

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca, Azuay

O. Delgado¹⁰

El estado actual de un territorio, en el contexto geográfico, es el resultado de las acciones naturales y antrópicas efectuadas sobre un espacio físico, como consecuencia de acciones humanas y decisiones políticas que afectan al territorio, lo que conlleva a desarrollar un territorio en el sentido de pensar y proyectar acciones planificadas sobre un espacio geográfico (Gómez Orea, 2008). La planificación física espacial se sustenta en instrumentos de ordenación del territorio que a su vez se apoya en otras áreas del conocimiento como la demografía, ecología, geología, hidrología, entre otros; y, en los últimos años se ha incorporado la “geomática” a través de herramientas como las tecnologías de la información geográfica.

El ordenamiento territorial tiene como objetivo zonificar y sectorizar el espacio geográfico en función de las necesidades de la población para mejorar la calidad de vida de sus habitantes aprovechando los recursos disponibles en armonía con el ambiente, promoviendo un desarrollo económico sostenible en el tiempo.

La geomática, a través de las tecnologías de la información geográfica, permite conocer de un espacio geográfico la distribución espacial de los tipos de cobertura vegetal que permiten distinguir bosques nativos y secundarios, áreas naturales protegidas, superficies destinadas a la agricultura y ganadería, complejos fluviales conformados por ríos y cuerpos de agua, entre otros elementos naturales; localización y distribución espacial de centros poblados y asentamientos humanos; información que se genera o consigue ya sea empleando imágenes de satélite, fotografía aérea, registros cartográficos históricos (información secundaria) o mediante el levantamiento de información primaria a través de mediciones con los sistemas satelitales de navegación global (SSNG).

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación que permite una adecuada organización política administrativa de un espacio geográfico, con proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural garantizando un nivel de vida apropiado para la población y la conservación del ambiente (Comisión Ordenamiento Territorial, 1994).

Constitución 2008

En la Constitución de la República del Ecuador (2008), título V, se dice que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) tienen el deber y la obligación de trabajar sobre planificación para garantizar el ordenamiento territorial (art. 241). En los art. 262, 263, 264 y

10 Universidad del Azuay, Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (IERSE).

267 se establece las competencias para cada GAD por lo que deben asumir directamente el compromiso de orientar el proceso de planeación y ordenamiento de su desarrollo territorial.

En el capítulo VI se establecen los objetivos para la consecución del buen vivir, el sistema de planificación participativa para el desarrollo (art. 279). Además, en el art. 280 se indica la obligatoriedad para con el Plan Nacional de Desarrollo, como “instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD”.

Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento para el desarrollo territorial se empezó a construir en enero de 2007 (SENPLADES, 2009) y en su primera versión (2007-2010) se denominó Plan para la Revolución Ciudadana, que posteriormente se consolidó en su segunda versión denominada Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Las dos versiones de la planificación nacional identifican 12 estrategias para lo cual se establecen 12 objetivos.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD

El COOTAD, vigente desde octubre de 2010, establece:

La organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; El régimen de los diferentes niveles de GAD y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Entre los fines de los GAD, se establece en el art. 4, literal g: “el desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir”.

En el título II del COOTAD se tratan los niveles de organización territorial determinados en regiones, provincias, cantones, distritos metropolitanos y parroquias rurales. En el título III, entre otros temas, se aborda las funciones y competencias de los GAD constituidos. En la tabla 1 se indica las funciones y competencias de los GAD regional, provincial, cantonal y parroquial.

Tabla 1
Funciones y competencias de los GAD

| GAD | Función | Competencia |
|----------------|--|---|
| GAD Regional | Artículo 31, literal e) "Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas". | Artículo 32, literal a) "Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad". |
| GAD Provincial | Artículo 41, literal d) "Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas". | Artículo 42, literal a) "Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad". |
| GAD Municipal | Artículo 54, literal e) "Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas". | Artículo 55, literal a) "Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad". |
| GAD Parroquial | Artículo 64, literal d) "Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas". | Artículo 65, literal a) "Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad". |

En el título IV se trata los regímenes especiales, conformados por "los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; y la provincia de Galápagos". En el título VI se aborda la Descentralización y sistema Nacional de Competencias. En el capítulo VII, Recursos Financieros de los GAD. En el título VII, Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación, se hace énfasis en la responsabilidad de los GAD en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), a través de la prestación de servicios públicos, la implementación y eje-

cución de obras. Especial interés merece el capítulo II, La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial, en el que se indica:

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:

- a. Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- b. La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- c. Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
- d. Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.

Asimismo, se recalca que en la formulación de los PDOT se debe contar con los mecanismos participativos establecidos en la constitución, la ley y el COOTAD. El ordenamiento territorial, en el COOTAD tiene varios aspectos:

1. Primero, como un conjunto de políticas democráticas y participativas que permitan un apropiado desarrollo territorial, con autonomía para la gestión territorial.
2. El desarrollo territorial se plantea que vaya de lo local a lo regional en el que interactúen planes que permitan la construcción de un proyecto nacional.
3. Este desarrollo territorial tendrá como base el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural.
4. Considerará la localización y proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, procurando el bienestar adecuado de la población en donde prime la preservación del ambiente (art. 296).

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 objetivos del ordenamiento territorial regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, según el COOTAD (art. 297) tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,
3. La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Con este marco de referencia legal señalado en párrafos anteriores, se aborda a continuación la formulación del PDOT del cantón Cuenca.

Los planes del cantón Cuenca

Previo al COOTAD, la Ley de Régimen Municipal determinaba que los municipios planifiquen su territorio, sin embargo, son pocos los que cumplen con la disposición debido a limitaciones de diferente índole sobre de carácter técnico y económico. Por lo que los esfuerzos de planificación se han centrado en las áreas urbanas de las cabeceras cantonales (Moreno, 2007) y en municipios organizados llegan a la cabeceras urbano parroquiales.

Según Moreno (2007), en el Ecuador, son escasos los municipios que tienen un historial de planificación urbana y más reducido es el número de municipios cuando se trata de planificación territorial a nivel de cantón. En el presente documento, se abordará la planificación territorial a nivel cantonal.

El Plan Estratégico de Cuenca 2020

El Plan Estratégico de Cuenca 2020, elaborado desde el año 2001 y publicado en junio de 2004, fue construido de manera participativa con la ciudadanía y actores claves del cantón. El PEC 2020 sienta las bases de la institucionalización de la planificación local que se fortalece por el Sistema de Información para la Planificación Local, conformado por un Sistema de Información Territorial (SIT) que dispone de información a nivel predial de la ciudad de Cuenca, de cabeceras urbano parroquiales y de información social a nivel rural. El propósito del SIT es contar con información georreferenciada del cantón Cuenca para lo cual se apoyan desde 1998 en el uso de sistemas de información geográfica para la gestión, análisis de la información cartográfica.

El PEC 2020 se establece como modelo de desarrollo para el cantón y la ciudad a través de cinco ejes estratégicos: económico, ambiental, territorial, social, cultural y político, para lo cual se sustentan en:

- 32 planes sectoriales y programas
- 21 planes estratégicos de las parroquias rurales de Cuenca
- El Plan de Igualdad de Oportunidades
- El Plan Estratégico de Turismo

El PEC 2020 marca un hito en la planificación del cantón y de la ciudad por cuanto se sienta las bases sobre la que se estructuran nuevas propuestas de desarrollo territorial.

Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del cantón Cuenca 2007

El POT del cantón Cuenca fue desarrollado entre 2005 y 2007, y tenía un horizonte temporal hasta 2030. Este plan abarca todo el territorio cantonal e integra el sector rural con el urbano, para lo cual valida los cinco ejes del PEC 2020 y los agrupa en tres pares: 1) el político y cultural, 2) el económico y social y 3) el territorial y ambiental. La propuesta de plan tiene una visión integradora del territorio en su conjunto, sin embargo se plantea una

propuesta de orden territorial y ambiental y se espera que más adelante se desarrollen los temas social, económico, político y cultural (Moreno 2007). El POT de 2007 está conformado por tres documentos: 1) Plan de Ordenamiento Rural del Cantón; 2) Plan Especial para la Ciudad de Cuenca y 3) Plan Especial para el Centro Histórico de Cuenca. (POT, 2007). Junto con el plan también se elaboró un “borrador de Ordenanza Única para la organización y control del territorio”, que lastimosamente no fue aprobada por el Concejo Cantonal.

El POT de 2007 se convierte en el primer estudio a nivel del cantón Cuenca, el mismo que fue liderado por Eugenio Molinet de la Vega, que fue el precursor de propuestas de ordenamiento territorial rural en nuestro medio y probablemente a nivel país, y a quien le debemos un gran número de profesionales, gratitud por sus enseñanzas en temas de ordenación del territorio y de análisis espacial empleando sistemas de información geográfica orientadas a la planificación del espacio físico.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca 2011

Desde el primer trimestre de 2009, la administración municipal había venido trabajando en los planes de ordenamiento territorial de las 21 parroquias rurales, y hasta finales de ese año se habían obtenido el diagnóstico sectorial para cada parroquia, unas más desarrolladas que otras. El diagnóstico sectorial contempla seis aspectos: ecológico ambiental, económico, sociocultural, asentamientos humanos, redes y conectividad, y gestión del territorio.

Estos estudios se realizaron en colaboración con la Universidad Complutense de Madrid, bajo la dirección del profesor Thomas Villasantes. En enero de 2010, la municipalidad de Cuenca firmó un convenio con la Universidad del Azuay para la trabajar en la formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del cantón Cuenca. El rol de la Universidad del Azuay fue brindar asesoramiento y seguimiento en la construcción del PDOT, para lo cual conforma un equipo técnico liderado por Domingo Gómez Orea, catedrático de la Politécnica de Madrid y especialista en temas de ordenación del territorio, quien ha sido el conductor y asesor en la formulación del PDOT.

El PDOT del cantón Cuenca se desarrolló en tres etapas: 1) diagnóstico sectorial, 2) diagnóstico integrado y 3) planificación territorial.

Diagnóstico sectorial

Se realizó sobre cuatro sistemas: medio físico, población y actividades económicas, asentamientos e infraestructura; y marco legal e institucional. El objetivo del diagnóstico sectorial es conocer la situación del sistema territorial.

Diagnóstico integrado

Se determina la estructura y funcionamiento del sistema territorial, los problemas que afectan, que recursos y potenciales tiene y qué limitaciones existen sobre el sistema territorial. El diagnóstico integrado está conformado por tres elementos: 1) plano que da cuenta del modelo territorial actual: que en nuestro caso se base en las unidades territo-

riales ambientales, el sistema de asentamientos poblacionales con sus jerarquías, la red de comunicación entre ellos; 2) problemática y 3) diagnóstico de potencialidades.

Planificación territorial

Esta etapa se inició con la prospectiva del sistema territorial a través de la generación de tres escenarios territoriales: tendencial, óptimo y consensuado, siendo este último el modelo territorial objetivo a 2030, que está conformado por el uso primario del suelo a través de las categorías de ordenación, el sistema de asentamientos poblacionales; y las infraestructuras de transporte. Una vez determinado el modelo territorial a 2030 del cantón Cuenca, se estableció el sistema de objetivos para cada sistema: medio físico, población y actividades, asentamientos e infraestructura; y marco legal e institucional; que permitan mejorar el nivel de ingresos económicos, mejorar la calidad de vida, y garantizar la calidad ambiental.

Para llegar al modelo territorial de 2030 se está trabajando en medidas de regulación y control, de intervención y de gestión. Estas medidas se hacen operativas a través de los siguientes instrumentos:

1. Las medidas de regulación, mediante una normativa general y otra particular asociada a una zonificación en categorías de ordenación que guarda íntima relación con la imagen objetivo o modelo territorial a alcanzar.

2. Las medidas de intervención o acción positiva, mediante programas, subprogramas y proyecto o acciones concretas localizadas en ciertos lugares, según la imagen objetivo.

3. Las medidas de gestión, se consigue a través de un diseño de un ente gestor y un sistema de gestión.

Productos obtenidos

En la formulación del PDOT del cantón Cuenca se han generado los siguientes productos:

Documentos

Tomó I-Diagnóstico Sectorial y Diagnóstico Integrado

Tomó II-Modelo de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial a 2030

Medida de regulación

Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, sancionada por el Concejo Cantonal el 3 de diciembre de 2011.

Cartografía digital

Cartografía digital base oficial del Instituto Geográfico Militar e información temática del cantón Cuenca, en formato SIG, a diferentes escalas, y cada archivo contiene su respec-

tivo metadato. La información se encuentra organizada y sistematizada en el sistema de coordenadas geográficas UTM, en el datum: WGS84.

Talento humano

Personal técnico de la municipalidad capacitado para hacerse cargo del sistema de información geográfica, actualización de información cartográfica, gestión y administración de información; y en la actualización del diagnóstico y planificación territorial.

Conclusiones

La formulación del PDOT del cantón Cuenca a 2030 ha sido un proceso participativo y cuenta con información actualizada 2010, entre las que se puede destacar:

1. Información cartográfica actualizada a 2010 de cobertura vegetal.
2. Dispone de imágenes de satélite de 2010 de alta resolución espacial de 1m adquiridas por el satélite IKONOS para la ciudad de Cuenca y sus alrededores.
3. A nivel cantonal se adquirió imágenes del sistema satelital RapidEye 2010, con resolución espacial de 5 m, insumos que fueron empleados en la generación de las unidades territoriales y como producto derivada se obtuvo las categorías de ordenación del cantón Cuenca.
4. El análisis de población se realizó sobre las bases de datos del censo de población y vivienda de 2010.
5. Se cuenta con un diagnóstico sectorial e integrado que permite conocer el funcionamiento del sistema territorial a nivel de cantón Cuenca.
6. Se dispone de un Plan de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca (PDOT), que contiene objetivos, planes y programas que se reflejan en las políticas que se llevarán a cabo para la consecución del modelo objetivo a 2030.
7. Cartografía digital base y temática que se encuentra sistematizada y estandarizada, para que sea operada en programas de sistemas de información geográfica SIG comerciales, libres o de código abierto.
8. Se cuenta con la Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.
9. Es necesario indicar que la formulación del PDOT como instrumento técnico fue elaborada en un plazo de 10 meses. Actualmente entre la municipalidad y la Universidad del Azuay nos encontramos trabajando en la preparación de los insumos para la confección de la normativa general y particular que permitirá estructurar la ordenanza que regule el uso y ocupación del suelo en el cantón Cuenca a partir de las categorías de ordenación.
10. La información que sustenta el PDOT del cantón Cuenca, requiere de permanente actualización por la dinámica propia del espacio territorial frente a las actividades humanas, actividades que deberán ser asumidas por los equipos técnicos de la municipalidad.

11. La contribución de la Universidad del Azuay en la formulación del PDOT del cantón Cuenca, a través de la asesoría y seguimiento en las diferentes etapas de elaboración nos hace corresponsables junto a la municipalidad en la construcción de un espacio físico cantonal que reconoce sus aptitudes y aprovecha de manera sustentable y sostenida ambientalmente las potencialidades para beneficio de su población.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente

- 2008 Constitución de la República del Ecuador.
- 2010a Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- 2010b Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Gómez Orea, D.

- 2008 *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi-Prensa.

Municipalidad de Cuenca

- 2004 Plan Estratégico Cuenca.
- 2007 Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca.

SENPLADES

- 2010 "Propuesta de desarrollo y lineamientos para el ordenamiento territorial. Zona de planificación 6. Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago". SENPLADES.