican en dichos anexos.”*



GRAFICO N° 5: SECTOR DE RACAR, PARROQUIA RURAL SININCAY



FUENTE: Imagen Satelital, GAD Municipal de Cuenca. Racar: Asentamiento Humano Rural, considerado como sectores rurales con tendencias a la conformación de núcleos de población, se evidencia como un sector en proceso de consolidación con fuerte presencia de edificaciones especialmente a lo largo de la vía a Sinincay.

Se establecen las determinaciones como Tamaño de lote mínimo: 750 m²; Frente mínimo: 15 metros; y, Relación frente / fondo: 0,25 y 1.

También establece que para autorización de actuaciones urbanísticas “que deberán hallarse comprendidos en el área de cobertura de los sistemas de agua y saneamiento que operan en el cantón, incluyendo los sistemas alternativos y existir suficiente capacidad en ellos para la prestación de tales servicios.”

Como se puede interpretar los usos asignados corresponde a los determinados también para el área urbana condicionados únicamente, al tamaño de lote, dotación de servicios y acceso. Se establece que todo lote es susceptible de ser construido, incluso si no tiene acceso a través de una vía planificada condicionado únicamente a la superficie de los lotes.

Estas determinantes hacen posible que todo el territorio que presente condiciones para ser construido –con excepción de los suelos susceptibles a inestabilidad de suelos- pueden hacerlo, entonces no resulta extraño que el disperso edificado este en gran parte de estos territorios y lamentablemente sin

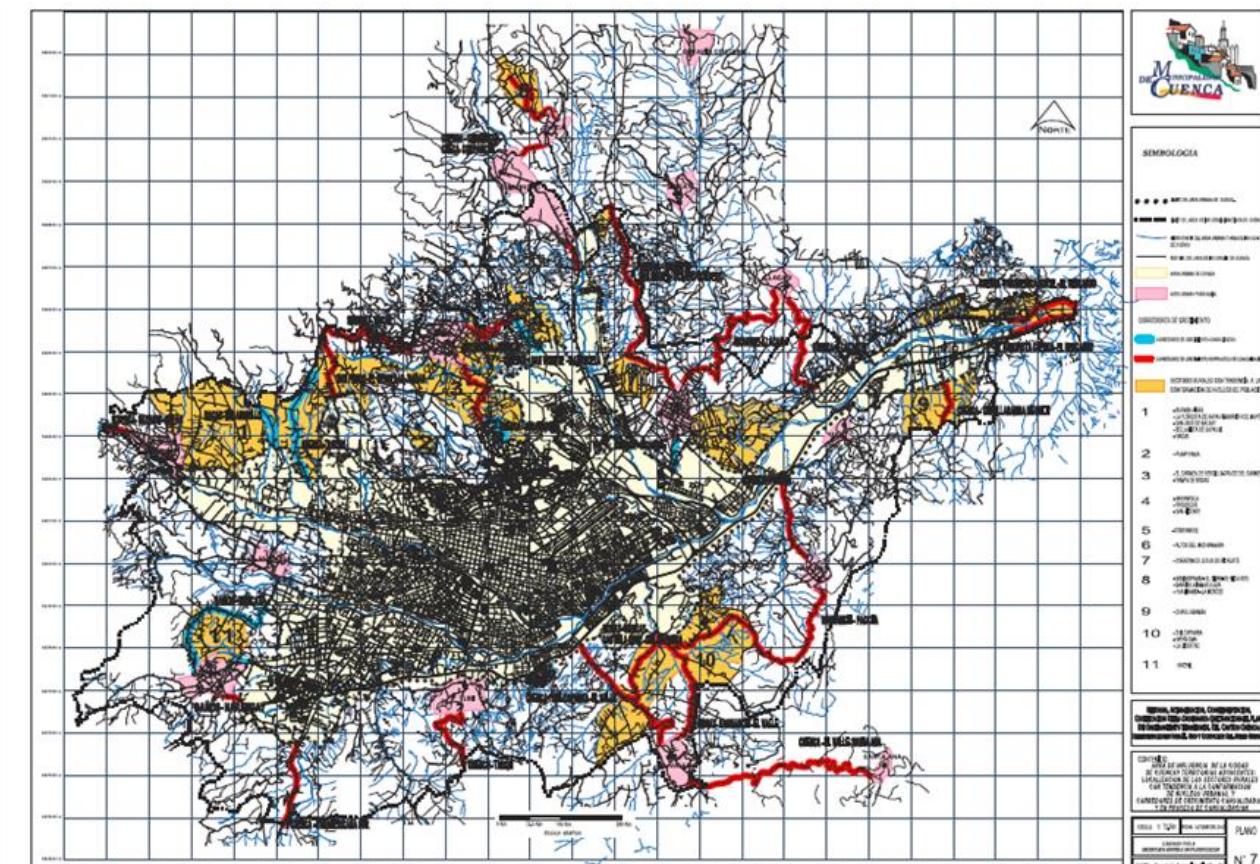


planificación que regule las condiciones de ocupación ni previsión de crecimiento programado del suelo. Es entonces quizás ésta determinación la que fomenta el crecimiento disperso y no programado del territorio rural y fomenta una de las problemáticas que más se repiten en el área rural de Cuenca que es la vivienda construida en torno a vías.

Corredores de crecimiento consolidados se localizan en torno a vías: Racar-Río Amarillo; Cuenca-Mayancela; Cuenca-Baños; Cuenca-Ricaurte; Cuenca-Racar; y, Baños-Huizhil-Misicata, y según este cuerpo normativo, se entienden conformados por las franjas de suelo que se ubican a ambos lados de las vías, sus anchos están dados exclusivamente por la profundidad de los lotes con frente a ellas, pero en ningún caso mayores a 75 metros medidos desde el eje de las vías. Los usos previstos corresponden a Vivienda, combinados con actividades agrícolas, Comercio, Servicios Generales, Servicios Industriales e Industria de mediano Impacto tipo A.

Corredores de crecimiento en proceso de consolidación en tomo a las vías: Sayausí-Gúlag; Miraflores-Sinincay-Racar; Checa-Corpanche; Cuenca-Ricaurte-San Miguel-Altos del Machángara; Ricaurte-Llacao; Cuenca-Llacao; El Valle-cabecera parroquial de Santa Ana Cuenca-Paccha; Cuenca-Nulti; Turi-Gullanzhapa-Tarqui; Baños-Narancay; Misicata-San Joaquín; Baños-Misicata; Cuenca-Panamericana Norte-El Descanso; Cuenca-Panamericana Sur; Autopista Cuenca-El Descanso; Monay-Guncay-Castilla Cruz-Chilcapamba; Monay-Baguanchi-El Valle; Cuenca-Baguanchi-Paccha; Cuenca-Chilcapamba-El Valle; Cuenca-Chiquintad-Checa; Mayancela-Sinincay; y, San Pedro-El Cebollar-Racar, conformados por las franjas de suelo que se ubican a ambos lados de la vías y sus anchos están dados por la profundidad de los lotes con frente a ellas, pero en ningún caso serán mayores a 100 metros medidos desde el eje de las vías. Al igual que los anteriores los usos previstos son Vivienda, combinados con actividades agrícolas, Comercio, Servicios Generales, Servicios Industriales e Industria de mediano Impacto tipo A.

MAPA N° 9: AREA DE INFLUENCIA O DE EXPANSIÓN SEGÚN LA ORDENANZA EN VIGENCIA 2003



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Ordenanza de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano.



Entonces es posible establecer que en estos territorios, si bien corresponden a suelos rurales, declarados como áreas de expansión de la ciudad, tienen las mismas posibilidades de uso y ocupación del suelo, condicionadas únicamente a requisitos de infraestructura, topografía y no ser susceptible a inestabilidad de suelo. Es decir se puede edificar en condiciones similares a las urbanas, el único cambio se da en cuanto a densidades permitidas, sin embargo no debemos olvidar que el área urbana en si presenta condiciones de horizontalidad porque lo establecido en la norma no se cumple en cuanto a condiciones de edificabilidad por los tamaños de lotes existentes y las condiciones para la edificabilidad, la preferencia de la población cuencana a la vivienda unifamiliar y la falta de exigencia de determinaciones mínimas a cumplir para garantizar el modelo deseado y no dejar tales determinaciones a los intereses de los propietarios de los predios y del mercado.

En el Resto del territorio rural del área de influenciase permiten las parcelaciones para vivienda combinada con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala, cuando tenga frente a vías, caminos vecinales o senderos existentes y se cumplan con el tamaño mínimo de parcela de 1500m².

2.3 CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO TERRITORIAL VIGENTE- ORDENANZA 2003

Cuenca urbana presenta densidades consideradas como bajas, muestra un crecimiento horizontal caracterizado por edificaciones de 2 a 3 pisos y con tipologías de emplazamiento de edificaciones que ahonda la dispersion de la ciudad.

Este crecimiento agresivo y visiblemente desordenado del territorio periurbano genera una gran presion sobre los territorios ecologicamente sensibles y agro-productivos, obligando al cambio de actividades y transformación del suelo que contribuyen al mercado informal y la especulacion. Esta situacion se agrava aún mas cuando este crecimiento se da en zonas de riesgo.

Si bien la ordenanza en vigencia busca la diversificación de usos en el territorio, la permisibilidad en el área urbana provoca situaciones de incompatibilidades de usos que no favorecen la armonia del desarrollo de las actividades en la ciudad.



La ordenanza en vigencia hace una amplia delimitación del territorio urbano y del suelo de expansión, lo que genera que la tendencia en crecimiento horizontal sea factible.

La ordenanza establece máximos permitidos pero la inexistencia de valores mínimos en cuanto a alturas y densidades; deja permisibilidad para la ocupación del territorio conforme la voluntad del propietario que responde a sus intereses y los del mercado y no a la planificación prevista para la ciudad que vela por el interés común, además de abrir una puerta a la especulación del suelo en la ciudad, las cabeceras parroquiales y el área de influencia o de expansión.

La implementación de lo planificado en la Ordenanza para la Ciudad, no se cumple debido a la flexibilidad para construir en casi la totalidad del área de expansión lo que genera un crecimiento disperso y por lo tanto, cargas adicionales en la dotación de servicios de infraestructura, equipamientos y transportes.

La determinación de suelo urbano no marca ninguna diferencia, pues el derecho a construir en el predio se puede ejercer en casi cualquier sitio del territorio cantonal; En el rural las autorizaciones para construcción están condicionadas únicamente al tamaño de lote y los servicios básicos, a esto se suma el hecho de que hay un fuerte arraigo por la construcción unifamiliar, por lo que, la construcción es posible en lo urbano y lo rural en condiciones casi similares.

La adjudicación de autorizaciones no está sujeta a una clasificación de suelo, sino a las condiciones del predio, su relación con vías y servicios básicos. Por tanto, la determinación como urbano, área de expansión o rural no tiene un efecto jurídico como tal.

Tomando como conclusión lo señalado en el documento de Cuenca, Ciudad Sostenible del BID, “el crecimiento de la ciudad queda a merced de la acción individual de cada propietario que cumpla unos requisitos mínimos de proximidad a viales, servicios y topografía, de manera que la ordenanza a nivel residencial no ejerce como controlador de la ocupación del territorio y sobre todo, no ejerce como instrumento que obligue a cumplir los objetivos, estrategias e intenciones que la municipalidad busca a través del documento.

Referente al territorio del Área de Influencia o de expansión urbana así definido corresponde a una franja circundante al área urbana donde se incorpora el suelo a manera de un territorio fundamentado en el manejo estratégico de control del mismo, propendiendo a la consolidación de sectores o



asentamientos humanos que presentan algún grado de consolidación y los corredores de crecimiento en condiciones similares, en el caso del resto del territorio del área de influencia permite la edificabilidad únicamente condicionada al tamaño del lote, la existencia de acceso y servicios básicos, por lo tanto, a la ocupación dispersa del territorio y que en muchas ocasiones corresponde a suelo con vocación agrícola o forestal. Cabe señalar que la única limitación como no urbanizable se señala en torno a los sectores que presentan limitaciones por riesgo y vulnerabilidad.

Cabe entonces ratificar que para el territorio definido como área de influencia inmediata o de expansión este cuerpo normativo se limita a regular la situación encontrada en el territorio y propende a la ocupación dispersa del suelo considerado como el resto del territorio del área de influencia.

Así también se puede afirmar con lo expuesto que el modelo propuesto en la zona urbana no ha alcanzado sus objetivos; luego de 17 años de transcurrida su vigencia, se constituye en un instrumento que legaliza la realidad vigente por lo que la necesidad de un plan de ordenación territorial urbanística es una tarea urgente.

3 PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL

A partir de la aprobación de la Constitución en el año 2008, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se convierte en política pública y toma un papel decisivo en el cumplimiento de las dimensiones del desarrollo humano en el Ecuador, entendidas estas dimensiones de orden social, económico, político, cultural, ambiental y la dimensión territorial. Como se señala en el Título VI, Capítulo primero, Art. 275. “El estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciara la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.”

En este sentido entonces al estado le corresponde la planificación del desarrollo y el Ordenamiento territorial y tal responsabilidad se extiende a todos sus niveles, en este caso a las instancias descentralizadas como es el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, entonces el ejercicio de los derechos establecido en la constitución se materializan en los planes de



desarrollo y ordenamiento territorial de cada uno de los niveles de gobierno en función de sus competencias y este instrumento debe ejercer las señaladas funciones de integración y coordinación.

Cuando hablamos de los principios de la organización territorial del Estado, en el art. 241 la Constitución señala que “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobierno autónomos descentralizados.”; entonces se establece la obligación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de planificar su territorio. Así también, se determina que los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas entre otras, las de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenación del territorio con el fin de regular su uso y la ocupación del suelo urbano y rural. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, tiene como referente el Plan Nacional para el Buen Vivir.

3.1 MODELO TERRITORIAL- PDOT CANTONAL

A continuación se realiza una síntesis de sus contenidos y principalmente de su estructura, a partir del cual; se da por entendido que el diagnóstico es válido y se procede en primera instancia a la síntesis del de la propuesta. A realizar la comparación metodológica y formular los posibles escenarios del territorio periurbano o expansión de la ciudad, así como a determinar el procedimiento metodológico recomendado para el abordaje del tratamiento del sistema territorial periurbano.

Conforme lo señalado en la legislación vigente, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, se fundamenta en las directrices y políticas de la Estrategia Nacional y Lineamientos para la Planificación y el Ordenamiento Territorial establecidos en la Agenda Zonal y los lineamientos para el Ordenamiento Territorial de la Zona de Planificación 6 que define los principios y estrategias de la planificación y gestión de Políticas Públicas como instrumentos para la consecución de los objetivos del Buen Vivir y la garantía de derechos y participación social y desarrollo territorial.

Se señala que el plan “es un instrumento de la planificación del desarrollo que tienen por objeto Ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a: los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y, el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, y la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo.”



Alcance del Pdot

En cuanto al alcance del PDOT, su nivel de actuación es cantonal con dimensión integral del desarrollo, recoge las directrices de desarrollo de orden superior y las aspiraciones de los niveles territoriales inferiores y en términos generales contiene los lineamientos generales para el desarrollo y ordenación territorial, macro localizaciones de los equipamientos estratégicos y. Define una normativa para el uso y regulación del suelo para el cantón y plantea la necesidad de planes especiales y específicos para zonas o actividades estratégicas

El Modelo Territorial Futuro se plantea con una vigencia hasta el año 2030 y su alcance se estructura en función de horizontes temporales a Corto, mediano y largo plazo.

3.2 METODOLOGÍA APLICADA EN EL PDOT CANTONAL

Como se señaló anteriormente el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) es un instrumento técnico de planeación y gestión de largo plazo que orienta de manera integral el desarrollo y el ordenamiento del territorio cantonal al año 2030. Es un instrumento que sobre la base del conocimiento del sistema territorial actual y de un conjunto de objetivos, define el futuro, para un período de planificación hasta el año 2030, un sistema territorial con objetivos y medidas normativas, de inversión y de gestión para el Desarrollo del Cantón.

Con la necesidad de superar la parcialidad y reduccionismo que comporta la planificación sectorial, el plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca se formula como un sistema territorial, que de acuerdo con la teoría de sistemas, no puede ser entendido ni planificado sino es como un todo complejo. Para la formulación del PDOT se recurre a la formulación de un modelo que no es más que una versión resumida de una realidad más compleja cantonal

Al conceptualizar el plan se señala que: “es un instrumento de la planificación del desarrollo que 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”



Con estos antecedentes que conceptualizan el PDOT, se puede señalar que sigue la metodología de sistemas complejos (Orea, 2008) como un proceso secuencial e interactivo, que se desarrolla en tres fases, siendo estas: Análisis y diagnóstico territorial, planificación del territorio y gestión territorial.

Se debe señalar que el GAD Municipal de Cuenca, procedió a realizar la actualización del plan, mismo que fue aprobado en segunda instancia por el Concejo de Municipal en febrero del 2015, y se encuentra incluido en el sistema de información de la SENPLADES. En la fase de actualización del diagnóstico se han identificado los principales problemas y potencialidades; para luego construir “El Modelo Estratégico de desarrollo”

El COOTAD en el artículo 295 establece como los componentes de los planes de desarrollo:

- “diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requieren satisfacer de las personas y comunidades”.
- “definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad los objetivos de largo y mediano plazo”
- “establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y
- “Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.”
- El PDOT del cantón Cuenca se trabaja en función de la metodología expuesta por Gómez Orea (2009), quien señala que el Sistema Territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema”

El Modelo Estratégico de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a manera de resumen general está constituido por una propuesta de VISION al año 2030; los OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO,EL MODELO TERRITORIAL PROPUESTO Y EL PLAN DE GESTION, Además se ha



trabajado de manera más detallada en la delimitación de las categorías de ordenación especialmente las referidas a las áreas de influencia de la ciudad en función de los grados de ocupación, población asentada, actividades del territorio, topografía, riesgos y vulnerabilidad; también define el uso óptimo del suelo de acuerdo a su vocación por cada una de las categorías de ordenación, la red de asentamientos humanos jerarquizados y con función definida enmarcados en un modelo poli céntrico y la red vial que le da funcionalidad al modelo territorial. El plan en su último capítulo define POLITICAS METAS E INDICADORES para alcanzar los objetivos propuestos. Los indicadores que se construyen están directamente relacionados con las competencias de los GADs cantonales e integrados al sistema nacional para la consecución del Modelo de Desarrollo Nacional.

3.3 SINTESIS DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTON CUENCA

La planificación del Desarrollo y el Ordenamiento territorial como instrumentos que orientan el actuar público es de implementación relativamente reciente en el País, cobra importancia a partir de la aprobación de la Constitución del 2008, como vimos en el capítulo I de este estudio, se constituye en instrumentos de implementación de las políticas públicas en el territorio para alcanzar el Buen Vivir.

Para el presente estudio es importante su análisis considerando que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca se constituye en Instrumento al cual se deberá articular cualquier tipo de planificación del área periurbana. Determina los lineamientos de Desarrollo Cantonal y regula el uso y ocupación del suelo en el territorio cantonal. Este plan determinará por lo tanto entre otras, el Modelo de desarrollo Cantonal y sus objetivos en los sistemas físico, de asentamientos humanos, redes de infraestructura, y específicamente las Categorías de Ordenación y las actividades a desarrollar en cada uno de los espacios del territorio cantonal.

3.3.1 DIAGNÓSTICO – MODELO TERRITORIAL ACTUAL

Debido a que el presente trabajo es de carácter metodológico, se realizará una síntesis de la determinación de la unidades ambientales del medio físico a fin de conocer el grado de detalle al que puede llegar el nivel cantonal en la conformación de estas unidades homogéneas como parte de la interpretación de las dinámicas territoriales existentes en el periurbano materia que nos



ocupa, luego se procederá a realizar una síntesis del Modelo Territorial Actual que permitirá conocer la situación actual del modelo territorial Cantonal al 2015.

A partir del análisis territorial se definen las unidades de integración en función de las características del territorio.

Cada unidad ambiental definida puede ser entendida como un subsistema del sistema territorial, incluso aunque la homogeneidad quede minimizada cuando se ha definido e identificado por algún elemento clave.

“En principio existen cuatro grandes tipos de unidades de integración:

- Cuadrícula
- Unidades homogéneas o unidades ambientales
- Unidades no homogéneas, estratégicas o de síntesis
- Unidades funcionales, definidas por una elevada intensidad de interacciones entre unidades o espacios simples.” (Gómez Orea, 2008)

La alternativa metodológica planteada para el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca corresponde a Unidades Homogéneas o Unidades Ambientales, por lo que para su concreción, señala se ha procedido de la siguiente manera:

- Revisión de los diagnósticos sectoriales
- Identificación de factores físicos con mayor carga explicativa

Para el establecimiento de las unidades ambientales se consideró:

- Cobertura vegetal,
- Los usos de suelo
- Densidades de población
- Pendientes o topografía

A partir del Uso del Suelo, Cobertura vegetal y densidades se ha establecido 46 tipos de unidades básicas, las que se han superpuesto a las cuatro caracterizaciones de pendientes que se tiene, obteniendo un total de 87 tipos de unidades ambientales, Unidades lo suficientemente amplias en términos de especificidad del territorio como para caracterizar las dinámicas que se dan en términos del medio físico.

En cuanto a la determinación de las Unidades Ambientales, están definidas en atención a los siguientes criterios:



- Ecológicos.
- Científico-culturales.
- De productividad
- Funcionalidad

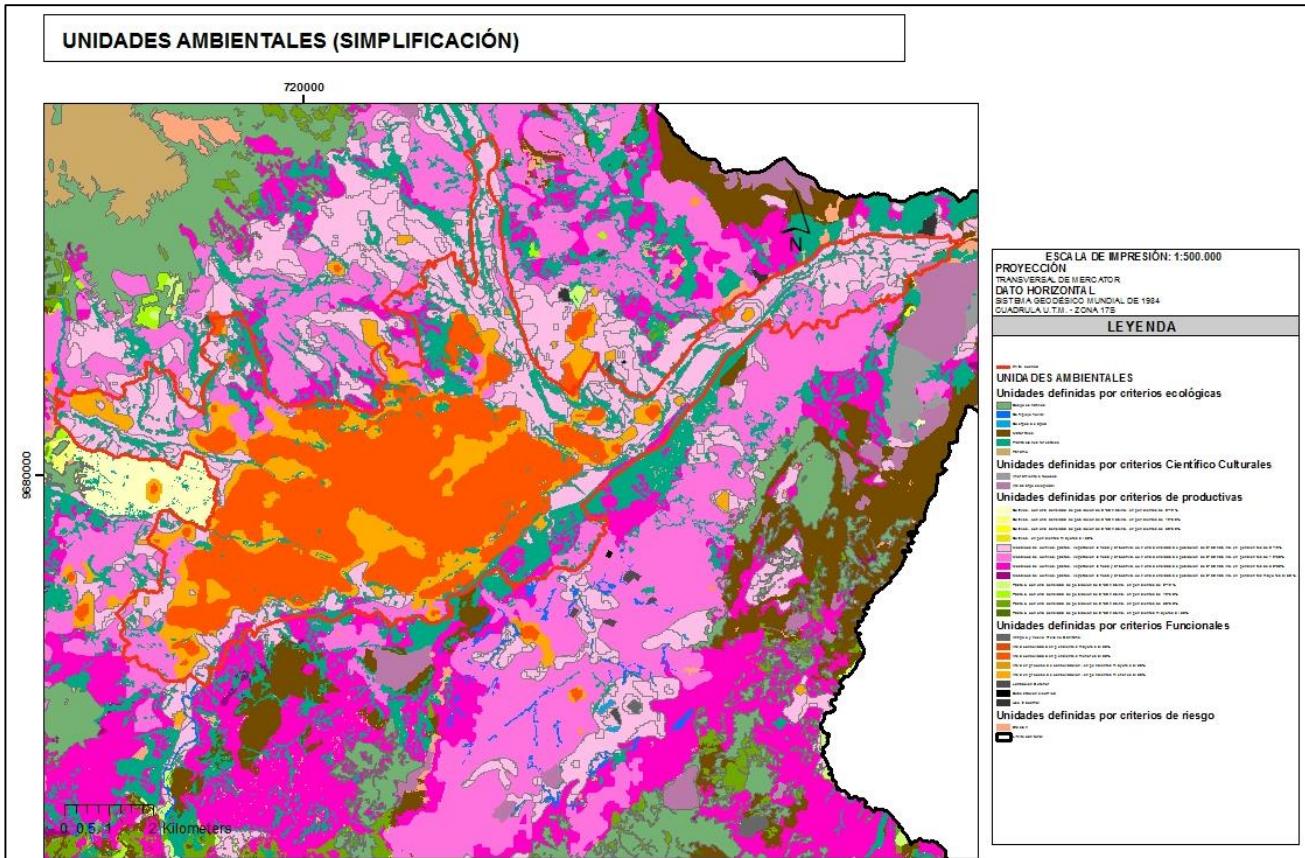
• Condicionantes superpuestas: áreas erosionables o con riesgos de erosión; susceptibles de deslizamientos/desprendimientos; inundables; con riesgos de sismicidad, etc.. Las unidades territoriales identificadas se muestran en el Mapa N° 10, en donde se detalla las unidades ambientales del área periurbana ubicada al sur de la ciudad lo que facilita la lectura y análisis de las condiciones del territorio. Esto es solo posible con un buen nivel de cartografía e información que permita una adecuada lectura a detalle del territorio y una escala recomendable. En el caso del PDOT Cantonal, se realiza este análisis en base a una imagen de buena calidad denominada Rapit Eyes.

El Mapa No. 10, se muestra el resumen del Modelo Territorial de la Situación Actual o Diagnóstico Integrado, este mapa recoge la interpretación de los diagnósticos sectoriales, su explicación se realiza mediante la descripción resumida del medio físico, de la población y sus actividades económicas, del sistema de asentamientos y las redes de infraestructura, identificando sus interrelaciones y tendencias.

Se señalan cuatro zonas geomorfológicas de características similares en cada uno de sus territorios, pero diferenciables entre sí por su clima, cobertura vegetal y topografía.

- *Valle interandino*, zona donde se concentra la mayor parte de la población y las actividades económicas, comprendida entre los 2300 a 2900 msnm, se asienta el 98% de la población del cantón Cuenca, ocupa el 20.7% del área total del Cantón Cuenca. Esta zona contempla la ciudad de Cuenca que representa el 2% de área del Cantón.
- *Cima fría de la cordillera occidental*, zona de páramo, la de mayor valor ecológico comprendido entre las altitudes 2900 msnm. al Este a 2900msnm por el Oeste, representa el 46.4% del total Cantonal, se destaca por su alto valor ecológico, en este territorio se ubican las principales fuentes de agua para la Ciudad de Cuenca y las parroquias rurales próximas.
- *Vertiente de la cordillera occidental*, área de descenso hacia la costa del Pacífico, se caracteriza por que sus terrenos presentan fuertes pendientes se asientan las parroquias de Chaucha y Molleturo que juntas apenas albergan a un 2% de la población del Cantón. Esta zona representa el 27.6 % de la superficie del Cantón.

MAPA N° 10: UNIDADES AMBIENTALES-PDOT CUENCA



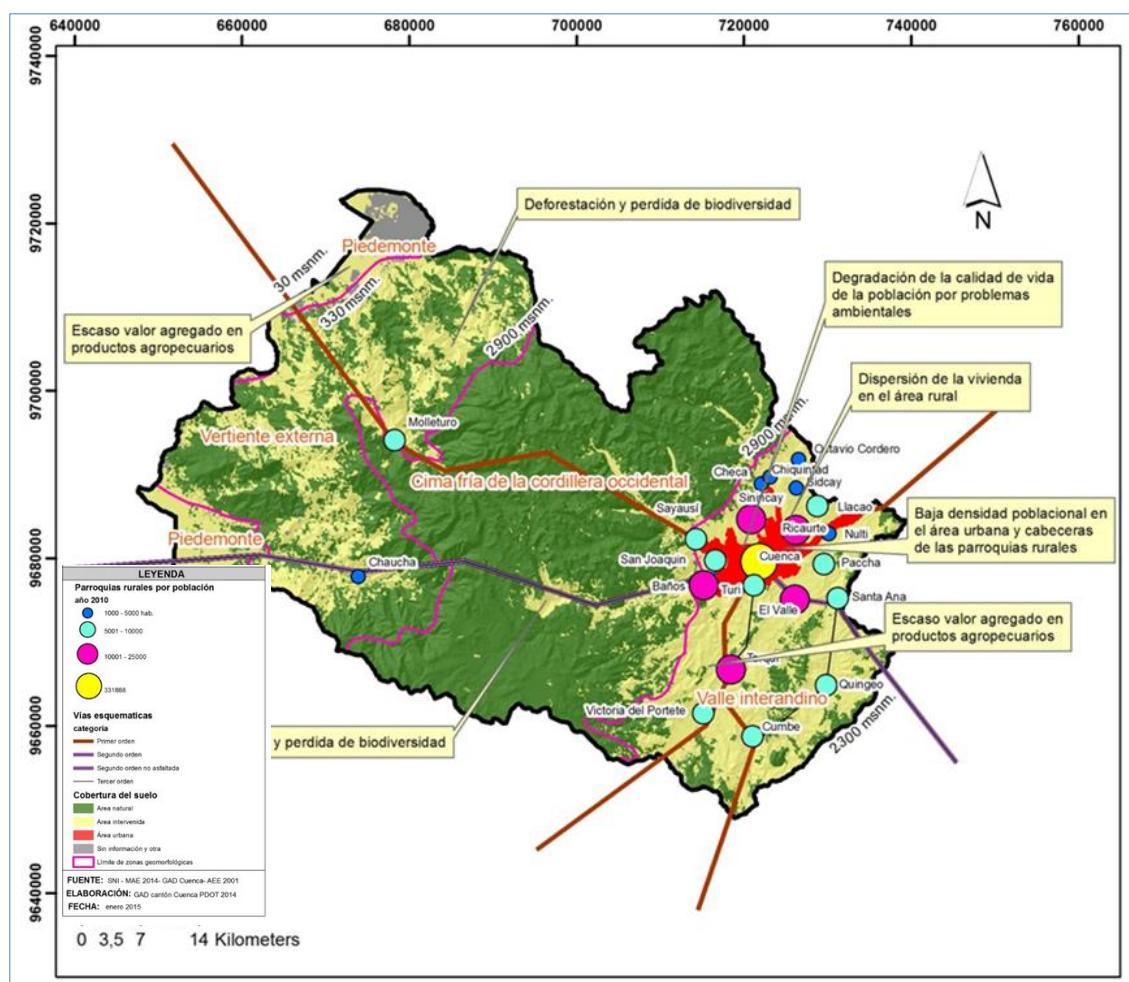
FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, PDT Cuenca 2011.

• **Piedemonte**, El área de piedemonte localizada al pie de la cordillera occidental, en el área costanera del Cantón, entre los 320 a 20 msnm, representa el 5.3% del área total del Cantón Cuenca.

En cuanto al relieve se establece que el 27,7% del territorio cantonal tiene pendientes entre el 0 a 30%; el 44% tiene pendientes entre el 30 al 50%, mayores al 50% el 28,3%.

En cuanto a la población y las actividades, referidas al cantón Cuenca se tiene que cuenta con una población de 505 585 habitantes; el 65% reside en el área urbana (Ciudad de Cuenca) y el 35% en el área rural. La mayor parte de la población (el 98%) reside en el valle interandino y la población media es de 25 años.

MAPA N° 11: DIAGNÓSTICO INTEGRAL DEL CANTÓN CUENCA-MODELO TERRITORIAL ACTUAL



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Plan de desarrollo y ordenamiento Territorial 2012



En el 2010, la tasa de crecimiento promedio anual del área urbana es del 1,93% y la rural de 2.5%, que si bien en términos porcentuales de distribución de la población presenta valores menores a las tendencias identificadas en los diferentes períodos censales, sin embargo, es evidente el cambio del comportamiento demográfico a nivel rural, se supone se debe a que durante las últimas décadas, muchos territorios rurales cercanos a la ciudad de Cuenca, presentaron un acelerado proceso de conurbación, en donde, la población que migrase asienta en el área periurbana por los costos más bajos del suelo, mejores oportunidades de empleo y acceso a servicios. Sin embargo, en términos territoriales, es suelo rural y por lo tanto, la población asentada en estos territorios se refleja en los datos censales.

CUADRO N° 9: TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL CANTÓN CUENCA POR TIPO DE SUELO SEGÚN PERÍODOS CENSALES.

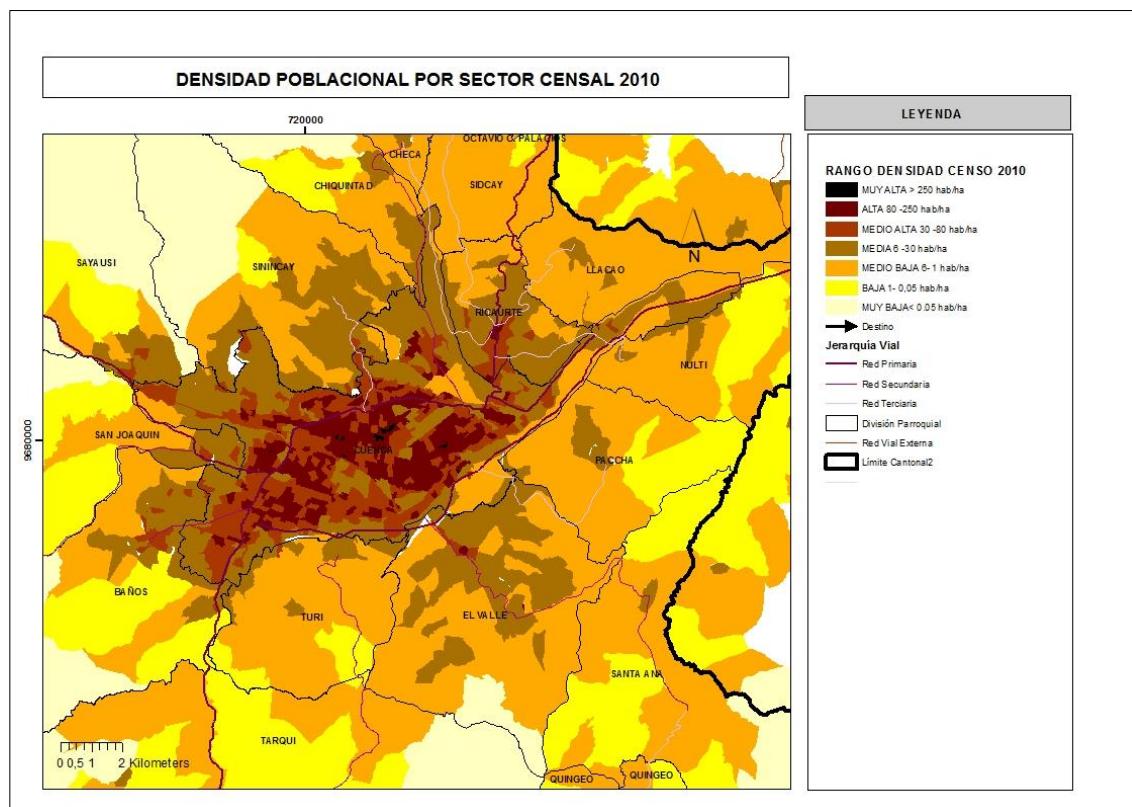
PERÍODO	TOTAL	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL	
		URBANO (Ciudad de Cuenca)	RURAL (Parroquias rurales y periferia)
1950-1962		1.30%	3.44%
1962-1974		3.45%	4.75%
1974-1982		3.02%	4.46%
1982-1990		2.31%	3.08%
1990-2001		2.11%	3.20%
2001-2010		2.12%	1.93%

FUENTE: INEC.

Esta situación es evidente especialmente en los territorios rurales más cercanos a la ciudad de Cuenca como Ricaurte, Baños, El Valle y San Joaquín. El mapa N°12, muestra más detalladamente la distribución de la población en el territorio y sus densidades según datos del censo 2010. Y en el cuadro N° 9 se muestran la densidad poblacional según tipos de suelo y rangos de población realizado por el GAD Municipal de Cuenca y que sirve de referencia para establecer el nivel de densidad por territorios.

En el subsistema de asentamientos humanos, referido a la población y su análisis en función de rango tamaño de las cabeceras urbano parroquial se establece la siguiente clasificación para el cantón Cuenca:

MAPA N° 12: DENSIDAD POBLACIONAL POR SECTOR CENSAL 2010



Fuente: INEC. Censo de Población y Vivienda 2010 I. Municipalidad de Cuenca 2014

- 1000 a 5000 hab.: Nulti, Llacao, Chiquintad, Sidcay, Checa, Octavio Cordero Palacios y Chaucha; Parroquias;
- 5000 a 10000 hab.: Turi, Sayausí, Quingeo, Paccha, Molleturo, San Joaquín, Cumbe Sta. Ana y Victoria del Portete;
- 10000 a 25000 son: El Valle, Ricaurte, Sinincay, Baños y Tarqui.

Se determinan los principales problemas y las potencialidades del territorio por cada uno de los sistemas.

3.3.2 FASE DE PLANIFICACION

En la fase de Planificación se construye la visión de Cuenca como:

“Cuenca, participativa, descentralizada, solidaria, próspera, intercultural, sustentable que se plantea nuevos retos relacionados con la vigencia de los derechos humanos fundamentales, las identidades y el patrimonio cultural y el



posicionamiento en el escenario nacional e internacional, en un marco de inclusión – equidad social y económica, conservación del ambiente, así como la administración equilibrada, equitativa y eficiente del territorio”

Se plantean objetivos estratégicos de desarrollo y en forma resumida son:

1. La sostenibilidad ambiental y la corresponsabilidad en la gestión de los recursos naturales;
2. El Desarrollo Humano y disminución de las inequidades, territorial, intercultural, intergeneracional y de género;
3. El acceso a la cultura y el disfrute pleno de la vida cultural; d) desarrollo productivo cantonal bajo los principios del sistema económico social y solidario;
4. Acceso a los servicios básicos, equipamientos, espacio público y patrimonial;
5. Mejorar la conectividad cantonal a través de modos de transporte; telecomunicaciones y energías renovables; y,
6. fortalecer los procesos de gobernanza, el poder popular, la participación ciudadana y la descentralización.

Como se puede interpretar de las líneas descritas como objetivos de desarrollo, se ha planteado un objetivo de desarrollo por los temas que componen el sistema territorial de Cuenca referidos a: medio físico; la población y sus actividades; los asentamientos humanos o poblamiento; los canales de relación o infraestructura que las relaciona y las instituciones y marco legal que las regula. Es decir si comparamos con las competencias asignadas a los Gobiernos Autónomos descentralizados del nivel Municipal, la formulación de los objetivos guarda correspondencia con las responsabilidades de los GADs cantonales en la construcción del modelo de desarrollo local y a la Estrategia Territorial Nacional.

A) MODELO TERRITORIAL PROPUESTO

Como habíamos señalado, en el desarrollo del tema de la metodología de formulación del PDOT; el modelo territorial como todo sistema es muy complejo por lo que se recurre a modelos para describirlo, este modelo es una imagen simplificada de la realidad cuya valía está dada por la capacidad para ayudar a la interpretación de la estructura y su funcionamiento. (Gómez Orea, 2008)

B) SISTEMA MEDIO FISICO

Para la consecución del modelo planteado se definen las categorías de ordenación del territorio, mismas que corresponden a las unidades a través de



las cuales se procede a la asignación de usos de suelo establecidos en los siguientes niveles de Uso: Conservación; Recuperación; Conservación Activa – Utilización Sostenible; Producción y Expansión

A continuación se presentan las Categorías de Ordenación Identificadas y clasificadas por el nivel de uso.

•NIVELES DE USO

a) Nivel de uso Conservación, relacionadas a la protección y conservación de los ecosistemas de importancia que se localizan dentro del cantón:

a.1) *Espacios Naturales Protegidos por el Estado*, a.2.) Espacios Naturales Protegidos por el GAD Municipal: Áreas protegidas de Gobiernos Parroquiales, de la empresa ETAPA,

a.2.) *Espacios Naturales de Importancia Ecológica Afectados por Proyectos Estratégicos del Estado*: Áreas que corresponden a proyectos del sector estratégico nacional, incluidos los de explotación de recursos naturales; los proyectos pertenecientes a los sectores estratégicos en el cantón como: hidroeléctrico Soldados – Yanuncay, Concesión Minera de Quimsacocha- Concesión Minera Río Blanco

a.3.) Áreas de conservación natural como: Páramo, Páramo de almohadilla, Vegetación nativa, Áreas de conservación de Cauces de Ríos, Quebradas o Cualquier Curso de Agua y Lagunas y Áreas de conservación por aporte hídrico.

a.4.) Áreas de Conservación del Patrimonio Cultural

b) Nivel de uso Recuperación

b.1) Áreas de Recuperación ambiental: con pendientes sobre el 50% y que actualmente están siendo ocupados por actividades agrícolas, pecuarias y de vivienda y bosques de eucaliptos.

c) Nivel de uso Conservación Activa – Utilización Sostenible

c.1.) *Áreas de uso sostenible*: con vocación productivas con la intencionalidad de mantener la ruralidad y evitar la expansión.

c.2) *Asentamientos en Área de Importancia Ecológica*: pequeños asentamientos sobre la cota 3.150 m.s.n.m., con ciertas restricciones.



d) Nivel de uso Producción

- d.1.) Áreas Agropecuarias con pendientes menores al 50%.
- d.2.) Áreas Pecuarias: con pendientes entre 0-25%,
- d.3.) Áreas para sistemas Silvopastoriles: con pendientes entre el 30% y 50%; corresponden a áreas con actividades pecuarias en combinación con actividades de conservación.
- d.4.) Áreas con Sistemas Agroforestales y Cultivos: localizados en el área circundante a la ciudad de Cuenca, con suelos mayores al 30% de pendiente. Se prevé la implementación de sistemas agroforestales.

e) Nivel de Uso – Expansión: El plan señala como niveles de uso los usos urbanos, industriales, infraestructuras y equipamientos.

- e.1.) *Área de expansión urbana:* colindantes al Área Urbana del Cantón; se encuentran dentro de las áreas de cobertura de infraestructura de servicios y dotación vial. Con tendencia a la consolidación con usos de vivienda principalmente.

Las características más relevantes es en términos de densidad de vivienda con condiciones similares a los encontrados en el área urbana.

Cabe en este caso resaltar que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal establece el periurbano o área de expansión como una unidad espacial específica de la ciudad, con condiciones de homogeneidad, aspectos relevantes en la materia de estudio que nos ocupa, ya que condiciona los lineamientos metodológicos a darse a este territorio periurbano, esto es a través de un instrumento de ordenación urbanística que trabaje a mayor escala y detalle; por lo tanto, bajo este lineamiento específico se asume que el instrumento de planificación a aplicarse en este territorio corresponde a un Plan Parcial de Urbanismo.

e.2.) Áreas Industriales: referidas principalmente a las PYMES.

Se debe resaltar que en los niveles de uso, el área de expansión de la ciudad tiene una determinación como una unidad territorial específica, que si bien se señala se definen usos urbanos e industriales, como principio se conciben asociados al crecimiento y requerimiento de la ciudad.

Los actividades previstas para este territorio de manera general, están dirigidas a un tratamiento similar a las determinadas en el área urbana, -aun en esta



etapa sin definición precisa-sin embargo en esa generalidad se determinan actividades industriales y equipamientos, por lo que basados en lo establecido en el modelo propuesto en el Plan del 2012, se estimaría que varios equipamientos de carácter cantonal e incluso regional tendrán su soporte en estos territorios.

Categorías de uso: el Plan determina la categoría del uso a permitirse en cada una de las categorías de ordenación identificadas en el modelo territorial

Principal: Es el uso predominante sin restricciones.

Compatible: usos que no se contraponen al uso principal, no están prohibidos, ni condicionados.

Condicionados: pueden permitirse bajo determinadas condicionantes funcionales, ambientales y de seguridad.

Condicionado con restricciones: usos a permitirse en condiciones especiales. Su funcionamiento está condicionado a estudios de detalle.

Prohibidos: usos no autorizados.



CUADRO N° 10: CATEGORIAS DE ORDENACION CANTON CUENCA.

SUELO	NIVEL DE USO /CATEGORIA GENERAL	CATEGORIA DE ORDENACIÓN		NORMATIVA GENERAL	POLÍTICA PÚBLICA	
RURAL	Conservación	Áreas de conservación natural	Páramo	Prestación de servicios eco sistémicos	Garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable	
			Páramo de Almohadilla	Prestación de servicios eco sistémicos y conservación del recurso hídrico		
			Vegetación Nativa	Prestación de servicios eco sistémicos		
		Áreas de conservación por aporte hídrico		Para mantenimiento del recurso hídrico utilizado en sistemas de aprovisionamiento de agua		
		Áreas de conservación de cauces de ríos, quebradas o cualquier curso de agua y lagunas		Para protección de inundaciones y mantenimiento de escorrentía		
		Áreas de conservación de patrimonio cultural		Áreas arqueológicas patrimoniales		
		Espacios naturales protegidos por el Estado	Parque Nacional Cajas	Parte del sistema Nacional de Áreas Protegidas	Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización	
			Área de recreación Quimsacocha			
		Espacios naturales protegidos por el GAD Municipal del Cantón Cuenca		Áreas protegidas		
		Espacios naturales de importancia ecológica previstos para proyectos estratégicos por el Estado	Proyecto hidroeléctrico Soldados - Yanuncay	Sectores estratégicos definidos por el Estado Central		
			Concesión Minera Río Blanco, Concesión Minera Quimsacocha			



Conservación Activa / Utilización sostenible	Áreas de usos sostenible	Para el manejo sostenible de actividades productivas con restricciones		Garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización
	Asentamientos en área de importancia ecológica	Para el desarrollo de actividades productivas y de vivienda con fuertes restricciones en apoyo a las áreas de conservación		
Recuperación	Áreas de recuperación ambiental	Para recuperación de ecosistemas de importancia		Garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización
Producción	Áreas de aprovechamiento agrícola	Áreas agropecuarias	Para la producción agrícola con crianza de animales menores	Fortalecer el fomento productivo y de comercialización diversificada y sostenible en el marco de la transformación productiva Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización
		Áreas con sistemas agroforestales y cultivos	Para el manejo sostenible de los cultivos y forestal de protección para control de la erosión y deslizamientos	
	Áreas de aprovechamiento ganadero	Áreas pecuarias	Para la producción ganadera	Garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias
Expansión	Áreas de expansión urbana	Expansión urbana		Fortalecer el fomento productivo y de comercialización diversificada y sostenible en el marco de la transformación productiva Garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través del manejo sostenible Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización Garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias



				<p>Apoyar la atención integral y el acceso a los servicios sociales a los ciudadanos y ciudadanas del Cantón con énfasis en los grupos de atención prioritaria, desde una visión de equidad e inclusión</p> <p>Impulsar procesos de coordinación interinstitucional para la gestión integral del desarrollo del cantón</p> <p>Fortalecer los procesos de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas</p>
	Áreas Industriales		Para la implantación de usos industriales	Fortalecer el fomento productivo y de comercialización diversificada y sostenible en el marco de la transformación productiva
URBANO	Áreas Urbanas	Cabecera Urbana Cantonal	Área Urbana	Garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través del manejo sostenible
		Cabecera Urbano Parroquial		<p>Impulsar procesos de coordinación interinstitucional para la gestión integral del desarrollo del cantón</p> <p>Fortalecer los procesos de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas</p> <p>Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización</p> <p>Garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias</p> <p>Garantizar la adecuada organización y mejoramiento de los niveles de gestión, inversión y cooperación cultural.</p>

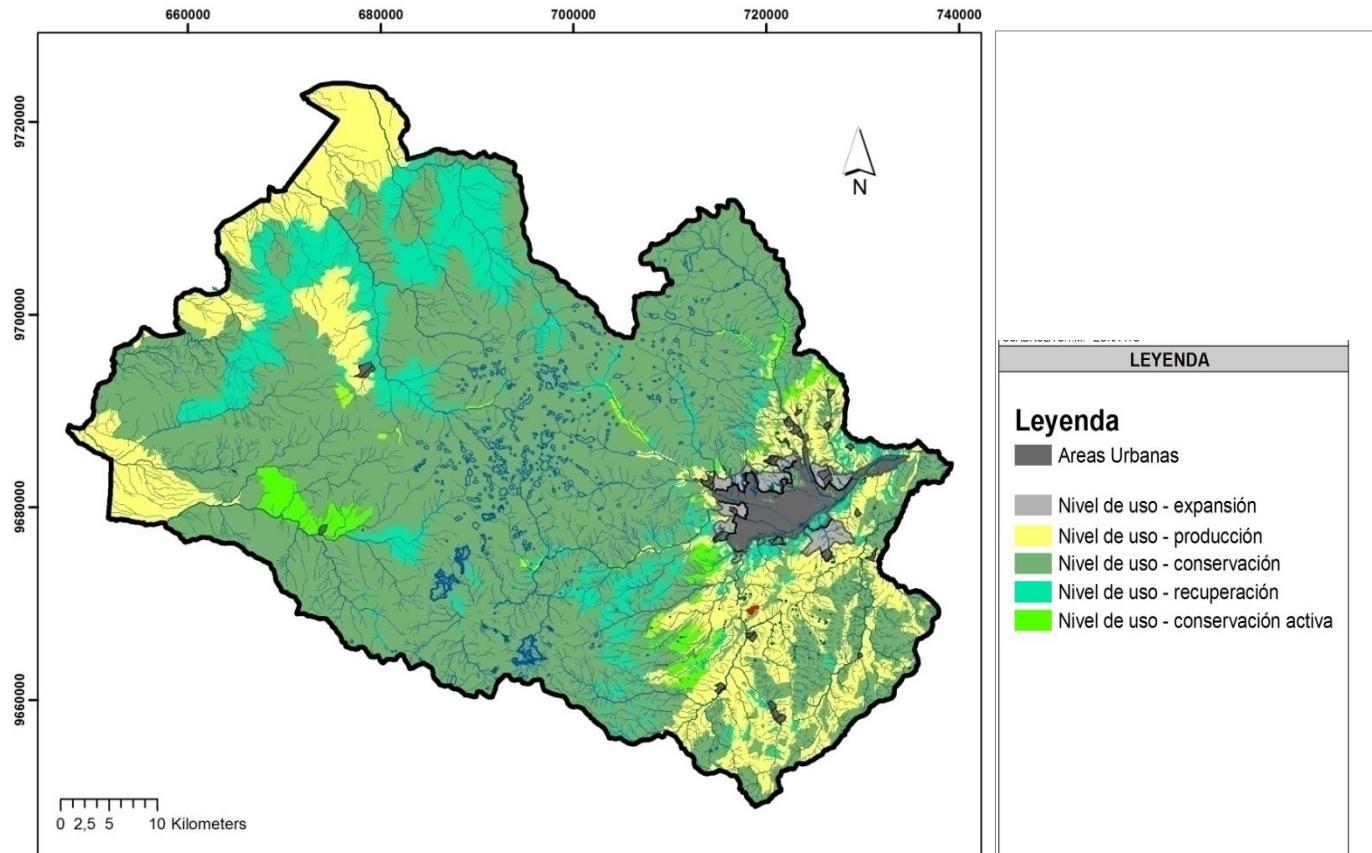


		Urbanizaciones Exteriores		Apoyar la atención integral y el acceso a los servicios sociales a los ciudadanos y ciudadanas del Cantón con énfasis en los grupos de atención prioritaria, desde una visión de equidad e inclusión
--	--	---------------------------	--	--

FUENTE: GAD Municipal del Cantón Cuenca / PDOT - 2015

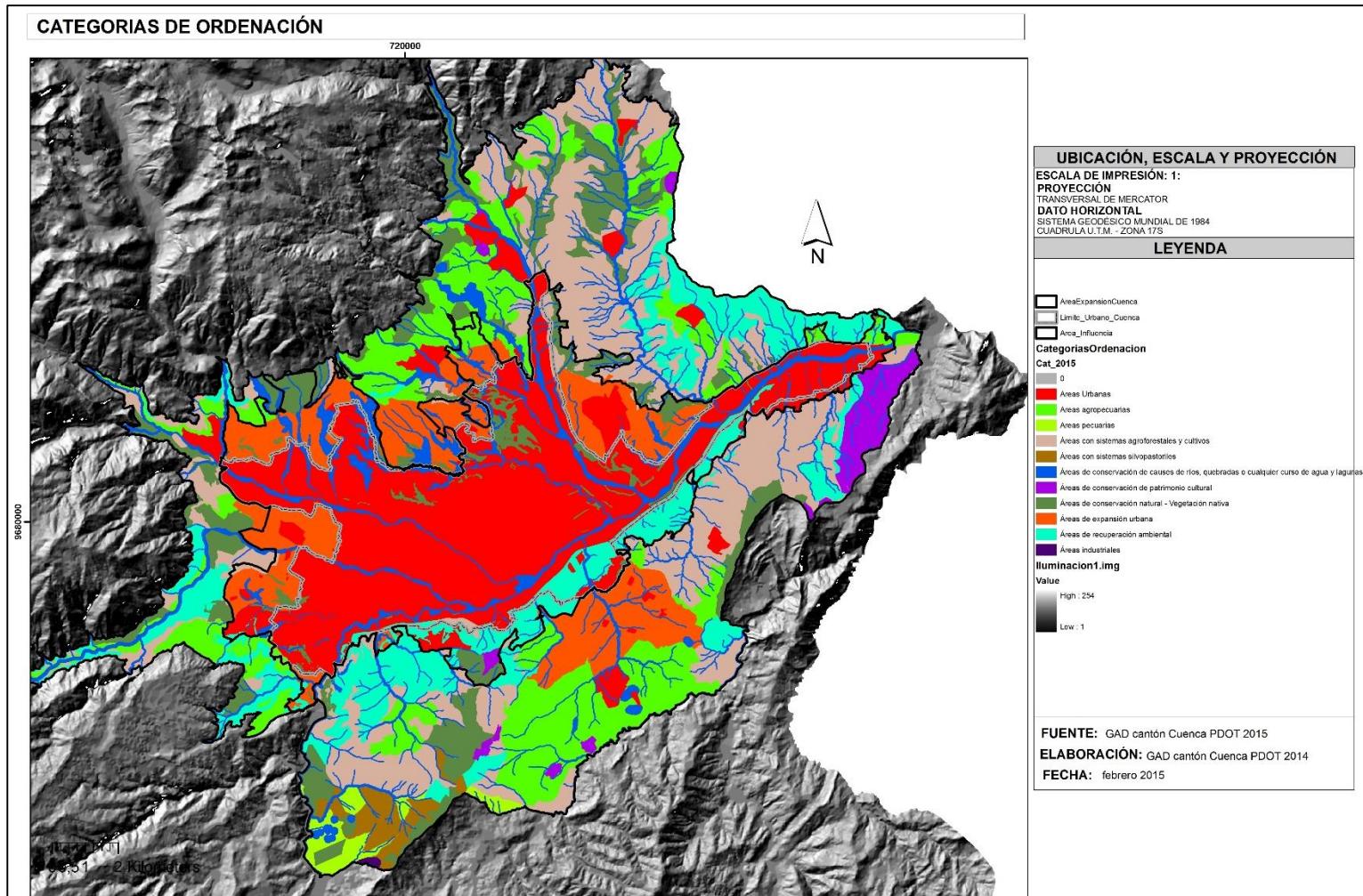


MAPA N° 13: NIVELES DE USO-PDOT CANTON CUENCA 2015



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Cuenca, Ciudad Sostenible/ Plan de Acción ICES-BID

MAPA N° 14: CATEGORIAS DE ORDENACION-PDOT CANTON CUENCA





C) SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Es Sistema de asentamientos humanos propuesto ratifica los principios de un sistema policéntrico y una distribución equitativa en el territorio planteado en el PDOT del 2012 y la Estrategia Territorial Nacional, se plantea la densificación de la ciudad y las cabeceras parroquiales, en este contexto el PDOT en vigencia determina las siguientes categorías:

a)Área *administrativa y de prestación de servicio*.- como espacio de administración y gestión del Cantón, comprende el área urbana de la ciudad de Cuenca y sus conurbaciones fracciones de las parroquias rurales de (Ricaurte-Baños-San Joaquín-Sayausí-Turi-Nulti), territorios a los que determina en unidades ambientales como de expansión urbana.

Se debe señalar que el PDOT en su modelo de asentamiento determina las áreas de expansión con un tratamiento similar al área urbana tanto en rol como en actividades y usos de suelo asignados.

b)Área *de turismo especializado y conservación*.- se determina a la parroquia de Baños, con su nodo articulador la cabecera parroquial.

c)Área *de patrimonio y turismo especializado*.- conformada por: Molleturo y Chaucha, con el nodo articulador de Molleturo

d)Área *de aprovisionamiento de agua para consumo humano, de protección, desarrollo artesanal y agrícola*.- las parroquias de: Checa, Chiquintad, Sayausí, San Joaquín y Sinincay, siendo el nodo articulador la cabecera de Sinincay.

e)Área *ganadera*.- conformada por las parroquias de Cumbe, Victoria del Portete y Tarqui, siendo Tarqui el nodo articulador

f)Área *agropecuaria de protección y turismo cultural*.- contribuye a la soberanía alimentaria del Cantón, está conformado por Santa Ana, Quิงeo, Paccha, Nulti y El Valle, el nodo articulador es El Valle.

g)Área *agrícola y de protección*.- conformada por Octavio Cordero Palacios, Sidcay, Llacao y Ricaurte, siendo el nodo articulador el asentamiento poblacional de Ricaurte.

h)Área *de protección y turismo cultural*.- conformado por la parroquia de Turi cuyo nodo articulador es la ciudad de Cuenca.



La propuesta de asentamientos poblacionales plantea un rol para cada asentamiento y una estructura jerárquica para generar el equilibrio territorial, desconcentración de actividades y la integración al sistema, parroquial, cantonal, provincial, zonal y nacional. Se considera el área urbana y todas las cabeceras parroquiales y algunas comunidades del cantón como nodos, para lo cual se propone 4 tipos jerárquicos:

CUADRO N° 11: PROPUESTA DE ASENTAMIENTOS POBLACIONALES PDOT CUENCA

Propuesta de asentamientos poblacionales	
Tipo	Rango N° habitantes
Nodo del Cantón	100.000 - 700.000
Nodo de las Áreas de Desarrollo	5.000 - 20.000
Nodo de las Parroquias	1.000 - 15.000
Nodo de las Comunidades	500 - 5.000

Fuente: I. Municipalidad de Cuenca – PDOT 2011-2014.

Nodos Articuladores-Nodos del Cantón

Este nodo está determinado para la ciudad de Cuenca y sus conurbaciones (Ricaurte-Baños-San Joaquín-Sayausí-Turi-Nulti); corresponde al centro de intercambio, comercialización y gestión, a nivel local, provincial, regional y nacional, así como el centro administrativo del Cantón, se señala que deberá contar con equipamientos de influencia a nivel regional.

Nodos de las Áreas de desarrollo

Corresponden a las cabeceras parroquiales y sus áreas aledañas: El Valle, Ricaurte, Baños, Tarqui, Sinincay y Molleturo; que permitirán la desconcentración de servicios que hoy se encuentran localizados en la ciudad y la articulación con las demás parroquias y comunidades. Las actividades y equipamientos que se implementen en estos nodos, serán mayoritariamente de influencia cantonal y en ciertos casos debidamente justificados y analizados podrán ser de alcance provincial y zonal.

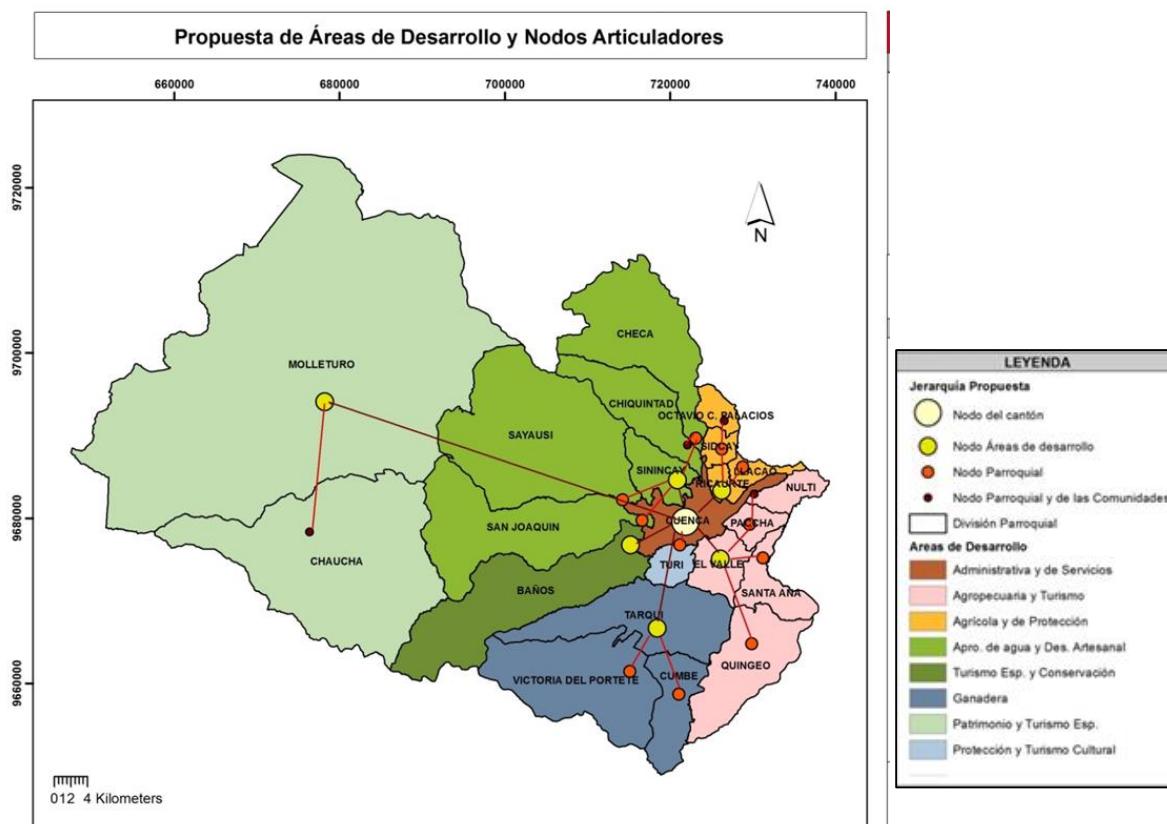
Señala que en el caso de las cabeceras parroquiales de Baños y Ricaurte se las considera como nodos de desarrollo dentro de la estructura cantonal.

Nodos de las Parroquias

En este grupo se encuentran las restantes cabeceras urbano-parroquiales. Las actividades y equipamientos corresponden a los de influencia parroquial y en algunos de los casos podrán receptar equipamientos estratégicos para el Cantón y en otros excepcionales debidamente justificados y analizado podrán ser de alcance provincial y zonal.

En esta clasificación tenemos que las cabeceras parroquiales de San Joaquín-Sayausí-Turi-Nulti

MAPA N° 15: ASENTAMIENTOS HUMANOS: ÁREAS DE DESARROLLO Y NODOS ARTICULADORES-PDOT CUENCA



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Actualización PDOT-2014

En el caso de los nodos de las áreas de desarrollo y los parroquiales se especifica que “se encuentran conurbadas con la ciudad de Cuenca, de igual manera la territorialidad político administrativa trasciende dicha conurbación; razón por la cual también se los considera como nodos parroquiales dentro de



la estructura cantonal.” Entonces habrá de suponer que estos territorios independientemente que estén conurbados o se sumen a la ciudad como área de expansión, cumplen un rol específico en la dimensión territorial cantonal y desde luego en el nivel territorial, el parroquial.

Nodo de las Comunidades

Conformados por asentamientos que en base a su posición geográfica y tamaño poblacional, permiten desarrollar servicios y actividades que vinculen a los asentamientos cercanos al mismo.

Por lo expuesto en el sistema de asentamientos humanos, se concibe al territorio periurbano como áreas a ser integradas al crecimiento de la ciudad e incluso se señala que receptaran equipamientos de carácter regional, provincial y cantonal, hecho que confirma tal aseveración aunque no se establece la programación de integración de estos territorios.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN

Se plantea “ahorrar y optimizar los recursos existentes en el Cantón como son la infraestructura y servicios, a la vez que se optimice la utilización del suelo, densificación de las áreas urbanas y aquellas aptas para la urbanización, y preservar las áreas ambientales y productivas que permiten mantener un equilibrio ambiental.” (GAD cantón Cuenca, 2014)

Para la cabecera del Cantón, es decir la ciudad de Cuenca prevé una densidad neta de 100 hab. /ha.; para las cabeceras urbanas parroquiales de Ricaurte y Baños una densidad de 120 hab./ha, a las demás cabeceras parroquiales se señala una densidad de hasta 80 hab./ha., excepto las parroquias de Nulti, Paccha y Llacao por inestabilidad geológica, y, para las áreas productivas una densidad de 1 hab./ha.

A criterio de quien analiza, la propuesta de distribución de la población replica muchos de los errores cometidos en la actual ordenanza en vigencia, en donde se permite la construcción únicamente condicionada a estar en unidades asignadas con actividades urbanas o de expansión, sin establecer una programación de ocupación del suelo que permita orientar el crecimiento y densificación de estos territorios y si bien se entiende no se puede resolver en este nivel de planificación el desarrollo urbanístico de la ciudad, se debería advertir los problemas detectados y la necesidad de una programación para la



inclusión del suelo declarado como de expansión urbana a fin de que se garantice el cumplimiento de los objetivos señalados en el modelo.

Otro elemento importante a considerar es que se permite en áreas productivas una densidad de 1 hab. /ha. Lo que representa al menos una edificación cada 4,2 ha., esto considerando la composición familiar de 4.2 miembros por hogar, y en apego estricto a lo planteado en este modelo, se ratifica la presencia de edificaciones dispersas en gran parte del territorio rural. Cabe señalar que en el caso del área rural, la lógica supone establecer recomendaciones o acciones que mejoren la productividad e inclusive como resulta evidente una promoción a la unificación de lotes y la necesidad de un plan de desarrollo productivo.

D) SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS

El PDOT define de manera acertada el sistema de equipamientos principalmente dirigido a guardar una correspondencia con los roles establecidos a cada nodo de los asentamientos humanos y su relación con los diferentes niveles territorial para la dotación de equipamientos, vincula la propuesta de Áreas y Nodos de desarrollo con la planificación que realizan los ministerios basada en las zonas, distritos y circuitos.

La propuesta de Equipamientos plantea un sistema en el territorio cantonal, donde se identifica la jerarquía de los equipamientos desde el mayor hasta el de menor, Esta propuesta considera la cobertura de los equipamientos en el territorio y las competencias de los diferentes niveles de gobierno que concurren sus requerimientos en el nivel cantonal.

El sistema de equipamientos está conformado por el equipamiento Regional y Cantonal; equipamientos Zonal y Sectorial; y el Equipamiento Parroquial y Comunal.

La Consolidación del Rol de la ciudad de Cuenca, se basa también en el hecho de permitir el emplazamiento de nuevos equipamientos y servicios en las áreas determinadas de expansión de la ciudad. Entonces se puede asumir que su integración al crecimiento urbano conforme lo establecido en la Actualización del PDOT Cantonal es inminente y es a partir de este referente que debería trabajarse el área periurbana.

E) REDES DE COMUNICACIÓN

En cuanto a las redes de comunicación, en este resumen especialmente referido a vialidad plantea, se proponen tres anillos viales:



- Primer anillo vial, se puede denominar como un anillo externo, incluidas las vías de primer orden y las vías de paso de la ciudad, que conectan al cantón con otras provincias y con otros cantones.
- Segundo anillo vial, corresponde a las vías que sirven para la conectividad con otros cantones y entre los nodos de desarrollo. Corresponde a un anillo intermedio entre las vías de primer orden y las vías de la ciudad.
- Tercer anillo vial, corresponde a las vías que conectan a las diferentes parroquias y nodos de desarrollo con la ciudad de Cuenca y se esquematizan como un anillo interno, más cercano a la ciudad de Cuenca.

F) NORMATIVA GENERAL

“La ordenación del territorio puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económicas, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como resultado de aquella.” (Gómez Orea, 2008) La ordenación del territorio significa entonces identificar, distribuir y regular las actividades humanas en un territorio.

El uso y ocupación del suelo es el reflejo de una actividad del ser humano en el territorio, su asignación y regulación es fundamental para la consecución de los objetivos del plan, es un componente a través del cual se concretiza el modelo territorial consensuado, su objetivo es la adecuada distribución de las actividades en el territorio.

Así también el ordenamiento territorial, se viabiliza a través de sus instrumentos, uno de los más importantes es el de carácter normativo del uso y ocupación del suelo como determinantes para la consecución de la ocupación del territorio y la concreción del modelo deseado.

Sin embargo, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, hasta el 2014 fue aprobado únicamente como documento de referencia para la implementación de políticas y principios orientadores de la inversión pública para el cantón Cuenca, pero su ordenanza que permite la aplicación especial del modelo, referida a la distribución de actividades en el territorio no ha sido aprobada, por lo que la aplicación real del modelo territorial previsto resulta ser relativa, es decir a criterio de quien desarrolla el presente trabajo, su aplicación todavía sigue siendo declarativa hasta que no se cuente con un instrumento normativo que implemente el modelo de desarrollo previsto para el Cantón.



3.3.3 MODELO DE GESTION

La práctica de la ordenación territorial requiere, entre otras, tres condiciones básicas:

- Voluntad política, para imponer el control de uso del suelo y del comportamiento de las actividades.
- Cobertura legal de los planes
- Capacidad institucional para gestionar la ejecución, el seguimiento y el control de los planes (Gómez Orea, 2008)

Entonces el modelo de gestión debe ser entendido como un proceso de acciones consensuadas y organizadas capaces de dirigir el actuar público y privado para la consecución del modelo territorial deseado, en donde esté presente la voluntad política para hacer de los planes un verdadero instrumento que determine y guie el accionar público y privado. Entonces la complejidad del sistema territorial y desafíos que enfrentan los asentamientos humanos exigen contar con un marco institucional y normativo para administrar el territorio de forma eficiente y consensuada.

En este marco es indispensable institucionalizar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y garantizar el enfoque participativo que se enuncia en la Constitución. Este proceso de gestión sostenible de planificación participativa, deberá fundamentarse en el diálogo de saberes permanente entre todos los agentes del desarrollo humano.

(Montes Lira, 2001) Señala que “Entre los desafíos que supone la gobernabilidad está el de asegurar que los vastos sectores de población que hoy se asientan en las ciudades latinoamericanas y del Caribe tengan efectivos espacios de participación y sistemas legítimos de gobierno y de delegación de autoridad. Hoy día en la región, la democracia no sólo se ejerce a través de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa (partidos políticos, votos, elecciones, etc.) sino que éstos se complementan con otros propios a la democracia participativa (concertación, monitoreo, evaluación de las políticas) para ampliar las relaciones Estado-Sociedad, es decir incrementar los niveles de gobernabilidad.”

El Modelo de Gestión del PDOT se define como: “un instrumento de la gestión inter institucional que prioriza e integra los escenarios, principios, procesos y funciones de las diferentes instancias, en sus respectivos niveles, involucradas en la ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación del PDOT.” (GAD cantón Cuenca, 2014)



El modelo propuesto parte del reconocimiento de la integralidad del PDOT como el instrumento máximo de planificación urbano y rural a largo plazo, de sus actores sociales y ciudadanos, y de sus procesos de articulación local, regional y nacional. No con esto se quiere desconocer la importancia de los procesos desarrollados en los otros niveles de planificación pero ratificamos que por las competencias específicas del nivel cantonal este es el territorio en donde se concreta los principios de articulación y complementariedad de la planificación al que hace referencia el COOTAD.

El modelo de gestión debe fortalecer por lo tanto las diferentes instancias y mecanismos de participación ciudadana y el reconocimiento del PDOT como el instrumento que concretiza las acciones de desarrollo. El modelo de gestión debe fortalecer los procesos estratégicos, operativos y participativos que faciliten la implementación de la Imagen Objetivo en el territorio.

Si bien existe un Modelo de Gestión planeado para la viabilidad del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca, su implementación no se ha concretado hasta el 2015, es así que incluso no se ha dado paso a la aprobación del principal instrumento de aplicación del modelo que es la Ordenanza de uso y ocupación del suelo a regir en el Cantón.

En dialogo mantenido con los representantes ciudadanos del Consejo de Planificación del Cantón Cuenca, ponen de manifiesto su incomodidad frente al hecho de que su participación se ve limitada a la aprobación del Plan como instrumento de planificación de obligatorio cumplimiento, un requisito legal, que sin embargo la real participación en la toma de decisiones es casi nula.

La estructura generada para la Gestión del Plan no se ha concretado inclusive desde la elaboración del primer PDOT – 2011, e incluso hasta la presente fecha únicamente se ha dado paso a la conformación de la unidad técnica para la tarea de actualización, seguimiento y evaluación del PDOT.

Entre las tareas que se adeudan como GAD municipal es sin duda la concreción del sistema de participación cantonal, en donde todos los ciudadanos podamos ser parte del proceso de planificación del Cantón.

3.4 CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO

El PDOT constituye un ejercicio de la planificación y el Ordenamiento Territorial. Señala con mucha claridad las unidades ambientales, sin embargo, se limita a determinaciones de carácter general referido a que se puede hacer



o no en el territorio como actividades, sin embargo no hay una claridad del tratamiento del territorio rural más allá del rol de las cabeceras parroquiales en el sistema de asentamientos humanos. Lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional para el territorio Rural referente a la redistribución de la tierra, comercio justo, acceso al riego, fomento al crédito, asistencia técnica e inclusive servicios, no son evidentes a lo largo del desarrollo del PDOT. Esto por experiencia propia de quien escribe quizás se debe todavía a esa tendencia a mirar la ordenación territorial con un sesgo urbanístico e incluso a la reciente reincorporación de la planificación como política pública y por lo tanto el saber hacer de los GADs.

Este esfuerzo importante de planificación ha quedado a nivel declarativo para el desarrollo Cantonal, ya que no cuenta con un instrumento legal debidamente aprobado que permita la territorialización de la política y específicamente se plasme en acciones que concreten el Modelo de Desarrollo previsto.

El plan no cuenta con un sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento lo que limita el conocimiento real de su accionar y la posibilidad de tomar acciones correctivas oportunas ante situaciones específicas de la complejidad del sistema territorial.

Si bien cuenta con un Modelo de Gestión, las instancias previstas no se han construido, por lo tanto la gestión del plan se ha quedado en un mero documento de uso municipal para justificar su presupuesto y no en una herramienta que oriente verdaderamente el Desarrollo del Territorio Cantonal.

El PDOT se constituye en una interesante herramienta metodológica de la planificación del Desarrollo por la rigurosidad de su formulación, sin embargo de difícil comprensión para los actores políticos que impulsan este proceso por cumplir con la obligación establecida en la Ley.

4 LA NECESIDAD DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA CIUDAD DE CUENCA

La ciudad de Cuenca tiene una trayectoria de planificación urbana, pero a pesar de eso los procesos de crecimiento urbano en las últimas décadas han sobrepasado cualquier previsión de planificación existente.



Este proceso ha traído como consecuencias un desorden en zonas fuera de límite urbano, observándose una tendencia de expansión de la ciudad de manera desordenada, absorbiendo suelos productivos para destinarlos a nuevos procesos de urbanización.

Como vimos en capítulos anteriores, la planificación y el modelo previsto en la Ordenanza en vigencia relativa exclusivamente a la uso y ocupación del suelo que fue formulada hace más de 17 años, se generó con realidades diferentes a las presentes e incluso se podido concluir en el presente trabajo que, su modelo no se ha cumplido. Estos factores hacen necesario contar con un Modelo de Desarrollo que se adapte al nuevo marco legal vigente y aporte desde su nivel territorial a la construcción del Modelo Nacional del Desarrollo Humano.

Este esfuerzo por construir un Sistema de Planificación Nacional debe superar las posiciones personales y muchas veces de intereses políticos para dar paso a la viabilidad de todos sus componentes sin los cuales cualquier proceso de planificación se verá truncado. Por lo tanto es esencial que el Cantón cuente con una Ordenanza que regule el modelo previsto en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y desde luego la construcción democrática de su Modelo de Gestión que impulse el interés general sobre el particular y le otorgue legitimidad a este instrumento.



CAPITULO III

1 FUNDAMENTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACION

Este capítulo está previsto para el análisis de las metodologías de planificación del territorio, sus fases y componentes, con el fin de proporcionar claridad en sus contenidos y alcances para la formulación de los lineamientos metodológicos que guíen la planificación del área periurbana de Cuenca.

Se procederá al análisis de la metodología aplicada en la ordenación Urbanística cuya mejor expresión se constituye la ya derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2005; y la metodología de la planificación del ordenamiento territorial por sistemas y que fuera parte del Curso de Maestría en Ordenación Territorial del cual forma parte el presente trabajo.

Así también, se procede al análisis de los conceptos de periurbano formulados por varios autores y sus perspectivas de tratamiento para luego llegar a la definición del periurbano para el caso de Cuenca y la definición de lineamientos metodológicos a contemplar para su tratamiento.

1.1 PLANIFICACION URBANA

De manera general cuando pensamos en la planificación urbanística tradicional que se desarrolló en el país por la década de los 50, podemos resumir que se caracteriza por presentar un modelo de plan general, definitivo y completo, con objetivos y determinaciones exhaustivamente planteados y sometidos a una programación rigurosa a corto y mediano plazo referidos a un territorio específico trabajado a detalle. Planes con diseño definido y vigencia claramente establecida, a veces incapaz de asimilar y dar respuestas oportunas a las cambiantes demandas de la sociedad.

“Los *urbanistas* desenfocan el concepto de ordenación territorial desde su punto de mira, la ciudad, reduciéndolo a la clasificación y calificación urbanística del suelo, de tal manera que, en sus planes y realizaciones, el suelo rústico queda como un espacio residual, mero soporte para la expansión de las



ciudades, y solo se trata con detalle el urbano o aquel que va a ser convertido en urbano (suelo urbanizable)" (Gómez Orea, 2008)

La planificación estratégica espera nuevas tendencias, discontinuidades y sorpresas y se define como una forma de dirigir y controlar los cambios basada en un análisis participativo de una situación y su posible evolución. Diseña estrategias de inversión para los recursos escasos disponibles (Borja y Castells, 1997). Sin embargo no prevé la regulación del territorio en materia de uso y ocupación del suelo. Por lo que sola resulta ser orientativa para la prioridad de la gestión y la inversión.

La planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial presente en el marco legal vigente en el país se plantea como un modelo de desarrollo humano que vincula la planificación estratégica del Desarrollo y se materializan en el territorio a través de todos sus niveles territoriales. Fortalece al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, diferenciando competencia y funciones bajo los principios de progresividad, solidaridad, subsidiariedad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, trasparencia y control social.

En este marco entonces no hay que dejar de reconocer que también "la ordenación urbanística" es necesaria en la planificación del Territorio. La planificación del ordenamiento territorial aborda los asentamientos humanos – ciudades- como puntos de referencia y deja la especificidad de la planificación a detalle de las ciudades para el urbanismo. Este tratamiento debe darse bajo el principio de complementariedad que debe mantener la ordenación territorial en todos sus niveles.

Entonces la planificación del Ordenamiento Territorial condiciona el urbanístico al establecer el rol, funciones y actividades que tienen los asentamientos humanos en el sistema territorial, por lo tanto la ordenación urbanística deberá ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio.

La ordenación urbanística estudia los asentamientos humanos consolidados o en proceso de consolidación a través de estudios de detalle o micro, por lo que conviene su análisis a fin de marcar con claridad las diferencias conceptuales y de contenidos que pudieren tener para su aplicación metodológica.



El PDOT del Cantón Cuenca establece como área de expansión de la ciudad, el territorio periurbano o en proceso de consolidación, razón por lo que, al constituirse en territorio de crecimiento futuro de la ciudad, es evidente que en el marco de lo señalado en el párrafo anterior; su tratamiento debe darse a través de la metodología de ordenación urbanística del territorio, con la concepción del territorio como sistema integral y complejo.

La planificación Urbana aplicada en el caso de Cuenca, ha resultado esencial hasta la fecha porque ha permitido regular el territorio durante más de una década; sin embargo, al momento se visualiza como un instrumento que ya no cumple sus funciones iniciales, dadas las dinámicas territoriales urbanas, rurales y de expansión acelerada que presenta el Cantón y su dificultad de adaptación a los cambios frecuentes del territorio. El nuevo marco legal vigente a partir de la Constitución del 2008, establece la planificación del desarrollo y el Ordenamiento Territorial como garantista del ejercicio de derechos y de su territorialización. Es entonces en donde se visualiza claramente la urgencia de un nuevo plan con un enfoque que vaya más allá de la zonificación de uso y ocupación del suelo y que viabilice la consecución del Modelo de Desarrollo Humano o Buen Vivir plasmado en la Constitución y complemento el Plan de Desarrollo y Ordenación Territorial para su territorialización efectiva. –En el caso del PDOT del Cantón Cuenca, no cuenta con una ordenanza aprobada para su implementación, por lo que su aplicación en el territorio tampoco se ha concretado.

En términos macro la planificación urbanística implementada en el país durante el siglo pasado, en términos generales tienen tres etapas, que si bien pueden tener semejanza en el nombre con las que se desarrollan en la ordenación territorial, conceptualmente distan mucho, estos planes urbanísticos estudian específicamente el área urbana, la ciudad o como se define en la ordenación territorial, los asentamientos humanos. Estos estudios básicamente están estructurados de una Fase de Diagnóstico que puede contener un Plan de Acciones Inmediatas; Fase de Planificación dirigida principalmente a la zonificación del territorio y la determinación de usos y características de ocupación del suelo; equipamientos y vías y la Fase de planes programas y proyectos, generalmente de influencia urbana.

Si bien, como se señala, la ordenación urbanística es usada para la planificación de las ciudades sin mirar la integralidad del territorio urbano y rural, son útiles -por la escala de trabajo- para concretar el trazado de vías, zonificación, distribución del uso y ocupación del suelo y ejecución de proyectos urbanos de impacto. Aunque esa falta de tratamiento integral de los



territorios entendidos en toda su dimensión, en muchos casos han hecho de estos estudios, instrumentos de utilidad por períodos cortos de tiempo dada la dinámica acelerada del crecimiento de la ciudad.

Considerando la Historia de la planificación en el país y la necesidad de claridades metodológicas para el tratamiento del periurbano, se hace necesario el análisis del marco legal que regía la planificación de los Gobiernos Municipales hasta el 2008 y que se constituye en una muestra de la metodología aplicada para la formulación de los referidos planes urbanísticos.

(Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2005) Señalaba que “El planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón será obligatorio para las municipalidades” y se entendía a la planificación del desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano como dos instrumentos; el primero que formulaba la planificación del desarrollo a nivel cantonal y el segundo referido más bien a la zonificación territorial, la asignación del uso y ocupación del suelo, plan de equipamiento y el de vías.

(Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2005) En cuanto al contenido de los planes de desarrollo físico cantonal señala que sus contenidos están referidos a: la zonificación de unidades de planeamiento; unidades de vida colectiva; infraestructura regional, de coordinación y de mercado; el análisis de las estructuras físicas como morfología y geología de los suelos; flora y fauna terrestre y acuática; análisis de infraestructura de riego, de comunicación y transmisión y distribución de energía. También señala que forma parte la determinación y análisis de ocupación y utilización del suelo y específica la Implantación industrial y residencial urbana y vivienda rural, distribución de la población y análisis ambiental de las obras previstas.

En cuanto a la planificación física cantonal establecía los contenidos mínimos de los planes, sin embargo no existía claridad en las responsabilidades de su implementación. Estos procesos de planificación debían contar con la participación de las juntas parroquiales rurales y comunidades respectivas; únicamente a manera de consulta; es decir, el nivel de participación se limitaba a ser receptor de lo determinado en la planificación y no participe del proceso de decisiones en la formulación del plan en todas sus dimensiones, por lo tanto, se puede concluir que esta planificación es producto o resultado de la visión del equipo técnico de formulación del plan y su instancia de aprobación política.



(Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2005) En el Art. 199, establece el contenido de los *planes reguladores de desarrollo urbano* y se señala expresamente que “*deberán formar parte de los planes de desarrollo físico cantonal*”, aunque no se determina los mecanismos de relación; así también se determinan tres etapas que conforma el ordenamiento territorial urbanístico, esto es:

1. *Diagnóstico o formación del expediente urbano* con base en los estudios preliminares sobre: el contexto regional, la ciudad y su formación, historia, estructuras socio-económicas, demografía y administración, topografía, geología y clima; el catastro de construcciones y sus características; los servicios públicos referidos a vías, redes de agua potable, alcantarillado; y, la función del centro poblado en cuanto a habitación, trabajo, circulación y cultura física y moral.
2. *La Planificación o elaboración del Plan Regulador* que contendrá: la zonificación de los barrios para habitación, industrias, zonas especiales y zonas rurales; distribución de la población en el territorio y ocupación del suelo y estudio parcelario; distribución de equipamiento, vialidad; reglamento de construcciones y estudios de infraestructura sanitaria.
3. *Documentación reglamentaria* que se contemplaba: el Plan regulador de desarrollo urbano y los programas y proyectos producto del plan como agua potable, alcantarillado y saneamiento, cronograma y financiamiento así como un orden de prioridad.

El Artículo 200 del señalado cuerpo normativo establecía expresamente que el plan regulador de desarrollo urbano deberá contener los estudios parciales de planificación; estudios de unidades barriales; estudios de parcelación; Instalación de servicios públicos; Dotación de equipamientos; la planificación de núcleos urbanos como centros administrativos, comerciales, cívicos; y, las Ordenanzas y reglamentaciones sobre el uso del suelo, condiciones de seguridad, materiales, condiciones sanitarias y otras de naturaleza similar.

Entonces podemos resumir que la formulación de los planes urbanísticos comprende específicamente el tratamiento del centro definido como urbano – ciudad- en el territorio, así como su relación con el entorno en términos de incidencia en lo urbano; dinámicas económicas y procesos sociales, la identificación de los actores y agentes del desarrollo urbano; características del equipamiento y el establecimiento de la infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Su diagnóstico del contexto territorial, no va más



allá de su importancia referencial para el planteamiento de la ciudad: ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos? (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2008)

De esta forma, parecería ser que a los planes de ordenamiento territorial pueden otorgarse una función ordenadora más estratégica y remitir a los urbanísticos otra complementaria, más detallada y operativa pero igual necesaria en el momento de la concreción a nivel de ciudad.

En cuanto a la territorialización de la política pública y el sistema de asentamientos, especialmente referido a la ubicación de equipamientos e infraestructura, la ordenación territorial cumple un papel para la identificación de la macro-localización de equipamientos e infraestructuras mientras que a la ordenación urbanística por su propia naturaleza y cuando compromete los asentamientos humanos le corresponde la localización en el tejido urbano o micro-localización, por lo que se ratifica la visión de complementariedad expresada en la Constitución.

Si bien se realizó una síntesis de contenidos de los planes urbanísticos detallados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005, es indispensable señalar que la planificación urbanística también requiere ser trabajada en la medida de dar respuesta a lo establecido en el Modelo de Desarrollo Humano y sus dimensión es previsto en la Constitución y el papel que deben cumplir los instrumentos de planificación en materia de territorialización de la política pública para el cumplimiento de los objetivos del Modelo Nacional. Entonces cabe indicar que para construir un sistema territorial nacional, se deberá trabajar sobre una misma visión pero con diferente escala, pero sobretodo el concepto del territorio como sistema integral y complejo.

1.2 LA PLANIFICACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISTICO POR SISTEMAS

La aprobación de la Constitución del 2008 marcó una nueva forma de mirar la planificación en el Ecuador, obligando a repensar la planificación tradicional para incluir conceptos de Ordenación Integral y sistémica que reconozca al territorio como un sistema complejo que debe orientar las dinámicas territoriales más diversas y la territorialización de las políticas públicas a través de los programas y proyectos.



“Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.” (Cabeza, 2000)

Para superar los inconvenientes de la planificación tradicional, esta nueva forma de planificación se caracteriza por la implementación de los componentes estratégicos en la construcción del Desarrollo, principalmente la innovación y la participación. Dentro del concepto de lo estratégico está contemplado también la adopción de prioridades que se manifiestan en la etapa de implementación y ejecución de los planes. (Montes Lira, 2001)

Esta nueva forma de mirar; la ordenación territorial en el país adopta un enfoque global y sistémico, que incorpora al Modelo de Desarrollo las dimensiones económica, social, cultural, y ambiental, buscando el equilibrio y la cohesión territorial que coadyuve a la unidad territorial prevista en el Modelo Estatal.

Bajo esta nueva concepción de la planificación; los territorios son los promotores del desarrollo; sin embargo, la creciente demanda de recursos y el aumento de actividades económicas, ejercen una presión sobre el territorio especialmente el rural, por lo que es indispensable hacer un uso más eficaz y eficiente de los recursos naturales de tal manera que se garantice la sostenibilidad en el tiempo. Entonces la *vinculación entre las actividades humanas y el espacio físicos* no indispensables para una adecuada gestión de los territorios y propiciar el funcionamiento eficiente del mismo.

El artículo 295 del COOTAD, señala que “los gobiernos autónomos descentralizados con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con una visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción” otorgándole a la planificación principios estratégicos. También señala que los planes de desarrollo contendrán al menos los siguientes elementos:

- a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades del territorio y las necesidades a atender;



- b) Definición de políticas generales y particulares con objetivos claros de largo y mediano plazo;
- c) Lineamientos estratégicos para lograr el cumplimiento de los objetivos; y,
- d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas.

Lo estratégico como concepto, se desarrolla enmarcado en los ejes de la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social. Puede ser entendido como una herramienta conceptual de gestión de los cambios que permite establecer una orientación de largo plazo y una serie de acciones operativas para su consecución que son más bien de corto plazo.

Si bien señala los *contenidos generales de los planes de Desarrollo*, su estructura es más del orden estratégico y hasta normativo, y no del orden sistémico como se conceptualiza en contenidos de la Estrategia Territorial Nacional; sin embargo, resulta indispensable que los dos tipos de planes, esto es el de Desarrollo Territorial y el de Ordenamiento guarden correspondencia entre sí, pues las dinámicas territoriales demandan un permanente ajuste entre el instrumento que busca el desarrollo con las medidas que deben adoptarse en el ordenamiento territorial para su viabilidad.

Los planes de ordenamiento territorial “son instrumentos de planificación que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económicas-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” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) estos lineamientos estarán en el marco de las competencias de cada nivel.

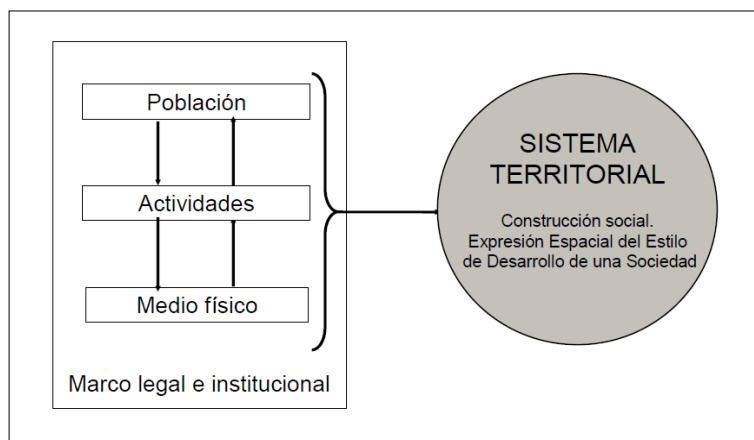
Entonces la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento territorial en el sistema nacional se concibe como un instrumento que tiene un enfoque estratégico del desarrollo y el Ordenamiento territorial adopta el carácter de un instrumento que complementa la planificación estratégica con dimensión territorial, racionaliza las intervenciones en el territorio y concreta el desarrollo y aprovechamiento sostenible de los recursos territoriales, es decir el modelo.

En este marco a continuación se hace una breve descripción de los contenidos de los planes de ordenación territorial, tomando como base la conceptualización del Sistema Territorial impartido en la formación académica del curso de Maestría en Ordenación Territorial del cual forma parte el presente trabajo.

“El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema” (Gómez Orea, 2008)

Señala que “como todo sistema, el territorial es muy complejo lo que exige recurrir a modelos para describirlo e interpretarlo; un modelo es una imagen simplificada de un sistema, cuya calidad depende no tanto de la fidelidad con que se representa el sistema modelizado cuanto de su capacidad para ayudar a la interpretación de su estructura y de su funcionamiento.” (Gómez Orea, 2008)

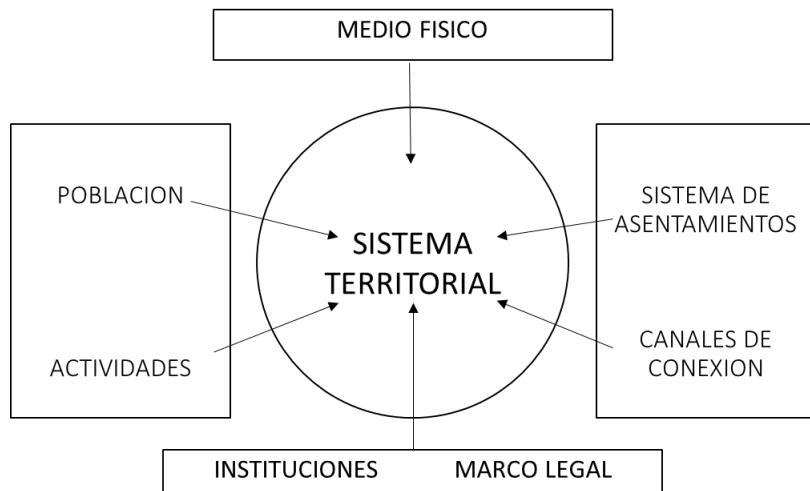
GRAFICO N° 6: CONCEPTO DE SISTEMA TERRITORIAL



FUENTE: Domingo Gómez Orea, 2008. Ordenación Territorial

Para describir el sistema territorial que es complejo, se recurre a modelos como una imagen simplificada de la realidad y tiene como elementos estructurantes el medio físico o sistema natural, la población y las actividades que practica, el poblamiento o sistemas de asentamientos poblacionales, los canales de relación o infraestructuras, las instituciones y el marco normativo.

GRAFICO N° 7: COMPONENTES DEL SISTEMA TERRITORIAL



FUENTE: Domingo Gómez Orea, 2008. Ordenación Territorial

El sistema territorial de un país por lo tanto se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos –niveles territoriales- donde las unidades territoriales de cada nivel se integran a las de nivel superior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se puede planificar desde niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas, siendo su propio nivel encargado de resolver estos problemas específicos y aprovechar sus potencialidades que serán plasmados en el Modelo de desarrollo al que corresponde. Esta conceptualización de la organización de los subsistemas resulta clave para el tema a estudiar ya que sustenta el principio de integración al que se refiere el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Entonces el Ordenamiento del sistema territorial con enfoque integral y sistemático comprende las siguientes fases:

• **FASE DE DIAGNÓSTICO** cuyos componentes sectoriales están referidos: al medio físico, la población y sus actividades, los asentamientos humanos o poblamiento, los canales de relación o infraestructura que las relaciona y las instituciones y marco legal que las regula. Esta fase formula los diagnósticos sectoriales y recoge todos estos componentes en el diagnóstico integrado o síntesis que se constituye en un síntesis integrado de los temas sectoriales estudiados para luego realizar una etapa prospectiva de crecimiento o construcción de escenarios, el tendencial, el óptimo y el de concertación.



•**FASE DE PLANIFICACIÓN:** cuyos componentes específicos contemplan

- La construcción de una visión compartida que plasme una hoja de ruta a seguir a futuro fundamentado en escenario de concertación realizado en la primera fase. El sistema de objetivos cuyo fin último es canalizar una voluntad de cambio o mejoramiento de las condiciones detectadas en diagnóstico integrado. Se trata de resolver los problemas existentes, aprovechar las oportunidades y atender las demandas de la comunidad para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.
- El modelo territorial objetivo es la etapa de diseño del sistema territorial, las propuestas de cambio previstas en la ordenación: a) del medio físico que demarca categorías de ordenación basados en la vocación de los territorios y la capacidad de acogida para las actividades previstas; b) de los asentamientos e infraestructuras que conforman la distribución de los asentamientos de población y jerarquía en la funcionalidad del sistema, oferta de servicios y el diseño de los canales de relación que le otorgan funcionalidad al sistema así como los equipamientos;
- MEDIDAS Y PROPUESTAS:** corresponde a las propuestas generadas para conseguir el cumplimiento de los objetivos planteados “Esta tarea consiste en la búsqueda de soluciones dirigidas a conseguir los objetivos planteados en la fase anterior. Para ello tan importante como “lo que hay que hacer” es “lo que no hay que hacer” y como se va hacer; por lo tanto hay tres clases de medidas: de regulación (que luego se traducen a normas), de intervención (que se hacen operativas luego en otros planes, programas y proyectos) y de gestión (que operan a través de un ente gestor y de un sistema de gestión)” (Gómez Orea, 2009b:19)

En esta fase también comprende la formulación de la normativa de usos y ocupación del suelo referida al aprovechamiento del territorio con enfoque de sostenibilidad y la regulación de su comportamiento en el territorio.

Parte de la fase de planificación es también el programa de actuaciones positivas o planes, programas y proyectos producto del proceso de planificación y para la concreción del modelo territorial propuesto, a este componente debe también acompañar los cronogramas de ejecución en el tiempo, el posible financiamiento y el presupuesto.



MEDIDAS PARA LA GESTIÓN DEL PLAN: Referida a la implementación del plan, el seguimiento y control.

En este caso es importante dejar establecido el ente gestor y garantista de la puesta en marcha del plan, con capacidad política para impulsar el modelo territorial propuesto en el plan. Debe ser un espacio ciudadano e institucional de consenso y sus miembros deberán contar con el reconocimiento de la población. Este espacio también deberá tener apoyo de un equipo técnico para realizar el seguimiento, evaluación y control de los avances en la implementación del plan.

•**FASE DE GESTIÓN:** se constituye en la instancia que viabiliza el plan tanto técnica como políticamente, esta fase integra tres componentes, puesta en marcha seguimiento y control, evaluación ex-post y revisión del plan.

2 TERMINOS Y DEFINICIONES USADOS EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION VIGENTE PARA EL PERIURBANO.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo se han encontrado diferentes términos usados para definir al área circundante a la ciudad; estas formas de nombrar, a criterio de quien escribe el presente trabajo, tienen contenidos teóricos y sobretodo espaciales que difieren significativamente entre sí y que incluso para la aplicación metodológica adecuada, cabe a manera de resumen realizar su conceptualización para una mejor claridad de su tratamiento.

ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA. Este término es usado en la Ordenanza de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano y en este instrumento de planificación se considera como sinónimo al área de expansión urbana.

Se considera como “área de Influencia” a la zona polarizada por un centro. La noción de influencia es difícil de precisar pero se mide a partir de las posibilidades de desplazamiento de la población de la periferia hacia el centro para aprovechar los servicios que éste ofrece. Tiene forma más o menos circular, la probabilidad de influencia de un centro decrece en forma



exponencial con la distancia a dicho centro. La teoría de los lugares centrales explica las diferentes dimensiones de las áreas de influencia a través del alcance máximo de los servicios ofrecidos por un centro. (Pumain, 2014)

Este territorio puede incluir suelo de diferente naturaleza, como áreas de expansión de la ciudad, asentamientos humanos, de interés natural y paisajístico, con restricciones topográficas, con vulnerabilidad a riesgos e inestabilidad de suelos, de interés agro productivo e incluso vincular asentamientos que administrativamente pertenezcan a otro cantón e incluso provincia dando lugar a las llamadas áreas metropolitanas. En estas condiciones del sistema territorial con características funcionales resulta indispensable la aplicación de una metodología de planificación que dé respuesta a la complejidad de un sistema territorial tan diverso, lo que implica necesariamente la aplicación de una metodología sistémica de ordenación territorial que se articule a la Estrategia Territorial Nacional.

La determinación de las formas de vinculación del área de influencia no son materia del presente trabajo, pero es de suponer que por obvia complementariedad estará condicionada por la ordenación territorial Cantonal en materia de asentamientos humanos, categorías de ordenación y la asignación de usos y ocupación del suelo que permitan el tratamiento más detallado del relacionamiento y vinculación con el centro principal.

Para facilitar la comprensión de lo dicho resulta un buen ejemplo el área de influencia establecida en la Actualización del PDOT del Cantón Cuenca, territorio de influencia que abarca el 98% de la población Cantonal.

ÁREA PERIURBANA O DE EXPANSIÓN El término “Área de Expansión” es utilizado en la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015, su concepto está relacionado con la densidad de población y la presencia de actividades urbanas y rurales, generalmente ubicadas en áreas circundantes a la ciudad.

Se define a la franja ubicada entre dos tipos de territorio, el urbano y el rural. Es el territorio colindante a la ciudad en permanente transformación en donde coexisten actividades urbanas y rurales con dinámicas propias pero con influencia directa de las dinámicas de la ciudad.

Se relaciona con el concepto de ciudad dispersa o difusa y pueden estar conformadas por territorios diversos e incluso aquellos que tengan limitaciones



para ser ocupados, tales como: áreas de interés natural, paisajístico, con limitaciones topográficas, de interés ambiental, agropecuario e incluso áreas de riesgo o con algún grado de vulnerabilidad a desastres.

3 PERIURBANO PERSPECTIVAS TEORICAS

Como se expuso anteriormente, la aprobación de la Constitución del 2008 marca un antes y un después en la vida del país e intenta romper con el modelo de desarrollo que mercantiliza las relaciones Estado-sociedad-naturaleza presentando un enfoque que privilegia al ser humano como centro del desarrollo a través del ejercicio de los derechos cuyo objetivo final es alcanzar el Buen Vivir.

El Desarrollo Humano en el Ecuador concebido en la Constitución tiene dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, es el punto de partida para la planificación y el Ordenamiento territorial de todos los niveles y dimensiones territoriales del sistema nacional.

Así también, (COOTAD, 2010) desarrolla la organización territorial definida en la Constitución, y señala que está compuesta por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Para cada una de éstas unidades territoriales definen requisitos de creación, regula la fusión de cantones y de parroquias, y norma el detalle de la conformación de regiones a partir de las provincias.

Consolida, la figura del gobierno municipal, ratificando su competencia en la organización y uso del suelo cantonal como elemento determinante a considerar en los planes de ordenamiento territorial que deben por mandato constitucional realizar los otros niveles de gobierno, por lo tanto cualquier actuación a regir para el periurbano deberá considerar el hecho de la observación establecida en el nivel cantonal.

Para las parroquias rurales les otorga también la tarea de la planificación en el marco de sus competencias en donde se supere la visión sectorialista de únicamente producción agrícola para pasar a una visión integral que fundamentalmente incorpore la garantía de derechos, el manejo de los ecosistemas, el cuidado del paisaje y las culturas rurales y como no puede ser



de otra manera su conservación.⁶ Todo esto en el marco del sistema territorial nacional.

Entonces siendo ésta la estructura territorial que rige en el país y una vez establecidos las competencias e identificado el territorio como urbano y rural; cabe las siguientes preguntas ¿Cómo se define el territorio periurbano de Cuenca? ¿A qué nivel de gobierno le corresponde su planificación? ¿Qué metodología de planificación debe aplicarse para su desarrollo? ¿Qué elementos caracterizan el sistema territorial del periurbano de Cuenca? Y ¿Cuáles son los lineamientos metodológicos a considerar para su tratamiento?

Para acercarnos a las interrogantes planteadas es necesario revisar la conceptualización del territorio periurbano formulada por algunos autores.

En términos generales y en forma muy sencilla, la mayor parte de nosotros relacionamos lo rural con “el campo”, con imágenes de un paisaje natural, mingas, organización comunitaria, producción agrícola, entornos naturales. El paisaje que nos imaginamos es generalmente campestre, destinado a la producción agropecuaria; un lugar de gran valor natural y ambiental y una baja densidad de ocupación.

A su vez cuando hablamos de territorio Urbano, inmediatamente lo relacionamos con ciudad y el entorno edificado, alta densidad poblacional, actividades de servicios, comercio e industria, con cobertura de infraestructura de agua y saneamiento, transporte y equipamientos.

Sin embargo, la posibilidad de realizar una caracterización dicotómica entre lo rural y lo urbano, el campo y la ciudad es excesivamente simplista. Al parecer se entendería que ambas realidades están perfectamente separadas; sin embargo la realidad de los territorios circundantes a la ciudad es mucho más compleja que lo señalado, el período migratorio en la historia del país, el abandono de la planificación territorial, limitada gestión del territorio dieron como resultado la conformación de áreas periurbanas sumamente complejas, por lo que este concepto dicotómico del análisis de lo urbano-rural, campo-ciudad, no alcanza a explicar los procesos particulares que se dan en el territorio. Entonces las transformaciones que sufren los territorios tanto rural como urbano, hacen evidente las limitaciones que el concepto de la dicotomía

⁶Se considera también los vínculos entre agricultura, manufactura, servicios y el apoyo a la diversidad de estrategias de empleo y generación de ingresos de familias rurales incluyendo las estrategias de base agropecuaria, rural no agrícola y multi empleo.



entre rural y urbano presenta para su tratamiento, es entonces cuando en un intento de distinguir esas particularidades surge el concepto de “periurbano”. (Castro, 2007)

Con el término periurbano se busca definir una zona de contacto entre lo urbano y lo rural, dos espacios que se entremezclan con culturas, valores, actividades y que sin embargo conviven y se complementan entre sí. Se trata de un espacio en donde conviven actividades urbanas con rurales referidas principalmente a servicios ambientales y la provisión de alimentos.

(Avila Sanchez, 2009) Señala “que hacia la década de los treinta, P. Sorokin y C. Zimmerman planteaba el concepto del continuum urbano-rural como el espacio en el que se desarrollan relaciones de reciprocidad entre la sociedad urbana y su entorno rural. Se trata, en primera instancia, de un fenómeno demográfico; la población abandona las zonas urbanas hacia las zonas suburbanas y rurales, lejos de los centros urbanos; sin embargo Berger (2003) sostiene que una de las críticas a la distinción entre lo rural y lo urbano más interesante ha sido la conceptualización del continuum rural-urbano; sin embargo el continuum parte de la dificultad de trazar límites precisos entre lo rural y lo urbano donde las características básicas de estos espacios se mezclan y combinan en las comunidades reales constituyendo peculiaridades complejas.”

(Avila Sanchez, 2009) Cita a otros autores entre ellos (Prost, 1991) que define “al periurbano como una mutación territorial en la cual hay un cambio en las funciones territoriales de las zonas rurales, que paulatinamente van perdiendo sus componentes agrícolas o agrarios, en provecho de las características urbanas en definición (sean de tipo industrial o habitacional); se trata de una etapa intermedia de dicha mutación, que se acompaña de la implantación de equipamientos y de actividades que no están ligados al mundo rural, pero provienen y participan del sistema urbano. “Entonces define al Periurbano como “...la extensión continua de la ciudad y a la absorción paulatina de los espacios rurales que le rodean” (Avila Sanchez, 2009).

Según esta definición, se trata del ámbito territorial difuso entre lo urbano-rural donde se desarrollan actividades económicas y sociales ligadas a la dinámica de las ciudades. Entonces la respuesta a la pregunta planteada referente a ¿Que elementos caracterizan el periurbano? Se puede señalar que el elemento central que caracteriza la existencia de este espacio constituye las actividades y relaciones que se establecen por la cercanía y proximidad con el entorno urbano.



Así también, los diferentes instrumentos de planificación con los que cuenta Cuenca al momento, establecen el término “área de expansión”, se entendería ligado al crecimiento de la ciudad de Cuenca y el desarrollo acelerado de lo urbano. Fenómeno atribuido también a los desequilibrios e inequidades territoriales especialmente presentes en el área rural lo que ha obligado a la población a migrar a la ciudad o hacia el territorio circundante y desde la ciudad hacia la periferia, en donde existen condiciones favorables para el asentamiento de población en términos de suelo más barato, acceso o cercanía a formas de trabajo y actividades económicas, servicios básicos y mejora de la calidad de vida -o- suponer incluso como razón, el desarrollo de infraestructuras de transporte en términos de accesibilidad.

El periurbano esta generalmente relacionado con la ocupación del territorio de manera dispersa, espacios continuos a la ciudad y generalmente carentes de planificación, como es el caso del área de expansión de la ciudad de Cuenca así tratado en la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo y la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

Cabe entonces señalar que si bien en estos instrumentos de planificación se concibe el término “área de influencia” o “área de expansión” de la ciudad como sinónimos, en el Capítulo fundamentos Teóricos y metodológicos del periurbano del presente estudio, se expuso de manera general las diferencias conceptuales de estos términos referidas principalmente a las condiciones espaciales y de dinámicas económicas, sociales y territoriales.

(Zulaica, 2013) para conceptualizar el periurbano expone a varios autores “Galindo y Delgado (2006) quienes caracterizan a los espacios periurbanos como “híbridos”, donde lo rural y lo urbano se ensamblan y son difíciles de identificar, analizar y contextualizar con los paradigmas tradicionales. Los autores sostienen que es necesario pasar de un enfoque bipolar campo-ciudad a uno donde la interacción se diluya y ocurra un proceso de incorporación a la red urbano-regional; esto es, pasar de los sistemas de ciudades unidas por distintos flujos a una franja periurbana que constituya un espacio de interface donde lo urbano interactúe con lo rural. En ese contexto, complementando los abordajes tradicionales de estos espacios, el enfoque teórico-metodológico de *sistemas complejos* ofrece una perspectiva interesante para interpretar y analizar la interface periurbana (Ferraro y Zulaica, 2008)”

Entonces el Sistema territorial a abordar en el periurbano, resulta el conjunto de todos los *elementos y procesos, naturales, sociales y culturales existentes*, entendiéndose que los mismos se definen como un sistema formado por un



gran número de elementos simples que interactúan entre sí (modelo) y generan procesos muchos más complejos que componen el sistema territorial.

Lo expresado sustenta que el abordaje de estos espacios requiere de una mirada integral y sistémica como la que se plantea con el enfoque teórico-metodológico de los *sistemas complejos* expuestos como fundamento de la ordenación territorial en el Curso de Maestría de la que forma parte el presente trabajo.

Este enfoque metodológico como vimos en capítulos anteriores permite realizar una relectura del periurbano considerando que se trata de un sistema territorial que, como cualquier otro sistema representa el estilo de desarrollo de una sociedad.

En diálogo mantenido con el Dr. Gómez Orea, plantea que el periurbano es el sistema territorial en donde se desarrollan actividades humanas que siendo necesarias no pueden estar en la ciudad, pero que tampoco pueden realizarse en territorios distantes por su relación de dependencia con la misma. Desde luego que al igual que cualquier otro sistema territorial no son solo las actividades las que lo definen o caracterizan, al igual que cualquier otro sistema territorial -como se vio anteriormente- está conformado por el medio físico o sistema natural y el sistema de poblamiento o asentamientos; los canales de relación a través de los cuales se intercambian personas, mercancías y energía, las instituciones que facilitan el funcionamiento social y el marco normativo o legal que las regula.

A fin de verificar esta hipótesis planteada, se realizó una revisión de las actividades económicas que la Municipalidad de Cuenca autorizó en el territorio rural a través de los permisos de funcionamiento para el año 2013. Este análisis tiene como fin el establecer ¿qué tipo de actividades o usos de suelo están presentes en el territorio periurbano de Cuenca? Y si ¿se trata de actividades que no pueden estar en el área urbana por que resultan incompatibles por los requerimientos de su funcionamiento?

De este análisis se concluye que la mayor parte de usos de suelo que podrían tener algún grado de dificultad por su funcionamiento o incompatibilidad con otros usos de suelo-especialmente los referidos a los usos industriales tipo A y B o artesanales e incluso equipamientos mayores de la ciudad-; Están presentes en el área periurbana en condiciones similares a las detectadas en el área urbana consolidada. Entonces tal hipótesis, para el caso del Periurbano no se ha presentado todavía. –El PDOT determina el emplazamiento de nuevas áreas industriales y de equipamientos urbanos mayores en algunos



sectores del periurbano-Más bien corresponde a un espacio continuo a la ciudad con condiciones similares a las urbanas periféricas, vivienda dispersa y pequeñas parcelas agrícolas.

CUADRO N° 12: ACTIVIDADES ECONÓMICAS AUTORIZADAS EN LAS PARROQUIAS RURALES COLINDANTES A LA CIUDAD DE CUENCA POR NÚMERO SEGÚN USOS DE SUELO -2013

ACTIVIDADES ECONOMICAS AUTORIZADAS EN EL AREA RURAL.2013		
GRUPOS DE USOS	N°	%
EQUIPAMIENTOS	16	2,4
COMERCIO	378	57,2
PRODUCCIÓN DE BIENES	55	8,3
SERVICIOS GENERALES	101	15,3
SERVICIOS PERSONALES Y AFINES A LA VIVIENDA	111	16,8
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN	0	0,0
TOTAL	661	100,0

FUENTE: GAD Municipal de Cuenca.

Del total de permisos otorgados para el funcionamiento de actividades en el primer anillo de parroquias circundantes a Cuenca, esto es El Valle, Turi, Baños, Llacao, Nulti, Paccha y San Joaquín, el uso que se encuentra en mayor número y corresponde al 57% de los permisos otorgados, es el de usos comerciales; luego el de servicios personales y afines a la vivienda con el 16.8%; seguido por los servicios generales en el 15.3%; y, apenas con el 8.3%, el de producción de bienes; valores muy similares a los encontrados en el área urbana. Desde luego marcando las diferencias específicas su rol de Ciudad y Centro de Administración y Gestión.

En el análisis de los instrumentos de planificación vigentes hasta la presente fecha que fueron expuestos a manera de síntesis en el presente estudio, especialmente el referido a la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo, en las conclusiones se señala que el modelo previsto en el plan, no se ha concretado en la realidad y que más del 90% del área urbana se encuentra edificada, lo que ha provocado que el suelo definido como urbano se muestre aparentemente consolidado.



**CUADRO N° 13: ACTIVIDADES ECONÓMICAS AUTORIZADAS EN EL ÁREA URBANA
POR NÚMERO SEGÚN USOS DE SUELO.**

UNIDADES DE USO DE SUELO EN EL AREA URBANA POR NUMERO SEGÚN TIPO		
GRUPOS DE USOS	N°	%
EQUIPAMIENTOS	822	9,7
COMERCIO	4392	51,8
PRODUCCIÓN DE BIENES	582	6,9
SERVICIOS GENERALES	1712	20,2
SERVICIOS PERSONALES Y AFINES A LA VIVIENDA	918	10,8
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN	53	0,6
TOTAL	8479	100,0

FUENTE: GAD Municipal de Cuenca.

Esta condición del área urbana de estar aparentemente consolidada y con carencia de suelo urbanizable, provoca que la población tienda a ubicarse en la periferia de la ciudad o en el periurbano en condicionantes muy similares a la ciudad, -dada la permisibilidad de la Ordenanza en vigencia-. Es de suponer entonces que los usos de vivienda, comercio y afines principalmente, se trasladan también al periurbano en condiciones similares a las señaladas. A esta situación debe sumarse como condiciones que favorecen tal fenómeno; el costo más bajo del suelo, posibilidad de acceso a fuentes de trabajo, acceso a servicios básicos por las altas coberturas que presenta el Cantón. (Cobertura Cantonal de agua por red 96.1%; saneamiento 84.5% y gestión de residuos sólidos 98.6%).

Entonces el concepto planteado por el Dr. Gómez Orea es válido cuando define que “el periurbano es el sistema territorial en donde se desarrollan actividades humanas que siendo necesarias no pueden estar en la ciudad, pero que tampoco pueden realizarse en territorios distantes por su relación de dependencia con la misma” considerando que el modelo de desarrollo previsto en la normativa vigente no se ha cumplido y la permisibilidad de la ordenanza para la construcción en el suelo rural.

Entonces las actividades presentes en el periurbano corresponde principalmente al usos de vivienda- que siendo necesarios no puede ubicarse en el área urbana -por el supuesto grado de consolidación que muestra- pero que tampoco pueden emplazarse en territorios distantes por su relación de dependencia con los servicios que ofrece la ciudad.

Así también la densidad de la población juega un papel preponderante en la definición de periurbano; el Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal de Cuenca define el área periurbana o de expansión, en base a la definición de las categorías de ordenación en la fase de propuesta del plan. Estas categorías responden a las interacciones encontradas en el territorio por influencia de la ciudad, mismas que se fundamentan por criterios homogéneos de densidad, cobertura de suelo traducido a actividades económicas y topografía.

CUADRO N° 14: DENSIDAD POBLACIONAL POR SECTOR CENSAL 2010

DENSIDAD POBLACIONAL CENSO 2010										
POBLACION CON CARACTERISTICA POR DENSIDAD	RANGO	RANGO	AREA	%	AREA	%	POBLACION CENSO 2010	%	POBLACION CENSO 2010	%
URBANA	ALTA > 30 hab/ha	MUY ALTA > 250 hab/ha	20,51	0,01	3917,15	1,07	6251	1,24	298964	59,13
		ALTA 80 -250 hab/ha	1470,38	0,40			173051	34,23		
		MEDIO ALTA 30-80 hab/ha	2426,26	0,66			119662	23,67		
	MEDIA 6-30 hab/ha	MEDIA 6-30 hab/ha	9083,55	2,48			116061	22,96	116061	22,96
URBANO-RURAL	BAJA < 6 hab/ha	MEDIO BAJA 6- 1 hab/ha	26441,13	7,21	353532,22	96,45	55522	10,98	90560	17,91
		BAJA 1- 0,25 hab/ha	36436,04	9,94			20019	3,96		
		MUY BAJA < 0,25 hab/ha	290655,04	79,30			15019	2,97	90560	17,91
TOTAL			366532,92		366532,92		505585		505585	

Fuente: INEC 2010, I. Municipalidad del Cuenca – PDOT 2014

Elaboración: I. Municipalidad del Cuenca – PDOT 2014

Esto supone que previamente existe un trabajo exhaustivo en la determinación de las unidades ambientales y las categorías de ordenación en el nivel cantonal, en donde la densidad juega un papel esencial –pero no único- para la definición del área periurbana o área de expansión y su delimitación debe contar con definiciones claras de cuando un territorio -por su densidad- es urbano, rural o está en proceso de transición. Esta última esencial para conceptualizar y definir cuando se trata de territorio periurbano o área de expansión.

Para dar respuesta a lo planteado se procedió a calcular la media de la población por sectores censales (INEC,2010) del Área de Influencia Inmediata sur, definida como categoría de expansión en el PDOT Cantonal,



determinándose que en el área rural la densidad se caracteriza por presentar valores menores a 6 hab./ha.; en tanto que para el área urbana consolidada, la densidad corresponde a valores mayores a 30 hab./ha., Podemos entonces señalar que el periurbano está caracterizado por presentar densidades, que no siendo rurales ni urbanas, presentan condiciones hacia la consolidación con valores de densidad media entre 6 y 30 hab./ha., es decir en condiciones similares a las encontradas en el borde del límite administrativo de la ciudad.

Entonces en función de lo expuesto se define al periurbano de Cuenca, como ***“Un sistema territorial complejo constituido por áreas continuas a la ciudad, con características similares de ocupación a lo urbano, en donde coexisten e interactúan actividades urbanas y rurales.”***

En ese contexto el enfoque teórico-metodológico de sistemas complejos ofrece un tratamiento acorde con este concepto por la complejidad de las interacciones presentes en el periurbano. Así también es necesario que la metodología a aplicar guarde correspondencia con lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional y el Sistema Descentralizado de Planificación Territorial como se expuso en capítulos anteriores. Hecho que sustenta que el abordaje de estos espacios se realice con una visión integral y sistémica para una adecuada interpretación de las dinámicas territoriales específicas del área periurbana.

Cabe ratificar que la metodología a aplicar es la de “sistemas complejos”, ya que conceptualmente “la idea de sistema territorial esbozada es aplicable a cualquier espacio” (Gómez Orea, 2008)



CAPITULO IV

1 LINEAMIENTOS METODOLOGICOS PARA LA PLANIFICACION DEL PERIURBANO

La planificación del Desarrollo se concreta en la territorialización de la política pública a través de los Planes de Ordenamiento Territorial y de ordenación urbanística que los complementan “Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.” (Cabeza, 2000)

La constitución establece en el Régimen de Desarrollo, Artículo 275, 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.”

“El sistema territorial del país está constituido por niveles jerárquicos –niveles territoriales- donde las unidades territoriales de cada nivel se integran a las de nivel superior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se puede planificar desde niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas, siendo su propio nivel el encargado de resolver estos problemas específicos y aprovechar sus potencialidades que serán plasmados en el Modelo de desarrollo al que corresponde.” (Gómez Orea, 2008) Esta conceptualización de la organización de los subsistemas resulta clave para el tema a estudiar ya que sustenta el principio de complementación e integración al que se refiere el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados les corresponde entonces, construir y gestionar el Desarrollo Local a través de desarrollar y ejecutar las políticas públicas locales en el ámbito de sus competencias, mismas que



estarán contenidas en los Plan de desarrollo y ordenamiento territorial en el marco del plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir.

Como se mencionó a lo largo del presente estudio los Planes de Desarrollo, el Ordenamiento Territorial y la planificación urbanística, son instrumentos de planificación que permiten a los GADs desarrollar la gestión concertada de su territorio. Se fundamentan en la articulación de la planificación de cada uno de los niveles de gobierno según sus competencias y se complementara con todos los niveles de planificación tanto horizontal como verticalmente conforme lo señalado

(SENPLADES, 2011) Establece como lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial, el hecho de que guarden absoluta concordancia y correspondencia a fin de que las directrices de desarrollo orienten los contenidos y políticas territoriales y a su vez las capacidades del territorio definan las posibilidades de desarrollo integral.

La concordancia, correspondencia y articulación de planes debe darse de modo vertical, es decir Nacional, Regional; Provincial, Cantonal y Parroquial y de modo horizontal con los gobiernos del mismo nivel y que colindan con el territorio estudiado.

También señala que se deberá observar los lineamientos orientativos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial -conforme se vio en títulos anteriores de este estudio- fundamentado en las directrices y disposiciones expuestas en la Constitución, el COOTAD y el COPFP que fueron consensuados con los GADs. (SENPLADES, 2011)

Estos lineamientos deberán ser considerados para cualquier proceso de planificación en el territorio nacional y por lo tanto, para el presente caso en la ordenación urbanística de la franja periurbana de Cuenca, y son:

- 1) Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución;
- 2) Coordinación y gestión transectorial;
- 3) Articulación intergubernamental;



- 4) Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo; y,
- 5) Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.

En este marco, ya manera de resumen la planificación adquiere nuevas dimensiones y desafíos tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para establecer los mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades del Gobierno Central y los distintos niveles territoriales para lograr que la articulación de los modelos territoriales de desarrollo endógeno se concreten en el cumplimiento de los objetivos del Modelo de Desarrollo Nacional.

El modelo previsto en la constitución fundamenta y fortalece al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados diferenciando y clarificando competencias y funciones bajo principios de progresividad, solidaridad, subsidiariedad, complementariedad, integración, pluralismo, participación, transparencia y control social.

Entonces “la idea de sistema territorial esbozada” (Gómez Orea, 2008) en la constitución -como no puede ser de otra manera- es un modelo asociado a la estructuración de la organización territorial del país para el desarrollo y la descentralización del estado, las competencias asignadas a cada nivel de gobierno y sus formas de articulación, todo esto con un único fin, el de alcanzar el Desarrollo Humano en todas sus dimensiones.

Cabe entonces traer a la reflexión otros espacios de planificación como las cuencas hidrográficas, áreas productivas y otros que no han sido puntualizados en los niveles de planificación señalados o no corresponden a las dimensiones territoriales de la estructura del Estado, pero que son necesarios para la gestión específica de su propósito, entonces para su validez deberán guardar la articulación respectiva con los objetivos de orden superior para alcanzar el cumplimiento del Modelo Nacional establecido.

(Gómez Orea, 2008) En este sentido señala que “la idea de Sistema Territorial esbozado es aplicable a cualquier espacio”, pero se refiere generalmente a espacios como: Homogéneos o formales definidos por criterios de semejanza; Estratégicos por razones operativas y de importancia y Funcionales conformada por relaciones recíprocas o flujos de relación, en este último se incluye la planificación de Cuencas hidrográficas y desde luego también podría ser tratada dentro de esta idea de sistema el área periurbana de la ciudad.



Por lo tanto el periurbano corresponde a un espacio de planificación funcional que cumple un rol de vinculación entre lo urbano y lo rural, ya que el espacio establecido como periurbano en la actualidad, por las dinámicas territoriales pueden llegar a trasladarse de sitio; y por lo tanto, el periurbano ahora definido puede ser en un futuro próximo, el área urbana o consolidada; tal como ha sucedido en la historia del crecimiento de la Ciudad de Cuenca como se pudo ver al inicio del presente estudio.

Entonces referente a los lineamientos para la planificación del área periurbana y guardando coherencia con la estructura territorial planteada en la Constitución, por tratarse de un *espacio funcional*, por su rol de transición entre lo urbano y lo rural, se define y delimita como una categoría de ordenación en el Plan de Ordenación Cantonal, al que obligatoriamente deberá articularse, pero, al ser un espacio funcional de transición condicionado también por las dinámicas urbanas, su incorporación al suelo urbano está determinada en la planificación general de ordenación urbanística de la ciudad, su tratamiento específico deberá complementar este nivel de planificación a través de la ordenación urbanística parcial.

De forma resumida la planificación del área periurbana será tratada a nivel de Plan Parcial de Ordenación Urbanística que complementa el nivel de planificación General Urbana y de Ordenación Territorial Cantonal. La complejidad de las dinámicas territoriales deberán ser abordadas conforme lo analizado a través de la metodología de sistemas complejos impartida en el Curso de Ordenación Territorial del cual forma parte el presente trabajo...

2 METODOLOGIA A APLICARSE: LINEAMIENTOS

Conforme se analizó en los capítulos anteriores, el área periurbana es un sistema territorial de orden funcional que cumple un rol de vinculación entre lo urbano y lo rural, bajo esta consideración no puede ser objeto de planificación coherente, si antes no se cuenta con el Plan de Ordenación Territorial Cantonal que defina su dimensión territorial y tampoco, si no se cuenta con el Plan de General de Ordenación Urbanística al que complementa, pues éste define la temporalidad de incorporación como suelo urbano y su rol en la estructura de la ciudad.

A cada nivel corresponde estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, es así que no se pueden planificar desde



niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores; ni resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no impide que los niveles inferiores puedan participaren las decisiones que se adoptan en niveles superiores. En términos generales opera el principio de coherencia que indica como a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto) y el principio de subsidiariedad que establece como cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible. (Gómez Orea, 2008)

Conforme lo señalado, los lineamientos específicos para la planificación del área periurbana y guardando coherencia con la estructura territorial establecida en la Constitución, el área periurbana se define como un sistema territorial funcional por su rol como espacio de transición entre lo urbano y lo rural. Se define y delimita como una categoría territorial en el nivel de Ordenación Cantonal, por lo que obligatoriamente deberá articularse con este nivel y complementar la ordenación urbanística de la ciudad por su dependencia de las dinámicas urbanas y sus necesidades de expansión e incorporación como suelo urbano.

(Pauta, 2013) Al tratar sobre la Integración de la Ordenación Urbanística en la Ordenación Territorial, establece lineamientos metodológicos para la realización de Planes de Ordenación Urbanística y señala que “No es posible olvidar la relación entre estas dos materias por la obvia complementariedad que mantienen, pero sobre todo porque la ordenación territorial condiciona en buena medida a la urbanística al fijar –entre otros-, los roles, funciones y actividades de los asentamientos humanos concentrados y sus posibilidades de expansión física; en este sentido, es apropiado señalar que los instrumentos de ordenación urbanística deberán ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio.”

Si bien en este estudio se analizó la planificación urbanística que se implementó en el país mientras estuvo en vigencia la Ley de Régimen Municipal con el fin de comprender los alcances y contenidos de los planes que regulaban el crecimiento de las ciudades a la época, actualmente con el nuevo Marco Legal vigente a partir de la Constitución del 2008, establece un nuevo Modelo de Desarrollo Humano fundamentado la territorialización de las políticas públicas para alcanzar el Buen Vivir e incorpora la construcción del desarrollo desde lo local entendiendo las dinámicas territoriales propias de cada dimensión.



Como todo sistema territorial la metodología de la planificación urbanística de detalle, también puede adaptarse a las necesidades de las dinámicas territoriales actuales, incorporando conceptos de planificación integral y sistemática. Por lo tanto su hibridación es posible a través de cumplir con el objetivo de la planificación urbanística de detalle pero aplicada con una metodología de sistemas complejos que permita entender las dinámicas territoriales en toda su dimensión.

Cabe resaltar que un sistema territorial por más diverso y específico que sea, independientemente de su dimensión y rol, puede ser objeto de un estudio integral y sistemático, se trata de que su análisis articule, complemente e incorpore la dimensiones territoriales necesarias para el tratamiento de sus especificidades.

Entonces entendido el territorio como un sistema, es posible pasar a una nueva dimensión en donde “bajo una misma visión, es posible pasar a una escala diferente de planificación”, siempre que exista claridad en el rol, competencias, formas de articulación, complementariedad y subsidiariedad entre niveles de planificación para logra la consecución del Modelo de Desarrollo Humano deseado.

En el capítulo III se definió al periurbano de Cuenca, como “***Un sistema territorial complejo constituido por áreas continuas a la ciudad, con características similares de ocupación a lo urbano, en donde coexisten e interactúan actividades urbanas y rurales.***” Así también que la metodología de planificación a aplicar debe fundamentarse en el estudio de sistemas complejos que conceptualice el territorio como un sistema integral y que su tratamiento específico será a nivel de la Planificación Parcial Urbanística.

Se debe especificar que en la definición del periurbano no se considera el concepto de expansión, porque debería entonces trabajarse solo con el fin último de consolidar el suelo para soportar usos urbanos y la idea es reconocer todas las dimensiones presentes en el territorio, las más relevantes la existencia de condiciones rurales todavía presentes y que forman parte de la relación urbano rural de coexistencia que fundamenta la existencia misma del periurbano.

(Pauta, Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador, 2013) Establece las “Determinaciones de los planes Parciales de Ordenación Urbanística en función de esta nueva concepción del Territorio como sistema integral, fundamentado en la articulación y complementariedad de los sistemas de ordenación del territorio y la ordenación urbanística. Dado



que este estudio analiza a detalle el Marco Legal vigente en el país y plantea “un camino para su aplicación”; el presente trabajo asume en términos generales la metodología sugerida para el tratamiento del área periurbana en la escala de los Planes Parciales de Ordenación Urbanística e incorpora algunos otros elementos que completan la metodología que trata esas particularidades del territorio periurbano, para lo cual, se realiza un resumen sus contenidos.

3 COMPONENTES A TRATAR EN LOS PLANES PARCIALES DE ORDENACION URBANISTICA (Pauta, 2013)

El Plan Parcial del Periurbano de Cuenca se constituye en un instrumento de planificación que complementa el Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca; trabaja de forma detallada las unidades ambientales identificadas en el PDOT Cantonal. Corresponden a las unidades definidas como de expansión o periurbano cuya decisión de su incorporación como suelo urbano de la ciudad será definida en función de los requerimientos y prioridades establecidos en Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad.

Este plan tiene como objetivo la ordenación urbanística detallada de las unidades determinadas como de expansión, específicamente las conformadas como suelo clasificado como urbanizable y o en proceso de consolidación. Se integra al modelo urbanístico objetivo y la normativa relativa al uso y ocupación del suelo urbano y las determinaciones establecidas por el plan urbanístico general para esta unidad, que en términos generales no podrán ser cambiadas. (Pauta, 2013)

Sin embargo, esto no quiere decir que las dinámicas específicas de este territorio no sean reconocidas, es así que por la escala de trabajo de POU Urbano se definen unidades generales, pero su tratamiento específico puede ser una vez más puesto a consideración siempre que las determinaciones o requerimientos generales señaladas en el plan urbanístico general no se modifiquen.

Se formulará en función del diagnóstico y la proyección de los escenarios y al modelo de desarrollo objetivo establecido por el plan urbanístico general y sus determinaciones de uso y ocupación del suelo previstos para el periurbano y sus diferentes unidades espaciales, las que en términos generales no podrán ser modificadas. Su integración se dará a través del modelo urbanístico objetivo y la normativa que regula el uso y ocupación del suelo urbano.



1.- Modelo Urbanístico Objetivo.

El Modelo territorial Objetivo se establece en función de los objetivos estratégicos específicos; el medio físico –incorporación de este sistema por parte de quien escribe-, la población y actividades; y asentamientos e infraestructura y canales de relación.

Cabe indicar que a criterio de quien escribe es todavía posible encontrar especificidades de las dinámicas territoriales expuestas a lo largo de este estudio. Como ejercicio clarificador de lo dicho, se puede analizar el territorio de San Joaquín, cuyo sector está determinado como área de expansión por el POU Cuenca debido a las densidades que presenta y el fraccionamiento de la que es objeto el suelo; sin embargo, su función de proveedora de productos agrícolas para la ciudad y la voluntad de su gente para mantener esta condición, debe ser el elemento generador de cualquier planificación. El estudio de este territorio a nivel de plan parcial deberá reconocer ésta condición específica y ponerla en valor no solo a través de los determinantes urbanísticos sino de una sectorización adecuada, que si bien debe cumplir los determinantes generales asignados por el POU General en términos de población a receptar y determinaciones de uso y ocupación del suelo; propenda sobre todo a mantener las condiciones hortícolas que caracterizan la parroquia de San Joaquín. Entonces quizás conviene sacrificar algunos sectores para densificar más ciertas áreas y conservar otras para cambiar la tendencia de ocupación del suelo. De lo contrario solo seguimos regulando las actuales condiciones que por el nivel de análisis y escala cantonal quizás fueron ignorados.

Es entonces cuando lo señalado en la constitución se materializa; la construcción del desarrollo desde lo local, a cada nivel corresponde estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango. En términos generales opera el principio de coherencia que indica como a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto) y el principio de subsidiariedad que establece como cada problema debe ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible.



1.1.- Objetivos estratégicos específicos

Para los Objetivos Estratégicos Específicos, se formulará un sistema compatibilizado en materia de ordenación de la unidad urbanística y sus elementos constitutivos, cuyos resultados se deberán considerar.

1.2.- Medio Físico

Contendrá como determinaciones:

- a) Delimitación del ámbito de actuación, que contemplará la unidad ambiental establecida en el Plan de Ordenación Urbana de Cuenca, esta unidad será estudiada en función del tiempo de incorporación como suelo urbano previsto en el Plan en referencia.
- b) La Sectorización de unidades territoriales menores (sectorización) que por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científico-culturales o funcionales, que sean necesarios preservar o potenciar por ser de interés parroquial o comunal y el establecimiento de sectores especiales de tratamiento.
- c) Delimitación de subsectores de planificación para la determinación de uso y ocupación del suelo o clasificados como unidades de protección y los espacios reservados para el emplazamiento de equipamientos, redes viales, parroquial, rural, cantonal, provincial, regional y nacional.
- d) La demarcación de las unidades territoriales o sectores sin capacidad de acogida para la urbanización tales como: suelos inestables y vulnerables a riesgos, pendientes no construibles, márgenes de protección de ríos y quebradas, su determinación será acorde a su condición.
- e) La demarcación de los suelos susceptibles de urbanización de conformidad con las normas y determinaciones generales que contenga el Plan de Ordenamiento Urbanístico General.

1.3.-Asentamientos e infraestructura o canales de relación

Se establecerán los siguientes componentes:

- f) Dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamiento comunitario urbano menor o local y al equipamiento de alcance urbano y tendrán carácter complementario del Plan de Ordenación Urbana



- g) Trazado y características geométricas de la red vial urbana secundaria y de su enlace a la red fundamental prevista por el Plan de Ordenación Urbana y el diseño de circulaciones y la implantación de servicios de transporte público.
- h) Diseño de redes de infraestructura básica para los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones.

1.4.-Población y actividades

- a) Asignación de los usos del suelo principales previstos por el Plan de Ordenación Urbana,
- b) La asignación de los respectivos usos de los suelos complementarios y compatibles.
- c) Asignación de las características de Ocupación del suelo, referidos a tamaño de lotes, altura de la edificación, coeficiente de Ocupación y Utilización del Suelo.

2.- Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo urbano

Corresponden a las normas relativas a la densidad poblacional prevista para la unidad así como las actividades e infraestructuras o canales de relación, podrán ser de carácter general o particulares y en todo caso tendrán el carácter de vinculantes. Las normas generales afectarán al conjunto de la unidad urbanística y constituirán complementaciones específicas a las establecidas en el Plan de Ordenación Urbana; en tanto que las normas particulares serán las previstas para consolidar el modelo territorial previsto.

2.1- Normas relativas a la población y actividades

En cuanto a este subsistema, el Plan del área periurbana contemplara la norma con un enfoque ambiental referida a usos de suelo complementarios y compatibles y las condicionantes de funcionamiento relativo a intensidades de uso y sus influentes y efluentes, requerimiento de suelo, instalaciones etc.

2.2.-Normas relativas a los asentamientos e infraestructura o canales de relación

Contendrá las siguientes determinaciones:



- a) Normativa particular referente a características de ocupación del suelo: tamaños y frentes de lotes, tipos de implantación, alturas y retiros de las edificaciones, coeficientes de ocupación y utilización del suelo y otras. Se observará la densidad y el tamaño de población asignados por el Plan de Ordenación Urbana para el área en planificación.
- b) Normativa general para la construcción de los equipamientos locales, la red vial urbana secundaria y las redes secundarias de provisión de servicios básicos previstos por el Plan.

A esta metodología planteada por Pauta en su libro, “Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación”, y conforme lo expuesto a lo largo del estudio, se incorpora el tratamiento del sistema del medio físico para determinar las especificidades del área periurbana y su tratamiento específico.



CAPITULO V

Durante los últimos dos años la Municipalidad de Cuenca ha venido trabajando en la elaboración del Plan de Ordenación Urbana de Cuenca; estudio que a la presente fecha, todavía se encuentra a nivel de borrador ya que no ha sido socializado ni ha cumplido el proceso de aprobación al que obligatoriamente está sujeto para su vigencia; sin embargo, para el presente trabajo se constituye en un instrumento importante para la aplicación práctica de la metodología expuesta a manera de lineamientos generales, conforme consta en la denuncia de tesis presentada.

Según la denuncia de investigación aprobada para el presente trabajo, se asumen como válidos los estudios desarrollados para la fase de diagnóstico y prospección del área periurbana trabajada por el Borrador del POU Cuenca, es decir la definición de unidades ambientales, diagnóstico integrado, Modelo de Desarrollo Urbano, categorías de ordenación y prospectiva de escenarios de futuro como válidos, así como las determinaciones generales que este instrumento de planificación señala para la planificación de las áreas de expansión establecidas en el POU Cuenca.

Como se desarrolló en capítulos anteriores, este espacio tiene una dimensión territorial funcional, es decir un espacio en donde lo urbano y lo rural conviven por lo tanto el área a planificar como una categoría territorial fue delimitada por el Plan Cantonal y que el POU Cuenca asume como válida y complementa la planificación del área urbana de la ciudad; por lo tanto será éste nivel quien condicione su temporalidad de inclusión o no como suelo urbano y su rol y funcionamiento en el sistema territorial.

Este ejercicio se realizará a nivel de directrices y lineamientos de carácter general según la propuesta de investigación. Las determinaciones de uso y ocupación del suelo, vialidad y equipamiento se realiza a manera de zonificaciones y directrices generales.



1 APLICACIÓN PRÁCTICA: LINEAMIENTOS

Este ejercicio metodológico toma como válido los estudios de diagnóstico, diagnóstico integrado y prospección de escenarios realizado en el estudio del POU Cuenca que se encuentran a nivel de borrador pero que establece los determinantes que se requiere para realizar este ejercicio, ya que el POU Cuenca condiciona las determinaciones generales a seguir para la planificación de las áreas de expansión establecidas en el POU Cuenca en términos de Modelo de desarrollo de Ciudad, asignación de población a residir, red vial principal y secundaria y equipamientos de carácter regional, cantonal, urbano y parroquial.

Para una mejor compresión de lo señalado se realiza una síntesis del Modelo Territorial establecido para la ciudad de Cuenca a través del Borrador del Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca cuyo modelo se articula a los lineamientos establecidos en el P.D.O.T del Cantón 2015.

El Modelo Territorial plantea como criterios de carácter general: (Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015) Ver plano N°16

- a) Estructuración de carácter poli céntrico y jerárquico de los asentamientos poblacionales propuesto en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, conforme se explicó en el capítulo II de este estudio, se determina como Nodo articulador y de más alta jerarquía a la ciudad de Cuenca y como Nodos de las Áreas de Desarrollo, de nivel jerárquico intermedio las cabeceras parroquiales de Baños, Ricaurte, El Valle, Sinincay y Tarqui. En el caso que nos ocupa a manera ejercicio es El Valle y que se articula a los nodos de las parroquias.
- b) Compacta y densa desde la morfología – compacidad, a través de la densificación de la ciudad dentro de los límites urbanos, un entorno urbano equilibrado entre lo edificado, lo no edificado, proximidad de usos y funciones y Espacios públicos de calidad, inclusivos y equitativos
- c) Compleja desde la funcionalidad, se fundamenta en la mixtura y diversidad de usos y funciones y en la forma en que estos interactúan,
- d) Eficiente en el consumo y aprovechamiento de recursos e infraestructuras, en el manejo adecuado de los recursos de soporte: suelo, agua, energía y de los residuos que se producen y al aprovechamiento óptimo de sus infraestructuras; y



e) Cohesionada socialmente referido a las relaciones que se establecen en dicho espacio, entendiéndolo como el contenedor de la vida colectiva de una ciudad, que le da identidad y carácter.

Según lo establecido en el POU Cuenca y conforme se establece en términos de articulación de niveles de planificación, asume lo establecido en el modelo Cantonal referente a la estructuración y jerarquización de los asentamientos poblacionales y sus jerarquías como nodos de desarrollo al cual pertenece la cabecera urbano parroquial de El Valle. Este modelo de estructuración y jerarquización de los asentamientos poblacionales pretende lograr un equilibrio en el territorio periurbano y su relación con el área urbana y los asentamientos más cercanos a su periferia, fundamentados en las funciones y vocación de los territorios y que permita controlar los fuertes procesos de conurbación existentes basados en los principios del modelo territorial establecido en el POU Cuenca.

Es aquí en donde en función del nivel jerárquico otorgado, la propuesta deberá incorporar elementos innovadores de distribución de carga beneficio de la planificación, considerando que se trata de nuevos territorios a desarrollar. Estas propuestas no solo deben referirse a formas tradicionales de urbanización sino también a mecanismos que permitan conservar el suelo en condiciones especiales como uso agrícola, forestal etc. y cuyos instrumentos deben obedecer a procesos innovadores de distribución de cargas y beneficios para tal fin.

En cuanto a las categorías de ordenación, el POU Cuenca se articula con el PDOT Cantonal y sume lo determinado como categorías de ordenación del suelo rural en función a cuatro niveles de uso: Expansión, Producción, Recuperación y Conservación. Para el caso que nos ocupa, corresponde a la categoría de Expansión. En cuanto a la clasificación del suelo se establece como suelo urbano y suelo rural.

Siguiendo el Modelo establecido en el estudio Borrador POU Cuenca referente a las áreas de expansión rurales; se establece como prioridad para su estudio el “suelo rural de expansión urbana” que se encuentran más próximas al área urbana y que su proceso de ocupación resulta más evidente como el caso de Ricaurte y Baños; sin embargo, para el presente ejercicio, en el caso del Periurbano sur se toma como ejercicio para la aplicación de metodología, el sector Guncay-El Valle, considerando que su nivel de Planificación es el Plan



Parcial de Ordenación Urbanística y cuenta con elementos para exemplificar la metodología planteada.(Ver Mapa N°16y Cuadro N°15)

CUADRO N° 15: SUELO RURAL DE EXPANSIÓN POR AREA SEGÚN PARROQUIA

SUELO RURAL DE EXPANSIÓN POR PARROQUIA		
PARROQUIA	AREA (ha)	PORCENTAJE
Sinincay	1142.56	30.98
El Valle	1027.95	27.88
Rica urte	534.94	14.51
Baños	358.71	9.73
San Joaquin	335.32	9.09
Sayausi	237.56	6.44
Turi	46.70	1.27
Nulti	3.89	0.11
TOTAL	3687.63	100.00

FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Borrador POU Cuenca-2015.

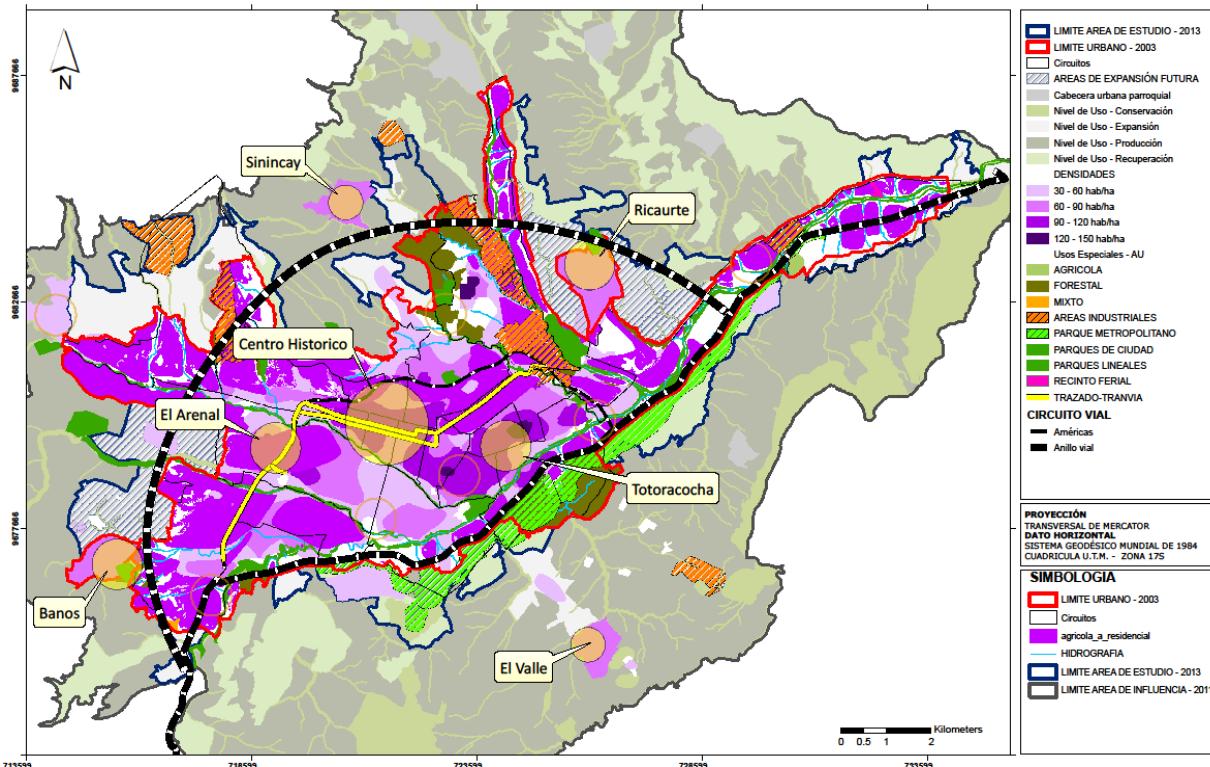
Siguiendo los lineamientos metodológicos planteados, para avanzar en la planificación del periurbano, se asume además del POU Cuenca la respectiva sectorización realizada a las áreas de expansión conforme se muestra en el plano N° 17 y Cuadro N° 16, estableciendo al área de expansión de Guncay El Valle como parte de la zona 2 de planificación urbana, área de Expansión el Valle, sector de planeamiento 02, entonces corresponde al sector codificado como Z02EV02 en el cual se realiza el ejercicio de planificación a nivel de lineamientos. Ver Mapa N°17 y Cuadro N°16

CUADRO N° 16: SECTORIZACION DEL SUELO RURAL DE EXPANSIÓN-EL VALLE POU Cuenca

SECTORIZACION DEL SUELO RURAL DE EXPANSIÓN-EL VALLE				
ZONA SUR	PARROQUIA	SECTOR DE PLANEAMIENTO	ZONA-SECTOR	AREA (Ha)
Z02	El Valle	Polígono de Estudio	Z02EV01	146,57
		Polígono de Estudio	Z02EV02	721,26
		Sector de Planeamiento	Z02EV03	160,13

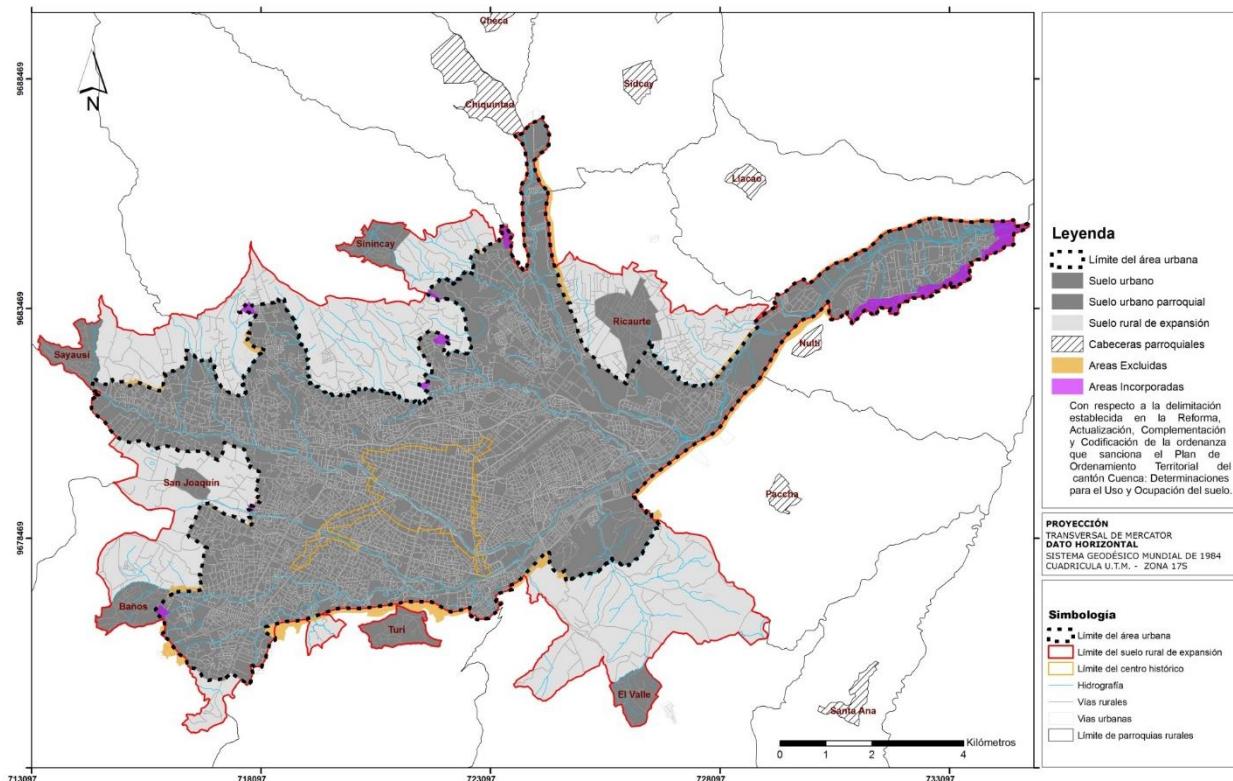
FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, Borrador Plan Urbano de Cuenca, 201519

MAPA N° 16: MODELO TERRITORIAL PROPUESTO AL 2030-POU Cuenca



FUENTE Y ELABORACION: GAD Municipal de Cuenca; POU Cuenca, 2015

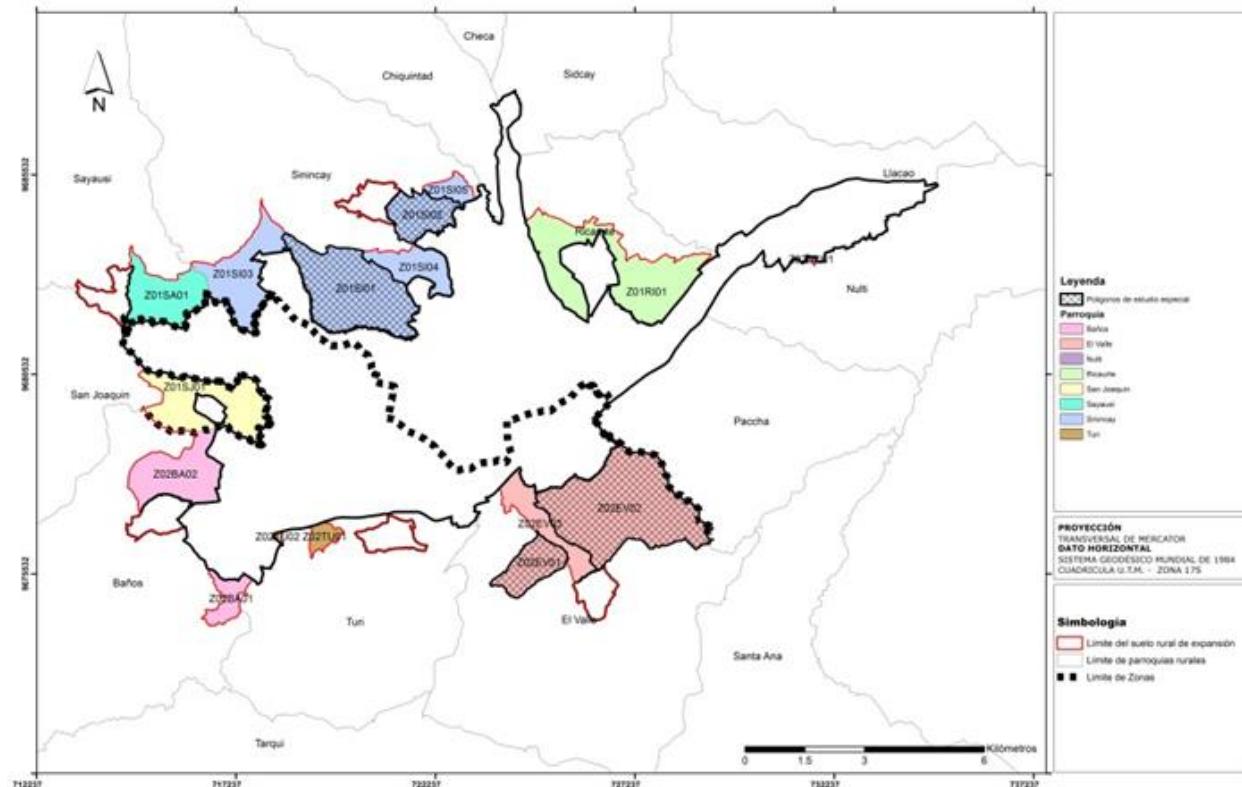
MAPA N° 17: SECTORIZACIÓN DEL SUELO RURAL DE EXPANSIÓN POR PARROQUIA-POU Cuenca



FUENTE y ELABORACION: GAD Municipal de Cuenca, Borrador POU Cuenca, 2014



MAPA N° 18: SECTORIZACIÓN DEL SUELO RURAL DE EXPANSIÓN URBANA Y POLÍGONOS DE ESTUDIO



FUENTE Y ELABORACION: GAD Municipal de Cuenca, Borrador Plan Urbano de Cuenca, 2015



El POU Cuenca, asume las categorías de ordenación señaladas por el PDOT Cantonal referente al Nivel de uso expansión debido a que se incorpora como “suelo rural de expansión urbana” (Áreas residenciales de Baja Densidad, Áreas Urbanas de las Parroquias y Áreas Industriales). Para la construcción del modelo territorial estas categorías se mantienen en concepto general pero es analizada a mayor detalle en función de las especificidades del territorio y los requerimientos de la ciudad.

El POU Cuenca establece dos categorías de suelo: suelo urbano y suelo rural y la su clasificación se establece como:

SUELO URBANO

- Suelo Urbano Consolidado
- Suelo Urbano no consolidado
- Suelo de protección
- Suelo urbano Vacante
- Suelo urbano especial
- Servidumbres aéreas

SUELO RURAL

- Suelo Rural de Expansión urbana.
- Suelo Rural Protegido
- Suelo Rural Especial

Por ser de interés del presente trabajo se procede a realizar un resumen de la definición de suelo Rural de Expansión Urbana:

SUELO RURAL DE EXPANSIÓN URBANA:

Conformadas por el territorio periurbano que ha sido estudiado en el presente estudio, corresponden a territorio de las parroquias rurales más cercanas a Cuenca y al crecimiento de la ciudad más allá de sus límites administrativos vigentes. Presentan características tanto rurales como urbanas pero que se emplazan en suelo actualmente categorizado como rural. Presentan procesos de ocupación dispersos de extensas zonas colindantes al límite urbano especialmente en suelos que se emplazan entre el límite urbano y las



cabeceras urbanas parroquiales de Ricaurte, Baños, Sinincay, El Valle, San Joaquín, Turi y Sayausí.

“Estas áreas periurbanas generalmente se encuentran dotadas de servicios de infraestructura básica: especialmente agua potable y energía eléctrica e incluso alcantarillado sanitario, aunque son deficitarias en cuanto a infraestructura vial, equipamientos, áreas verdes y servicios, especialmente de transporte público, lo que los torna en asentamientos altamente dependientes de la ciudad concentradora de servicios y equipamientos y del vehículo privado como modo de transporte casi exclusivo.” (Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015)

A fin de implementar procesos coherentes de regulación urbanística sobre la mancha urbana, el POU Cuenca establece una serie de protocolos y herramientas que rigen para los diferentes territorios bajo una visión integral, guiando con determinaciones generales todos los procesos que impliquen la ocupación del suelo y en el caso específico del área de expansión; se determinan unas “Fichas de Lineamientos Generales” que deberá acatar el Plan Parcial de Guncay, denominado como de segunda instancia por el POU Cuenca.

Sin embargo lo señalado, los lineamientos generales establecidos en el POU Cuenca, mantienen las tendencias detectadas en el modelo vigente, es decir establece un tamaño de lote mínimo en función de un tamaño de lote medio, así como la altura de las edificaciones y la tipología de implantación, sin contar con un levantamiento predial que permita conocer la realidad específica del territorio. Es así que seguramente volverán a surgir las discrepancias entre las dimensiones de lotes mínimos establecidos por la planificación y las dimensiones y límites que se consideran como un derecho basado en la propiedad.

2PLAN PARCIAL DEL SECTOR DE PLANEAMIENTO Z02EV02 – EL VALLE-GUNCAY

Como se señaló y a fin de confirmar lo planteado en la metodología se realizarán varias reflexiones a lo largo del desarrollo de este instrumento; el Plan Parcial del Periurbano de Guncay El Valle, se constituye en un instrumento de planificación que complementa el Plan de Ordenamiento



Urbano de Cuenca y trabaja de forma detallada los determinantes de uso y ocupación del territorio, la trama vial, equipamiento conforme lo establecido en el POU Cuenca. Cabe señalar que si bien debe regirse a los lineamientos establecidos en el POU, es una oportunidad para generar modelos de desarrollo que respeten en términos generales lo planteado por el POU Cuenca, y es posible aportar con algunos instrumentos específicos que permitan la construcción de espacios públicos de calidad y brinden servicios adecuados a la población residente, pero también garantizar las condiciones especiales de los territorios para adaptarlos a los requerimientos de vida de sus pobladores

El POU Cuenca asume que los suelos incluidos por el PDOT Cantonal en las categorías Residenciales de Baja Densidad y Urbanas, son destinadas como área de expansión de la ciudad y el resto de suelos o categorías deberán mantenerse en su estado actual desacelerando y desincentivando su ocupación, promoviendo a su vez la ocupación y densificación de las áreas urbanas actuales (límite urbano 2003 y cabeceras urbanas parroquiales de baños, Ricaurte, Sinincay y El Valle) de acuerdo al modelo propuesto.

(Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015) Establece un protocolo de incorporación del plan parcial al régimen urbano según POU Cuenca.

- “En primera instancia delimitar y categorizar a este suelo rural de condiciones o con características periurbanas como suelo rural de expansión urbana.
- Elaborar planes de segunda escala o planes parciales de urbanismo y los que debido a sus características físicas particulares ameritan previo a una ordenación físico-espacial del territorio un estudio de sus condiciones geológicas a detalle.
- Aprobación por parte de los órganos administrativos pertinentes de los planes parciales de urbanismo
- Una vez aprobado el plan parcial por el órgano administrativo pertinente, este pasa al régimen urbano bajo circunscripción de la parroquia rural a la que pertenece.”

El nivel de desarrollo del presente ejercicio está a nivel de lineamientos dado que no se cuenta con información cartográfica más precisa ni levantamientos prediales que deberían ser los insumos básicos para trabajar este nivel de detalle de Plan Parcial, pero se presenta a nivel de esquema y lineamientos para su tratamiento general.



CONTENIDOS GENERALES

Modelo Urbanístico

- Ficha de los lineamientos del Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca.

Medio físico

- Plano de la ciudad de Cuenca y área de estudio.
- Límite del área de estudio.
- Clasificación del Suelo. Suelo urbanizable y suelos de Protección.

Asentamientos e Infraestructura

- Equipamientos.
- Vialidad y Movilidad.

Población y actividades

- Densidades y población
- Ocupación del Suelo, (se deberán incluir instrumentos innovadores de intervención en el mercado del suelo)
- Uso de Suelo. Sectorización.

Modelo Urbanístico Propuesto

Normativa

- Normativa de Uso y ocupación del suelo

MODELO URBANÍSTICO

Como se mencionó anteriormente el POU Cuenca establece una serie de protocolos y herramientas que rigen para los diferentes territorios bajo una visión integral, guiando con determinaciones generales todos los procesos que impliquen la ocupación del suelo y en el caso específico del área de expansión;



se determinan unas “Fichas de Lineamientos Generales” que deberá acatar el Plan Parcial de Guncay, denominado como de segunda instancia por el POU Cuenca.

CUADRO N° 17SECTOR Z02EV02, GUNCAY-EL VALLE, LINEAMIENTOS GENERALES-POU CUENCA

DATOS GENERALES	CÓDIGO	Z02EV02	
	PARROQUIA	El Valle	
	ÁREA TOTAL	720.85 Ha	
	CENTRALIDADES (Influencia)	Centralidad Estación de Gopal (Jerarquía 2)	
		Centralidad Cabecera parroquial de El Valle (Jerarquía 5)	
DETERMINANTES	USO PRINCIPAL	Vivienda	
	MODALIDAD DE VIVIENDA	Unifamiliar - Bifamiliar	
	ALTURA PREDOMINANTE	Baja (1-3 Pisos)	
	DENSIDAD BRUTA PROMEDIO	60 Hab/Ha	
	EQUIPAMIENTOS Y ÁREAS VERDES	Áreas Verdes y Parques	15m ² /hab
		Los Equipamientos requeridos en función a la Población planteada respetando la Normativa establecida en el POU.	
	VIALIDAD	Reparto viario con prioridad para el peatón y modos de transporte no motorizados	
		Secciones de vías promedio 8-10m	



	Inclusión de circuitos de ciclo vías
	Fomentar la intermodalidad
PRIORIDAD DE PLANIFICACIÓN	
OBSERVACIONES	El sector no cuenta con información catastral

FUENTE Y ELABORACION: GAD Municipal de Cuenca, POU Cuenca 2015

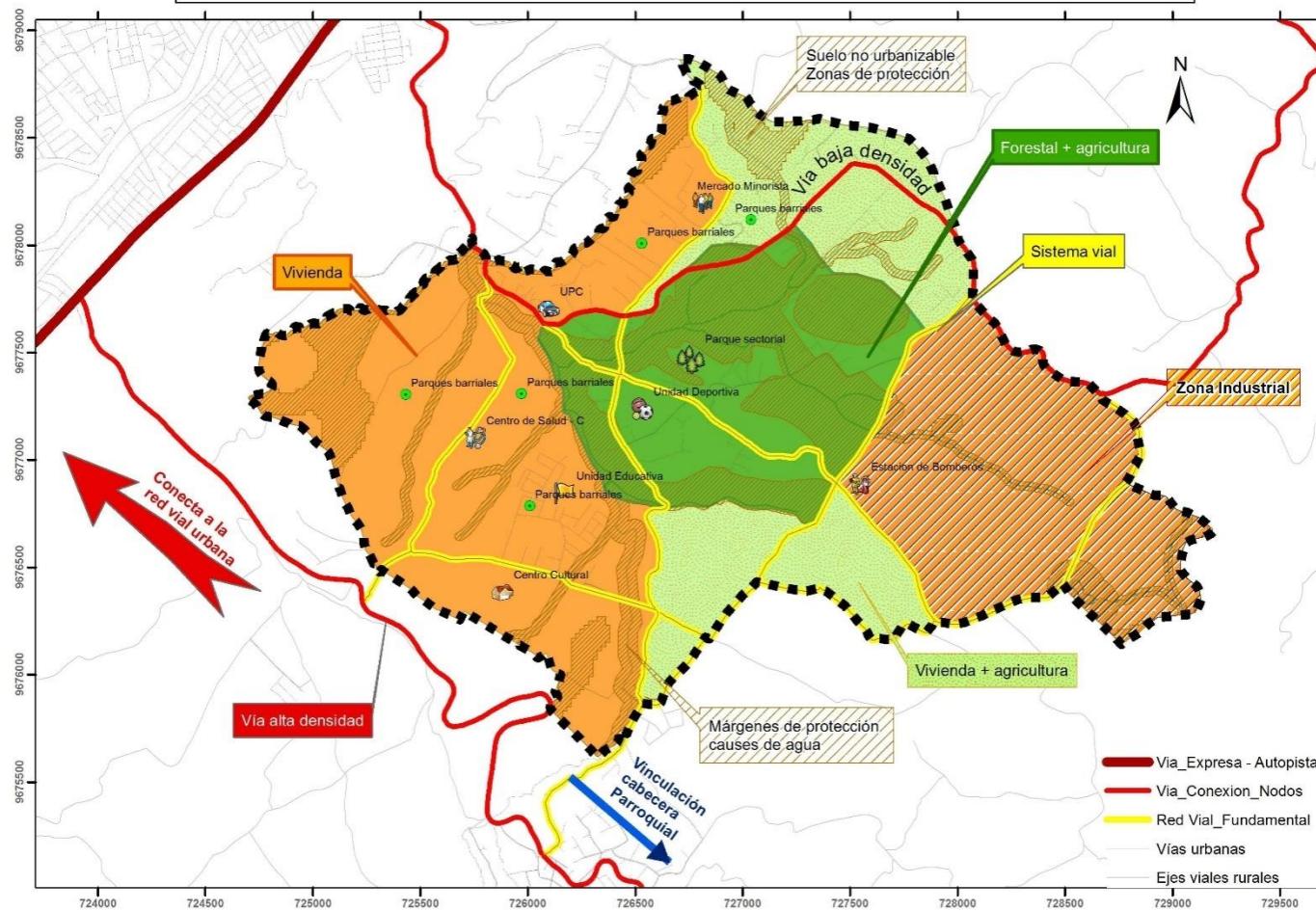
La condición de suelo rural de expansión urbana y su incorporación en términos de tiempo y el rol que se prevé cumpla este territorio, se define en el POU Cuenca. Se establece para el caso de Guncay-El Valle, una segunda prioridad de incorporación por las limitaciones que este territorio presenta en términos de inestabilidad del suelo; sin embargo, para el presente trabajo se procederá con el ejercicio de Planificación a nivel de Plan Parcial.

La integración del Plan Parcial de Guncay-El Valle, entonces se vincula a través del modelo urbanístico objetivo y al modelo de desarrollo objetivo establecido por el Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca en referencia y sus determinaciones de uso y ocupación del suelo previstos para el periurbano y sus diferentes unidades espaciales, la que no deben ser modificadas para el cumplimiento del modelo previsto en los niveles superiores. Este cuadro de Lineamientos Generales establecido para el área de Guncay El Valle, se constituye en las directrices del Modelo Urbanístico que luego se traslada a un modelo en el territorio. Sin embargo lo dicho es aquí en donde se debe concebir un principio social en torno del derecho a la ciudad declarado en la Constitución del 2008 y que en la práctica, hasta ahora ha resultado utópico.

El POU Cuenca indica que los tiempos de inserción al régimen urbano del suelo rural de expansión urbana dependerán de la ejecución de los planes de segunda escala o planes parciales de urbanismo que se elaboren y aprueben en cada uno de ellas., por lo tanto no señala un tiempo específico para su incorporación pero si un orden, es decir señala que son de segunda instancia.

MAPA N°19: MODELO PROPUESTO (CONSENSUADO)

MODELO GENERAL PROPUESTO



FUENTE Y ELABORACION: Propia



Señala también que las planificaciones de segunda escala buscan disponer de nuevo suelo urbano que al insertarse en el mercado de suelo existente permita combatir los incrementos exagerados del costo del suelo que actualmente presenta la ciudad y son una buena opción para realizar reservas de suelo destinados a futuro para la implementación de programas de vivienda de interés social.

Para la concreción de este modelo que intenta resolver los problemas de desigualdad y pobreza generada por los mecanismos existentes de apropiación de la tierra y las dinámicas del mercado, oferta/demanda; debe plantear estrategias que permitan el control público de la tierra a través de instrumentos que faciliten el ingreso adecuado de suelo ocioso al desarrollo urbano, instrumentos en contra de la retención de los terrenos, formulación de políticas de vivienda social, financiamiento de las inversiones urbanas y la recuperación de la plusvalía generada. Se trata de garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, superar la informalidad de la ciudad y buscar el reparto equitativo de la plusvalía urbana y el principio de la función social de la propiedad establecida en la Constitución del 2008 que se fundamenta sobretodo en ser garantista de derechos.

MEDIO FÍSICO

Este sector de planeamiento ubicado al sur de la Ciudad de Cuenca, colinda con el límite urbano de la ciudad de Cuenca. Perteneciente a la Parroquia Rural El Valle, sector conocido como Guncay. Ver Mapa N°19.

Este territorio está actualmente caracterizado por:

- Pérdida de suelos agrícolas,
- Implementación de edificaciones informales que no respetan las regulaciones de ocupación,
- Dificultad para el diseño y trazado vial,
- Dificultades para realizar reservas de suelo para equipamientos comunitarios,
- Dificultades para la cobertura de servicios, etc.
- Dependencia funcional de la ciudad.



DELIMITACIÓN DEL AREA DE ESTUDIO

Al ser una categoría ya establecida por el POU Cuenca, no se podrá modificar su delimitación, sin embargo, su delimitación deberá ser definida lo más claro posible, con límites arcifinios de tal manera que la población pueda identificar de forma precisa el área que corresponde a la de expansión de la Ciudad. En el caso del área a estudiar, está determinada en el POU Cuenca como “Área Rural de Expansión Urbana”. Y corresponde al Sector denominado Z02EV02, que comprende el sector de Guncay-El Valle, constituido por una extensión de 721.2 ha. Ver Mapa N° 20.

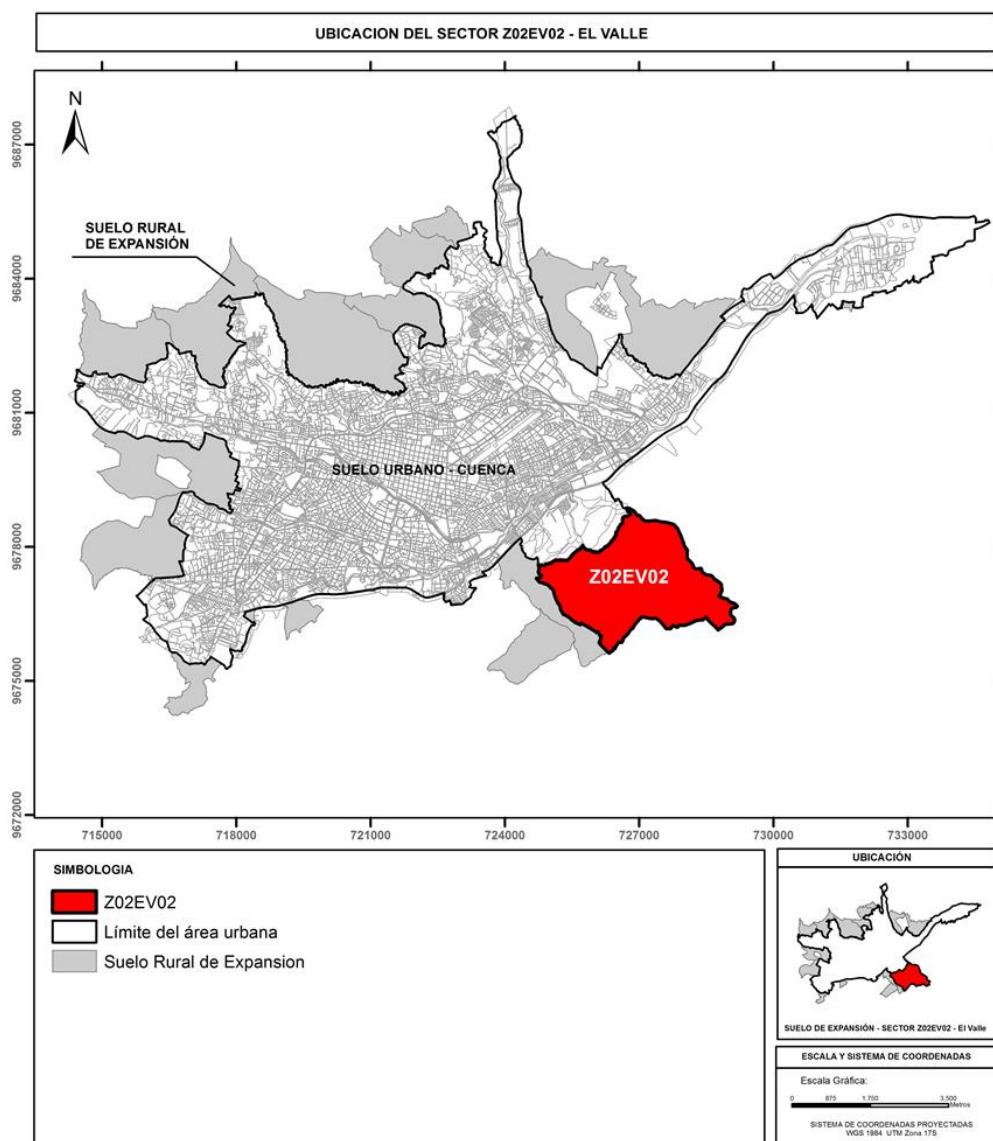
Según el POU Cuenca, define a estos territorios como polígonos de expansión urbana para planes parciales

Definidos así “en función al nivel de relación y sobre todo producto de la continuidad del tejido urbano existente se consideran de desarrollo prioritario los suelos rurales de expansión correspondientes a las parroquias de el Valle, que presentan limitantes importantes para ser urbanizadas debido a sus características topográficas y esencialmente geológico, por lo cual además se han delimitado polígonos dentro del suelo rural de expansión urbana de estas parroquias cuyo desarrollo estará condicionado a la elaboración de estudios a detalle que determinen el grado de vulnerabilidad de los mismos, y que permitan a la administración local determinar con precisión aquellas zonas que deben catalogarse como suelos de protección y por tanto restringir en ellos cualquier proceso de urbanización, especialmente para usos residenciales. (Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, 2015).

El área Guncay-El Valle se trata entonces conforme lo indicado en párrafos anteriores, como un sector de planificación en “suelo rural de expansión urbana” y se trabajará considerando una vez más las especificidades identificadas en las categorías definidas como de baja densidad, las que se programarán para su inclusión como suelo urbano. Sin embargo lo dicho, es aquí en donde pueden esas especificidades identificadas ser objeto de tratamientos puntuales, es decir, se deberá mantener las determinaciones generales señaladas como lineamientos en el Plan Urbano, pero es posible también aportar en términos de mejor aprovechamiento del suelo y las condiciones específicas del territorio que le otorgue calidad al espacio. No se logra un aporte si únicamente seguimos las tendencias identificadas, sino que se deberá propender a modificar el espacio ciudad en función de los principios de la función social del suelo y el acceso a la ciudad en sus diversas formas de ocupación e inclusive de vocacionalidad del suelo.

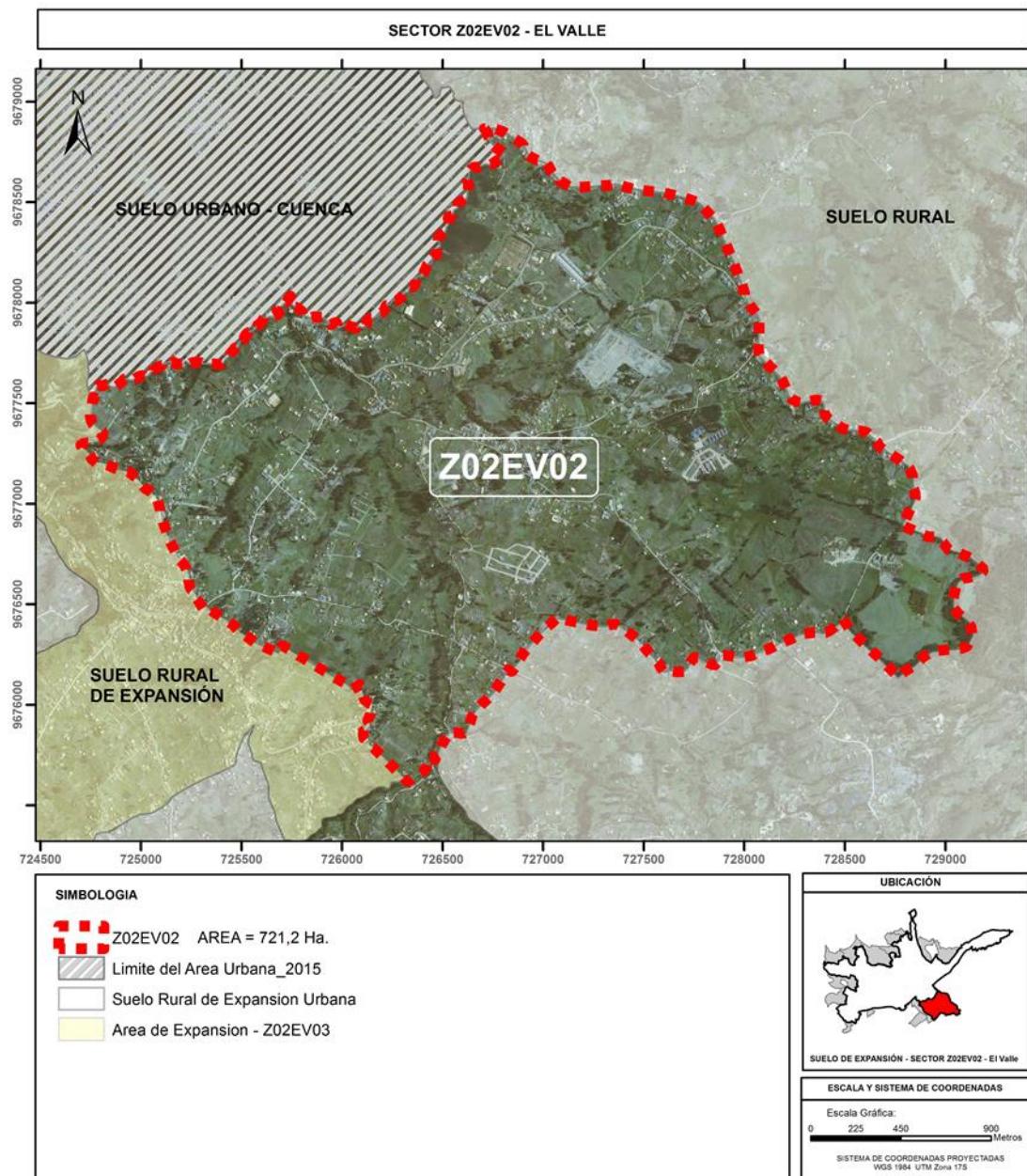
Esta inclusión de suelo rural de expansión urbana se refiere en términos de tratamiento y necesidad de planificación urbanística más detallada para su incorporación como parte del crecimiento de la ciudad, más su situación jurídica administrativa deberá mantenerse por pertenecer a una dimensión territorial parroquial, así establecida en la Constitución.

MAPA N° 20PLANO DE UBICACIÓN: CIUDAD DE CUENCA Y AREA DE ESTUDIO



FUENTE Y ELABORACION: GAD Municipal de Cuenca, POU Cuenca 2015

MAPA N° 21 LIMITE DEL AREA DE ESTUDIO



FUENTE Y ELABORACION: GAD Municipal de Cuenca, POU Cuenca 2015



CLASIFICACIÓN DEL SUELO.

Dado que corresponde a una categoría de Ordenación como suelo de expansión y su tratamiento es dado a nivel de planificación urbanística; se clasifica en suelo de Protección y suelo Urbanizable.

SUELO DE PROTECCIÓN.

Se consideran suelos de protección aquellos suelos que presentan algún tipo de limitante para la urbanización, y están compuestos fundamentalmente por suelos con características físicas específicas: pendientes superiores al 30%, suelos inestables de peligrosidad (alta y media), suelos susceptibles a inundaciones referidos a áreas de inundación natural de ríos y quebradas (márgenes de protección), suelos de valor ambiental, es decir, áreas de bosque o declaradas como forestales. Ver Mapa N° 21

El área determinada como Suelos de protección es de 192.7 ha que corresponde al 26.7 % del total de la superficie.

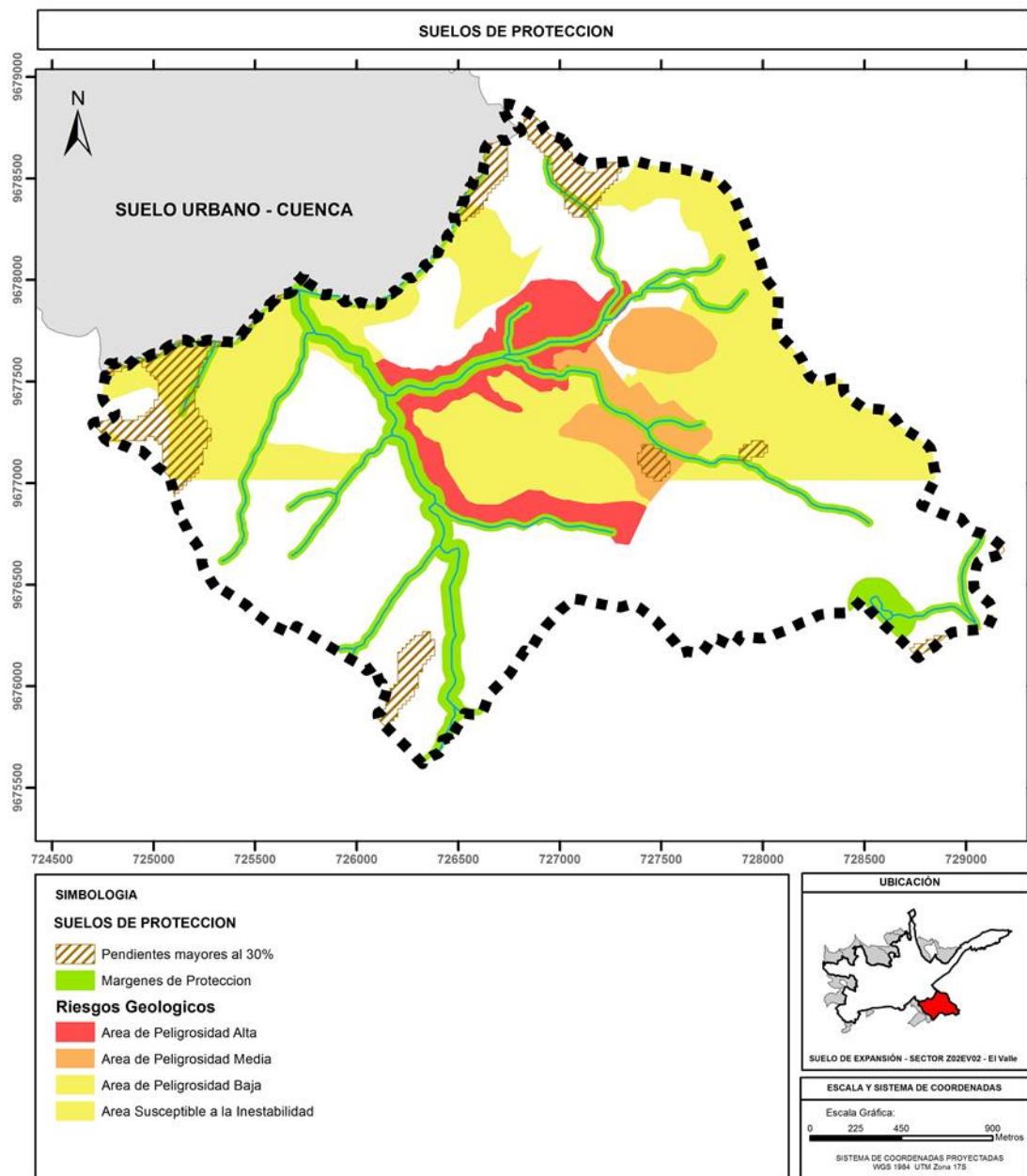
Para estas áreas, en el caso de existir edificaciones será necesario adoptar políticas de despoblamiento y reubicación de población en situación de riesgo y que actualmente se encuentren emplazadas en áreas altamente vulnerables ya sea por condiciones topográficas, geológicas o en áreas susceptibles a inundaciones.

CUADRO N° 18 CLASIFICACION DEL SUELO POR AREA SEGÚN TIPO

CLASIFICACION DEL SUELO		
	SUP./Ha.	%
SUELO URBANIZABLE	528,5	73,3
SUELO DE PROTECCION	192,7	26,7
TOTAL	721,2	100,0

FUENTE: Propia

MAPA N° 22: SUELOS DE PROTECCIÓN.



ELABORACION: Propia

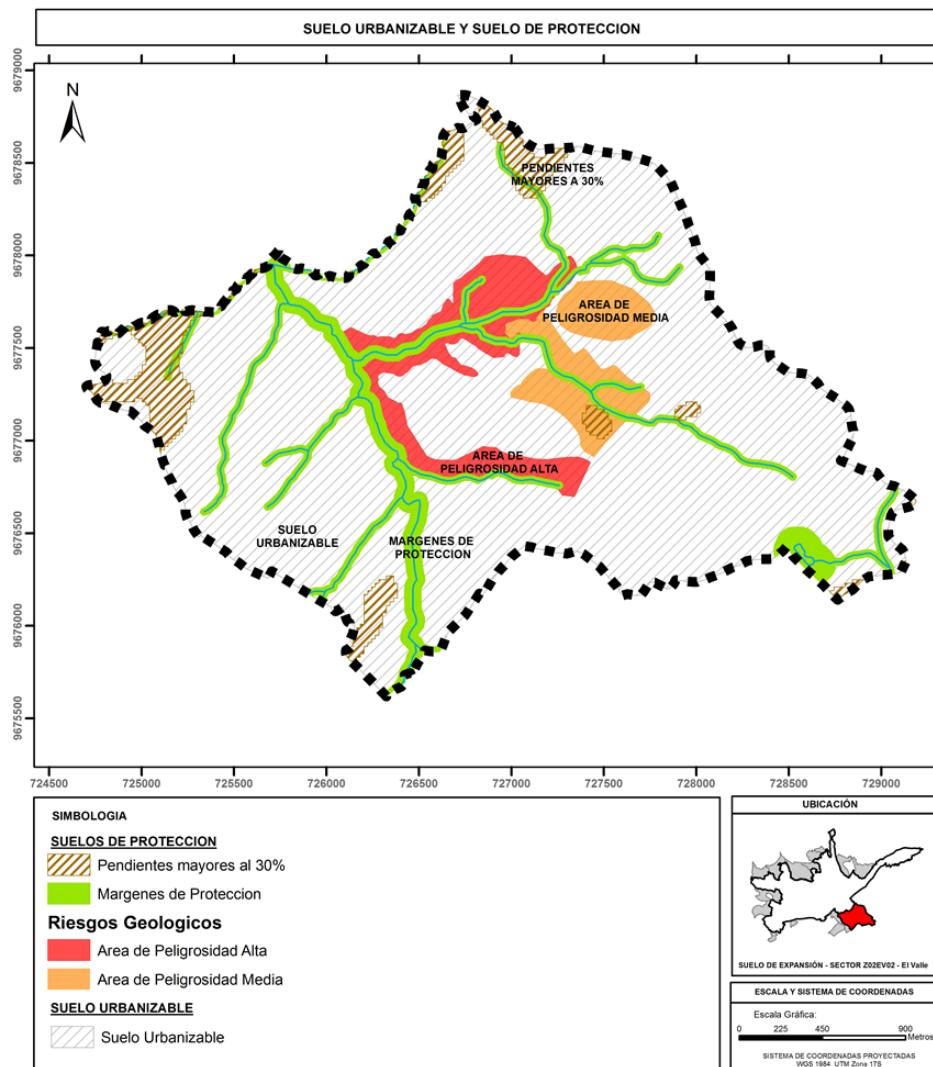
SUELO URBANIZABLE

Se considera suelo urbanizable aquellos territorios con vocación para receptar actividades urbanas en los cuales se puede emplazar la población de una manera ordenada y planificada. A diferencia de los suelos de protección que

son aquellos suelos que por sus características físicas espaciales y su vocación requieren su conservación y protección.

Es el territorio apto para receptar asentamientos humanos y condiciones favorables para acoger redes de infraestructura: vías, agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, equipamientos. En el presente caso, POU Cuenca, se define como apto para ser urbanizado el sector de planeamiento de Guncay-El Valle ya definido por un límite, que se prevé sea incorporado como suelo urbano una vez que se cuente con el plan Parcial que lo regule.

MAPA N° 23: CLASIFICACION DEL SUELO: SUELO URBANIZABLE Y SUELO DE PROTECCION



ELABORACION: Propia



Sin embargo esta clasificación debe contener en si misma instrumentos que permitan intervenir en el mercado de suelo para lograr equidad en las cargas y beneficios que causa su incorporación como suelo urbanizable, debe incluir políticas redistributivas urbanísticas. La recuperación del incremento del valor del suelo se constituye en un instrumento esencial para mitigar la pobreza y permitir el acceso al suelo urbanizable especialmente a las familias de bajos ingresos. Propuesta que está plasmada en la Constitución para garantizar la cohesión social y equidad de oportunidades que la ciudad debe ofrecer a sus ciudadanos.

Los suelos catalogados desde el punto de vista geológico como de peligrosidad baja y susceptibles a la inestabilidad, se consideran aptos para ser urbanizados pero de manera condicionada y serán regulados en función a estas características. Ver Mapa N° 22

SECTORIZACION

Se divide el territorio en sectores de planeamiento a partir del cual se asignan los determinantes de uso y ocupación del suelo.

Esta sectorización del territorio de estudio se realiza en función de identificar características homogéneas en el territorio y que permita la planificación a nivel de detalle que requiere el Plan Parcial de Urbanismo de Guncay.

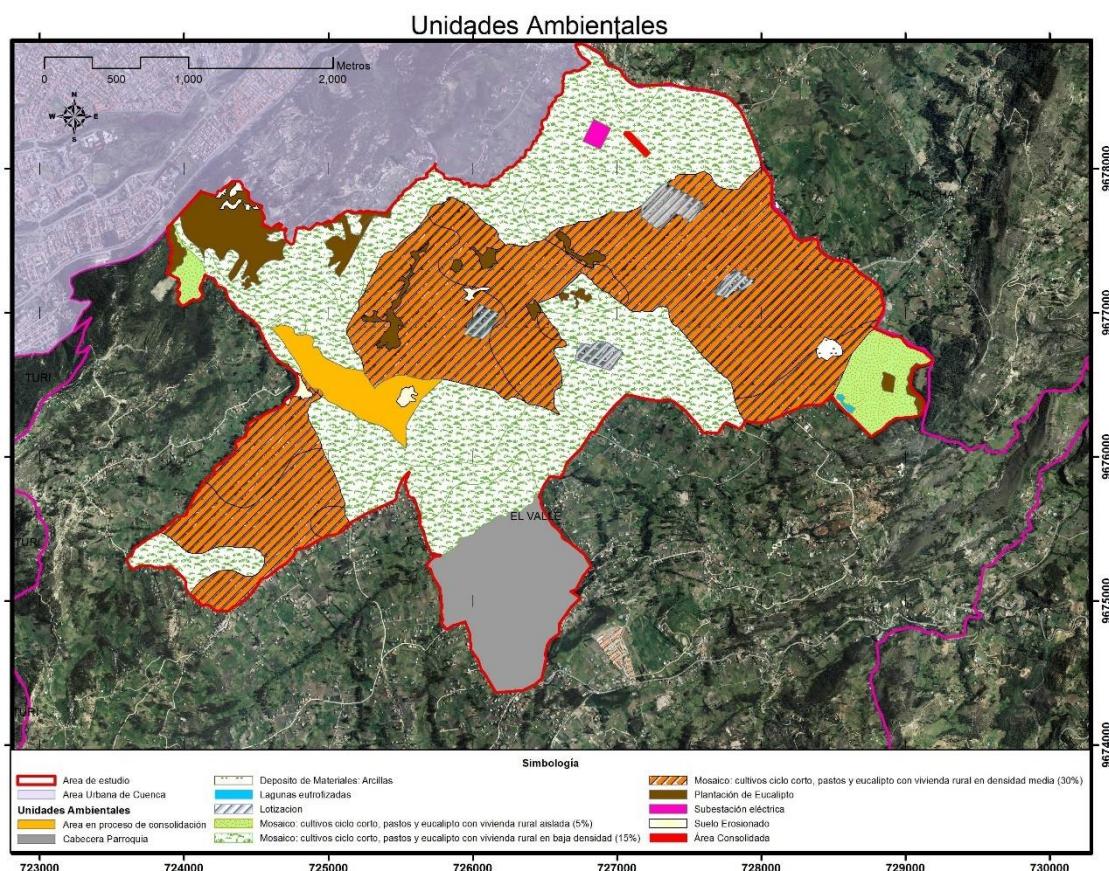
En este momento deberán plantearse soluciones que se basen en la reforma del uso y tenencia de la tierra urbana y su régimen tributario; la incorporación de tierra al desarrollo urbano para destinar a proyectos de vivienda social, la búsqueda de mecanismos que faciliten la adquisición publica de tierras y la reserva de suelo bien localizados como bancos de tierra municipal para destinarlos a equipamientos.

Sin embargo a criterio de quien escribe hay condiciones propias de los territorios que pueden ser conservadas dependiendo de su valor. No hay que olvidar que el área urbana es la que crece de manera absorbente hacia el área rural y que hay familias que históricamente han ocupado estos territorios por lo que dependiendo del valor que posean los suelos en términos de interés social y económico por preservar; podría darse una suerte de planificación más específica que reconozca estos valores y recupere las especificidades de los territorios.

Entonces es necesario recuperar el plano original en donde se señalaban las categorías de ordenación de baja densidad que estudio el PDOT Cantonal y que sumó como áreas de expansión, que se debe suponer lo realizó en función de la escala de trabajo que se requiere para ese nivel. Ver Mapa N°23

A pesar de que el POU Cuenca establece este territorio como áreas de expansión y asigna condiciones obligatorias a cumplir en términos de densidad poblacional y equipamiento, es posible revisar tales determinaciones y mantener las especificidades de estos territorios hasta que haya la necesidad absoluta de su incorporación como urbanas. No hay que cometer el error de regular la situación actual, al contrario se deberá tomar decisiones para densificar las áreas de menor valor agropecuario para soportar densidades altas y conservar las de valor hasta que su incorporación sea inminente o se decida su preservación sobre cualquier proceso urbanizador.

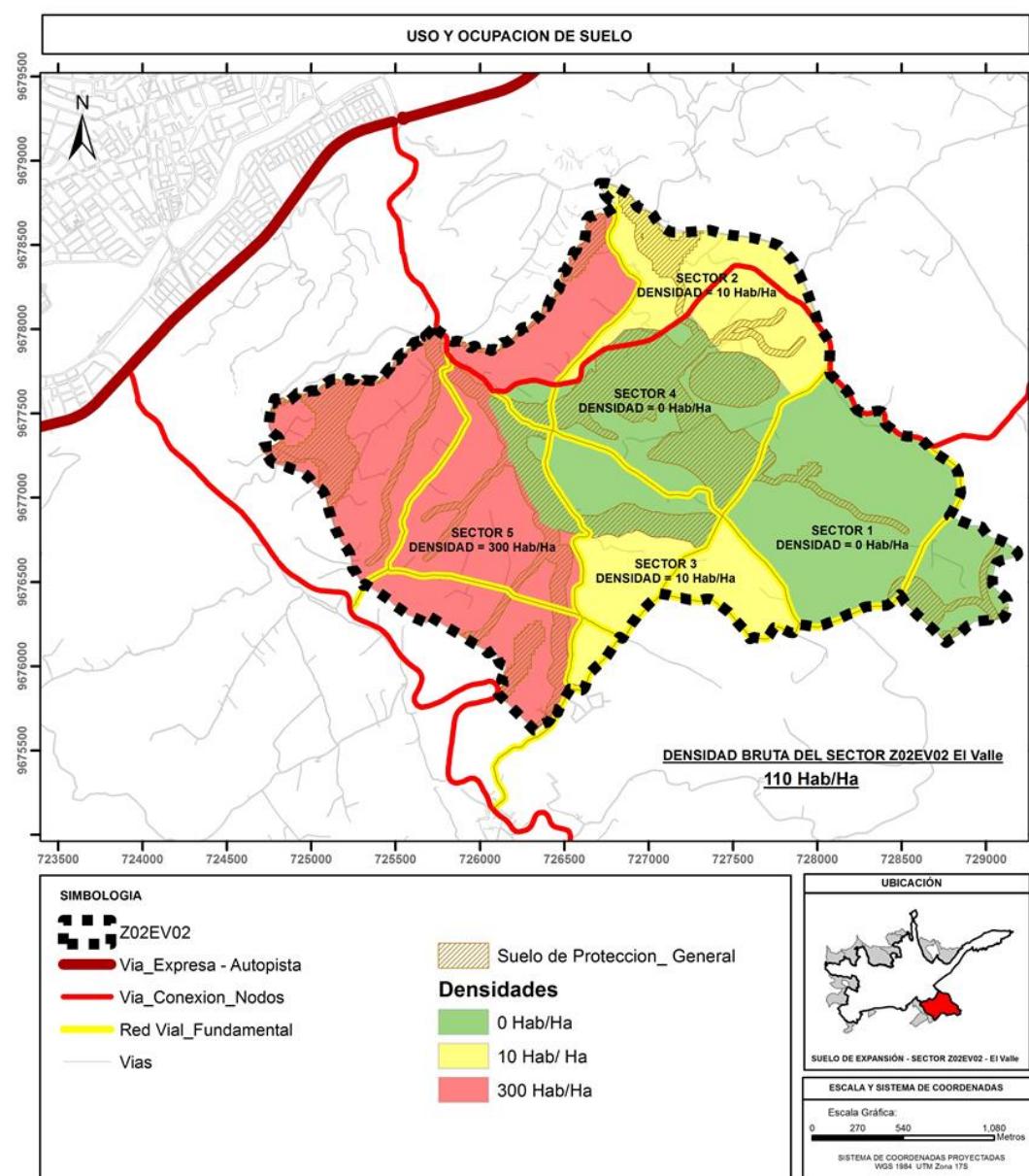
MAPA N° 24 UNIDADES AMBIENTALES IDENTIFICADAS EN EL PDOT CANTONAL



FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, PDOT 2011

A criterio de quien escribe este documento, el presente ejercicio densifica con normativa obligatoria mínima a cumplir que si bien reconoce el derecho de los propietarios, el interés colectivo sobre el suelo prevalece y esta trazado en el modelo de desarrollo previsto que solo es posible lograr cuando las condiciones de ocupación mínimas se cumplan. Si bien no es tarea de este estudio, en países como España se aplica criterios de derechos de edificabilidad que pueden ser aplicados para su exigibilidad.

MAPA N° 25: SECTORIZACION DE GUNCAY-EL VALLE



ELABORACION: PROPIA



Para el presente estudio Guncay-El Valle se divide en 5 sectores de planeamiento.

El sector 1 y 4 presentan limitaciones geológicas del suelo, por lo tanto corresponden en su mayor superficie a suelo no urbanizable, por lo que como actividades deberá ser destinada para fines de reforestación y en el caso de ciertos espacios libres de afección por inestabilidad de suelo se establece el equipamiento mínimo que deberá receptar este territorio tal como el área deportiva de carácter Parroquial.

En el caso del sector 5 está previsto y determinado por el POU Cuenca como área industrial y se sectoriza para garantizar este fin

En cuanto a los sectores 2 y 3 corresponden a suelos en donde todavía están presentes los usos de vivienda mezclados con actividades agrícolas, por lo que conforme se verá más adelante, se plantea la conservación de esta condición. Sin embargo, esta determinante puede ser de carácter temporal hasta que se requiera nuevo suelo que soporte altas densidades y que deba ser incorporado a la ciudad.

POBLACIÓN Y ACTIVIDADES

•Distribuir la Población

La Distribución de la Población deberá estar acorde y en armonía al Modelo Propuesto por el POU Cuenca, conforme el cuadro establecido como Lineamientos Generales y que condiciona el Modelo de Desarrollo y rol a cumplir a cumplir en la estructura urbana para el sector de Guncay

Esta asignación de la población conforme el Modelo de Desarrollo previsto en el instrumento de Orden superior al que debe articularse esta planificación tiene como principio ahorrar y optimizar los recursos existentes en el sector, como son la infraestructura y servicios, a la vez que se optimice el suelo, procurando densificar las áreas aptas para la urbanización, y preservar las áreas ambientales que permitan mantener un equilibrio ambiental.

Para este componente se consideran:

1. Tazas de crecimiento para las proyecciones de crecimiento de la población para el año horizonte 2030.



2. Asignación de la población en cada uno de los sectores de planeamiento
3. Determinar la programación de la ocupación de la población en el tiempo.

-CALCULO DE LA POBLACION

Se asigna la población en base a las consideraciones antes expuesta y que se muestran en el Cuadro N°

•Para el cálculo de la población se realiza el siguiente cuadro en el cual se asigna la población para lo cual se toma en cuenta las siguientes variables:

- Áreas de protección
- Porcentaje de asignación equipamientos y vías
- Uso de Suelo
- Ocupación del Suelo tamaño de lote por sector
- Composición familiar (3,4 personas)

CUADRO N° 19: ASIGNACION DE LA POBLACION Y DENSIDADES POR SECTORES

Calculo de Población y densidades propuestas												
Sectores	area total ha	areas por tecpcion	areas sin riesgos	Equi- Vias 30% netas	areas	usos	areas m2	Lote min	numero lotes	comp. familiar	Pob hab	densidad bruta
Sector 1	156,05	+	+	+	+	industrial	+	+	+	+	+	+
Sector 2	83,23	14,83	68,4	20,52	47,88	Agricola Forestal	478800	2500	191,52	3,4	651,17	8
Sector 3	62,9	0,5	62,4	18,72	43,68	Agricola Forestal	436800	2500	174,72	3,4	594,05	10
Sector 4	157,9	+	+	+	+	Forestal agricola	+	+	+	+	+	+
Sector 5	261,16	63,89	197,27	59,18	138,09	Vivienda	1380890	120	11507,42	6,8	78250,43	300
		721,24									79495,65	110,22

ELABORACION: Propia

•Como resultado óptimo tenemos que la capacidad del asentamiento es para una población de aproximadamente 80 mil habitantes como una máxima ocupación de una densidad de 110 hab /ha bruta.

Este cuadro nos demuestra la mejor ocupación con un lote de 120 m2 para la densificación del sector de Guncay conforme los criterios emitidos anteriormente, sectores de mayor densidad para garantizar el cumplimiento de los lineamientos expuestos en el POU Cuenca y así también conservar ciertas especificidades que tiene el área periurbana y que permite la coexistencia entre lo urbano y lo rural. Hay que resaltar que dependiendo del valor de esta área y



su interés por conservar, se puede constituir en directrices de carácter permanente o asumirlas como temporales ya que el periurbano se modifica en el tiempo y su incorporación como suelo urbano se puede prever.

CUADRO N° 20ANÁLISIS DEL TAMAÑO DE LOTE EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN.

TAMAÑO DE LOTE EN RELACION A LA POBLACION					
TIPO VIV.	areas m2	lote min.	N° lotes	comp. Famili	pob. Hab.
Unifamiliar	1380890	120	11507	3,4	39125
bifamiliar	1380890	120	11507	6,8	78250
Unifamiliar	1380890	350	3945	3,4	13414
bifamiliar	1380890	350	3945	6,8	26829

ELABORACION: Propia

En el área de estudio los suelos que no presentan condiciones óptimas para ser urbanizadas y presentan algún tipo de limitante de orden topográfica, geológica, son susceptibles a inundaciones o presentan algún tipo de valor ambiental o patrimonial no se destina población alguna. Igual tratamiento se da al área industrial establecida como equipamiento del nivel cantonal según las determinaciones del POU Cuenca.

USO Y OCUPACION DEL SUELO

Se propenderá a una adecuada distribución de actividades de forma que entre ellas existan relaciones óptimas (proximidad y mixtura de usos), homogenizando las oportunidades de acceso a los distintos sectores sociales, disminuyendo la necesidad de traslados innecesarios, especialmente los que se realizan en vehículos privados.

Las determinaciones urbanísticas que se asignan a cada sector de planeamiento deberán propender a un crecimiento urbano sostenible y sustentable; programando y priorizando la incorporación de nuevo suelo al régimen urbano, siendo indispensable controlar los procesos tanto formales como informales de ocupación del suelo, a fin de mantener armonía con el



entorno paisajístico y mantener el equilibrio de los entornos urbanos y naturales.

Estas determinaciones urbanísticas deberán controlar y preservar los elementos necesarios para un equilibrio ecológico como son las áreas con pendientes superiores al 30%, márgenes de protección de ríos y quebradas, el cinturón montañoso que bordea a la ciudad.

Evitar la concentración de usos que generen congestiónamiento y saturación o especialización funcional que permitan mantener una diversidad funcional y proximidad.

USO DE SUELO

La propuesta de uso del suelo para el Plan Parcial deberá ajustarse a los determinantes establecidos por el POU Cuenca en el cuadro de Lineamientos Generales que rigen para este sector de planeamiento.

- Promover la asignación y distribución de usos debidamente regulados en función a la vocación del suelo, al modelo de asentamientos humanos y a las necesidades sociales, culturales, ambientales, agrícolas y económicas.
- Potenciar la diversidad y mixticia de usos en el sector que enriquezcan la cohesión social y contribuyan a disminuir las necesidades de transporte a la ciudad.
- Fomentar el modelo poli céntrico, fortaleciendo el Nodo de El Valle con usos y funciones generando oportunidades de acceso a bienes y servicios.
- Distribuir adecuadamente las actividades de la población en el territorio, regulando el uso del suelo, optimizando la utilización de infraestructuras existentes y evitando la incompatibilidad de usos.

Controlar la distribución espacial de la población y ocupación de espacios que no presenten condiciones para ser urbanizadas, tal es el caso de áreas con pendientes superiores al 30%, áreas de inestabilidad geológica, áreas de interés paisajístico o patrimonial.



CLASIFICACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE USO DEL SUELO

Considerando el uso principal, el uso del suelo ha sido clasificado en los siguientes grupos:

- Vivienda de alta densidad
- Industria de Mediano Impacto (Tipo A).
- Áreas de Protección.
 - Áreas de Recuperación Natural.
 - Márgenes de Protección de Ríos y Quebradas.
 - Áreas de Peligrosidad Alta.
 - Áreas de Peligrosidad Media.
 - Áreas de Pendientes mayores al 30%.
- Vivienda – Agrícola.

Los usos urbanos corresponden a: la vivienda, los equipamientos, el comercio, los servicios personales y afines a la vivienda, los servicios generales y la producción manufacturera y artesanal de bienes, la propuesta plantea mantener y mejorar la mixticia y diversidad de usos existentes en el sector, determinando el uso principal, complementario y restringido en cada caso.

Se determinan los siguientes usos por sectores: para el sector 5 el uso principal es la vivienda, sin embargo los sectores 2, 3, 4, mantienen las características rurales de agricultura y forestal como se analizó en párrafos anteriores y además se incorpora el sector 1 con el uso de suelo industrial de Mediano Impacto. Ver Mapa N°25

A fin de asignar los usos de suelo al territorio se establece también las Categorías de Usos de Suelo, que guardan correspondencia a los determinados por el POU Cuenca y son:

- **Uso Principal**: Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona.
- **Uso Complementario**: Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal, o aquel que no siendo requerido para el funcionamiento del uso principal es compatible con este.
- **Uso Restringido**: Es aquel uso que se permite bajo determinadas condiciones.



•Uso Prohibido: Es aquel que no es compatible con el uso principal o complementario, y no es permitido en una determinada zona. Los usos que no estén previstos como principales, complementarios o restringidos se encuentran prohibidos.

OCUPACION DEL SUELO

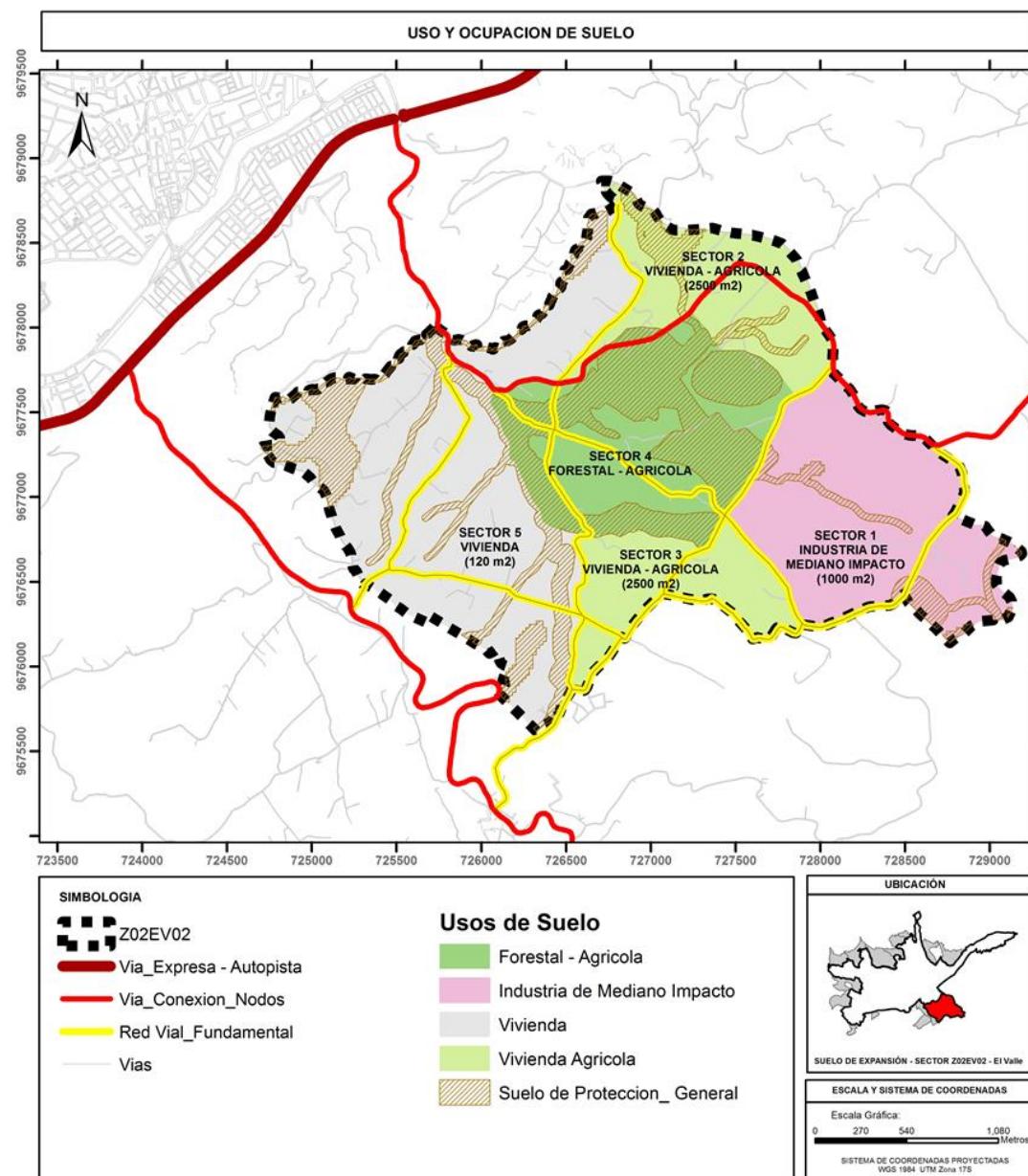
La propuesta del Plan Parcial en el tema de ocupación del suelo a más de los Lineamientos Generales asignados en el POU Cuenca, deberá cumplir con los objetivos planteados en el Modelo propuesto a nivel de POU Cuenca, es así que se plantea cumplir los siguientes objetivos:

- Consolidar el interior del área de estudio mediante una efectiva política de ocupación que propenda a un crecimiento denso y compacto, evitando la presencia y generación de intersticios y suelos vacantes.
- Optimización y dotación de nueva infraestructura y equipamientos que suplan las necesidades que generen los procesos de densificación propuestos y los planteados por los requerimientos de las dimensiones territoriales Cantonal, Parroquial y Sectorial.
- Propiciar un crecimiento ordenado, equitativo y socialmente rentable del área de estudio, de tal modo que se optimicen las inversiones en infraestructuras y equipamientos que se han realizado y se realicen en ellos.
- Definir intensidades de ocupación compatibles en suelos que presentan restricciones físicas importantes (topografía, geología) o que presenten fragilidad desde el punto de vista ambiental, patrimonial o productivo.

A estos lineamientos generales otorgados por el Plan, es necesario incorporar los componentes que permitan una distribución más equitativa de las cargas y beneficios que generan los procesos de planificación y la lotería del urbanismo en la dinámica de las ciudades. Entonces sin ser materia del presente trabajo se pueden incorporar experiencias existentes en otros países que permiten una mejor distribución de cargas y beneficios que entre otros pueden ser: reglamentos de cesiones obligatorias gratuitas del suelo, reajuste de tierras implementado en Japón, el derecho de tierras de la experiencia francesa, la transferencia de derechos de construcción norteamericana, el impuesto a la plusvalía Alemana, la declaratoria de desarrollo prioritario, la extinción de dominio y la expropiación; por citar los instrumentos más conocidos.

A más de los lineamientos señalados, la Planificación del sector El Valle deberá considerar los lineamientos generales para la ocupación del suelo, tales como: tamaños de lotes, retiros, tipología de Implantación, Coeficiente de Ocupación del Suelo, Coeficiente de utilización del suelo y densidades; así:

MAPA N° 26 USO Y OCUPACION DEL SUELO, SECTOR DE PLANEAMIENTO GUNCAY-EL VALLE



ELABORACION: Propia



SECTOR 1 Áreas Industriales.

- Se mantienen el tamaño de lotes propuestos por el POU Cuenca.

SECTOR 2, Vivienda combinada con Agricultura a pequeña escala. Se plantea en reconocimiento a las condiciones específicas del territorio y que se desean conservar en los términos referidos en la sectorización ya analizada, aquí es prudente el planteamiento del derecho de edificabilidad. Supone que en este territorio es posible emplazar una vivienda de hasta 4 pisos, sin embargo por las razones de inestabilidad de suelo, es necesario se proceda a conservar con baja densidad, pero a la vez mantener actividad agrícola. Entonces al tener esta condición se supone que si bien se autoriza una edificación de dos pisos, es posible que su propietario transfiera el derecho de edificabilidad a otro predio por una compensación monetaria para mantener las condiciones señaladas en el plan.

SECTOR 3 Vivienda combinada con Agricultura a pequeña escala, Se reconocen las condiciones existentes en términos de mantener las actividades agrícolas combinadas con vivienda y que aportan en la economía de la población asentada históricamente en el sector.

- En estos suelos se propone que se mantengan densidades bajas y se propone que todavía las edificaciones puedan mantener usos agrícolas por lo que se prevé un tamaño de lote mínimo de 2500 m² y una altura máxima de 2 pisos por las características todavía rurales.

Sector 4 Forestal agrícola.

• En los suelos de protección se restringe la edificación y se propone el uso forestal agrícola, según la ley estas áreas no se pueden fraccionar. Es importante señalar que hay espacios libres aislados que están fuera de las áreas identificadas como inestables por lo que se propone se ocupen con equipamiento deportivo que requiere la población asentada en el sector e incluso de equipamiento deportivo de carácter parroquial.

Sector 5. Área a de Vivienda.

- Se considera por sus características físicas y su grado de consolidación como suelos aptos para receptar población por lo que se propone la densificación con el tamaño de lote mínimo de 120 m² y densidad de 90 viv./ha siendo el



tamaño más pequeño previsto el POUC para la ciudad y una altura máxima de la edificación de 3 pisos.

En este sector es posible plantear la extinción del derecho de dominio como un ejercicio de profundo contenido social, en donde supone que el régimen de propiedad puede ser modificado por legislaciones como la urbanística y la ambiental. Supone que el propietario no tiene lugar a retribución alguna del predio cuando un terreno declarado como de construcción prioritaria no es desarrollado en los tiempos definidos por el Plan. Se pretende lograr que los propietarios de la tierra urbana incorporen a la disponibilidad del suelo en los tiempos previstos e incluso se asocien con constructores para aportar sus terrenos a la oferta de tierra para la promoción de viviendas interés social.

ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS

Este componente tratará sobre el dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamiento comunitario urbano menor o local y al equipamiento de alcance urbano y tendrán carácter complementario del Plan de Ordenación Urbana, en este sentido el POU Cuenca determina como equipamiento Cantonal a receptar en el Sector de Guncay un área industrial que deberá obligatoriamente ser respetada.

También trata sobre el trazado y características geométricas de la red vial urbana secundaria y de su enlace a la red fundamental prevista por el Plan de Ordenación Urbana y el diseño de circulaciones y la implantación de servicios de transporte público. Debido a que no se cuenta con la información predial se realizará a manera de lineamiento el esquema de un sector y su nivel de detalle.

Este plan también deberá contener las redes de infraestructura básica para los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones.

EQUIPAMIENTO

Debido a que no se cuenta con la cartografía, que es una herramienta indispensable para proceder con la planificación de detalle que requiere el Plan Parcial, se trabaja a manera de ubicación general el equipamiento, reconociendo que a este nivel es necesario que el emplazamiento sea detallado y se determine las superficies específicas.



Hay que considerar que los Lineamientos Generales establecidos por el POU Cuenca para las Áreas Rurales de Expansión Urbana determina ya un equipamiento de Cantón que deberá receptar el Sector de Guncay y corresponde al área industrial, así también, se establece un cuadro general de equipamientos que deberán receptar los diferentes territorios dependiendo de su cobertura y servicio, mismo que se ha trabajado en función de cumplir con la densidad prevista a receptar para el sector de Guncay

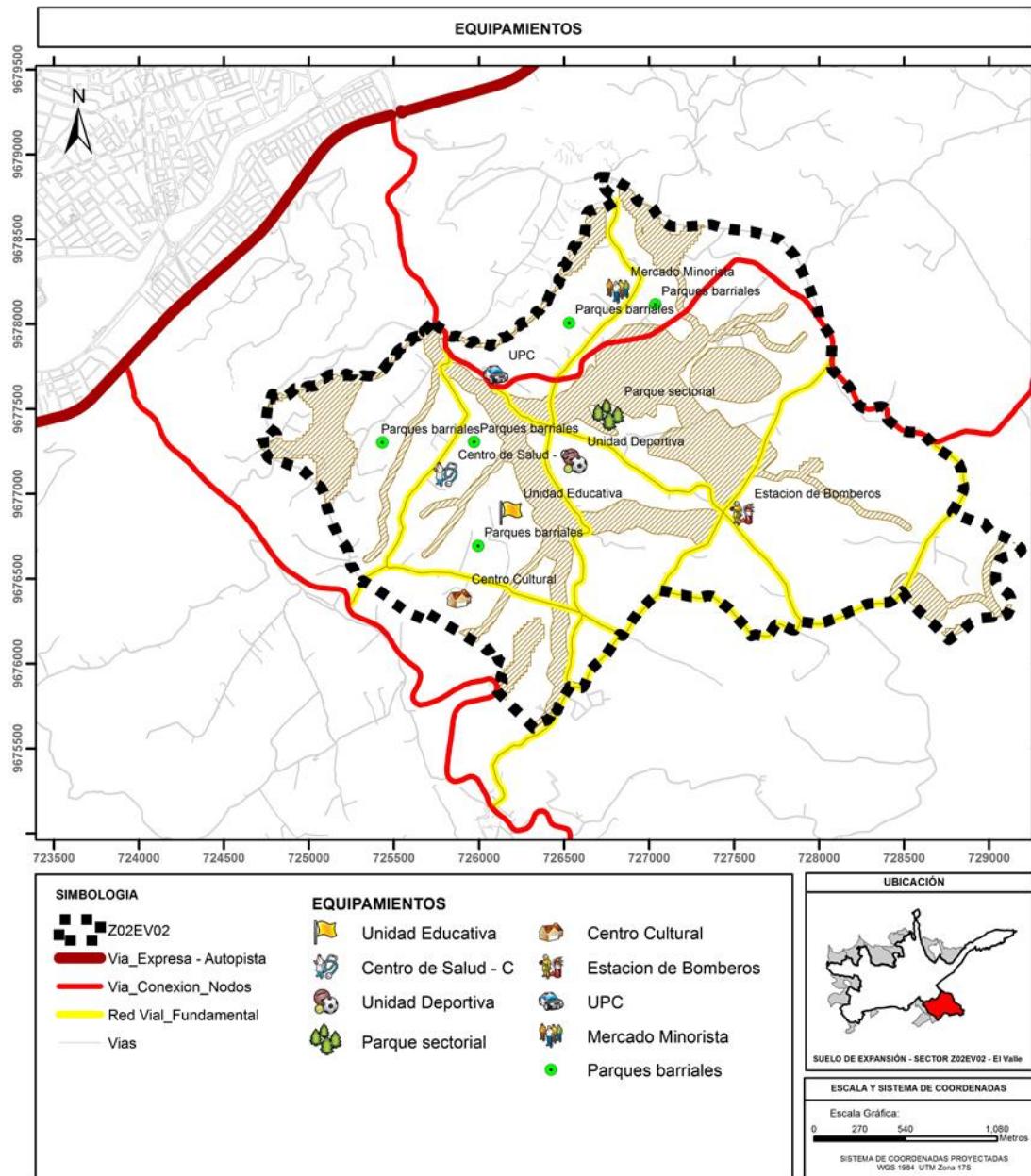
En el siguiente cuadro se determina la lista de equipamientos necesarios para el Plan Parcial según las dimensiones en relación a la población proyectada:

CUADRO N° 21: LISTA Y DIMENSIONAMIENTO DE LOS EQUIPAMIENTOS PROPUESTOS PARA EL PLAN PARCIAL SEGÚN LINEAMIENTOS DEL POU CUENCA

NORMATIVA - EQUIPAMIENTO MINIMO REQUERIDO						
Tipo	Jerarquizacion y Unidad Territorial	Sub Tipo	Radio de Influencia	Población Base	Área de Terreno por Habitante	Lote Minimo
			(m)	(Hab)	m2/hab	(Unidades)
EDUCACION		Unidad Educativa (Inicial + Básico + Bachillerato)	1000	9000	1,7	1.5 Ha
SALUD		Centro de Salud - C	-	25001 - 50000	0,14	7200 m2
BIENESTAR SOCIAL	Sectorial y Parroquial	Centro de Integracion Social	1000	30000	0,01	500 m2
		Centro de Desarrollo Infantil (Cuidado diario + Inicial)	800	1000	0,9	916 m2
CULTURA	Sectorial y Parroquial	Centro Cultural Sectorial: con Sala Multiuso, aulas taller, aula multimedia, espacio administrativo,	1000	30000	0,01	500 m2
RECREACIÓN	Sectorial y Parroquial	Unidad Deportiva : con: gimnasio, cancha de baloncesto, voleibol, racket, cancha de futbol, pista de atletismo, área de juegos infantiles	1000	20000	0,5	5000m2
		Parque de sectorial	3000	40000	5,2	>1 Ha
		Parques Barriales	1000	10000	3,5	>5000 m2
		Plazas	-	7000	0,2	1400 m2
		Plazoletas	-	2500	0,2	500m2
		Parques Infantiles	500	5000	2,8	>3640 m2
SEGURIDAD	Sectorial y Parroquial	Parque Lineal	Regional	Toda la Ciudad	-	-
		Estación de Bomberos	2000			500 m2
		Unidad de Policía Comunitaria	1000			450 m2
APROVISIONAMIENTO	Zonal	Mercados Minoristas (De productos Perecibles y De productos no Perecibles)	1500	10000	0,11	6000 a 10000 m2
		Ferias Libres (De productos Perecibles y De productos no Perecibles)	500	5000	0,09	(*)
TRANSPORTE		Estacion de Buses				
		Estacionamiento públicos				
		Parada de buses				
		Parada de Taxis				
ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN	Sectorial y Parroquial	Puntos de pago de servicios basicos				

FUENTE: GAD Municipal de Cuenca, POU Cuenca 2015

MAPA N° 27 UBICACIÓN DE EQUIPAMIENTOS



ELABORACION: Propia



VIALIDAD Y MOVILIDAD

Al igual que en los condicionantes establecidos con anterioridad el POU Cuenca también traza una serie de criterios generales a las que deberá ajustarse la planificación de los sectores que se incorporen como urbanos, deberá guardar correspondencia con los objetivos planteados en el Modelo de Desarrollo previsto y tiene como objetivos:

- Propiciar una continuidad espacial y funcional de los usos de suelo que permitan reducir el número y distancia de viajes
- Generar una distribución equilibrada en el territorio de los flujos viales en correspondencia de un entorno equilibrado entre lo edificado, lo no edificado y lo natural.
- Promover el uso de modos de transporte alternativo y del transporte público colectivo, articulados al sistema de espacios públicos.
- Establecer las características técnicas mínimas del sistema vial principal y local del área de estudio en correspondencia con el modelo de ciudad.

El sistema vial para el Sector de Guncay deberá respetar las vías establecidas de mayor jerarquía por el POU Cuenca, las mismas que condicionarán el desarrollo del Sector en Planificación. La propuesta del Plan Parcial recoge las principales vías desde el sector de planeamiento hacia la ciudad de Cuenca como es la vía al Valle y la vía a Paccha las cuales conectadas con la vía expresa autopista Cuenca Azogues que formaría el sistema de vías arteriales.

Clasificación del Sistema Vial

Vías Arteriales, Al igual que las expresas, son vías de escala mayor, por lo que deberán presentar características técnicas que permitan soportar un alto flujo vehicular, garantizando la seguridad del peatón. La distribución en estas vías estará en el rango de 70-80/30-20 (motorizados /no motorizados).

Vías Colectoras, Las vías que sirven a los barrios serán colectoras, en donde el protagonista es el peatón, por lo tanto la superficie destinada para cada modo de transporte, estará en función del planteamiento ya explicado:

Vías principales de los barrios, serán las que articulen con las vías arteriales, la superficie para el peatón será la mayor posible.



Todo el sistema vial deberá estar en la capacidad de soportar las densidades establecidas en la propuesta. Por los usos planteados deberán ser de secciones amplias capaces de soportar la carga vehicular necesaria para soportar densidades que superen los 100 viv/ha.

Para las vías que articulan los nodos, se diseñarán en función de aceras anchas y áreas estanciales de gran calidad y seguridad para el peatón.

Vías Locales, estas vías conformarán los barrios, en donde se privilegiará el uso del transporte no motorizado sobre el motorizado. Vías Peatonales

En las vías peatonales destinada para el uso exclusivo de los peatones.

Se ha procedido también a trazar de forma tentativa en función de la imagen satelital la Red Fundamental que permite el funcionamiento interno y la distribución de la circulación del Sector. Se debe recalcar que no se cuenta con el levantamiento predial que permita trabajar a nivel de detalle las propuesta, por lo que se grafica a nivel de esquema o lineamientos generales.

El sistema de vías colectoras está formado por vías existentes y vías propuestas que principalmente comunican espacios públicos y equipamientos y están conectadas con las vías arteriales, además de servir como límites de los sectores de planeamiento, también comunicando el área industrial propuesta.

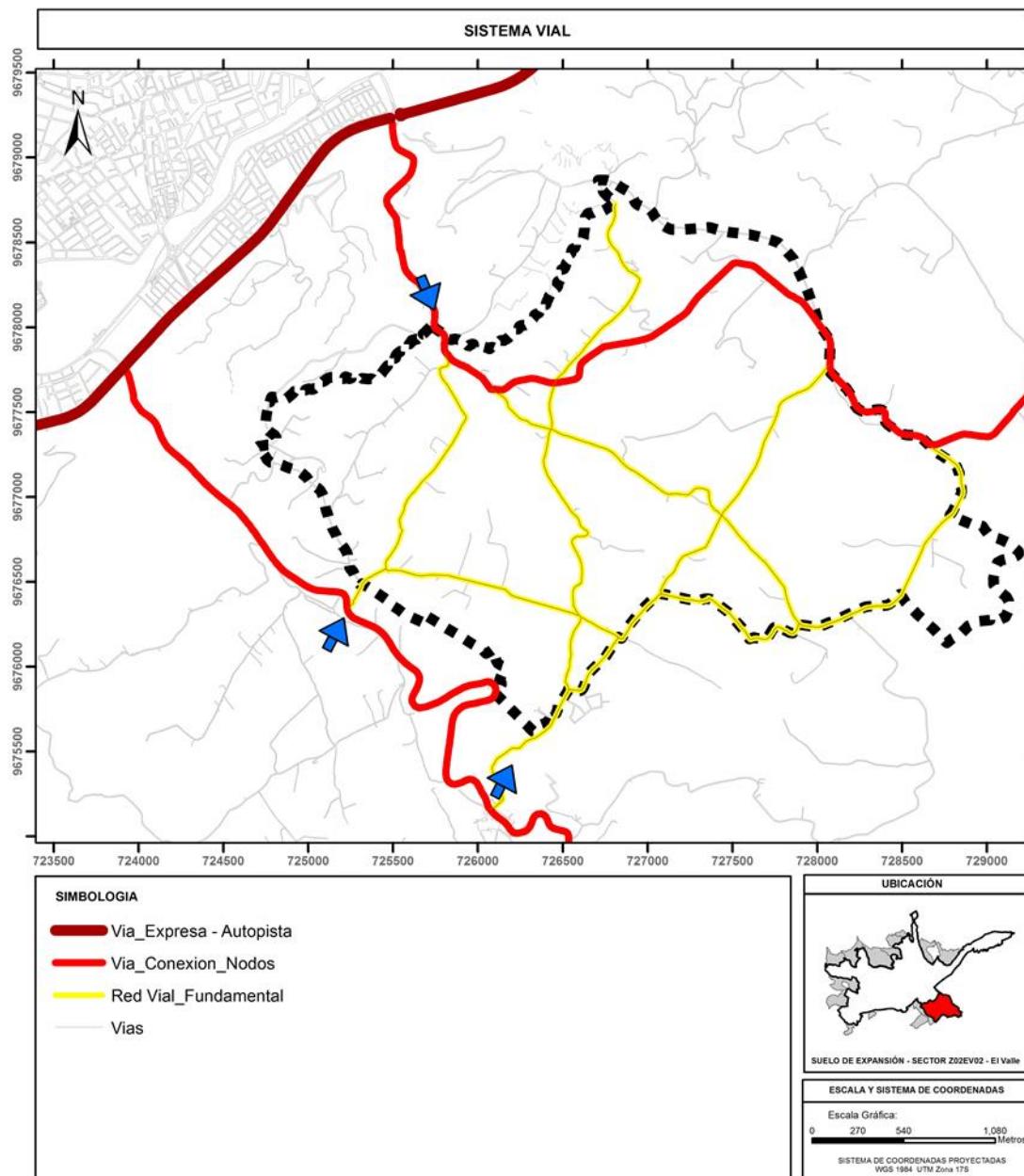
Para las vías locales se propone el modelo de supermanzanas generado como política a regir la planificación de los nuevos sectores que básicamente a manera de resumen corresponde:

A una nueva forma de organización urbana que, con su implantación aporta a solucionar los principales problemas de la movilidad, a la vez que mejora la disponibilidad y calidad del espacio público para el peatón. Se logra con la introducción de dos cambios fundamentales: la jerarquización de la red viaria y el establecimiento de una red diferenciada para cada modo de transporte.

Son células urbanas de unos 400 por 400 metros, en cuyo interior se reduce al mínimo el tráfico motorizado y el aparcamiento de vehículos en superficie, y se da la máxima preferencia a los peatones en el espacio público. El tráfico motorizado circula por las vías perimetrales, mientras las calles interiores se reservan al peatón y, en condiciones especiales, a cierto tipo de tráfico como

vehículos de residentes, servicios, emergencias, carga y descarga. Ver Mapa N° 27.

SISTEMA VIAL PARA EL SECTOR DE GUNCAY



ELABORACION: Propia

GRAFICO N° 8: DISEÑO CONCEPTUAL DE LA SUPERMANZANA



FUENTE Y ELABORACION: GAD Municipal de Cuenca, POU Cuenca 2015

El POU determina un reparto viario que debe regir para toda planificación en ese sentido la propuesta viaria del Plan de Guncay deberá acogerse a las condiciones señaladas en donde la propuesta plantea reducir el área del viario para el uso del vehículo motorizado e incrementar el área para el peatón.

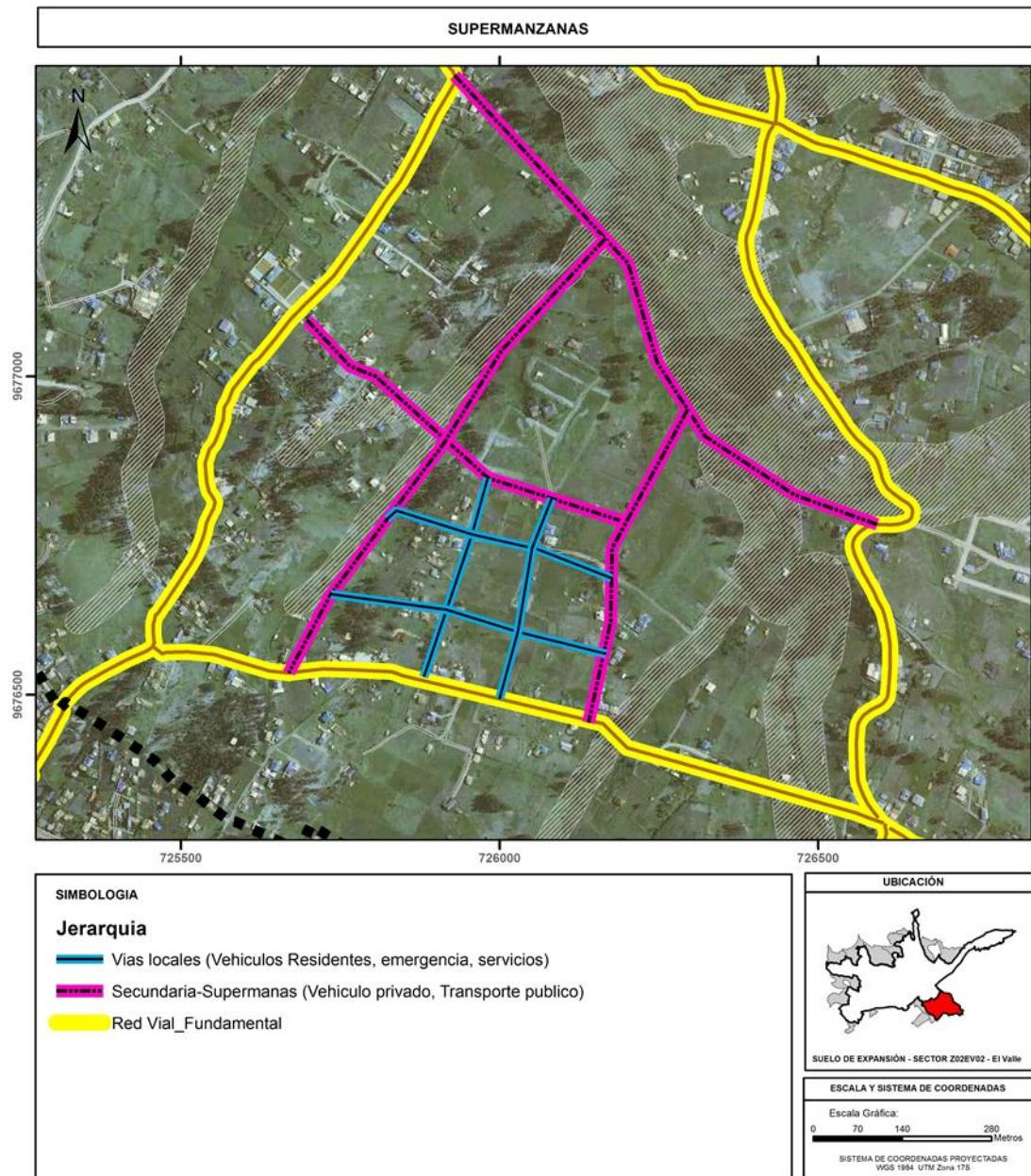
Esta disminución o incremento, estará en función de la red viaria a intervenir, por lo que las vías de escala menor, procurarán dotar de la mayor superficie al peatón, destinando un mínimo para los medios no motorizados del 50% en su capacidad viaria. (Viario público destinado al peatón debe ser superior al 75%, viario público, destinado automóvil de paso y transporte público de superficie inferior al 25%)

Este capítulo también deberá determinar la velocidad que deberá ser respetada para el diseño del sistema vial, el POU Urbano también establece características generales a cumplir.

SINTESIS DEL MODELO TERRITORIAL PROPUESTO

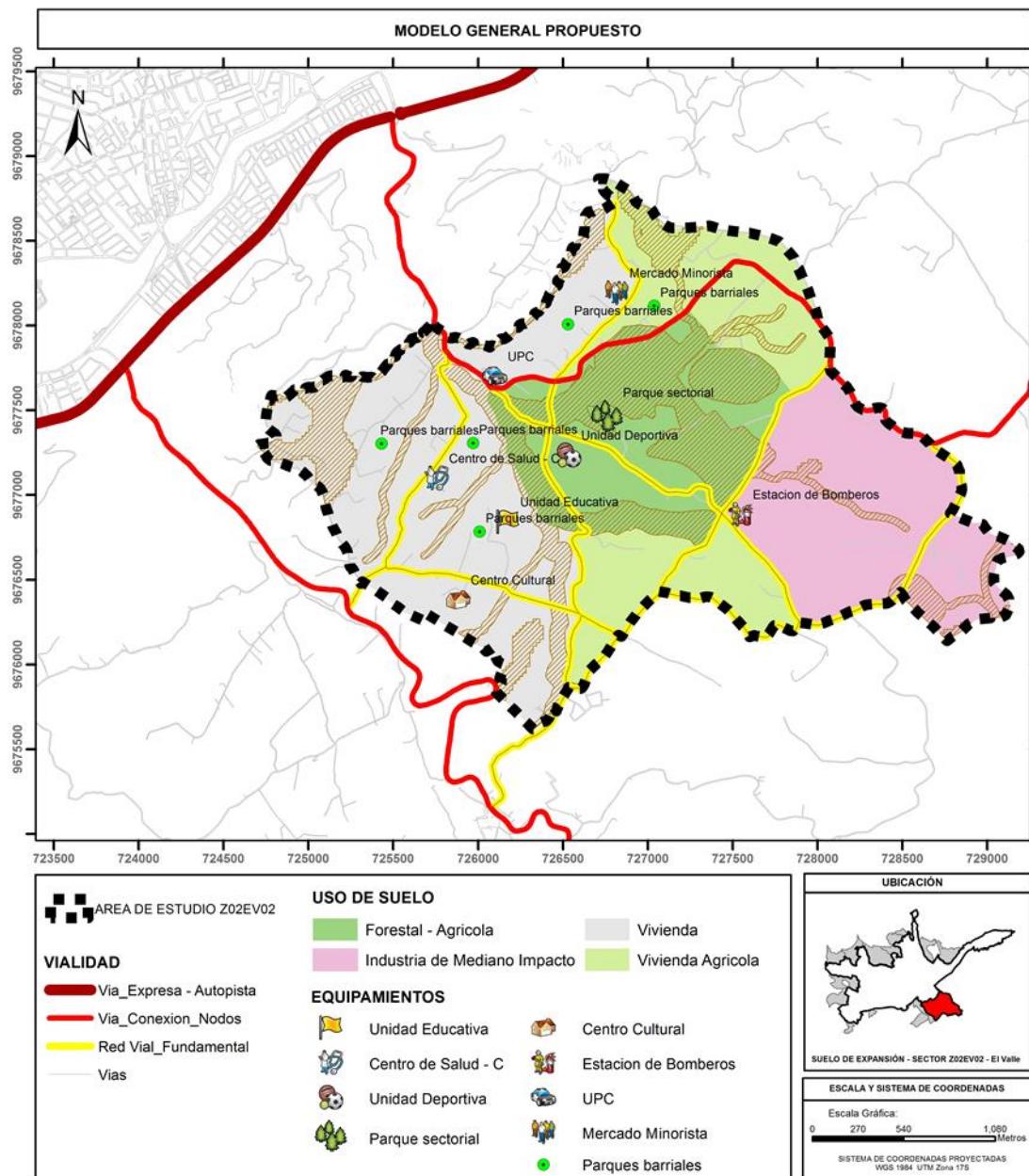
El modelo territorial propuesto se fundamenta en las directrices dadas por el Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca, que se encuentra en desarrollo. Este nivel superior de planificación condiciona el modelo territorial desarrollado para el Sector de Guncay contemplado como Área Rural de Expansión Urbana, para el cual se ha desarrollado a nivel de directrices generales su tratamiento. El Plan Parcial de Guncay debe contemplar todos sus componentes a nivel de detalles; sin embargo dada la falta de información predial se establece su desarrollo a nivel de lineamientos generales.

MAPA N° 28: DISEÑO VIAL BAJO EL CONCEPTO DE SUPERMANZANAS, POU CUENCA



ELABORACION: PROPIA

MAPA N° 29: MODELO GENERAL PROPUESTO



ELABORACION: Propia



NORMATIVA

Corresponden a la formulación normativa que regulará la densidad poblacional prevista para cada unidad, así como las actividades e infraestructuras, podrán ser de carácter general o particulares. Esta norma tendrá el carácter de vinculantes y de obligatorio cumplimiento.

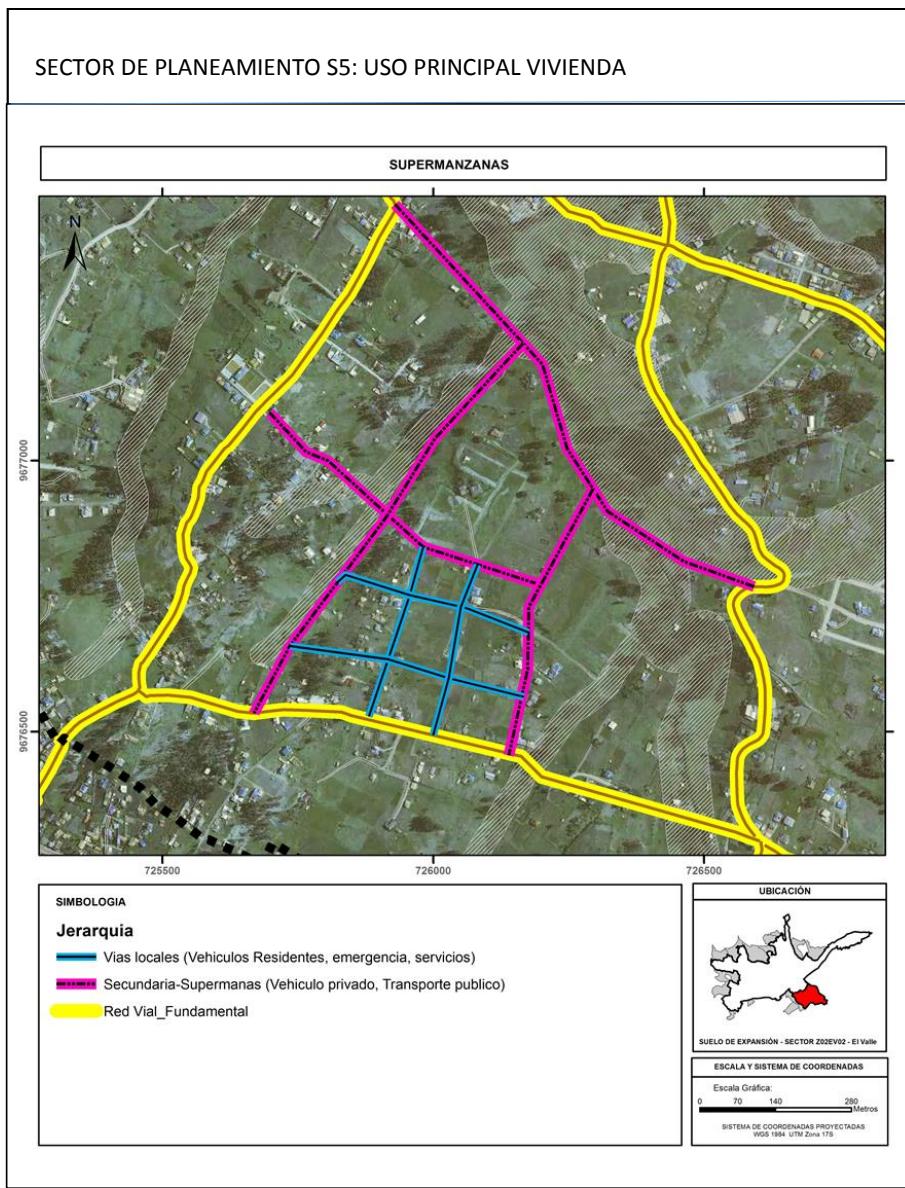
Las normas de carácter general afectarán al conjunto de la unidad urbanística y constituirán complementaciones específicas a las establecidas en el Plan de Ordenación Urbana; en tanto que las normas particulares serán las previstas para consolidar el modelo territorial.

- a) La Norma estará referida a usos de suelo complementarios y compatibles y las condicionantes de funcionamiento relativo a intensidades de uso y sus influentes y efluentes, requerimiento de suelo, instalaciones etc.
- b) Referente a características de ocupación del suelo: tamaños y frentes de lotes, tipos de implantación, alturas y retiros de las edificaciones, coeficientes de ocupación y utilización del suelo y otras. Se observará la densidad y el tamaño de población asignados por el Plan de Ordenación Urbana para el área en planificación.

Esta normativa deberá también incorporar los instrumentos de distribución de cargas y beneficios de la planificación, se recomienda para el presente ejercicio la venta de altura. No hay que olvidar que la idea es aprovechar el suelo incorporado como urbanizable en las condiciones óptimas de ocupación.

- c) Normativa general para la construcción de los equipamientos locales, la red vial urbana secundaria y las redes secundarias de provisión de servicios básicos previstos por el Plan.

CUADRO N° 22: DETERMINANTES DEL SUELO



						USO PRINCIPAL	VIVIENDA
DETERMINANTES DE OCUPACIÓN							
ALTAURA MINIMA	ALTAURA MINIMA	LOTE MINIMO (M2)	FRENTE MINIMO (M)	DENSIDAD	COS MAXIMO (%)	TIPO DE EMPLAZAMIENTO	RETIROS
3 pisos	2 pisos	120	7	90 viv/ha	80%	continua con retiro frontal	5 F - 3P
No se permite la ocupación de los retiros posteriores							
Para la aprobación de los proyectos se requerirá presentar un estudio de mecánica de suelos y estructural							
Las viviendas serán de carácter unifamiliar							



CONCLUSIONES FINALES.

Para caracterizar el periurbano se debe partir de la imposibilidad de hacer generalidades para caracterizar los territorios, ya que las dinámicas de las estructuras espaciales que se desarrollan entre lo urbano y rural conviven y coexisten pero no son homogéneas en términos de tiempo ya que por sus propias dinámicas incluso sus límites resultan temporales. Es una dimensión territorial urbana-rural dinámica, con singularidades y matices propios.

La planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial, es de competencia exclusiva y obligatoria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se ejerce a través de los planes de ordenación del territorio y demás instrumentos de planificación.

El Ordenamiento Territorial en el COOTAD se concibe como una política pública fundamentada en la articulación y complementación de la planificación de cada uno de los niveles de gobierno según sus competencias, el Ordenamiento se articulará con todos los niveles de planificación tanto horizontal como verticalmente, lo que permite construir desde lo local el Modelo de Desarrollo Humano planteado en la constitución.

El territorio en el Plan Nacional para el Buen Vivir se define como un sistema territorial; “una construcción social, resultante de la interacción y concertación de actores, en donde se concreta la realidad de la cultura de un pueblo en interacción con la naturaleza.” (Gómez Orea, 2008)

La planificación territorial a realizar en el área periurbana de Cuenca le corresponde al nivel de gobierno cantonal por su competencia exclusiva en materia de uso y ocupación del suelo. El periurbano está también condicionado por las dinámicas urbanas existentes debido a su cercanía con la ciudad.

Revisados los instrumentos de planificación que regulan el periurbano de Cuenca, se establece que la Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo, específicamente en lo referente al territorio definido como área de influencia o de expansión; corresponde a una dimensión territorial establecida con una visión estratégica cuyo fin es regular y ejercer el control de la tendencia de uso y ocupación del suelo en el mismo.

Las determinaciones de uso y ocupación del suelo señalados por la Ordenanza en vigencia para el periurbano de Cuenca son similares a los del área urbana



por lo que en términos prácticos estos territorios se constituyen es una extensión de la ciudad condicionados únicamente a un mayor tamaño de lote, lo que genera una imagen de ciudad dispersa.

El modelo de crecimiento previsto en la Ordenanza en vigencia para la ciudad de Cuenca no se ha concretado en estos 12 años de vigencia de la ordenanza, si bien existen algunas edificaciones en altura, la ciudad se caracteriza por la presencia de edificaciones de hasta tres pisos lo que ratifica un crecimiento urbano horizontal y en el área circundante disperso.

Uno de los retos más importantes para Cuenca se traduce en enfrentar el crecimiento urbano de baja densidad que amenaza en constituirse en uno de los principales problemas para la ciudad, especialmente si se considera las limitaciones geográficas y de vulnerabilidad que tiene el territorio cantonal de Cuenca.

La mancha urbana, entendida ésta como la superficie incluida dentro de los límites administrativos de la ciudad vigentes desde el 2003, ha crecido a un ritmo de 120 has. /año, durante los últimos 50 años.

En relación a las alturas de la edificación; la realidad construida se aleja de lo conceptualizado en la ordenanza en vigencia. La ciudad se caracteriza por un crecimiento horizontal donde predominan las edificaciones de 2 pisos, que representa el 70.11% del total de edificaciones construidas en el área urbana. A esto no hay que olvidar que la altura de la edificación condiciona la imagen urbana de una ciudad.

La densidad actual del área de la ciudad es de 51.11 hab. /ha., que comparada con la media establecida como de referencia para ciudades latinoamericanas intermedias establecido en la metodología ICES/ BID, en su programa de ciudades sostenible, es considerada como baja.

La ciudad de Cuenca presenta un crecimiento horizontal en el área urbana caracterizado por edificaciones de 2 y 3 pisos de altura, con un predominio de edificaciones pareadas con retiros, lo que aporta a que lectura de la morfología urbana sea horizontal, de baja altura y poco compacta.

En términos de lote construido la ciudad muestra el 90% de consolidación del suelo, lo que permite “suponer que la ciudad ha llegado a su consolidación”; sin embargo, si consideramos los determinantes previstos en la Ordenanza en Vigencia, ésta ocupación resulta ficticia.



Existe una consolidación ficticia de la ciudad, razón por la cual la población busca nuevas alternativa de emplazamiento para desarrollar sus actividades, constituyéndose el área periurbana de la ciudad, en su principal opción.

El suelo urbano consolidado representa apenas el 40.74% del total del área urbana,

El área de influencia de la ciudad se caracteriza por presentar edificaciones dispersas, de 1 y 2 pisos de altura, con predominio de edificaciones aisladas. Según la Ordenanza en vigencia con tamaños de lotes entre 500 y 1500 m².

Los determinantes de usos de suelo asignados al área de influencia son similares a los determinados para el área urbana. Estos están condicionados únicamente, al tamaño de lote, dotación de servicios y acceso. La dotación de servicios no es condicionante restrictiva dados los altos porcentajes de cobertura.

Las determinantes de uso y ocupación del suelo asignado al área de expansión hacen posible que todo el territorio pueda ser construido –con excepción de los suelos susceptibles a inestabilidad de suelos-. La autorización para edificación nueva está condicionada a que se cumpla con el tamaño del lote, dotación de servicios básicos y un acceso al predio. Esta permisibilidad de la ordenanza provoca que aparezcan edificaciones dispersas casi en cualquier sitio del Cantón, provocando un crecimiento disperso y no programado del territorio rural.

Referente al PDOT del Cantón Cuenca, no cuenta con una ordenanza que regule el uso y ocupación del suelo en el Cantón, por lo que resulta ser un instrumento de planificación declarativo. Tampoco cuenta con un sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento permanente lo que limita el conocimiento real de su accionar y la posibilidad realizar acciones correctivas oportunas ante situaciones específicas de la complejidad territorial.

Debido a la geografía del Cantón Cuenca y la presencia del cinturón montañoso al norte y sur de la ciudad que rodea casi la totalidad del área urbana; el periurbano para Cuenca se define como “áreas continuas a la ciudad”, es decir no concéntrico.

Así también, el presente estudio diferencia el Concepto de “Área de Influencia Inmediata” y el de “Área Periurbana o de expansión”; para el presente estudio corresponde a dos dimensiones territoriales conceptualmente diferentes.



El área periurbana de Cuenca se define como **“un sistema territorial complejo constituido por áreas continuas a la ciudad, con características similares de ocupación a lo urbano, en donde coexisten e interactúan actividades urbanas y rurales.”**

Los Planes de Desarrollo, el Ordenamiento Territorial y la planificación urbanística, según la Constitución se fundamenta en la articulación de la planificación de las dimensiones territoriales según competencias del nivel del gobierno al que corresponden y se complementan horizontalmente con niveles del mismo rango.

En cuanto a la metodología de la planificación territorial por sistemas complejos, ésta puede ser aplicada a diferentes dimensiones territoriales y por lo tanto a cualquier sistema territorial, siempre y cuando su abordaje sea con una visión integral y sistémica. Entonces al ser el periurbano un sistema territorial funcional de transición o coexistencia entre lo urbano y rural debe ser tratado con la metodología de sistemas complejos impartida en el Curso de Maestría del cual forma parte el presente trabajo.

En la lógica de la organización del Estado Ecuatoriano y para la construcción del Modelo Nacional de Desarrollo Humano desde lo local; la planificación del área periurbana de Cuenca debe ser tratada a nivel de Plan Parcial de Ordenación Urbanística, por lo tanto se articula a la Ordenación Territorial Cantonal y complementa el nivel de Ordenación Urbanística de la ciudad.

Realizando una comparación entre las unidades determinadas en el PDOT 2011 y la Actualización del PDOT 2015, se incorporan como áreas de expansión de la ciudad, los territorios inicialmente determinados como de “Agricultura en transición” en el PDOT 2011. Incorporando nuevas superficies de suelo sin contemplar las particularidades de estos territorios sino exclusivamente la incorporación de un nuevo territorio para expansión de la ciudad por su situación actual en cuanto a densidades poblacionales.

El momento que se trata como territorios en expansión, a criterio de quien escribe el presente documento, es indispensable realizar una nueva lectura a mayor detalle del sistema del medio físico, para indagar en esos detalles que se pierden por el trabajo de escala a nivel cantonal, un claro ejemplo de lo manifestado es lo señalado en el párrafo anterior, en donde se incorpora los territorios en el caso de la Parroquia el Valle, tan solo por la densidad que presentan y deja de lado las dinámicas propias de estos territorios e inclusive la posibilidad de reducir suelos agrícolas que pueden ser de interés mantener.



Las particularidades del área periurbana requiere un trabajo más detallado en donde se pueda programar de mejor manera su incorporación al área urbana, retardando el mayor tiempo posible en términos de una programación para su incorporación y permitir que el resto del territorio pueda ser aprovechado con actividades agrícolas durante el mayor tiempo posible hasta su incorporación como urbano.

Para garantizar que el Modelo previsto se cumpla, es indispensable que se asignen determinantes de uso y ocupación del suelo mínimos, así no solo se garantiza el derecho del propietario a edificar sino adicionalmente se garantiza la ciudad compacta ideada en el modelo y que se supone responde a un modelo consensuado de ciudad al que se aspira y que es de interés común de los ciudadanos.

En el caso del ejercicio de aplicación práctica de la zona de El Valle previsto que se incorpore como suelo urbano; la población asignada por el POU Cuenca para esta zona, se ha distribuido de tal manera que se cubre este requerimiento a través de densificar únicamente algunas zonas y de establecer determinantes de ocupación mínimas exigibles y que permitirán alcanzar los objetivos de orden superior establecido en el POU Cuenca. En otros sectores se mantiene la vivienda combinada con agricultura lo que seguramente aporta a la economía de las familias que han ocupado históricamente estos territorios.

No basta con determinar condicionantes de uso y ocupación del suelo únicamente basados en la lectura del medio físico desde el nivel y los requerimientos de Ciudad, es indispensable se realice un estudio integral de las dinámicas del área periurbana para entender las especificidades territoriales que se pierden cuando trabajamos a una escala del nivel superior. Eso se demuestra con la planificación del ejercicio práctico de El Valle en donde se detectan varias unidades que fueron simplificadas en las categorías de ocupación cantonal como áreas rurales de expansión urbana y se pueden ser retomadas específicamente a nivel de plan parcial.

A criterio de quien escribe este documento, el presente ejercicio densifica con normativa obligatoria mínima a cumplir que si bien reconoce el derecho de los propietarios; el interés colectivo sobre el suelo prevalece y esta trazado en el modelo de desarrollo previsto que solo es posible lograr cuando las condiciones de ocupación mínimas se cumplan.

Las especificidades identificadas en el periurbano deben ser objeto de tratamientos puntuales, no es posible establecer generalidades al igual que



cualquier territorio; es decir, se deberá mantener las determinaciones generales señaladas como lineamientos en el Plan Urbano, pero es posible también aportar en términos de mejor aprovechamiento del suelo y las condiciones específicas del territorio que le otorgue calidad al espacio. No se logra un aporte si únicamente seguimos las tendencias identificadas, sino que se deberá propender a modificar el espacio ciudad en función de los principios de la función social del suelo y el acceso a la ciudad en sus diversas formas de ocupación e inclusive de vocacionalidad del suelo.



SIGLAS

PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
ICES	Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
CH	Centro Histórico
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



BIBLIOGRAFIA

(s.f.).

Avila Sanchez, H. (2009). Peri urbanizacion y espeacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios N° 41* , 93-123.

BID/GAD Municipal de Cuenca. (2015). *Cuenca, Ciudad Sostenible/Plan de Acción*. Cuenca.

Borrador Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca. (2015). Cuenca: GAD Municipal de Cuenca.

Cabeza, A. M. (2000). *blaavirtual.org*. Obtenido de <http://www.lablaa.org/bkaavirtual/geografia/masir/presen.htm>

Castro, H. (2007). *UCAR, Unidad para el cambio rural*. Obtenido de UCAR: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/component/tags/tag/94-ruralidad>

Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. (2005). Registro Oficia N° 159.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Registro Oficial N° 306.

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficia N° 303.

GAD cantón Cuenca. (2014). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Actualización*. Cuenca.

Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Idom. (05 de 06 de 2015). *SMART CITIES, Actualidad y proyectos relacionados. Grupo de Smart Cities de IDOM*. Obtenido de <http://www.smarcities.es>

Larrea, A. M. (2011). *Modelo de Desarrollo, Organización Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2008). *Manual para la elaboración de planes de Desarrollo Urbano*. Lima.



Montes Lira, P. F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *Serie medio ambiente y desarrollo* , 45-64.

Pauta, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Plan Nacional para el Buen Vivir. (2009-2013). *Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*.

Puiman, D. (2014). *HYPERGEOT*. Recuperado el 10 de 06 de 2015, de www.hypergeo.eu/spip.php?article194

Pumain, D. (2014). *HYPERGEOT*. Recuperado el 15 de 05 de 2015, de www.hypergeo.eu

Sanchez, H. A. (15 de 01 de 2015). es.scribd.com. Obtenido de Scribd: <http://www.pa.gob.mx/publica/rev-41/analisis/7%20hector%20avila.pdf>

SENPLADES. (2011). *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*. Quito: SENPLADES.

Zulaica, L. (2013). Perspectivas de abordaje y caracterización del periurbano de Mar del Plata, Argentina. *Letras Verdes, N° 13* , 19-40.