

Metodología para el diagnóstico y la ordenación de los
corredores de crecimiento de ciudades intermedias ecuatorianas:
Cuenca como caso de estudio

Resumen

Latinoamérica ha experimentado drásticos procesos de urbanización en la segunda mitad del siglo XX (Ávila, 2009; Velázquez, 2007; Gilbert, 1997), transformando de manera acelerada los territorios cercanos a sus ciudades. Desde la academia han surgido múltiples reflexiones en este sentido y se han acuñado nuevos conceptos para referirse a estas nuevas territorialidades, como es el caso del término 'borde urbano-rural'. Considerando a éste como una categoría territorial, los 'corredores de crecimiento' –objeto de estudio de esta investigación- aparecen como una de sus subcategorías.

Bajo estas reflexiones, se plantea una propuesta metodológica para el diagnóstico y la ordenación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias ecuatorianas. Sin embargo, esta propuesta no pretende ser conclusiva ni definitiva y constituyen un marco en elaboración, perfectible y que busca ser coherente con el espacio ambivalente en estudio. En conclusión, se intenta contribuir al debate teórico sobre la planificación de estos territorios en el país.

Esta investigación se aborda en seis capítulos: los tres primeros de carácter más descriptivo explican el partido teórico-metodológico, la problemática y el estudio de casos. En los tres capítulos siguientes se exponen la propuesta, su aplicación y una reflexión final que deja abierto el debate sobre el papel de los 'corredores de crecimiento' en las distintas formas de ocupación y transformación de los territorios.

Palabras clave: Corredor, ordenación, metodología

Abstract

Latin America has experienced a dramatic urbanization processes in the second half of the twentieth century (Avila, 2009; Velázquez, 2007; Gilbert, 1997), transforming in an accelerated manner the territories near their cities. From the academy, an array of multiple reflections has arisen in this particular regard, and developed into new concepts to refer to these new territorialities, such as the term 'urban-rural fringe'. Considering it as a territorial category, denominated as the 'growth corridors' - study object of this investigation- and appear as one of its subcategories.

Under these reflections, it exposed a methodology for the diagnosis and planning of growth corridors of intermediate Ecuadorian cities. However, this proposal does not intend to be conclusive or definitive and provide a developing perfectible framework that seeks to be consistent with the ambivalent space in the study. In conclusion, it tries to contribute to the theoretical debate on the planning of these territories in Ecuador.

The following research is addressed in six chapters: the first three are more descriptive and explain the theoretical and methodological structure, problems, and case studies. The next three chapters explicate the proposal, its implementation, and a final reflection that leaves open the debate about 'growth corridors', and their role in the diverse forms of occupation and transformation of the territories.

Keywords: Corridor, planning, methodology

Índice

Introducción	012	3. ORDENACIÓN DEL BORDE URBANO-RURAL estudio de casos	054	5.1.2. Borde urbano-rural cuencano	100	Referencias bibliográficas	204
Objetivos	013			5.2. Planificación del corredor de crecimiento Miraflores-Sinincay	112	Anexos	212
1. CORREDORES DE CRECIMIENTO EN CIUDADES INTERMEDIAS partido teórico-metodológico	014	3.1. Ordenación territorial	056	5.2.1. Fase preparatoria	112	Anexo 1. Esquema comparativo de fases y contenidos generales de las metodologías	212
1.1. La noción de borde en el territorio	016	3.1.1. Aproximación a la ordenación del borde urbano-rural	058	5.2.1.1. Límite del área de estudio	112	Anexo 2. Competencias de Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonal y parroquial	214
1.2. El borde urbano-rural	018	3.2. Estudio de casos	058	5.2.1.2. Planes de orden superior	114	Anexo 3. Determinaciones para los corredores de crecimiento del cantón Cuenca	216
1.2.1. La visión desde la ciudad	020	3.2.1. Manejo de la transición urbano-rural en China	058	5.2.1.3. Equipo técnico y estimación del presupuesto	122		
1.2.2. La visión desde el territorio	020	3.2.2. Planificación intermunicipal en Noruega	060	5.2.1.4. Ente gestor y sistema de gestión	124		
1.2.3. Zona de conflicto permanente	021	3.2.3. Planes de acción en el Reino Unido	062	5.2.1.5. Primer taller de planificación comunitaria	124		
1.2.4. Modelos de borde urbano-rural	023	3.2.4. Planificación supramunicipal en Aragón	064	5.2.2. Fase de diagnóstico	126		
1.3. Territorios de borde como categoría de ordenación	024	3.2.5. Planeación y control del borde bogotano	066	5.2.2.1. Diagnóstico por componentes	126		
1.4. Corredores de crecimiento: elemento clave del borde urbano-rural	025	3.2.6. El caso ecuatoriano	068	5.2.2.2. Síntesis del diagnóstico	157		
1.4.1. Incidencia en el crecimiento urbano	026	3.2.7. Análisis comparativo	072	5.2.3. Fase de prospectiva	163		
1.4.2. Papel en el subsistema de asentamientos y canales de relación	026	3.3. Primeras definiciones metodológicas	074	5.2.3.1. Escenarios	163		
1.5. Los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias	028	4. ORDENACIÓN DE LOS CORREDORES DE CRECIMIENTO propuesta metodológica para ciudades intermedias ecuatorianas	076	5.2.3.2. Sistema de objetivos	168		
1.5.1. Ciudades intermedias	028	4.1. Consideraciones previas	078	5.2.3.3. Imagen objetivo	170		
1.5.2. Papel dentro del sistema territorial	030	4.2. Hacia la ordenación de los corredores de crecimiento en ciudades intermedias	080	5.2.4. Fase de planificación	173		
1.5.3. Importancia de las ciudades intermedias	030	4.3. Propuesta metodológica	082	5.2.4.1. Segundo taller de planificación comunitaria	173		
1.6. Hacia la definición de un partido teórico-metodológico	030	4.3.1. Fase preparatoria	082	5.2.4.2. Planificación por componentes	173		
2. CORREDORES DE CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA el caso ecuatoriano	034	4.3.2. Fase de diagnóstico	084	5.2.4.3. Medidas de intervención	194		
2.1. El borde urbano-rural en el contexto latinoamericano	036	4.3.3. Fase de prospectiva	086	5.2.4.4. Tercer taller de planificación comunitaria	195		
2.1.1. Particularidades de los corredores de crecimiento	038	4.3.4. Fase de planificación	086	5.2.4.5. Seguimiento y control	195		
2.2. Aproximación al caso ecuatoriano	040	4.3.5. La gestión como eje transversal	088	5.2.4.6. Rendición de cuentas	195		
2.2.1. Borde urbano-rural	044	4.4. Principales aportes	088	5.3. Evaluación de la metodología	196		
2.2.2. Ciudades intermedias	046	5. APLICACIÓN DE LA PROPUESTA AL CASO DE ESTUDIO ejercicio de validación	092	6. CORREDORES DE CRECIMIENTO COMO CATEGORÍA DE ORDENACIÓN la pertinencia de su estudio	198		
2.2.3. Cuenca como área de estudio	048	5.1. Cuenca como caso de estudio	094	6.1. Un aporte desde la academia	200		
2.3. Inferencias	052	5.1.1. Realidad cantonal	094	6.2. Limitaciones	201		
				6.3. Reflexión final	201		



Universidad de Cuenca
Cláusula de derechos de autor

Yo, Natasha Eulalia Cabrera Jara, autora de la tesis "Metodología para el diagnóstico y la ordenación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias ecuatorianas: Cuenca como caso de estudio", reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 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 hiciera de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autora.

Cuenca, 25 de abril de 2016


Natasha Eulalia Cabrera Jara
C.C.: 0103567012



Universidad de Cuenca
Cláusula de propiedad intelectual

Yo, Natasha Eulalia Cabrera Jara, autora de la tesis "Metodología para el diagnóstico y la ordenación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias ecuatorianas: Cuenca como caso de estudio", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 25 de abril de 2016


Natasha Eulalia Cabrera Jara
C.C.: 0103567012

Dedicatoria

A Sisa y Daki

Agradecimientos

Francisco Arola

Oswaldo Cordero

Carlos Jaramillo

Martha Jara

Eugenio Cabrera

Bertha Vanegas

José Atancuri

Lyanne Zhagüi

Anabel Sarmiento

María Merchán

Verónica Suárez

Esteban Orellana

Julián Cuenca

Samaria López

Bolívar Ávila

Llactalab - Ciudades Sustentables

Metodología para el diagnóstico y la ordenación de los
corredores de crecimiento de ciudades intermedias ecuatorianas:
Cuenca como caso de estudio

Introducción

Múltiples autores (Villamizar y Luna, 2012; Ávila, 2009; Velázquez, 2007; Pérez, 2000; Gilbert, 1997) señalan cómo los procesos de urbanización observados en los últimos años en América Latina han desencadenado cambios drásticos en las formas de ocupación y transformación de los territorios. Estos fenómenos se han abordado desde la academia generando múltiples reflexiones y posturas, que han derivado a su vez en la formulación de nuevas temáticas de estudio. En este contexto y desde la ordenación territorial aparecen nuevas categorías como la de ‘borde urbano-rural’ cuya condición y definición se ha trabajado en la mayoría de los casos desde una perspectiva urbana (Salazar y Zuleta, 2014; Crojethovich y Barsky, 2012; Zuluaga, 2008; Bohórquez, 2009; Toro et al., 2005).

Asumiendo al ‘borde urbano-rural’ como una nueva categoría territorial, los ‘corredores de crecimiento’ aparecen como una subcategoría que constituye el eje central de esta investigación. La indagación sobre los ‘corredores de crecimiento’ es abordada entonces bajo la noción de borde, no ya como una línea o un límite entre dos espacios diferentes sino como un espacio en sí mismo con características propias (Villamizar y Luna, 2012).

Si bien la expresión ‘corredores de crecimiento’ remarca una postura urbana al referirse ‘crecimiento’ a la expansión de la ciudad, la presente investigación

reconoce su carácter ambiguo -urbano-rural- dentro del sistema territorial. La escala de estudio trasciende la problemática urbana e intenta visualizar a los ‘corredores de crecimiento’ como un territorio ambivalente.

Con la intención de delimitar el ámbito de estudio se apela al sistema de asentamientos nacional, donde las ciudades intermedias juegan un papel trascendente (Martínez et al., 2013), y se establece como objeto de estudio a los ‘corredores de crecimiento en ciudades intermedias del Ecuador’, considerando como objetivo general el desarrollo de una propuesta metodológica para el diagnóstico y planificación de estos territorios.

Se estructura la formulación de esta propuesta en seis capítulos: los tres primeros de carácter más descriptivo buscan explicar: el partido teórico-metodológico adoptado; la problemática y el estado del arte a nivel latinoamericano, con una aproximación al caso de estudio; y, aquellas experiencias no convencional de planificación de este tipo de espacios. En los tres capítulos siguientes se expone la propuesta y su aplicación a uno de los ‘corredores de crecimiento’ de Cuenca, ciudad intermedia del austro ecuatoriano. La investigación se cierra con un capítulo de observaciones que no pretende ser conclusivo, por el contrario, deja abierto el debate sobre el papel de los ‘corredo-

res de crecimiento’ en las distintas formas de ocupación y transformación de los territorios.



Objetivos

Objetivo general

- Desarrollar una propuesta metodológica para el diagnóstico y la planificación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias del Ecuador, tomando como caso de estudio a la ciudad de Cuenca.

Objetivos específicos

- Revisar la definición y la delimitación de los corredores de crecimiento en el caso de las ciudades intermedias del Ecuador.
- Estudiar de manera general la evolución histórica de estos conectores en las ciudades intermedias del Ecuador y caracterizar sus principales componentes territoriales.
- Entender de manera integral las relaciones y los flujos que en estos conectores se generan entre lo urbano y lo rural, e identificar su papel dentro del sistema territorial.
- Establecer lineamientos metodológicos para el análisis y la planificación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias ecuatorianas.
- Validar estos lineamientos metodológicos aplicándolos al caso de estudio: Cuenca.
- Contribuir en la construcción de modelos territoriales sustentables, aportando en el análisis y la reflexión sobre las dinámicas y el papel de los corredores de crecimiento, entendidos como un componente significativo del modelo territorial, que articula lo urbano y lo rural.



1.

corredores de crecimiento en ciudades intermedias partido teórico-metodológico

“A veces, en los bordes, descubren una figura mal hecha, un contorno borroso. En ese caso se va a buscar a la terrible Lente de rayo. Esta lente no sirve para ver, sino para cortar, para dividir. Ese es el instrumento geométrico que emite un rayo láser y hace reinar por todas partes el gran corte significativo, restaura el orden molar amenazado durante un instante. La lente de dividir lo sobrecodifica todo; trabaja en la carne y en la sangre, pero sólo es geometría pura, la geometría como asunto de Estado, y la física de los mirones de corto alcance al servicio de esa máquina. ¿Qué es la geometría, qué es el Estado, qué son los mirones de corto alcance? Esas preguntas no tienen sentido (hablo literalmente), puesto que ni siquiera se trata de definir, sino de trazar efectivamente una línea que ya no es de escritura, una línea de segmentaridad dura en la que todo el mundo será juzgado y rectificado según sus contornos, individuos o colectividades.”

Deleuze y Guattari, Mil mesetas, p. 205

Este capítulo procura definir un partido teórico-metodológico que guíe la propuesta de diagnóstico y ordenación de los corredores de crecimiento en ciudades intermedias ecuatorianas. Con este propósito se revisan, en un primer momento, la literatura y los estudios que han abordado la problemática de los corredores dentro del sistema territorial, descubriendo distintos matices y escalas.

Para una mejor comprensión de los enfoques teóricos revisados se propone una aproximación al tema de estudio como parte de una categoría más amplia: la de borde urbano-rural. La noción de borde presenta una serie de características inherentes, que se reconocen en este capítulo, como su condición transitoria en el espacio y el tiempo, su situación de permanente conflicto y la ambigüedad alrededor de su definición.

En un segundo momento se demarca el ámbito de estudio, fijando el análisis de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias y su papel dentro del sistema territorial. Finalmente, se elabora un planteamiento teórico-metodológico propio, que recoge las distintas reflexiones surgidas a lo largo del capítulo.

1.1. La noción de borde en el territorio

Al término ‘borde’ le corresponde una serie de acepciones, tanto en el lenguaje coloquial como en el académico. La Real Academia de la Lengua Española por su parte define dos significados para borde, en el pri-

mer caso lo enlaza a la idea de extremo u orilla, en el segundo se refiere a aquello que está fuera de lo habitual, de lo normado (Real Academia Española, 2015). Ambas aproximaciones resultan interesantes al momento de entender lo que significa el borde dentro del territorio; por un lado su interpretación como un límite espacial y por otro su imagen transgresora del orden establecido.

Esta dualidad, propia de la noción de borde en el territorio, se ha abordado desde distintas escalas, latitudes y momentos. Sin embargo, se han logrado identificar dos aproximaciones a las dinámicas de borde, algunos autores lo reconocen como una línea o frontera que delimita dos territorios diferentes con una manifiesta condición de límite (Lynch, 1959; Deleuze y Guattari, 1994; Stan, 2008; Ballén, 2014), mientras un segundo grupo de autores define al borde como un espacio en sí mismo, si bien de transición pero con características claramente diferenciables de los dos territorios que lo comprenden (Villamizar y Luna, 2012; Talavera, 2012; Salazar y Zuleta, 2014). Stan (2008) (citado en (Avram, 2009)), ya diferenciaba estas dos maneras de entender el borde: topológicamente como límite de algo estable, axiológicamente como una zona en la que se logra la superación del límite.

En el primer grupo encontramos autores como Lynch (1959), quien advierte en los bordes una categoría urbana más cercana a la definición de línea, que divide dos fases distintas física y socialmente, generando relaciones o rupturas. Deleuze y Guattari (1994) se apro-

ximan a la definición de borde desde una reflexión más filosófica y lo entienden como una barrera, una muralla que separa al individuo ‘anomal’¹ de sus congéneres. Ballén (2014) se remite a la existencia de límites político-administrativos sin precisar la escala de estudio, aunque distingue lo urbano de lo regional.

En el segundo grupo existen aproximaciones como las señaladas en el estudio de Villamizar y Luna (2012), quienes resaltan la postura de varios autores que se acerca al borde desde una escala territorial, definiéndolo como una superficie de separación entre dos modelos geográficos, con sus propios procesos de ocupación y peculiaridades sociales y ambientales. Talavera (2012) propone superar la idea de límite y entender al borde como un espacio difuso con múltiples dinámicas y conflictos, cuyo estudio demanda reflexiones en otras dimensiones a más de la física. Salazar y Zuleta (2014) resaltan las relaciones conflictivas que se generan en los territorios de borde debido al cruce de intereses de numerosos y disímiles actores.

La definición de borde como territorio con características, dinámicas y actores propios supera la noción

¹ Deleuze y Guattari en su libro *Mil Mesetas* utilizan el término ‘anomal’ para calificar aquello que no tiene regla o que la contradice. Señalan además la diferencia con el término ‘anormal’, que se refiere directamente a caracteres genéricos o específicos, mientras lo ‘anomal’ alude a una posición o un conjunto de posiciones frente a una multiplicidad.

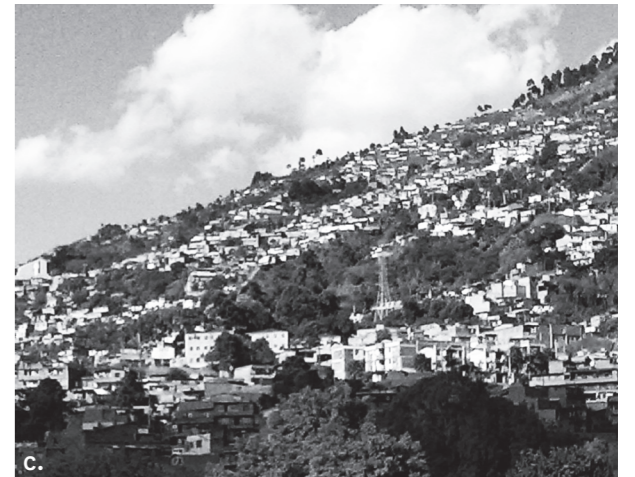


Figura 1.01. Borde urbano-rural latinoamericano: a. Bogotá, b. Caracas, c. Medellín | Fuente: Archivo personal

de línea limítrofe e incluye en el debate aspectos y fenómenos que el concepto de línea omite. Entendido como territorio, el borde transgrede lo habitual, lo normado, y si se consideran las rápidas transformaciones que presenta en determinados casos, como en los bordes urbano-rurales, su condición transitoria es clara. En este sentido, la aproximación teórica más cercana a la realidad concreta corresponde a la noción de borde como espacio-territorio donde se producen diversas relaciones entre actores y otros territorios (Villamizar, 2014).

Villamizar (2014) señala la aparición de nuevas territorialidades a partir de los bordes y la generación de procesos contemporáneos de disolución y de redefinición. Junto a Luna (2012) reflexiona sobre las dimensiones física, política y social de los bordes nacionales y sus procesos de disolución -como en el caso de la caída del muro de Berlín-, o de redefinición -como en el caso del reforzamiento de bordes físicos y políticos entre Israel-Palestina o México-USA.

Trasladando estas reflexiones al contexto latinoamericano -caracterizado por fuertes desigualdades entre colonizados y colonizadores-, la noción de borde ha estado marcada históricamente por una fuerte segregación socio-espacial, que determinó el uso del espacio urbano y rural. Dan cuenta de este fenómeno diversos documentos históricos, desde las Leyes de Indias (León y de Solórzano, 1680), pasando por los Archivos Nacionales de Historia de distintos países, hasta investigaciones recientes tanto a nivel regional

(Clichevsky, 2000) como local (Chacón, 1990; Chacón et al., 1993). A más de la segregación, estos documentos muestran la multitud de transformaciones ligadas a la disolución y/o redefinición de bordes, que el territorio latinoamericano ha experimentado a partir de la colonización europea.

Las transformaciones de los bordes se manifiestan de distinta manera y con diversas implicaciones según la escala de estudio, este trabajo se enfoca en los bordes urbano-rurales desde una visión territorial. Según

Villamizar (2014), el manejo de los bordes urbanos y de sus contextos regionales constituye un aspecto clave en la ordenación territorial, especialmente en zonas con un crecimiento urbano acelerado como América Latina.

1.2. El borde urbano-rural

El estudio del borde urbano-rural ha asumido múltiples enfoques, el Diccionario de Geografía de Oxford por ejemplo, lo define como una franja de transición entre el área urbana y el área rural, pero también entre lo urbano y lo suburbano, señalando al uso del suelo como un elemento de diferenciación (Avram, 2009).

Ballén (2014) encuentra en los bordes urbano-rurales la interacción de tres realidades: lo natural, lo rural y lo urbano, pero desde una visión sistémica con procesos, redes y actores propios; remarca además su carácter de 'desborde' especialmente en temas sociales. Hoggart (2005) habla de un paisaje vivo donde

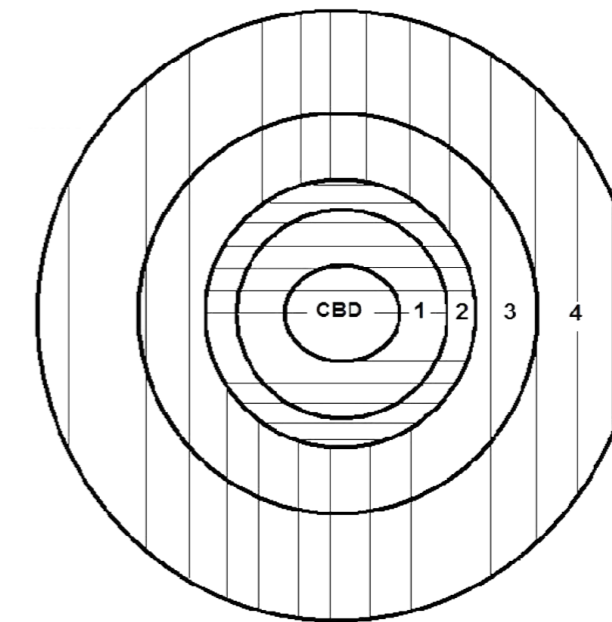
se relaciona lo urbano con lo rural, produciendo interacciones que vuelven a éste un espacio complicado de gestionar. Griffiths (1994) presenta al borde urbano-rural como la 'última frontera de la planificación' urbana cuya condición de margen le dota de desafíos únicos. Autores anteriores como Lynch (1959) interpretan a estos bordes como los límites de la ciudad, la frontera entre lo natural y lo construido.

El borde urbano-rural se exhibe como un territorio en sí mismo donde parece competir o articularse lo urbano y lo rural. La aparente contradicción de estas relaciones entre la ciudad y el campo han sido observadas ya por varios pensadores. Así en el siglo XIX Marx y Engels planteaban una discordancia urbano-rural que, sin embargo, podría derivar en una unidad.

Tönnies también propuso esta dicotomía campo-ciudad, que fue retomada por Durkheim, quien reconoció la existencia de múltiples actores y redes sociales.

Ya en el siglo XX Sorokin y Zimmerman desarrollan el concepto de 'continuum rural-urbano' amparados en las correlaciones entre la población urbana y la rural. En la segunda mitad del siglo XX diversos autores plantean la correspondencia campo-ciudad como una serie de relaciones de convergencia y de divergencia en el caso de Jollivet y Mendrás, o de dicotomía y de continuidad en el caso de Ray Pahl. Lefebvre por su parte plantea que el modo de vida urbano va más allá de los límites de las ciudades (Ávila, 2009).

El borde campo-ciudad aparece como un espacio



LEGEND:

- city limit
- urban-rural fringe limit
- central business district
- residential district
- the out-skirts of the city
- suburbs
- periurban

ambivalente, por un lado representa el área de expansión urbana, un espacio ganado por la ciudad, y por otro una zona donde lo rural va dejando de serlo, modificando su modo de vida y usos. Gallent y Shaw (2007) se refiere a este borde como el espacio donde los usos rurales compiten con los urbanos, donde las distintas formas de planificación han fallado por distintas razones, especialmente debido a la omisión de los múltiples intereses y actores que intervienen en este zona de transición. Sugieren además que los usos en el borde urbano-rural están fragmentados tanto por pertenecer a varias jurisdicciones (Carruthers, 2003), como por la ausencia de regulación (Freidberger, 2000).

Para efectos de esta investigación se asume a los bordes urbano-rurales como un territorio difuso comprendido entre el área urbana y el área rural, con características, dinámicas, usos y actores propios; una franja en constante transformación donde las características rurales se convierten progresivamente en urbanas y viceversa.

Aceptada esta definición, aparece una nueva pregunta: ¿cómo diferenciar este territorio? Gallent, Andersson y Bianconi en su libro *Planning on the edge. The context for planning at the rural-urban fringe* (2006) detallan una serie de métodos para fijar los bordes urbano-rurales en distintos países y remarcan factores como el grado de edificación, el uso del suelo, la densidad poblacional, el acceso a infraestructuras y servicios, los límites administrativos, el tejido vial, la

Figura 1.02. Modelo de uso de suelo urbano | Fuente: Avram, 2009, p. 143



continuidad del paisaje y el modo de vida. De acuerdo a Avram (2009), el método más extendido pertenece a Weiguo y Tian, quienes mediante imágenes satelitales proponen diferenciar lo urbano, lo rural y la zona de transición en función de los usos del suelo.

Los criterios para demarcar este borde sobre el territorio, así como para asumir una orientación en su estudio, parten de dos visiones en principio contrapuestas, la primera asume criterios netamente urbanísticos restándole interés al ámbito rural (Ballén, 2014), mientras la segunda propone una perspectiva desde la ruralidad en cierta medida amenazada.

1.2.1. La visión desde la ciudad

Villamizar y Luna (2012) afirman que el estudio del borde urbano toma fuerza a finales del siglo XIX cuando la periferia de las áreas urbanas presenta importantes transformaciones, debido al crecimiento acelerado de la ciudad. La expansión urbana trajo consigo una serie de modificaciones en las zonas recientemente ganadas, debido a los nuevos requerimientos en infraestructura, servicios, vivienda, actividades productivas, oportunidades de rentabilidad privada y financiamiento, desencadenando problemáticas de tipo social, ambiental, económico y político. Estos fenómenos significaron para los gobernantes y los habitantes de la ciudad un llamado de atención, a partir del cual se otorgó importancia al borde urbano y en este proceso recibió distintas denominaciones: contorno de ciudad, extrarradio, exurbia, frontera cam-

po-ciudad, borde urbano, periferia urbana o periurbano (Barsky, 2005).

Villamizar y Luna (2012) adicionan una breve revisión histórica del interés y situación del borde urbano-rural en distintas latitudes. Afirman, citando a Gunn (2012), que la ciudad industrial inglesa del siglo XIX creció rápidamente sin planeamiento, sin límites, sin bordes definidos, y como reacción surgieron disciplinas de planeación a inicios del siglo XX. El interés por las áreas rurales circundantes, fue posterior y respondió a la búsqueda de la seguridad alimentaria de las ciudades. En Norteamérica, citando a Barsky (2005), definen otro tipo de proceso de ocupación del borde urbano, resultado de la revalorización del medio natural como residencia, desencadenando nuevos patrones de urbanización suburbana. En Asia, citando a Kidambi (2012), resaltan los drásticos procesos de urbanización y su concentración en las periferias de las ciudades promoviendo bordes urbanos cada vez más difusos. En América Latina, citando a Torres (2012), reconocen que la urbanización en la periferia de las ciudades tiene un fuerte carácter informal, marcado por la emigración rural-urbana experimentada en la segunda mitad del siglo XX. Se asocia la informalidad con la escasa dotación de servicios e infraestructura y con una expansión desmedida.

El borde urbano-rural se define desde la visión de ciudad como un territorio potencialmente urbanizable, una conurbación (Toro, 2005), un espacio necesitado de infraestructura y servicios urbanos (Gallent y Shaw,

2007), cuya laxitud normativa ha propiciado la ocupación no planificada, el deterioro ambiental, la discontinuidad y la fragmentación (Ballén, 2014). Vistos desde la ciudad los bordes urbano-rurales aparecen como escenarios de crecimiento que deben ajustarse a los códigos y a la información que la urbe ha ido acumulando (Salazar y Zuleta, 2014). Esta aproximación al tema de estudio resta importancia a las dinámicas, los usos y los habitantes del entorno rural. Autores como González (2012) advierten lo limitada de esta mirada y proponen abrirla a la dinámica regional.

1.2.2. La visión desde el territorio

El estudio de los bordes urbano-rurales desde la perspectiva territorial supone un cambio de escala. Autores como Ruiz (2014) señalan la aparición de una ‘nueva territorialidad’, de una región urbana donde se vuelve imprescindible vincular los instrumentos de planificación urbana y ordenación territorial. Ballén (2014) por su parte, subraya el carácter de estos bordes como conectores entre las ciudades y su contexto regional. Ávila (2009) habla del fenómeno de ‘desruralización’, resultado de los drásticos cambios que la sociedad rural ha atravesado en el último tercio del siglo XX. El mundo rural y sus usos primarios entran en conflicto frente a la expansión de la urbe y sus usos terciarios. La percepción de este choque de intereses desde una visión rural es menos habitual en comparación a las múltiples aproximaciones desde la ciudad. Trabajos citados por Ávila (2009), como los de Cloke

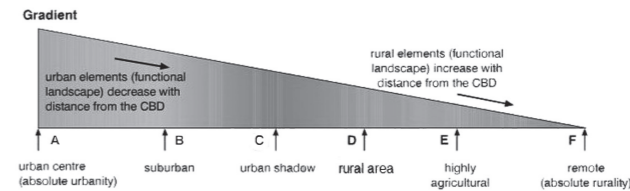
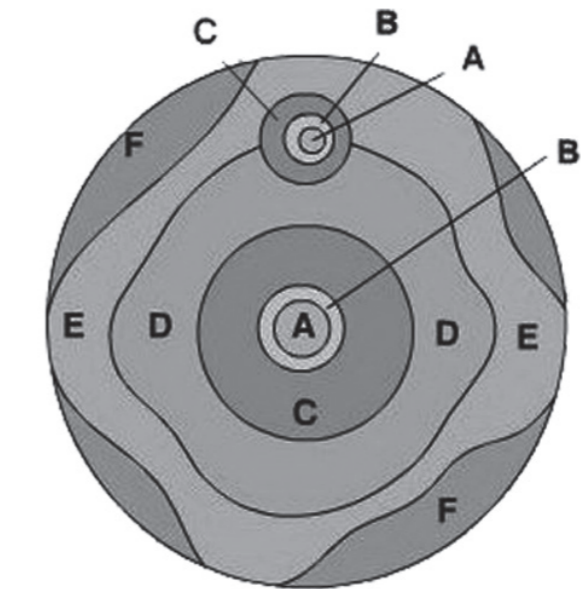


Figura 1.03. Modelo del continuum urbano-rural propuesto por David Waugh (2000) | Fuente: Avram, 2009, p. 144

(1985) y Kayser (1990) plantean conceptos de renacimiento rural, regeneración o recuperación rural.

Otros autores, como Banzo (2005) manifiestan de manera clara la necesidad de analizar el territorio intermedio entre lo urbano y lo rural a una escala regional, integrando a la discusión las dinámicas de los espacios no construidos. Avram (2009) propone una inversión del término y habla de ‘borde rural-urbano’, donde el marco de análisis es el sistema territorial y sus subsistemas. Dentro del sistema territorial definido por Gómez (2008), el borde urbano-rural parece encajar como parte del ‘subsistema de asentamientos y sus canales de relación’, lo que plantea un estudio que trascienda el límite de la ciudad e integre escalas territoriales diferentes.

El borde urbano-rural se define desde la visión de territorio como una franja donde existe una mezcla de usos urbanos, rurales y naturales, presentando tantos conflictos como diversidad de actores (Ballén, 2014). Desde esta perspectiva se busca superar la concepción tradicional de que el suelo más allá de la ciudad es un espacio vacío, un espacio residual o inútil (Puello, 2005), y analizar los bordes urbano-rurales de manera particular, como una categoría por sí misma de incidencia urbano-territorial.

1.2.3. Zona de conflicto permanente

La problemática del borde urbano-rural es tan compleja como diversos son los actores e intereses que



en él convergen. Por un lado aparecen los entes gubernamentales con sus políticas de control y los intereses del mercado a distintas escalas, por otro los nuevos pobladores de naturaleza urbana y los habitantes originales. Uno de los principales conflictos detectados surge entre la planeación, centrada en contener, controlar y gestionar el crecimiento de la ciudad (Salazar y Zuleta, 2014), y las constantes y numerosas operaciones de los nuevos pobladores, quienes son atraídos por los menores costos de suelo, la poca exigencia de las regulaciones y la proximidad a entornos naturales (Ballén, 2014). Generalmente las actuaciones de carácter urbano sobre el borde se anticipan a su planificación, siendo su emplazamiento y trazo el que llega a determinar su tejido. El territorio anteriormente rural va adquiriendo características urbanas, se van incorporando equipamientos y actividades propias de la ciudad que no se vinculan con el modo de vida rural (Prost, 1991).

El borde urbano-rural representa además una zona de tensiones políticas, donde las decisiones se enfrentan a intereses particulares que buscan la asignación de usos de suelo que posibiliten determinadas actividades económicas, así como modificaciones en la tenencia de la tierra y en las normativas sobre ocupación. Por otro lado los ambientalistas plantean la protección del medio rural y natural, la contención del crecimiento urbano y la aplicación de normativas rigurosas. A este conflicto se suma el distanciamiento de quienes toman las decisiones, cuyo descono-

cimiento de la realidad concreta les lleva a asumir el borde urbano-rural como una entidad abstracta (Villamizar y Luna, 2012).

Otra de las disputas identificadas corresponde a la superposición de usos de suelo de distinta naturaleza (Drescher e laquinta, 2000). La mezcla de usos urbanos, rurales o ecosistemas naturales genera reacciones divididas, por un lado se resalta la deficiencia en servicios e infraestructuras urbanas, por otro se cuestiona la degradación ambiental e impactos en el paisaje generados por la urbanización (Ballén, 2014). Este antagonismo entre residencia al estilo urbano y modo de vida rural, deriva además en tensiones entre nuevos habitantes y pobladores nativos. Y es que los modos de vida locales resultan incompresibles para los recién llegados, así como las reglas de sociabilidad y la economía rural. Los pobladores autóctonos en cambio, se enfrentan a la revalorización de sus propiedades y a una rápida transformación de las políticas de ordenación. En ciertos países donde este proceso ha sido claramente identificado por los habitantes rurales como un fenómeno de pérdida de identidad, son ellos quienes evitan la expansión de la ciudad. Ávila (2009) señala cómo este fenómeno se evidenció en Francia a finales del siglo XX, cuando el conflicto entre habitantes alcanzó tintes políticos asumiendo los recién llegados mayor representatividad en los órganos de toma de decisiones. Por citar otro ejemplo, en Alemania debido a la acelerada urbanización grandes extensiones de tierra agrícola han desaparecido, con

la consecuente pérdida de la herencia cultural y de las prácticas rurales tradicionales.

En una sociedad con profundas desigualdades como la latinoamericana (United Nations Development Programme, 2013), el conflicto entre pobladores del borde urbano-rural tiene sus particularidades. El crecimiento urbano en los bordes se ha asociado en América Latina a procesos de informalidad, donde familias de bajos ingresos se han tomado el territorio (Clichevsky, 2000). Sin embargo, el mercado inmobiliario ha descubierto las ventajas de estas zonas, generando proyectos habitacionales dirigidos a familias con poder adquisitivo alto o medio. Como salida a las profundas tensiones desencadenadas por el cruce de estos fenómenos, se han construido barreras físicas, aumentando así la segregación socio-espacial.

Está presente además el conflicto teórico-académico, pues las tensiones que en la práctica se dan en el borde urbano-rural sobrepasan los enunciados tradicionales del urbanismo y la planificación territorial (Villamizar y Luna, 2012). Desde la academia, como lo exponen Gallent y Shaw (2007), ha existido una cierta sensación de ‘anarquía’ en torno al borde urbano-rural. Nairn (1957), por ejemplo, en la década de los 50 se refería a la condición ambivalente urbano-rural como una indefinición que rayaba en el ‘crimen’ (citado en (Gallent y Shaw, 2007, p. 6)). En la actualidad se observa la construcción de un marco teórico multiescalar (Ruiz, 2014) que incluya las distintas y complejas dinámicas sociales y culturales que se en-

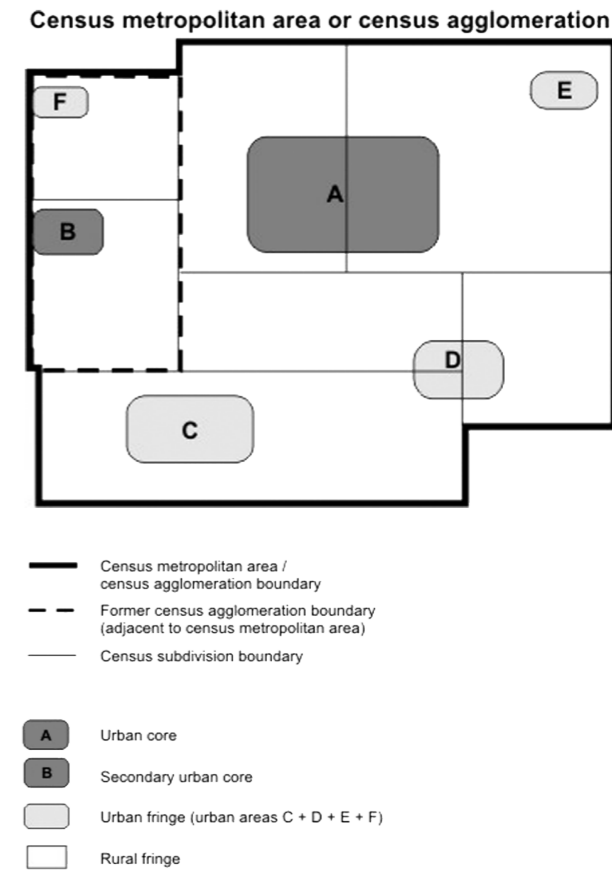


Figura 1.04. Modelo Montreal de polos y bordes urbanos (2006) | Fuente: Avram, 2009, p.144

cuentran detrás de la conformación de estos bordes urbano-rurales.

1.2.4. Modelos de borde urbano-rural

La implementación de modelos teóricos como soporte en el estudio del territorio, permite el análisis comparativo de ciertos fenómenos y facilita la toma de decisiones. En esta línea la investigación desarrolla por Avram (2009) muestra tres modelos que esquematizan la transición urbano-rural. El primero y más sencillo de los modelos, se basa en una serie de ‘cinturones’ concéntricos (**Fig. 1.02**), formado por 5 anillos, los 3 interiores corresponden a usos urbanos y los 2 exteriores al borde urbano-rural. De los cinturones urbanos el central pertenece al distrito administrativo y comercial de la ciudad, el segundo a las zonas residenciales y el tercero a los límites de la ciudad. De los cinturones urbano-rurales el primero, que rodea a la ciudad, corresponde al ‘suburbio’ y el segundo al ‘periurbano’. Este modelo posiciona en el espacio nociones como ‘suburbio’ y ‘periurbano’, sin embargo, deja por fuera del esquema los usos más allá de la ciudad.

El segundo modelo, propuesto por Waugh (2000) adopta una visión desde el territorio, representando el paso gradual de usos urbanos a absolutamente rurales (**Fig. 1.03**). Este modelo, como el anterior, parte de un esquema de anillos concéntricos, sin embargo, a medida que éstos se alejan del centro van perdiendo su condición regular y aparecen además otras cen-

tralidades urbanas, siendo este gesto una incipiente representación del sistema de asentamientos. Este modelo va acompañado de un esquema de transición de usos, donde se observa cómo los elementos y servicios urbanos disminuyen a medida que las actividades rurales van apareciendo, hasta llegar a usos absolutamente rurales donde los elementos urbanos desaparecen.

El tercer modelo estudiado por Avram (2009), corresponde al modelo Montreal 2006 que representa al territorio de una manera más compleja (Fig. 1.04), no como una transición entre lo urbano y lo rural sino como un cruce permanente de divisiones administrativas y de bordes urbanos y rurales. En este modelo los polos urbanos principales y secundarios parecen distribuirse de manera aleatoria dentro de un área metropolitana bien delimitada.

Avram (2009) afirma que los tres modelos son correctos y que representan puntos de análisis diferentes del sistema territorial y de los bordes urbano-rurales. Es objetivo de la presente investigación establecer un modelo propio del borde urbano-rural, lo cual demanda la construcción de una postura de análisis.

1.3. Territorios de borde como categoría de ordenación

La singularidad física y social de los bordes -donde se superponen diversos intereses, modos de vida e idiosincrasias-, le dota de una connotación particular que

requiere abordarse como una categoría territorial de análisis y planificación por sí misma. La 'ecología de borde', propone su estudio como una entidad, como una unidad funcional. Talavera (2012) plantea integrar los componentes urbanos y rurales en una sola 'estructura híbrida' que busque un desarrollo más solidario y sostenible. Villamizar y Luna (2012), sugieren la incorporación del borde urbano como una categoría territorial dada sus condiciones específicas en lo social, lo económico, lo cultural, lo político y lo ambiental. Estas autoras resaltan como ámbito de debate la resolución tanto del problema físico-espacial como del conceptual en torno a los bordes territoriales y presentan una serie de aspectos relevantes que deben considerarse en su definición como categoría territorial. A continuación se presenta una síntesis de estos aspectos:

- a) Relación entre el territorio y la memoria, incorporando elementos patrimoniales y culturales.
- b) Procesos socio-culturales de poblaciones específicas.
- c) Impactos socio-culturales de las políticas y modificaciones de la infraestructura urbana.
- d) Dinámicas de mercado de suelo.
- e) Proyectos urbanos y territoriales, construcción de hitos y su relación con el mercado de suelo.
- f) Diversos intereses y capacidad de negociación en la toma de decisiones.

Otros autores como Brant y Vejre (2003), han apor-

tado en la formulación del borde urbano-rural como categoría de ordenación, desde otras perspectivas. Proponen el término 'multifuncionalidad' referido a la mezcla de usos que genera sinergias socio-económicas, como un concepto importante para el desarrollo territorial sustentable. En este sentido el borde se enuncia como un territorio de conflictos pero también de oportunidades donde conviven usos diversos como la agricultura, el ocio, la educación, la vida silvestre, la conservación de entornos naturales, el minifundio, las urbanizaciones, el pastoreo, las industrias.

Gallent y Shaw (2007) analizan las distintas posturas de planificación en relación a la distribución de usos. Desde la industrialización, citando a Priemus et al. (2004), que plantea separar las funciones urbanas: trabajo y residencia; pasando por el modernismo, citando a Rodenburg y Nijkamp (2004), con el paradigma de planificación mono-funcional como norma; hasta el debate contemporáneo con reflexiones sobre un modo de vida más sustentable, ligado a un uso más eficiente del espacio desde una perspectiva multifuncional.

Desde la experiencia colombiana Ballén (2014) difunde el planteamiento del borde como categoría de ordenación, y es que a partir de la década de 1990 en Bogotá se viene trabajando sobre los espacios de borde. La urbanización informal en las zonas periféricas de esta ciudad desencadenó una serie de problemas que intentaron resolverse a nivel gubernamental, proponiéndose la institucionalización de los bordes

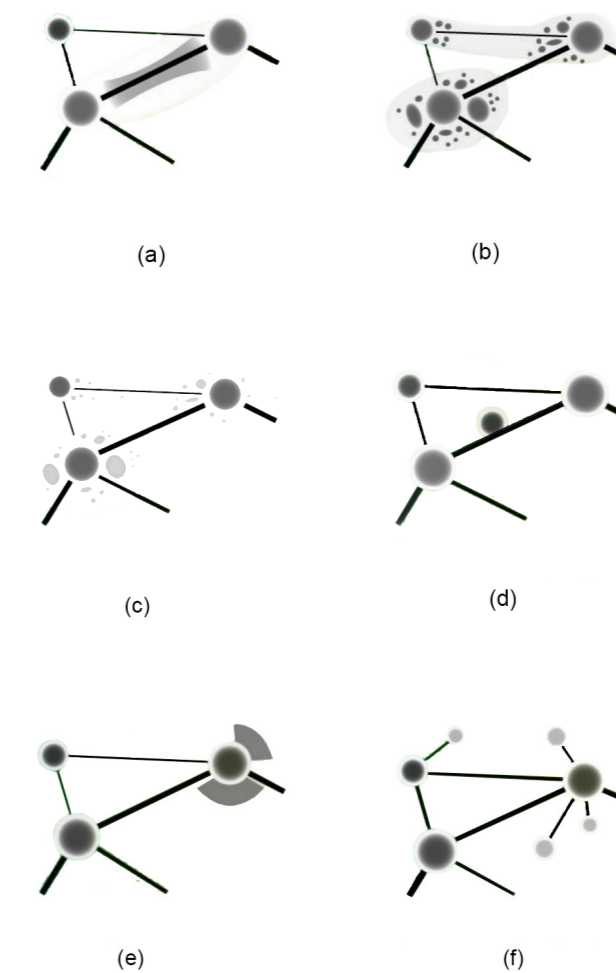


Figura 1.05. Patrones de crecimiento de ciudades intermedias
| Fuente: Llop et al., 2013, p. 20-21

como ámbitos de intervención. Entre 1990 y 2013 surgen diversas estrategias de ordenamiento territorial con la intención de controlar la urbanización periférica y contener la conurbación con municipios vecinos; desarrollándose planes de ocupación y manejo de los bordes, mediante instrumentos como los Pactos de Borde, que constituían acuerdos para mejorar las condiciones de vida y contener la urbanización en zonas protegidas, entre comunidades e instituciones.

En 2004 se estableció el concepto de borde, dotándole de un rol específico en el sistema territorial y elaborando propuestas concretas. El Plan Distrital 2012-2015 planteó modelos de ocupación y participación de cada borde para consolidar límites definitivos y en 2013 se generó el Instrumento de Planeación y Gestión de Bordes.

1.4. Corredores de crecimiento: elemento clave del borde urbano-rural

La utilización del término 'corredor' referido a una zona específica sobre el territorio, aparece en estudios sobre los sistemas urbanos como el de Whebell (1969) en *Corridors: a theory of urban systems*, o el de Haake (1972) en *Do cities grow in isolation? Metropolitan expansion and urban corridors*. Whebell se refiere a los corredores como un sistema lineal que vincula lugares específicos a través de la red de transporte y los resalta como uno de los sistemas urbanos más significativos. Haake plantea a los corredores como un



área de estudio particular, subraya su rol en el crecimiento urbano y pone de manifiesto su papel de conectores entre ciudades. Estas primeras aproximaciones al concepto de 'corredor' parten de una visión urbana y dan cuenta de su incidencia en los procesos de urbanización y crecimiento de las ciudades. Ballén (2014) en cambio, establece una conceptualización de 'corredor' desde la ecología, y lo define como una franja de conservación paralela al perímetro urbano entendida como un límite que busca contener la expansión de la mancha urbana.

Queda clara la condición lineal del término 'corredor', su relación con los procesos de urbanización y su papel como conector físico, aunque según la primera definición como un potenciador del crecimiento urbano, mientras en la segunda como una estrategia de contención. El objeto de estudio de esta investigación se centra precisamente en los 'corredores de crecimiento', definidos como componentes lineales del territorio que forman parte de la red de transporte, unen asentamientos humanos e inciden en la urbanización y por ende en las transformaciones del borde urbano-rural.

Como en el caso del 'borde urbano-rural', se propone profundizar en la comprensión de los 'corredores de crecimiento' desde dos perspectivas, la de ciudad y la de territorio. En el primer caso se aborda su incidencia en los procesos de crecimiento urbano y en el segundo se analiza su papel dentro del sistema de asentamientos.

1.4.1. Incidencia en el crecimiento urbano

Los corredores van marcando la expansión de las ciudades y por ende ciertas modificaciones a nivel regional, es justamente de su importancia en los procesos de urbanización de donde deriva la categoría de 'corredores de crecimiento'. En este sentido Haake (1972) plantea que los corredores reflejan la interacción regional que trasciende el estudio de los fenómenos urbanos, sin embargo, resalta su carácter determinante en el futuro de las ciudades dada su incidencia en los patrones de urbanización. El Documento Marco para la Planificación y Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades Intermedias (Llop et al., 2013), por su parte establece seis patrones de crecimiento urbano relacionados a los corredores (**Fig. 1.05**).

En los esquemas se observa cómo los corredores inciden de distintas maneras según el tipo de crecimiento urbano. En **a** queda claro su papel en el crecimiento de la ciudad, pues la urbanización se da en torno al corredor, entre dos centralidades urbanas. En **b** y **c**, se muestra un crecimiento disperso entre corredores y/o a lo largo de ellos. En **d** se observa cómo las ciudades satélites son planificadas junto a los corredores de conexión. En **e** aparecen procesos de densificación y extensión urbana a manera de cinturones urbanos entre corredores. En **f**, se muestra cómo todo nuevo asentamiento requiere de un conector que lo integre al sistema.

A nivel local² los 'corredores de crecimiento' se defi-

nen como las vías interparroquiales que unen las ciudades mayores con centros poblados menores dentro de la zona de expansión urbana y de la zona rural (I. Concejo Cantonal, 1995, Art. 2-3). A estos corredores de crecimiento se les divide además en dos grupos: 'consolidados' y 'en proceso de consolidación'. Ambos están relacionados íntimamente con los 'sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población', es decir con los procesos de crecimiento urbano local (Municipalidad de Cuenca, 2002).

1.4.2. Papel en el subsistema de asentamientos y canales de relación

En ordenación territorial se asume al territorio como un sistema complejo compuesto por cuatro subsistemas: el medio físico; la población y las actividades; el marco normativo e institucional; y, el poblamiento y los canales de relación (Gómez, 2008, p. 44). Este último subsistema aborda el estudio de los núcleos de población, las infraestructuras de transporte y comunicaciones, y los flujos de intercambio. La expresión física de este subsistema se estructura a manera de entramado o red, cuya forma depende por una parte de la ubicación y jerarquía de los asentamientos y por otra de las vías de conexión entre ellos (**Fig. 1.06**). Es

² La expresión 'nivel local' dentro de este texto hace referencia al territorio cantonal de Cuenca-Ecuador.

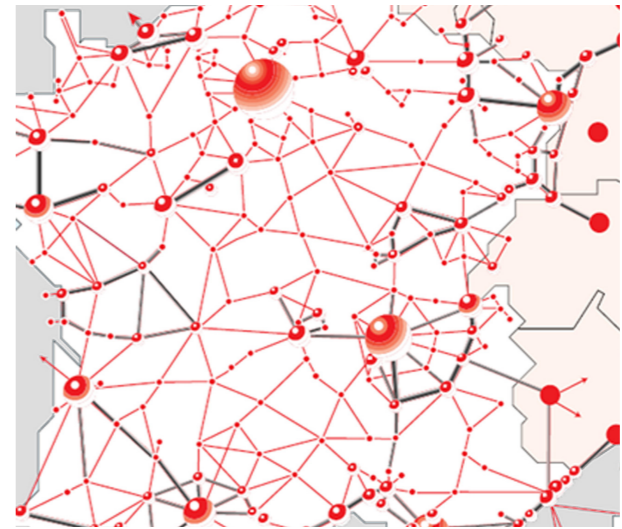


Figura 1.06. Subsistema de asentamientos y canales de relación en Francia | Fuente: Gómez, 2013, diapositiva 14

clara la importancia de los canales de relación en la conformación del tipo de estructura del subsistema de asentamientos y por ende en el modelo territorial de una región. Estos canales determinan no sólo aspectos de estructura sino de funcionamiento pues son el soporte de los flujos de intercambio (Gómez, 2013).

Los canales de relación, hacen de conectores e intermediadores de su subsistema y están constituidos por dos tipos de infraestructuras: las de transporte y las de comunicaciones. Dada la naturaleza de los 'corredores de crecimiento', éstos se integran a las infraestructuras de transporte terrestre que en el Ecuador están conformadas por los sistemas viales nacional, provinciales, cantonales y parroquiales (Flores, 2013, p. 31). Como se mencionó en el apartado anterior, los 'corredores de crecimiento' son considerados a nivel local como vías interparroquiales (I. Concejo Cantonal, 1995, Art. 3).

Los corredores de crecimiento entendidos como canales de relación son articuladores del sistema territorial y permiten una serie de funciones de intercambio, además su disposición sobre el territorio establece el tipo de red que se teje entre los asentamientos humanos a los que conecta, que puede ser centralizada, descentralizada o distribuida (**Fig. 1.07**). Por lo tanto, constituyen un componente determinante del modelo territorial regional.





1.5. Los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias

Para de marcar el ámbito de estudio se juzgó pertinente analizar los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias, pues como corrobora Kidambi (2012) (citado en (Villamizar y Luna, 2012)) son precisamente este tipo de urbes las que cuenta con los mayores índices de expansión urbana. Por otra parte, de acuerdo a Bellet y Llop (2002), la mayor cantidad de personas hoy en día vive en ciudades medianas y pequeñas que brindan servicios especializados a los habitantes de su entorno rural y tienen una incidencia importante en su entorno territorial. Estos autores resaltan que la población urbana seguirá conglomerándose en estas urbes en próximos años y que pese a esta circunstancia los estudios realizados son pocos.

Por otra parte, la importancia que asumen los corredores de crecimiento en estas ciudades parece ser mayor debido en gran medida a su situación de intermediación, tanto entre asentamientos como entre lo urbano y lo rural (Arola, 2016).

1.5.1. Ciudades intermedias

Ciertos estudios en sociología como el de Wright (1946), o el de Smith, Form y Stone (1954) hablaban de ‘ciudad de tamaño medio’, expresión alusiva a la cantidad de población y a la extensión territorial de las urbes. Sin embargo, en la década de 1980 este término fue reemplazado por el de ‘ciudad interme-

dia’, ampliando su significado, considerando a más de variables cuantitativas como el tamaño poblacional y territorial, otras cualitativas referidas a competencias administrativas, gestión económica, conectividad externa e interna, entre otras (Llop et al., 2013, p. 11). Bellet y Llop sostienen que “la ciudad intermedia no puede definirse tan sólo por el número de población que ésta acoge. Tan o más importante es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior.” (Bellet y Llop, 2002, p. 14).

Si bien la definición de ‘ciudades intermedias’ ha evolucionado, Brunet (2000) afirma que aún no existe consenso para su delimitación (citado en (Bellet y Llop, 2004)), en especial desde el punto de vista cuantitativo, pues los umbrales poblacionales son tan diversos como se observa en la siguiente tabla (**Cuadro 1.01**). Sin embargo, para este estudio y desde el punto de vista cualitativo se define como ciudades intermedias, a aquellas que cumplen una función de mediación entre las grandes metrópolis y tanto los asentamientos pequeños como el territorio rural. Esta definición considera las dinámicas urbana y rural de manera interrelacionada y supera, según Dematteis (1991) (citado en (Bellet y Llop, 2004)), las estáticas y jerárquicas definiciones de las teorías más clásicas. Desde el punto de vista cuantitativo y en consideración a la falta de consenso se ha juzgado pertinente obviar los rangos poblacionales pues estos dependerán de cada contexto,

identificando como ciudades intermedias a aquellas que no son ni metrópolis ni pueblos pequeños.

El Documento Marco para la Planificación y Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades Intermedias (Llop et al., 2013), establece tres características cualitativas para este tipo de ciudades:

a) Competencias administrativas y presupuesto: Tienen menos poder que las grandes ciudades y menos prioridad de desarrollo a nivel nacional e internacional. Son sede del gobierno local o regional, que canaliza las demandas de gran parte de la población. La capacidad del personal en administración y el presupuesto por habitante es considerablemente menor al de las grandes ciudades.

b) Conectividad externa: Estructuran los flujos y proporcionan acceso a otros niveles del sistema. Son el eje económico de grandes zonas rurales y facilitan la mediación entre zonas rurales y urbanas, son lugares de transición. Suministran bienes y servicios en su área de influencia.

c) Conectividad interna: Son más compactas y caminables que las ciudades más grandes. La proximidad a servicios e instalaciones las vuelve más humanas, integrales y con una calidad de vida superior. Son aptas para la expansión urbana, manteniendo un modelo compacto y una relación equilibrada con sus territorios. La escala permite mejores relaciones con el medio natural y rural circundantes. Sin embargo, pueden ser también más vulnerables a inversiones poco sostenibles.

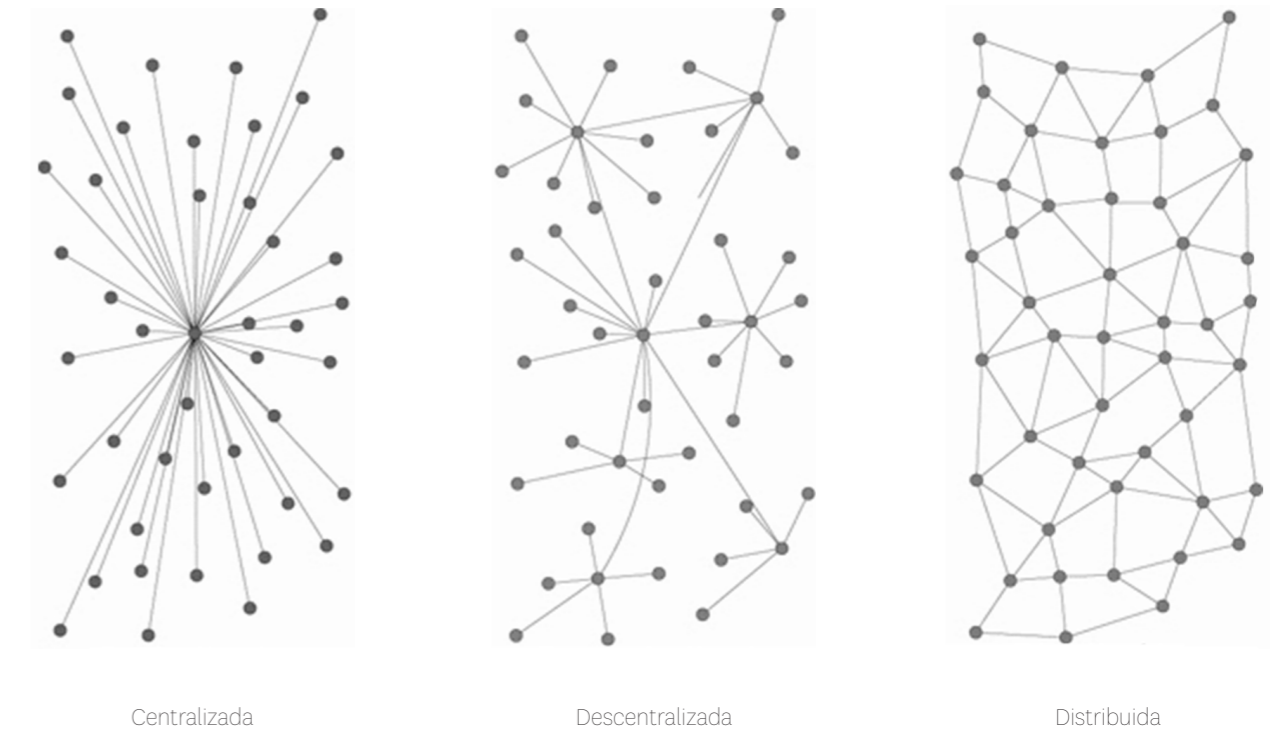


Figura 1.07. Opciones de red de los canales de relación | Fuente: Archivo personal





1.5.2. Papel dentro del sistema territorial

Las ciudades componen el subsistema de asentamientos y canales de relación, que a su vez integra el sistema territorial (Gómez, 2008, p. 345). Dentro de este subsistema las ciudades intermedias juegan un papel importante como vínculo entre estructuras mayores como las redes internacionales de ciudades globales y las redes de asentamientos menores o rurales (CEPAL, 1998, p. 148). En este sentido, Velinova (2010) (citada en (Llop et al., 2013)) afirma que este tipo de urbes constituyen mediadores entre los servicios rurales y urbanos, entre la escala grande y la pequeña.

Estas relaciones inciden en distinta medida en la red de asentamientos de un determinado territorio y ponen de manifiesto el modelo de desarrollo regional, en el que las ciudades intermedias son sustanciales. Además, su desarrollo permitiría alcanzar modelos urbanos más equilibrados y sustentables tanto a escala nacional como regional (Randle, 1992; Sánchez, 1989; Sassone, 1992).

Otro aspecto significativo referido al subsistema de asentamientos es el porcentaje de población que este tipo de ciudades alberga con respecto al total de la población mundial y que según las proyecciones de urbanización mundial de las Naciones Unidas seguirá en aumento. De acuerdo a estas proyecciones en 2025 más de la mitad de la población urbana se asentará en ciudades de menos de un millón de habitantes. “Esto significa que las ciudades y pueblos (de tamaño me-

diano, de segundo nivel y pequeñas) requerirán más servicios e inversiones para hacer frente a los cambios” (Llop et al., 2013, p. 7).

1.5.3. Importancia de las ciudades intermedias

La importancia de este tipo de urbes puede abordarse desde distintos ámbitos, por ejemplo, si consideramos su dimensión territorial las ciudades intermedias asumen un rol fundamental en el desarrollo sostenible del subsistema de asentamientos y canales de relación, y por ende del sistema territorial; y podrían absorber parte del crecimiento de las grandes ciudades, limitando así su excesiva congestión y centralismo.

La escala de las ciudades intermedias facilita la comprensión y definición de las mismas, y permite que la planificación alcance mayor impacto y se implemente más rápidamente. En el ámbito institucional las ciudades intermedias funcionan como mediadores potenciales en gestión urbana, promoviendo así la gobernanza multinivel y la cooperación entre ciudades y regiones, ya que este tipo de ciudades muestran capacidades de integración y articulación a nivel regional (Martínez et al., 2013).

En el ámbito económico las ciudades intermedias son flexibles a cambios, dependen mucho más de los recursos locales y tienen mayor impacto en las regiones colindantes, características de un desarrollo endógeno y sostenible. Este tipo de urbes son centralidades económicas para su región, proporcionan servicios

especializados para la producción (Boisier, 2002).

En el ámbito social el tamaño de las ciudades intermedias facilita la participación de la población en la planificación y gestión urbanas. Además ciertos problemas como la segregación social y el déficit de vivienda y servicios básicos son más manejables a este nivel.

Por todas estas razones las ciudades intermedias juegan un papel fundamental en la construcción de un sistema de asentamientos descentralizado, sostenible, endógeno y resiliente. Este papel ha sido identificado por entidades internacionales como la ONU, Un-Habitat, Cities Alliance, entre otras, cuyas reflexiones han derivado en la generación de estamentos como la ‘Cátedra Unesco. Ciudades intermedias y urbanización mundial’ (UNESCO, 2015), o a nivel regional en estudios por parte de la CEPAL como el ‘Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe’ (CEPAL, s.f.).

1.6. Hacia la definición de un partido teórico-metodológico

Los ‘corredores de crecimiento’ constituyen una categoría territorial en uso, integrada a otra más amplia: los bordes urbano-rurales. Estos bordes comprenden un territorio difuso entre el área rural y el área urbana, con características particulares en constante transformación, donde lo rural se convierten progresivamente en urbano y viceversa. Villamizar y Luna (2012)

Autor	Contexto	Rango de población (habitantes)
Bellet*	Unión Europea	20.000-500.000
Vilagrassa*	Unión Europea	20.000-300.000
Méndez et al.*	Unión Europea	20.000-250.000
PGDUSCI°	América del Norte	200.000-500.000
Mascareño**	América Latina	100.000-1millón
Vapñarsky*	Argentina	>50.000 (excepto Buenos Aires)
PGDUSCI°	Argentina	50.000-1millón
Sassone*	Argentina	50.000-1millón
PGDUSCI°	Asia	25.000-100.000

* (Michelini y Davies, 2009)

** (CEPAL, 1998)

° (Llop et al., 2013)

Cuadro 1.01. Rangos poblacionales de las ciudades intermedias | Fuente: Michelini y Davies, 2009; CEPAL, 1998; Llop et al., 2013 | Elaboración: propia





proponen el entendimiento de estos territorios desde múltiples dimensiones a más de la física, y resaltan la importancia de su condición política.

La adjetivación ‘de crecimiento’ da cuenta del origen urbano del término, referido a los procesos de expansión de la ciudad. Sin embargo, múltiples autores (Banzo, 2005; Puello, 2005; Ávila, 2009; Avram, 2009; Ballén, 2014; Ruiz, 2014), sugieren un cambio de escala hacia un enfoque más territorial e inclusivo, que supere la idea de que el suelo no urbano es un espacio vacío y residual. Es precisamente ésta la orientación que asume el presente trabajo de investigación, que considera a los ‘corredores de crecimiento’ no sólo como conectores e intermediadores de los núcleos de población, sino como articuladores urbano-rurales del sistema territorial.

Demarcar el estudio de dichos corredores alrededor de las ‘ciudades intermedias’, toma sentido bajo estas reflexiones, dada la incidencia territorial de este tipo de urbes (Martínez et al., 2013), y el papel fundamental que cumplen en la construcción de un sistema territorial regional descentralizado, sostenible, endógeno y resiliente. Y es que las ciudades intermedias son mediadoras entre las grandes ciudades y tanto los pequeños asentamientos como el territorio rural.

En este sentido se aborda el diagnóstico y la planificación de los ‘corredores de crecimiento de ciudades intermedias’, desde una perspectiva a escala territorial que busca “revertir una condición histórica de

diferencia hacia una condición contemporánea de inclusión” (Villamizar y Luna, 2012, p. 7), y reconoce su papel determinante en la construcción del modelo territorial regional.

Para ciertos autores la condición difusa y transitoria de este tipo de territorios resulta reprochable ((Nairn, 1957) citado en (Gallent y Shaw, 2007)). No obstante, otros autores proponen el estudio de estos fenómenos sin reproches, a partir de la reconstrucción de una ‘coherencia territorial’ que reconozca el carácter evolutivo de estos procesos (Prost, 1991), y no los rechace de antemano como elementos negativos sino los asuma como una presencia real (Pavia, 2004).

Considerando la clasificación presentada por Chapin (2012) y trasladándola de lo urbano a lo territorial, este estudio intenta en cierta medida traspasar las eras ‘de control’ y ‘de manejo’ de la planificación, para enfocarse en un análisis más amplio y complejo de la realidad concreta de cada territorio.

2.

corredores de crecimiento en América Latina

el caso ecuatoriano

"... el territorio es una 'dimensión' susceptible de ser invadida..."

Juan Pineda y Anita Krainer, Periferias de la periferia, p. 17

Este capítulo explora la situación de los corredores de crecimiento en América Latina partiendo de su estudio como borde urbano-rural. Si bien no se profundiza a escala continental, sí se presenta un análisis de los avances e investigaciones más significativas y se describe con mayor detenimiento el caso ecuatoriano. La intención es reconocer el marco territorial en el que se insertan los 'corredores de crecimiento de las ciudades intermedias ecuatorianas', volviéndose imprescindible una aproximación a la historia espacial del país que permita entender sus estructuras elementales actuales.

Se concluye con una descripción sucinta del caso de estudio: Cuenca, definiendo sus características generales y las particularidades de sus corredores de crecimiento y su incidencia territorial, revisando brevemente la evolución histórica de estos conectores, sus principales componentes y las relaciones que en ellos se generan entre lo urbano y lo rural.

2.1. El borde urbano-rural en el contexto latinoamericano

Las sociedades latinoamericanas han atravesado cambios drásticos a lo largo del siglo XX, y por ende sus territorios. Según Gilbert (1997) hasta 1900 la región mostraba una estructura mayoritariamente rural y sólo tres ciudades superaban el medio millón de habitantes. Esta situación había cambiado radicalmente a finales del siglo, pasando de una organización ma-

yoritariamente rural a una concentración claramente urbana, contando además con 39 ciudades de más de un millón de habitantes. Este autor afirma que en la segunda mitad del siglo XX los procesos de urbanización se aceleraron significativamente en América Latina y cita casos como el de Venezuela, que en 1940 presentaba un 31% de población urbana, mientras que en 1995 este porcentaje alcanzó el 93%. En el mismo período en toda la región la población urbana se incrementaba de 33% a 74% (p. 44).

El cambio de distribución de la población conlleva fuertes implicaciones territoriales, en especial debido a la rapidez con que se desarrolla. La celeridad de este proceso acentúa el carácter temporal y transgresor de los bordes urbano-rurales, que aparecen como espacios donde se resuelven diversas necesidades de manera inmediata. Así, en este borde se asientan tanto barrios con población de altos ingresos como barrios marginales con construcciones precarias, tanto industrias y empresas de ocio como actividades informales y prácticas agrícolas (Ávila, 2009). Es decir, en América Latina el borde urbano-rural sufre rápidas y profundas transformaciones, generalmente al margen de toda planificación dando cuenta de su carácter transgresor, mientras el acelerado crecimiento de la ciudad lo va engullendo, generando cada tanto nuevos bordes y reforzando su condición transitoria.

Si bien el rápido proceso de urbanización reflejado entre 1950 y 1990 no es un fenómeno exclusivo de los

países latinoamericanos, existen ciertas circunstancias propias de esta región como el vínculo entre el crecimiento acelerado de las ciudades y el incremento de la pobreza urbana (Pérez, 2000); la consolidación en el borde urbano-rural de barrios de bajos ingresos segregados (Bazant, 2008); el fraccionamiento de superficies con vocación agrícola o valor ambiental y la priorización de los intereses del mercado (Ávila, 2009); y, la implementación tardía de normativas para regular la especulación de tierras (Clichevsky, 2000).

En este sentido Bazant (2008) describe cómo las familias de bajos ingresos se han ido asentando en las periferias de las ciudades latinoamericanas de manera fragmentada y con bajas densidades para más adelante ir densificándose e incorporándose a la ciudad. Este autor subraya que este tipo de expansión es desordenada y permanece fuera de toda regulación, no obstante, su propia magnitud y complejidad la convierte en un hecho irreversible. Esta subdivisión del territorio se ve limitada únicamente por la geografía, significando por lo demás una atomización incontrolada del suelo.

Ávila (2009) señala que habitualmente el fraccionamiento del territorio no se da sobre suelo de expansión urbana o de bajo valor productivo, por el contrario, se ocupan áreas de protección o aptas para la producción agrícola. En este proceso se desplaza a las actividades agrarias y se incrementa la demanda de servicios y actividades terciarias en el borde urbano-rural.



Figura 2.01. Crecimiento concéntrico de la ciudad y expansión a lo largo de las carreteras de acceso.



Figura 2.02. Expansión de la ciudad hacia pueblos circunvecinos de la periferia.



Figura 2.03. Formación de corredores urbanos y conurbación de pueblos de la periferia.



Figura 2.04. Absorción de pueblos en la mancha urbana y ocupación de baldíos intermedios. Continúa la expansión a lo largo de carreteras y se repite el proceso.

Figuras 2.01-2.04. Proceso de expansión urbana según Bazant
Fuente: Bazant, 2008, p. 119

Este autor resalta el papel del tipo de transacción de tierras en la conformación del borde urbano-rural latinoamericano, donde la ilegalidad de las lotizaciones es bastante representativa en términos cuantitativos y desencadena importantes limitaciones como la restringida satisfacción de necesidades básicas, la escasa dotación de servicios y la consecuente segregación socio-espacial.

Clichevsky (2000) por su parte, se refiere a una serie de medidas gubernamentales que resultaron contraproducentes en América Latina. Menciona decisiones como las de los años ochenta en Chile cuando se priorizó el interés del mercado del suelo por encima de las acciones estatales, permitiendo la especulación y legalizando la urbanización de tierras agrícolas; o como las de 1976 en México cuando se apoyó frontalmente al sector inmobiliario por sobre los intereses de las familias de menores ingresos. Clichevsky señala en este sentido que las medidas de regulación en Latinoamérica han estado dirigidas a limitar la actuación de ‘sectores populares’ y no de las grandes empresas como en el caso de la ley de 1979 en Brasil o como los planes reguladores de 1972 en Bolivia; o se han planteado de manera asistemática como en Buenos Aires donde se prohibieron loteos en zonas inundables después de graves crecidas o como en Quito donde en 1992 se restringió la construcción en determinadas áreas cuando ya vivían en ellas miles de familias. Esta investigadora resalta además el papel que ejercieron ciertas omisiones por parte de los organismos

de control en el encarecimiento del suelo del borde urbano-rural, provocando que sectores sociales de altos ingresos se asentaran en él pero sin integrarse a las dinámicas preexistentes sino aislándose de ellas, incrementando así la magnitud de la segregación.

El borde urbano-rural en el contexto latinoamericano presenta características propias, ligadas a la rápida urbanización que ha atravesado la región en la segunda mitad del siglo XX. Estas características son producto de la escasa previsión y las fuertes inequidades que aún hoy persisten en la región (CEPAL, 2014). Aunque las transformaciones surgidas en este borde no siguen una planificación formal, es posible encontrar patrones de urbanización. Este es el caso de los ‘corredores de crecimiento’, que han marcado históricamente ciertas transformaciones en el tejido territorial y social de las ciudades latinoamericanas.

2.1.1. Particularidades de los corredores de crecimiento

Como se señaló en el capítulo anterior, el borde urbano-rural presenta una serie de componentes o subcategorías territoriales, siendo uno de ellos los ‘corredores de crecimiento’. Según Haake (1972), estos corredores pueden concebirse como canales de transporte y comunicación, que permiten el flujo tanto de personas como de bienes e información. Por su parte Whebell (citado en Haake, 1972, p. 287), afirma que los corredores componen un sistema lineal que

interrelaciona ciudades o áreas urbanas y que a lo largo del tiempo va transformándose.

Ávila (2009) señala que en América Latina las transformaciones de este sistema lineal guardan una estrecha relación con la urbanización del borde urbano-rural, ya que la ciudad va creciendo a lo largo de los ejes principales de comunicación con otras ciudades o áreas urbanas. Este autor explica cómo Ciudad de México ha urbanizado su entorno rural siguiendo las principales rutas de comunicación con otras metrópolis como Puebla, Toluca y Cuernavaca, o centros urbanos con fuerte dinamismo como Pachuca y Texcoco (p. 105). En este caso los corredores de crecimiento dieron paso a la penetración urbana en territorio rural. Arteaga (2005) por su parte, subraya cómo las nuevas manchas urbanas aparecieron ‘al lado’ de la red viaria existente debido a la relación de ésta con el sistema de asentamientos en general.

Los procesos de urbanización en América Latina, como en muchas otras regiones, se han visto inmersos en un modelo de dispersión, donde el crecimiento geográfico es mayor al demográfico y el surgimiento de servicios urbanos a lo largo de los corredores de crecimiento va desencadenando distintos tipos de segregación socio-espacial (CEPAL, 1998, p. 150).

La incidencia del sistema lineal que los corredores forman sobre el territorio es innegable y ha jugado un papel fundamental dentro del crecimiento urbano latinoamericano en las últimas décadas. Bazant

- 1 Puente de contacto con la Amazonía
- 2 Eje de difusión del uso de la coca
- 3 Etnia con un papel de intercambio interregional
- 4 Itinerario migratorio según mitos Karas y Quitus
- 5 Navegación por alta mar
- 6 Itinerario hacia los Andes en la etapa de los Karas
- 7 Itinerario hacia los Andes en la etapa de los Quitus
- 8 Suelo a más de 2.000 msnm
- 9 Hoya a más de 3.000 msnm

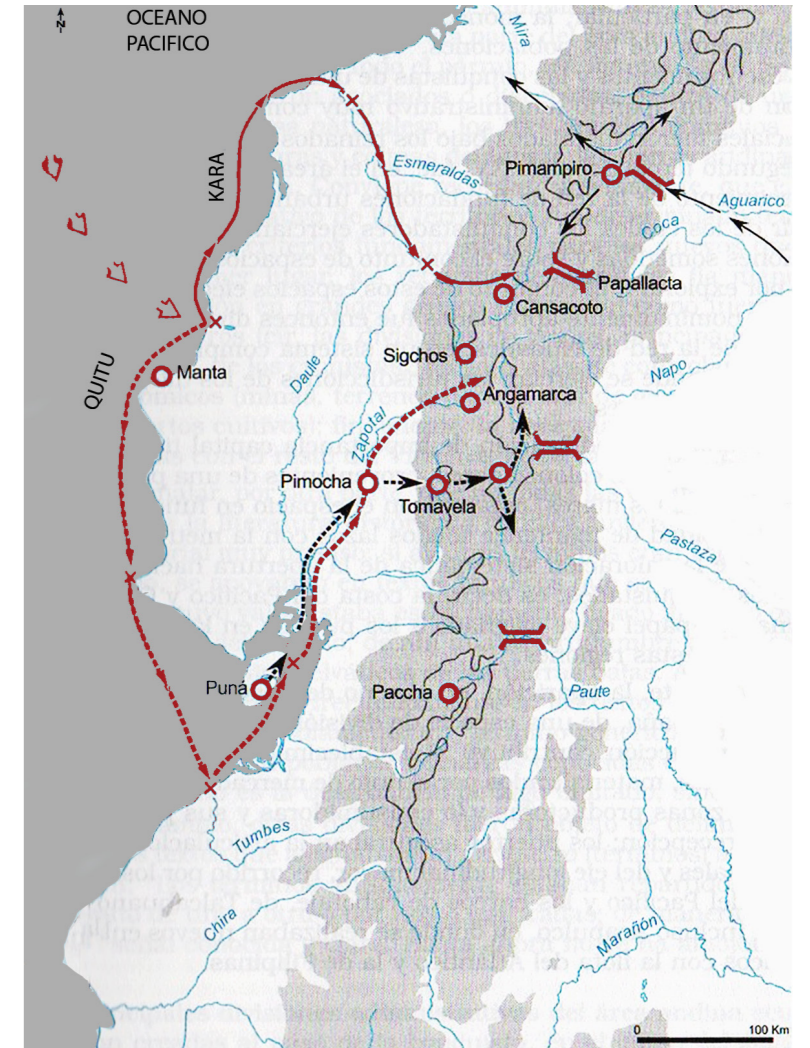


Figura 2.05. Relaciones interregionales antes de la llegada de los españoles | Fuente: Deler, 2007, p. 65

(2008), analiza estos procesos en el caso mexicano y determina cuatro momentos en la expansión urbana, el primero inicia cuando las ciudades pequeñas revelan cierta tendencia a un crecimiento concéntrico, para mantener cercanía con el área central, siguiendo la red vial (Fig. 2.01). Luego, a causa del exponencial crecimiento demográfico y su concentración en las ciudades, éstas empiezan a expandirse desbordándose hacia sus periferias, mayoritariamente rurales. Las carreteras entre asentamientos y su relación con ellos van determinando la dirección del crecimiento en esta etapa de expansión descontrolada (Fig. 2.02). De acuerdo a este autor las carreteras se transforman en 'corredores urbanos' al momento en que se ubican a su alrededor equipamientos, comercios y servicios urbanos y van generando conurbaciones (Fig. 2.03). Finalmente, los asentamientos circundantes son absorbidos por la mancha urbana, ocupando lotes vacíos intermedios y generando un tejido con base en la red de caminos rurales existente (Fig. 2.04).

Este autor advierte que el proceso de urbanización no concluye sino que se repite y según el tipo de ciudad puede durar aproximadamente 50 años, período en el cual la población puede triplicarse o cuadruplicarse.

Este modelo de expansión urbana demuestra cómo las vías de circulación principal cumplen un papel fundamental en el crecimiento de la mancha urbana. Sin embargo, cabe reflexionar sobre los factores que facilitaron este crecimiento acelerado.

Por otro lado, Ferreira y Condessa (2012) en su estudio sobre las posibles áreas de expansión de pequeños asentamientos, muestran el papel primordial de la red vial alrededor del área urbana e indican una serie de patrones de crecimiento en función del trazado vial (p. 288). Como se ve, los corredores de crecimiento definen ciertos patrones de expansión de las ciudades latinoamericanas, y estos patrones están íntimamente relacionados con el tipo de vínculo y dinámicas entre asentamientos. Haake (1972) resalta la accesibilidad de estos corredores como el factor determinante de las interacciones entre asentamientos y afirma además que a mayor accesibilidad mayor interacción y por ende mayor grado de crecimiento urbano (p. 289).

2.2. Aproximación al caso ecuatoriano

Resulta insostenible abordar el estudio de las dinámicas territoriales en Ecuador, así como en el resto de América Latina, sin reconocer el papel determinante de la conquista europea. Del Campo (1986) explica esta particular circunstancia en su análisis sobre el proceso de urbanización en el Ecuador, destacando cómo el sistema de dependencia afecta a nuestras sociedades y por ende a las relaciones territoriales en los distintos periodos históricos (p. 141). Carrión (1986) expone a su vez la evidente relación entre la urbanización ecuatoriana y la dominación colonial (p. 149).

Y es que la conquista europea marcó en nuestra región una compleja ruptura a distintos niveles basada en un efectivo modelo de segregación. Deler (2007), señala que si bien no existe suficiente claridad sobre las dinámicas territoriales anteriores a la llegada de los españoles en el Ecuador (p. 61), sí existe certeza sobre las relaciones interregionales, la presencia del Imperio Inca en el corredor interandino mediante una red de asentamientos y la comunicación fluvial en la Costa (p. 61-66) (Fig. 2.05).

Este autor afirma que la concentración de asentamientos en la Sierra, correspondiente al siglo XVI, se debe a que el Imperio Inca centró el desarrollo de la zona alrededor de las cuencas andinas, mediante una trama de localidades jerarquizadas, especialmente entre Quito y Tomebamba (hoy Cuenca). Señala además, que el proceso de urbanización fue sumamente efectivo en este periodo, durante el cual la corte imperial se traspasó a Tomebamba. Mientras tanto, en la Costa los asentamientos se agrupaban a lo largo de los ríos, que constituía ejes vertebradores del espacio (p. 192-199). Deler menciona escasamente la organización territorial en la Amazonía precolombina, en este sentido Pineda y Krainer (2012) se refieren a la región oriental como la 'periferia de la periferia' (p. 16).

Con la llegada de los españoles estas estructuras sufrieron profundas modificaciones e inició un proceso de marginación que se reflejó en el territorio. Y es que el periodo de conformación territorial que siguió a la

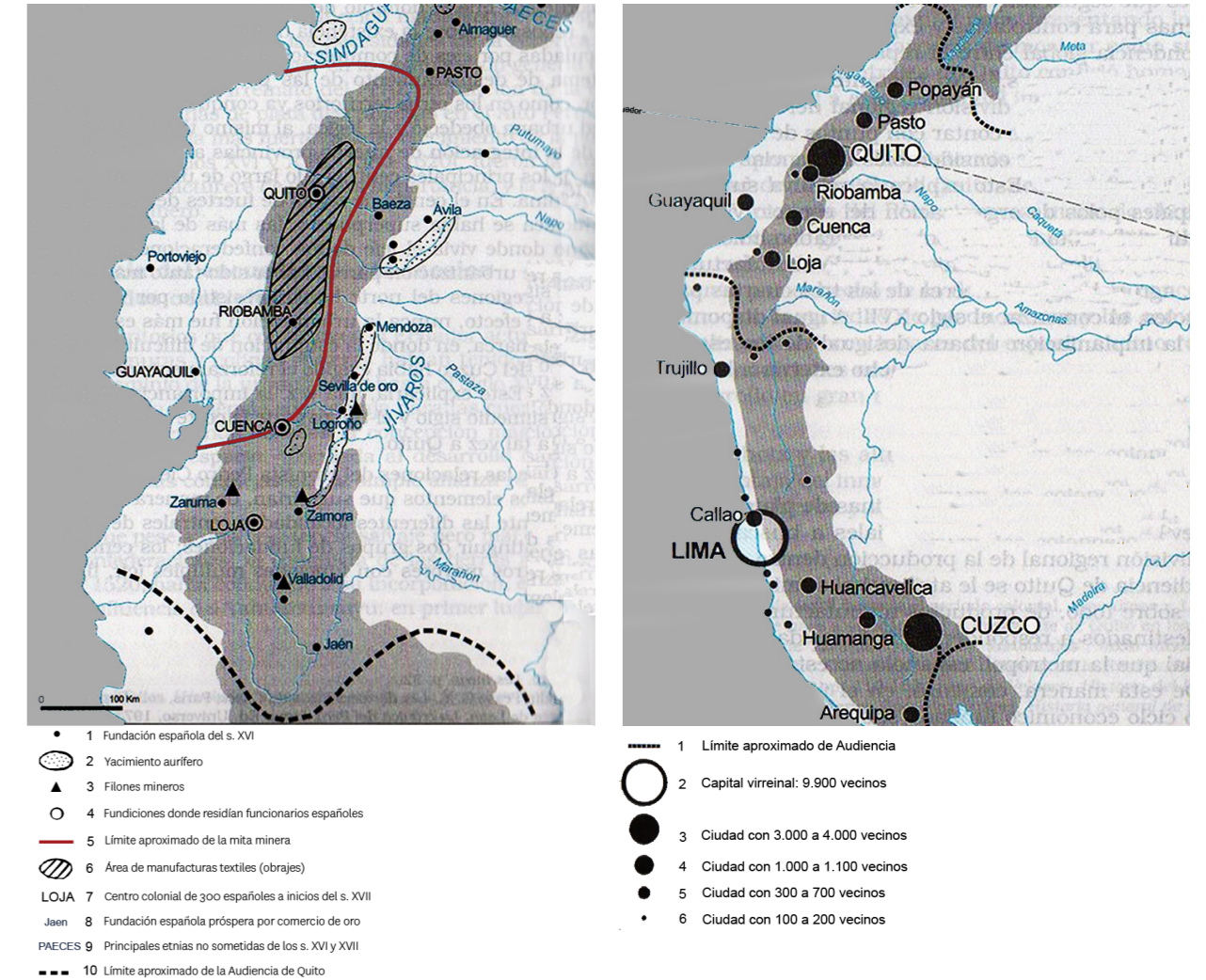


Figura 2.06. Organización territorial en los siglos XVI y XVII
Fuente: Deler, 2007, p. 194-197

conquista tenía como principal objetivo la expansión del imperio y la explotación de los recursos y de la mano de obra indígena, constituyendo las ciudades los centros de dominación y segregación (Carrión, 1986; Deler, 2007). Este fenómeno ocurría a escala urbana y territorial, por ejemplo, en los centros urbanos de fundación española regidos a las Leyes de Indias, los fundadores se repartían los solares junto a la plaza central, mientras que a la 'gente común' se le asignaba lotes reducidos en la periferia (JUNAPLA, 1971, p. 19, citado en Carrión, 1986, p. 151). A escala territorial la explotación de recursos y mano de obra concentrados en la mita¹ y el obraje² fueron determinantes y dieron paso a una organización espacial basada en 'ciudades-región' especialmente en la Sierra. Este sistema no requería una fuerte relación interurbana y propició además un proceso regional desigual que fragmentó al país en 'regiones-provincia' inconexas, manteniendo la explotación colonial en el campo (Carrión, 1986, p. 156) (Fig. 2.06).

En el siglo XVIII la estructura colonial sufrió una drástica transformación, pues la prometedora actividad

¹ Repartimiento que en América se hacía por sorteo en los pueblos de indios, para sacar el número correspondiente de vecinos que debían emplearse en los trabajos públicos (Real Academia Española, 2014).

² Durante la colonia española en América el obraje se refería a los talleres o fábricas dedicados a la producción textil con mano de obra indígena (Miño, 1989).

comercial de la Costa implicó la redistribución de la población y de los roles urbanos (Carrión, 1986, p. 157). Según Del Campo (1986) en esta etapa "... las ciudades interioranas van perdiendo su papel de centros hegemónicos y cediendo su lugar a los puertos" (p. 143). Sin embargo, hasta bien entrado el siglo, sólo una ciudad de importancia se asentaba en la Costa, mientras existía toda una red en la Sierra (Deler, 1986, p. 205).

En la época republicana, a la que Carrión (1986) relaciona con el 'período de urbanización', la conformación territorial se concentró alrededor de Quito y Guayaquil, generando una estructura bicéfala que persiste hasta la actualidad. Deler (1986) sostiene que en el siglo XIX la economía agroexportadora favoreció el incremento poblacional de la Costa y la regresión demográfica de la Sierra, y que en este periodo la sociedad ecuatoriana empezó a urbanizarse notablemente (p. 208-210). Este autor afirma además que si bien la Revolución Liberal (1895) buscó modificar aspectos impuestos desde la Colonia, no amenazó el poder de los terratenientes ni logró revertir la segregación socio-espacial en el país y las grandes extensiones de suelo así como los medios de producción siguieron en manos de unos pocos (p. 224).

Con la aparición del ferrocarril a finales del siglo XIX, se articulan dos grandes regiones aisladas históricamente, la Costa y la Sierra ecuatorianas, sin embargo, importantes zonas como la Amazonía, el norte de la

Costa y el sur de la Sierra permanecen al margen de la integración nacional (Deler, 2007). Es importante señalar que a finales del siglo XIX queda prácticamente definido el mapa administrativo del Ecuador actual (Deler, 1986, p. 201).

Ya en el siglo XX, la crisis económica de los años veinte, sumergió a la nación en un periodo de fuertes cambios que convirtieron a Quito y Guayaquil en centros de migración masiva, lo que desencadenó la turgurización del centro histórico en Quito y la formación del suburbio en Guayaquil (Carrión, 1986, p. 161). Este fenómeno responde al 'crecimiento hacia afuera'³ que caracterizó a América Latina en esos años, por el cual miles de familias quedaron al margen de los beneficios económico-sociales (Jácome, 1987, p. 125-126).

Carrión (1986) afirma que en los años cincuenta el proceso de urbanización se aceleró en el país, principalmente en Quito y Guayaquil (Fig. 2.07), generando desventajas para las ciudades intermedias y pequeñas, aunque ciertas urbes de la Sierra se fortalecieron (p. 161-167). Carrión recalca el papel de estas dos ciudades, que constituyeron los enclaves de acumulación, acentuando las desigualdades regionales (p. 169).

³ El "crecimiento hacia afuera", es definido por Jácome (1987) como un tipo de desarrollo dependiente, muy sensible al comportamiento de la demanda y del nivel de precios del mercado externo (p. 126).

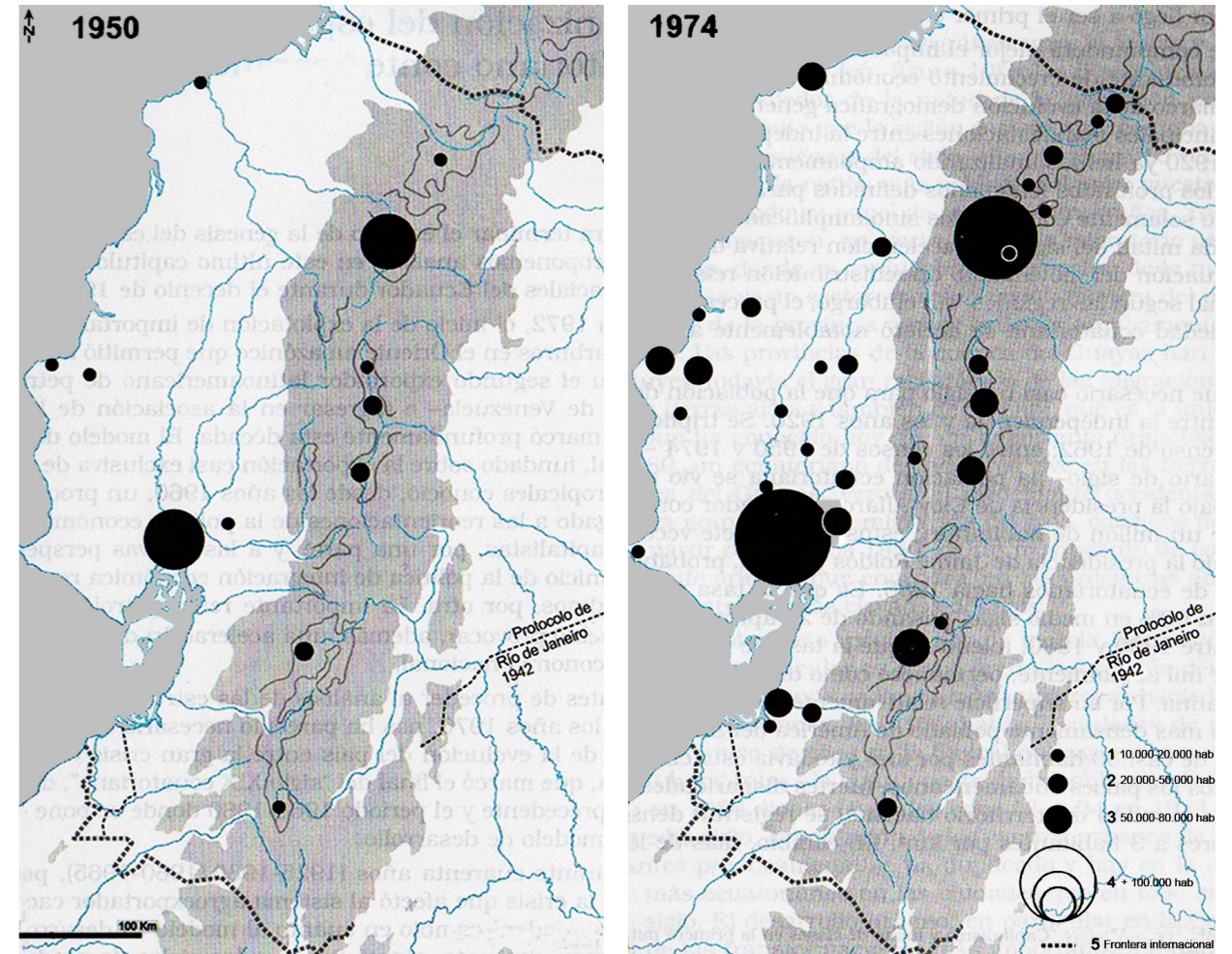


Figura 2.07. Proceso de urbanización entre 1950 y 1974 | Fuente: Deler, 2007, p. 318-319

Precisamente la población urbana del Ecuador que en 1950 representaba el 28,5% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013) alcanzó el 62,7% en 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012). No obstante, Pauta (2013) señala que estos porcentajes presentan un sesgo importante ya que la entidad encargada de su cálculo, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), considera como rurales a ciertas unidades espaciales que presentan características claramente urbanas como algunas cabeceras parroquiales y conurbaciones (p. 44). Esta observación no hace más que reforzar la innegable aceleración que a partir de 1950 presenta el Ecuador en términos de urbanización, fenómeno que ha agudizado las profundas desigualdades que hoy muestra el territorio nacional, tales como el desequilibrio campo-ciudad, la incompatibilidad de usos de suelo, la centralización de equipamientos y servicios, la bicefalia Quito-Guayaquil, entre otras (p. 72-84).

Otro fenómeno trascendental de este periodo lo constituyen las sucesivas reformas agrarias que propiciaron el irracional fraccionamiento del suelo rural y por ende la falta de aprovechamiento para su producción, especialmente en la Sierra ecuatoriana (Ibíd., p. 103). Este hecho es hoy determinante para el borde urbano-rural de las ciudades intermedias ecuatorianas, pues mantienen una relación con lo rural sumamente estrecha (Arola, 2016).

El espacio ecuatoriano, definido por su geografía, es

resultado de este proceso histórico. En este sentido Deler (2007) expone una serie de esquemas que recogen las estructuras elementales del territorio nacional en la actualidad, remarcando las siguientes características:

- La presencia de la Cordillera de los Andes, que determina la disposición en franjas de la Costa, la Sierra y la Amazonía.
- La superación de los obstáculos andinos, mediante la generación de ejes perpendiculares a la cordillera, facilitando los intercambios interregionales.
- El dinamismo y la progresiva revalorización de los territorios costaneros.
- El hermetismo amazónico, al margen de los principales flujos.
- La creciente bicefalia y la primacía de la diagonal Quito-Guayaquil.
- La existencia de dos tipos de zonas periféricas: selva de Esmeraldas y la Amazonía.
- El desarrollo de redes de poder y de servicios.
- La presencia del Austro y Manabí como polos secundarios, territorios de relativa autonomía (p. 394-396).

Deler (2007) señala además que en la actualidad existen tres 'discontinuidades' principales en el territorio nacional: la primera entre las tierras altas y bajas, que no ha logrado superarse pese a la generación de puentes perpendiculares a los Andes; la segunda entre la grande y la pequeña explotación rural, que nin-

guna de las dos reformas agrarias consiguió quebrar; y la tercera entre la periferia activa y la pasiva, que se refiere a la existencia de espacios periféricos atrasados frente a otros 'modernizados' (p. 385-389). Tanto la segunda como la tercera discontinuidad reflejan las fuertes relaciones de dependencia y las profundas desigualdades que se observan a escala nacional.

Este breve recuento histórico busca contextualizar y aproximarse a la realidad del territorio ecuatoriano, marcada desde la conquista española por la explotación y la segregación. En este contexto de inequidades y fuertes contrastes, los bordes urbano-rurales estuvieron ligados a situaciones de exclusión desde la colonia cuando se conformaron como espacios periféricos destinados a los indígenas (Quito, 1998, p. 33; Truhan, 2011, p. 19), hasta la actualidad cuando se han convertido en escenario de la marginalidad urbana, especialmente en Quito y Guayaquil (Jácome, 1987, p. 127).

2.2.1. Borde urbano-rural

De acuerdo a Pauta (2013) la relación urbano-rural refleja uno de los mayores desequilibrios del territorio ecuatoriano siempre a favor de las urbes, "... causa del permanente vaciamiento de la población campesina hacia las ciudades desde mediados del siglo pasado y desde la década del ochenta hacia otros países" (p. 75). Frente a esta situación el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 establece que "los territorios de-



Figura 2.08. Ciudades intermedias, 1980-2000 | Fuente: C+C Consulcentro Cia. Ltda., 1985; Cordero, 2013

ben ser entendidos con funciones específicas y articularse de manera complementaria, sin distinciones entre lo urbano y lo rural, sino con políticas específicas que promueven la igualdad de oportunidades...” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, p. 376).

Los bordes urbano-rurales han manifestado históricamente los desequilibrios territoriales del Ecuador, en particular las diferencias campo-ciudad. Sin embargo, Jácome (1987) señala que a partir de 1920 el fenómeno se agudizó debido a la crisis agraria que expulsó a los campesinos hacia las ciudades especialmente de la Costa en busca de empleo, generando en la ‘periferia urbana’ barrios en condiciones precarias (p. 126-127). A finales de los 60 e inicios de los 70 es Quito la urbe que concentra la inmigración campesina dando paso a la conformación de ‘sectores marginales’ sobre su borde urbano (p. 131).

Bajo este escenario el borde urbano-rural ecuatoriano presenta ciertas características comunes aunque deben reconocerse las diferencias de cada caso. Dentro de estas similitudes el factor que ha mostrado mayor incidencia en las características del borde urbano-rural, en las últimas décadas, ha sido el rápido proceso de urbanización a nivel nacional. Este borde ha ido transformándose aceleradamente, anticipándose a toda planificación, y como expone Pauta (2013) el área rural, con sus actividades productivas generalmente compatibles, se ha ido urbanizando sin mayor control al igual que los terrenos de valor natural (p. 81).

Otro factor determinante para este borde es la relación entre asentamientos cercanos, reflejada en la dinámica de los corredores que los unen. Por ejemplo Guayaquil, que cuenta con una corona de ciudades regularmente repartidas y con fuertes intercambios (Deler, 2007, p. 262), presenta un borde altamente dinámico en particular hacia los corredores y sus alrededores. La conformación de esta red de asentamientos alrededor de Guayaquil fue definida por los ejes de circulación o corredores, en este caso fluviales, que conectaban las zonas de producción con el puerto (Deler, 1986, p. 207).

El papel de los ejes de comunicación o corredores es innegable ya que su trazado determinó el surgimiento de múltiples asentamientos, situación evidente en la Sierra donde el corredor interandino definió la red urbana. Al comparar la red de asentamientos de la colonia con la actual se observa cómo las ciudades y villas coloniales, coinciden con el recorrido del eje de comunicación principal de la Sierra.

Así como los ejes de comunicación a mayor escala guardan relación directa con la ubicación de los asentamientos ecuatorianos principales, los corredores de menor jerarquía inciden en la conformación de las redes urbanas menores y en el crecimiento de las ciudades a las que conectan. Estos ‘corredores de crecimiento’ no sólo son intermediadores entre asentamientos sino entre lo urbano y lo rural.

2.2.2. Ciudades intermedias

Si bien el objeto de estudio de la presente investigación se centra en los ‘corredores de crecimiento’ en el Ecuador, se ha juzgado pertinente delimitar su análisis –como se explicara en el primer capítulo– a aquellos relacionados con las ‘ciudades intermedias’. La definición de este tipo de urbes varía entre países y continentes, en especial en cuanto a sus características cuantitativas. De ahí que una ciudad europea se entienda como intermedia si su población oscila entre 20,000 y 500.000 habitantes, mientras que la misma definición no puede aplicarse en Asia, donde dicho rango varía entre 50,000 y 1 millón. Por otra parte, si bien las características cualitativas están más delimitadas, en ciertas latitudes aspectos como el económico generan variaciones considerables. (Llop, Hoeflich y Porsche, 2014, p. 15).

En general en América Latina las condiciones económicas y el reparto de la riqueza son diferentes a las europeas y en el aspecto cuantitativo existen variaciones considerables entre regiones, por ejemplo, en países como Brasil, México, Chile y Perú se considera como ciudades intermedias aquellas que bordean el millón de habitantes. En el caso ecuatoriano, ninguna de las ciudades intermedias supera el medio millón de habitantes.

En 1980, el Plan CONADE propuso una categorización de ciudades y centros poblados ecuatorianos donde se establecieron cuatro categorías, una de las cuales

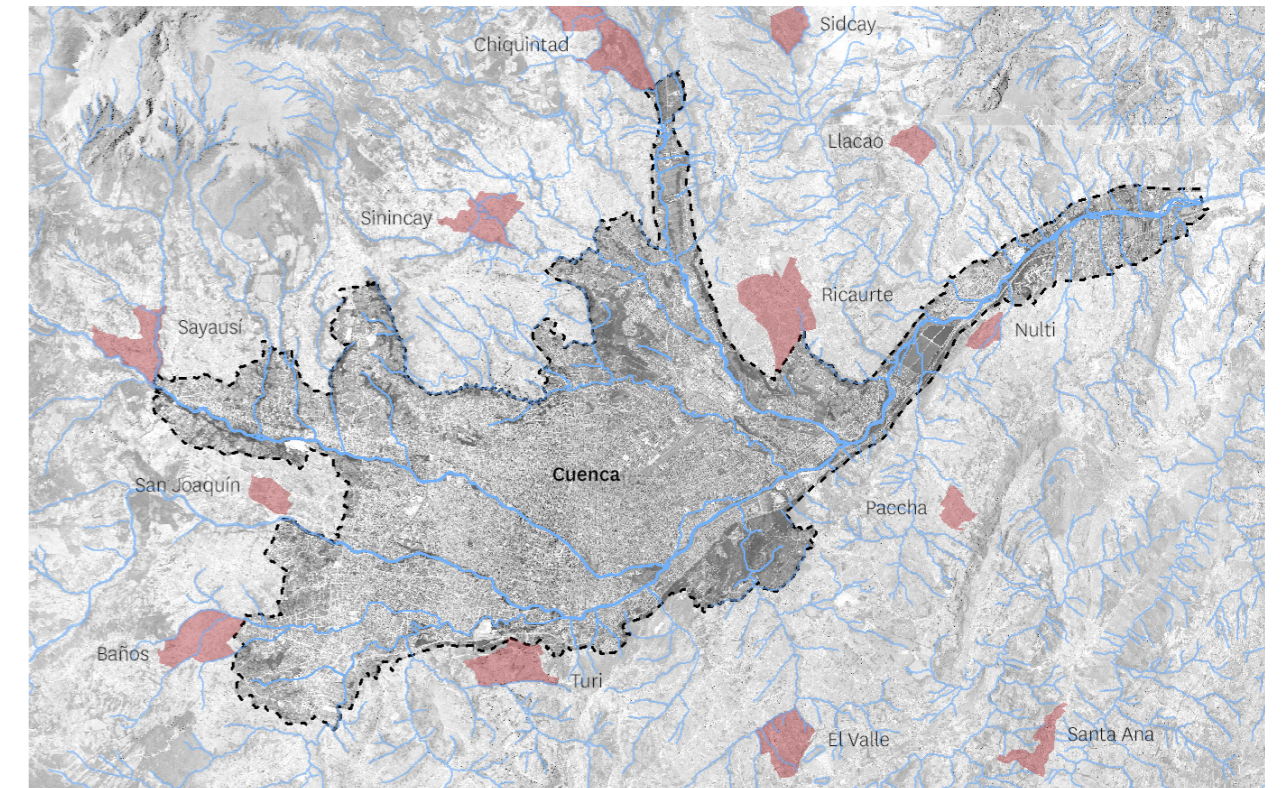


Figura 2.09. Santa Ana de los Ríos de Cuenca, 2015 | Elaboración: propia

corresponde a ‘ciudades de porte medio’ (Cordero, 2013). Este grupo incluía aquellas urbes de 40.000 a 200.000 habitantes y estaba conformado por 16 ciudades (**Fig. 2.08**). Aunque la diferenciación entre una ciudad intermedia y una pequeña resulta difícil de establecer en términos poblacionales Larrea (1986) sostiene que este criterio se ve validado por la estructura ocupacional.

Por su parte Oswaldo Cordero (2013) ensaya una categorización tentativa de ciudades intermedias en el Ecuador, para la cual establece 8 variables, de las cuales 6 responden a criterios cualitativos y 2 tienen un carácter cuantitativo. Bajo estas consideraciones este autor genera una matriz de valoración donde se reduce el número de ciudades intermedias en el Ecuador de 16 a 11, de las cuales 6 se encuentran en la Costa y 5 en la Sierra.

Por su parte, en los últimos años la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha ensayado una categorización propia de los asentamientos principales del país, en la cual no se establecen ciudades intermedias aunque esta clasificación aparece de manera implícita al revisar los diversos planes. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009) señala 4 tipos de nodos según su incidencia: de articulación internacional, de estructuración nacional, de vinculación regional y de sustento local (p. 378), donde las ciudades consideradas de incidencia nacional y regional coinciden casi en su totalidad, salvo contadas

excepciones con las ciudades intermedias propuestas por Cordero (2013).

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013) jerarquiza los asentamientos en 6 tipos: metrópoli, nacional, regional, subregional, local y menor (p. 360), donde las ciudades jerarquizadas como nacionales coincide, especialmente en la Sierra, con las ciudades intermedias señaladas por Cordero (2013).

Más allá de la definición cuantitativa y/o cualitativa de este tipo de ciudades es importante resaltar su papel de “intermediación entre espacios-escalas muy diversos... no solo a nivel funcional sino también a nivel social y cultural” (Cátedra UNESCO UdL, 2012, p. 11). Estas ciudades son además más comunitarias y transversales, y presenta un tipo de administración menos compleja y más cercana a la población que en el caso de las grandes metrópolis. Dentro de estas características la de mayor peso para esta investigación es la de ‘intermediación’, pues las ciudades intermedias se revelan como un nexo entre las áreas rurales que las rodean y las grandes metrópolis con sus servicios urbanos, se presentan como un vínculo entre las aparentes limitaciones de la vida rural y la explosión de opciones metropolitanas.

Bajo estas reflexiones y considerando el trabajo de autores como Larrea (1986) y Carrión (1986), quienes remarcan la importancia territorial de las ‘ciudades intermedias’ ecuatorianas, resulta pertinente enfocar el

estudio de los ‘corredores de crecimiento’ en este tipo de urbes, que por lo demás presentaron una elevada dinámica poblacional a finales del siglo XX, especialmente en la Costa (Larrea, 1986, p. 164). Por otra parte, desde el punto de vista histórico esta trama de ciudades articulaba el sistema productivo y de comunicación y a su alrededor gravitaban los asentamientos menores de población mayoritariamente indígena (Deler, 2007, p. 37).

En la actualidad este tipo de ciudades muestra un patrón de crecimiento horizontal expansivo que representa un modelo territorial poco sustentable, en oposición al modelo de ciudad compacta que presentaba hasta hace unas décadas (Hermida, Hermida, Cabrera y Calle, 2015). Detrás de este fenómeno de urbanización acelerada del territorio rural circundante, los corredores de crecimiento han jugado un papel fundamental.

2.2.3. Cuenca como área de estudio

Para la presente investigación se elige a la ciudad de Cuenca como caso de estudio, debido principalmente a su trascendencia dentro de la red de ciudades intermedias ecuatorianas, además de la proximidad física y la disponibilidad de información. Esta urbe, Santa Ana de los Ríos de Cuenca, fue fundada en 1557 por los españoles al sur de la Sierra ecuatoriana en un valle andino rodeado de montañas y con una rica hidrografía (**Fig. 2.09**), sobre el asentamiento inca



Figura 2.10. Crecimiento urbano de Cuenca entre 1946-2014
Fuente: Hermida et al., 2015, p. 37-38

Tomebamba, conocido anteriormente como Guapon-délig, ciudad cañari.

Cuenca es la capital de la provincia del Azuay, polo secundario de gran importancia a nivel nacional (Deler, 2007, p. 396) y cabecera del cantón Cuenca. Es además la ciudad intermedia más poblada del Ecuador, con 331.885 habitantes en su zona urbana y 505.585 a nivel cantonal, según datos del censo de población y vivienda de 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2014).

Como características generales se puede mencionar que tanto el cantón como la ciudad de Cuenca se encuentran en su mayoría sobre los 2300 msnm; que a nivel cantonal predominan los relieves montañosos característicos de los valles interandinos; y que el Azuay aparece como la tercera provincia productiva en el país con un aporte del 7,11% a la producción nacional (Flores, 2013, p. 62-73).

Sobre los corredores de crecimiento y su incidencia territorial cabe anotar que a partir de 1850, la economía de la ciudad de Cuenca se dinamizó desencadenando un fuerte crecimiento hacia sus costados, principalmente en las vías de salida a distintas regiones del país: San Sebastián como salida a Molleturo y Guayaquil; San Roque hacia Oña y Loja; y El Vecino hacia la capital, Quito (Carpio, 1979; Jaramillo, 1982).

Los corredores además de vincular a Cuenca con otras zonas del país, la conectan con asentamientos

cercanos como sus cabeceras parroquiales. Es así que la Ordenanza de Control para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca establece que “Las vías interparroquiales, que vinculan a la ciudad con dichos centros poblados, se las denomina ‘Corredores de Crecimiento’” (I. Concejo Cantonal, 1995). Por otra parte, la Reforma, Actualización, Complementación, Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Crecimiento Territorial del cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano (Municipalidad de Cuenca, 2002), delimita espacialmente esta categoría y diferencia con claridad dos tipos: los ‘corredores de crecimiento consolidados’ y aquellos ‘en proceso de consolidación’.

Flores (2013) expone la íntima relación de estos corredores con el sistema vial cantonal y propone un esquema de jerarquías tanto a nivel vial como de asentamientos, donde los ‘corredores de crecimiento’ aparecen en las vías interparroquiales principales. Este autor remarca la función de ‘nodos de desarrollo’ de algunas cabeceras parroquiales como Sinincay, Baños, Tarqui, El Valle y Ricaurte, y señala a las vías que las conectan con la cabecera cantonal como ‘corredores de crecimiento’ (p. 136). Resulta importante la asociación que en este caso se plantea entre la jerarquía de los asentamientos y la de sus canales de relación, evidenciando que a mayor dinámica entre poblados mayor es el flujo entre ellos y por ende sus corredores asumen un papel más significativo en tér-

minos de crecimiento urbano.

Tras una revisión de la cartografía histórica (Albornoz, 2008) y estudios recientes sobre la expansión urbana en Cuenca (IDOM, 2014; Hermida et al., 2015) se observa que a partir de los 50 la ciudad experimenta un crecimiento acelerado sin precedentes (Fig. 2.10). La cartografía muestra además que la expansión urbana sobre el territorio circundante guarda, en este caso, una estrecha relación con los principales corredores de crecimiento y los asentamientos cercanos más dinámicos: Baños, vía a Loja; Sayausí, vía a Guayaquil; Sinincay y Ricaurte, vía a Quito.

Las relaciones entre estos territorios se han basado en dinámicas de intercambio fundamentadas en la cercanía entre asentamientos y en la jerarquía vial. No obstante, en el caso de Challuabamba la expansión responde a la demanda residencial de las clases con mayor poder adquisitivo, con un tipo específico de implantación (aislada con amplios retiros), por lo que el grado de edificación es bajo (Fig. 2.11). Esta situación se observa en menor medida en otras zonas del borde urbano-rural como San Joaquín.

El Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de Cuenca, realizado por Consulplan en 1982, buscaba planificar este crecimiento acelerado, incluyendo en el área de estudio la zona periférica de los centros poblados cercanos a la ciudad de Cuenca. El plan identificó las zonas de expansión existentes en ese entonces y luego del diagnóstico propuso una serie de objetivos entre

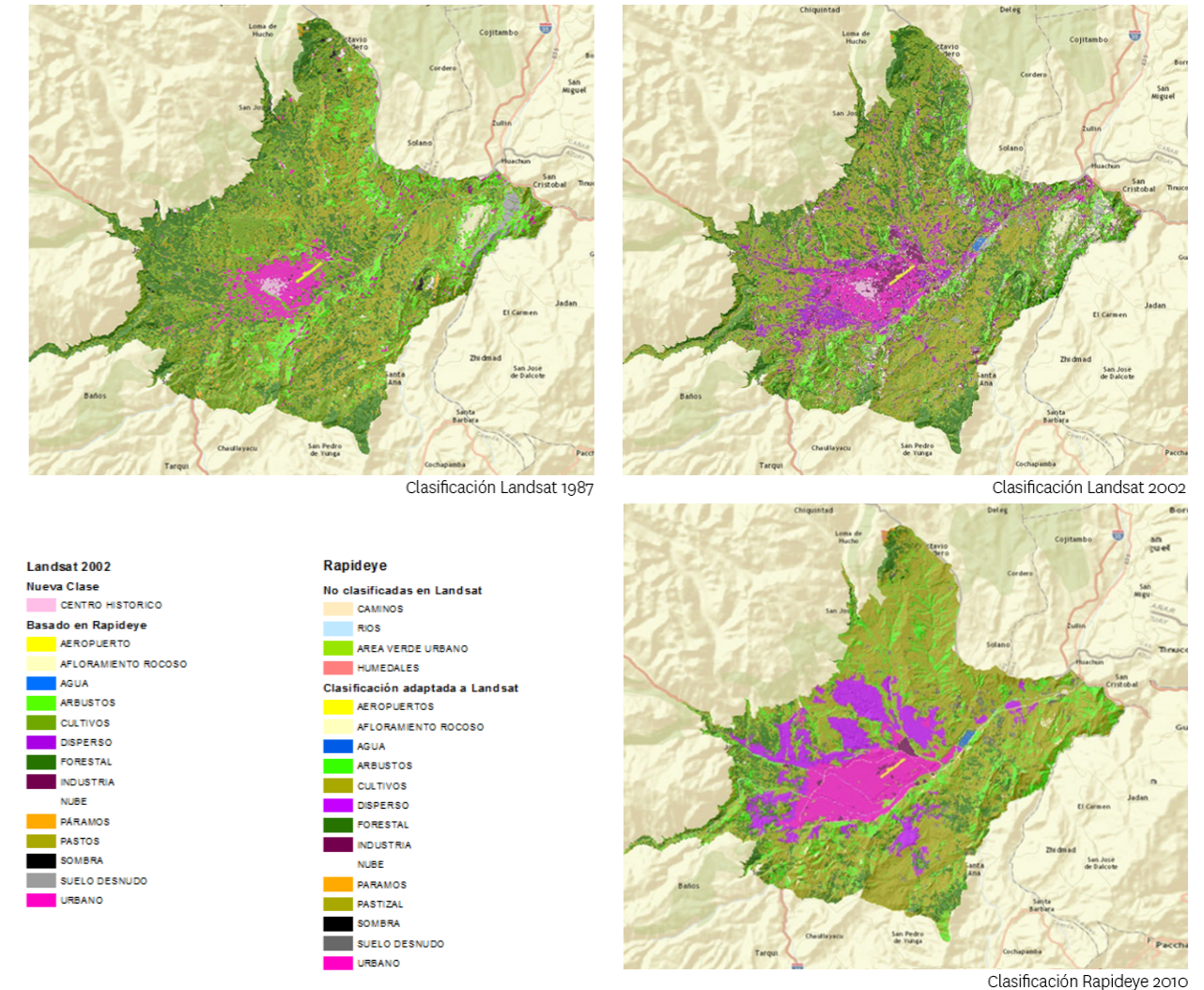


Figura 2.11. Crecimiento de la mancha urbana de Cuenca entre 1987-2014, según estudio de IDOM 2014 | Fuente: IDOM, 2014, p.24



los cuales se planteaba el control sobre el crecimiento y la ocupación de corredores, sobre las áreas agrícolas y el reforzamiento de centros poblados cercanos. No obstante, y pese a la trascendencia de un trabajo de este tipo en una época donde sólo existían planes urbanos, la mancha urbana siguió creciendo de manera improvisada, reforzando la condición transitoria y transgresora de los bordes urbano-rurales.

La rápida expansión de la mancha urbana que Cuenca ha experimentado en las últimas décadas ha desencadenado conflictos en lo ambiental, lo social, lo económico y lo cultural; y ha supuesto un súbito paso de las dinámicas rurales a las urbanas, derivando en drásticos cambios de usos de suelo, ocupación de zonas con limitaciones para la urbanización y una consecuente transformación del paisaje. Este proceso ha evidenciado las fuertes diferencias y la segregación socio-espacial existentes entre las familias urbanas y las rurales, que pese a no alcanzar los niveles observados en Quito y Guayaquil, representan un fenómeno a tener en cuenta. Bajo estas circunstancias el borde urbano-rural cuencano se convierte en una franja de conflicto, donde la nueva población se asienta sobre un territorio con el que no ha tenido relación y a cuyas dinámicas no se incorpora.

2.3. Inferencias

En este capítulo se intenta contextualizar el estudio de los ‘corredores de crecimiento en ciudades inter-

medias del Ecuador’, y entender las condiciones y la problemática actual de esta categoría territorial. Con este propósito se ha planteado una breve revisión histórica del espacio nacional que ha puesto en evidencia profundas desigualdades en diversos ámbitos, en particular dentro del borde urbano-rural y consecuentemente en los ‘corredores de crecimiento’.

Varios autores manifiestan los graves conflictos territoriales, sociales, económicos y culturales presentes en el borde urbano-rural latinoamericano (Clichevsky, 2000; Pérez, 2000; Arteaga, 2005; Bazant, 2008; Ávila, 2009), apareciendo en el caso ecuatoriano como un espacio históricamente segregado y marginado (Larrea, 1986; Carrión, 1986; Jácome, 1987; Deler, 2007). En Cuenca este fenómeno no se ha desarrollado de manera diferente (Truhan, 2011) y sus corredores de crecimiento se muestran hoy como franjas territoriales ambiguas y ambivalentes, ligadas a procesos de segregación y conflicto social frecuentemente invisibilizados.

La aproximación a este conflicto real desde el plano académico, requiere asumir una postura coherente con el relato histórico y con las demandas actuales de estos territorios, la misma que deberá reflejarse en la línea metodológica a proponerse en los siguientes capítulos.

3.

ordenación del borde urbano-rural estudio de casos

“Si un orden niega la posibilidad de vida entonces la vida se impondrá sobre el orden pretendido propendiendo por un nuevo orden, inmerso en otras lógicas, en otros códigos valorativos, en otros impulsos vitales, en otras estéticas, en otras espacialidades y en otros sentidos frente a la razón primaria que debe tener un territorio.”

María Clara Echeverría, Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana, p. 386

Este capítulo estudia una serie de ejemplos que abordan el ordenamiento territorial del borde urbano-rural desde posturas poco convencionales. En muchos casos se trata de iniciativas aisladas, que no se alinean con la planificación oficial y responden con herramientas innovadoras y poco ortodoxas. Estos ejemplos apuntan al desarrollo de metodologías más flexibles y menos jerárquicas, más cercanas a los hechos concretos.

Los casos analizados se insertan en contextos particulares de distintas latitudes, y aunque no se centran en los corredores de crecimiento sí plantean lineamientos generales de intervención para los bordes urbano-rurales. Es a partir de este estudio de casos que se esbozan unas primeras definiciones metodológicas, que guiarán la propuesta a desarrollarse en el siguiente capítulo.

3.1. Ordenación territorial

Autores como Massiris (2002) se aproximan al término ‘ordenación territorial’ a partir de la evolución de su definición. Este investigador propone una primera revisión desde 1950 hasta finales de los 70, periodo en el cual autores como Claudius Petit (1950) y Sáenz de Buruaga (1969) se refieren a la ‘ordenación territorial’ como el estudio de la adecuada repartición de la población en un territorio determinado, sea éste urbano, regional, nacional o supranacional, Lujugie y otros (1979) incluyen en su definición aspectos como

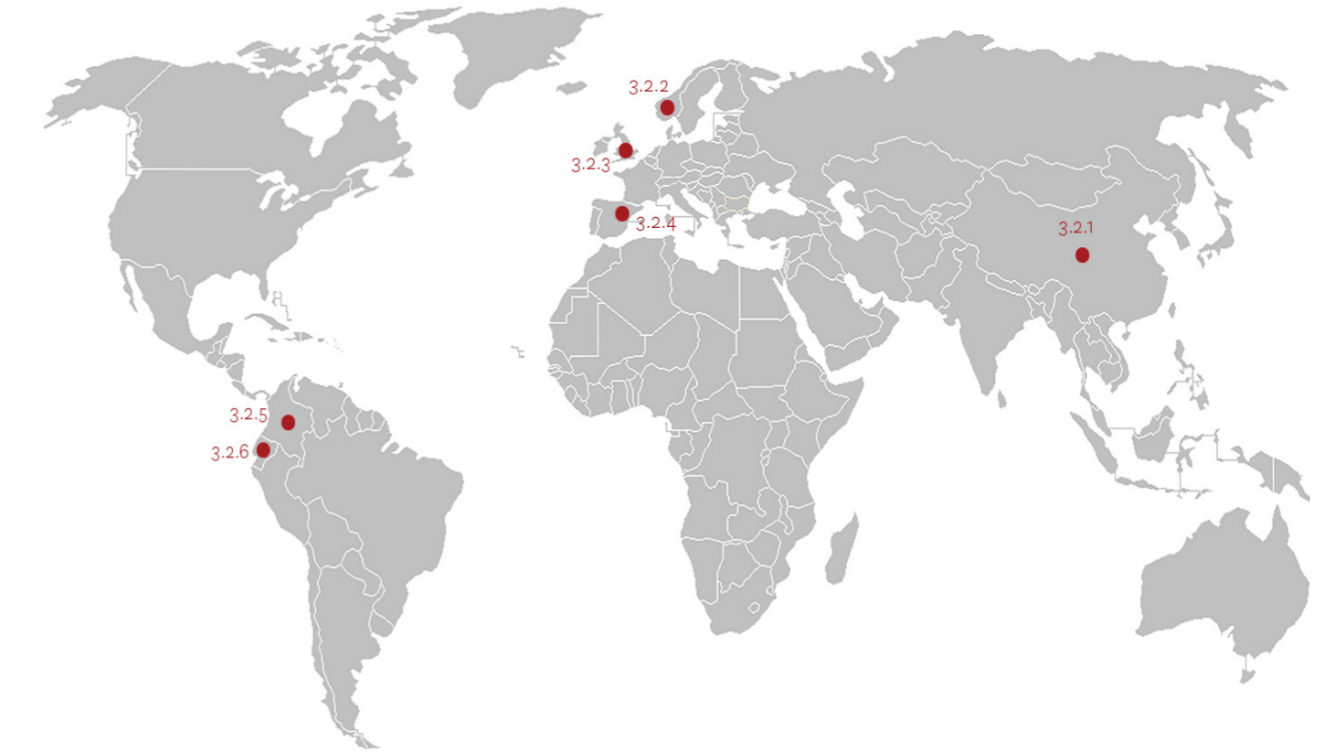
el desarrollo humano y la valorización de la tierra. En un segundo momento, desde los 80 hasta finales del siglo XX, Massiris (2002) revisa las distintas regulaciones que se van generando en este sentido, primero en Europa (Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983), para terminar con la legislación latinoamericana (Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de Venezuela, 1983; Ley de Desarrollo Territorial de Colombia, 1997; Proyecto de Ley de Ordenación Territorial de Costa Rica, 1998; Anteproyecto de Decreto Ley de Planificación Física de Cuba, 2001; Proyecto de Ley de Ordenación Territorial de Bolivia, 2001), en estos documentos se define a la ‘ordenación territorial’ como disciplina científica, técnica administrativa y política y en la mayoría de casos como un proceso de regulación de los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales dentro de un marco físico que busca el desarrollo territorial, la optimización de recursos y la protección del medio ambiente. La legislación más reciente incluye conceptos relacionados a la sostenibilidad, las condicionantes culturales, la capacidad de carga tanto ecológica como social y la articulación funcional y espacial de las políticas territoriales (p. 3).

Gómez Orea (2008), en una descripción más actual, se refiere a la ‘ordenación territorial’ como una disciplina técnica multi e interdisciplinar que se enfoca en “la corrección de desequilibrios territoriales y la localización espacial de las actividades humanas en el espacio al que se aplica de acuerdo con ciertos crite-

rios y prioridades... se utiliza como un instrumento de gestión ambiental... y como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible, en cuanto integra las 3 facetas: social, económica y ambiental, de la calidad de vida” (p. 31).

Según Massiris (2002) la ‘ordenación territorial’ en América Latina tiene una aplicación reciente y le preceden la planificación regional de los 40, la urbana de los 50, la económica de los 60 y la ambiental de los 70; hasta su aparición en los 80 (p. 9).

En Ecuador la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica-JUNAPLA, nace en 1954 y se inscribe en la línea de planificación latinoamericana de ese entonces, mientras el primer Plan de Desarrollo Económico y Social se destina al período 1964-1973. Una década más tarde se crea el Consejo Nacional de Desarrollo-CONADE que reemplaza a JUNAPLA (Cordero, 2013, diapositivas 41-53). En 2004 se constituye la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES, organismo que hasta la fecha se encarga de la planificación nacional. En la actualidad la ‘ordenación territorial’ forma parte de la planificación del desarrollo del Ecuador y se sustenta en las pautas establecidas en la Constitución de 2008 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, p. 7-9), en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, ambos aprobados en 2010 (Pauta, 2013).



- 3.2.1 Manejo de la transición urbano-rural en China
- 3.2.2 Planificación intermunicipal en Noruega
- 3.2.3 Planes de acción en el Reino Unido
- 3.2.4 Planificación supramunicipal en Aragón
- 3.2.5 Planeación y control del borde bogotano
- 3.2.6 El caso ecuatoriano

Figura 3.01. Ubicación de los casos de estudio | Elaboración: Propia

3.1.1. Aproximación a la ordenación del borde urbano-rural

El estudio de lo urbano-rural se ha abordado desde distintas disciplinas, particularizando el enfoque según cada área. Desde la geografía, por ejemplo, se priorizan la caracterización y la representación espacial, desde la agronomía los procesos de producción, desde la economía la estructura laboral vinculada a los mercados urbanos o rurales, desde la antropología las formas de vida periurbanas, desde la sociología el rol de distintos actores sociales, etc. Sin embargo, ninguna de estas posturas ha alcanzado una visión integral (Ávila, 2009, p.117-118). Justamente la ordenación territorial propone un enfoque sistémico de análisis (Zoido, 2015), que derive en la vinculación de distintas disciplinas con múltiples visiones, metodologías y herramientas; profundice el debate teórico y permita la formulación de políticas públicas territoriales (Ávila, 2009).

En este sentido, varias experiencias de ordenación de los bordes urbano-rurales sugieren un cambio de escala, estrategias e instrumentos, no sólo debido a la necesidad de una visión transdisciplinar e integradora, sino por las circunstancias particulares de esta 'nueva territorialidad' (Ruiz-Varona, 2014). En el primer capítulo se delimitó teóricamente al borde urbano-rural, planteando su estudio como una categoría de ordenación territorial en sí misma, con características propias y fuertes conflictos dada su condición tran-

sitoria y transgresora. Frente a estas particularidades y ambigüedades la ordenación convencional presenta ciertas limitaciones (McGee, 2008), existiendo múltiples experiencias en distintas latitudes que afrontan, aunque de manera aislada, la planificación de estos territorios desde posturas innovadoras y quizá poco ortodoxas.

3.2. Estudio de casos

En este apartado se propone la revisión de una serie de casos particulares que enfocan el ordenamiento de los bordes urbano-rurales desde preceptos no convencional. Muchos de ellos constituyen iniciativas aisladas frente a la planificación oficial y surgen de necesidades puntuales o actores específicos.

La exploración de casos arranca con el estudio de ejemplos distantes en términos geográficos, para ir acercando el análisis hasta llegar al caso bogotano y finalmente al ecuatoriano (Fig. 3.01), en el que se describe el procedimiento habitual de la ordenación territorial en el país, con el propósito de contextualizar la realidad a la que se enfrenta la planificación de los bordes urbano-rurales en el Ecuador.

3.2.1. Manejo de la transición urbano-rural en China

Esta propuesta proviene de Asia oriental y se centra en el caso de China a inicios del siglo XXI. McGee

(2008) afirma que en estos países las transformaciones del borde urbano-rural representan serios conflictos tanto para las zonas urbanas como para las rurales pues los invasivos procesos de urbanización, especialmente en China, se han identificado como una de las causas del deterioro de los ecosistemas. La acelerada urbanización ha generado serios problemas medioambientales que inciden directamente en el calentamiento global, mientras la extendida utilización de fertilizantes para aumentar la productividad agrícola ha afectado tanto al sistema urbano como al rural. Este autor presenta al borde rural-urbano como un ecosistema en sí mismo relacionado a otro más amplio, además resalta los fuertes cambios que ha atravesado en las últimas décadas.

En este caso de estudio se parte de una visión rural que establece 4 tipos de zonas:

- áreas rurales con alta actividad e importancia cultural y paisajística,
- áreas rurales dispersas con bajos ingresos y densidades, y limitados servicios,
- áreas rurales al interior con alto grado de pobreza,
- áreas periurbanas o bordes rural-urbanos alrededor de las grandes ciudades que presentan fuertes conflictos en términos de sustentabilidad.

Frente a los problemas en la franja rural-urbana en China surge la necesidad de repensar los métodos de gobierno y manejo de estos territorios, pues si bien

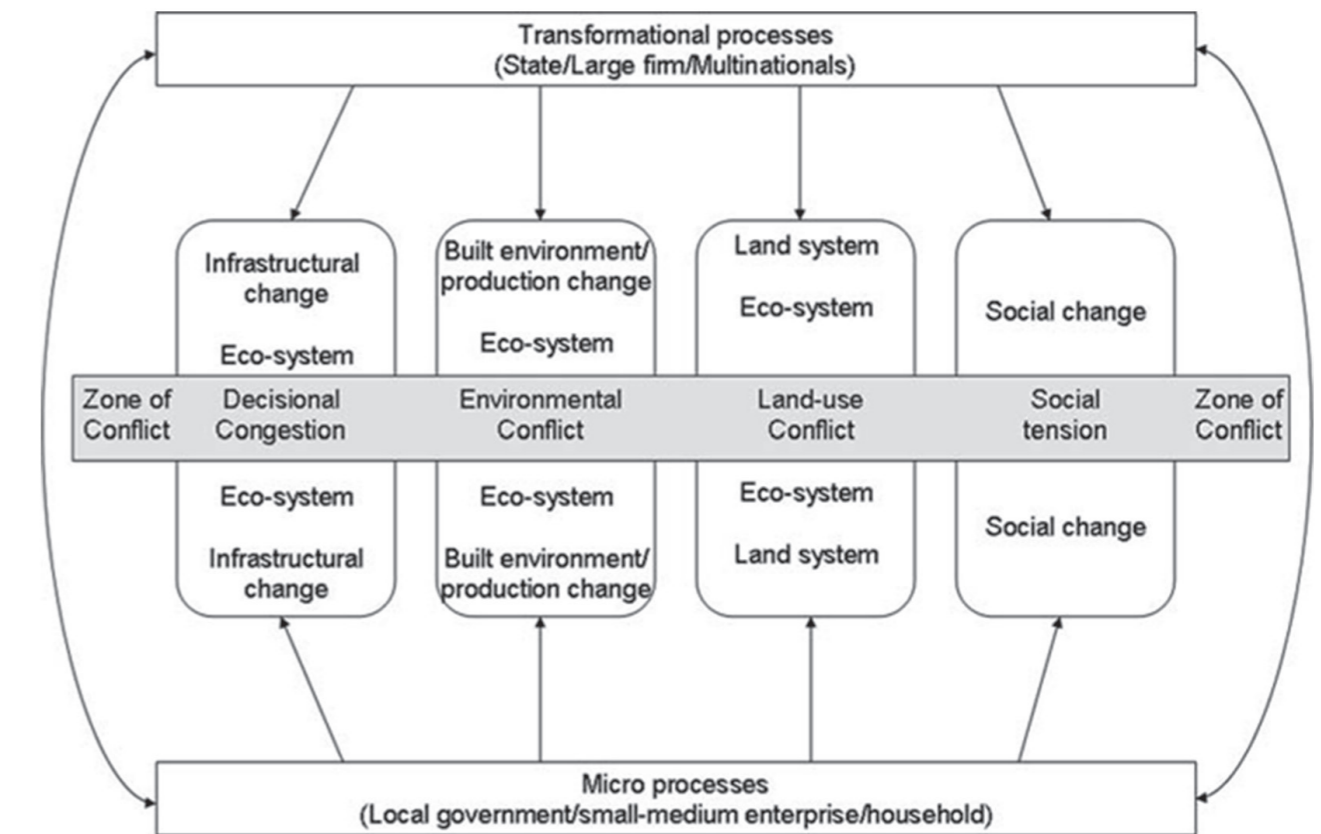


Figura 3.02. Modelo para la toma de decisiones en el periurbano | Fuente: McGee, 2008, p. 165

las políticas asumen a lo rural y a lo urbano como espacios diferentes con características propias, no reconocen al borde rural-urbano como un espacio integrado por ambas dinámicas. Por otra parte, Webster, Cai, Muller y Luo (2003, citados en McGee (2008)) sostienen que en el periurbano de las grandes metrópolis se ha concentrado el 80% del crecimiento de las ciudades en las últimas décadas y que las medidas políticas que se han planteado frente a esta situación presentan serias dificultades debido al conflicto entre diversos actores e intereses.

Como respuesta a estos conflictos surge un modelo para la toma de decisiones, en el que cualquier respuesta institucional asuma un nivel de intervención 'regional-metropolitano', que aborde 3 aspectos:

- interpretación ambivalente de la gobernanza tanto a nivel macro (estado central, multinacionales), como micro (gobierno local, pequeña industria, residentes),
- inclusión de varios actores: privados, públicos, sociedad civil, gobierno, etc., que considere la posibilidad de tomar decisiones flexibles e innovadores,
- visión integradora que contemple la mezcla de usos (agricultura, industria y otras actividades), como una opción para la conservación de los ecosistemas (Fig. 3.02).

Brenner (1999) define a la visión 'regional-metropolitana' como aquella que a escala geográfica se acerca a la escala urbana e incluye estrategias para conformar

instituciones, políticas y mecanismos de gobierno. Esta postura flexibiliza ciertos procesos pero demanda un cambio en la manera de categorizar los campos de acción de la ordenación territorial. Esta aproximación a la lógica periurbana supera la planificación convencional donde las relaciones entre lo agrícola y lo no agrícola son asumidas desde una lógica 'separatista' (McGee, 2008).

La experiencia en el Japón, que ha resaltado los aspectos positivos de la agricultura en las zonas urbanas, enfatiza las ventajas de ésta no sólo en la provisión de alimento sino en la preservación de ciertos eco-sistemas. La intervención a escala 'regional-metropolitana' desencadenó la generación de una categoría de ordenación rural-urbana conocida en el Japón como "konju-ku" y en China como "desakota", que plantea la fusión de lo urbano y lo rural y la mezcla de usos como estrategias fundamentales para su planificación (Ibíd.) (Fig. 3.03).

La clave de esta propuesta se basa en el perfeccionamiento de medidas propias, que interactúen entre lo global, lo nacional y lo local desde una visión endógena e híbrida y que rechacen la adopción directa de modelos externos.

Las adaptaciones institucionales y la conformación de nuevas herramientas de ordenación representan el mayor reto de este planteamiento, al que se suma la necesaria evolución de la tradicional postura regula-

dora a otra disímil, más flexible e innovadora.

3.2.2. Planificación intermunicipal en Noruega

Esta propuesta se ha difundido ampliamente en Noruega en las últimas décadas, de tal manera que de las 435 municipalidades existentes, 321 cuentan con una o más 'juntas de planificación regional'. Este sistema nace como respuesta a la planificación sectorial que no logró frenar los problemas regionales en Noruega como la vulnerabilidad de sus comunidades y economías locales, la pérdida de población y actividades económicas y la migración desde las zonas rurales periféricas hacia las zonas urbanas de la costa occidental (Amdam, 2002). Ante este panorama la planificación sectorial apostó por la reducción de servicios públicos de las zonas periféricas del país (Berg, 2000), alegando un excesivo gasto público, tradicionalmente previsto por el gobierno central. Por otra parte, la política regional en Noruega se fundamentó en el mantenimiento de estos servicios en las zonas dispersas periféricas (Aalbu et al., 1999 (citado en Amdam, 2002), y ha resultado crucial en el mantenimiento de patrones de equidad a lo largo de todo el territorio nacional.

La política regional noruega parte del desarrollo de proyectos 'intermunicipales' concretos como la provisión de agua, la producción de energía eléctrica, el impulso del trabajo regional, etc. en territorios integrados por distintas jurisdicciones, por lo que supo-

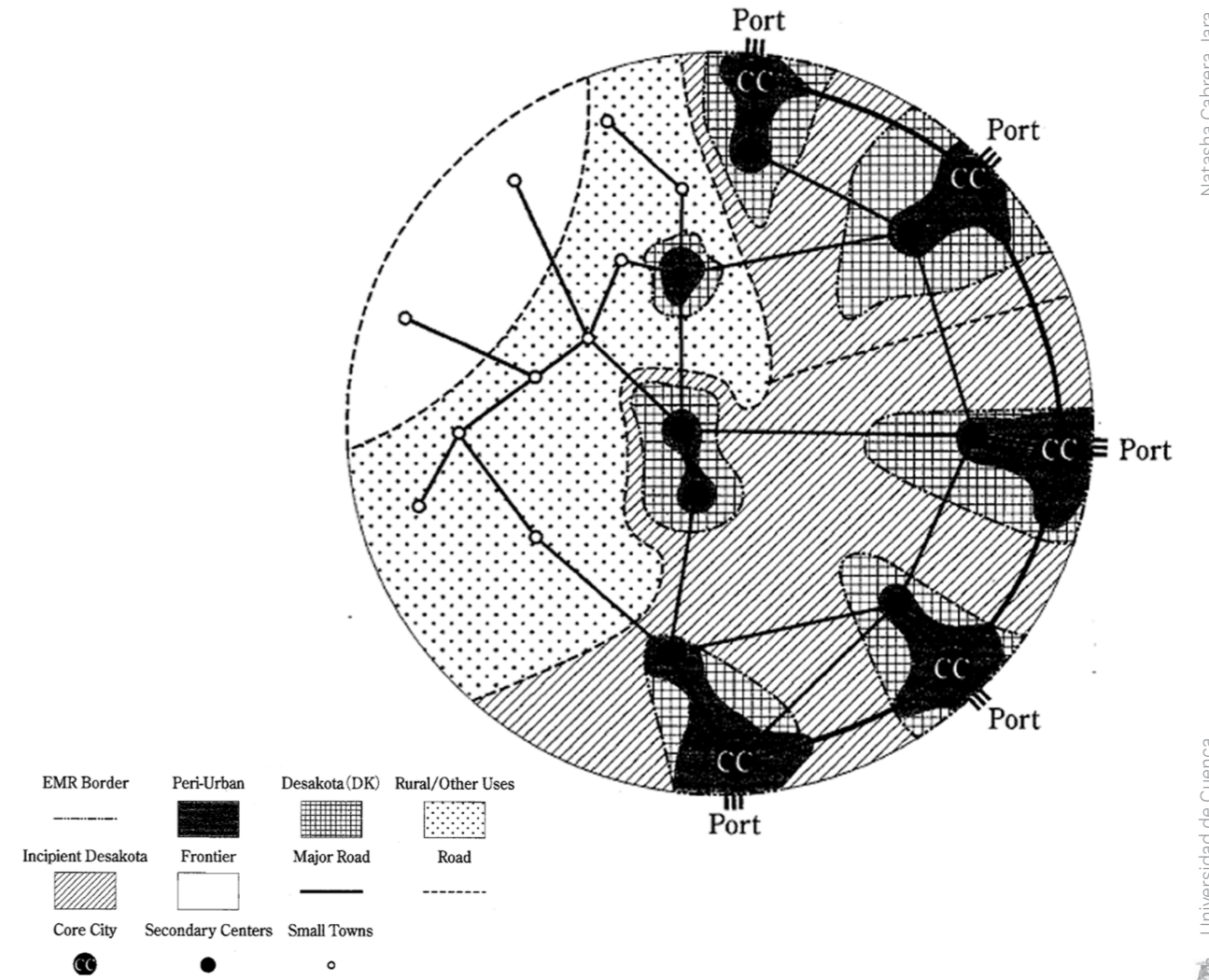


Figura 3.03. Configuración espacial hipotética de un país asiático | Fuente: McGee, 2008, p. 164

ne una organización intermunicipal que dé cabida a diversos actores dentro de una estructura conocida como 'junta'. La constitución, la modalidad y el alcance de la 'junta' varían según el caso, aunque tienen como objetivo común el fortalecimiento de la cooperación intermunicipal y su consolidación como actor político a nivel regional (**Fig. 3.04**). Aunque estas estructuras se solapan con varios territorios (municipalidades), en la práctica coinciden con la disposición de ciertos servicios como el sistema de salud regional (Amdam, 2002).

La planificación regional así entendida descentraliza el proceso de planificación; fomenta la participación simultánea de actores públicos, privados y comunitarios de diversos municipios; permite soluciones innovadoras; y, acerca al ciudadano a la toma de decisiones. No obstante, este tipo de planificación depende de la conformación de un equipo administrativo intermunicipal con una asignación presupuestaria propia que aunque representa un rubro relativamente pequeño para las municipalidades es el principal problema de este sistema.

La capacidad de obtener financiamiento es el punto clave de la planificación regional noruega, por lo que se ha desarrollado una proyección anual en este sentido, mediante programas que coordinen la obtención de fondos locales, regionales y nacionales, tanto dentro como fuera de las distintas áreas de actuación. Sin embargo, existe cierto recelo por parte del gobierno

central de volver demasiado fuerte a la planificación intermunicipal, por lo que no se han desarrollado políticas complementarias dejando incompleto este proceso (Ibíd.).

Pese a estas dificultades casi todos los municipios noruegos cuentan hoy en día con algún proyecto intermunicipal y forman parte de al menos una 'junta de planificación regional'. En términos generales, la planificación intermunicipal ha logrado movilizar recursos, colocar proyectos de interés local en la agenda nacional y resolver problemas transversales tanto a los distintos niveles de gobierno como a los diversos ámbitos de la ordenación sectorial tradicional.

3.2.3. Planes de acción en el Reino Unido

A partir de 2004 en el Reino Unido se formuló un nuevo sistema de planificación basado en un marco de desarrollo local con una serie de estrategias regionales. En el antiguo sistema los planes de desarrollo correspondían a las estrategias y los objetivos de dichos planes, mientras que en el nuevo sistema los planes de desarrollo local deben concordar con las estrategias regionales y una serie de prioridades subregionales. Se deja constancia de estas relaciones entre distintos niveles a través de los 'acuerdos de área múltiple' (Gallent y Shaw, 2007).

El antiguo sistema basado en los diagnósticos sectoriales es reemplazado por una visión transversal,

integral y participativa. La planificación se presenta como proceso y producto de la comunidad, reflejo de las aspiraciones locales, ya no se trata sólo de definir el uso y la ocupación del suelo sino de garantizar los servicios de salud y de educación, la cohesión de la comunidad, la calidad del medio ambiente y de afrontar múltiples problemas pasados por alto en el sistema anterior.

El sistema implantado en 2004 se convirtió en una alternativa de planificación ideal para el borde urbano-rural a través de los 'planes de acción' llevados adelante por una 'entidad estratégica local'. Estas nuevas herramientas de planificación propiciaron el reconocimiento del potencial económico, social y ambiental de los bordes. Bajo el nuevo sistema las autoridades locales pudieron elaborar 'acuerdos de área múltiple' en busca de objetivos que trascendían las fronteras administrativas, particularmente relevantes en las franjas urbano-rurales, enfocándose en 'planes de acción' puntuales entre dos o más autoridades locales (Ibíd.) (**Cuadro 3.01**).

El caso de St. Helens constituye el primer ejemplo de la aplicación de 'planes de acción' en un borde urbano-rural del Reino Unido. En 2004 la región de St. Helens presentaba los niveles más altos de déficit en servicios de Inglaterra, especialmente en las franjas urbano-rurales alrededor de la ciudad de St. Helens y el resto de sus asentamientos menores (**Fig. 3.05**). Sin embargo, era una de las zonas con mayor partici-

Planificación regional noruega

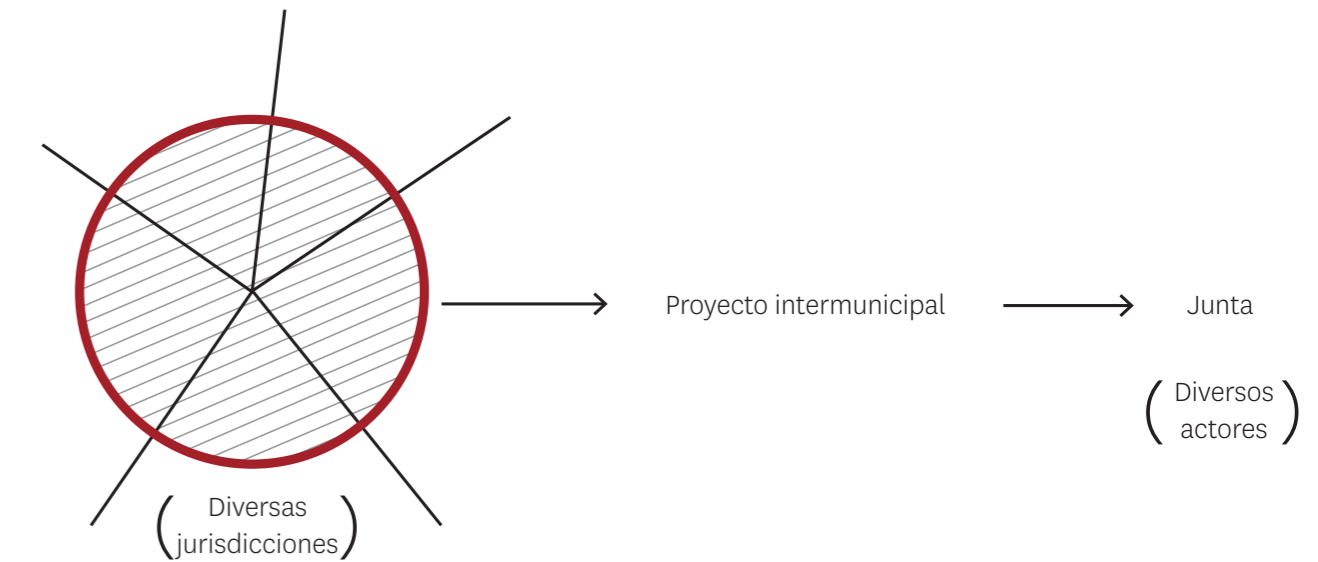


Figura 3.04. Esquema de la planificación regional noruega, basada en proyectos intermunicipales | Elaboración: propia

pación ciudadana en programas de desarrollo, ya que al tratarse de una antigua región industrial sus pobladores habían participado en proyectos de regeneración ambiental y reutilización de la infraestructura industrial para negocios comunitarios de menor escala (Gallent et al., 2004).

El plan de acción se centró en: a) mejorar los bordes urbano-rurales de la región en términos de accesibilidad a servicios de salud, recreación y educación, y b) crear un paisaje más boscoso y multifuncional. Gran parte de las autoridades locales involucradas se encontraban motivadas con el proyecto lo que facilitó parte del trabajo, además intervinieron múltiples actores tanto del sector público, como del privado y asociaciones de voluntarios. Los diferentes grupos se repartieron distintas funciones a diversas escalas y se recogieron las iniciativas existentes que revelaron un conocimiento previo valioso para agilizar procesos. La capacidad de gestión de los distintos grupos, apoyados por las autoridades locales, permitió respaldar iniciativas, generar varias políticas y resolver problemas puntuales como la construcción de un centro de salud, un aula, un centro de reciclaje, un puente; la delimitación de un área de reserva; entre otros. Terminada esta primera etapa del proceso de planificación fue necesario generar una estrategia puntual como parte de un nuevo marco de desarrollo local, y se redactaron tanto el plan como los distintos programas y proyectos. La experiencia de St. Helen demostró las ventajas y posibilidades de los ‘planes de acción’

como instrumentos para reunir iniciativas de intervención de distintos actores, particularmente en los bordes urbano-rurales (Gallent y Shaw, 2007).

El nuevo sistema de planificación busca promover una aproximación más proactiva y cercana a los pobladores; garantizar mayor consenso, confianza y transparencia; desarrollar un enfoque espacial más amplio; integrar políticas de distintos niveles de gobierno; y, asegurar la sostenibilidad de las reformas. Por otro lado, los ‘planes de acción’ permiten reconocer los valores de territorios híbridos y ambivalentes como los urbano-rurales. Sin embargo, para su correcta aplicación se requiere mayor flexibilidad en la creación de los documentos de planificación y la formulación de los planes, que se proyectan con un horizonte de 10 años para lugares específicos. Pese a la exitosa experiencia en St. Helen se han desarrollado pocos ‘planes de acción’ en el Reino Unido debido al recelo de ciertas autoridades a reemplazar la planificación convencional por un sistema basado en proyectos estratégicos y locales (Ibíd.).

3.2.4. Planificación supramunicipal en Aragón

Este ejemplo tiene lugar en la comunidad autónoma de Aragón en España, donde los objetivos primordiales de la política territorial buscan la igualdad, el descenso de las disparidades regionales y el equilibrio del sistema urbano. En la década de los 80 la comunidad autónoma elaboró un marco de referencia

instrumental bajo los principios de: protección y conservación, capacidad de sostenimiento (incremento de la renta como un signo de mejor calidad de vida), complementariedad (diversidad y calidad de los servicios públicos), y articulación territorial (distribución adecuada de las actividades económicas y los servicios públicos, bajo el criterio de la rentabilidad social). En la década de los 90 Aragón reforzó su interés por definir áreas específicas en las cuales precisar actuaciones y prioridades, mediante las ‘directrices parciales territoriales y sectoriales’. Finalmente, en 2009 aparecieron diversas directrices referidas a: zonas o comarcas; elementos o sectores de ordenación; áreas con determinadas actividades económicas o administrativas; y, zonas geográficas supramunicipales homogéneas, además de una directriz especial de urbanismo. A las zonas supramunicipales correspondían los ‘planes supramunicipales’. Por otro lado, en esos años surgieron los ‘Planes y proyectos de Interés General de Aragón’ (PIGA), figura intermedia de planificación entre la ordenación urbanística y la territorial (Ruiz-Varona, 2014).

Desde entonces los instrumentos que han alcanzado mayor atención en los últimos años son aquellos de escala supramunicipal, destacándose los PIGA como los más interesantes pues autorizan actuaciones en suelo tanto urbanizable como no urbanizable en caso de grandes equipamientos, redes e infraestructuras de servicios públicos de interés general dentro un área determinada o en caso de planes y proyectos re-

Características de los planes de acción para las franjas urbano-rurales

Incluyentes	Enfoque participativo que congregue a todos los interesados con el fin de crear consenso
Interconectados	Interacción entre diversos territorios mediante el planteamiento de objetivos más amplios
Integrados	Integración de la franja urbano-rural con otras zonas urbanizadas, con una visión más abierta hacia lo rural que incluya además la afectación al paisaje
Sostenibles	Enfoque sostenible que corresponda a una gestión a largo plazo de sus recursos en lugar de soluciones inmediatas
Visionarios y prácticos	Promoción de iniciativas innovadoras pero viables
Espacialmente variables	Conexión de lo local con otras escalas, desde una perspectiva más amplia que permita analizar lo que sucede dentro de la franja urbano-rural a partir de las agendas subregional y regional
Con calidad en su gestión	Adecuada gestión y supervisión económica de largo alcance, que calce con la agenda de planificación del gobierno central

Cuadro 3.01. Características de los planes de acción en el borde urbano-rural | Fuente: Gallent y Shaw, 2007, p. 626 | Elaboración: propia



feridos al ámbito territorial-urbanístico que requieran una vinculación entre municipios. Este instrumento se inserta en las figuras propias de la ordenación territorial aunque responde a actuaciones típicamente urbanísticas, no obstante debe ser complementado por ‘programas de coordinación del planeamiento urbanístico’ entre municipios. Como garantía de una conexión entre ordenación urbana y territorial se debe priorizar el diseño de herramientas operativas (Manero, 2010).

Ruiz-Varona (2014) recalca que los ‘programas de coordinación del planeamiento urbanístico’ permiten agilizar actuaciones a escala territorial según los objetivos regionales, mediante la conexión entre planificación urbana y ordenación territorial. Adicionalmente, esta autora enumera los siguientes componentes como parte fundamental de este instrumento de ordenación: a) identificación de los municipios o partes de los mismos que constituyen su ámbito; b) determinación de infraestructuras, equipamientos y servicios a considerar en la ordenación supramunicipal; c) objetivos de alcance supramunicipal; d) criterios de coordinación general para el planeamiento urbanístico municipal; e) criterios para el uso del territorio y para la clasificación del suelo en función de objetivos de alcance supramunicipal (p. 37).

Los planes supramunicipales de Aragón permiten actuar desde una plataforma distinta a la del Plan General de Ordenación Urbana, trascendiendo la plani-

ficación desde una visión netamente municipal para concebirla a partir de los requerimientos de los distintos asentamientos, considerando las diversas relaciones tanto entre poblados como entre lo urbano y lo rural.

Hasta 2014 existían más de 10 planes supramunicipales en territorio aragonés (Ibíd.), dando cuenta de la necesidad de este tipo de intervenciones, que no eran posibles bajo la estructura de ordenación territorial tradicional.

3.2.5. Planeación y control del borde bogotano

Este caso de estudio se desarrolla en la ciudad de Bogotá y se origina en la década de los 90 como respuesta a la ocupación dispersa y fragmentada del suelo bogotano. El crecimiento y la urbanización informal llevaron a repensar los instrumentos y las propuestas de ordenación territorial, en un intento por aproximarse a la relación entre estas zonas urbanas y su entorno regional. Por una parte se buscaba conservar las áreas naturales y los suelos rurales alrededor de la zona urbana, y por otra controlar la urbanización y la degradación ambiental. En este sentido la preocupación por los territorios de borde facilitó su inclusión como un componente más dentro de las políticas públicas. El siguiente paso consistió en establecer estas áreas como categorías de ordenación territorial, considerándolas como zonas de transición, como franjas

periféricas de encuentro, superando la idea de línea o frontera entre municipios (Ballén, 2014).

Es así que entre 1990 y 2013 aparecen distintas estrategias de ordenación territorial para estos espacios, que se denominaron ‘borde urbano-rural’. A lo largo de los 90 se institucionaliza la intervención en estos ámbitos mediante políticas públicas en materia de suelo, ruralidad y control de la urbanización ilegal y surgen planes de ordenamiento de los bordes occidental, norte y noroccidental, y suroriental, en los cuales concurren distintos entes distritales. La finalidad de estos planes se centró en controlar la urbanización de las reservas forestales.

En 2004 aparecen los ‘Pactos de Borde’, instrumentos de acuerdo entre diversas comunidades e instituciones del distrito para intervenir en aquellos bordes urbano-rurales con limitaciones de uso que sin embargo fueron ocupados por la población. Mediante esta herramienta se logró delimitar el concepto de borde e integrar a su planificación mecanismos de gestión y participación de diversos actores. Los bordes se consideraron como ‘territorios socioculturales’ con características de uso y ocupación particulares entre lo construido y el entorno natural. Esta herramienta se institucionalizó con el ‘Protocolo Distrital de Pactos de Borde’, documento que asignó a los bordes un rol específico dentro de la ordenación territorial bajo un tipo de ocupación desconcentrada y articulada a la región (Reina & Rojas, 2004).

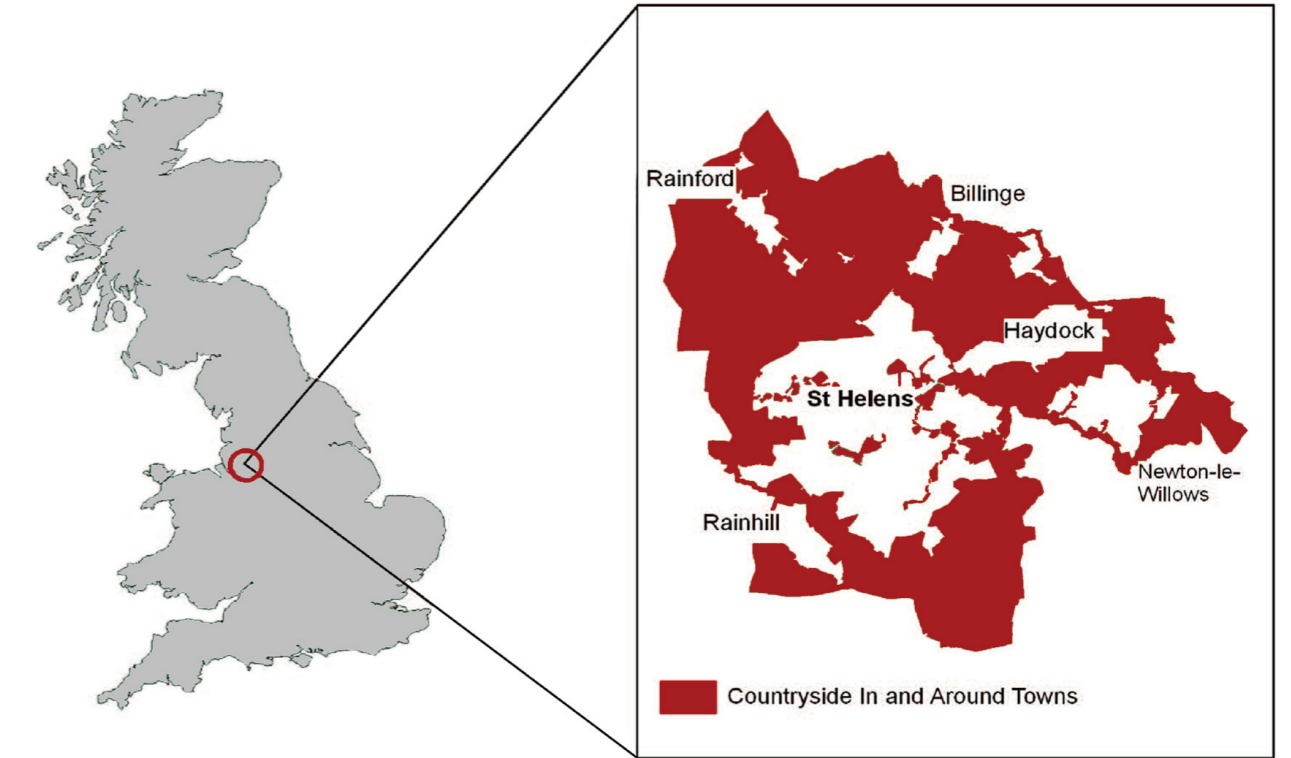


Figura 3.05. Bordes urbano-rurales en la región de St. Helens
Fuente: Gallent y Shaw, 2007, p. 629 - Elaboración: propia

El Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y la Operación Estratégica Nuevo Usme de 2006, constituyó el primer plan de borde de Bogotá donde se delimitó un área de borde urbano-rural considerada como un espacio para el reasentamiento productivo y la protección de la población campesina (Secretaría Distrital de Planeación, 2006). Con este borde se intentó consolidar una franja de protección que evitara el crecimiento de la ciudad. Esta primera experiencia desencadenó una serie de conflictos entre distintos actores y entidades, lo que supuso la ‘resignificación’ de nociones como ‘transición’, ‘modelos de ocupación’ y ‘participación’. La aplicación de este último concepto dentro del proceso de planificación evidenció la fuerte resistencia a los proyectos gubernamentales de urbanización por parte de la población campesina. Finalmente, en Nuevo Usme se elaboraron propuestas concretas de borde. En 2013, con los bordes definidos “como territorios estratégicos para la contención de la urbanización y para la consolidación de un modelo de ciudad” (Ballén, 2014, p. 35), se creó el ‘Instrumento de Planeación y Gestión de Bordes’ que permitió a cada borde determinar modelos de ocupación con participación social.

A lo largo de las últimas 3 décadas y a pesar de todos estos intentos Bogotá no ha logrado frenar su crecimiento horizontal ni delimitar sus bordes, que en la actualidad son afrontados desde diversas perspectivas como espacios para la defensa de la ruralidad o del patrimonio natural, como territorios de expansión

de la ciudad que demandan servicios más urbanos, o como áreas de interés industrial. Ballén (2014) resalta como una de las razones para este fracaso a la distancia entre la política pública que tiene un trasfondo retórico y el carácter práctico de las distintas dinámicas que se juegan en dichos territorios. Esta autora menciona la condición múltiple de los bordes remarcando sus diversas dimensiones (física, normativa, simbólica, cultural, etc.), y señala cómo éstas son excluidas en distinta medida en la ordenación territorial. Cierra su evaluación apuntando cómo en la experiencia bogotana se ha sobrestimado el poder de los actores sociales frente a las presiones del mercado, que siempre encuentra vacíos en las estrategias gubernamentales y las utilizan para sus fines. También subraya la importancia de esclarecer las obligaciones concretas de las instituciones involucradas en este tipo de planes.

3.2.6. El caso ecuatoriano

Esta aproximación al modelo ecuatoriano representa un intento por comprender la situación actual de la ordenación territorial en el país, con la finalidad de explorar las posibilidades de planificación de los bordes urbano-rurales. En términos generales puede resaltarse la predominancia del planteamiento metodológico de Domingo Gómez (2008). Esta propuesta es asumida por la SENPLADES y adaptada al contexto ecuatoriano en la metodología presentada por Pauta (2013).

En el análisis de los distintos métodos para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el Ecuador, elaborado por Chuquiguanga (2014) se revisan por separado tres planteamientos: la metodología de ordenación territorial de Gómez, la metodología para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de Pauta, y la ‘Guía de contenidos y procesos para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias’ de la SENPLADES.

Según Chuquiguanga (2014) la metodología de Gómez precisa un marco general de ordenación basado en 3 fases: diagnóstico, planificación y gestión, precedidas de una fase preparatoria (pre-diagnóstico), cada una de las cuales tiene definidas sus distintas etapas y herramientas de ordenación. Esta autora explica cómo Gómez aborda el sistema territorial desde el análisis de 4 subsistemas: el medio físico, la población y sus actividades, los asentamientos con sus canales de relación y el marco legal e institucional (Gómez, 2008, p. 44).

El segundo planteamiento analizado corresponde a Pauta (2013), quien propone la elaboración simultánea de planes de desarrollo y de ordenación, que deben corresponder “a un mismo modelo deseado o imagen objetivo” (Chuquiguanga, 2014, p. 53). Estos planes deben realizarse en los 5 niveles de gobierno por lo que la metodología propuesta es replicable a todos ellos y está compuesta de 10 momentos que

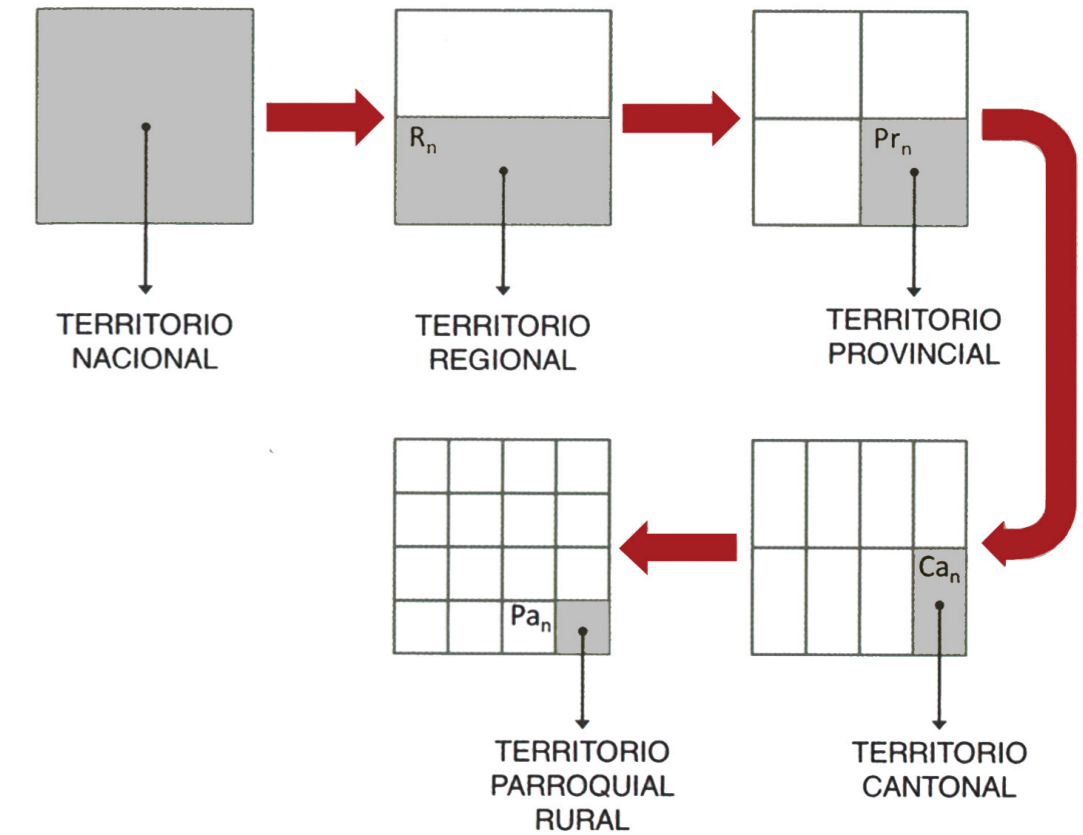


Figura 3.06. Niveles de gobierno y de ordenación territorial en el Ecuador | Fuente: Pauta, 2013, p. 125, 146

van desde el diagnóstico integral del sistema territorial a la fase de gestión, pasando por la prospectiva, la articulación entre niveles de planificación, la imagen objetivo, los lineamientos de planificación, el modelo territorial objetivo, la normativa, el conjunto de planes, programas y proyectos y las medidas de gestión.

Chuquiguanga (2014) analiza además la guía para la formulación de planes elaborada en 2011 por la SENPLADES y actualizada al marco legal del COOTAD (2010), el COPFP (2010) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) del Ecuador. Esta guía promueve la planificación participativa y la proximidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a la población, además de sugerir el estudio de las posibilidades de gestión y planificación de cada GAD para así ajustarse a sus capacidades reales.

Los 3 planteamientos revisados por esta autora se aplican a territorios perfectamente delimitados dentro de la organización territorial. Gómez (2008) define 6 niveles o jerarquías de los sistemas territoriales: supranacional, nacional, regional, subregional, local y particular; y puntualiza que a cada nivel corresponde una escala de estudio, diagnóstico y planificación (p. 45). Pauta (2013) menciona 5 niveles de gobierno previstos en la Constitución ecuatoriana de 2008, que cuentan con sus respectivos límites espaciales y su correspondiente nivel de planificación: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial (p. 131). No obstante, la guía de la SENPLADES (2011) aclara que

los planes pueden abordar competencias que no le hayan sido asignadas en la Constitución y las leyes correspondientes, y que por encima de los requisitos normativos y técnicos se encuentra el beneficio de la población asentada en un territorio “al margen de dónde provengan esos servicios o cuál sea la instancia responsable” (p. 17).

En el Ecuador existen distintos niveles de gobierno (GADs) que cuentan con una delimitación espacial preestablecida -a excepción del nivel regional-, según la organización territorial vigente del país (provincias, cantones y parroquias). Actualmente la ordenación territorial se lleva a cabo de acuerdo a estos niveles de gobierno, es decir, existe una jerarquía de planificación para cada escala de gobierno (Fig. 3.06). En este sentido, el borde urbano-rural de las ciudades intermedias -como se entiende en esta investigación-, presenta una condición que aparentemente no encaja dentro del sistema de ordenación territorial nacional, ya que se trata de un área ambigua que no sólo vincula distintos GADs sino distintas escalas de intervención como la ordenación territorial y la planificación urbana.

Esta circunstancia no ha impedido que en el país se intentara plantear al borde urbano-rural como una categoría de ordenación en sí misma. Por ejemplo, en el caso de estudio: Cuenca, el Plan de Ordenamiento Urbano-POU que se encuentra en elaboración, ha buscado delimitar parte del borde urbano-rural como

una categoría de planificación (Cuenca, 2015). En este documento se propone un área de borde, a la que se denomina ‘suelo rural de expansión urbana’ y en la que concurren varios GADs parroquiales (Fig. 3.07). El POU de Cuenca establece esta categoría con base en el “nivel de uso expansión que aparece en el PDOT Cantonal” (Quezada, 2015, p.125) e intenta planificarla reconociendo sus particularidades.

Desde la academia también se han llevado a cabo una serie de estudios recientes afines al borde urbano-rural en Cuenca. Así, Hermida, Arola y Cabrera (2015) elaboran un análisis sobre las relaciones entre este borde al que denominan ‘periurbano’ y la zona urbana mediante la revisión de información geográfica y de las posibilidades de planificación y diseño en un contexto de recursos limitados. Estos autores plantean que las ciudades intermedias permiten una dinámica urbano-rural más fluida y demuestran cómo el periurbano cuencano es hoy una zona de expansión urbana incontrolada y desorganizada, que no ha sido bien delimitada. Finalmente, demarcan una posible zona periurbana (Fig. 5.10) y sugieren su intervención a través de planes de segunda escala interrelacionados y desarrollados a nivel de proyecto urbano (p. 28-29).

Un segundo grupo de trabajos académicos sobre este tema corresponde a la tesis de Santacruz (2015), Quezada (2015) y Cuenca (2015). Santacruz (2015) centra su estudio en el ‘suelo de expansión urbana’ como categoría de ordenación territorial. Si bien esta apro-

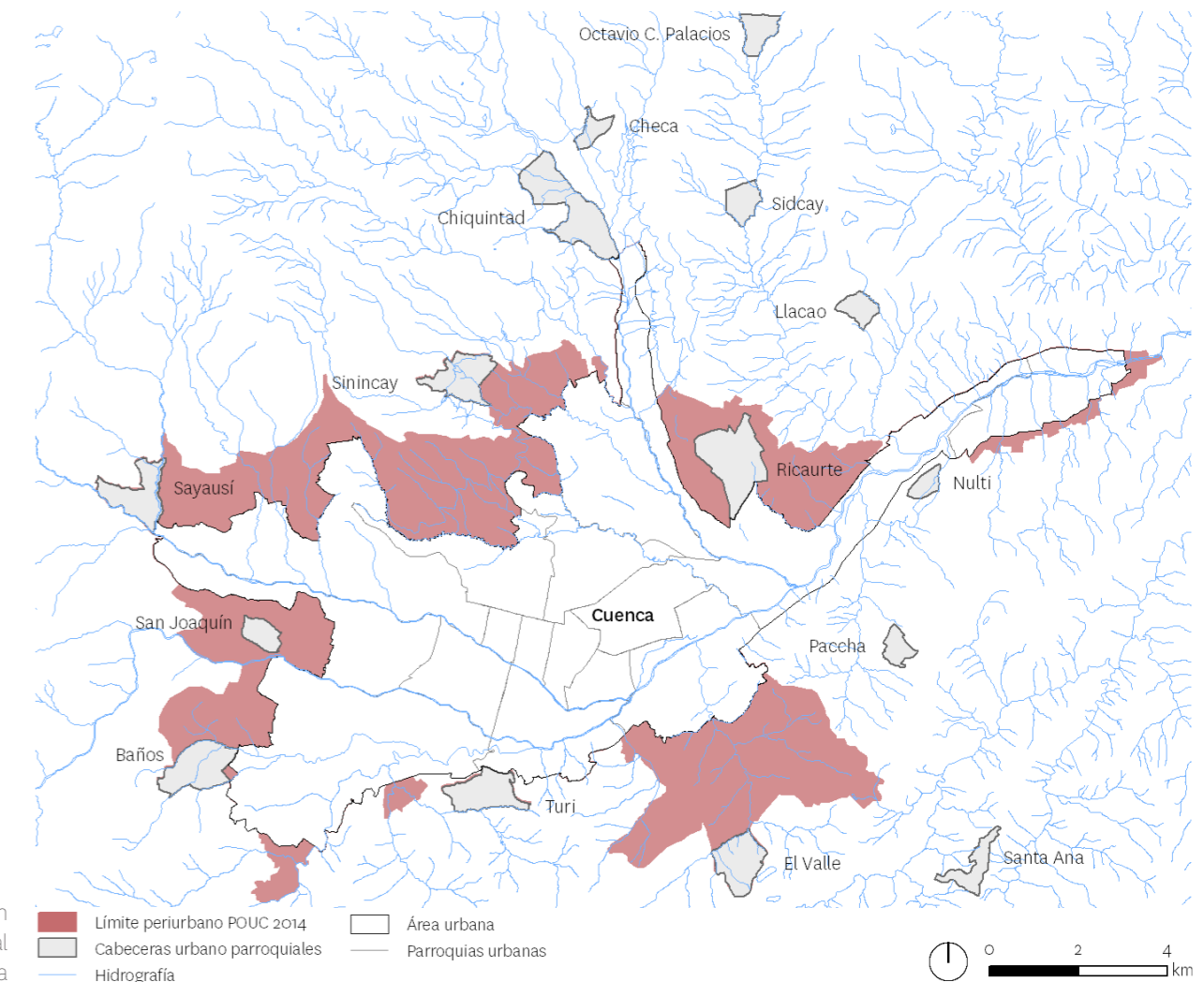


Figura 3.07. Límite del “suelo rural de expansión” propuesto en el borrador del POU de Cuenca, 2015 | Fuente: GAD Municipal Cuenca, Borrador POU, 2015 | Elaboración: propia



ximación afronta solo uno de los aspectos del borde urbano-rural y lo conceptualiza desde una visión eminentemente urbana, sugiere ya un nivel de ordenación para el estudio de estos territorios. Es así que la autora resuelve el análisis de esta categoría a nivel cantonal.

Quezada (2015) enfoca su tesis en el ‘periurbano’ al que define como “el territorio de las parroquias rurales más cercanas a Cuenca y al crecimiento de la ciudad más allá de sus límites administrativos vigentes” (p. 126), cuyas características son rurales y urbanas y muestra un tipo de ocupación dispersa. Sin embargo, la autora expone que la definición de este borde como un territorio netamente de ‘expansión urbana’ desconoce las condiciones rurales que conviven en él y conforman la base misma de su existencia (p. 112). Por otra parte, manifiesta que la planificación del periurbano debe tratarse en el Plan Parcial de Ordenación Urbanística de manera articulada con el Plan de Ordenación Territorial Cantonal y el Plan General de Ordenación Urbanística (p. 179).

Cuenca (2015) por su parte, se refiere a la ‘franja rural de influencia inmediata’, a la que denomina ‘periurbano’ y define como “anillo periférico, generalmente sobre suelo catalogado como rural y que presenta una ocupación dispersa y difusa sobre una inexistente estructura urbana, con una deficiente cobertura de infraestructuras, especialmente la vial, y fuertemente dependiente de las áreas centrales consolidadas de la ciudad” (p. 13).

Sobre esta correlación entre ordenación territorial y planificación urbana Pauta (2013) precisa: “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” (p. 184).

Tras esta aproximación al contexto actual de la ordenación territorial en el país parecería que la planificación del borde urbano-rural, entendido como una categoría de ordenación por sí misma, no encaja en la estructura vigente tanto por la confluencia de varios GADs como por los distintos niveles de planificación que vincula. Dicho escenario implica que en la planificación de estos territorios se crucen competencias y se requieran nuevos instrumentos normativos. Sin embargo, la SENPLADES (2011) remarca el carácter prioritario del bienestar de una población por encima de lo enunciado por la norma (p. 17), mientras Pauta (2013) señala la necesaria complementariedad y articulación entre los distintos niveles de planificación (p. 184, 240).

No obstante, han surgido propuestas puntuales de intervención en estos territorios, como en el caso de

Cuenca donde se ha planteado su estudio como categoría de ordenación desde diversos enfoques. Desde el gobierno local se ha abordado como ‘suelo rural de expansión urbana’ proponiendo su planificación a partir de una postura claramente urbana. Desde la academia se ha preferido el término ‘periurbano’ para su denominación, incorporando para su estudio al componente rural y fundamentando su intervención a través de la planificación urbana pero con un fuerte peso del plan cantonal.

3.2.7. Análisis comparativo

Tras el estudio de casos se observan algunas convergencias entre los distintos ejemplos revisados. El que respondan a necesidades puntuales que no han encontrado cabida en la planificación convencional constituye una de las coincidencias remarcables, situación que ha derivado además en la intervención de los más diversos actores. Este tipo de actuaciones ha requerido de una postura amplia, flexible y poco ortodoxa, que permita el desarrollo de herramientas de ordenación que trasciendan las fronteras administrativas dando paso a la planificación de territorios integrados por distintas jurisdicciones y aproximándose al borde urbano-rural desde una perspectiva tanto geográfica como urbana, desencadenando una ‘escala de intervención híbrida’.

Esta escala híbrida –conocida como escala regional-metropolitana en el caso chino, intermunicipal en

el caso noruego y aragonés y subregional en el británico-, ha propiciado la creación de instrumentos de planificación innovadores como los ‘planes de acción’ en Noruega, los ‘Planes y proyectos de Interés General de Aragón’ (PIGA) y los ‘pactos de borde’ en Bogotá. Este cambio de escala ha dotado de mayor significado a ciertas relaciones entre lo urbano y lo rural y ha visibilizado la importancia de las múltiples dinámicas entre poblados.

Por otra parte, las experiencias revisadas advierten una serie de retos a asumir como la adaptación institucional, la conformación de nuevas herramientas de ordenación, la formulación de regulaciones más flexible e innovadoras, la obtención de financiamiento y la participación efectiva, integral y transversal de la comunidad. Ya no se trata únicamente de determinar el uso y la ocupación del suelo sino de garantizar los servicios y afrontar los múltiples problemas pasados por alto en el sistema tradicional (Gallent y Shaw, 2007).

Pese a los problemas que estas experiencias afrontan –como el recelo por parte del gobierno central y ciertas autoridades, los conflictos entre actores y entidades, la escasez de fondos y la falta de una legislación flexible-, los logros alcanzados son innegables. En el caso chino, por ejemplo, la mezcla de usos como estrategia de planificación ha tenido resultados motivadores; en el caso noruego la movilización de recursos ha permitido colocar proyectos de interés local en la agenda nacional y resolver problemas transversales

tanto a los distintos niveles de gobierno como a los diversos ámbitos de la ordenación sectorial tradicional; en el caso británico los ‘planes de acción’ entre dos o más autoridades locales han facilitado la resolución de necesidades en zonas marginales; en el caso aragonés la planificación ha trascendido de una visión netamente municipal para concebirla a partir de los requerimientos de distintos asentamientos con énfasis tanto en lo urbano como lo rural; finalmente, en el caso bogotano la generación de instrumentos como los ‘Pactos de Borde’, el ‘Protocolo Distrital de Pactos de Borde’ y el ‘Instrumento de Planeación y Gestión de Bordes’ ha hecho posible institucionalizar la planificación de los bordes urbano-rurales.

En Ecuador la reflexión sobre cómo planificar estos territorios dentro de una estructura de ordenación nacional es reciente, ya que ésta se volvió efectiva a partir de 2008 con la nueva Constitución. Desde entonces existe una predominancia del planteamiento metodológico de Gómez (2008) que guarda un esquema demarcado y controlado, dentro del cual la planificación de estos territorios no tiene cabida aparente. No obstante, este autor plantea una ‘metodología específica para casos particulares’ y la presenta como una adaptación de su propuesta base, justificando su empleo en situaciones puntuales, entre ellas la ordenación del periurbano (p. 191-203). Por otra parte, Pauta (2013) concluye su estudio afirmando que los distintos instrumentos de planificación han de abordarse como un

proceso en permanente evolución y debate, que evite esquemas rígidos (p.247). Así mismo, la guía de la SENPLADES (2011) propone cierta flexibilidad en torno a las competencias asignadas a cada nivel de gobierno si con ello se alcanza el bienestar de la población.

Adicionalmente, desde la academia y el gobierno local cuencanos han surgido estudios recientes sobre la zona alrededor del área urbana, que como plantean su tratamiento como una categoría de ordenación en sí misma. La visión con que se han asumido estos estudios, especialmente desde el gobierno local, es fuertemente urbana llegando a delimitar su ámbito de estudio como la zona de expansión de la ciudad. Sin embargo, algunas investigaciones académicas hablan ya de ‘periurbano’ e incluyen en su análisis ciertos componentes desde la perspectiva rural. Estas primeras exploraciones sugieren la vinculación de distintas jurisdicciones pues el área de estudio comprende varios GADs (Figs. 3.09 y 3.10), y sondean los niveles de planificación óptimos para el tratamiento de estos territorios. Sin embargo, pese a los primeros intentos aún no se han desarrollado instrumentos de ordenación ni estrategias para abordar la planificación de los bordes urbano-rurales en el país.

Los ejemplos estudiados presentan una serie de herramientas que podrían utilizarse en el caso ecuatoriano. A continuación se exponen los primeros lineamientos metodológicos recogidos de las experiencias revisadas, que servirán de guía para la propuesta pre-





sentada en el siguiente capítulo. Resulta pertinente aclarar que, como defiende McGee (2008), no se trata de replicar de manera directa una medida importada, sino de entender otros procesos para con este conocimiento aportar al propio.

3.3. Primeras definiciones metodológicas

Como cierre del estudio de casos se trazan los siguientes lineamientos generales, dentro de los cuales se enmarcará la propuesta metodológica desarrollada en el próximo capítulo:

- La 'ordenación territorial' presenta un enfoque sistémico de análisis que deriva en la vinculación de distintas disciplinas con múltiples visiones, metodologías y herramientas.

- Los 'corredores de crecimiento' se asumen como una categoría de ordenación, que conforma a su vez una categoría más amplia: el borde urbano-rural. Asimismo, estos corredores inciden significativamente en el sistema de asentamientos y canales de relación.

- Al borde urbano-rural lo constituyen varias jurisdicciones (GADs), por lo que su planificación requiere la coordinación de diferentes actores administrativos, técnicos, sociales, económicos y culturales de los distintos gobiernos.

- Los bordes rural-urbanos, especialmente alrededor de las grandes ciudades, presentan fuertes conflictos

en términos de sustentabilidad y en ámbitos como el social, el económico y el técnico.

- Este borde debe afrontarse a una escala híbrida entre la planificación urbana y la ordenación territorial, donde confluyan tanto los componentes urbanos como rurales. Una orientación de este tipo requiere la generación de instrumentos de ordenación flexibles.

- Los instrumentos de ordenación propuestos deben trascender las fronteras territoriales, resolver aquellos problemas que la ordenación convencional pasa por alto y nutrirse además de experiencias previas.

- La participación de la comunidad en la ordenación de estos territorios debe tornarse efectiva, integral y transversal. La metodología prevista debe permitir la participación activa de los distintos actores sociales, hecho que supone un cambio en el estilo de gobierno.

- La practicidad y la sustentabilidad se consideran aspectos fundamentales dentro del proceso de planificación, que serán transversales a los distintos ámbitos analizados.

- Los distintos planes derivados de la metodología propuesta serán incluyentes, interconectados, integrados, sustentables y visionarios. La gestión constituirá parte determinante en el proceso de planificación.

Estos primeros lineamientos constituyen un marco en elaboración, perfectible y flexible que busca definir un enfoque de partida para el desarrollo de una propuesta metodológica coherente con el espacio ambivalen-

te en estudio. Por otra parte, se intenta contribuir al debate teórico sobre estos temas aportando con un pequeño giro en la manera de hacer ordenación en el país.

4.

ordenación de los corredores de crecimiento propuesta metodológica para ciudades intermedias ecuatorianas

“En otras palabras, este instrumento presenta la particularidad de que, pese a encajarse normativamente dentro de las figuras propias de la ordenación del territorio, responden a actuaciones típicamente urbanísticas”

Ana Ruiz-Varona, Planeamiento supramunicipal y construcción del territorio aragonés, España, p. 36

En este capítulo se desarrolla la metodología, resultado final de esta investigación, que recoge las conclusiones de los tres primeros capítulos -Hacia la definición de un partido teórico-metodológico, Inferencias, y Primeras definiciones metodológicas-. En un primer momento se genera una serie de reflexiones que abordan el ordenamiento del borde urbano-rural para concluir enfocándose en los corredores de crecimiento de ciudades intermedias.

El planteamiento que aquí se expone no es en absoluto conclusivo ni definitivo, se trata de un acercamiento desde la academia a la ordenación de este tipo de territorios. Los lineamientos expuestos constituyen un marco en elaboración, perfectible y flexible que busca fijar un enfoque de partida coherente con el espacio ambivalente en estudio. Adicionalmente, se intenta contribuir al debate teórico sobre estos temas aportando con un pequeño giro en la manera de hacer ordenación en el país.

4.1. Consideraciones previas

En principio, resulta pertinente revisar el marco legal y constitucional en que se inserta esta investigación, pues todo proceso de ordenamiento territorial debe acatar los lineamientos consensuados con los GADs y presentados en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Como puntos clave cabe

anotar que la Constitución Ecuatoriana establece en su Art. 275 que “La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.” El COOTAD señala en su Art. 295 que los GADs con participación ciudadana “planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción”; y en su Art. 299 que “El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales” (Pauta, 2013). En tanto, el COPFP determina en su Art. 9 principios como la calidad de vida, el buen vivir y la sustentabilidad; y en su Art. 40 fija los lineamientos y políticas del Sistema Nacional Descentralizado como la reducción de inequidades, la coordinación horizontal, la articulación intergubernamental, la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de ordenamiento territorial (Chuquiguanga, 2014).

Quezada (2015) sintetiza los lineamientos para la ordenación del periurbano incluidos en estos cuerpos normativos, mismos que se transcriben a continuación:

“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.” (p. 108).

Esta autora manifiesta además que la planificación del periurbano deberá tratarse en el “Plan Parcial de Ordenación Urbanística que complementa el nivel de planificación General Urbana y de Ordenación Territorial Cantonal” (p. 110). En este sentido, Cuenca (2015) se refiere a la complementariedad entre urbanismo y ordenamiento territorial, y elabora un análisis comparativo entre ambos con la finalidad de elegir la mejor opción para el territorio periurbano (**Cuadro 4.01**). Este autor determina como principal diferencia la escala de trabajo, pues el urbanismo requiere un mayor detalle que permita racionalizar el uso del suelo, siendo el encargado de prolongar la planificación territorial hacia la urbana. Señala por ejemplo la importancia del sistema de ciudades abordado en la ordenación territorial, para una adecuada dotación de equipamientos y servicios en cada asentamiento (p. 60). Finalmente, concibe para el periurbano una “mezcla de metodologías en la que se consideran aspectos del Ordenamiento Territorial, en el sentido de realizar un análisis por componentes y de la planificación urbana, en el sentido de detallar más las pro-

Ordenamiento Territorial	Planificación Urbanística
Tiene una función ordenadora más estratégica del territorio	Tiene una función más complementaria, más detallada y operativa concentrada a un espacio puntual, que son las ciudades
Es un proceso organizador del uso y ocupación del territorio para la aplicación de los lineamientos estratégicos de desarrollo sostenible	Es un proceso de descripción, análisis y evaluación del funcionamiento de las urbes
Las ciudades constituyen puntos jerarquizados y conforman parte del sistema de asentamientos humanos	Se trabaja al interior de las ciudades, a mayor detalle
Se identifican, distribuyen, organizan y regulan las actividades humanas en el territorio	Las actividades se distribuyen detalladamente para cada uno de los sectores por tipos de usos
Se fijan los roles, funciones y actividades de los asentamientos humanos concentrados y sus posibilidades de expansión física	Se establecen operativamente los roles, funciones y actividades

Cuadro 4.01. Diferencias entre Ordenamiento Territorial y Planificación Urbanística | Fuente: Cuenca, 2015, p. 61



puestas especialmente de uso y ocupación del suelo” (p. 64).

En el primer capítulo de este trabajo de investigación se aborda a los ‘corredores de crecimiento’ como una categoría de ordenamiento inserta en otra categoría más amplia entendida como ‘borde urbano-rural’. Bajo esta reflexión, se inicia con un primer planteamiento para el borde urbano-rural en términos generales.

Considerando los fenómenos de dispersión al que se han visto sometidas las urbes ecuatorianas en las últimas décadas (Carrión, 1986), así como los problemas ecológicos, se busca un enfoque que incentive la integración campo-ciudad en lo económico, lo social y lo cultural (Pauta, 2013, p. 85), así como el crecimiento urbano compacto y sostenible (p. 229). Por otra parte, se observan conceptos como el de planificación progresiva y participativa, reconociendo la diferencia y la diversidad social y cultural desde un análisis multidimensional, sistémico y complejo (Villamizar y Luna, 2012; Gallent y Shaw, 2007). Se fija un enfoque más territorial e inclusivo que supere la idea de que el suelo no urbano es un espacio vacío y residual, revierta la condición histórica de exclusión hacia una condición contemporánea de inclusión (Villamizar y Luna, 2012), y reconozca el carácter evolutivo del territorio (Prost, 1991).

Por otra parte, el borde urbano-rural “no puede ser objeto de planificación coherente, si antes no cuen-

ta con el Plan de Ordenación Territorial Cantonal que defina su dimensión espacial y tampoco sin el Plan 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” (Quezada, 2015, p. 110). Se sugiere además la planificación del borde urbano-rural como un plan de segunda escala que, como propone Cuenca (2015), utilice instrumentos tanto de la ordenación territorial y como de la urbanística (**Anexo 1**).

Finalmente, al estar el borde urbano-rural ecuatoriano constituido por varios GADs, su planificación requiere un importante ejercicio de coordinación y articulación desde una postura híbrida. Por tanto los instrumentos requeridos deben trascender las fronteras espaciales y ser a su vez lo suficientemente flexibles para acoger la participación de variados actores en diversas situaciones.

4.2. Hacia la ordenación de los corredores de crecimiento en ciudades intermedias

Así como el ordenamiento del ‘borde urbano-rural’ requiere de los Planes de Ordenación Urbanística y Territorial (cantonal y parroquial), la planificación de los ‘corredores de crecimiento’ demanda la ordenación previa del ‘borde urbano-rural’ al que se circunscribe, la cual según Cuenca (2015) y Quezada (2015) debe tratarse mediante un plan parcial.

En consecuencia, se propone el ordenamiento de los ‘corredores de crecimiento en ciudades intermedias ecuatorianas’ como un plan de segunda escala que abordando una categoría de ordenación territorial alcance el detalle de un plan urbano (**Fig. 4.01**), pues no solo resulta coherente con la escala de trabajo sino con su ámbito de estudio. Este tipo de planes de segunda escala, tiene como fin el ordenamiento detallado de las distintas unidades territoriales consideradas de manera general en otros planes de orden superior.

El diagnóstico y la planificación de estos corredores se afronta desde una perspectiva territorial que reconozca la incidencia de esta categoría de ordenación tanto en los patrones de crecimiento urbano como dentro del sistema territorial al que se integra. Y es que se considera a los ‘corredores de crecimiento’, como se manifestó en capítulos anteriores, no solo como conectores e intermediadores de los núcleos de población, sino como articuladores urbano-rurales del sistema territorial. Esta condición de articulación es además compartida con las ‘ciudades intermedias’ que actúan como intermediadoras entre las grandes urbes, los pequeños asentamientos y la zona rural.

En el presente documento se considera entonces a los ‘corredores de crecimiento’ desde dos perspectivas, la de ciudad y la de territorio, reconociendo su papel en los procesos de crecimiento urbano y dentro del sistema de asentamientos como canales de relación. Y es dentro de esta lógica se asume una condición hí-

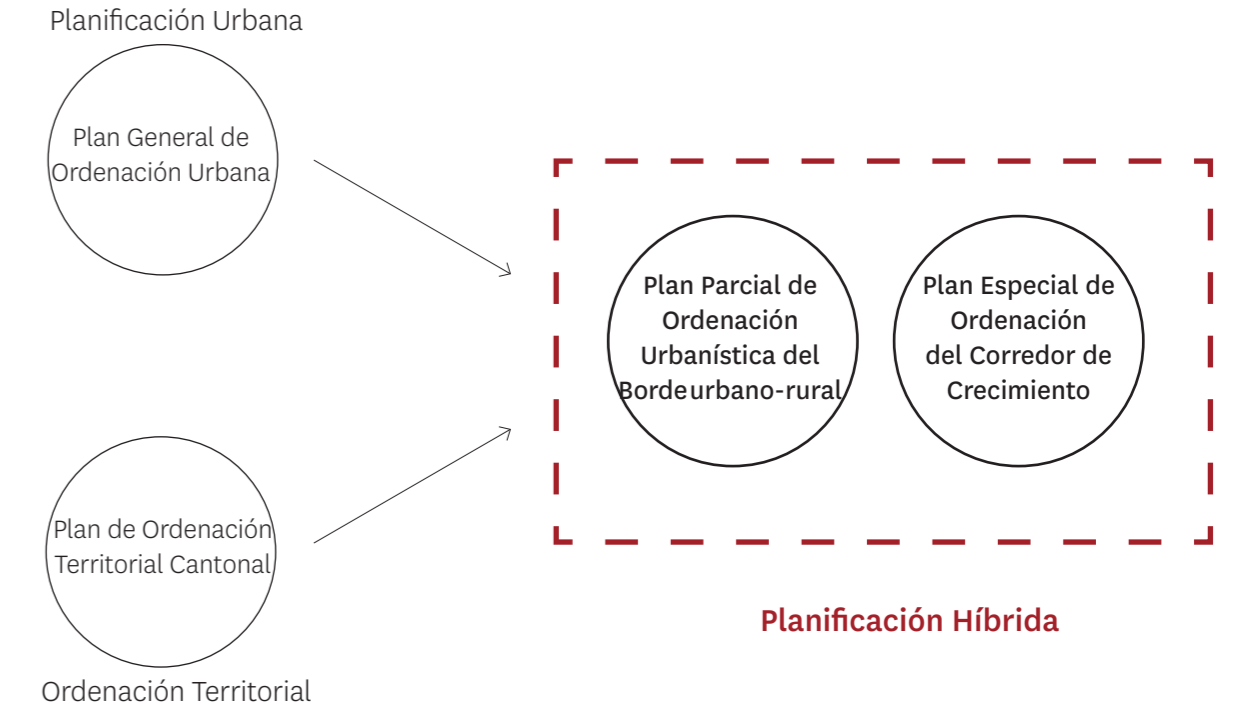


Figura 4.01. Jerarquía de planificación para los ‘corredores de crecimiento’ | Elaboración: propia

brida entre la planificación urbana y el ordenamiento territorial.

En seguida se expone un planteamiento tentativo que, como se indicó anteriormente, no debe asumirse como concluido y cerrado sino como una exploración metodológica que busca aportar al debate académico sobre la ordenación de este tipo de territorios.

4.3. Propuesta metodológica

El eje de esta investigación lo constituyen los ‘corredores de crecimiento de ciudades intermedias’, entendidos como componentes territoriales lineales que forman parte de la red de transporte, unen asentamientos humanos e inciden en los procesos de urbanización. Por otra parte, según la Ordenanza de Control para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca, los ‘corredores de crecimiento’ constituyen las vías interparroquiales que unen las núcleos mayores con centros poblados menores dentro de la zona de expansión urbana y de la zona rural (I. Concejo Cantonal, 1995, Art. 2-3). Adicionalmente estos corredores son clasificados en dos grupos, los ya ‘consolidados’ y los que se encuentran ‘en proceso de consolidación’.

Bajo estas consideraciones se intenta afrontar el diagnóstico y la planificación de estos corredores de tal manera que puedan intervenir individualmente. No obstante su ordenamiento conjunto es lo deseable,

como se observa en trabajos como el “*Growth Corridor Plans*” de Melbourne que compila la planificación de los cuatro corredores de crecimiento que parten de ese asentamiento (Growth Areas AUTHORITY, 2012).

Consecuentemente, se plantea el siguiente proceso para ‘el diagnóstico y la planificación de los corredores de crecimiento en ciudades intermedias’. La propuesta se estructura siguiendo las fases de la ordenación oficial (preparatoria, de diagnóstico, de prospectiva y de planificación). Sin embargo, se insisten en que éstas no deben asumirse en absoluto como etapas cerradas pues como se verá a continuación en los talleres de trabajo participativo se abordan varias fases de manera simultánea. Cabe remarcar que en la explicación se da especial énfasis a los aportes mientras se refiere brevemente a las secciones tomadas de la metodología de Gómez (2008) y Pauta (2013).

En la primera etapa de cada fase la propuesta se aproxima a la ordenación territorial para más adelante alcanzar el nivel de detalle de la planificación urbana. Por otra parte, se incorpora el análisis de aspectos relacionados a la condición urbano-rural de los corredores y se intenta pasar de una postura reguladora a otra flexible e innovadora, mediante la planificación progresiva y participativa, a la que en adelante llamaremos ‘comunitaria’.

4.3.1. Fase preparatoria

1) Se inicia con la delimitación del corredor y su área

de influencia con base en la demarcación previa del borde urbano-rural que lo contiene. Delimitación que debe hacerse considerando el subsistema de asentamientos y sus canales de relación –modelado a escala cantonal-, no en función de una única ciudad, lo que permite un enfoque más amplio a nivel territorial.

Son múltiples las variables que pueden aportar en la determinación de lo urbano-rural. Avram (2009) revisa algunas como el margen de la superficie construida, la transición de usos rurales a urbanos, la discontinuidad entre lo urbano y lo rural, el nivel de presión ejercida por el centro urbano, la densidad poblacional, la política territorial y administrativa, la continuidad de servicios urbanos, la economía, el grado de accesibilidad vial, el paisaje y el modo de vida.

En ciertos casos los corredores de crecimiento se encuentran definidos aunque no exista un plan parcial para el borde urbano-rural, como ocurre en la Reforma, Actualización, Complementación, Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Crecimiento Territorial del cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano, documento donde se concibe a los corredores de crecimiento como una categoría de ordenación y se los clasifica en ‘consolidados’ y ‘en proceso de consolidación’. Sin embargo, para la delimitación del borde urbano-rural se vuelve necesario partir de una visión territorial y en este caso corresponde revisar el sistema de asentamientos y sus canales de relación no solo en la primera corona

Cuadro 4.02. Esquema de la fase preparatoria | Elaboración: propia

FASE PREPARATORIA		
Objetivos	Contenidos	Resultados
Generar las condiciones adecuadas para la planificación del corredor	Delimitación previa del área de estudio	Límite provisional del área de estudio
	Revisión de los planes de orden superior	Determinaciones de orden superior
	Conformación del equipo técnico, cronograma y estimación del presupuesto general	Inicio de la elaboración del plan Acuerdos y convenios entre GADs (contratos).
	Constitución del ente gestor del plan y del sistema de gestión	Inicio de la fase de gestión
	Primer taller de planificación comunitaria	Aprobación del límite del área de estudio, el presupuesto general y los objetivos generales del plan

Cuadro 4.03. Correspondencia entre los componentes del ordenamiento territorial y los diagnósticos sectoriales de la ordenación urbanística | Fuente: Cuenca, 2015, p. 92 - Elaboración: propia

Componentes del diagnóstico según el Ordenamiento Territorial	Estudios sectoriales del diagnóstico según la Ordenación Urbanística
Medio físico	Delimitación, clima, agua, materiales, procesos y formas, suelos, paisaje, amenazas y riesgos
Población y actividades	Demografía, aspectos económicos, uso de suelo
Asentamientos humanos y canales de relación	Características de ocupación del suelo, vivienda, vialidad, transporte, equipamientos, infraestructura, patrimonio
Marco legal e institucional	Instrumentos de planificación y marco legal vigentes, mapeo de actores



de asentamientos –cabeceras parroquiales-, sino en la segunda.

Esta primera delimitación debe revisarse y ajustarse en el taller de trabajo al que asisten actores administrativos, políticos, sociales, económicos y culturales, interesados en integrarse a la planificación del corredor.

2) Se ha de partir de la planificación previa del borde urbano-rural al que se integra el corredor, que a su vez se deriva de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal y Parroquial, y del Plan General de Ordenación Urbanística. Es decir, su ordenamiento debe ajustarse al enfoque y a las determinaciones de los planes superiores o de ser el caso indicar las modificaciones pertinentes.

3) Ya con el límite provisional del área de ordenamiento se conforma el equipo técnico de trabajo incluyendo, como en el caso del borde urbano-rural, a todos los GADs involucrados (municipal y parroquial). Este aspecto resulta primordial ya que permite ampliar la mirada a todo el territorio y propiciar la generación de un sistema de planificación entre el GAD Municipal y los distintos GADs Parroquiales involucrados, con ello se promueve un enfoque más inclusivo que potencie además la planificación desde y en lo parroquial.

Es aconsejable que los promotores del plan no sean exclusivamente entes administrativos o gubernamen-

tales, sino parte de los actores involucrados en la ordenación del borde urbano-rural que se interesen en la planificación del corredor.

Se establece la participación de cada GAD en términos de financiamiento, poder de decisión y articulación, considerando sus competencias (**Anexo 2**) y reconociendo el papel del GAD Cantonal como “gestor principal de la coordinación y cooperación a través del Plan de Ordenación Territorial Cantonal” (Pauta, 2013, p. 242), y del Plan General de Ordenación Urbanística.

Esta tarea termina con la elaboración del presupuesto relativo al personal y un cronograma de tareas. Con base en estos dos documentos se elabora una estimación del presupuesto general, los cuales serán sometidos a debate en el primer taller de trabajo.

4) La fase de gestión empieza con la conformación del ente gestor, que de preferencia debe derivarse del ente gestor del borde urbano-rural y estar constituido no sólo por órganos políticos y técnicos, como señala la Pauta (2013, p. 204), sino por miembros representativos de la comunidad y otros actores sociales. Las medidas de gestión arrancan en este punto, aunque pueden iniciar desde el momento mismo en que se concibe la planificación del corredor durante la formulación del plan parcial de ordenación urbanística del borde urbano-rural respectivo. Para la construcción de esta entidad debe considerarse lo previsto en el COPFP sobre el Consejo de Planificación Cantonal y

el Consejo de Planificación Parroquial Rural (Arts. 28, 29).

A la conformación del ente gestor se suma la definición de los flujos de decisiones e información con lo cual queda establecido el sistema de gestión.

5) Constituidos el equipo técnico y el sistema de gestión se convoca a un primer taller de trabajo a actores administrativos, políticos, sociales, económicos y culturales, en el que se verifica la delimitación previa del área de estudio, se resuelven temas sobre el financiamiento de la planificación y se precisan ciertos objetivos generales del plan. Se expone además la agenda para el diagnóstico y se establecen los puntos clave a profundizar durante esta fase. Resulta esencial incluir representantes de la zona rural circundante, dado el papel de intermediación que cumplen los corredores y la necesidad de una visión incluyente e integral.

En el **Cuadro 4.02** se proponen los objetivos, contenidos y resultados esperados de esta fase.

4.3.2. Fase de diagnóstico

6) Con los insumos del taller se da inicio a la fase de diagnóstico, revisando además el material existente para esta etapa en los planes de orden superior respectivos (de ordenación territorial cantonal y parroquial, y general y parcial de ordenación urbanística). Luego se procede a la elaboración del diagnóstico a

FASE DE DIAGNÓSTICO

Objetivos	Contenidos	Resultados
Analizar y caracterizar los componentes del diagnóstico	Medio físico (Delimitación, clima, agua, materiales, procesos y formas, suelos, paisaje, amenazas y riesgos)	Caracterización de los componentes del medio físico
	Población y actividades (Demografía, aspectos económicos, uso de suelo)	Caracterización de los aspectos de la población y sus actividades
	Asentamientos humanos y canales de relación (Características de ocupación del suelo, vivienda, vialidad, movilidad y transporte, equipamientos, infraestructura, patrimonio, articulación urbano-rural)	Caracterización de los asentamientos humanos y sus canales de relación
	Marco legal e institucional (Instrumentos de planificación y marco legal vigentes, mapeo de actores)	Definición del marco legal, institucional y comunitario
Realizar la síntesis del diagnóstico Identificar conflictos de uso	Síntesis del diagnóstico	Problemas y potencialidades Modelo territorial actual

Cuadro 4.04. Esquema de la fase de diagnóstico | Elaboración: propia

FASE DE PROSPECTIVA

Objetivos	Contenidos	Resultados
Formular el modelo deseado (imagen objetivo)	Escenarios (tendencial, óptimo, concertado)	Escenarios
	Definición del sistema de objetivos	Sistema de objetivos
	Modelo territorial objetivo	Imagen objetivo

Cuadro 4.05. Esquema de la fase de prospectiva | Elaboración: propia



escala territorial, es decir con el análisis del ámbito de estudio por componentes (medio físico, población y actividades, asentamientos humanos y canales de relación, y marco legal e institucional) como en el ordenamiento territorial y no por diagnósticos sectoriales (reseña histórica, delimitación del área de estudio, demografía, aspecto socioeconómicos, medio físico, ocupación del suelo, uso del suelo, vialidad y movilidad, infraestructura y servicios, equipamientos comunitarios, vivienda, patrimonio, paisaje, aspectos administrativos y legales) como en la ordenación urbana (Cuenca, 2015, p. 90). No obstante, existe correspondencia entre los diagnósticos sectoriales de la planificación urbana y los componentes de la ordenación territorial, como se observa en el siguiente cuadro.

Se incorpora una sección referida a la ‘articulación urbano-rural’ dentro del componente relacionado a los asentamientos humanos y canales de relación. En este apartado se revisan los flujos y las relaciones campo-ciudad además de la incidencia del corredor en las transformaciones territoriales, evidenciando de ser el caso los procesos de segregación y conflicto.

7) Se cierra esta etapa con la formulación del diagnóstico síntesis, utilizando instrumentos como grafos, fichas y árboles de problemas y potencialidades, para concluir presentando el modelo territorial actual. Este último aunque a nivel de ordenación territorial debe dar paso a la elaboración de otros modelos a mayor

detalle durante la fase de planificación.

En el **Cuadro 4.04** se muestran los objetivos, contenidos y resultados esperados de esta fase.

4.3.3. Fase de prospectiva

8) Comprende la construcción de la imagen objetivo provisional desde una visión territorial pero a mayor detalle, que recoja los requerimientos a escala cantonal en general y parroquial a través de un sistema de objetivos claro. La imagen objetivo debe validarse mediante un taller de trabajo con distintos actores -similar al primero-, donde además se presenta el diagnóstico y un primer listado de las posibles medidas para alcanzar la imagen objetivo, ambos abiertos a los aportes surgidos en el taller. Resulta esencial la intervención del ente gestor para analizar la factibilidad, especialmente económica, de ciertas medidas y sus potenciales fuentes de financiamiento.

En el caso ecuatoriano uno de los objetivos estratégicos en la planificación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias debe apuntar justamente al control de los procesos de urbanización expansiva e insostenible reflejados en este tipo de urbes en el país (Hermida, Hermida, Cabrera y Calle, 2015), problemática citada en el segundo capítulo de esta investigación.

En el **Cuadro 4.05** se proponen los objetivos, contenidos y resultados esperados de esta fase.

4.3.4. Fase de planificación

9) Como primer paso se realizan los ajustes al diagnóstico y a la imagen objetivo, con lo que arranca la fase de planificación mediante un taller reducido donde participa el equipo técnico, la administración y el ente gestor para elaborar los lineamientos generales de ordenación. Con estos insumos se desarrolla el plan por componentes a escala de ordenación urbanística, y se identifican las medidas de intervención a mayor detalle que en el plan parcial del borde urbano-rural (programas, proyectos, ordenanza y otras acciones) (Cuenca, 2015, p. 90). En un nuevo taller ampliado se expone el plan, donde se debe llegar a acuerdos entre los distintos actores y establecer priorizaciones tanto en términos de normativa como de programas. En la etapa de priorización el ente gestor juega un papel primordial pues es el encargado de analizar la factibilidad económica de las medidas propuestas, factor determinante al momento de materializar el plan.

10) Con especial atención en el aspecto económico se realizan los ajustes pertinentes al plan, de preferencia éste debe ser aprobado mayoritariamente en un taller final, luego del cual el ente gestor concluye el programa de puesta en marcha y de seguimiento y control, en función de las priorizaciones detectadas.

En el **Cuadro 4.06** se exponen los objetivos, contenidos y resultados esperados de esta fase.

Cuadro 4.06. Esquema de la fase de planificación | Elaboración: propia

FASE DE PLANIFICACIÓN

Objetivos	Contenidos	Resultados
Establecer determinantes de uso y ocupación del suelo	Segundo taller de planificación comunitaria	Lineamientos generales de ordenación
	Medio físico (Clasificación del suelo, sectorización)	Delimitación de sectores de planeamiento
Determinar reservas para equipamientos	Población y actividades (Distribución de la población, asignación de usos de suelo)	Distribución espacial de la población
	Asentamientos humanos y canales de relación (Características de ocupación del suelo, vivienda, vialidad, equipamientos, infraestructura, patrimonio, articulación urbano-rural)	Determinaciones urbanísticas Dimensionamiento y localización de equipamientos Lineamientos para la dotación de infraestructura Concreción del sistema vial Lineamientos para la movilidad
Definir el sistema vial y de movilidad	Medidas de intervención	Ordenanza Programas y proyectos Otras acciones
	Tercer taller de planificación comunitaria	Acuerdos y priorizaciones entre actores

GESTIÓN DEL PLAN

Objetivos	Contenidos	Resultados
Materializar el plan	Puesta en marcha	Programa de puesta en marcha Programa de seguimiento y control Rendición de cuentas
Volver efectivas las medidas de intervención	Seguimiento y control	

Cuadro 4.07. Esquema de la gestión del plan | Elaboración: propia



4.3.5. La gestión como eje transversal

A esta etapa corresponde la materialización de las propuestas, es decir todas las medidas necesarias para hacer del plan una realidad concreta (Gómez, 2008, p. 179). Como se explicó anteriormente, la gestión aparece en este método como una fase transversal a todo el proceso de planificación, que parte desde la fase preparatoria con la formación del ente gestor y el consecuente diseño del sistema de gestión, para concluir una vez formuladas las medidas de intervención en la fase de planificación, con los programas de puesta en marcha y de seguimiento y control.

En el **Cuadro 4.07** se indican los objetivos, contenidos y resultados esperados de esta fase.

Resulta esencial incorporar al programa de seguimiento y control la rendición de cuentas periódica como un ejercicio básico que permita evaluar el plan y transparentar los procesos y la toma de decisiones. Por otra parte, es fundamental profundizar en la gestión económica pues dada la dimensión espacial de estos territorios y la condición híbrida del plan, su financiamiento se torna particularmente complejo. En este sentido una mayor participación de los actores sociales contribuye al manejo cuidadoso de los fondos obtenidos mediante la gestión (Arola, 2016).

Para fomentar la participación dentro de este tipo de planes no basta con determinar la cantidad de talle-

res de trabajo comunitario, es imprescindible contar con una sociedad organizada e interesada en empoderarse de procesos como los que aquí se proponen, además de un equipo técnico y administrativo predispuesto a trabajar colaborativamente con la comunidad. En esta instancia y de ser necesario se podrían incorporar herramientas como los “Pactos de borde” bogotanos, que funcionan como instrumentos de acuerdo entre diversas comunidades e instituciones para intervenir en aquellos bordes urbano-rurales con limitaciones de uso que sin embargo fueron ocupados por la población (Ballén, 2014).

La planificación comunitaria que se promueve aquí no debe entenderse como una exigencia legal sino como un proceso sustancial protagonizado por “sujetos en redes de actores y conjuntos de acción” (Martin Pedro, 2011 citado en (Vivanco, 2013, p. 91)), donde los técnicos deben hacer de facilitadores. Se recomienda además incorporar ‘consejos ciudadanos’ entendidos como “instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2015).

Ya que los planes no constituyen un proceso cerrado sino en revisión periódica, el programa de seguimiento y control que integra la fase de gestión brindaría los insumos necesarios para realizar los ajustes pertinentes y actualizar el plan.

La propuesta metodológica completa se representa en el siguiente esquema (Fig. 4.02).

4.4. Principales aportes

La propuesta definida aquí intenta ser un pequeño aporte en la generación de una metodología para el diagnóstico y la planificación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias ecuatorianas. Este planteamiento guarda coherencia con las reflexiones concebidas en capítulos precedentes, siendo sus principales aportes los siguientes:

- La condición híbrida entre la ordenación territorial y la urbanística que se asume desde el momento mismo en que se delimita el área de estudio, pues se parte de uno de los subsistemas territoriales: los asentamientos humanos y sus canales de relación. Esta condición se manifiesta además en las fases de diagnóstico y planificación con el análisis por componentes pero a escala urbana.

- La flexibilización de los instrumentos de planificación, haciendo uso de las herramientas tanto del ordenamiento territorial como urbano. En este sentido Pauta (2013) afirma “que las ordenaciones territorial y urbanística forman un continuum sin deslinde bien definido” (p. 185).

- La conformación de un equipo técnico con delegados de los diferentes GADs involucrados -cantonal y

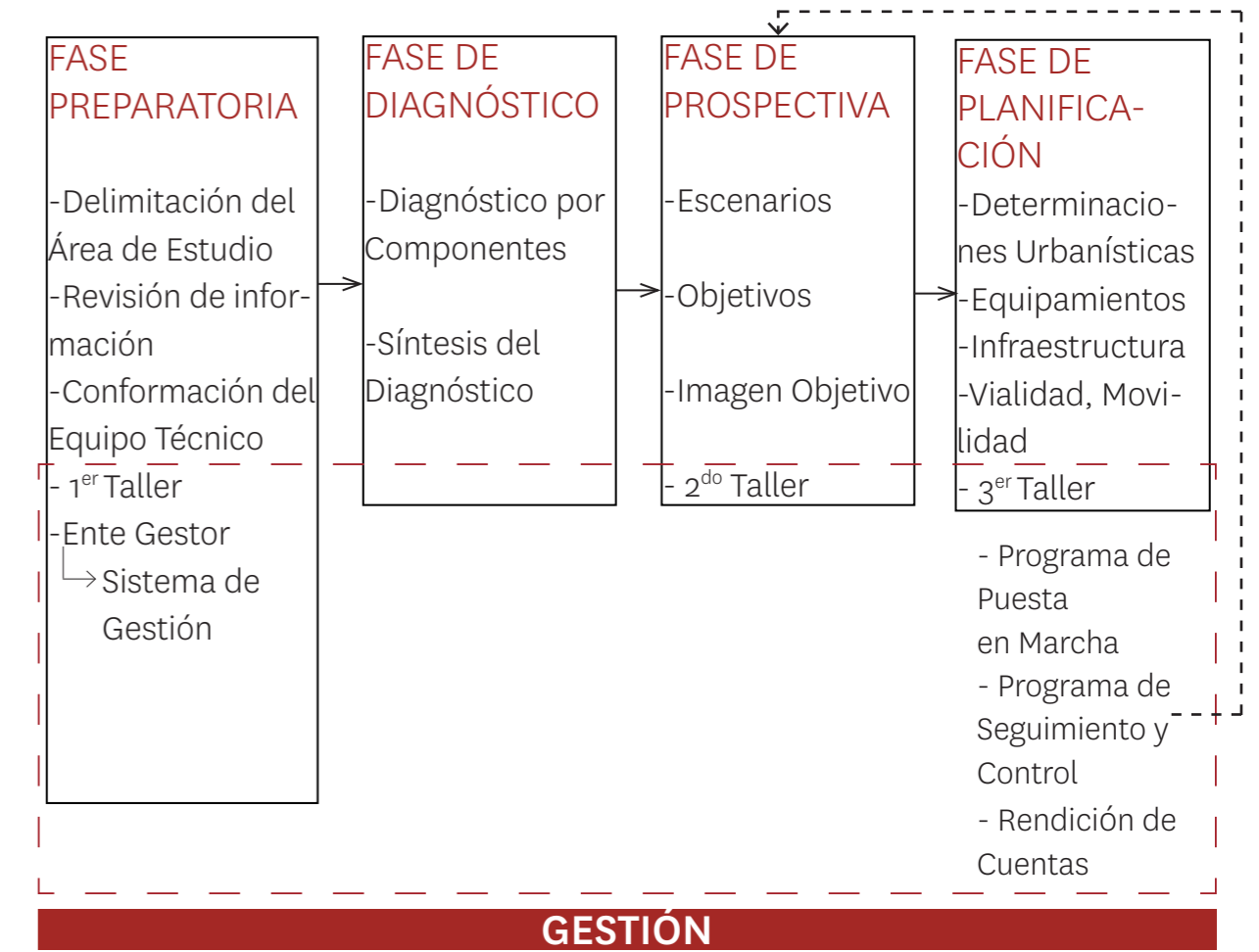


Figura 4.02. Esquema de la metodología propuesta | Elaboración: propia





parroquial-, parte de esta visión incluyente, que permite la interacción entre diversos territorios y jurisdicciones y requiere la coordinación de diferentes niveles de planificación.

- La gestión permanente a lo largo de todo el proceso, entendida no como la etapa que arranca al terminar la fase de planificación, sino como un eje transversal que aparece desde la fase preparatoria y cuyo programa de seguimiento y control facilita la revisión, el ajuste y la actualización del plan. A esto se suma el énfasis que adquiere la gestión económica.

- La rendición de cuentas periódica como parte del programa de seguimiento y control para transparentar los procesos y la toma de decisiones.

- El enfoque participativo que congrega a todos los interesados mediante los talleres de trabajo comunitario, con el fin de crear consenso, obtener insumos para la formulación del plan y aprobar las diversas fases del mismo. En este punto cabe acotar que este tipo de procesos requiere de una sociedad organizada en el ejercicio de sus deberes y derechos colectivos.

- El enfoque sustentable que supone controlar los procesos de crecimiento horizontal expansivo e insostenible reflejados en las ciudades intermedias ecuatorianas, en función además de los intereses de las zonas rurales.

- La concepción de los corredores de crecimiento

como una subcategoría de ordenación que conforma una categoría mayor: el borde urbano-rural.

- La incorporación dentro del componente ‘asentamientos humanos y canales de relación’ de una sección relacionada a la ‘articulación urbano-rural’. En ésta se revisan las relaciones y los flujos campo-ciudad así como la incidencia del corredor en las transformaciones territoriales, desde una postura que busca coherencia con el relato histórico del borde urbano-rural ecuatoriano, profundizado en el segundo capítulo.

- El nivel de detalle que se sugiere para el diagnóstico y el ordenamiento de este tipo de territorios, al definir su ordenación a escala urbanística (**Cuadro 4.01**). En este punto es imprescindible reflexionar sobre la importancia de generar planes de segunda escala en zonas como los corredores de crecimiento, anticipándose a la expansión urbana. De lo contrario, como afirma Arola (2016), los procesos de urbanización seguirán adelantándose a cualquier intento de planificación. Adoptando una posición más crítica este investigador afirma que en Cuenca no se está planificando sino legalizando.

5.

aplicación de la propuesta metodológica

ejercicio de validación

“...la emergencia de nuevas formas territoriales que desafían la caracterización tradicional de los espacios periféricos...”

Laura Ballén-Velásquez, “Desbordando” la categoría de borde, p. 32

La intención de este capítulo es evaluar la metodología de ordenación planteada aplicándola a un ejemplo concreto. Se ha elegido a Cuenca como caso de estudio dada la disponibilidad de información y estudios realizados en el ámbito que ocupa a esta investigación: el borde urbano-rural y los corredores de crecimiento. Por otra parte Cuenca representa una de las ciudades intermedias de mayor incidencia a nivel nacional y regional.

Con este fin se realiza una breve aproximación al caso de estudio, contextualizándolo en lo físico, lo social y lo normativo, para luego aplicar la propuesta a uno de sus corredores de crecimiento. Se parte con un enfoque híbrido, incluyente y sustentable, analizando el ámbito de estudio desde lo territorial y lo urbano, flexibilizando los instrumentos de ordenación en ambos casos. Cabe aclarar que el ejercicio se realiza a nivel de directrices y lineamientos generales, pues el desarrollo de un plan de este tipo requiere la intervención de un equipo de profesionales en diversas ramas durante un tiempo mayor al previsto para este ejercicio.

La valoración de la propuesta mediante su aplicación a un caso particular ha permitido realizar ajustes y pulir así este primer intento de construir una metodología de diagnóstico y ordenación de los corredores de crecimiento de ciudades intermedias ecuatorianas.

5.1. Cuenca como caso de estudio

Como se explicó en el segundo capítulo se ha optado por Cuenca como caso de estudio, debido a su papel dentro de la red de ciudades intermedias ecuatorianas y a la disponibilidad de información. Inicialmente se planteó este trabajo en torno a las ciudades, sin embargo tras el proceso de investigación y propuesta resulta imperativo ampliar la visión y pasar del análisis urbano a una visión que incluya lo rural y lo natural.

Por lo cual, se empieza con una breve revisión de las características generales a nivel cantonal y del borde urbano-rural alrededor de la ciudad de Cuenca. Esta primera contextualización del área de estudio tiene como objeto brindar una visión a escala territorial y dar paso a la aplicación de la metodología propuesta desde una perspectiva más amplia.

5.1.1. Realidad cantonal

El cantón Cuenca forma parte de la provincia del Azuay, al sur de la Sierra ecuatoriana (**Fig. 5.01**), cuenta con 366.532,9 hectáreas y 505.585 habitantes, según el último censo de 2010. Está dividido en 21 parroquias rurales más la cabecera cantonal –ciudad de Cuenca-, ésta última con una superficie de 7.299,69 hectáreas (1,99% del total cantonal) (GAD Municipal de Cuenca, 2011, tomo 1). Este cantón ocupa el 42% del territorio provincial y se extiende desde los 20 a los 4.560 msnm. (GAD Municipal de Cuenca, 2015,

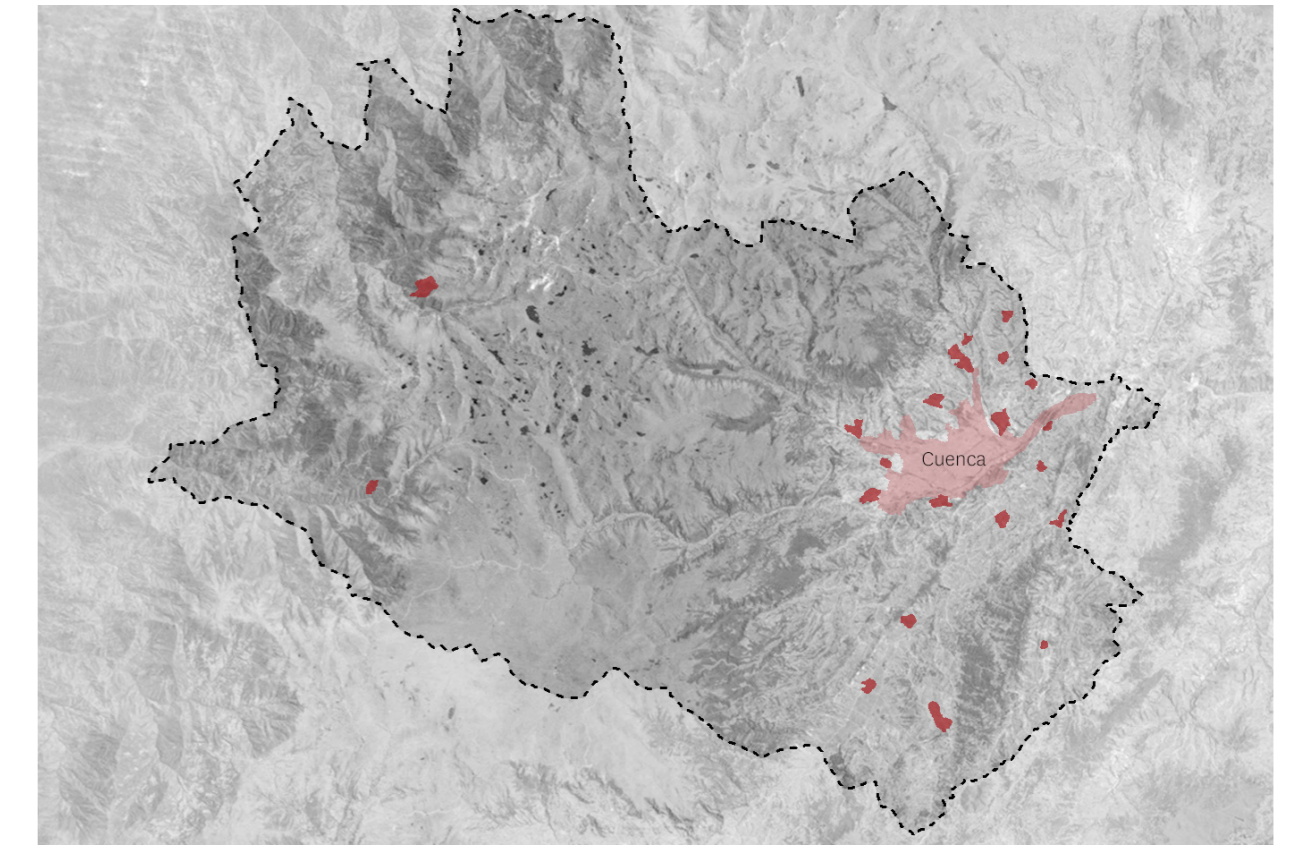


Figura 5.01. Cantón Cuenca, 2015 | Elaboración: propia



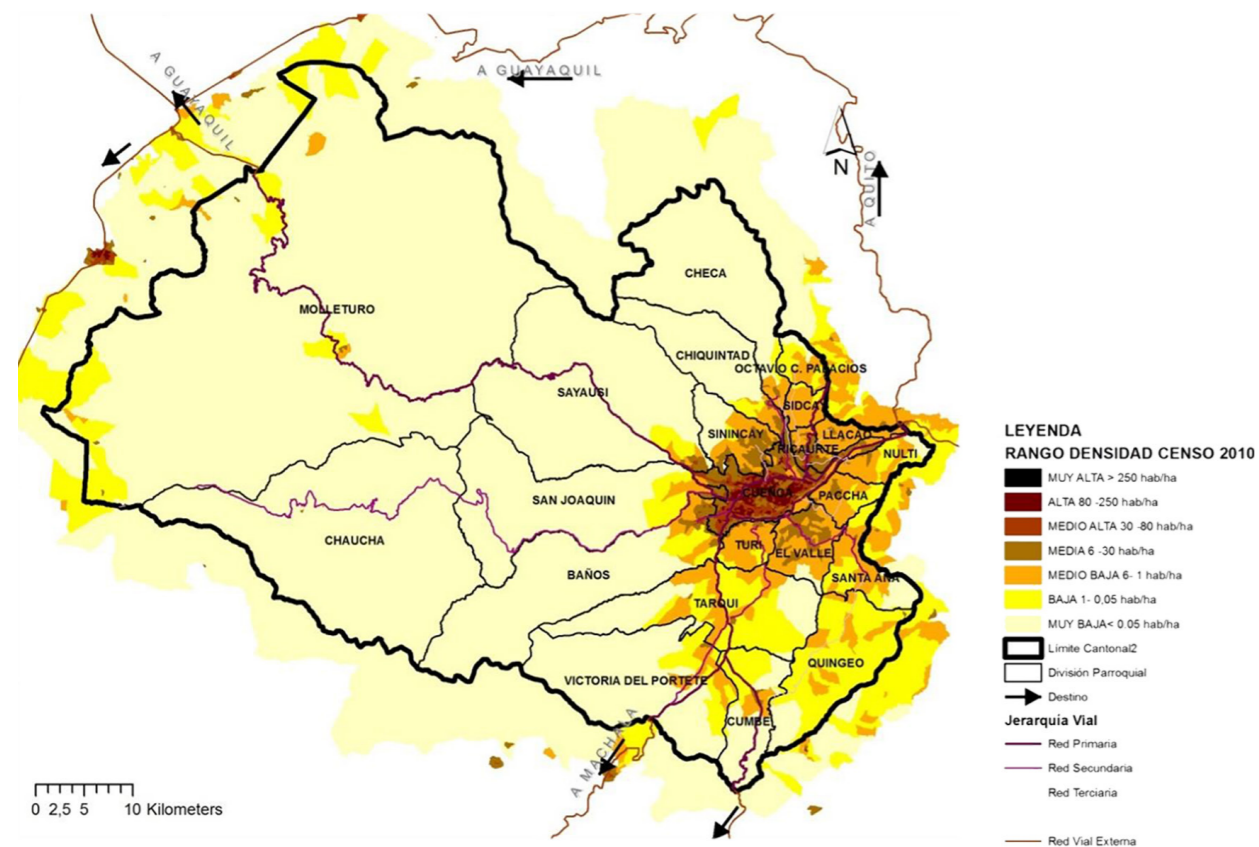


Figura 5.02. Densidad poblacional del cantón Cuenca por sector censal | Fuente: PDOT del cantón Cuenca. Actualización 2015, Tomo1, p. 402

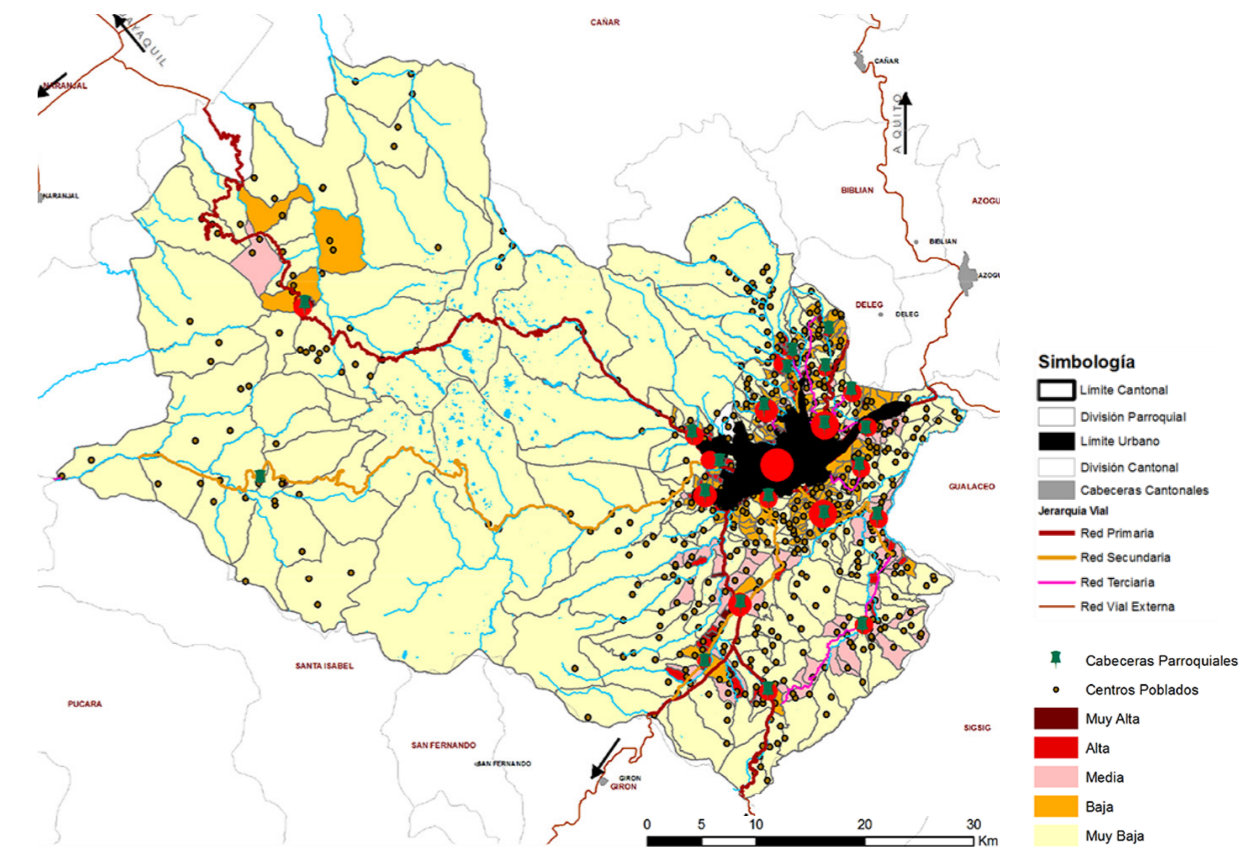


Figura 5.03. Índice de Concentración/Dispersión por sector censal | Fuente: PDOT del cantón Cuenca 2011, Tomo1, p. 155

Tomo 1, p. 20). Es además el tercer cantón más poblado del Ecuador.

La ubicación estratégica entre la Costa y el Oriente es una oportunidad para la actividad comercial y la prestación de servicios. Su geografía, determinada por la cordillera de los Andes, permite gran variedad de climas en cortas distancias. Existe además una importante área de páramo donde se ubica el Parque Nacional Cajas, ecosistema rico en fuentes de agua que derivan en un extenso sistema de lagunas, ríos, quebradas y bosques de vegetación nativa de gran importancia ambiental y paisajística. Al sur del valle interandino y en las áreas agrícolas occidentales existen suelos aptos para actividades agropecuarias (GAD Municipal de Cuenca, 2011, Tomo 1, p. 401).

De acuerdo al último censo del 2010 la densidad poblacional más alta se encuentra alrededor de la cabecera cantonal, mientras la mayor parte del territorio alcanza densidades inferiores a 0.5 hab/ha (Fig. 5.02). Siguiendo la misma tendencia el 65,64% de la población se concentra en la cabecera, mientras el 34.36% de la población restante se encuentra disperso en el resto de la superficie (Ibíd., p. 51-55). Como puede observarse en la Fig. 5.03 la cantidad de asentamientos también aumenta a medida que se acercan a la ciudad de Cuenca.

Según el último censo el 29% de la población es menor de 14 años y el 64% tiene entre 15 a 64 años

(Ibíd., p. 389). Por otra parte el 26% de la población económicamente activa se dedica al sector primario mientras el 56% al terciario y el porcentaje restante al secundario (Ibíd., p. 225).

La red vial de primer orden se encuentra en general en buenas condiciones y el sistema de depuración de aguas servidas es único en el Ecuador, aportando a la calidad ambiental. A nivel nacional el cantón Cuenca posee la más alta cobertura de servicios de agua potable (85%) y electricidad (96%).

Existe un valioso patrimonio cultural constituido por el centro histórico de la ciudad de Cuenca (Patrimonio Cultural de la Humanidad), la arquitectura tradicional de las cabeceras parroquiales, los vestigios arqueológicos, la gastronomía y las fiestas religiosas (Ibíd., p. 401).

En la Actualización del 2015 del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del cantón Cuenca se presentan las categorías de ordenación (Fig. 5.04), donde se observa que la mayor parte del territorio se encuentra catalogado para la conservación natural y la recuperación ambiental (GAD Municipal de Cuenca, 2015, Tomo 2, p. 28), especialmente en la zona de páramo y bosque natural que representan el 52.48% de la superficie cantonal (GAD Municipal de Cuenca, 2011, Tomo 1, p. 57).

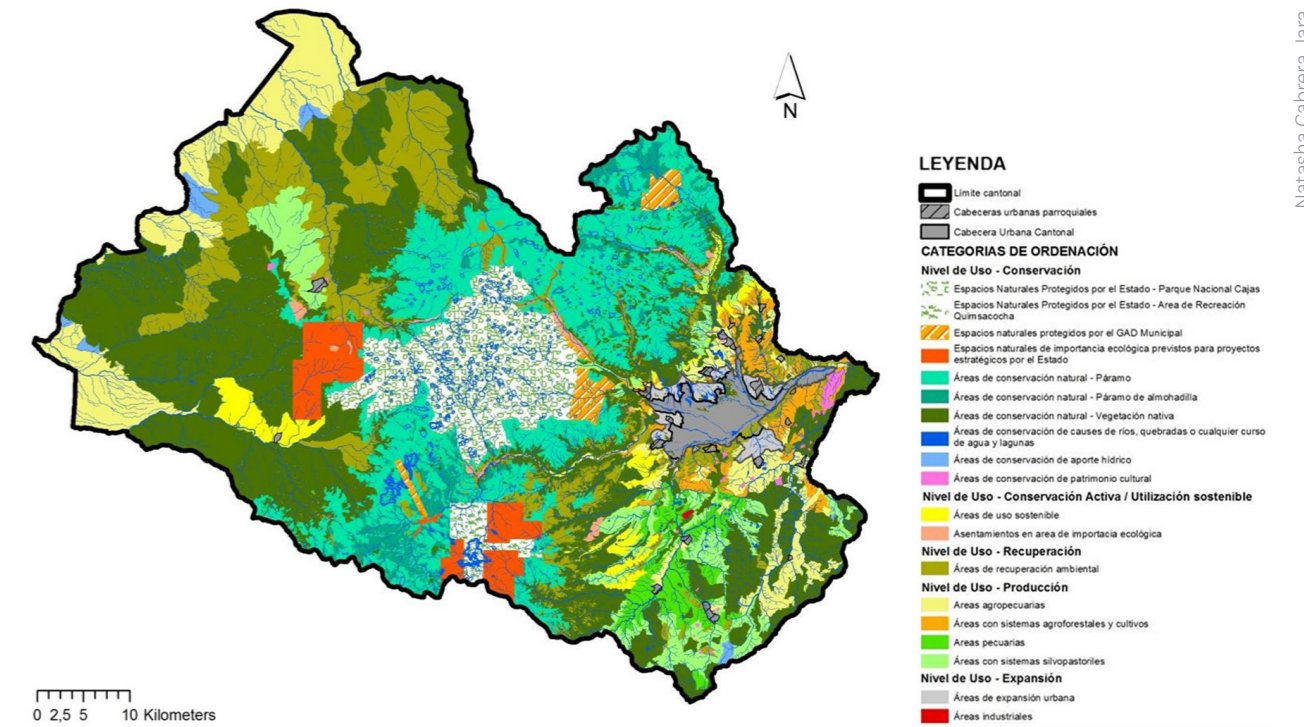


Figura 5.04. Categorías de Ordenación según el PDOT del cantón Cuenca | Fuente: PDOT del cantón Cuenca. Actualización 2015, Tomo2, p. 28

Para cerrar esta breve descripción del cantón Cuenca, se enuncian los principales problemas identificados, que comprenden el bajo rendimiento productivo agropecuario; la baja competitividad tecnológica y de gestión; la degradación paisajística y ambiental; la contaminación de los ríos; la destrucción del páramo; la baja densificación poblacional en el área urbana; la desequilibrada distribución de la población y de la infraestructura, los servicios y las oportunidades de empleo; el incremento de la vivienda dispersa en el área periurbana; el exceso de población dedicada al sector primario; y, el déficit de sistemas de saneamiento en el área rural (Ibíd., p. 399-400). El modelo territorial actual, expuesto en la actualización antes citada y que se muestra a continuación (Fig. 5.05), destaca la localización de algunos de estos problemas (GAD Municipal de Cuenca, 2015, Tomo 2, p. 10).

5.1.2. Borde urbano-rural cuencano

Si bien la categoría de ‘borde urbano-rural’ no existe en el cantón Cuenca, han sido múltiples los intentos por delimitar una zona de transición entre lo urbano y lo rural, tanto desde la administración municipal como desde la academia. Por parte del gobierno local y en orden cronológico pueden mencionarse documentos como 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

de 2002 que se refiere al ‘Área de Influencia Inmediata’ de la ciudad de Cuenca y establece su extensión en 9.495ha; el PDOT del cantón Cuenca de 2011 que fijó un ‘Área de Transición’ de 21.802ha (Hermida, Arola y Cabrera, 2015); y por último el Plan de Ordenamiento Urbano (POU) de Cuenca -en trámite de aprobación-, que establece un ‘Límite del Periurbano’ de 3.747ha. (Cuenca, 2015). De las tres delimitaciones mencionadas (Fig. 5.06), la única aprobada según normativa corresponde al Área de Influencia Inmediata (AII) de 2002.

Desde la academia cabe mencionar el estudio realizado por Hermida, Arola y Cabrera (2015), que a partir del AII vigente elimina los suelos susceptibles de amenaza (inundación, deslaves, pendientes excesivas) y las zonas con nivel de uso producción, conservación y recuperación que no presentan procesos de urbanización. Finalmente establece un límite periurbano tentativo con una extensión de 5.762ha (Fig. 5.07).

Se observa que no existe acuerdo respecto a la definición y tampoco sobre el límite de estos territorios, evidenciándose como un borde sin control ni planificación. No obstante, todos los documentos revisados se refieren a él como una categoría de ordenación importante.

Estas demarcaciones parten de una visión desde la ciudad de Cuenca donde el proceso de urbanización aparece como el factor determinante. Sin embargo,

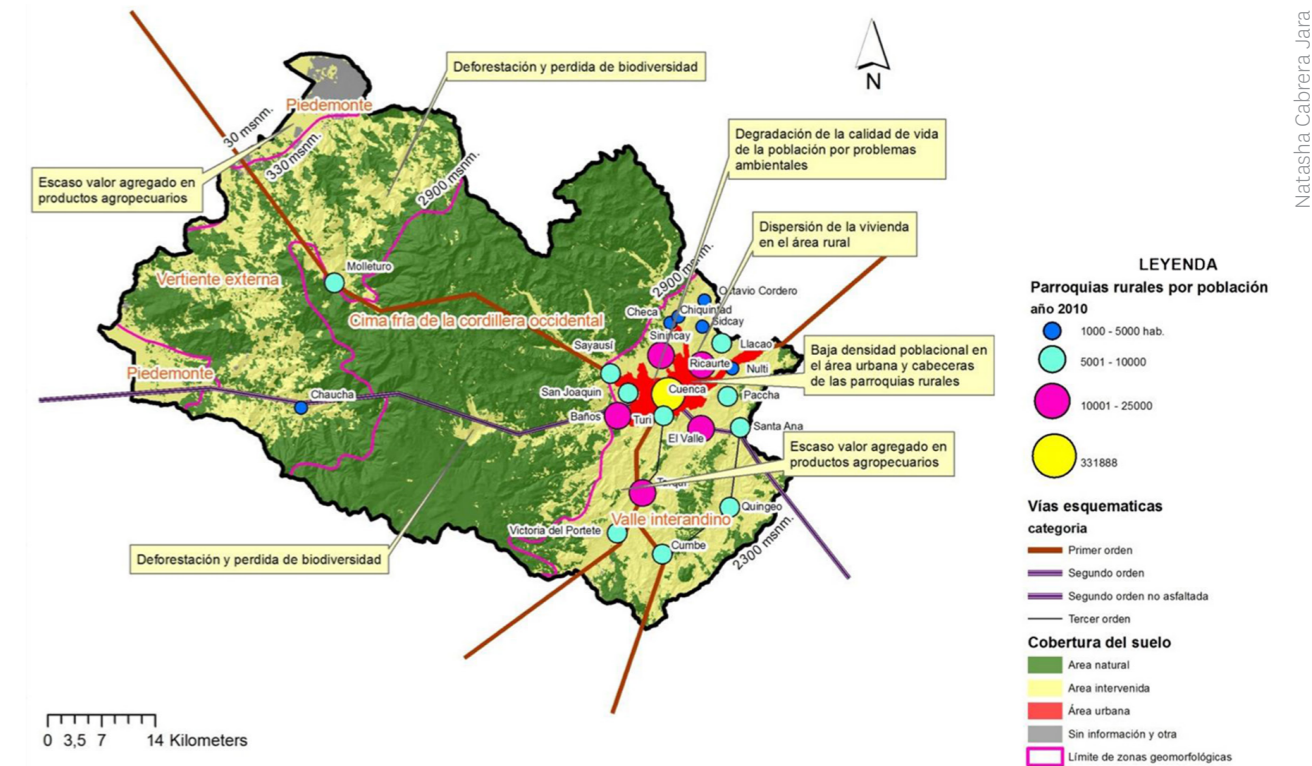


Figura 5.05. Modelo Territorial Actual del cantón Cuenca Fuente: PDOT del cantón Cuenca. Actualización 2015, Tomo2, p. 10



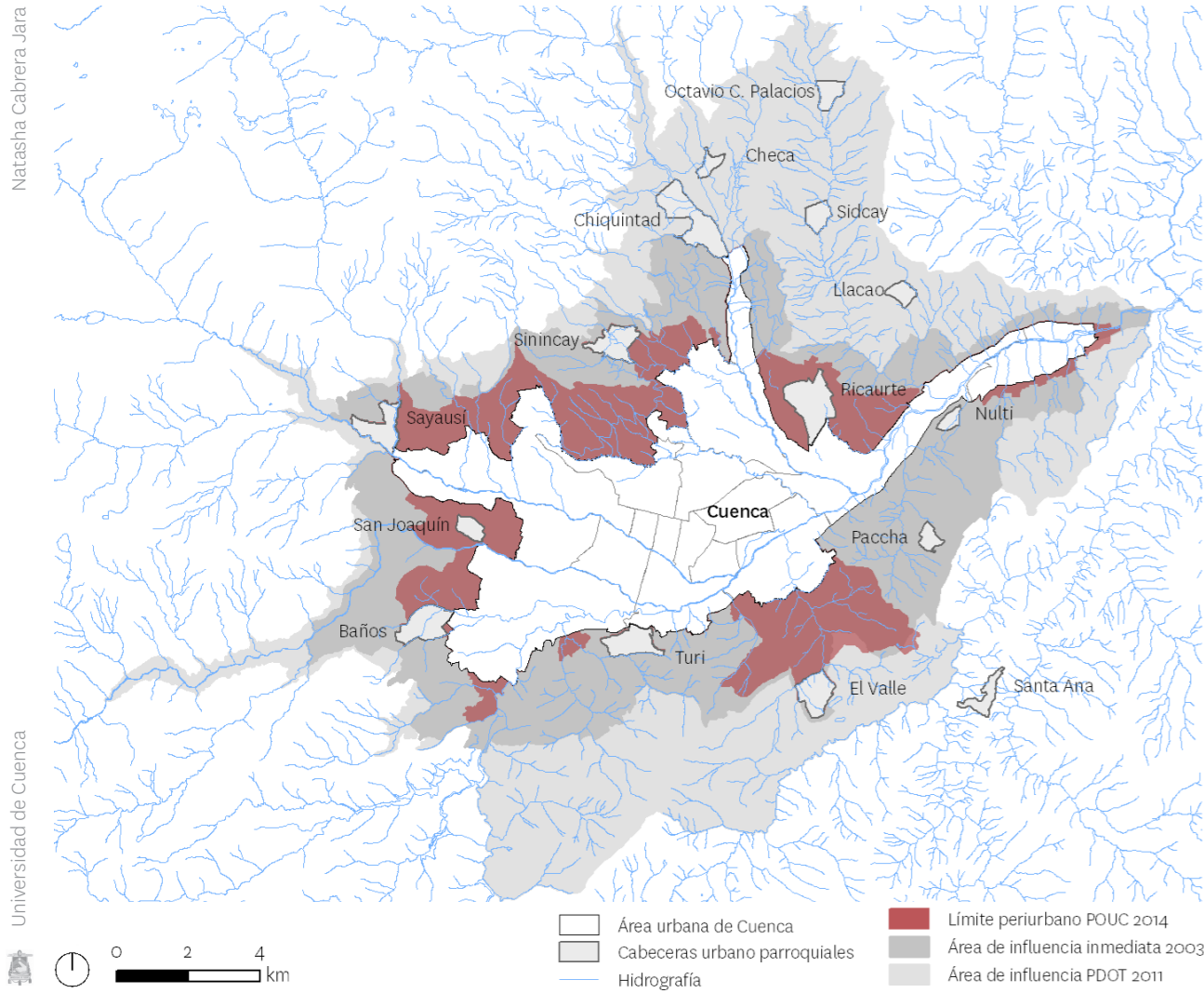


Figura 5.06. Distintos límites referidos al borde urbano-rural
Elaboración: propia

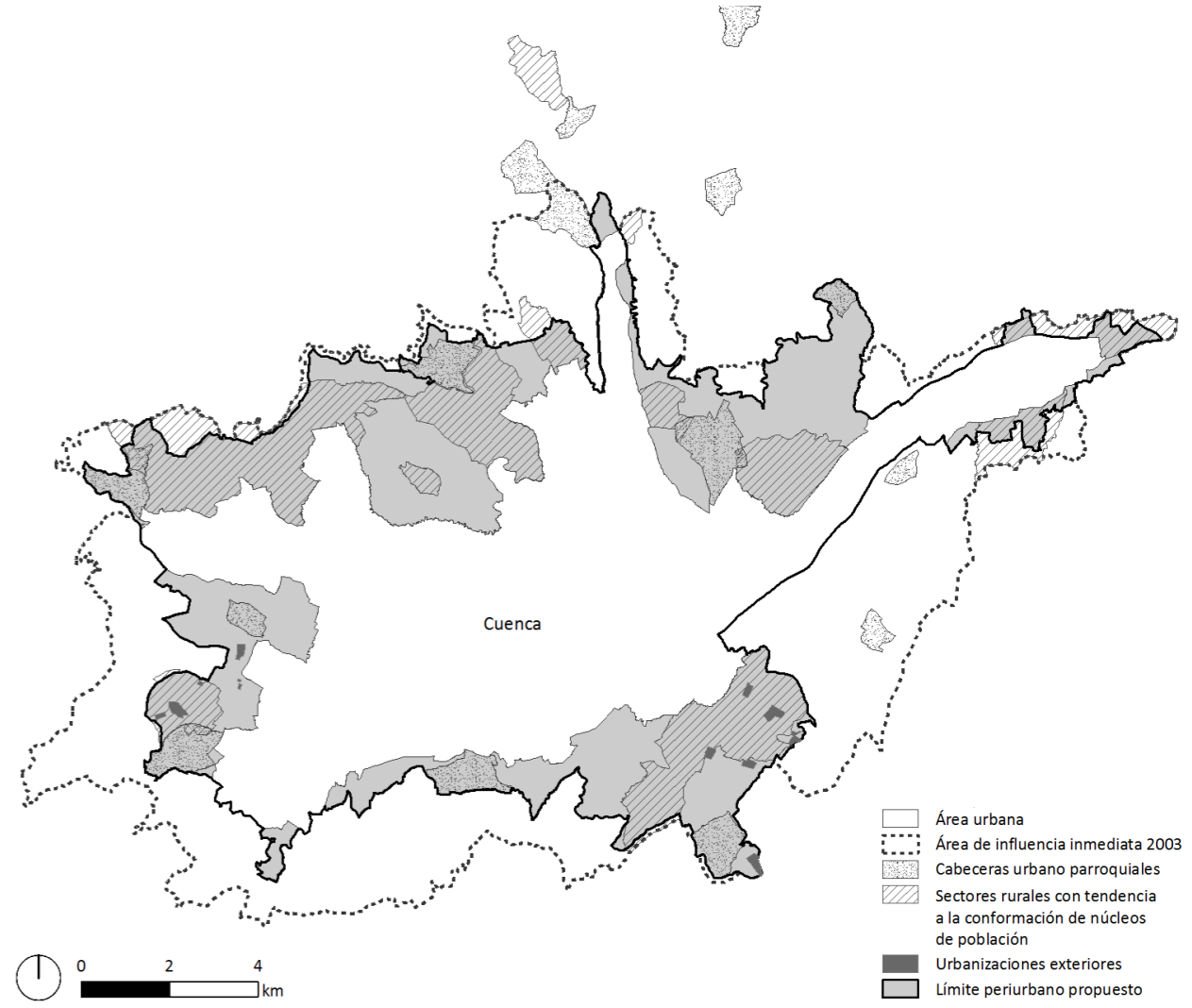


Figura 5.07. Límite del periurbano planteado por Hermida, Arola y Cabrera | Fuente: Hermida, Arola y Cabrera, 2015

como se revisó en el capítulo anterior, existen diversas variables que pueden aportar en la determinación de lo urbano-rural a más del grado de urbanización y compactación como la transición de usos, la discontinuidad entre lo urbano y lo rural, el nivel de presión ejercida por el centro urbano, la densidad poblacional, la política territorial y administrativa, la continuidad de servicios urbanos, la economía, el grado de accesibilidad vial, el paisaje y el modo de vida (Avram, 2009).

Se vuelve necesario repensar la delimitación de este borde urbano-rural desde una visión territorial más integral, que considere la red de asentamientos con sus canales de relación más allá de la primera corona de poblados donde la incidencia de las cabeceras parroquiales es evidente. Resulta esencial incluir en este análisis a los asentamientos de la segunda corona alrededor de Cuenca donde aparecen localidades importantes para la delimitación de los corredores de crecimiento como Azogues y Tarqui.

En el caso específico del corredor Cuenca-Azogues, las dinámicas de crecimiento urbano entre ambas ciudades se han acelerado en los últimos años (Fig. 5.08), con importantes repercusiones no sólo en el ámbito espacial. Se evidencia entonces que el estudio de los corredores de crecimiento a partir de la primera corona de poblados alrededor de Cuenca, excluye relaciones trascendentes como ésta y limita el entendimiento de las dinámicas territoriales reales.

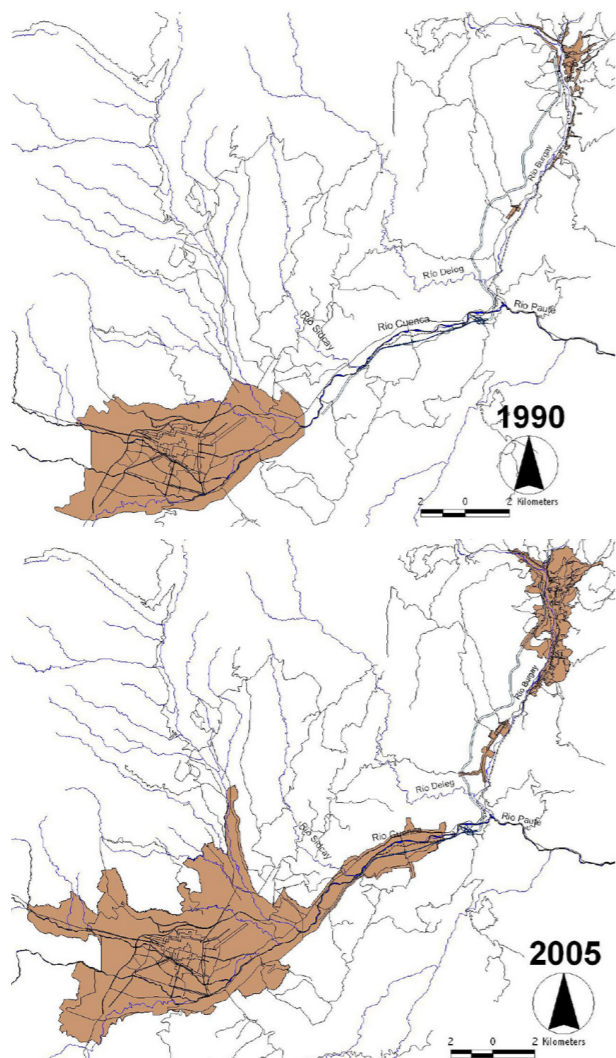


Figura 5.08. Procesos de urbanización en Cuenca y Azogues entre 1990 y 2005 | Fuente: Cabrera, Crespo y Romero, 2006, p.22

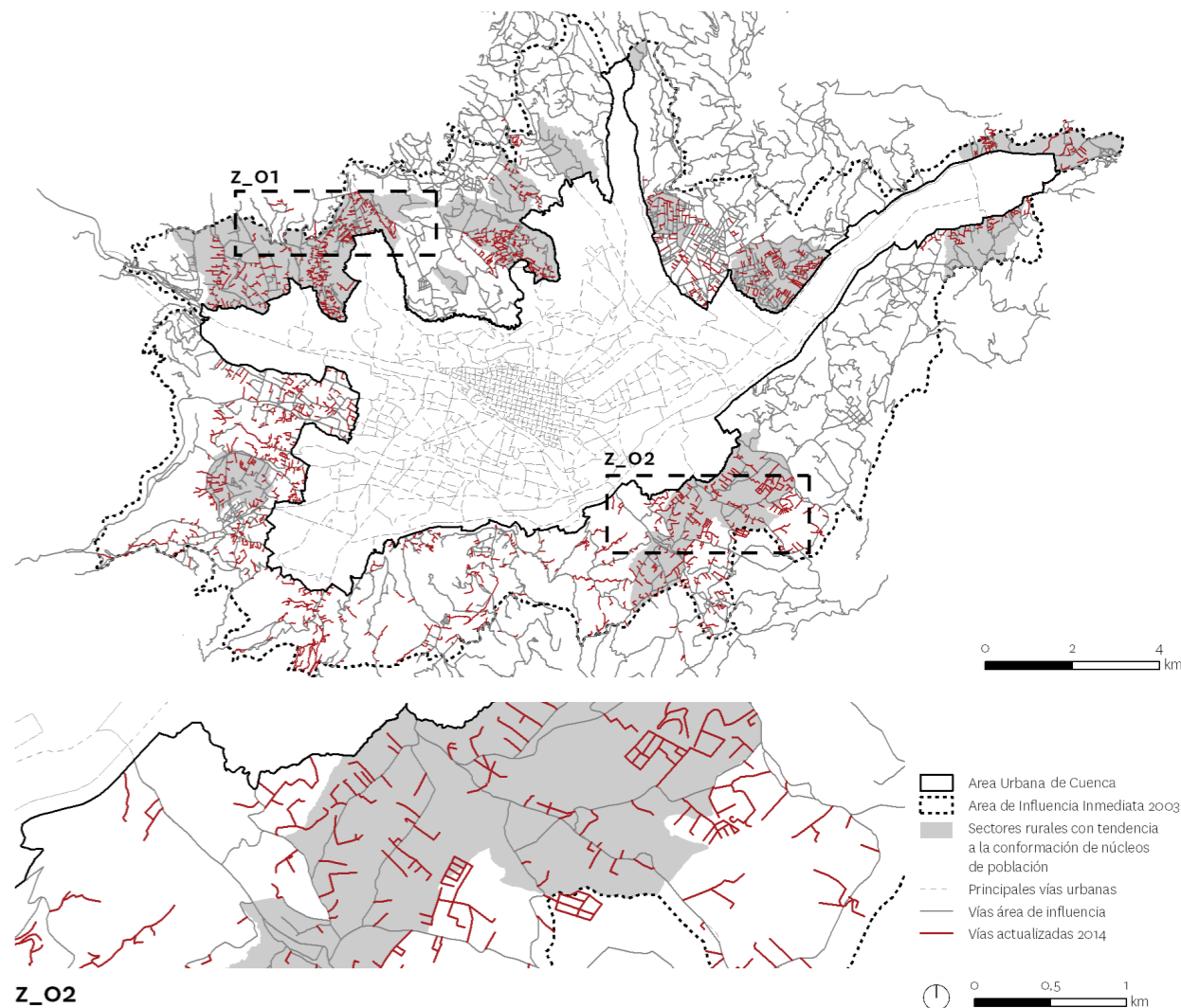


Figura 5.09. Estructura viaria del Área de Influencia Inmediata de Cuenca | Fuente: Hermida, Arola y Cabrera, 2015



Por otra parte, Arola (2015) afirma que Cuenca dispone en general de bastante ordenación aunque el detalle de ésta es insuficiente en el periurbano, donde se evidencian dos problemáticas: la dispersión no planificada de la cabecera cantonal y la incipiente entidad urbana de las cabeceras parroquiales. Este autor señala los siguientes aspectos sobre el periurbano cuencano y los generaliza a de otras ciudades intermedias ecuatorianas:

- Escasa información topográfica y catastral.
- Insuficiente detalle en los documentos de ordenación que no desarrollan medidas de gestión.
- Ordenanzas que no se cumplen con estándares reales inferiores al mínimo permitido como predios inferiores a los mínimos, pendientes superiores a las legales, ocupación de zonas de protección o con presencia de amenazas, e incumplimiento de las alturas y los retiros permitidos.
- Excesiva permisividad a nivel urbano que incide en el periurbano y en el resto del territorio.

Hermida, Arola y Cabrera (2015) manifiestan que el periurbano cuencano atraviesa un proceso de urbanización disperso y fragmentado donde las cabeceras parroquiales juegan un papel modesto, mientras la estructura parcelaria y vial es confusa (**Fig. 5.09**), y se ocupan zonas de riesgo especialmente hacia el sur. Muchos de los territorios urbanizados no se reconocen 'en proceso de consolidación' y siguen considerándo-

se como sectores rurales, generando imprecisiones entre los niveles de planificación y gestión. Estos autores resaltan que el viario no propicia el vínculo de las cabeceras parroquiales entre sí, fomentando la excesiva dependencia de la ciudad de Cuenca en términos de equipamiento y transporte.

Señalan además que la relación entre Cuenca y su periurbano es diversa, identificando dos tipos de dinámicas con sus cabeceras parroquiales, en la primera la interacción es directa y las cabeceras actúan como nodos de expansión: Sayausí, San Joaquín, Baños, El Valle, Ricaurte y Sinincay. Con el resto de las cabeceras los flujos son menos dinámicos. Estos autores finalizan afirmando que los procesos de urbanización de esta ciudad se ven marcados por los flujos y las interacciones con los asentamientos menores que la rodean.

Cuenca (2015) por su parte, muestra al periurbano como un territorio donde la estructura rural se quiebra debido a los procesos de urbanización no planificados, en el que la mayoría de edificaciones no cumplen con las determinantes de uso y ocupación de suelo vigentes. Así, los tamaños de lotes fijados -de 350 hasta 1500 m²- no se respetan; y la tipología de emplazamiento establecida -aislada- tampoco se cumple.

De acuerdo a este autor el periurbano cuencano cuenta con 55.000 habitantes y presenta una tasa de crecimiento de 2,93% y una densidad promedio de 15



Figura 5.10. Crecimientos lineales en el periurbano | Fuente: IDOM, Estudio3. Crecimiento Urbano de Cuenca, p. 53, 78,79



hab/ha; frente a una tasa de crecimiento de 1,93% y una densidad promedio de 45,52 hab/ha en la zona urbana (Hermida, Hermida, Cabrera y Calle, 2015, p. 36). Mientras la PEA se concentra en los sectores terciario (47%) y secundario (36,37%), siendo el menos frecuente el sector primario (14,52%). En servicios el área periurbana está dotada de alcantarillado en 61%, de agua potable en 88%, de energía eléctrica en 98% y de recolección de basura en 83%. (Cuenca, 2015, p. 79-82).

Cuenca cita al PDOT cantonal cuando se refiere a la vivienda dispersa como uno de los principales problemas del periurbano, que deriva en elevados costos de construcción y mantenimiento de servicios básicos y en la pérdida de suelos productivos y de valor ambiental. Adicionalmente, el estudio sobre el crecimiento urbano de la ciudad de Cuenca financiado por el BID (IDOM, 2014) señala a los crecimientos lineales a lo largo del viario rural como un serio problema del periurbano, pues se va generando suelo urbano sin crear ciudad, encareciendo además la provisión de servicios (Ibíd., p. 82-84).

Este autor subraya otros aspectos de la problemática como la carencia de servicios públicos, infraestructura vial y equipamientos; la rápida expansión de actividades urbanas que alteran las condiciones ambientales y productivas originales; la dependencia de la ciudad de Cuenca; la progresiva pérdida de la herencia cultural y de las prácticas rurales tradiciona-

les; la limitada gestión; y la evasión de la normativa, llegando a construir inclusive en zonas donde no está permitido. Finalmente, Cuenca afirma que el estado del periurbano actual es resultado de los patrones de ocupación dispersa del área urbana (Ibíd., p. 83).

Respecto a los corredores de crecimiento, el estudio de IDOM (2014) señala como una debilidad “la construcción de viviendas entorno a las carreteras inter e intraparroquiales; de esta manera se va construyendo desarrollos lineales, sin orden y planificación, lo que afecta a un desarrollo urbano sostenible” (p. 79). Este documento observa a más de los corredores definidos oficialmente, una serie de crecimientos lineales menores a más de las vías interprovinciales (**Fig. 5.10**).

Los corredores de crecimiento aparecen como elementos relevantes del borde urbano-rural cuencano, no sólo porque constituyen un patrón de urbanización del suelo rural sino porque definen relaciones entre el campo y la ciudad y entre asentamientos. Es debido a su trascendencia que aunque no exista un plan específico para el manejo del periurbano, del borde urbano-rural o del AII, estos elementos se encuentran definidos desde 1995 en la Ordenanza de Control para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca (I. Municipalidad de Cuenca, 1995); cuentan además desde 1998 con una ordenanza sobre su uso y características de ocupación (I. Municipalidad de Cuenca, 1998), y aparecen demarcados sobre el territorio desde 2002 en la Reforma, Actualización,

Corredor	Ubicación	Relación urbano rural	Variedad de usos	Integración de GADs	Calificación Final
1	Sayausí-Gulag	5	3	5	4.33
2	Cuenca- Buenos Aires	10	6	5	7.00
3	Río Amarillo-Racar	10	6	5	7.00
4	Cuenca-Racar-Sinincay	5	3	5	4.33
5	Miraflores-Sinincay	10	10	5	8.33
6	Cuenca-Mayancela-Sinincay	5	6	5	5.33
7	Cuenca-Chiquintad-Checa	10	6	7.5	7.83
8	Ricaurte-Altos-Machángara	5	6	10	7.00
9	Ricaurte-Llacao	5	6	7.5	6.17
10	Cuenca-Ricaurte	0	10	5	5.00
11	Cuenca-Llacao	5	6	5	5.33
12	Panamericana-El Descanso	5	6	7.5	6.17
13	Challuabamba-El Descanso	0	3	5	2.67
14	Cuenca-Challuabamba	10	3	5	6.00
15	Cuenca-Paccha	10	3	5	6.00
16	Baguanchi-Paccha	5	3	7.5	5.17
17	Baguanchi-El Valle	6	3	5	4.67
18	Baguanchi-Chilcapamba	0	3	5	2.67
19	Monay-El Valle	10	10	5	8.33
20	El Valle-Santa Ana	0	3	7.5	3.50
21	Turi-Tarqui	0	6	7.5	4.50
22	Narancay-Tarqui	0	3	7.5	3.50
23	Narancay-Baños	5	3	5	4.33
24	Cuenca-Baños	0	10	5	5.00
25	Cuenca-Misicata-Baños	0	6	5	3.67

Cuadro 5.01. Elección del corredor de crecimiento | Elaboración: Propia



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 (I. Municipalidad de Cuenca, 2002). No obstante, esta información deberá actualizarse y ajustarse cuando se defina al borde urbano-rural como categoría de ordenamiento y se formule el correspondiente plan parcial de ordenación urbanística.

Para la aplicación de la metodología propuesta en el capítulo anterior se trabajará en uno de los 25 corredores ya demarcados y aprobados según ordenanza (Fig. 5.11). La elección del corredor se base en tres criterios que si bien resultan arbitrarios se han formulado en función de los componentes de interés analizados a lo largo de esta investigación.

Los criterios de elección considerados son los siguientes, y se califican en un rango de 0 a 10 (Cuadro 5.01):

a) Relación urbano-rural: Valora la mezcla campo-ciudad. Tanto los corredores que forman parte de conurbaciones donde la relación con lo rural se desvanece, como aquellos de carácter más rural donde la presencia del componente urbano disminuye, obtienen una calificación mínima. Lo que se busca es aplicar la metodología en un corredor donde la relación urbano-rural se potencie. La calificación se basa en información proporcionada por fotografías aéreas y especialmente en visitas de campo realizadas a cada corredor.

b) Variedad de usos: Valora la complejidad de usos existente a lo largo del corredor, aquellos más complejos reciben mayor calificación. Lo que se busca es aplicar la metodología en un corredor diverso donde la variedad de usos y usuarios sea evidente. La calificación se realiza según visitas de campo realizadas a cada corredor.

c) Integración de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs): Valora el número de GADs involucrados en la planificación del corredor. A mayor número de jurisdicciones implicadas mayor calificación. Lo que se busca es propiciar la generación de equipos técnicos con representantes de distintos GADs. La calificación se basa en información cartográfica actualizada (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Actualización 2015).

Tras valorar estos criterios, dos corredores obtienen la mayor calificación (5 y 19). De éstos se prioriza aquel con menor cantidad de datos a actualizar y se elige finalmente al número 5, ubicado entre Miraflores y Sinincay (Fig. 5.11). De acuerdo al mapa base la sección de este corredor que une la cabecera parroquial con la cabecera cantonal se encuentra en proceso de consolidación, mientras la sección que limita con el área urbana de Cuenca se presenta ya consolidada (I. Municipalidad de Cuenca, 2002).

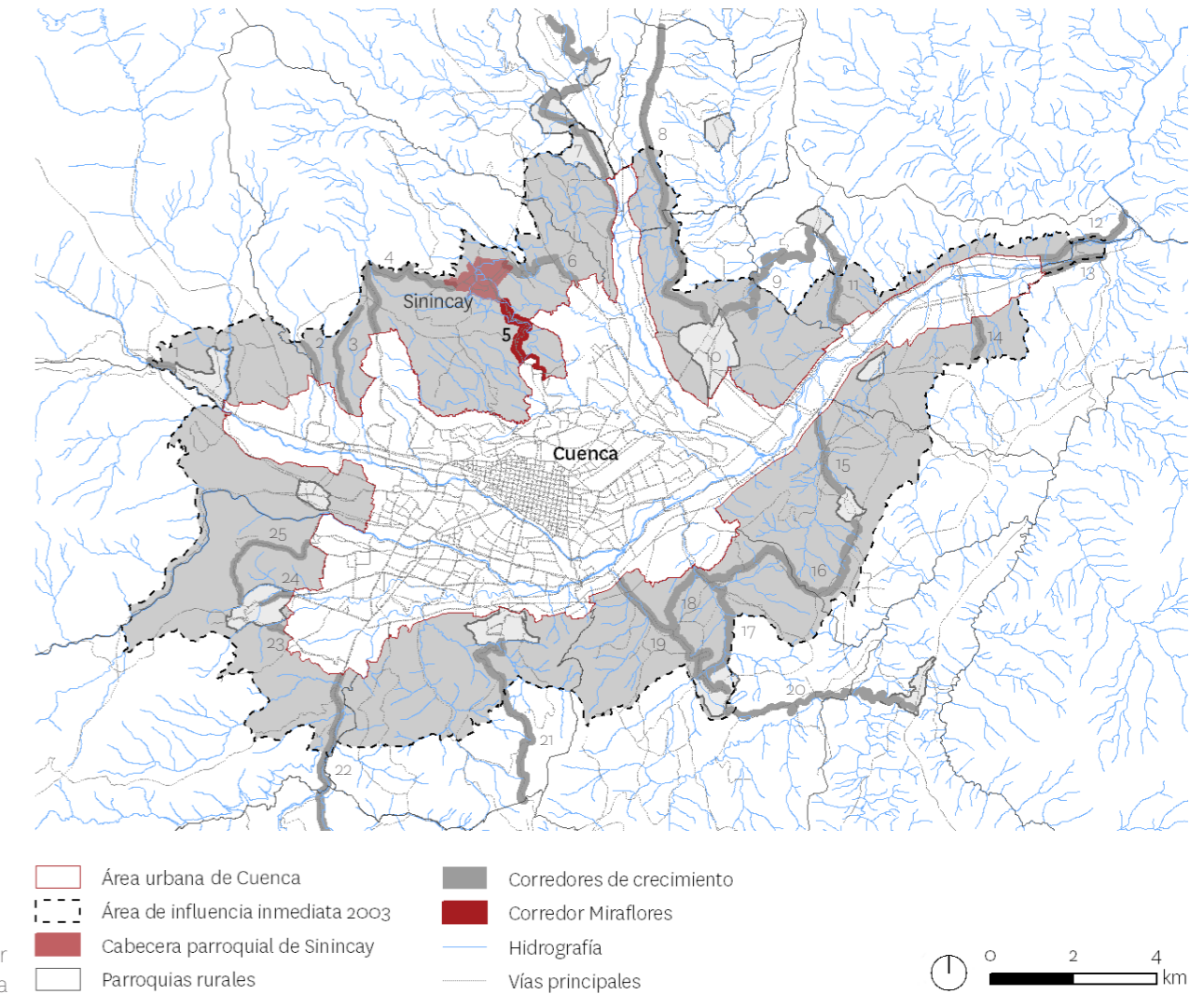


Figura 5.11. Elección del corredor de crecimiento a analizar
Elaboración: propia

5.2. Planificación del corredor de crecimiento Miraflores-Sinincay

A continuación se aplica la metodología propuesta, sobre el corredor de crecimiento Miraflores-Sinincay, elegido en el apartado anterior debido especialmente a la relación urbano-rural que ostenta y a su variedad de usos (**Cuadro 5.01**). No obstante, la metodología es replicable en cualquiera de los corredores de Cuenca y de otras ciudades intermedias del Ecuador.

Dada la condición académica de este trabajo existen ciertas limitaciones para la aplicación del método propuesto, sobre todo en la realización de talleres de planificación comunitaria, donde participan actores técnicos, administrativos y sociales. Por lo tanto, al ser ésta una exploración desde la academia, se obviarán ciertos pasos que requieren la intervención activa de terceros. Se trabajará con la información disponible y se completarán algunos datos cartográficos imprescindibles para la planificación a escala urbana utilizando ortofotos proporcionadas por SIG Tierras a escala 1:5.000.

5.2.1. Fase preparatoria

El objetivo de esta etapa es generar las condiciones adecuadas para llevar a cabo la planificación. Los contenidos propuestos (**Cuadro 4.02**), se profundizan en función de la información disponible hasta la fecha.

5.2.1.1. Límite del área de estudio

Se parte de la demarcación del corredor presentada 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 (I. Municipalidad de Cuenca, 2002). Esta delimitación se basa a su vez en la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano (**Anexo 3**), que establece que los corredores de crecimiento consolidados están conformados por el suelo a ambos lados de la vía, cuya profundidad depende de los lotes con frente a ella sin excederse de 75 metros desde el eje vial, mientras que para los corredores de crecimiento en proceso de consolidación el máximo contemplado será 100m desde el eje vial (**Fig. 5.12a**) (I. Municipalidad de Cuenca, 1998, Art. 3, numerales c y d).

Se revisa esta demarcación ampliando a 200m el radio de influencia del corredor, para así incluir no únicamente predios sino unas primeras células territoriales. Con base en algunos criterios establecidos por Avram (2009) para la determinación de lo urbano-rural como el margen de la superficie construida, la densidad poblacional (**Fig. 5.12b**), el grado de accesibilidad vial y la continuidad de servicios urbanos (**Fig. 5.13**) se sondea una nueva delimitación.

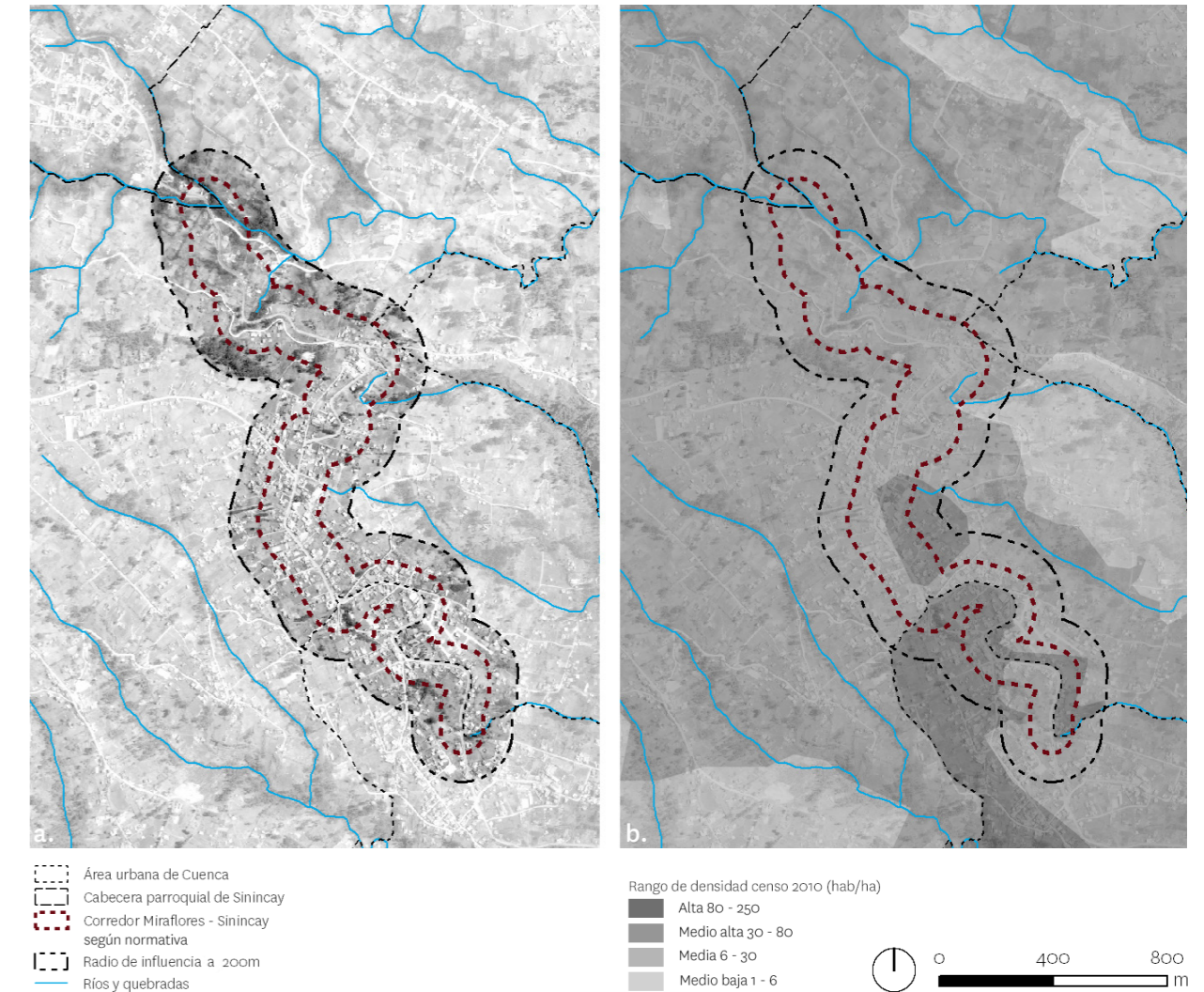


Figura 5.12. Corredor Miraflores- Sinincay: a. Delimitación según normativa, b. Densidad poblacional | Elaboración: propia

El mapeo de los criterios revisados permite identificar una primera conformación de tejido especialmente al sur, donde se van configurando células básicas sobre el territorio a manera de manzanas irregulares. Al área de estudio se incorporan estas células, que vienen definidas por el viario y en menor medida por las redes de servicios. Adicionalmente se realizan recorridos de campo que facilitan la lectura del territorio y se consulta al posible equipo técnico (integrantes del Departamento de Planificación del GAD Municipal de Cuenca y del GAD Parroquial de Sinincay).

Finalmente, se eligen límites fácilmente identificables como quebradas, vías vehiculares y senderos peatonales (Fig. 5.14). El área de estudio así demarcada comprende 283,34ha y la longitud del corredor abarca 3,84km. Cabe anotar que esta delimitación se debe someter a validación en el primer taller de trabajo comunitario.

5.2.1.2. Planes de orden superior

Como punto de partida se revisa la Estrategia Territorial Nacional que identifica 110 asentamientos a nivel cantonal repartidos en seis jerarquías, correspondiendo a la ciudad de Cuenca y sus conurbaciones la Jerarquía 2 de "Nodo Nacional". El rol de esta categoría se centra en el desarrollo de actividades comerciales e industriales y la prestación de servicios públicos (Cuenca, 2015).

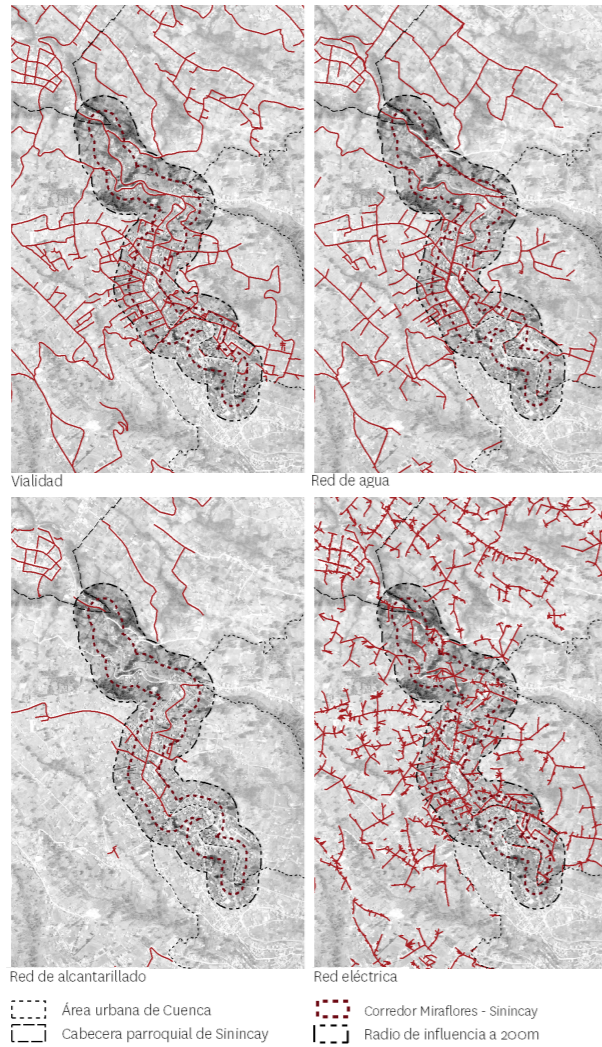


Figura 5.13. Accesibilidad vial y continuidad de servicios urbanos | Elaboración propia

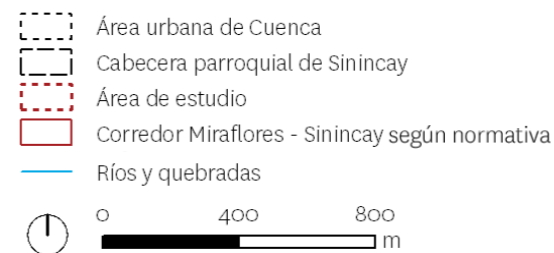


Figura 5.14. Delimitación del área de estudio | Elaboración: propia

a) Nivel cantonal

Por otra parte los planes de ordenación territorial considerados para este caso corresponden al nivel cantonal y parroquial. La actualización del PDOT del cantón Cuenca (GAD Municipal de Cuenca, 2015) formula la constitución de ocho áreas de desarrollo entre varias parroquias: a) administrativa y de servicios; b) agropecuaria y de turismo; c) agrícola y de protección; d) de aprovisionamiento de agua y desarrollo artesanal; e) de turismo especial y conservación, ganadera; f) de patrimonio y turismo espacial; y g) de protección y turismo cultural (Fig. 5.16).

Bajo esta propuesta la parroquia Sinincay conforma el área de desarrollo de aprovisionamiento de agua y desarrollo artesanal. “El rol de esta área es la de abastecer del recurso hídrico a los sistemas de agua ubicados al noreste y al oeste del cantón, así como el generar el aprovechamiento de la vocación artesanal y agrícola existente. Esta área estará conformada por las parroquias de: Checa, Chiquintad, Sayausí, San Joaquín y Sinincay, siendo el nodo articulador el asentamiento poblacional de Sinincay” (Ibíd., p. 29).

Sobre la distribución de la población el PDOT plantea la optimización de los recursos como infraestructura y servicios y la densificación de áreas urbanas y urbanizables especialmente en los principales nodos articuladores. Así, propone una densidad urbana de 120hab/ha en Ricaurte y Baños, y de 80hab/ha para el



Figura 5.15. Corredor Miraflores Sinincay: a) Límite norte propuestos, b) Límite sur propuesto

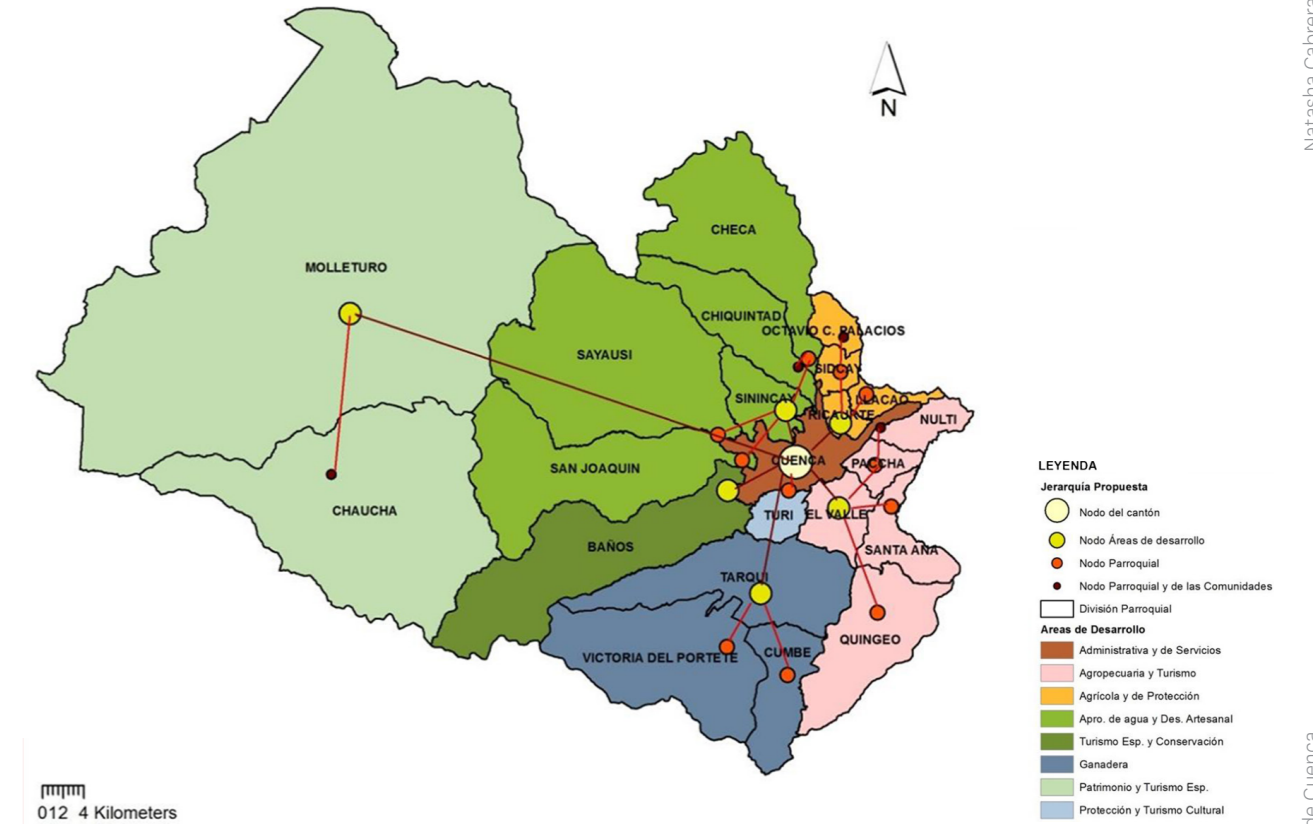


Figura 5.16. Propuesta de áreas de desarrollo y nodos articuladores del PDOT del cantón Cuenca| Elaboración: propia

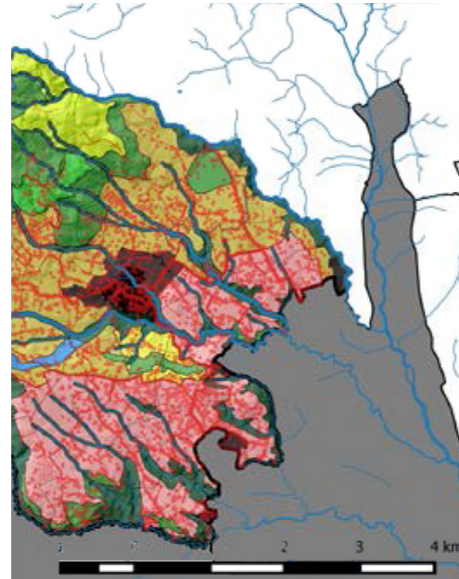
resto de parroquias incluida Sinincay (Ibíd., p. 34-35).

Cabe anotar además, que según el mapa de categorías de ordenación de este plan, el corredor en estudio se asienta mayoritariamente sobre área de expansión urbana y una pequeña porción junto a la cabecera parroquial sobre área con sistemas agroforestales y cultivos (Fig. 5.04).

b) Nivel parroquial

Por otra parte, la actualización del PDOT de Sinincay (GAD Parroquial de Sinincay, 2015) plantea un modelo de desarrollo que potencie sus capacidades productivas, económicas, ambientales, sociales y culturales; y facilite una adecuada conexión entre la cabecera y sus comunidades garantizando una movilidad adecuada y fortaleciendo el desarrollo agropecuario y artesanal. En este sentido se presentan categorías de ordenación a nivel parroquial, asentándose el corredor en estudio sobre áreas urbanas, de expansión urbana y en un porcentaje menor en zonas agroforestales y de cultivo y de recuperación ambiental (Fig. 5.17).

En cuanto a la propuesta vial se proyecta una vía de jerarquía 2 para la parroquia Sinincay como parte del anillo vial entre las cabeceras parroquiales de Sinincay, Baños, Tarqui, El Valle y Ricaurte y se resalta como una vía jerarquía 3 al corredor que une Cuenca con las cabeceras parroquiales de Sinincay, Chiquintad y Checa (Fig. 5.18).



- Áreas de conservación natural - páramo
- Áreas de conservación natural - vegetación nativa
- Áreas de conservación de espacios verdes
- Áreas de uso sostenible
- Áreas de recuperación ambiental
- Áreas con sistemas agroforestales y cultivos
- Áreas con sistemas silvopastoriles
- Áreas agropecuarias
- Áreas de expansión urbana
- Áreas urbanas
- Cabecera parroquial

Figura 5.17. Categorías de Ordenación según el PDOT de la parroquia Sinincay | Fuente: Pakariñan Consultancy, 2015. (Producto III), p. 31

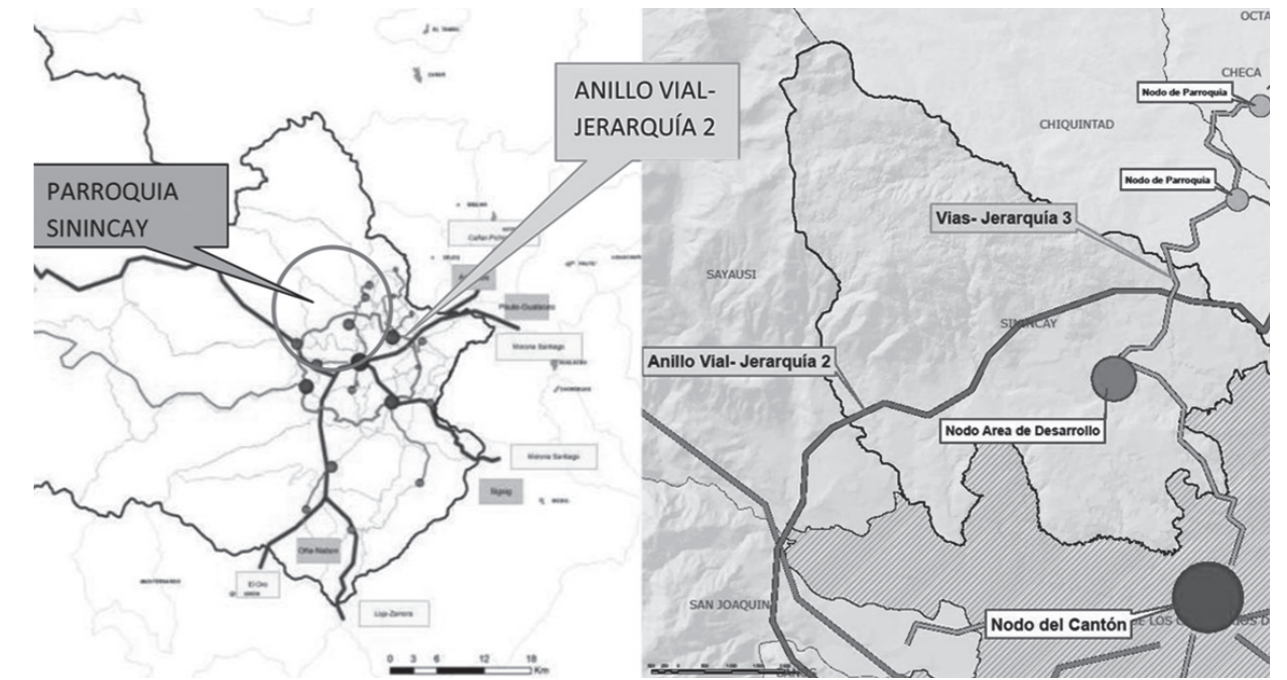


Figura 5.18. Jerarquía vial propuesta en el PDOT parroquial Fuente: GAD Municipal de Cuenca, 2011. (Propuesta), p. 34-35

c) Nivel urbano

Finalmente el POU de Cuenca -en aprobación- categoriza el suelo rural de expansión urbana que deberá someterse a planificación, previa incorporación al suelo urbano de las parroquias, y determina además polígonos para su análisis (Cuenca, 2014, p. 127). En la parroquia de Sinincay se encuentra el 30.98% del suelo rural de expansión cantonal, que corresponde a 1.142,56ha (Quezada, 2015, p. 121). El corredor Miraflores -Sinincay se inserta en los sectores Z01S102 y Z01S104 de esta sectorización (Fig. 5.19).

A continuación se presentan las determinaciones establecidas para los planes parciales de estos sectores. Estos lineamientos constituyen directrices del Modelo Urbanístico establecido en el POU de Cuenca, que intenta afrontar la desigualdad y la pobreza y garantizar el derecho a la ciudad y la función social de la propiedad (Ibid., p. 132).

El POU de Cuenca determina que para la planificación de estas zonas se recurrirá a planes parciales de segunda escala, mismos que tras su aprobación por los órganos administrativos pertinentes pasarán al régimen urbano bajo circunscripción de la parroquia correspondiente (Quezada, 2015, p. 127).

Paralelamente, el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cabecera Parroquial de Sinincay (2008) sectoriza el suelo parroquial (Fig. 5.20). A continuación se presentan las determinaciones establecidas para los

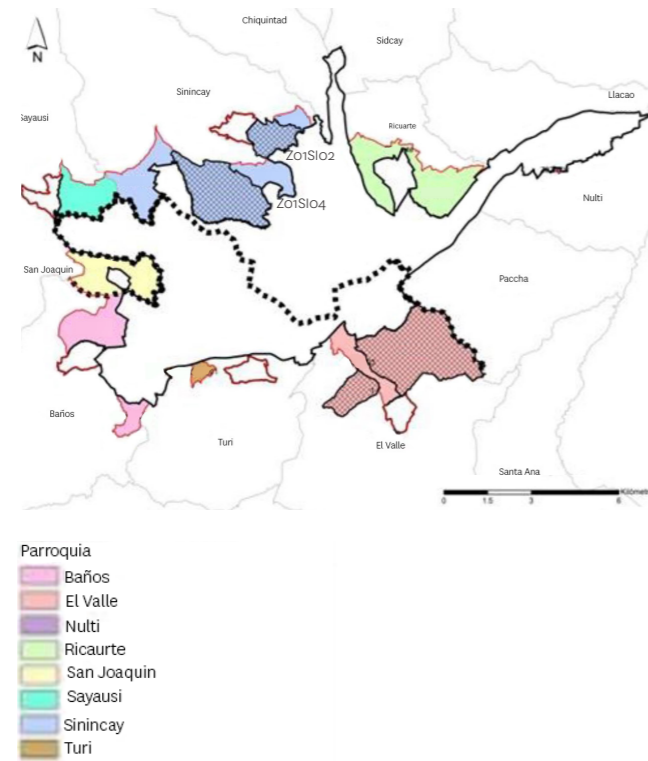


Figura 5.19. Sectorización del suelo rural de expansión urbana | Fuente: Quezada, 2015, p. 124

Cuadro 5.02. Determinaciones para el Plan parcial del sector de planeamiento Z01S102- Sinincay | Fuente: GAD Municipal de Cuenca, 2016 | Elaboración: Propia

CÓDIGO		Z01S102
GENERALIDADES	Parroquia	Sinincay
	Área total	156.65 ha
	Centralidades	Ochoa León (jerarquía 3) Cabecera parroquial de Sinincay (jerarquía 5)
DETERMINANTES	Uso principal	Vivienda
	Modalidad de vivienda	Unifamiliar - bifamiliar
	Altura predominante	Baja (1-3 pisos)
	Densidad promedio	100 hab/ha
	Equipamientos y áreas verdes	Áreas verdes y parques - 15m ² /hab Los requeridos en función del POU
	Vialidad	Reparto viario con prioridad para el ciudadano a pie y modos de transporte no motorizados Secciones de vías promedio 8-10m Inclusión de circuitos de ciclovías Fomentar la intermodalidad

Cuadro 5.03. Determinaciones para el Plan parcial del sector de planeamiento Z01S104- Sinincay | Fuente: GAD Municipal de Cuenca, 2016 | Elaboración: Propia

CÓDIGO		Z01S104
GENERALIDADES	Parroquia	Sinincay
	Área total	150.85 ha
	Centralidades	Centro histórico de Cuenca (jerarquía 1) Cabecera parroquial de Sinincay (jerarquía 5)
DETERMINANTES	Uso principal	Vivienda
	Modalidad de vivienda	Unifamiliar - bifamiliar
	Altura predominante	Baja (1-3 pisos)
	Densidad promedio	100 hab/ha
	Equipamientos y áreas verdes	Áreas verdes y parques - 15m ² /hab Los requeridos en función del POU
	Vialidad	Reparto viario con prioridad para el ciudadano a pie y modos de transporte no motorizados Secciones de vías promedio 8-10m Inclusión de circuitos de ciclovías Fomentar la intermodalidad

sectores incluidos en el área de estudio del corredor Miraflores-Sinincay, S1 y S4 (Cuadros 5.04-5.05).

5.2.1.3. Equipo técnico y estimación del presupuesto general

El grupo de trabajo del área técnica se conforma por representantes del GAD Municipal de Cuenca y del GAD Parroquial de Sinincay. El departamento técnico de éste último se encuentra conformado en la actualidad por una sola arquitecta a medio tiempo, por lo que se deberán realizar los ajustes respectivos para contar con la mayor participación posible del GAD Parroquial a lo largo de todo el proceso de formulación del plan.

La conformación del equipo técnico depende del financiamiento y la gestión. Para cualquier caso estará conformado por un/a director/a, un/a coordinador/a, un/a asesor/a jurídico y financiero, especialistas en cada tema y un equipo de apoyo especialmente para levantamiento de datos como el catastro, que se encuentra incompleto en la zona de estudio. Con el equipo técnico definido se elabora el presupuesto de personal (Cuadro 5.06) y el cronograma de tareas, con base en los cuales se lleva a cabo una primera estimación del presupuesto general (Cuadro 5.07). Cabe anotar que esta aproximación al presupuesto general del plan se debe someter a validación en el primer taller de trabajo y constituye un insumo indispensable para arrancar la fase de gestión.

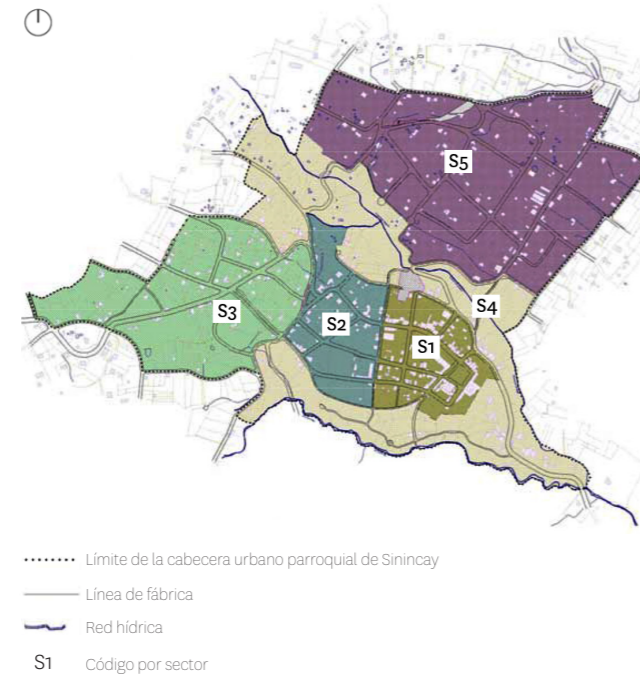


Figura 5.20. Sectorización de la cabecera parroquial de Sinincay | Fuente: Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, 2008, p. 15

Cuadro 5.04. Determinaciones para el sector S1 de la cabecera parroquial de Sinincay | Fuente: Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, 2008 | Elaboración: Propia

	CÓDIGO	S1
GENERALIDADES	Parroquia	Sinincay
	Área total	7.51 ha
DETERMINANTES	Uso principal	Gestión, administración, comercio ocasional, servicios personales y afines a la vivienda
	Tipo de implantación	Pareada con retiro frontal, continua sin retiro frontal, continua con portal, continua con retiro frontal
	Altura predominante	2-3 pisos
	COS %	80 %
	Lote mínimo	200 m ²
	Frente mínimo	9 m
	Equipamiento comunitario	Centro de servicios múltiples

Cuadro 5.05. Determinaciones para el sector S4 de la cabecera parroquial de Sinincay | Fuente: Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, 2008 | Elaboración: Propia

	CÓDIGO	S4
GENERALIDADES	Parroquia	Sinincay
	Área total	26.28 ha
DETERMINANTES	Uso principal	Agrícola y forestal, combinado con vivienda unifamiliar, turismo comunitario, equipamientos recreacionales
	Tipo de implantación	Aislada con retiro
	Altura predominante	1-2 pisos
	COS %	40 %
	Lote mínimo	750 m ²
	Frente mínimo	15 m



5.2.1.4. Ente gestor y sistema de gestión

Con este paso arranca el eje transversal de gestión, que busca articular los ámbitos político, institucional y ciudadano, fomentando la participación, la transparencia y la sustentabilidad. El ente gestor operativiza los objetivos y políticas de planificación, se constituye bajo tres principios establecidos en el COPFP (2010, Art.5) y contempla dos instancias de carácter a) político y b) técnico-institucional. La primera instancia, conformada por actores políticos, tendrá como funciones la articulación política y la coordinación entre distintas instancias de gobierno; el cumplimiento de las políticas públicas establecidas por el plan PDOT; el acompañamiento de los procesos de planificación y co-gestión participativas; y la difusión del plan (GAD Municipal de Cuenca, 2015, p. 13, Tomo 3).

En este caso estará constituida tentativamente por un representante del gobierno provincial del Azuay, un representante del gobierno cantonal de Cuenca, el presidente de la junta parroquial de Sinincay, un delegado de la SENPLADES, delegados ciudadanos y aquellos actores políticos que aporten sobre todo en la ejecución del plan. La instancia de carácter técnico-institucional, conformada por un equipo multidisciplinar, tendrá como funciones el manejo de herramientas para recolectar y procesar información en las distintas fases del plan y para identificar y priorizar programas y proyectos; el seguimiento, el monitoreo y la evaluación del plan; y, su revisión, ajuste o actuali-

zación (Ibíd., p. 14, Tomo 3). En este caso estará constituida por el técnico de planta del GAD Parroquial de Sinincay y representantes del área técnica de la Unidad de Gestión Estratégica Cantonal de Cuenca.

Para el flujo de decisiones del sistema de gestión se consideran tres ámbitos: el político, el institucional y el ciudadano (GAD Municipal de Cuenca, 2015). Se promueve dentro de este plan la coordinación horizontal entre los tres ámbitos. Siendo los técnicos (ámbito institucional) quienes manejan la información e instrumentos para la planificación, se evita su subordinación y la del ámbito ciudadano en la toma de decisiones frente al ámbito político. En este sentido la gestión se enmarca en un enfoque incluyente y participativo.

5.2.1.5. Primer taller de planificación comunitaria

En esta instancia se generan las estrategias e ideas entre actores públicos, privados y comunitarios. En el caso de estos últimos deben convocarse actores con representatividad, poder de convocatoria y capacidad de gestión. Es primordial incluir representantes de la zona rural circundante, dado el papel de intermediación que cumplen los corredores y la necesidad de una visión incluyente e integral. A más de ser una etapa obligatoria en todo nivel de gobierno (Asamblea Constituyente, 2008, Art. 100), este tipo de talleres alimenta las etapas de diagnóstico, planificación y

Personal	Meses de trabajo	Salario	Remuneración total
Director del proyecto	5	1.500	7.500
Coordinador general	5	1.200	6.000
Especialista 1	5	1.200	6.000
Especialista 2	5	1.200	6.000
Especialista 3	2	1.200	2.400
Especialista 4	2	1.200	2.400
Especialista 5	2	1.200	2.400
Equipo de apoyo	2	8.000	16.000
TOTAL			48.700

Cuadro 5.06. Presupuesto para el Equipo Técnico | Elaboración: Propia

Rubro	Total
Personal técnico	48.700
Materiales y arriendo de equipos	10.000
Transporte y movilización en la zona de trabajo	500
Talleres de trabajo	9.000
Viáticos	500
Adquisición de bibliografía e información secundaria	500
Gastos generales e imprevistos	1.500
TOTAL	
	70.700

Cuadro 5.07. Estimación del presupuesto general | Elaboración: Propia

gestión. El primer taller tiene como fin verificar la delimitación preliminar del área de estudio, resolver temas de financiamiento y precisar los objetivos generales del plan. Se presenta además la agenda para el diagnóstico y se establecen los puntos clave a profundizar.

La Dirección de Descentralización y Participación Urbana y Rural del GAD Municipal impulsa la creación y modelo de gestión del Sistema Cantonal de Participación Ciudadana del GAD Cuenca (SCPC). La visión es fomentar la participación a partir del espacio territorial, generar redes auto-organizadas y crear procesos incluyentes, con el objeto de canalizar las iniciativas y los aportes ciudadanos mediante una serie de estrategias como los presupuestos participativos, la co-gestión participativa a través de mesas de concertación con actores públicos, privados y sociales; y el observatorio territorial del cantón que busca proyectar indicadores para facilitar la rendición de cuentas y la co-gestión cantonal (GAD Municipal de Cuenca, 2015, p. 43-45, Tomo 3).

Cabe aclarar que para efectos de este ejercicio los talleres no se llevan a cabo dado que el plan desarrollado no se ejecutará en la práctica y la construcción de un espacio colaborativo de este tipo origina expectativas en sus participantes, que en este caso no son reales. En este contexto la realización de los talleres de planificación comunitaria sólo desgastaría y debilitaría los procesos reales de planificación participativa.



5.2.2. Fase de diagnóstico

Los objetivos de esta etapa consisten en analizar y caracterizar los componentes del diagnóstico y realizar la síntesis del mismo. Los contenidos propuestos (Cuadro 4.04), se profundizan en función de la información disponible hasta la fecha.

5.2.2.1. Diagnóstico por componentes

Con los insumos de la fase preparatoria, se da inicio a la fase de diagnóstico del corredor a escala territorial. Es decir, se elabora un análisis del área de estudio por componentes (medio físico, población y actividades, asentamientos humanos y canales de relación, y marco legal e institucional) como en el ordenamiento territorial y no por diagnósticos sectoriales como en la ordenación urbana (Cuenca, 2015, p. 90).

Para el desarrollo de este apartado se toma como base la información del diagnóstico elaborada tanto en el PDOT del cantón Cuenca, como en el PDOT de la parroquia Sinincay.

a) Medio físico

Agua

El área a planificarse se encuentra atravesada por una abundante red hídrica que nace precisamente en la parroquia. La zona de estudio se asienta sobre

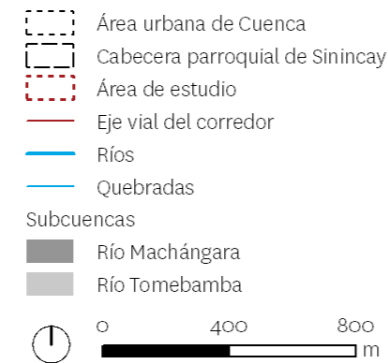
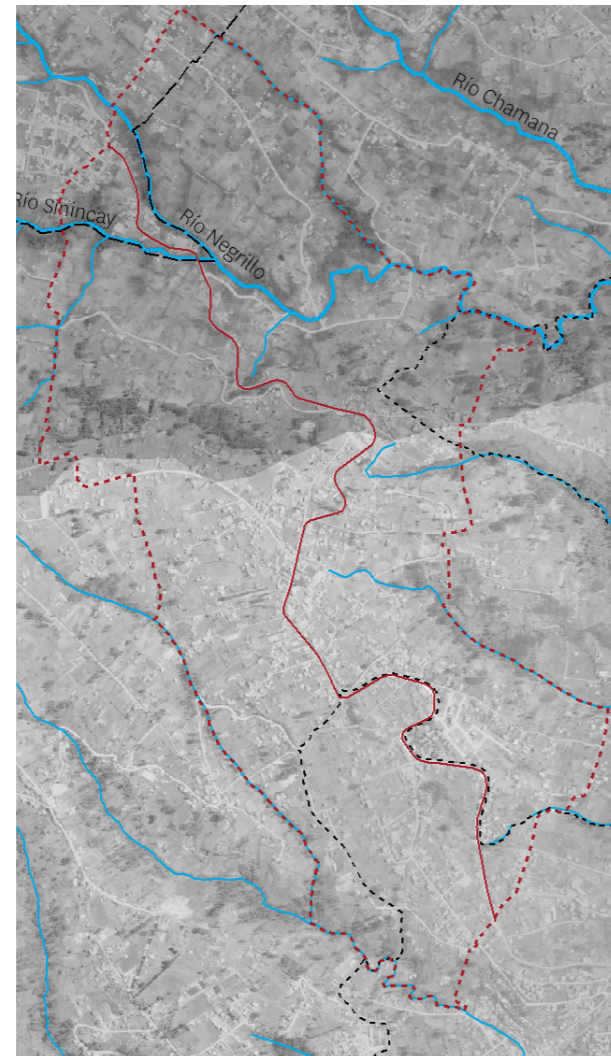


Figura 5.21. Hidrografía y subcuencas | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia

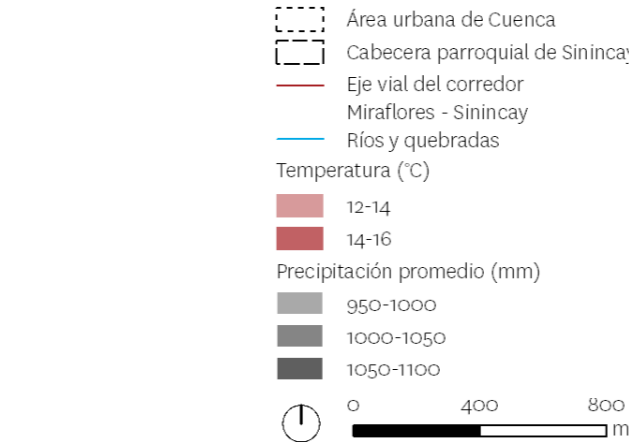
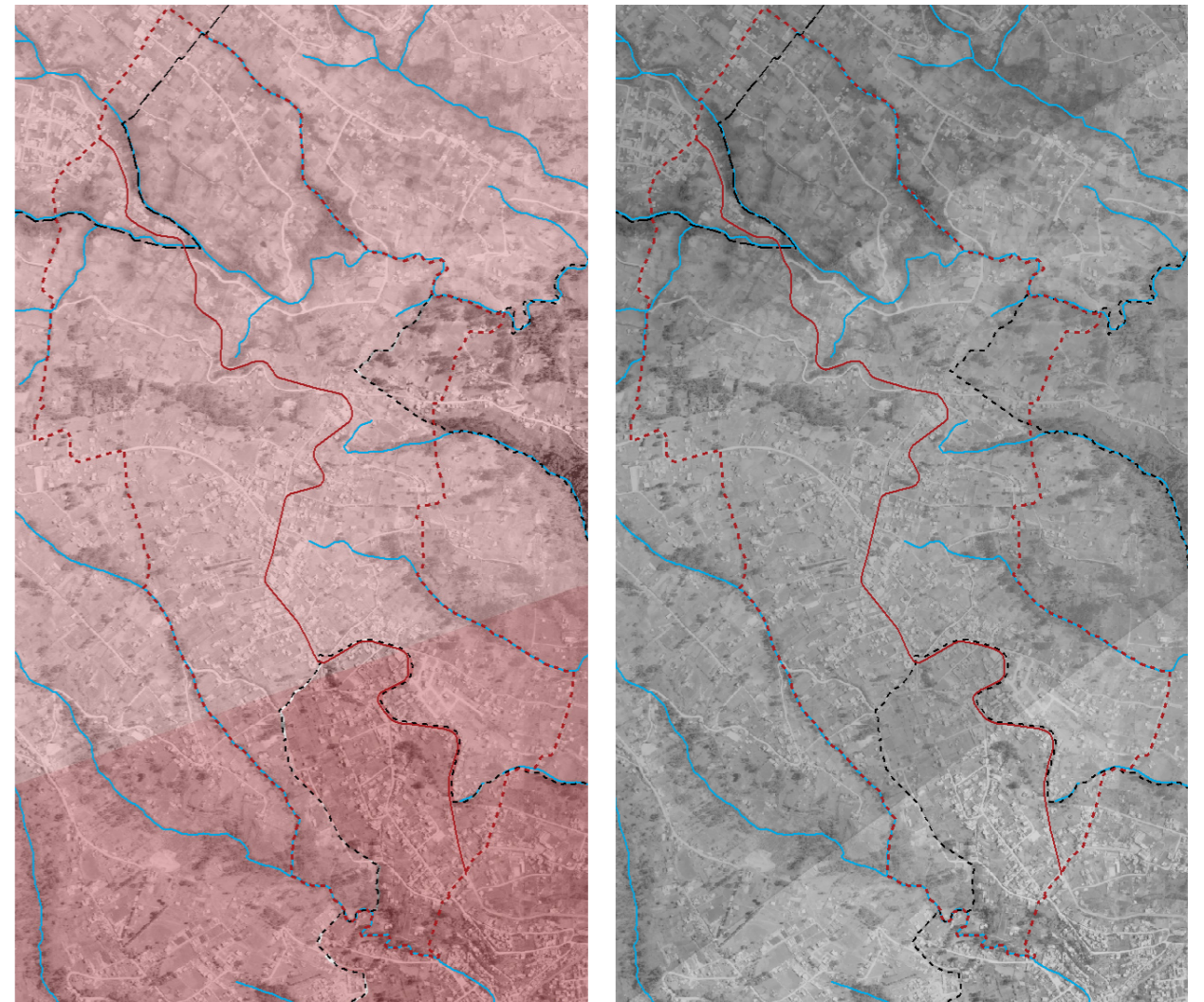
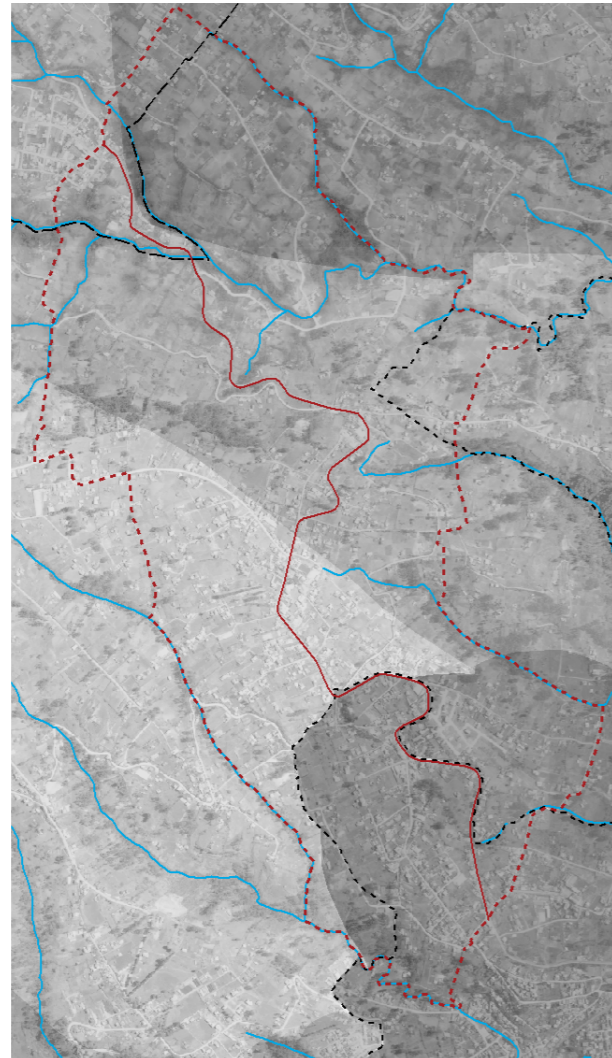
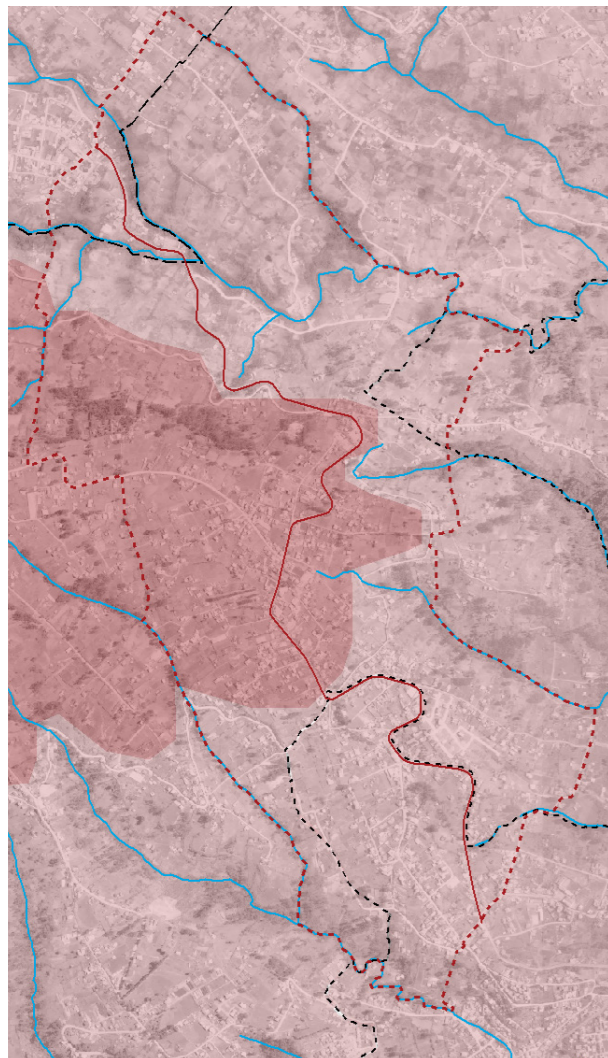


Figura 5.22. Temperaturas y precipitaciones anuales promedio | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia





- Área urbana de Cuenca
- Cabecera parroquial de Sinincay
- - - Área de estudio
- Eje vial del corredor Miraflores - Sinincay
- Ríos y quebradas
- Altitud parroquia Sinincay (msnm)
- 2550-2700
- 2700-2850
- Formaciones geológicas
- Deposito coluvial
- Formacion Sta. Rosa - grupo Ayancay
- Tilita

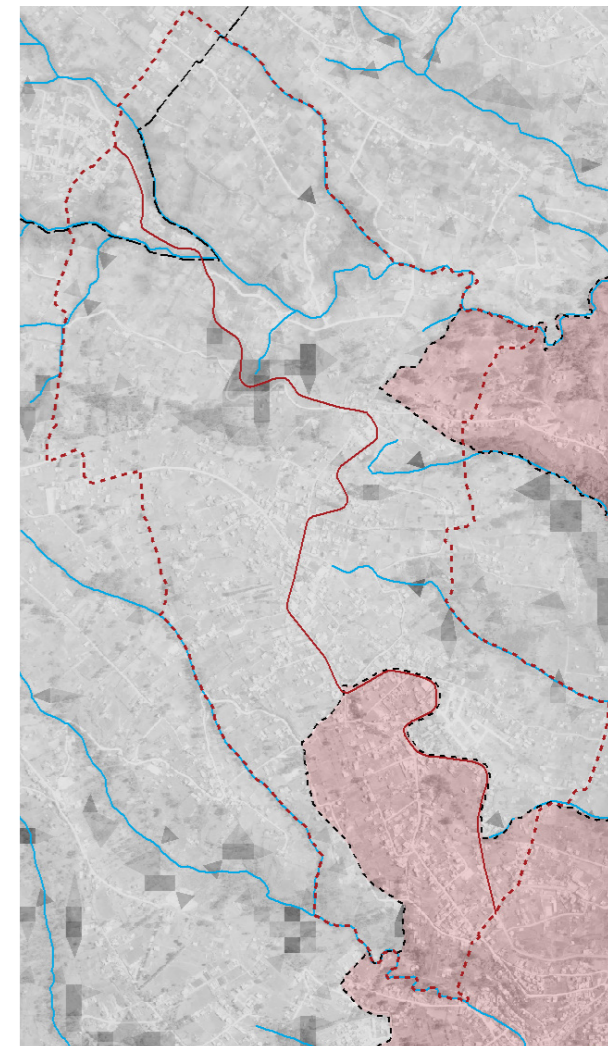
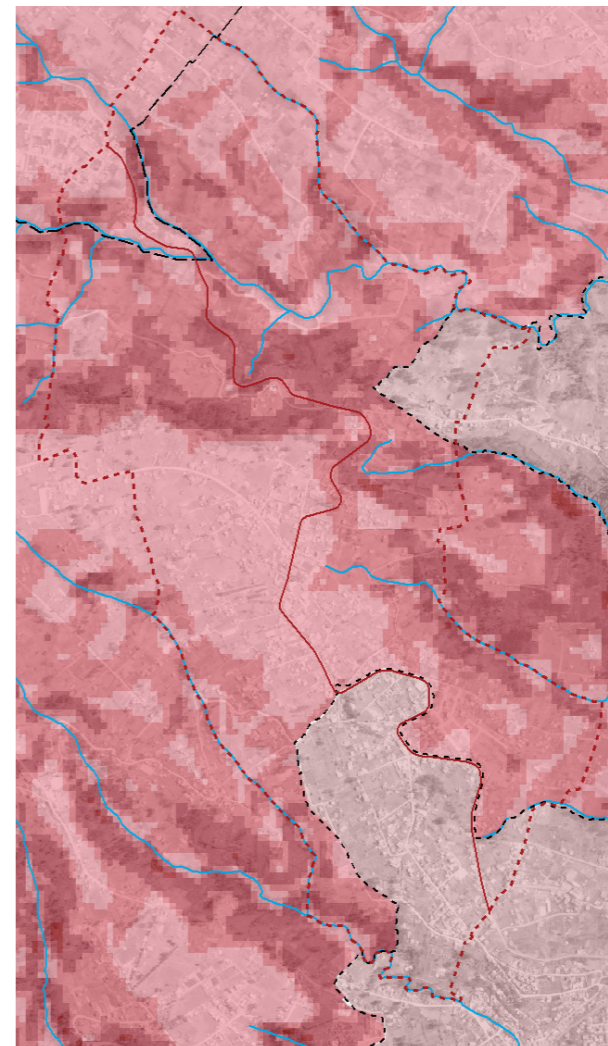


Figura 5.23. Altitud y geología | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 - Elaboración: Propia

- Área urbana de Cuenca
- Cabecera parroquial de Sinincay
- - - Área de estudio
- Eje vial del corredor Miraflores - Sinincay
- Ríos y quebradas
- No se tiene información
- Pendientes (%)
- 0 - 12
- 12 - 25
- 25 - 50
- >50
- Suelos inestables
- Estable
- Moderadamente estable
- Casi estable
- Próximo a la inestabilidad
- Riesgo de inestabilidad



Figura 5.24. Pendientes e inestabilidad | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia



las subcuencas de los ríos Machángara y Tomebamba (Fig. 5.21), pertenecientes a la cuenca del río Paute que desemboca en la vertiente del Océano Atlántico. Esta condición dota de gran importancia de la red hídrica no sólo a escala parroquial sino cantonal.

Clima

El área a planificarse presenta temperaturas que oscilan entre los 12 y 16°C, con precipitaciones anuales promedio entre 950 a 1100mm (Fig. 5.22). De esta forma, todo el corredor se encuentra en el piso bioclimático Templado Interandino característico de la Sierra ecuatoriana.

Materiales, procesos y formas

La altitud del área del estudio oscila entre 2.550 a 2.850 msnm y las formaciones geológicas predominantes corresponden a un depósito coluvial (Fig. 5.23).

En lo referente a las pendientes, más del 95% del territorio presenta rangos inferiores al 25% y se asienta casi totalmente sobre una zona estable. Es decir la mayoría de su área no muestra limitaciones para la urbanización (Fig. 5.24).

En cuanto a los procesos erosivos la zona muestra una tendencia leve y media (Fig. 5.25).

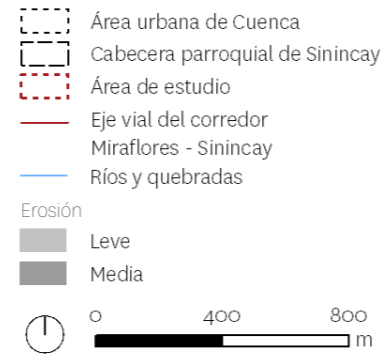
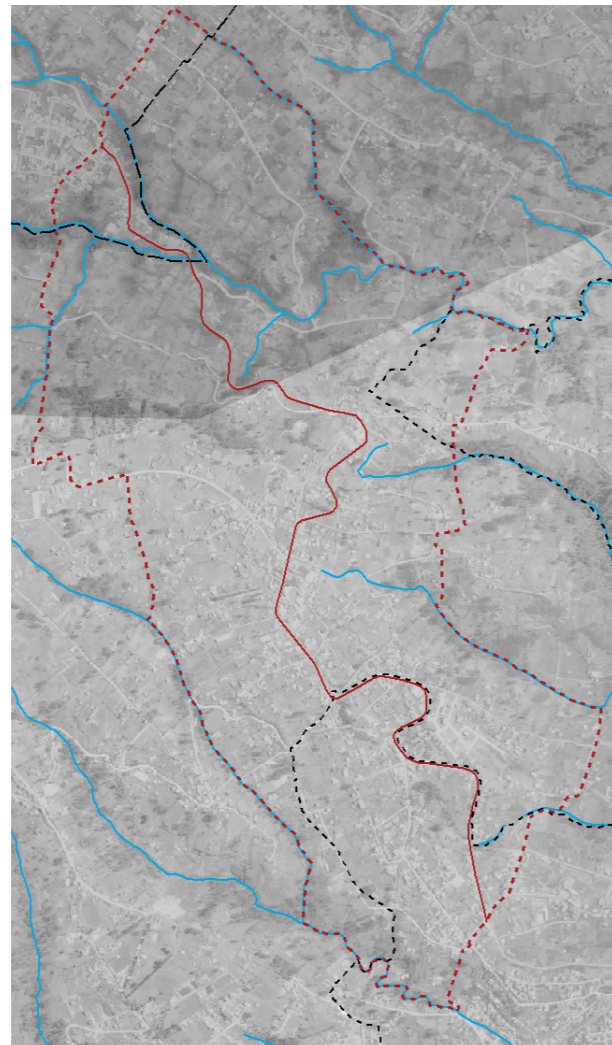


Figura 5.25. Procesos erosivos | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia

las subcuencas de los ríos Machángara y Tomebamba (Fig. 5.21), pertenecientes a la cuenca del río Paute que desemboca en la vertiente del Océano Atlántico. Esta condición dota de gran importancia de la red hídrica no sólo a escala parroquial sino cantonal.

Clima

El área a planificarse presenta temperaturas que oscilan entre los 12 y 16°C, con precipitaciones anuales promedio entre 950 a 1100mm (Fig. 5.22). De esta forma, todo el corredor se encuentra en el piso bioclimático Templado Interandino característico de la Sierra ecuatoriana.

Materiales, procesos y formas

La altitud del área del estudio oscila entre 2.550 a 2.850 msnm y las formaciones geológicas predominantes corresponden a un depósito coluvial (Fig. 5.23).

En lo referente a las pendientes, más del 95% del territorio presenta rangos inferiores al 25% y se asienta casi totalmente sobre una zona estable. Es decir la mayoría de su área no muestra limitaciones para la urbanización (Fig. 5.24).

En cuanto a los procesos erosivos la zona muestra una tendencia leve y media (Fig. 5.25).

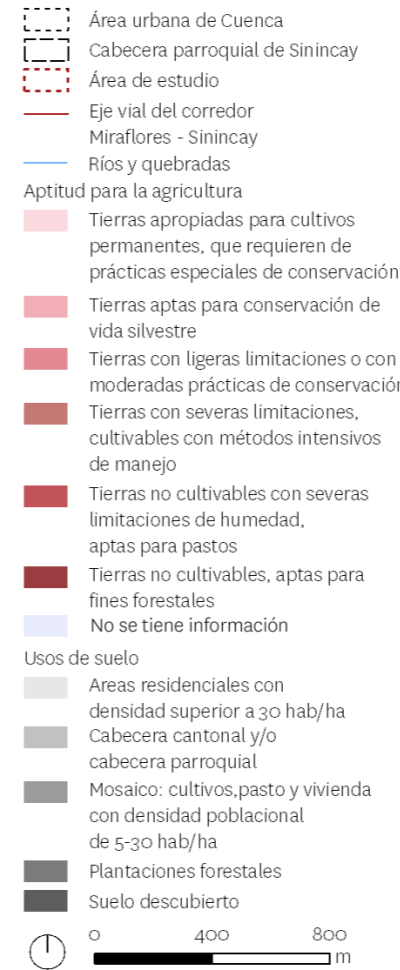
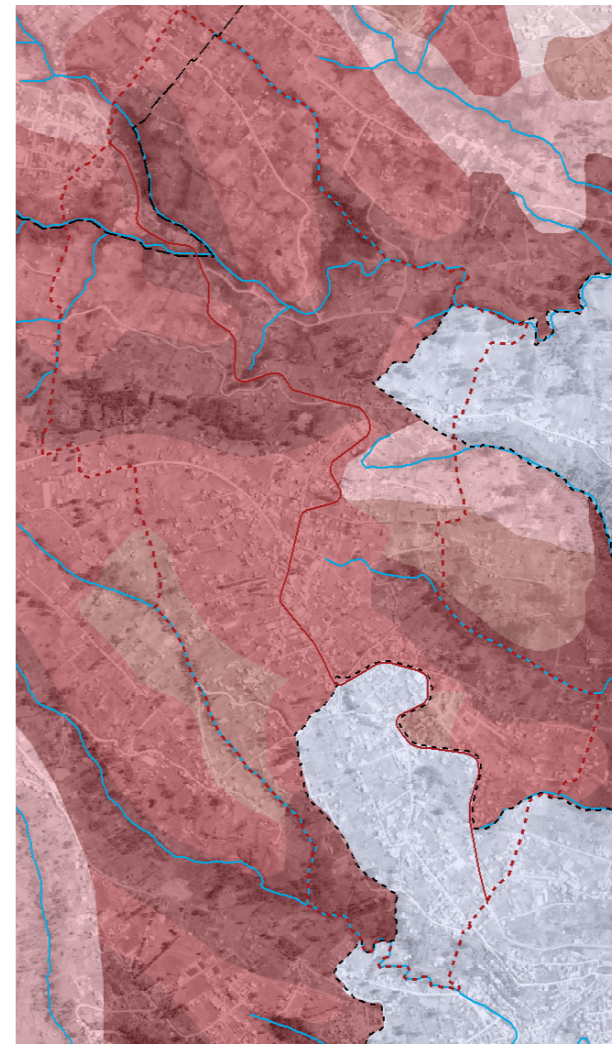


Figura 5.26. Aptitud para la agricultura y usos del suelo en 2011 | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia

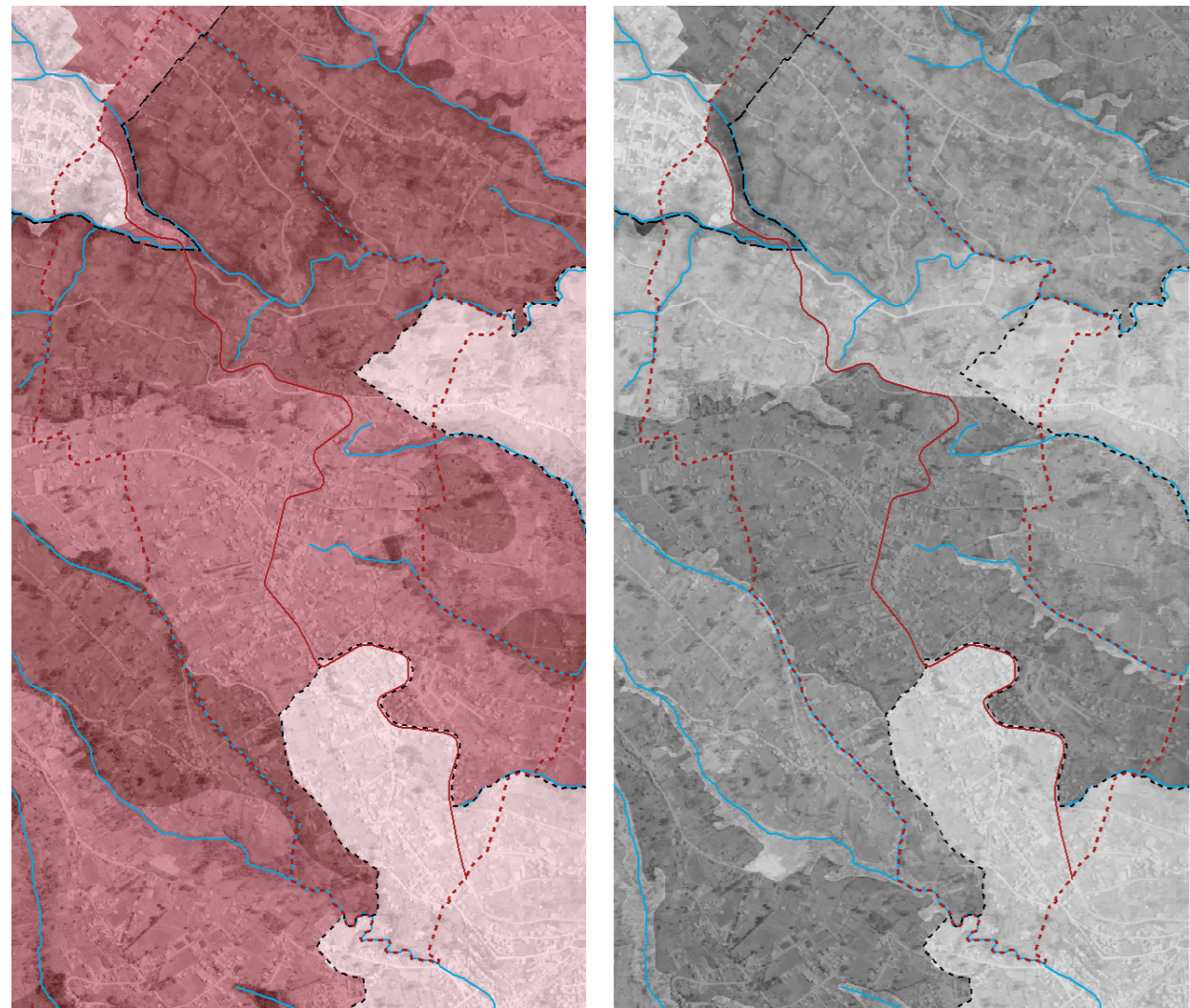


Figura 5.27. Valoración de las unidades de paisaje y capacidad de absorción visual | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013
Elaboración: Propia



Figura 5.28. Visuales: a. Zona norte, junto a la cabecera parroquial, b. Zona sur, en proceso de consolidación

Suelos

Sobre la aptitud para la agricultura no existen tierras aptas, presentado zonas no cultivables o con severas limitaciones. En cuanto a los usos del suelo al 2011 existían hacia el norte mosaicos de cultivo y césped con porcentajes inferiores al 15% de vivienda, mientras en la zona central y hacia el sur se distinguían procesos de consolidación urbana (Fig. 5.26).

Paisaje

El área de estudio posee una valoración media y baja de sus unidades de paisaje, siendo su absorción visual alta al norte y media en el resto del territorio (Fig. 5.27). Las visuales corresponden a un paisaje rural en la zona norte (Fig. 5.28a), mientras en la zona sur se observan procesos de urbanización dispersa (Fig. 5.28b).

Amenazas y riesgos

De acuerdo a la información proporcionada por el estudio PRECUPA, la zona se encuentra atravesada por amenazas de inundación dada la abundancia de la red hídrica, presenta además amenazas por deslizamiento y un mínimo porcentaje de superficie con limitaciones topográficas (Fig. 5.29).

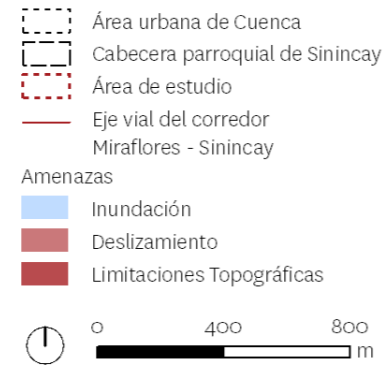
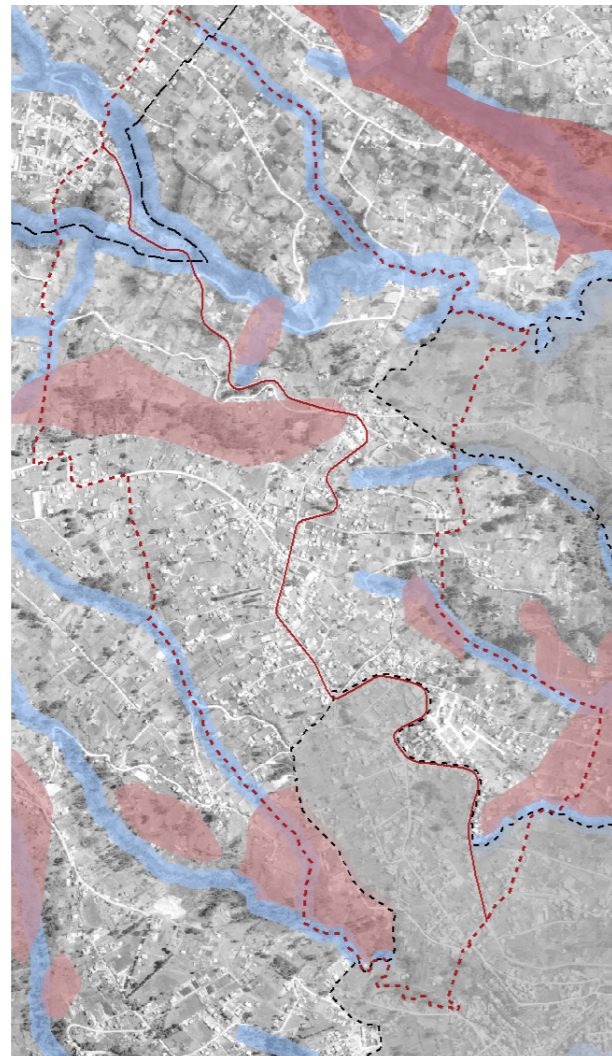


Figura 5.29. Amenazas según estudio PRECUPA | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia

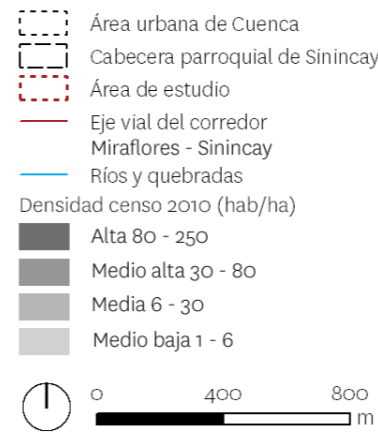
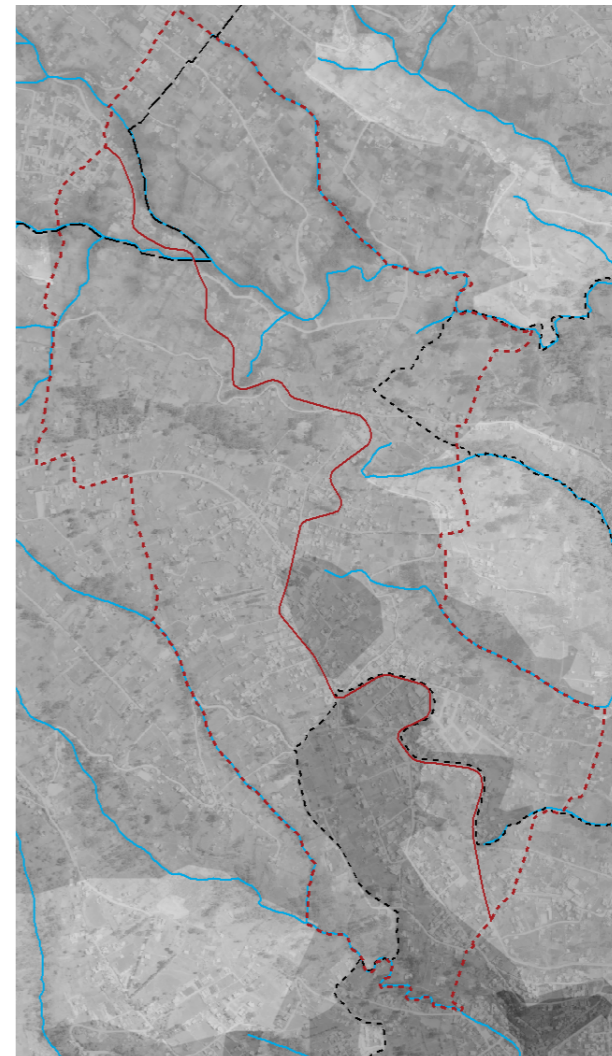


Figura 5.30. Densidad poblacional por sector censal 2010 | Fuente: GAD Municipal de Cuenca, 2015, p. 402-403 | Elaboración: Propia



b) Población y actividades

Demografía

No es posible determinar con exactitud el número de habitantes del área de estudio, pues no cuenta con una división por manzanas. Sin embargo, según datos del último censo de 2010 el corredor Miraflores-Sinincay cuenta con una densidad de 6 a 30 hab/ha en la mayor parte de su territorio, mostrando un incremento en la zona en proceso de consolidación del sur, donde la densidad alcanza valores de 30-80hab/ha (Fig. 5.30). Frente a la densidad promedio parroquial de 6,43hab/ha, esta zona presenta las mayores densidades por sector censal de Sinincay. La densidad promedio de la cabecera cantonal llega a los 47,01hab/ha.

La población de la parroquia se agrupa hacia el sur, y es justamente alrededor del corredor en estudio donde existe mayor concentración poblacional (Fig. 5.31). Este hecho es coherente con lo señalado anteriormente sobre la densidad.

Al carecer de datos específicos para la zona de estudio se utilizan los indicadores más relevantes a nivel parroquial como referente:

- Índice de envejecimiento: 24,55%
- Tasa de dependencia: 66,55%
- Tasa de actividad: 60,36%
- Tasa de crecimiento y decrecimiento: 1,59% entre 1990-2010, 0,26% entre 2001 y 2010

Índice de natalidad: 19,21%
 Índice de mortalidad: 2,9 (*1000)
 Pobreza por NBI: 62,3%
 Pobreza extrema por NBI: 38,2% (GAD Municipal de Cuenca, 2015).

De acuerdo al PDOT cantonal, Sinincay es una de las parroquias con mayor migración junto a El Valle y Baños. Sinincay presenta, según datos del último censo de población de 2010, un total de 15.859 migrantes, de los cuales 7.277 son hombres y 8582 mujeres. Su tasa de migración total es de 4,72% (Ibíd.).

Debido a esta situación el PDOT parroquial señala como uno de sus objetivos específicos disminuir los índices de migración, dentro del subsistema de movilidad humana (GAD Municipal de Cuenca, 2011).

Aspectos económicos

Al igual que en el caso anterior no se cuenta con datos específicos del corredor en estudio, por lo que se revisan la información correspondientes a la parroquia. Según el último censo de 2010, Sinincay cuenta con una población económicamente activa (PEA) de 5.410 personas, 46,16% de población total, de las cuales 1.075 se encuentran en el sector primario, 2.330 en el secundario y 2.005 en el terciario.

En el sector primario (agricultura, pecuaria, silvicultura y pesca) existe un importante número de mujeres

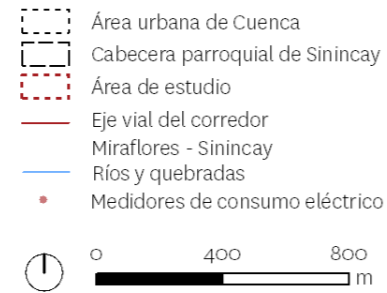
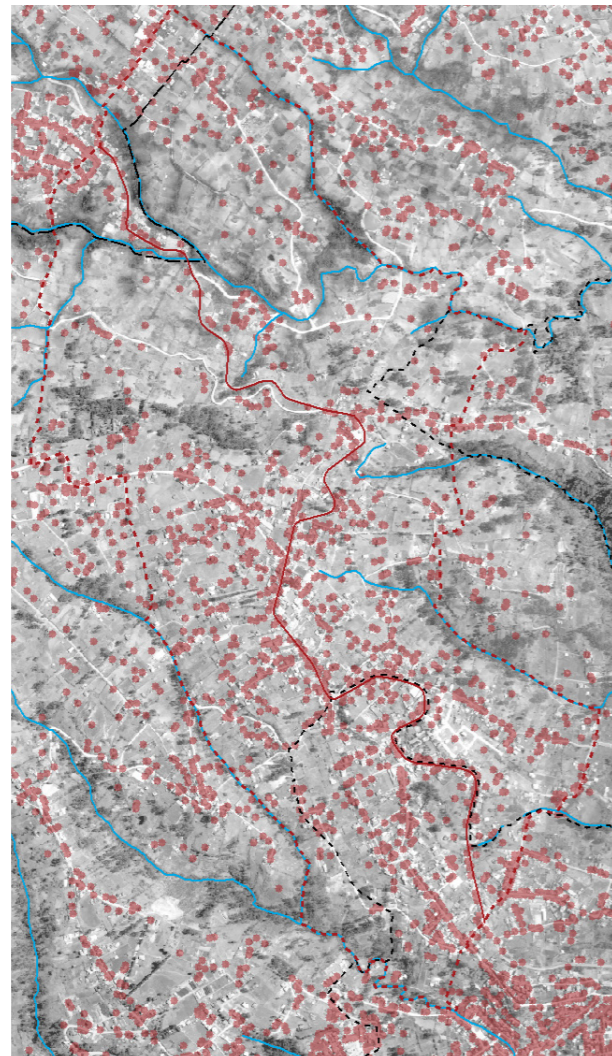


Figura 5.31. Concentración de la población según medidores de consumo eléctrico | Fuente: Proyecto de investigación ALFILO | Elaboración: Propia

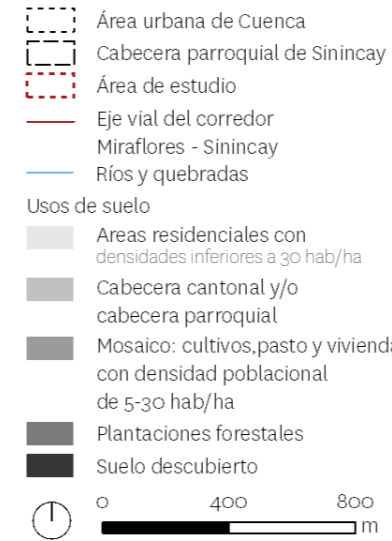
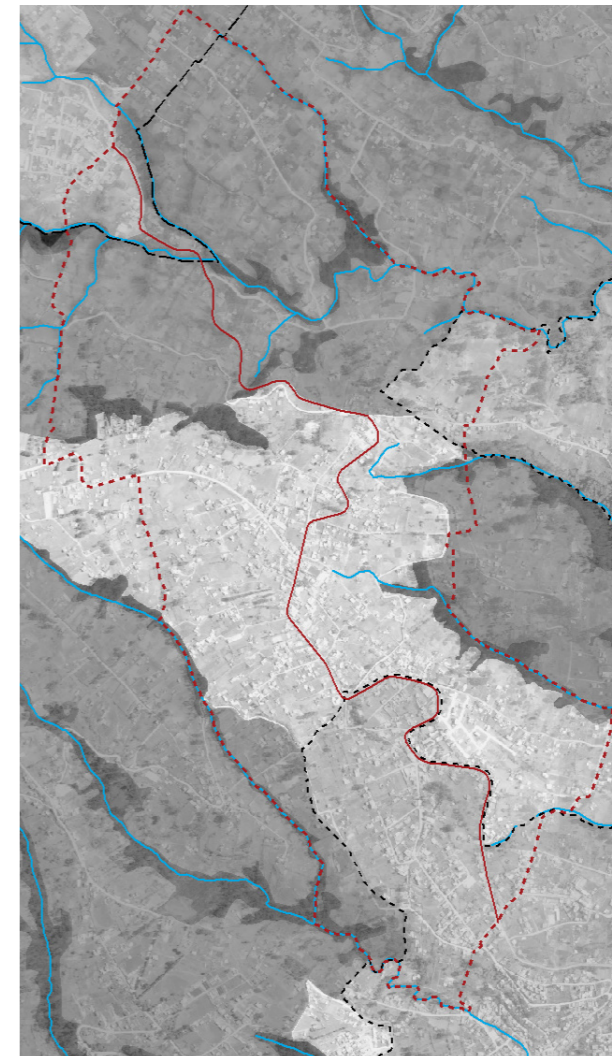


Figura 5.32. Utilización del territorio parroquial | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia



involucradas (51,16%). El índice de especialización de este sector es 0,20, demostrando un bajo aporte a la economía parroquial.

Se siembran hortalizas en 84,21% de las comunidades, papas en 68,42%, frutas en 63,16%, y plantas medicinales en 52,63% en parcelas de no más de 400 m², que en su mayoría sirven para autoconsumo. El pasto cultivado en las comunidades sirve en un 50% para alimentar animales menores.

La mayor parte de la tierra pertenece a los agricultores y se encuentra altamente fragmentada, pues gran parte de los campesinos viven en menos de una hectárea (Ibíd.).

En lo relacionado al sector secundario la disponibilidad laboral presenta mayor porcentaje de hombres (53,09%). Se evidencia un crecimiento de la PEA en el sector secundario en un porcentaje del 20,30% entre 2001 y 2010. Las ramas de actividad más significativas consisten en: fabricación de otros productos minerales no metálicos, como teja, ladrillos, mármol (43%); elaboración de prendas de vestir (24,25%) y fabricación de muebles (20,69%). El índice de especialización de este sector es 0,41.

En el sector terciario predomina la disponibilidad laboral masculina (66,13%). Siendo las ramas de ocupación más representativas la construcción (36,61%), el comercio al por menor excepto de vehículos (17,06%),



Figura 5.33. Utilización del territorio parroquial: a. Cultivos de ciclo corto, b. Áreas residenciales de baja densidad en proceso de consolidación

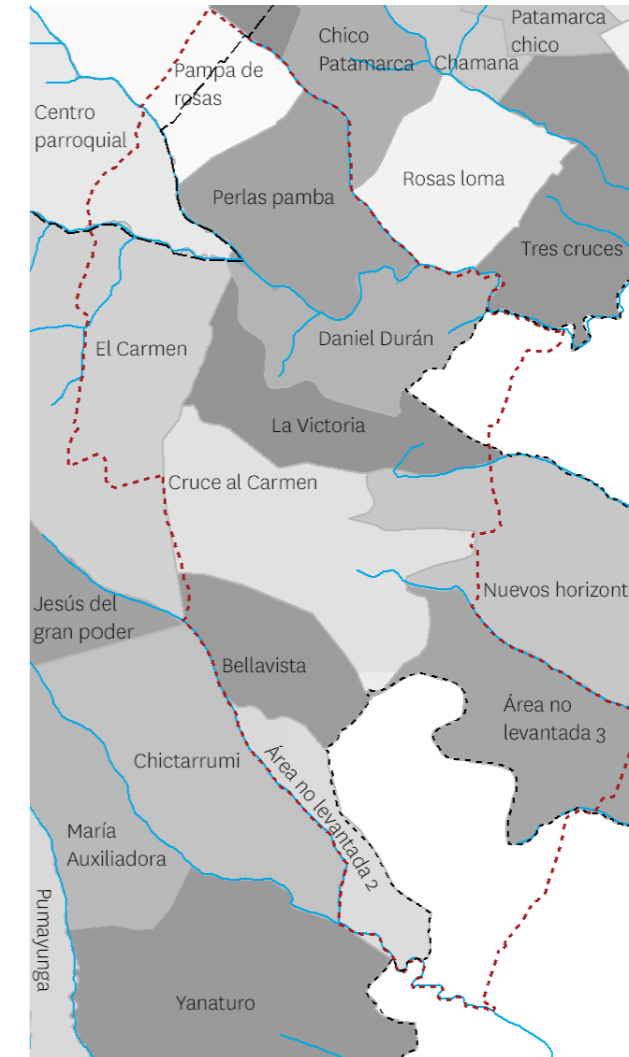


Figura 5.34. Comunidades | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia

y el servicio doméstico (11,77%). El índice de especialización de este sector es 0,49 (Ibíd.).

Usos de suelo

De acuerdo al PDOT de la parroquia de Sinincay (2013), el corredor Miraflores-Sinincay atraviesa territorios en proceso de consolidación cuyo principal uso es la vivienda especialmente hacia el sur, mientras hacia el norte existen cultivos de ciclo corto, pasto, eucalipto y vivienda (Figs. 5.32-5.33).

c) Asentamientos humanos y canales de relación

El corredor Miraflores-Sinincay atraviesa las comunidades de Bellavista, Cruce al Carmen y La Victoria, mientras que el área de estudio comprende las comunidades -a más de las antes mencionadas- de Perlas Pamba, El Carmen, Daniel Durán, Nuevos Horizontes y parte de la cabecera parroquial (Fig. 5.34). Todos los asentamientos comprendidos en la zona de estudio, a excepción del área urbana de Cuenca y de la cabecera parroquial, presentan una jerarquía tipo 3 a nivel parroquial (Pakariñan Consultancy, 2015, p. 390).

Características de ocupación del suelo

En el área de estudio se pueden identificar las siguientes categorías con base en la información proporcionada por el GAD Municipal de Cuenca (Fig. 5.35-5.36):

- Área urbana consolidada, en este caso corresponde a la cabecera urbano-parroquial de Sinincay.

- Área urbana en proceso de consolidación, se refiere al área urbana de Cuenca ubicada hacia el sur.

- Área rural en proceso de consolidación, corresponde a la zona sur identificada como suelo rural, que se encuentra cerca del límite urbano de Cuenca, donde existen claros procesos de urbanización.

- Área rural, se refiere a la zona identificada como suelo rural donde no existen procesos de urbanización y que se encuentra junto a la cabecera urbano-parroquial de Sinincay.

Se identifican tres tipos tejido en el área de estudio (Fig. 5.37-5.38):

- Estructura de núcleo rural, en la cabecera urbano-parroquial de Sinincay, zona que dispone de planificación urbanística y conforma una trama más homogénea.

- Parcelación irregular, definida por una estructura vial en construcción donde las vías no se encuentran interconectadas.

- Estructura rural, definida al parecer por accidentes geográficos o por caminos vecinales que poco a poco han ido conformando vías de acceso en el área rural.

Según datos proporcionados por la Junta Parroquial de Sinincay y el Municipio de Cuenca, existen 673 lotes registrados en la zona de estudio (Fig. 5.39), de los

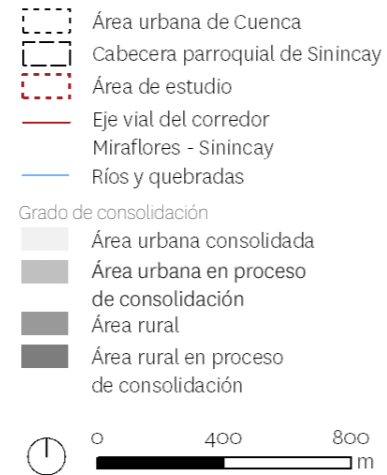
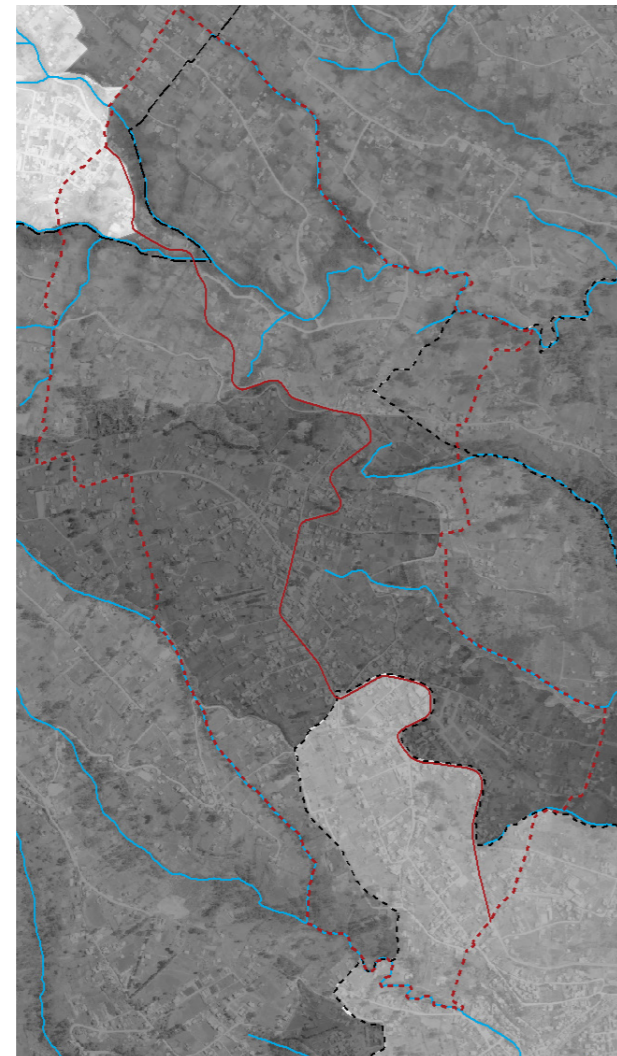


Figura 5.35. Grado de consolidación | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia



Figura 5.36. Grado de consolidación: a. Área urbana consolidada, b. Área rural en proceso de consolidación, c. Área rural

cuales 464 (68,9%) tienen un área menor a la permitida según la ordenanza vigente (I. Municipalidad de Cuenca, 1998), es decir menos de 750 m².

Vivienda

En este caso tampoco se cuenta con datos específicos del área de estudio, por lo que se revisa información correspondiente a la parroquia. Sinincay cuenta, según el último censo de 2010, con un total de 4.097 hogares, de los cuales 68,90% habitan en viviendas propias, 13,38% se encuentran hacinados, 49,08% residen en viviendas con características físicas inadecuadas, 76,13% disponen de servicio higiénico de uso exclusivo y 5,59% utilizan leña o carbón para cocinar (GAD Municipal de Cuenca, 2015, p. 190).

Por otra parte según estudios realizados por la Fundación SENDAS el 42% de hogares en Sinincay cuentan con jefatura femenina (Ibíd., p. 192).

En las zonas en proceso de consolidación, hacia el sur, predominan las viviendas pareadas con retiro frontal, mientras en el resto del territorio las edificaciones son aisladas.

Equipamientos

Al 2010 la parroquia Sinincay presenta un déficit en 7 de los 8 tipos de equipamientos que contempla el PDOT Municipal de Cuenca. Se encuentra cubierta la

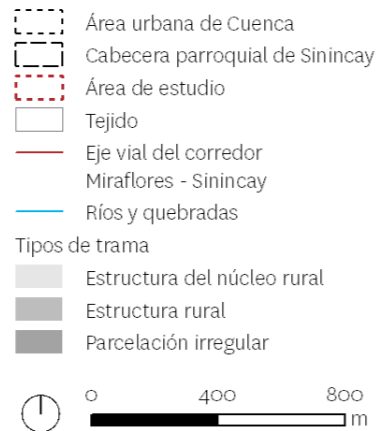
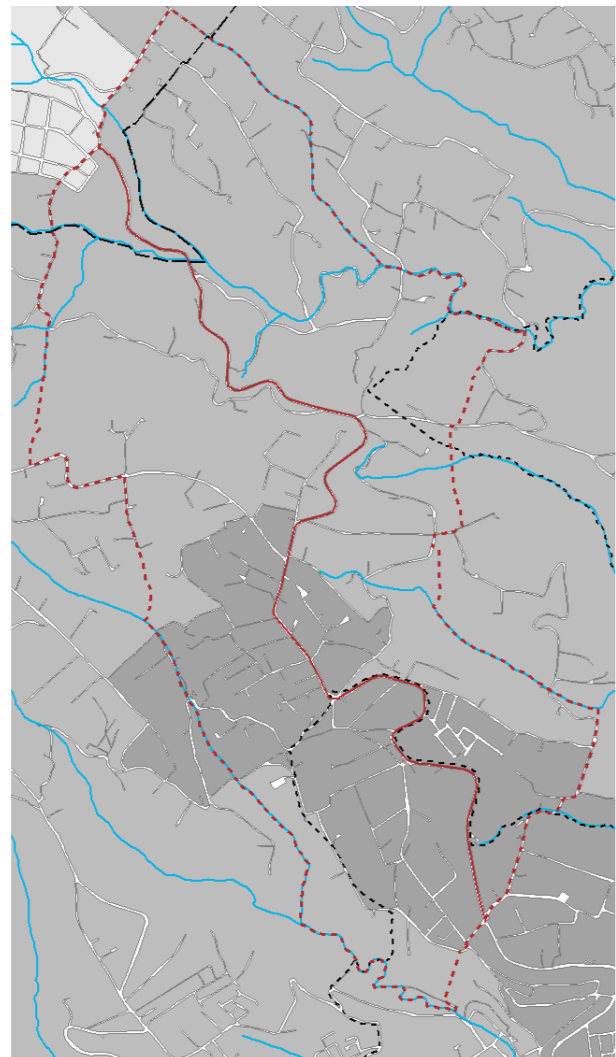


Figura 5.37. Tipos de trama | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013; SIG Tierras, 2015 | Elaboración: Propia



Figura 5.38. Tipos de trama: a. Estructura de núcleo rural, b. Parcelación irregular, c. Estructura rural | Fuente: 2016 Google

demanda únicamente en salud, presentado el déficit indicado en el **Cuadro 5.08**.

La ciudad de Cuenca tampoco presenta déficit en salud pero sí en el resto de equipamientos, como se muestra en el mismo cuadro.

Tanto en la parroquia Sinincay como en la ciudad de Cuenca los valores más altos de déficit se observan en educación, recreación y administración y gestión. A escala cantonal ambas entidades están catalogadas en un nivel medio de déficit.

Por otra parte, a lo largo del área de estudio existen únicamente equipamientos de educación, seguridad y cultura (**Fig. 5.40**).

Infraestructura

En cuanto a la disponibilidad de servicios básicos e infraestructura existe gran diferencia entre la zona urbana de Cuenca y la parroquia Sinincay, especialmente en alcantarillado y servicio de recolección de basura (**Cuadro 5.09**), siendo éstos los valores más alarmantes a nivel parroquial.

En la zona de estudio el tendido de redes de servicio de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado se rige al trazado vial en consolidación (**Figs. 5.41-5.42**). Puede observarse a lo largo del corredor que la cobertura del servicio de alcantarillado es deficiente frente

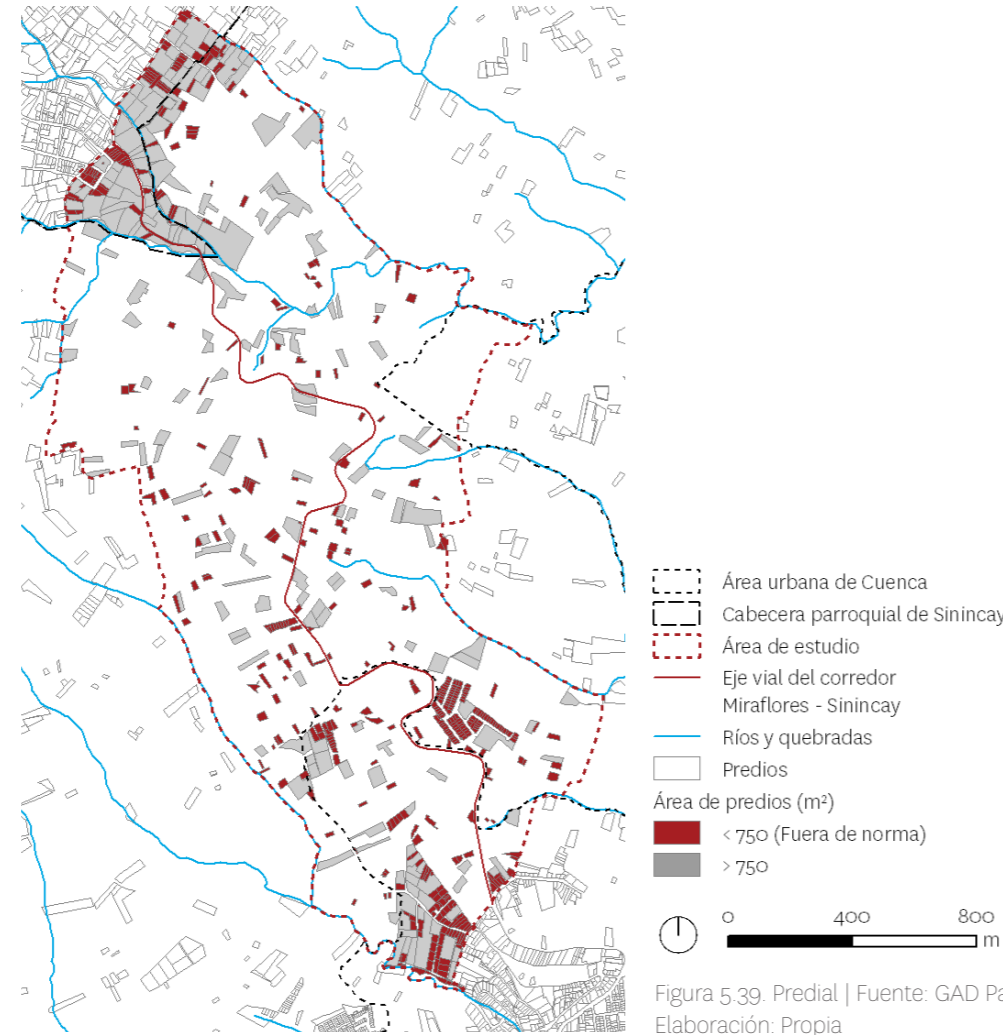


Figura 5.39. Predial | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013
Elaboración: Propia

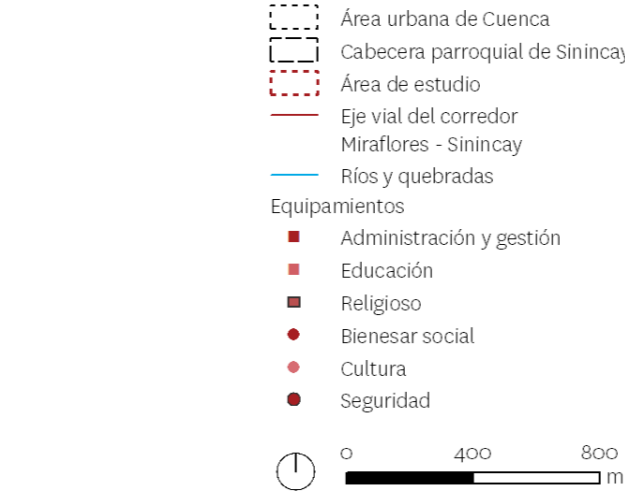


Figura 5.40. Equipamientos | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia

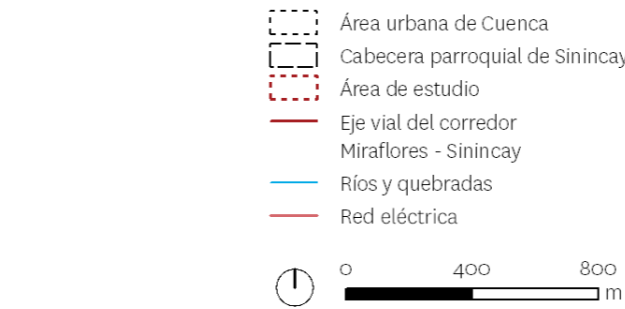


Figura 5.41. Tendido de redes de energía eléctrica | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia

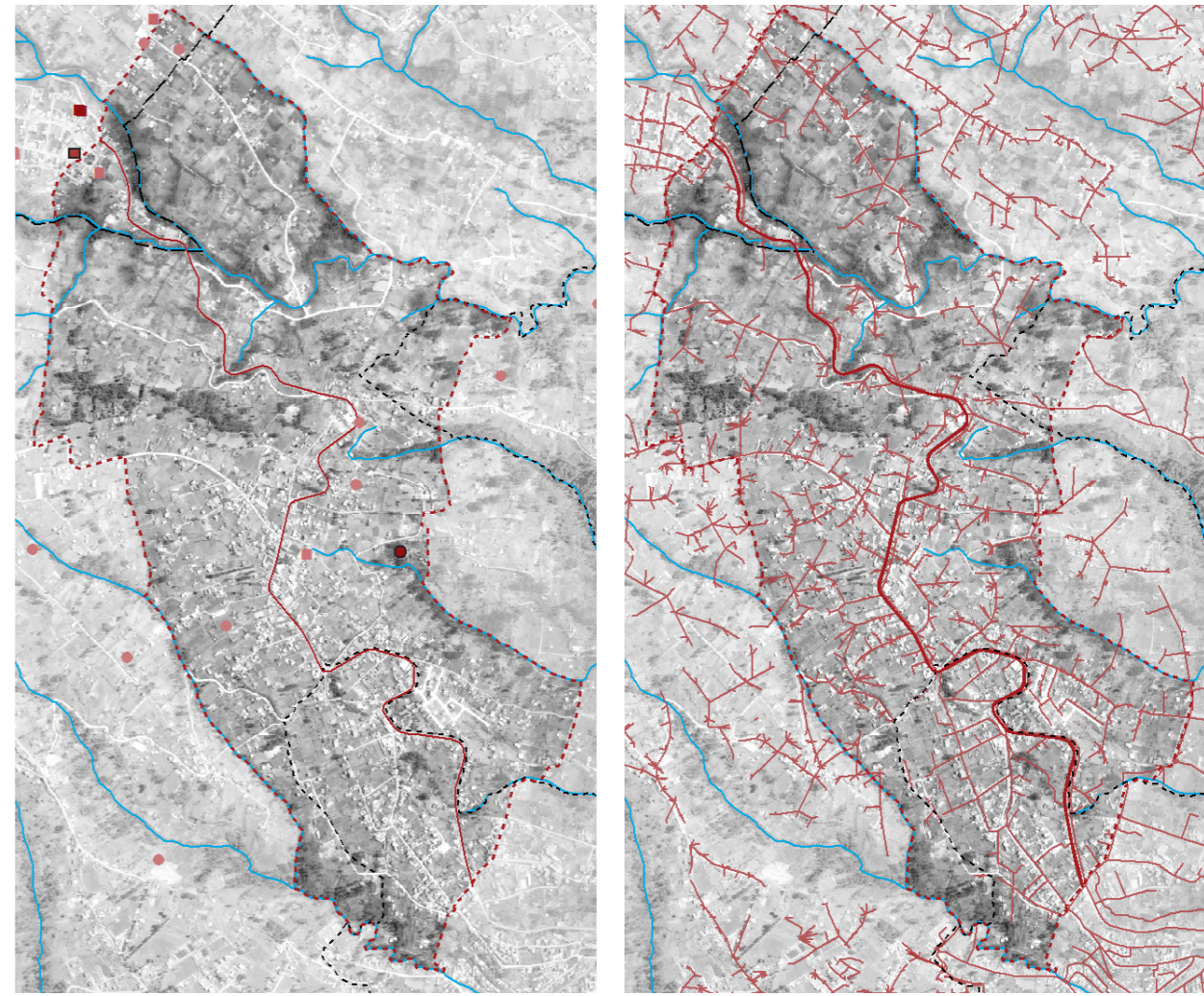
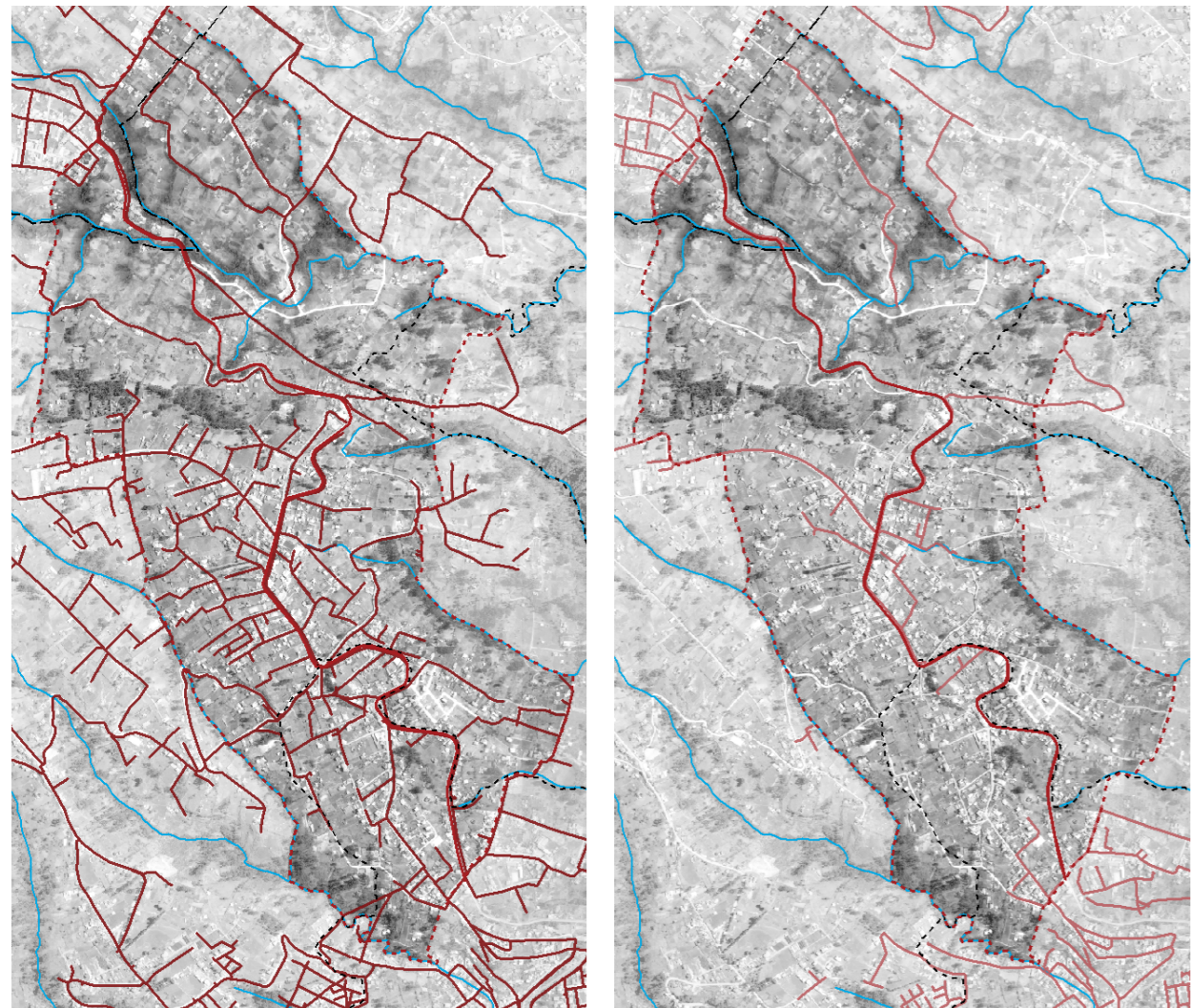


Figura 5.41. Tendido de redes de energía eléctrica | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia



- Área urbana de Cuenca
- Cabecera parroquial de Sinincay
- ... Área de estudio
- Eje vial del corredor Miraflores - Sinincay
- Ríos y quebradas
- Red de agua potable
- Red de alcantarillado



Figura 5.42. Tendido de redes de agua potable y alcantarillado
Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013 | Elaboración: Propia

Cuadro 5.08. Resumen del déficit de equipamientos de la parroquia Sinincay y la ciudad de Cuenca | Fuente: GAD Municipal de Cuenca, 2015, p. 439 | Elaboración: Propia

	Educación	Bienestar social	Seguridad	Recreación	Cultura	Aprovisionamiento	Administración y gestión	TOTAL
Parroquia Sinincay	49,46%	22,72%	16,67%	53,25%	27,20%	25,73%	40,00%	29,38%
Ciudad de Cuenca	36,47%	23,90%	18,87%	27,94%	27,80%	27,30%	32,88%	24,39%

Cuadro 5.09. Resumen del déficit en servicios básicos de la parroquia Sinincay y la ciudad de Cuenca | Fuente: GAD Municipal de Cuenca, 2015- Elaboración: Propia

	Agua Potable	Alcantarillado	Energía eléctrica	Recolección de basura	Servicio telefónico
Parroquia Sinincay	14,12%	65,07%	2,46%	44,63%	60,43%
Ciudad de Cuenca	3,46%	6,09%	0,36%	1,38%	47,93%

a la apertura de nuevas vías, aunque no ocurre lo mismo con las redes de agua potable y energía eléctrica.

Vialidad

Según información proporcionada por el GAD Municipal de Cuenca (2015), la zona de estudio presenta un trazado vial irregular en la zona sur, que responde a un tejido de conformación espontánea. Sin embargo, estos datos no se encuentran actualizados, por lo que la red fue completada con base en la ortofoto 1:5.000 de SIG Tierras de 2012. En el mapa resultante (Fig. 5.43) se observa la apertura de nuevas vías menores que van construyendo tejido sin regirse a planificación alguna, por lo que no conforman una red articulada pues son producto de la necesidad inmediata de acceso de los predios que se van lotizando y/o construyendo de manera atomizada sobre el territorio.

Respecto a la jerarquía vial existe una vía de primer orden que corresponde justamente al conector Miraflores-Sinincay que estructura el corredor de estudio, el resto de vías se reparten entre el segundo y el tercer orden. A las vías nuevas se las considera de tercer orden. En cuanto al material de la capa de rodadura, las vías alrededor de la plaza central de la cabecera son de adoquín y el eje del corredor de asfalto, mientras las demás son de lastre o tierra, a excepción de las vías al interior de la urbanización Santa Ana que se encuentran encementadas (Fig. 5.44).

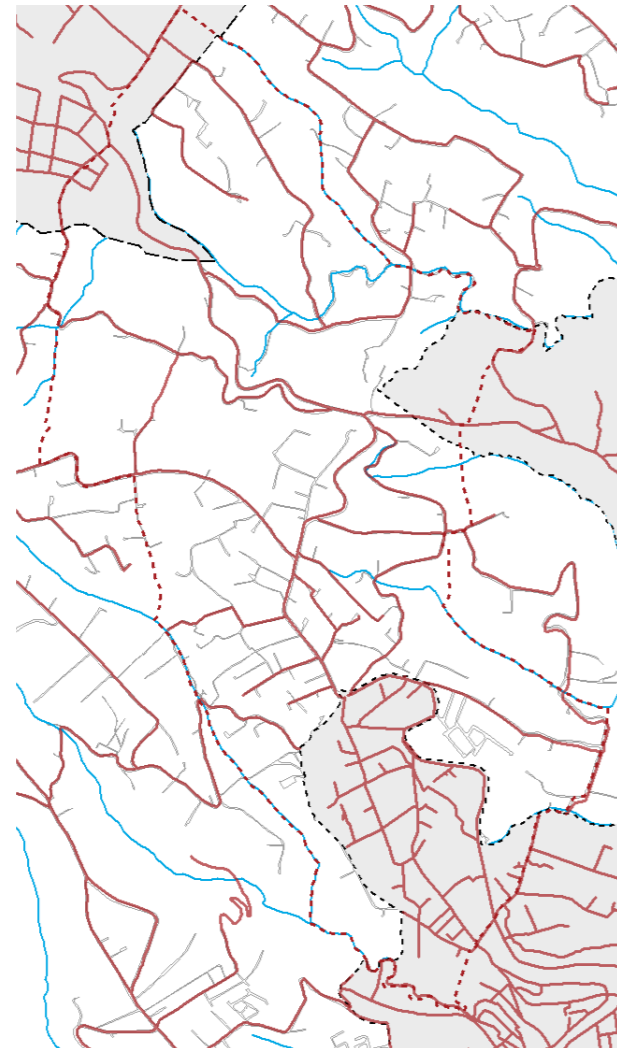


Figura 5.43. Estructura de la trama vial | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013; SIG Tierras, 2015 | Elaboración: Propia

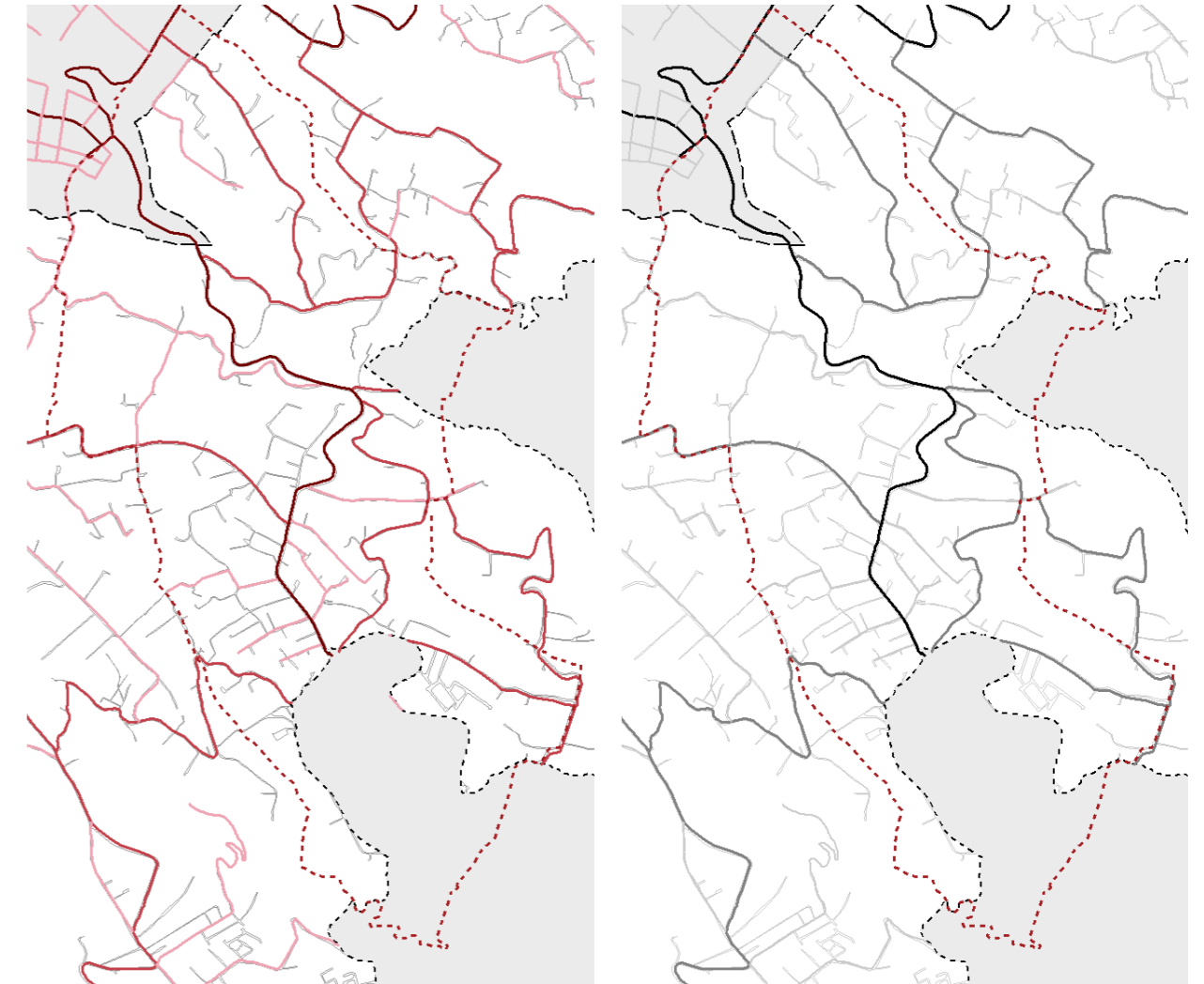


Figura 5.44. Jerarquía vial y material de la capa de rodadura | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013; SIG Tierras, 2015 | Elaboración: Propia

El estado de las vías registradas por el GAD Municipal de Cuenca (2015) es regular en las de mayor jerarquía, mientras las vías de menor jerarquía se encuentran en mal estado (Fig. 5.45).

Movilidad y transporte

Sinincay, como la mayoría de las cabeceras parroquiales, cuenta con un sistema de transporte deficiente que la conecta únicamente a la ciudad de Cuenca, siendo necesario trasladarse hasta el centro de la ciudad para desde ahí movilizarse a otra cabecera parroquial (Hermida, Arola y Cabrera, 2015). El servicio de buses urbano y rural atraviesa la zona de estudio siguiendo la ruta del corredor Miraflores-Sinincay (Fig. 5.46). La cabecera cuenta además con servicio de alquiler de camionetas para el transporte tanto de personas como de carga.

La infraestructura peatonal no es adecuada y muy pocas vías muestran aceras a excepción de la cabecera parroquial. Tampoco se cuenta en la actualidad con infraestructura para la circulación de bicicletas.

Patrimonio

Según el PDOT cantonal a lo largo del corredor en estudio existen bienes inmuebles registrados y tanto al borde norte y como al sur aparecen bienes inmuebles inventariados. Con respecto al patrimonio inmaterial

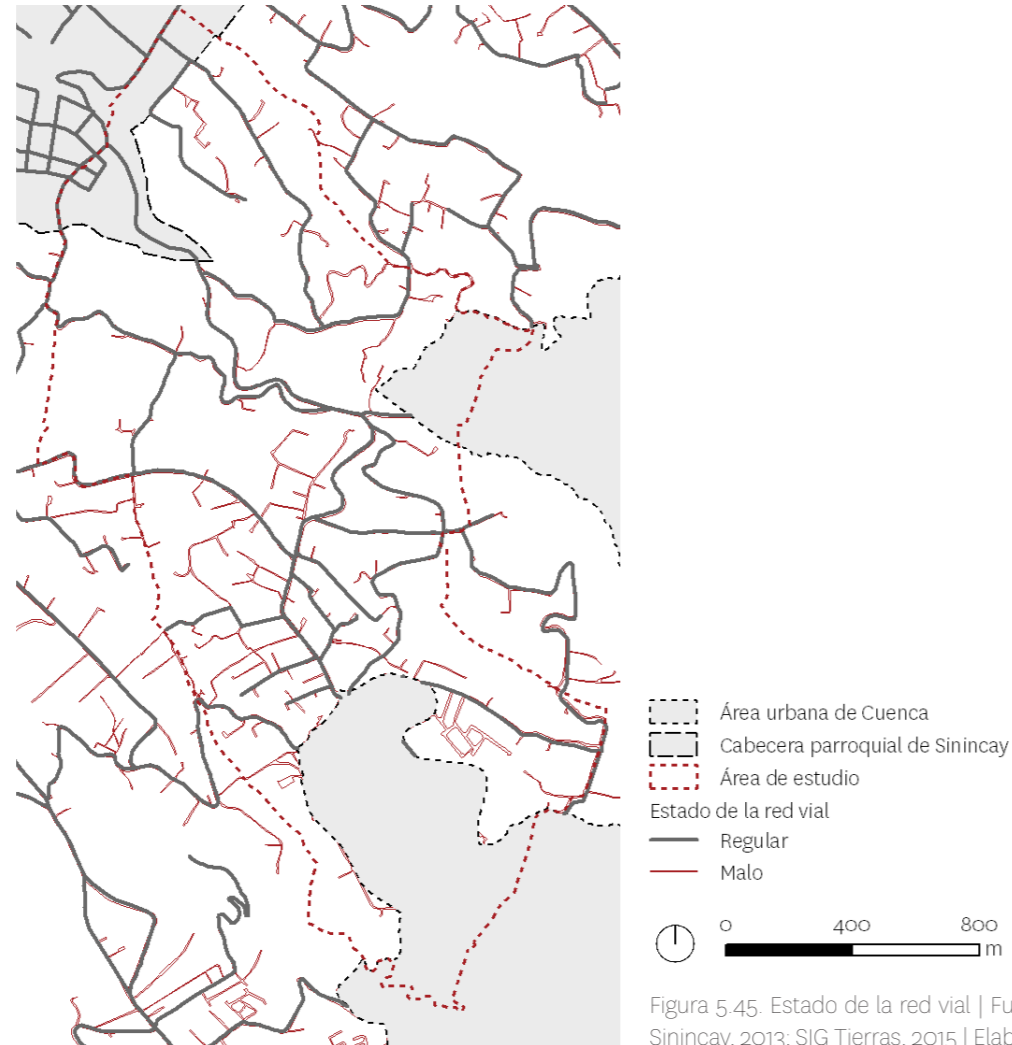


Figura 5.45. Estado de la red vial | Fuente: GAD Parroquial de Sinincay, 2013; SIG Tierras, 2015 | Elaboración: Propia

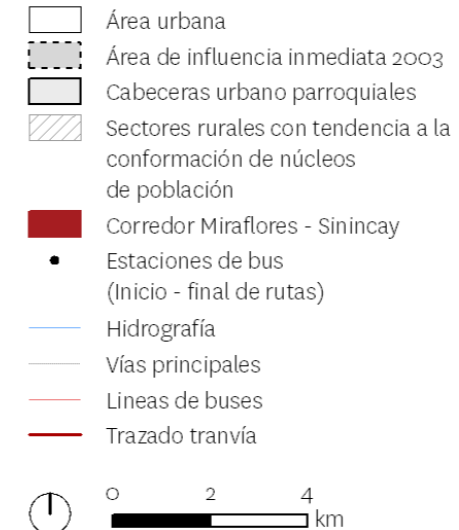


Figura 5.46. Rutas de transporte | Fuente: Hermida, Arola y Cabrera, 2015

se resalta la presencia de leyendas en la cabecera parroquial y en la comunidad La Victoria. Cabe resaltar que Sinincay es la parroquia con mayor cantidad de bienes inmuebles inventariados a nivel cantonal.

Articulación urbano-rural

Se incluye esta sección dentro del componente referido a los asentamientos humanos y canales de relación, dada la condición urbano-rural de los corredores de crecimiento. El corredor en estudio conecta la zona de Miraflores de la ciudad de Cuenca, con la cabecera urbano-parroquial de Sinincay. Este conector representa una de las vías interparroquiales más dinámicas en términos de flujo, luego de los corredores Cuenca-Ricaurte, Monay-El Valle y Cuenca-Baños. Este dinamismo se liga a los procesos de urbanización y cambio de uso de suelo que ha experimentado este territorio en las últimas décadas.

Según el estudio realizado por IDOM (2014), sobre el crecimiento urbano de la ciudad de Cuenca, los cambios de uso de rural a urbano que se dan entre 1987 y 2010 a lo largo del corredor Miraflores-Sinincay son drásticos y acelerados (Fig. 2.11). En este periodo el territorio cambia rápidamente su condición original y lo hace debido a la urbanización no planificada que desencadena la pérdida de suelo rural, pasando de ser un espacio netamente natural en 1987 a presen-

tar fenómenos de urbanización dispersa en la mayoría del área de estudio en 2010 (Fig. 5.47).

Esta urbanización no planificada ha conformado un tejido urbano-rural donde el viario no se encuentra conectado, pues la apertura de vías menores se ha dado con la finalidad de dotar de acceso a predios particulares desde el corredor, sin contemplar la integración de las nuevas vías al trazado general, por lo que se genera una serie de caminos de retorno inconexos (Fig. 5.48a). Este tipo de trama dificulta la vinculación entre lotes cercanos y concentra el tráfico en una sola vía, que en este caso se trata justamente del corredor de crecimiento.

En este tipo de urbanización se reconocen tres patrones de crecimiento urbano, explicados en el primer capítulo. En el primero la urbanización se da en torno al corredor entre dos centralidades urbanas. Mientras en los otros dos el crecimiento de la mancha urbana se extiende de manera dispersa entre corredores y/o a lo largo de ellos (Fig. 1.05).

Es importante señalar que los cambios de uso evidenciados en los últimos 20 años en la zona están asociados en su mayoría a la expansión del tejido urbano de la ciudad de Cuenca y en una proporción mucho menor al crecimiento de la cabecera parroquial (Fig. 5.47). Como consecuencia de la falta de planificación de estos procesos de urbanización la mayoría de edifi-

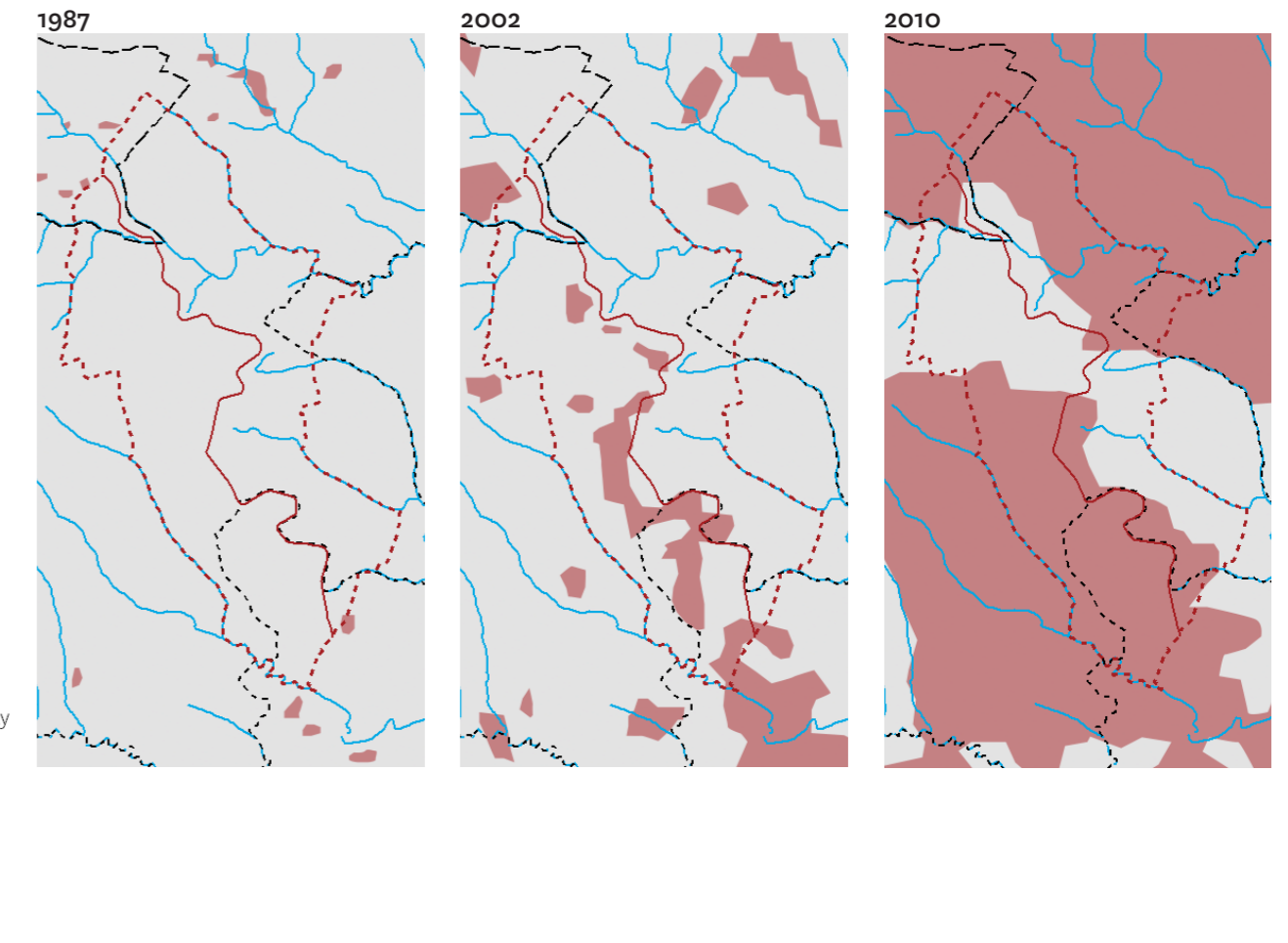


Figura 5.47. Proceso de urbanización 1987, 2002 y 2010
Fuente: IDOM, 2014, p.22 | Elaboración: Propia

caciones infringen las determinantes de uso y ocupación de suelo vigentes. Asimismo, como se mencionó anteriormente, el 68,9% de lotes tiene un área menor a la permitida (750 m²) según la ordenanza vigente (I. Municipalidad de Cuenca, 1998).

Los patrones de ocupación observados en la zona son dispersos y atomizados (**Fig. 5.48b**), y en consecuencia promueven una tipología territorial poco sustentable, no sólo porque disparan los costos de infraestructura y ciertos servicios urbanos y fragmentan el territorio, sino porque representan una innecesaria pérdida de suelo rural, con las consecuentes repercusiones medioambientales. En este punto cabe aclarar que la ciudad de Cuenca ha atravesado en los últimos años un descenso dramático de sus valores de densidad, pasando de una densidad bruta de 138,69 hab/ha en 1950 a una densidad bruta de 45,52 hab/ha en 2010 (Hermida, Hermida, Cabrera y Calle, 2015), tendencia que se traduce en la invasión cada vez mayor de las áreas rurales circundantes.

Desde la perspectiva de la movilidad, los flujos entre Sinincay y Miraflores están influenciados por la ciudad de Cuenca, que centraliza la mayoría de las actividades comerciales, de servicios y los principales equipamientos de gestión a nivel cantonal (Pakariñan Consultancy, 2015, p. 260). Los flujos entre poblados menores que se asientan sobre el corredor son mínimos pues hoy en día casi no se relacionan entre sí. No

obstante, ciertas manifestaciones culturales en días festivos, especialmente las religiosas, se mantienen y congregan a los habitantes de diversas comunidades. Estas costumbres forman parte del patrimonio intangible del lugar y son practicadas en las zonas más rurales por los residentes originales.

De acuerdo al presidente de la Junta Parroquial de Sinincay, José Atancuri (2016), estas manifestaciones no son compartidas por los nuevos pobladores de las zonas en proceso de consolidación, quienes subestiman ciertas prácticas rurales. Este representante de la comunidad, señala además que en los últimos años las viviendas construidas gracias a las remesas de los emigrantes de la zona y que permanecían desocupadas, se han arrendado paulatinamente a inmigrantes provenientes de Colombia y Perú, que trabajan en la ciudad de Cuenca y no pueden cubrir el arriendo de una vivienda en la zona urbana de la cabecera cantonal.

Según José Atancuri (2016), los nuevos pobladores de la zona de estudio interactúan de manera limitada entre sí y con el territorio circundante, pues tanto su fuente de empleo como los equipamientos urbanos se concentran en la ciudad de Cuenca. Por otra parte, los pobladores originales, que en la actualidad representan una minoría, conservan un modo de vida más agrario (**Fig. 5.48c**).



Figura 5.48. Borde urbano-rural: a. Trazado vial basado en caminos de retorno, b. Cultivos de ciclo corto a cargo de los residentes originales, c. Viviendas de residentes originales, d. Procesos de consolidación en la zona central y sur



Hoy en día el corredor Miraflores-Sinincay experimenta un claro proceso de urbanización con el consecuente cambio de pobladores y costumbres. Esta modificación del territorio no se ha planificado y ha derivado en una ocupación dispersa que responde al modelo actual de crecimiento de la ciudad de Cuenca. Si bien la rápida urbanización de la zona sur del corredor no se ha traducido en problemas sociales fuertes tampoco ha fomentado la cohesión social entre los pobladores originales y los nuevos residentes.

d) Marco legal e institucional

Instrumentos de planificación y marco legal vigentes

En este caso se consideran las atribuciones, competencias y obligaciones en los siguientes instrumentos legales:

- COOTAD, 2010 (Anexo 2): en lo referido a las competencias de los GADs cantonal y parroquial.

- Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano, 1998 (Anexo 3): en lo referido a las determinaciones para los corredores de crecimiento del cantón Cuenca.

Mapa de actores relevantes para los procesos de participación

Se diferencian tres grupos de actores: públicos, privados y comunitarios (GAD Municipal de Cuenca, 2015). Los actores públicos corresponden a funcionarios que participan en la elaboración y/o coordinación del plan, para este caso se debe promover la participación de los técnicos del GAD parroquial. Actualmente existe una única arquitecta laborando a medio tiempo en la junta parroquial de Sinincay, que debe vincularse obligatoriamente en la elaboración y/o coordinación del plan. Los actores privados corresponden a agentes de desarrollo que pueden acompañar a lo largo del proceso.

Los actores comunitarios son fundamentales en la formulación del plan pues constituyen el tejido social sobre el cual se soporta la planificación. En este caso debe garantizarse la participación de representantes de las comunidades rurales por las que atraviesa el corredor Miraflores-Sinincay, como Perlas Pamba, Daniel Durán, El Carmen, La Victoria, Cruce al Carmen, Nuevos Horizontes y Bellavista (**Fig. 5.34**); así como representantes de la cabecera parroquial y de la ciudad de Cuenca.

Los actores identificados tras el mapeo deben ser convocados a los talleres de trabajo comunitario y fomentar la participación horizontal de los tres grupos descritos.

5.2.2.2. Síntesis del diagnóstico

Esta sección tiene como finalidad resaltar los aspectos relevantes de los componentes revisados en la fase de diagnóstico mediante su representación como problemas y potencialidades, para concluir con la elaboración del modelo territorial actual.

a) Problemas y potencialidades

A continuación se señalan, a través de matrices integradas (**Cuadros 5.10, 5.11**), los problemas y potencialidades identificados por componentes y se indica su ubicación mediante el uso de mapas (**Figs. 5.49, 5.50**).

b) Modelo territorial actual

Con base en las características definidas en el diagnóstico por componentes y en los mapas de problemas y potencialidades, se elabora el modelo territorial actual del corredor de crecimiento Miraflores-Sinincay. Esta representación pretende mostrar a través de una visión integral, los principales elementos del territorio en estudio (**Fig. 5.51**).



Componentes	Variable	Problema	Magnitud
Medio físico	Agua	Descuido de la red hídrica	4.5
	Amenazas y riesgos	Ocupación de áreas con limitaciones	4
Población y actividades	Demografía	Bajas densidades en las zonas en proceso de consolidación y en la ya consolidada (<30 hab/ha)	5
	Aspectos económicos	Fragmentación de la tierra agrícola productiva	5
	Usos de suelo	Pérdida de suelo agrícola	4
Asentamientos humanos y canales de relación	Características de ocupación del suelo	Implantación de edificaciones que no respetan las regulaciones de ocupación	4
		Urbanización dispersa y ocupación atomizada del territorio	5
	Equipamientos	Deficiente dotación y distribución de equipamientos de recreación en la zona en proceso de consolidación	5
	Vialidad	Dificultad para el diseño y trazado vial	5
		Vías de menor jerarquía en mal estado	4
	Movilidad y transporte	Infraestructura inadecuada para el transporte alternativo al automóvil privado (bus, ciudadano a pie y bicicletas)	4.5
Articulación urbano-rural	Dependencia funcional de la ciudad	5	
	Interacción limitada entre los nuevos pobladores y los residentes originales	4	
Marco legal e institucional	Instrumentos de planificación y marco legal vigente	Ineficiente control del uso de suelo y sanciones débiles	4.5
		Procesos de planificación tardíos	5

Cuadro 5.10. Matriz integrada de problemas | Elaboración: Propia

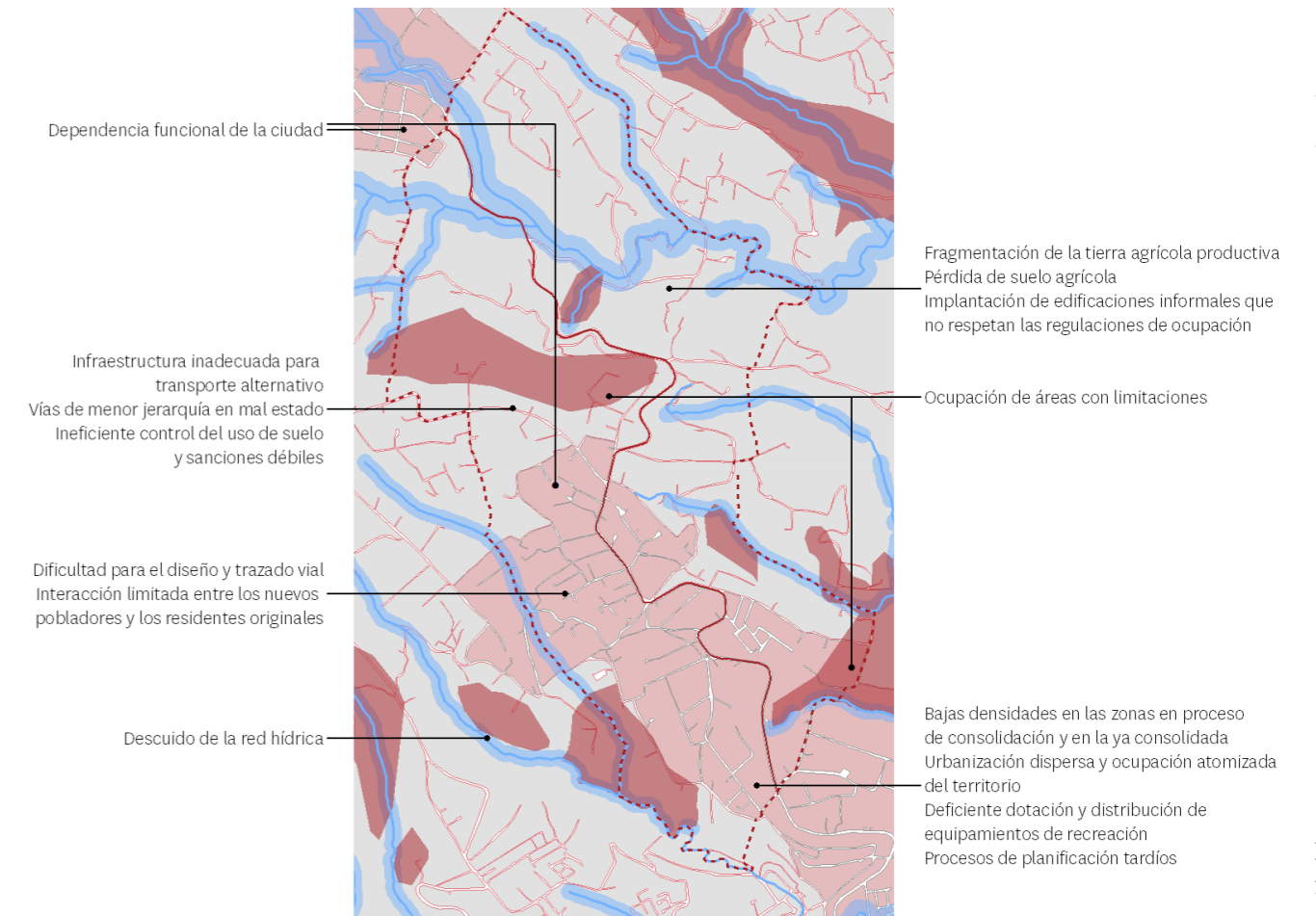
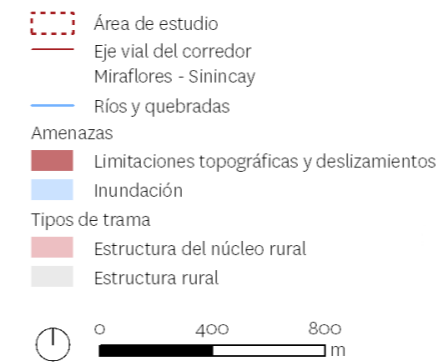


Figura 5.49. Mapa de problemas | Elaboración: Propia

Componentes	Variable	Potencialidad
Medio físico	Agua	Presencia de una importante red hídrica
	Materiales, procesos y formas	Más del 95% del territorio presenta pendientes inferiores al 25%
		El área de estudio se asienta sobre una zona estable
Población y actividades	Demografía	La cabecera parroquial presenta posibilidades de densificación
	Aspectos económicos	El 46,16% de población en la parroquia corresponde a una edad económicamente activa
Asentamientos humanos y canales de relación	Características de ocupación del suelo	Posibilidad de modificar las características de ocupación del suelo en las zonas en proceso de consolidación
	Vialidad	Los centros poblados de las comunidades rurales están interconectados
	Movilidad y transporte	Las cortas distancias permiten la movilidad en medios de transporte alternativos al automóvil privado
Marco legal e institucional	Instrumentos de planificación	Capacidad de los GADs parroquial y cantonal para realizar gestión

Cuadro 5.11. Matriz integrada de potencialidades | Elaboración: Propia

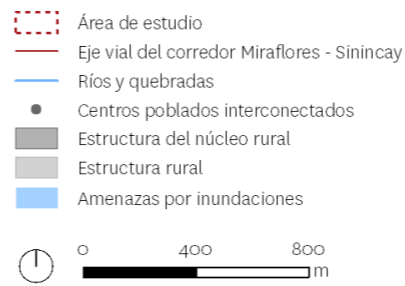
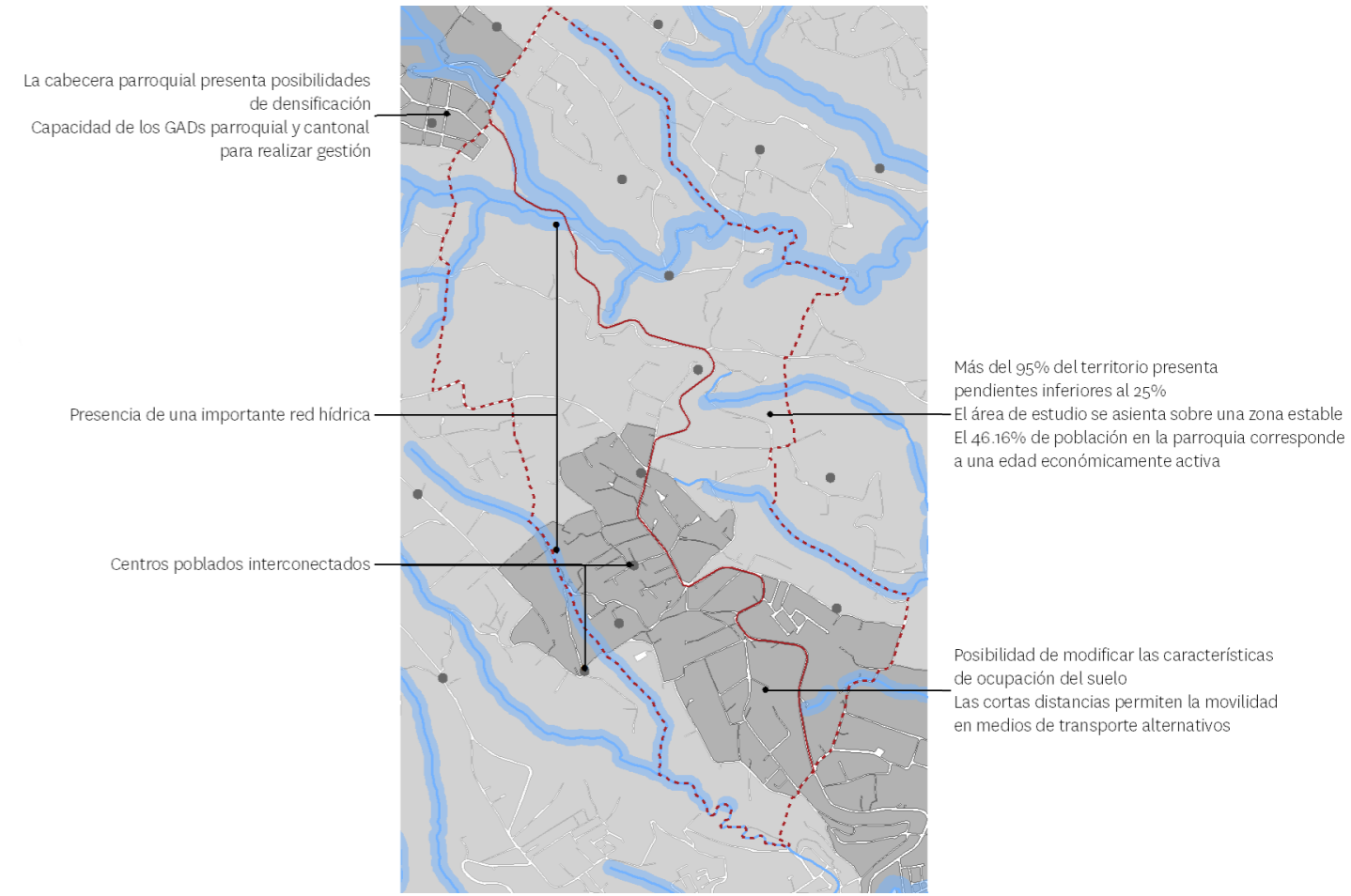


Figura 5.50. Mapa de potencialidades | Elaboración: Propia



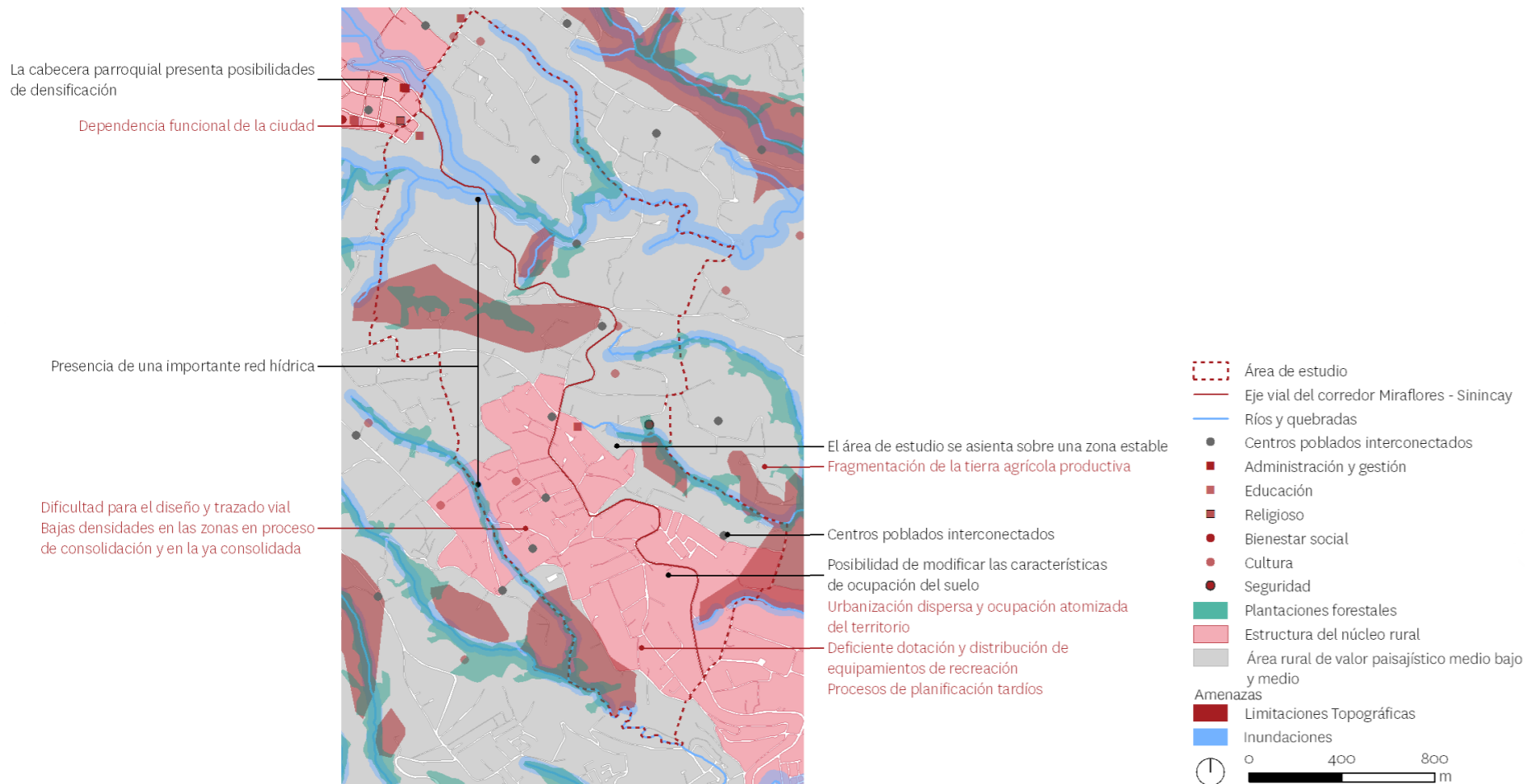


Figura 5.51. Modelo territorial actual | Elaboración: Propia

5.2.3. Fase de prospectiva

El objetivo de esta etapa consiste en formular el modelo deseado (imagen objetivo), mediante la construcción de escenarios desde una visión territorial pero a mayor detalle. La construcción de los futuros posibles se centra en los principales elementos analizados en el diagnóstico. A continuación se construyen tres escenarios: el tendencial, en el que los cambios que experimentará el territorio seguirían la tendencia actual sin ningún tipo de intervención; el óptimo, en el que se intervendría para lograr las condiciones ideales de desarrollo; y el intermedio, en el que si bien no se alcanzarán las condiciones óptimas sí se intervendrá en los aspectos clave de la problemática identificada.

Es importante precisar que en el caso ecuatoriano uno de los puntos determinantes para la planificación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias debe ser el control de los procesos de urbanización expansiva e insostenible, en que este tipo de urbes se ha visto inmerso (Hermida, Hermida, Cabrera y Calle, 2015).

5.2.3.1. Escenarios

En este punto se plantean los modelos territoriales futuros de la zona en estudio tomando a 2030 como año horizonte. Estos modelos se construyen de dos maneras, en el caso del escenario tendencial se extrapolan las tendencias actuales contemplando aspectos

demográficos, de ocupación del suelo y cambios en la cobertura vegetal; mientras que en los escenarios óptimo e intermedio se consideran ciertos supuestos que significan una ruptura de las tendencias actuales de ocupación y gestión del suelo con la finalidad de obtener un territorio más sustentable.

a) Escenario tendencial

Si las condiciones actuales se mantienen hasta el 2030, los problemas detectados en la fase de diagnóstico se agudizarán, teniendo como resultado el siguiente escenario (Fig. 5.52):

- Se incrementarán los procesos de urbanización con la consecuente pérdida de suelo rural, inclusive sobre zonas con limitaciones, especialmente en quebradas o pendientes mayores al 30%.
- El corredor se convertirá en una conurbación más de la ciudad de Cuenca, como ocurre con Ricaurte y Baños.
- Se mantendrán la urbanización dispersa y las bajas densidades (<30 hab/ha), tanto en las zonas consolidadas como en aquellas en proceso de consolidación.
- La planificación tardía incrementará la dificultad para el diseño y el trazado vial, así como el déficit de equipamiento recreativo, desaprovechando el potencial que la red hídrica existente posee como espacio público y área verde.



- Las nuevas edificaciones seguirán infringiendo las regulaciones de ocupación y no mejorará el estado de las vías internas.

- La infraestructura de transporte alternativo seguirá siendo inadecuada, lo que fomentará el uso del automóvil con el consecuente aumento de tráfico y contaminación.

- La dependencia funcional se mantendrá y la población económicamente activa –PEA (46.16%), se empleará mayoritariamente en la cabecera cantonal, por lo que aparecerán congestiones de tráfico para llegar a Cuenca.

- La ausencia de equipamientos recreativos así como de infraestructura adecuada para el ciudadano a pie volverá menos frecuente la interacción entre vecinos.

- La planificación del territorio seguirá a la zaga de los procesos de urbanización y el control de uso de suelo continuará siendo ineficiente.

Es decir, si no se interviene al 2030 el corredor Miraflores-Sinincay se habrá urbanizado siguiendo el modelo de ciudad dispersa con baja densidad y variedad de usos, poco cohesionada, dependiente del automóvil y con un alto déficit de verde urbano. Por otra parte, la urbanización de esta zona significará la pérdida innecesaria de suelo rural y natural, así como el modo de vida de sus pobladores originales.

b) Escenario óptimo

A este escenario corresponde la intervención desde una perspectiva de desarrollo sustentable, en la que confluyen múltiples variables. Este modelo supone la disponibilidad de todos los recursos humanos, técnicos y económicos requeridos para alcanzar un escenario utópico con las siguientes características (Fig. 5.53):

- Se densificarán las zonas consolidada (cabecera urbano-parroquial) y en proceso de consolidación (cercanas a Cuenca), hasta alcanzar densidades de >150 hab/ha.

- Se recuperarán las zonas con limitaciones que hayan sido urbanizadas, especialmente en las márgenes de protección de ríos y quebradas.

- El corredor mantendrá su condición rural en los sectores que actualmente no han sufrido fuertes procesos de urbanización.

- Se realizarán planes de ordenación urbanística de segunda escala en las zonas en proceso de consolidación, que intentarán hacer de la trama vial un tejido interconectado.

- Se recuperarán las márgenes de protección de la red hídrica para uso público y mantenimiento de la flora y fauna endémica. Se implementará paralelamente una red de infraestructura verde que cubra el déficit de equipamiento recreativo.

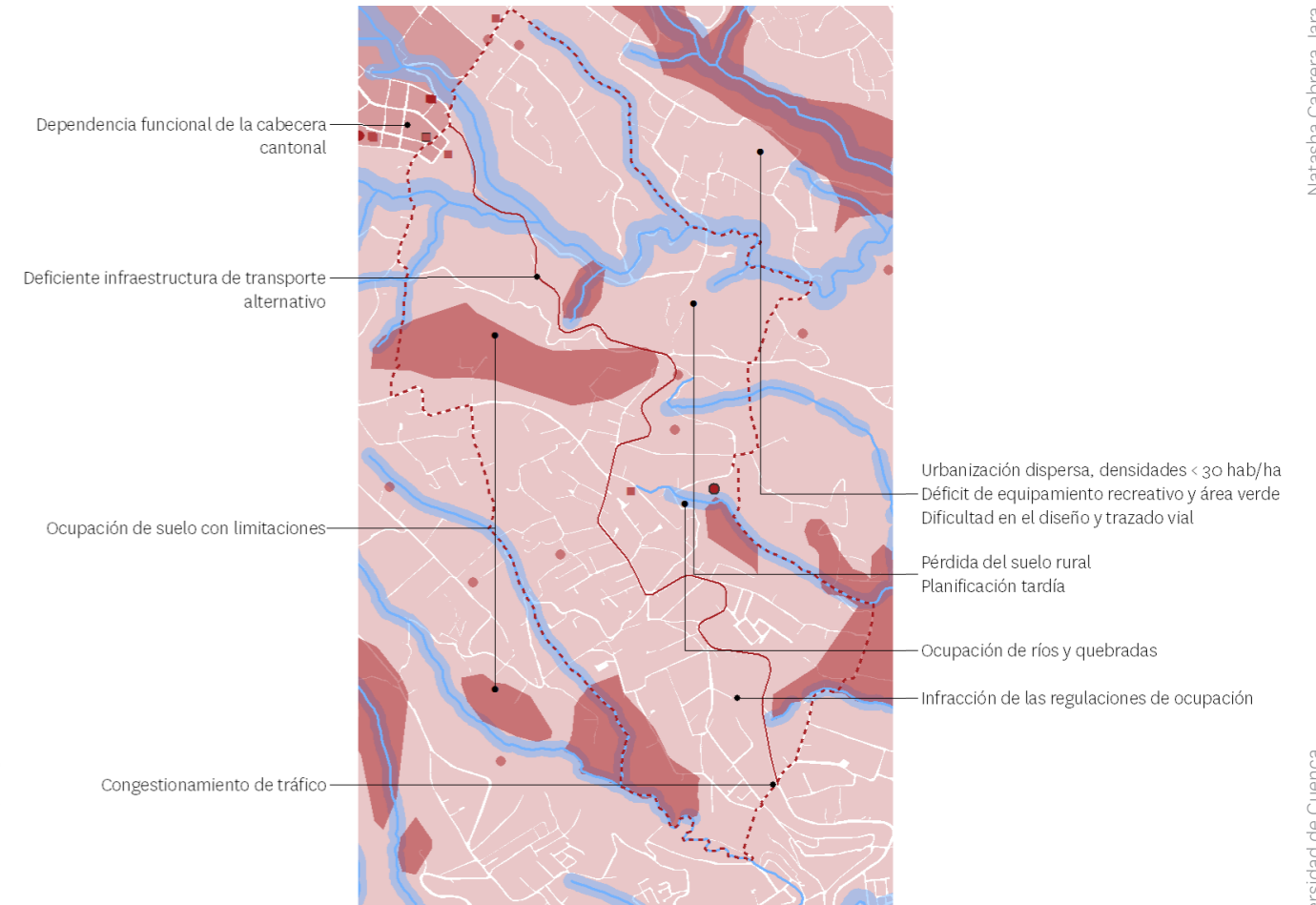


Figura 5.52. Escenario tendencial a 2030 | Elaboración: Propia

- Se realizará un proyecto para la mejora de la infraestructura vial, que incluirá el diseño y ejecución de aceras y espacio de estancia para el ciudadano a pie así como ciclovías.

- Se implementará un sistema eficiente e integral de transporte alternativo que disminuirá el uso del automóvil.

- La cabecera parroquial de Sinincay asumirá un papel más protagónico en la jerarquía de asentamientos cantonal y concentrará a la población económicamente activa -PEA (46.16%), reduciendo considerablemente los desplazamientos a Cuenca por razones laborales.

- La dotación de equipamientos recreativos y culturales, así como de infraestructura adecuada para la estancia y la movilidad del ciudadano a pie, incrementará la interacción entre vecinos.

- Se implementará un sistema riguroso de control de uso de suelo que frenará la expansión urbana e incentivará la densificación y uso sustentable del mismo.

Por lo tanto, se sugiere que en condiciones óptimas de intervención, tanto económicas y técnicas como políticas y sociales, al 2030 el corredor Miraflores-Sinincay habrá controlado sus procesos de urbanización. Es decir, para sus zonas consolidadas o en proceso de consolidación habrá asumido el modelo de ciudad compacta con altas densidades y variedad de usos,

cohesionada, pensada en el ciudadano a pie y con una alta cobertura de verde urbano. Para los sectores de carácter rural se habrá optimizado el uso del suelo, conservando el paisaje natural.

c) Escenario intermedio

Este escenario propone una imagen realizable intermedia entre lo tendencial y lo óptimo. En otras palabras, plantea un escenario viable que si bien no alcanza las condiciones óptimas deseadas sí mejora la tendencia. Se asume que la mayoría de los actores estarían de acuerdo con este tipo de escenario, que presentaría las siguientes características (Fig. 5.54):

- Se densificarán las zona consolidada (cabecera urbano-parroquial), duplicando su densidad hasta alcanzar los 60 hab/ha, y las zonas en proceso de consolidación (cercanas a Cuenca) incrementarán su densidad a 30-60 hab/ha.

- Si bien no se recuperarán las zonas con limitaciones que hayan sido urbanizadas, se implementarán medidas de contención y mitigación de riesgos.

- Se restringirán los procesos de urbanización en zonas de valor ambiental y con limitaciones.

- Se realizarán planes de ordenación urbanística de segunda escala en las zonas a urbanizarse, que deberán contar con una trama vial interconectada y una adecuada red de espacio público y equipamientos.

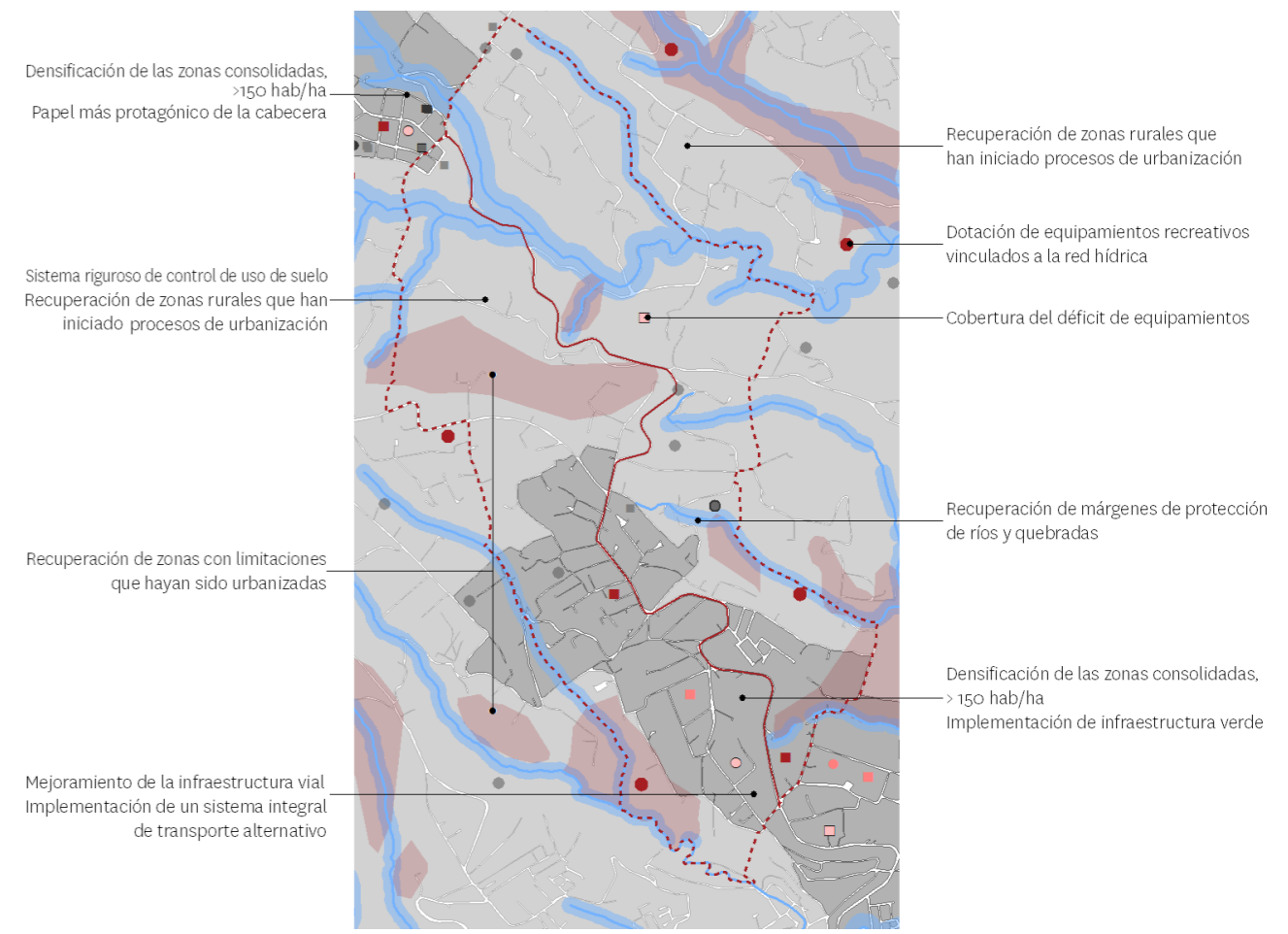
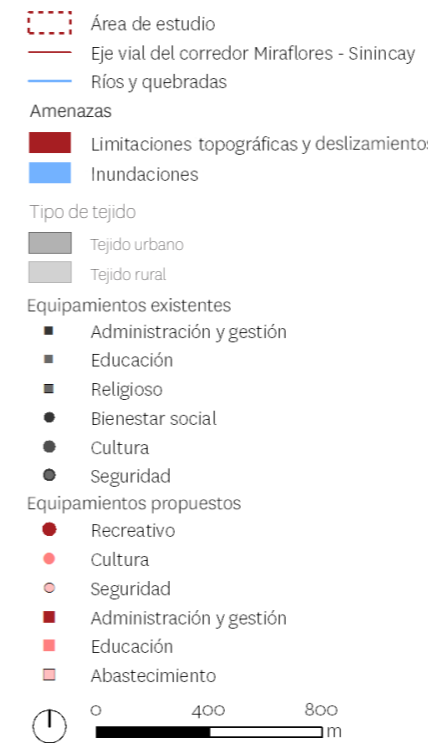


Figura 5.53. Escenario óptimo a 2030 | Elaboración: Propia

- Se recuperarán los márgenes de protección de la red hídrica para uso público y mantenimiento de la flora y fauna endémica.

- Se realizará un proyecto para la mejora de la infraestructura vial, que mejore las actuales condiciones para el ciudadano a pie.

- Se implementará un sistema eficiente e integral de transporte público que disminuya el uso del automóvil.

- La cabecera parroquial de Sinincay asumirá un rol más protagónico en la jerarquía de asentamientos cantonal, atrayendo a la población económicamente activa –PEA (46.16%) de la parroquia.

- Mejorará el sistema de control de uso de suelo.

Una intervención adecuada, dentro de las limitaciones técnicas, económicas y de gestión, permitiría al 2030 mejorar muchos de los problemas que atraviesa el corredor Miraflores-Sinincay aunque los procesos de urbanización no se habrán controlado en su totalidad. Sus zonas consolidadas o en proceso de consolidación se habrán densificado pero sin alcanzar los valores propuestos en el escenario óptimo. Se promoverá la construcción de tejidos sustentables pensados en el ciudadano a pie, sin embargo, no se conseguirá frenar del todo el avance del modelo de ciudad dispersa.

5.2.3.2. Sistema de objetivos

En este apartado se exponen tres niveles de objetivos: los generales, que todo proceso de planificación debe contemplar; los estratégicos tomados de la Estrategia Territorial Nacional (ETN); y, por componentes, referidos a aquellos manejados en la fase de diagnóstico. En términos generales los objetivos formulados intentan dar solución a los problemas identificados o aprovechar las potencialidades encontradas en el territorio estudiado.

a) Objetivos generales

- Contar con un corredor planificado, que mejore la calidad de vida de sus habitantes y preserve el medio ambiente y el paisaje cultural y natural.

- Fomentar la ocupación y el uso racional del territorio a través de una distribución equilibrada de la población.

- Contribuir en la conformación de un sistema de movilidad sostenible y eficiente.

b) Objetivos estratégicos

La ETN plantea 7 estrategias de desarrollo de las zonas de planificación que se transcriben a continuación a excepción de la Estrategia 6 que trata de la inserción del Ecuador en el sistema mundial (Cabrera y Mendietta, 2014):

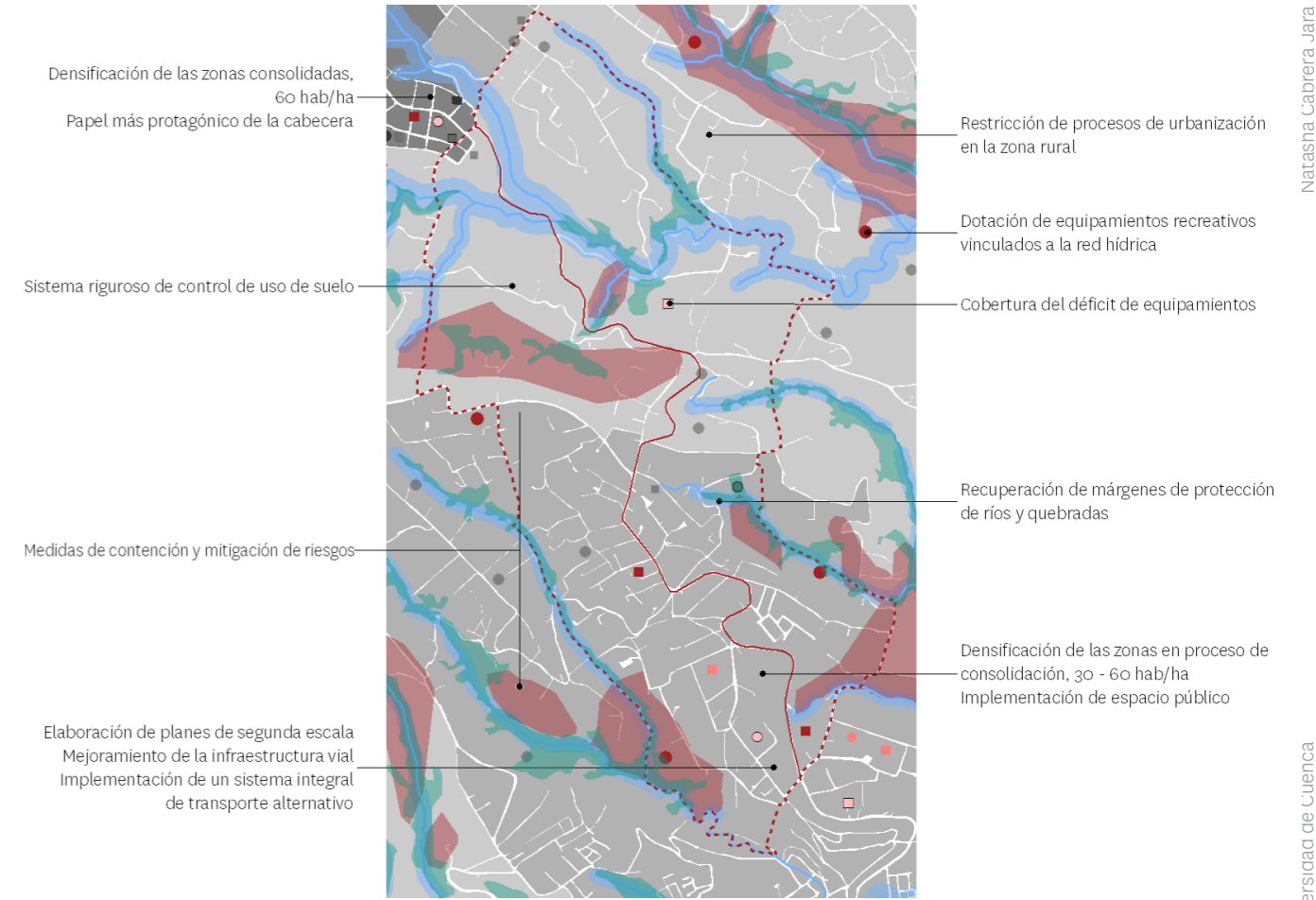
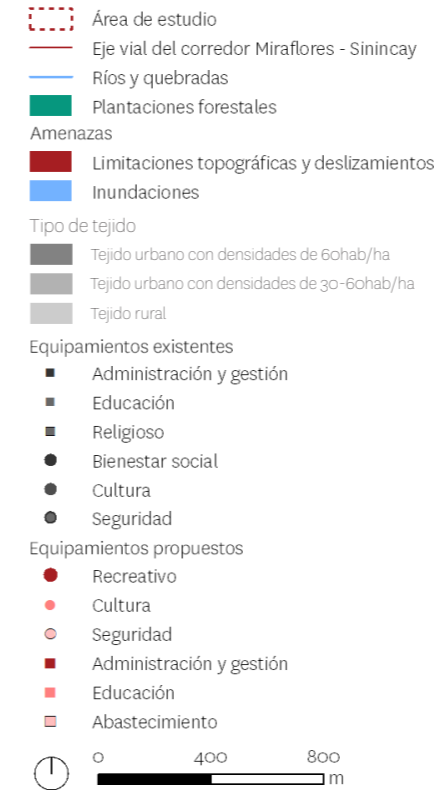


Figura 5.54. Escenario intermedio a 2030 | Elaboración: Propia

- Propiciar y fortalecer una estructura nacional, policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad.
- Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial.

c) Objetivos por componentes

Medio físico

- Definir subunidades de actuación en función de una adecuada gestión del uso y ocupación del suelo.
- Categorizar el suelo en función de su vocación y función social.

Población y actividades

- Propender a una distribución equilibrada de la población, evitando la ocupación de zonas de protección

y con limitaciones.

- Asignar y distribuir usos promoviendo su diversidad, complejidad y mezcla.

Asentamientos humanos y canales de relación

- Promover un modelo urbano compacto, diverso, cohesionado, que priorice al ciudadano a pie en términos de movilidad, respetando las condiciones paisajísticas y ambientales del borde urbano-rural cuencano.

Marco legal e institucional

- Propiciar la generación de un sistema de control que a más de implementar mecanismos normativos, incentive el correcto uso y la óptima ocupación del territorio en función del ser humano y el medio ambiente.

5.2.3.3. Imagen objetivo

Con base en los objetivos expuestos, se propone el siguiente modelo territorial como meta a alcanzarse:

a) Medio físico

Al no realizarse el primer taller de planificación comunitaria y para efectos de este ejercicio académico, se considera correcto al límite del área de estudio definido en la fase de preparatoria.

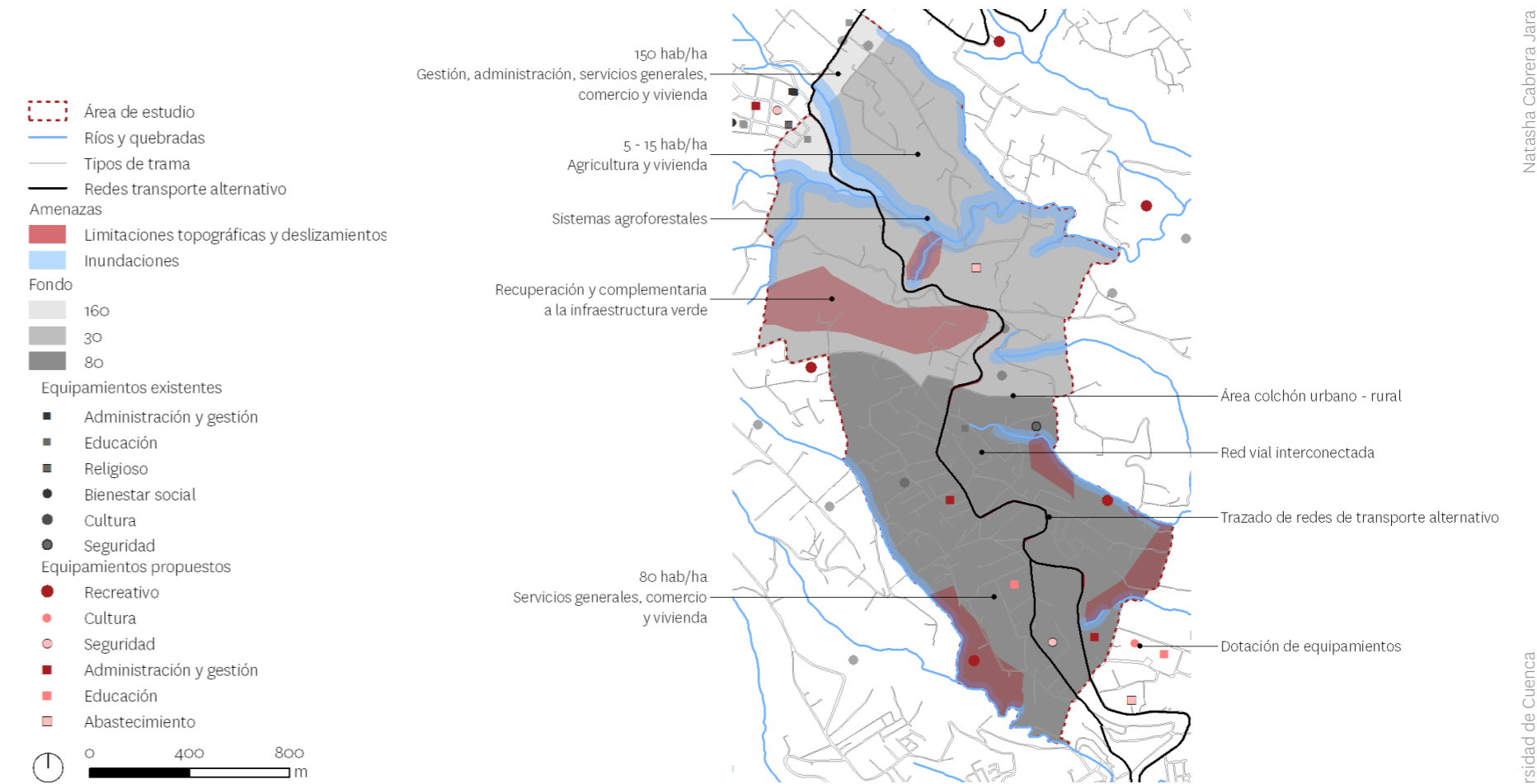


Figura 5.55. Imagen objetivo 2030 | Elaboración: Propia



Para la clasificación del suelo se consideran las siguientes categorías: consolidado, en proceso de consolidación, rural, con limitaciones y de protección. Se clasifica el área de estudio en función del grado de consolidación y del estudio de amenazas y riesgos presentados en la fase de diagnóstico (**Figs. 5.35 y 5.29**).

b) Población y actividades

Se propone el incremento de las densidades en la zona consolidada a 150 hab/ha y en la zona en proceso de consolidación a 80hab/ha, mientras en la zona rural se mantiene la densidad de 5-15hab/ha.

Se propone la siguiente asignación de usos:

- Suelo consolidado (cabecera parroquial): gestión y administración, servicios generales, comercio y vivienda.
- Suelo en proceso de consolidación: servicios generales, comercio y vivienda.
- Suelo rural: agricultura y vivienda.
- Suelo con limitaciones: actividades de recuperación y complementarias a la infraestructura verde.
- Suelo de protección: sistemas agroforestales.

c) Asentamientos humanos y canales de relación

Se destinan reservas de suelo para equipamiento urbano menor, en función del déficit identificado, y para equipamiento urbano mayor en función de aquellos establecidos en los planes de orden superior.

Se trazan las redes de transporte alternativo tanto para ciclistas como para el ciudadano a pie, así como la infraestructura adecuada para paradas de bus y estacionamiento de bicicletas.

Se reestructura la red vial para obtener una trama interconectada en la zona consolidada y en proceso de consolidación.

Se propone un área colchón a manera de equipamiento recreativo entre la zona urbana y rural, que promueva la interacción de diversos actores y frene la expansión urbana.

5.2.4. Fase de planificación

Los objetivos de esta etapa consisten en establecer las determinantes de uso y ocupación del suelo; determinar reservas para equipamientos; definir el sistema vial y de movilidad. La fase de planificación se desarrolla por componentes a escala de ordenación urbanística, hasta llegar a asignar características de uso y ocupación; y se identifican las medidas de intervención a mayor detalle que en el plan parcial (programas, proyectos, ordenanza y otras acciones). Los contenidos propuestos (**Cuadro 4.06**), se profundizan en función de la información disponible hasta la fecha.

Se proponen dos escalas de planificación: en la primera se presenta la propuesta de toda la zona de estudio a nivel de esquema; en la segunda se elige uno de los sectores definidos para alcanzar la escala de planificación urbana y de esta manera ensayar el planteamiento de una ordenación territorial híbrida.

5.2.4.1. Segundo taller de planificación comunitaria

La fase de formulación del plan inicia con este taller, donde se proponen ajustes al diagnóstico y a la imagen objetivo. En esta instancia se presenta la agenda de la fase de planificación a los actores públicos, privados y comunitarios con representatividad, poder

de convocatoria y capacidad de gestión, quienes a su vez expresan una serie de observaciones que sirven de insumos. Es primordial incluir representantes de la zona rural circundante, dado el papel de intermediación que cumplen los corredores y la necesidad de una visión incluyente e integral.

Como se explicó anteriormente, para efectos de este ejercicio los talleres no se llevan a cabo dado que el plan aquí propuesto no se ejecutará y la construcción de un espacio colaborativo de este tipo origina expectativas en sus participantes, en este caso irreales. Por lo tanto, la realización de los talleres de planificación comunitaria sólo debilitaría los procesos reales de planificación participativa.

5.2.4.2. Planificación por componentes

Con los insumos desarrollados en las fases de diagnóstico y prospectiva y en el segundo taller de planificación comunitaria se procede a formular el plan por componentes (medio físico, población y actividades, asentamientos humanos y canales de relación, y marco legal e institucional) como en el ordenamiento territorial y no por diagnósticos sectoriales como en la ordenación urbana (Cuenca, 2015, p. 90).

Sin embargo, como se verá más adelante, la escala de planificación debe llegar a nivel urbano.



a) Medio Físico

Clasificación del suelo

Como se señaló en la imagen objetivo, para la clasificación del suelo del área de estudio del corredor Miraflores-Sinincay se consideran las siguientes categorías:

- Suelo consolidado: referido a la cabecera parroquial de Sinincay delimitada en el Plan de Ordenamiento Territorial del área urbano parroquial de Sinincay (Fig. 5.20).
- Suelo en proceso de consolidación: referido a la zona sur del área de estudio que comprende el Cruce del Carmen y el área urbana de Cuenca atravesada por el corredor Miraflores-Sinincay.
- Suelo rural: referido a la zona al sur y al este de la cabecera urbano-parroquial, conocida como Perlas Pamba, Daniel Durán y La Victoria, y a la zona urbana de Cuenca ubicada al noroeste del área de estudio.
- Suelo con limitaciones: referido a aquellos suelos con amenazas por deslizamiento y con pendientes superiores a 30% (Fig. 5.29).
- Suelo de protección: referido especialmente a las márgenes de protección de ríos y quebradas (Fig. 5.21).

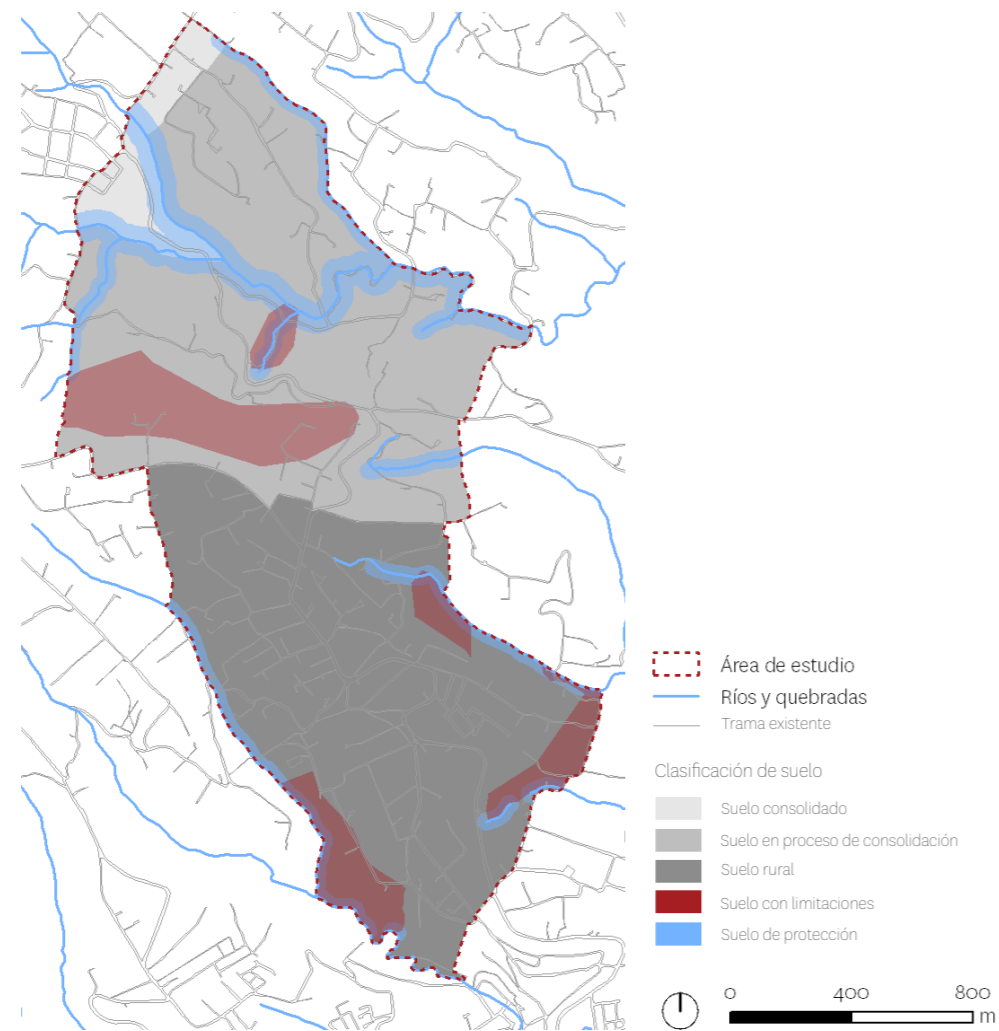


Figura 5.56. Clasificación del suelo | Elaboración: Propia



Figura 5.57. Sectorización | Elaboración: Propia

Sectorización

Con base en la clasificación del suelo previa y en función de los diversos análisis realizados en la fase de diagnóstico, se delimitan los siguientes sectores o 'unidades de actuación urbanística', que presentarán determinaciones comunes de ocupación del suelo, asignación de usos y dotación de equipamientos. Para la designación de estos sectores se utilizan las siglas 'CMS' que significan 'Corredor de crecimiento Miraflores-Sinincay'.

- Sector CMS01: correspondiente al suelo consolidado de la cabecera parroquial de Sinincay, con 14,01ha.
- Sector CMS02: correspondiente al suelo en proceso de consolidación de la comunidad Cruce del Carmen, con 48,54ha
- Sector CMS03: correspondiente al suelo en proceso de consolidación de la comunidad Bellavista, con 13,72ha.
- Sector CMS04: correspondiente al suelo en proceso de consolidación de la comunidad Nuevos Horizontes, con 29,99ha.
- Sector CMS05: correspondiente al suelo en proceso de consolidación del área urbana de Cuenca, al sur del área de estudio, con 39,80ha.
- Sector CMS06: correspondiente al suelo rural de la comunidad Perlas Pamba y Daniel Durán, al este de la vía Miraflores-Sinincay, con 83,96ha.

- Sector CMSO7: correspondiente al suelo rural de la comunidad La Victoria, al oeste de la vía Miraflores-Sinincay, con 53,79ha.

b) Población y actividades

Distribución de la población

Se prevé que para el año horizonte, 2030, la población de la zona se duplique en las zonas consolidada y en proceso de consolidación, mientras en la zona rural se mantenga y no supere el valor máximo identificado (Fig. 5.30). Por lo tanto, se proponen las siguientes densidades por sector:

- Sector CMSO1: 160 hab/ha
- Sector CMSO2: 80 hab/ha
- Sector CMSO3: 80 hab/ha
- Sector CMSO4: 80 hab/ha
- Sector CMSO5: 80 hab/ha
- Sector CMSO6: 30 hab/ha
- Sector CMSO7: 30 hab/ha

Asignación de usos de suelo

Se determinan para cada sector de planeamiento, los usos compatibles y complementarios que no vayan a desencadenar conflictos de uso en un futuro. Se recurre a la no especialización de usos, asumiendo un

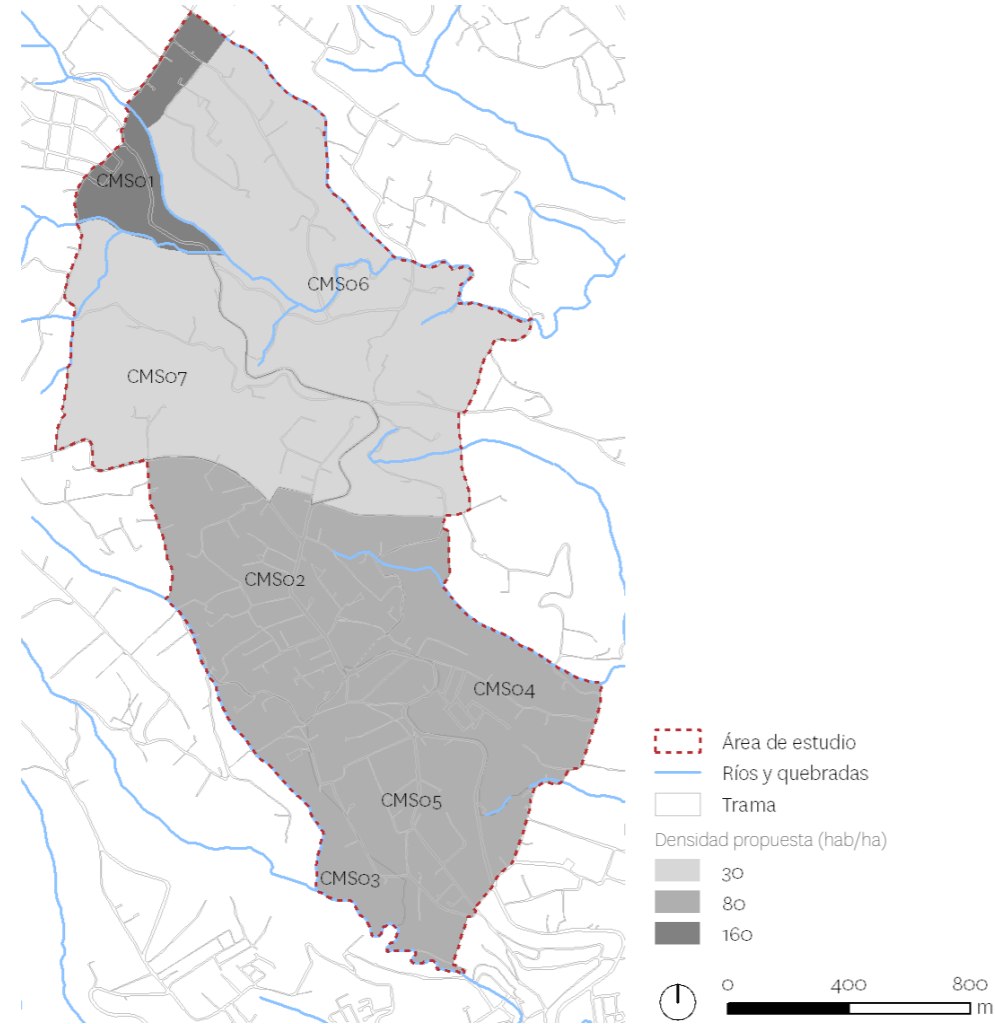


Figura 5.58. Distribución de la población | Elaboración: Propia

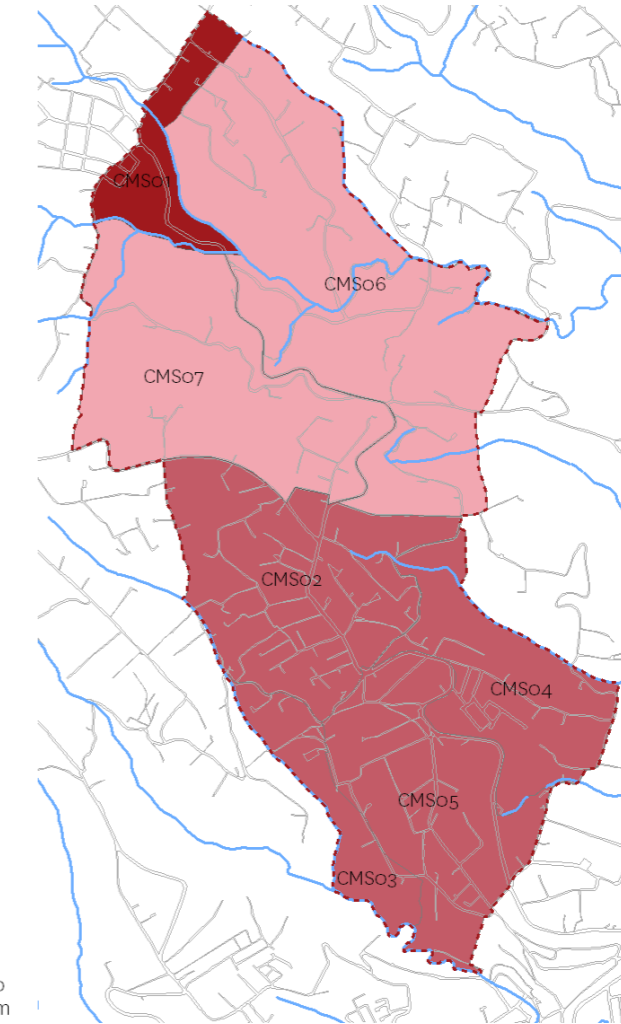


Figura 5.59. Asignación de usos | Elaboración: Propia

modelo de diversidad de usos que intente reducir la utilización del automóvil privado.

Para la asignación de usos se ha considerado lo establecido en el POU de Cuenca, que se encuentra en elaboración, que determina como uso principal para este sector a la vivienda (Cuadro 5.02 y 5.03). Se consideran además los niveles de uso establecidos en la actualización del 2015 del PDOT del cantón Cuenca (Fig. 5.17).

A continuación se establecen los usos principales asignados por cada uno de los sectores (Fig. 5.59):

- Sector CMSO1: Gestión y administración, servicios generales, vivienda y comercio.
- Sector CMSO2: Vivienda, servicios generales y comercio.
- Sector CMSO3: Vivienda, servicios generales y comercio.
- Sector CMSO4: Vivienda, servicios generales y comercio.
- Sector CMSO5: Vivienda, servicios generales y comercio.
- Sector CMSO6: Agricultura y vivienda rural.
- Sector CMSO7: Agricultura y vivienda rural.

c) Asentamientos humanos y canales de relación

Características de ocupación del suelo

A esta etapa corresponden la asignación de características de ocupación como: tamaño de lote, altura, tipo de implantación y retiros permitidos. Con este fin se considera lo expuesto en la imagen objetivo (Fig. 5.55), y se propone para las zonas consolidada y en proceso de consolidación un modelo urbano compacto, diverso y cohesionado que priorice al ciudadano a pie. Para las zonas rurales se busca mantener su condición, por lo que se plantea un tratamiento especial de los bordes urbano-rurales.

Por otra parte se han considerado las determinaciones establecidas en el POU de Cuenca en elaboración (Cuadro 5.02 y 5.03) y en la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano de 1998 (Anexo 3).

Equipamientos

Considerando que se plantea un incremento de la población se intentará cubrir las demandas a mediano y largo plazo mediante la reserva de suelo para los principales equipamientos, especialmente aquellos en los que se ha detectado un mayor déficit tanto en la parroquia Sinincay como en la ciudad de Cuenca

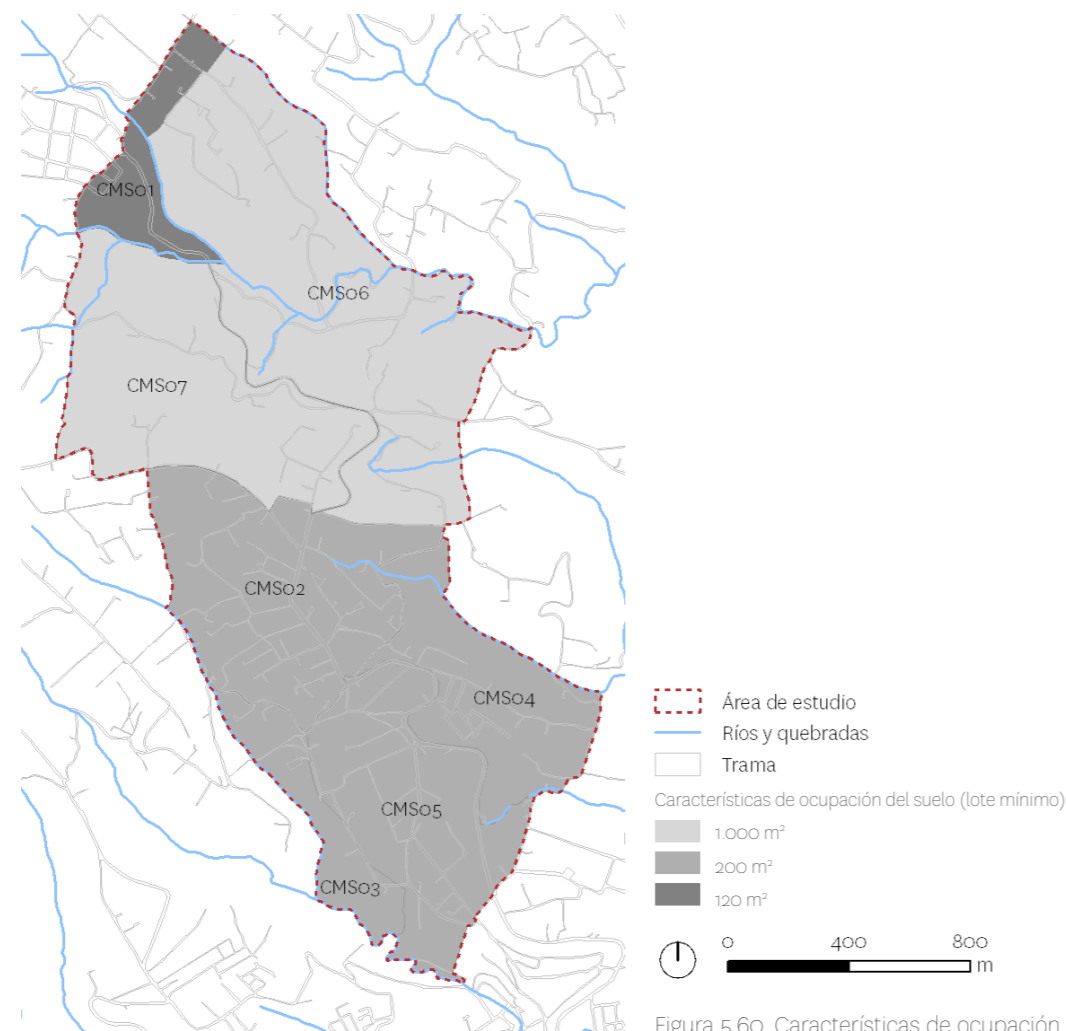


Figura 5.60. Características de ocupación del suelo | Elaboración: Propia

Sector	Tamaño del lote mínimo (m²)	Frente mínimo (m)	Altura máxima (pisos)	Tipo de implantación	Retiros		
					F	L	P
CMSo1	120	9	5	Continua sin retiro	3	-	3
CMSo2	200	9	4	Continua sin retiro Continua con retiro frontal	3	-	3
CMSo3	200	9	4	Continua sin retiro Continua con retiro frontal	3	-	3
CMSo4	200	9	4	Continua sin retiro Continua con retiro frontal	3	-	3
CMSo5	200	9	4	Continua sin retiro Continua con retiro frontal	3	-	3
CMSo6	1.000	18	2	Aislada con retiro frontal	10	5	10
CMSo6	1.000	18	2	Aislada con retiro frontal	10	5	10

Cuadro 5.12. Características de ocupación del suelo | Elaboración: Propia

(Cuadro 5.08). Frente al déficit en equipamiento recreativo de 53,23% a nivel parroquial y 27,94% en la ciudad de Cuenca; y considerando el potencial de la red hídrica y de sus márgenes de protección, se plantea una red recreativa de infraestructura verde que recupere y proteja estos espacios.

Frente al déficit en educación (49,46% y 36,47%), administración y gestión (40% y 32,88%), cultura (27,2% y 27,8%), bienestar (22,72% y 23,92%) y seguridad (16,67% y 18,87%), se propone reservar suelo para este tipo de equipamientos en los sectores CMSO2 y CMSO3 en proceso de consolidación y en el sector CMSO1 correspondiente a la cabecera parroquial. Para este fin se vuelve imprescindible coordinar con los entes competentes a fin de cubrir la demanda a nivel de distritos y circuitos.

Se sugiere además la reserva de suelo para vivienda de interés social y así contribuir a disminuir el déficit cantonal.

Infraestructura

En este punto se debe coordinar con las entidades encargadas de la dotación de servicios de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado y saneamiento (ETAPA EP), de energía eléctrica (EERCS) y de recolección de desechos sólidos (EMAC EP); para garantizar la provisión de estos servicios en los sectores consolidado (CMSO1) y en proceso de consolidación

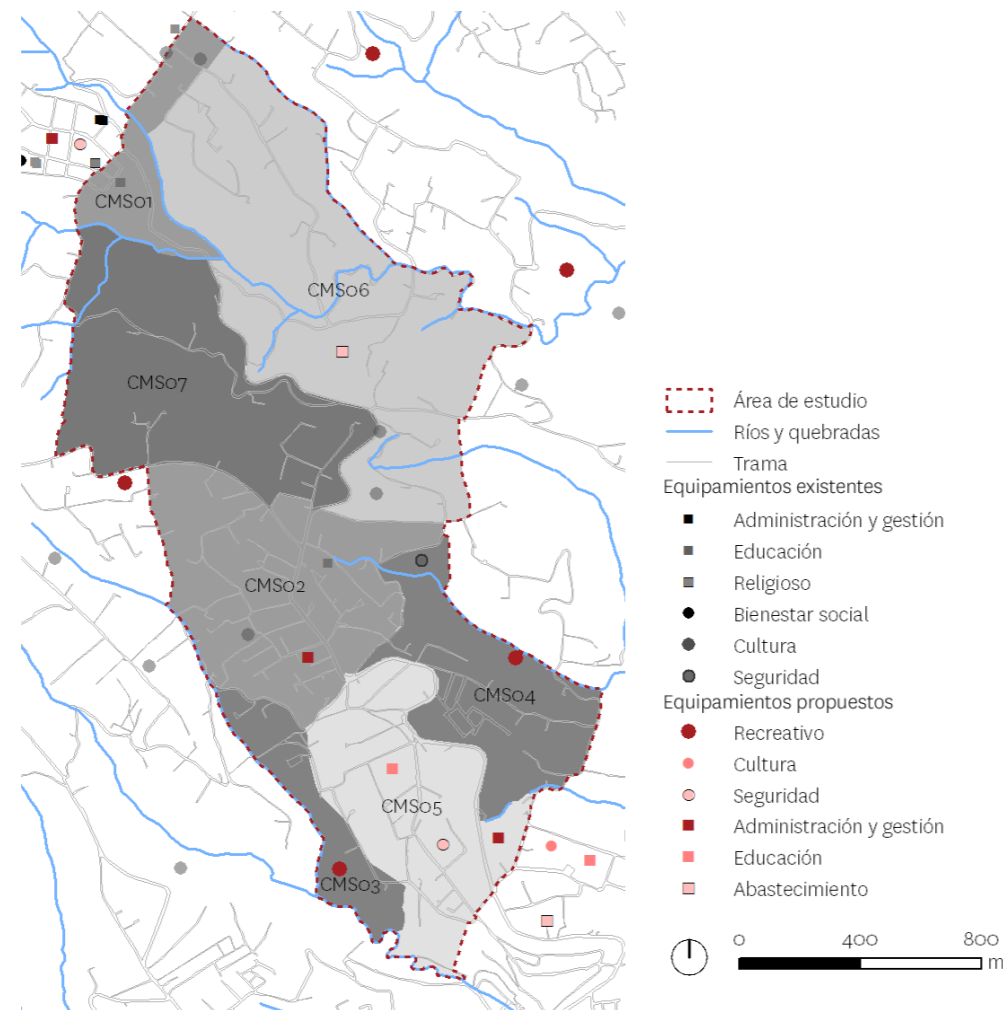


Figura 5.61. Reservas de suelo para equipamiento | Elaboración: Propia

(CMSO2-CMSO3). Resulta fundamental que este ejercicio de coordinación se concrete con base en la planificación cantonal, parroquial y urbana.

Es importante acotar que debe llegarse a un acuerdo para que dichas empresas eviten la dotación de estos servicios a suelos con limitaciones o de protección, pues fomentan su urbanización. En este sentido Cuenca (2015) cita al POU de Cuenca, que se encuentra en elaboración y señala cómo éste prohíbe la dotación de agua potable y alcantarillado en zonas de riesgo o con limitaciones.

Movilidad y transporte

El objetivo en este aspecto es satisfacer la demanda de transporte pero a través de medios alternativos al automóvil privado, como el transporte público, la bicicleta y la caminata. Se sugiere un reparto modal donde el uso del vehículo privado no supere el 40%. Con este fin se busca mejorar el sistema público urbano e interparroquial de buses incrementando su frecuencia y rediseñando su recorrido, para dotar de este servicio a los sectores en proceso de consolidación (CMSO2 y CMSO3). Se plantea capacitación y asesoría a quienes brindan el servicio de transporte interparroquial con camionetas. Se propone además la implementación de infraestructura para la bicicleta (ciclovías y parqueaderos) y caminata (senderos, lugares de estancia).

A fin de priorizar al ciudadano a pie, se sugiere la restricción del uso del vehículo en las vías de menor jerarquía generando espacio para su tránsito y estancia, y fomentando por otra parte el uso del espacio público.

Vialidad

Se parte de la planificación cantonal y parroquial, que plantean para la vía Miraflores-Sinincay la jerarquía 3 y proyecta un anillo vial entre las cabeceras de Baños, Sayausí, Sinincay, Chiquintad, Ricaurte, El Valle y Turi (Fig. 5.18).

La propuesta busca articular la red parroquial de Sinincay con la urbana de Cuenca, para facilitar la conectividad, tanto al interior del área de estudio como en el resto del territorio. Como se explicó anteriormente se priorizará el uso de transportes alternativos al vehículo privado, en especial de transporte público, por lo que se intentará equiparar el porcentaje de reparto vial, en función del tipo y la jerarquía de la vía, intentando alcanzar en los sectores consolidado (CMSO1) y en proceso de consolidación (CMSO2 y CMSO3) un 75% de superficie destinada al peatón en las vías locales (Hermida, Orellana, Cabrera, Osorio y Calle, 2015, p. 58) (Fig. 5.62).

Para el diseño de las secciones viales se manejarán los elementos viales señalados en las siguientes tablas.

Elementos viales tipo para calzada	Ancho mínimo (m)
Carril de circulación de vehículo pesado	3,50
Carril de circulación de vehículo liviano	3,00
Carril de circulación de vehículo liviano, en combinación con carril de vehículo pesado	2,50
Franja de estacionamiento en calzada	2,10
Bahía de estacionamiento paralela a calzada	2,00
Ciclovía bidireccional (incluye protección)	3,50
Ciclovía unidireccional (incluye protección)	3,00

Elementos viales tipo para acera	Ancho mínimo (m)	Ancho deseable (m)
Acera para actividades de estancia	≥ 4,80	5,00
Acera con franja de servicios y vegetación	3,00	
Acera con franja verde de arbolado	2,40	2,70
Acera mínima	1,80	
Franja peatonal	1,80	
Franja de servicios y vegetación		≥ 1,20 y ≤ 1,80
Franja de verde con arbolado (pasadas estas dimensiones se convierten franja de servicios)		≥ 0,60 y ≤ 0,90
Franja de verde frente a edificación		0,60

Cuadro 5.13. Elementos viales tipo para calzada | Elaboración: Propia | Fuente: (Hermida, Calle y Cabrera, 2015, p. 62)

Cuadro 5.14. Elementos viales tipo para acera | Elaboración: Propia | Fuente: (Hermida, Calle y Cabrera, 2015, p. 63)

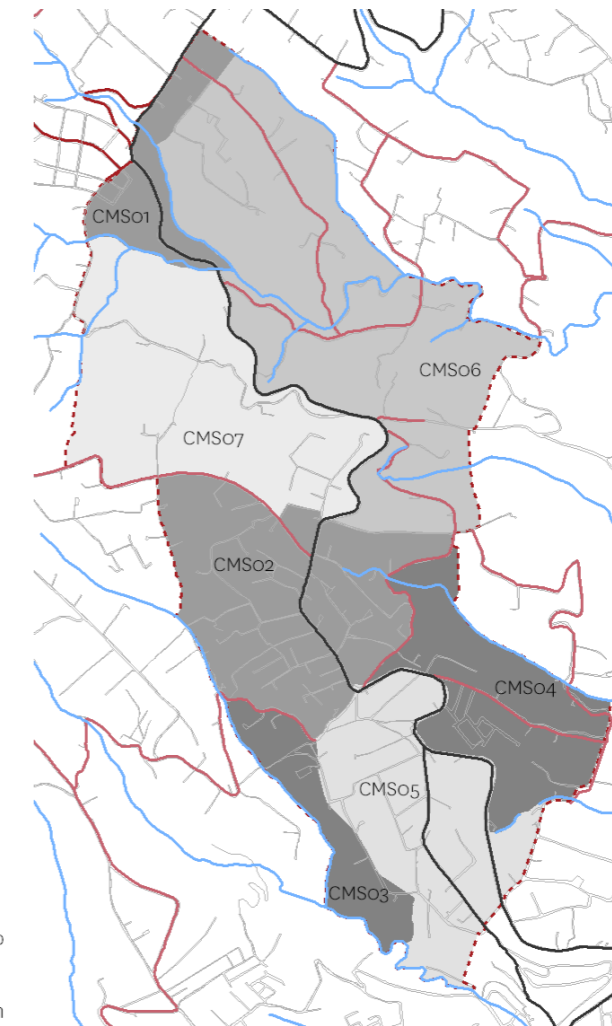
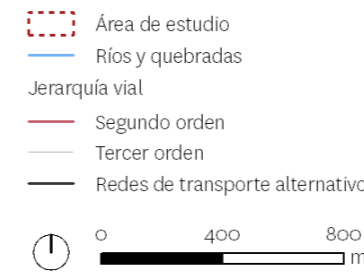


Figura 5.62. Sistema vial propuesto | Elaboración: Propia

Articulación urbano-rural

En este apartado se propone la configuración de la zona de borde urbano-rural que integra el corredor analizado mediante tres mecanismos:

1) Consolidación de la estructura urbana en los sectores que atraviesan un claro proceso de urbanización que no se puede revertir, es decir, de los Sectores CMS02-CMS03. Es decir, densificación de estos sectores y conformación de modelo urbano compacto, diverso, cohesionado, que priorice al ciudadano a pie.

2) Contención de la expansión urbana a través de: a) el mejoramiento del control territorial por parte de las entidades correspondientes: GAD Municipal de Cuenca y Ministerio del Medio Ambiente; y b) la defensa del territorio campesino por parte de la comunidad rural (Bogotá constituye un referente en la protección de zonas rurales mediante la participación de las comunidades locales).

3) Consolidación de las actividades humanas sobre suelo rural, es decir, fomentar la producción del sector rural, evitando así que la cultura campesina sea reemplazada.

Por lo tanto, se propone para este caso un tipo de transición urbano-rural que frene la expansión urbana y proteja el suelo rural (**Fig. 5.63**).

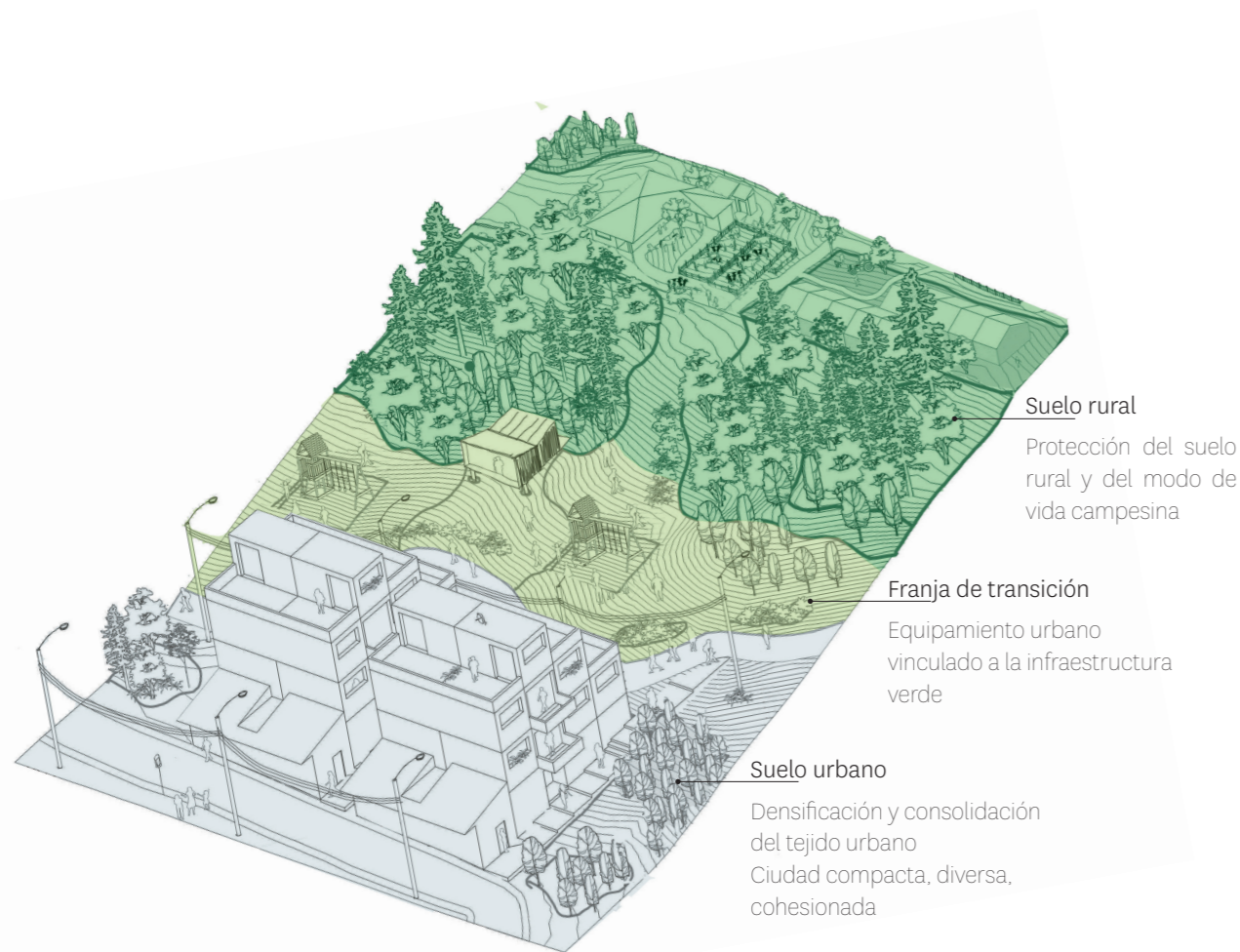
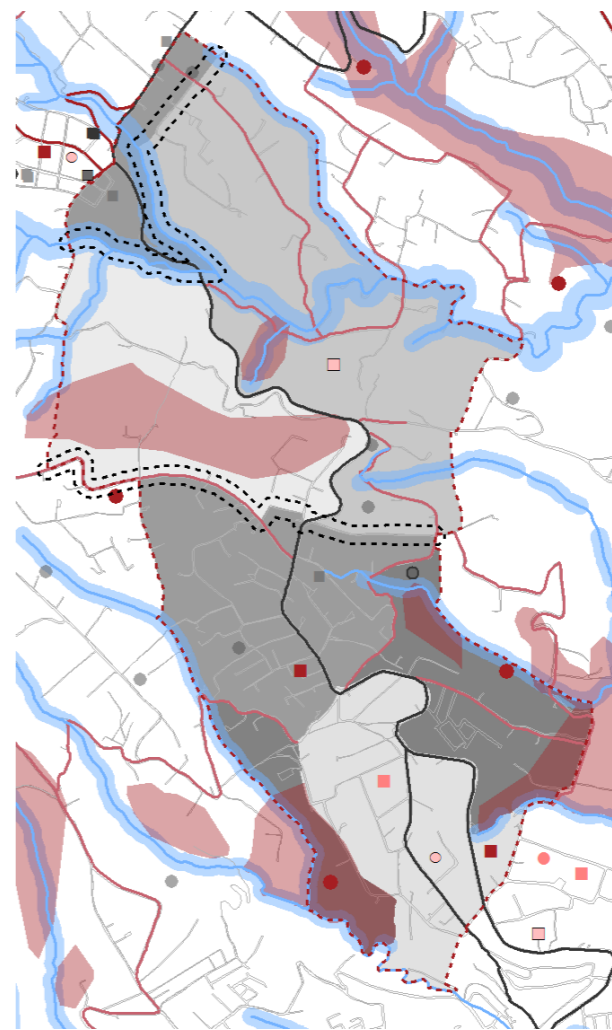


Figura 5.63. Articulación urbano-rural | Elaboración: Propia

- Área de estudio
 - Ríos y quebradas
 - Borde urbano rural
 - Amenazas**
 - Limitaciones topográficas y deslizamientos
 - Inundaciones
 - Jerarquía vial**
 - Segundo orden
 - Tercer orden
 - Redes de transporte alternativo
 - Equipamientos existentes**
 - Administración y gestión
 - Educación
 - Religioso
 - Bienestar social
 - Cultura
 - Seguridad
 - Equipamientos propuestos**
 - Recreativo
 - Cultura
 - Seguridad
 - Administración y gestión
 - Educación
 - Abastecimiento
- 0 400 800 m

Figura 5.64. Propuesta general para la planificación del área de estudio | Elaboración: Propia



d) Ordenación a escala urbana

Como parte de la metodología propuesta en este ejercicio académico, y bajo las consideraciones y previsiones señaladas hasta aquí, se eligen un sector para profundizar en su planificación a nivel de ordenación urbanística.

En vista de las posibilidades que brinda el suelo en proceso de consolidación en términos de ordenación urbanística, se elige uno de estos sectores y se prioriza a aquel que no se asienta sobre suelo urbano y que además cuenta con un levantamiento catastral actualizado al 2011, por lo tanto se selecciona al Sector CMSO2 (**Fig. 5.64**).

Planificación del Sector CMSO2

Se ubica en la zona central del área de estudio, en el sector conocido como Cruce del Carmen, que se encuentra en proceso de consolidación, con bajas densidades (6-30hab/ha) (GAD Municipal de Cuenca, 2015, p. 403) y poco espacio público. Este sector está conectado al funcionamiento general de la ciudad de Cuenca y de la cabecera parroquial de Sinincay a través del corredor Miraflores-Sinincay.

El Sector CMSO2, se ha transformado drásticamente en los últimos 15 años (**Fig. 5.65**), a lo largo de los cuales ha modificado su condición rural debido a la acelerada expansión urbana de Cuenca (IDOM, 2014, p.22).

A continuación se presentan los datos generales del sector elegido y las características de ocupación que se han propuesto:

- Área: 48.54ha
- Número de predios: 642
- Densidad bruta aproximada: 6-30hab/ha
- Densidad proyectada al 2030:80hab/ha
- Uso asignado: Vivienda, servicios generales y comercio
- Tamaño de lote mínimo: 200m²
- Frente mínimo: 9m
- Altura máxima: 4 pisos
- Tipo de implantación: Continua sin retiro, continua con retiro frontal
- Retiro frontal: 3m
- Retiro posterior: 3m

La planificación del Sector CMS02, se aborda desde su condición de 'suelo en proceso de consolidación', que según la imagen objetivo para el 2030 (Fig. 5.55) debe: incrementar su densidad; reestructurar su red vial para generar una trama interconectada; superar el déficit de equipamientos y espacio público; fomentar el uso de transportes alternativos al automóvil que prioricen al ciudadano a pie; y, aprovechar el potencial de la red hídrica existente para el diseño de espacio público.

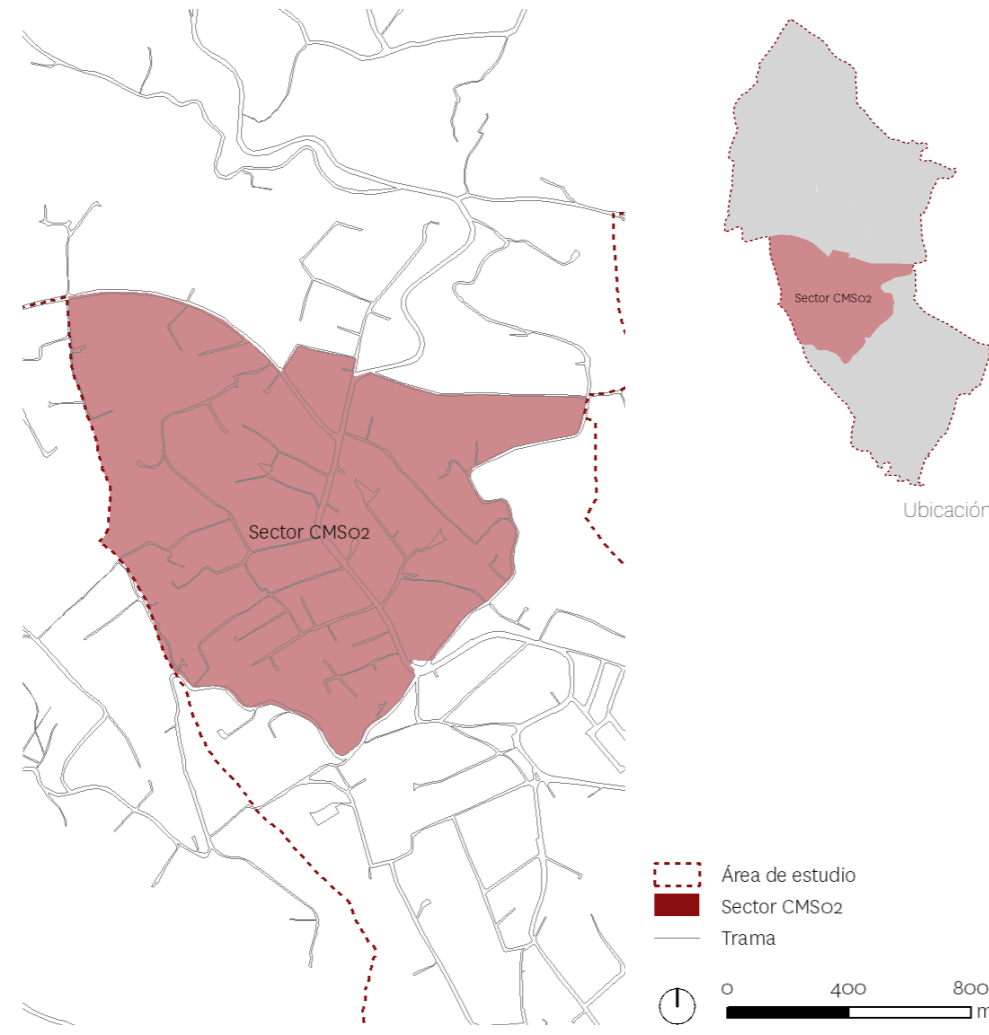


Figura 5.65. Sector CMS02 | Elaboración: Propia

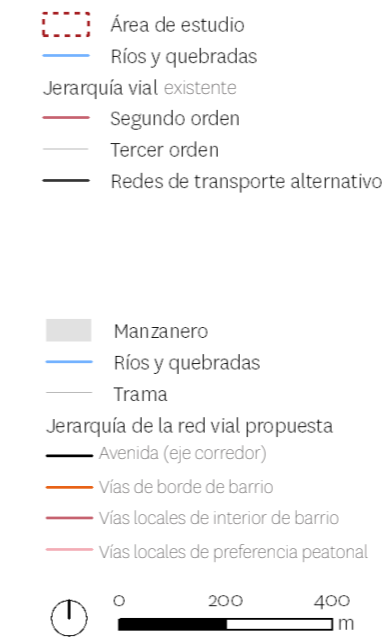
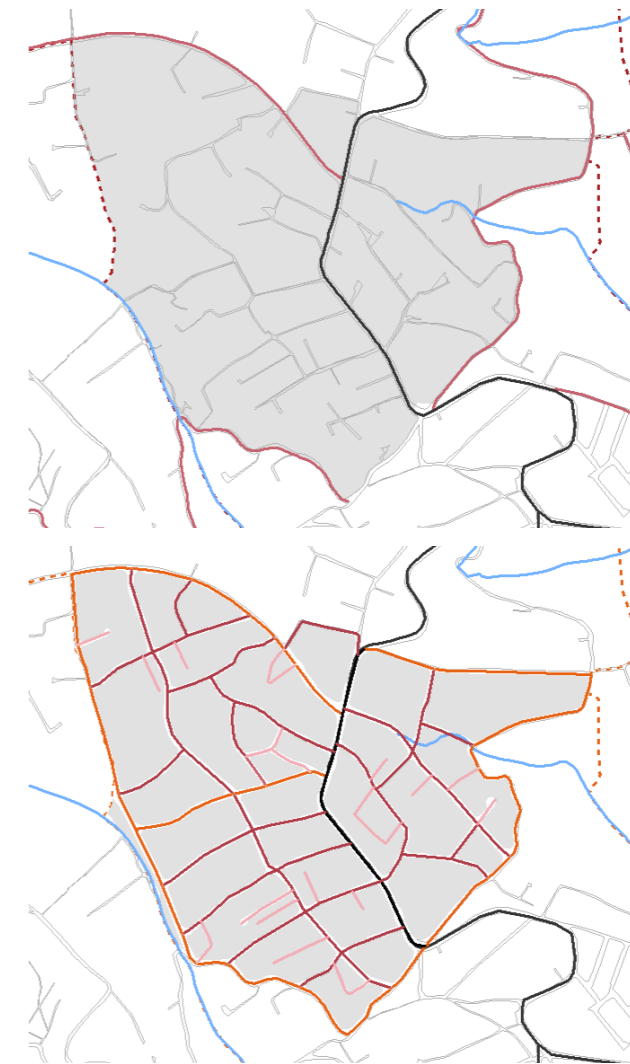


Figura 5.66. Red vial: a. Actual, b. Propuesta de reestructuración vial y configuración de manzanas | Elaboración: Propia



Bajo estas premisas se propone para el sector elegido:
 a) Una red de espacio público e infraestructura de transporte, mediante la reestructuración de la trama vial (Fig. 5.66). Se parte de la red existente y se proponen las vías necesarias para generar un sistema interconectado que configure un tejido urbano basado en manzanas de aproximadamente 100m de lado.

- Con base en los elementos viales para acera y calzada (Cuadros 5.13, 5.14) se proponen cuatro tipos de vías:
- Avenidas,
 - Vías de borde de barrio,
 - Vías locales de interior de barrio, y
 - Vías locales de preferencia peatonal.

En el caso de las avenidas se refiere al eje del corredor Miraflores-Sinincay que presenta flujos vehiculares importantes pues vincula a la cabecera urbano-parroquial con la ciudad de Cuenca, y de ella se deriva el resto de la trama vial. Para esta vía de doble sentido se propone una ciclovía bidireccional y aceras con una franja interna de circulación peatonal y otra externa de servicios y arbolado (Hermida, Calle y Cabrera, 2015, p. 64).

La sección resultante alcanza 18m (Fig. 5.67) y carece de franjas de estacionamiento debido a su condición de vía interparroquial. En la actualidad la sección promedio de esta vía comprende 16m por lo que se deberá indemnizar a los frentistas en 1m.

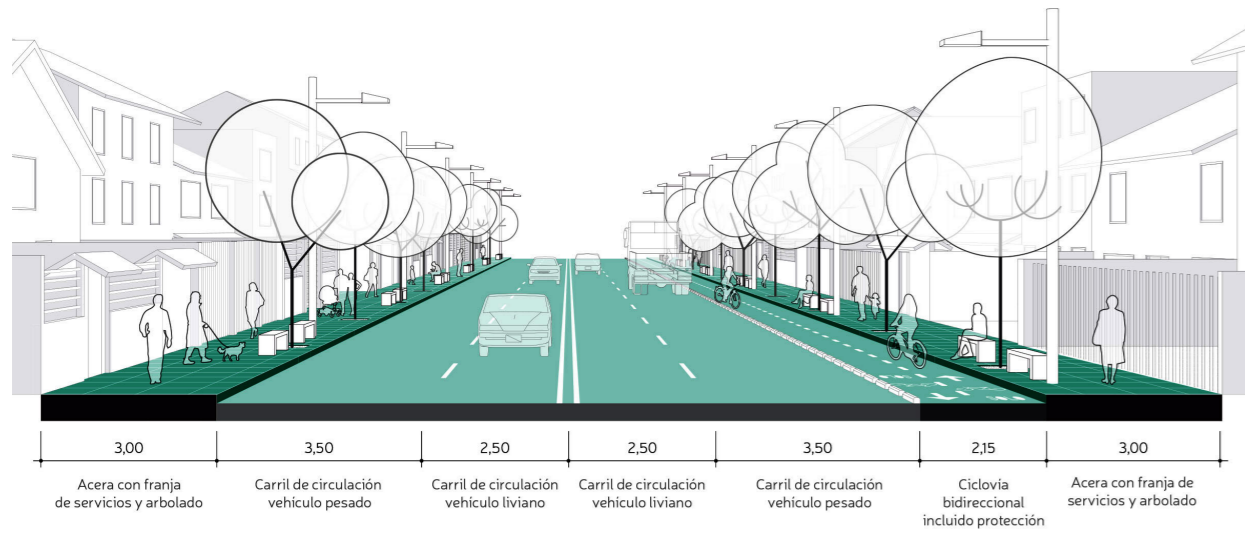


Figura 5.67. Propuesta para el eje vial Miraflores-Sinincay
Fuente: Hermida, Calle y Cabrera, 2015, p. 64

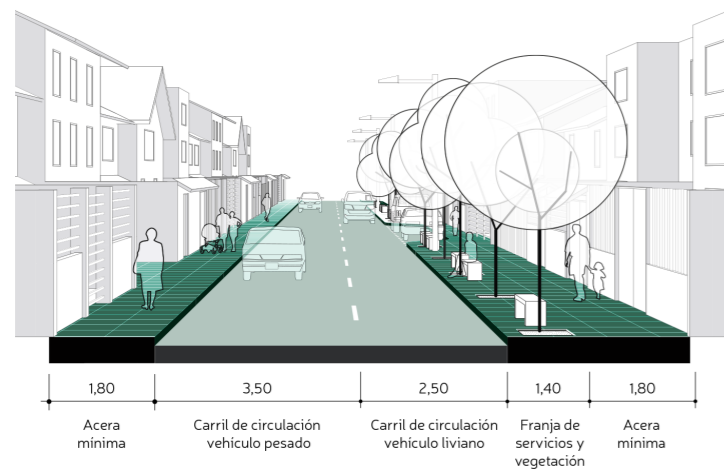


Figura 5.68. Propuesta para las vías de borde de barrio | Fuente: Hermida, Calle y Cabrera, 2015, p. 66

Figura 5.69. Propuesta para las vías locales de interior de barrio
Fuente: Hermida, Calle y Cabrera, 2015, p. 67

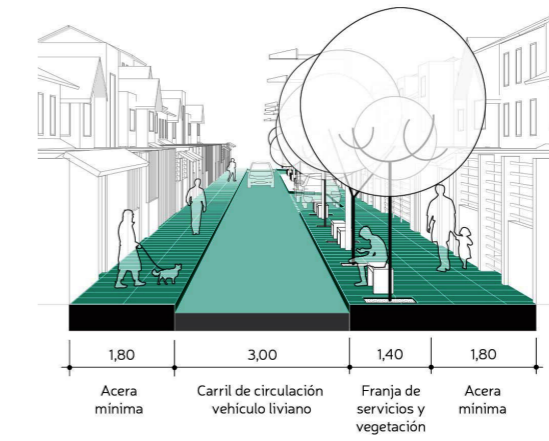
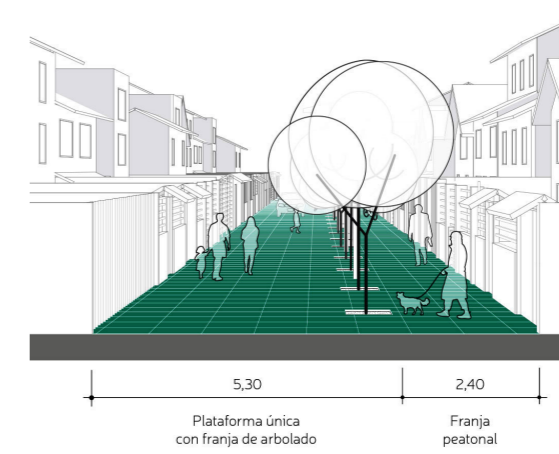


Figura 5.70. Propuesta para las vías locales de preferencia peatonal | Fuente: Hermida, Calle y Cabrera, 2015, p. 68



Las vías de borde de barrio se refieren a las vías vehiculares que delimitan un conjunto de manzanas generando una súper manzana (Rueda, 2008). La intención es estructurar células urbanas más grandes que la manzana que permitan fomentar en su interior la recuperación del espacio vial para el ciudadano a pie. Para este tipo de vías unidireccionales se propone un carril de circulación de vehículos livianos y otro para vehículos pesados, una acera mínima y otra acera con una franja interna de circulación peatonal y otra externa de servicios y arbolado.

La sección resultante alcanza 11m (Fig. 5.68) e incluye franjas de estacionamiento cada 100m en reemplazo de la franja de arbolado y servicios (Ibíd., p. 66). En la actualidad la sección promedio de este tipo de vías comprende 10m por lo que se deberá indemnizar a los frentistas en 0,50m.

Las vías locales de interior de barrio se refieren a las vías vehiculares de circulación dentro de las súper manzana. En estas vías se brinda mayor seguridad y comodidad al peatón. Para este tipo de vías unidireccionales se propone un único carril de circulación de vehículos livianos, una acera mínima y otra acera con una franja interna de circulación peatonal y otra externa de servicios y arbolado.

La sección resultante alcanza 8m (Fig. 5.69) e incluye franjas de estacionamiento cada 100m en reemplazo de la franja de arbolado y servicios (Ibíd., p.67). En la actualidad la sección promedio de este tipo de vías

comprende 9m por lo que se incluirá una franja externa de servicios y vegetación en los casos que la longitud lo permita y de no ser posible se incrementará en ancho de las aceras.

Las vías locales de preferencia peatonal se refieren a aquellas que se han abierto únicamente para acceder a predios al interior de las manzanas. Para estas vías se sugiere plataforma única y no se permite la circulación vehicular salvo para carga y descarga, con este fin se propone una franja de arbolado que debe ubicarse a mínimo 5,30m de una de las fachadas urbanas, para garantizar la acceso de un vehículo pesado y a mínimo 2,4m de la otra fachada.

La sección resultante alcanza 7,70m (Fig. 5.70). En caso de no contar con esta dimensión se propone eliminar el arbolado (Ibíd., p. 68). En la actualidad la sección promedio de este tipo de vías comprende 3m.

b) La reserva de suelo tanto para equipamientos (Fig. 5.61) como para espacio público, parte del levantamiento predial actualizado hasta 2011 donde se identifican los predios vacíos (Fig. 5.71a) y se eligen los mejor opcionados para el equipamiento de administración y gestión propuesto, y para los complejos de vivienda de interés social y los espacios públicos de estancia recomendados (Fig. 5.71b).

Se unifican predios vacíos para obtener cuatro lotes destinados a vivienda social a mediana altura, con la finalidad de densificar el sector y se plantea incluir en

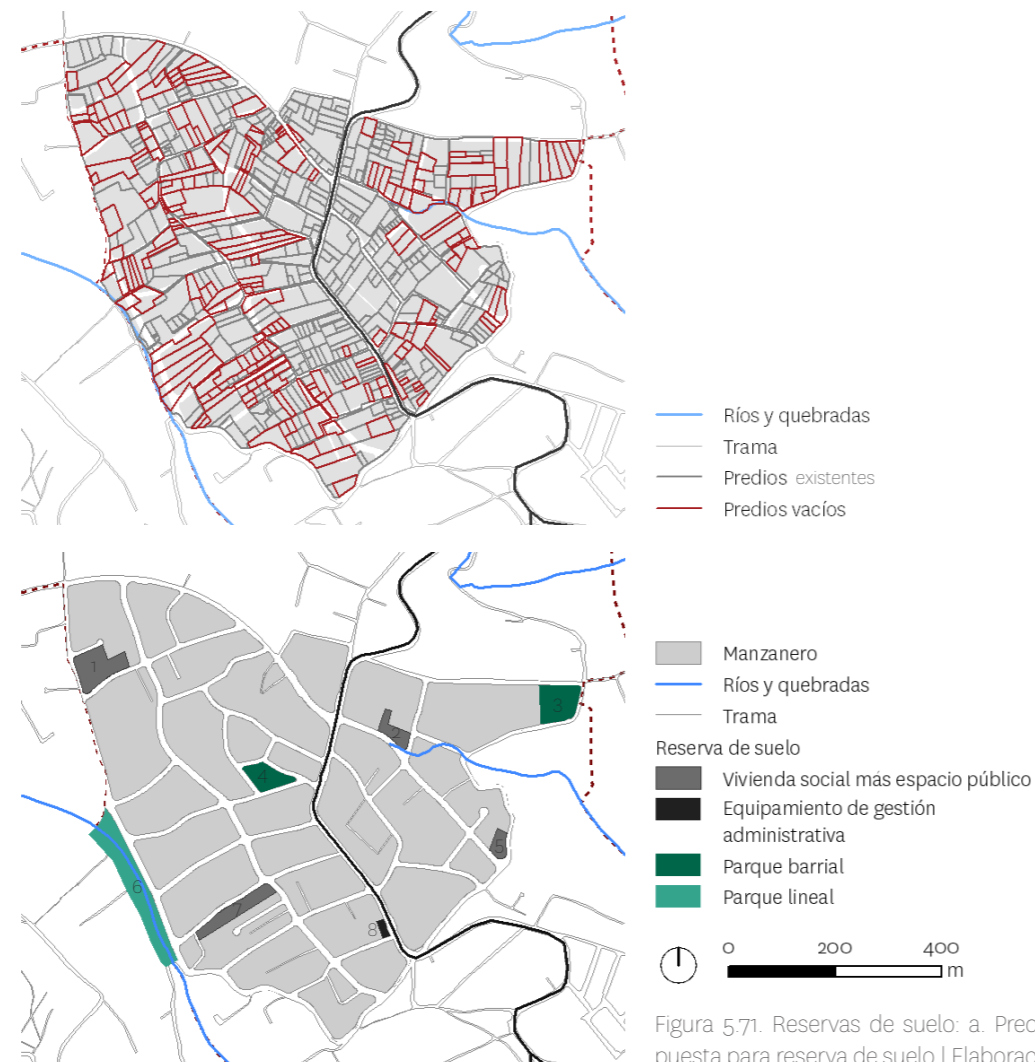


Figura 5.71. Reservas de suelo: a. Predios existentes, b. Propuesta para reserva de suelo | Elaboración: Propia

N° lote	Tipo de lote	Tipo de reserva	Área (m²)
1	Esquinero	Vivienda social y espacio público a mediana altura	5.120,52
2	Esquinero	Vivienda social y espacio público a mediana altura	1.921,50
3	Esquinero	Parque barrial	4.856,21
4	Toda la manzana	Parque barrial	3.041,65
5	Esquinero	Vivienda social y espacio público a mediana altura	1.307,13
6	Toda la manzana	Parque lineal	11.503,24
7	Esquinero	Vivienda social y espacio público a mediana altura	3.766,10
8	Esquinero	Equipamiento de gestión y administración	531,55

Cuadro 5.15. Características de los lotes para reserva de suelo
Elaboración: Propia

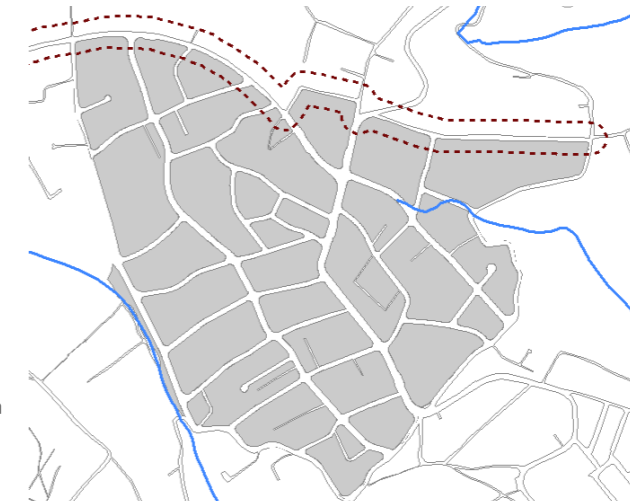


Figura 5.72. Reserva de suelo para transición urbano-rural | Elaboración: Propia

su programa espacio público comunitario y colectivo para fomentar la cohesión social. Otro de los lotes unificados se destina a parque barrial y se identifica una pequeña manzana completamente vacía para el mismo fin con el objetivo de cubrir el déficit de equipamiento recreativo y verde urbano del área de estudio y de la parroquia.

Para el equipamiento de gestión y administración se unifican dos lotes en la parte sur y frente a la necesidad de proteger y potenciar la red hídrica se propone un parque lineal en torno al río en ambos márgenes. Se eligen predios esquineros pues esta ubicación potencia la confluencia peatonal dada su condición de intersección. Las características de los lotes que se conforman para reserva de suelo muestran se aprecian en el Cuadro 5.15.

Adicionalmente, se deja establecida la reserva en el sector rural aledaño para colchón urbano-rural. En esta franja se prevé la implantación de un parque lineal de protección a manera de límite del proceso de urbanización y transición de lo urbano a lo rural. No obstante, para que esta reserva funcione como sistema de contención los mecanismos de control del uso y la ocupación del suelo deben asumirse con mayor rigor. Es así, que la planificación a escala urbana del Sector CMS02 está conformada por las propuestas parciales de red de espacio público e infraestructura de transporte (Fig. 5.66), reservas de suelo para equipamientos, espacio público, densificación (Fig. 5.71) y para la franja de transición urbano-rural (Fig. 5.72).



- Predios existentes
- Vía bidireccional con vegetación a ambos lados
- Vía bidireccional con vegetación a un lado
- Vía unidireccional con vegetación a un lado
- Área peatonal
- Área verde de borde urbano-rural, infraestructura verde
- Área verde recreativa

- Equipamientos
- 1 Vivienda social y espacio público a mediana altura
 - 2 Vivienda social y espacio público a mediana altura
 - 3 Parque barrial
 - 4 Parque barrial
 - 5 Vivienda social y espacio público a mediana altura
 - 6 Parque lineal
 - 7 Vivienda social y espacio público a mediana altura
 - 8 Equipamiento de gestión y administración



Figura 5.73. Planificación del Sector CMS02 | Elaboración: Propia

5.2.4.3. Medidas de intervención

a) Ordenanza

El documento normativo que sancione el ordenamiento del Corredor de Crecimiento Miraflores-Sinincay de la ciudad de Cuenca, determinará las regulaciones de actuación específicas para los siete sectores identificados dentro del área de estudio. La ordenanza contendrá la asignación de uso de suelo (**Fig. 5.59**), las determinaciones de ocupación (**Cuadro 5.12**), la normativa de reparto para la jerarquía vial propuesta (**Cuadros 5.13 y 5.14**) y los mecanismos de incentivo para la protección del suelo rural y la densificación del suelo en consolidación.

b) Programas y proyectos

Los proyectos se organizarán por programa y subprograma, formulándose a nivel de idea con un cronograma de ejecución y un presupuesto estimado. La planificación hasta aquí planteada sugiere la presentación de un programa clave referido a la transición urbano-rural en términos de uso y ocupación, modo de vida, paisaje y cultura. De manera complementaria se propone un subprograma para la protección de la ruralidad y otro para la densificación sustentable de aquellas áreas en proceso de consolidación. Se plantea un tercer subprograma para la mejora de los sistemas de control de uso y ocupación del suelo.

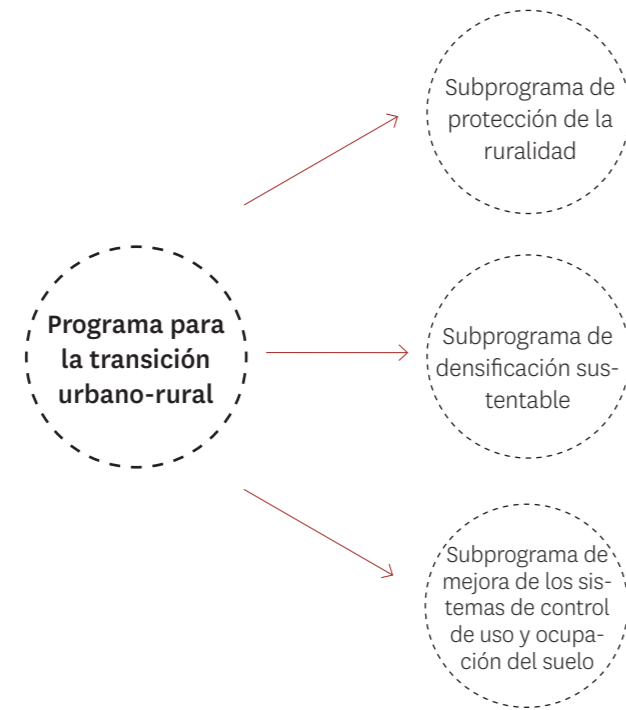


Figura 5.74. Principales programas planteados | Elaboración: Propia

5.2.4.4. Tercer taller de planificación comunitaria

En un taller final y siguiendo la metodología presentada en los anteriores, se expone la planificación de todos los sectores del área de estudio, con la finalidad de llegar a acuerdos entre los distintos actores y establecer prioridades tanto en términos de normativa como de programas. En este sentido, se sugiere la ejecución simultánea de los cuatro programas planteados (**Fig. 5.74**).

Como se explicó anteriormente, durante este taller el ente gestor juega un papel fundamental al encargarse de analizar la factibilidad económica de las medidas propuestas, factor determinante al momento de materializar el plan. Resulta recomendable que los programas planteados se ejecuten en colectivo entre los GADs involucrados: municipal de Cuenca y parroquial de Sinincay. Luego de este taller se realizarán los ajustes respectivos y finalmente debe aprobarse el plan de segunda escala, de preferencia a través de un cuarto taller de planificación comunitaria. No obstante, este ejercicio académico no incluye la realización de los talleres pues suponen el desgaste de procesos reales de planificación participativa.

5.2.4.5. Seguimiento y control

Al ser los planes un proceso abierto en revisión periódica, el programa de seguimiento y control permi-

te realizar los ajustes pertinentes y actualizar el plan. Esta etapa se lleva a cabo una vez se ha puesto en marcha la ejecución del plan y busca verificar y cuantificar el progreso en el cumplimiento, el avance y la consecución de los objetivos y metas trazadas para el año horizonte, que en este caso corresponde a 2030.

Esta evaluación se realiza mediante los indicadores exigidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y aquellos concertados con los actores institucionales y sociales.

Se plantea para este caso la elaboración de un informe de seguimiento cada tres años que incluya un análisis de indicadores de cumplimiento, de causas de sus variaciones y de avance físico y presupuestario de los programas y proyectos. Resulta pertinente incluir a la población en el análisis de estos avances y resultados mediante una metodología similar a la manejada en los talleres de participación comunitaria.

5.2.4.6. Rendición de cuentas

Resulta esencial incorporar al programa de seguimiento y control la rendición de cuentas periódica como un ejercicio básico para transparentar los procesos y la toma de decisiones. Por lo tanto, se propone transmitir los resultados del informe de seguimiento y control del plan a la población cada vez que éstos se realicen.



5.3. Evaluación de la metodología

La aplicación de la metodología propuesta para el diagnóstico y la ordenación de los corredores de crecimiento de ciudades intermedias ecuatorianas a un caso concreto, permitió realizar ajustes y pulir el método en un ejercicio de retroalimentación, que no sólo permitió evaluar la propuesta sino mejorarla.

Este ejercicio de aplicación ha demostrado que se trata de una metodología replicable a otras ciudades intermedias del país que cuenten con la información requerida. Sin embargo, dada la condición híbrida del método, aunque la información a escala territorial se encuentre disponible en los planes de ordenación territorial, no ocurre lo mismo con la información a escala urbana pues muy pocas ciudades intermedias a nivel nacional presentan el catastral actualizado de sus bordes urbano-rurales. Inclusive Cuenca, carece de un predial actualizado en todo su periurbano. La inexistencia de estos datos, es una limitante que obviamente condiciona la aplicación de la metodología propuesta.

El enfoque híbrido utilizado, que abarca tanto la escala urbana como la territorial, no ha generado dificultades. Y si bien los instrumentos de ordenación han demostrado ser lo suficientemente flexibles, quedan ajustes pendientes sobre todo en la escala territorial, pues probablemente no todos los componentes revisados a esta escala resulten necesarios.

Aunque este ejercicio de aplicación se realiza a nivel de directrices y lineamientos generales, se ha logrado validar elementos clave de la metodología propuesta como: la pertinencia de abordar los corredores de crecimiento como una subcategoría de ordenación dentro de una categoría mayor: el borde urbano-rural; la importancia de la gestión permanente a lo largo de todo el proceso de planificación; la rendición de cuentas periódica; el enfoque participativo y sustentable; la incorporación de una sección referida a la ‘articulación urbano-rural’ dentro del componente ‘asentamientos humanos y canales de relación’; y, la necesidad de llegar a una ordenación a escala urbanística de este tipo de territorios fuertemente condicionados por las dinámicas urbanas. No obstante, debido al carácter académico del ejercicio no se ha logrado acumular elementos necesarios para evaluar aportes como la conformación de un equipo técnico con delegados de los diferentes GADs involucrados.

6.

corredores de crecimiento como categoría de ordenación la pertinencia de su estudio

“... donde se desdibuja y vuelve incierto lo que antes entendíamos por lugar. No son áreas delimitadas y homogéneas, sino espacios de interacción en los cuales las identidades y los sentimientos de pertenencia se forman con recursos materiales y simbólicos...”

Néstor García Canclini, La globalización imaginada, p. 165



Este capítulo cierra el trabajo de investigación presentado, el cual constituye un pequeño aporte en el estudio y la planificación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias ecuatorianas y del borde urbano-rural que los contiene.

A partir de las conclusiones parciales de cada capítulo se elabora un resumen de los principales aportes alcanzados, se exponen las limitaciones detectadas y se concluye con una serie de reflexiones y recomendaciones en términos generales. Se intenta valorar de manera objetiva esta experiencia de investigación y determinar la pertinencia del estudio de los corredores de crecimiento como categoría de planificación híbrida.

6.1. Un aporte desde la academia

Tras esta aproximación al estudio de los corredores de crecimiento, queda claro la importancia de su abordaje como una categoría territorial en sí misma, que se integra a otra más amplia: el borde urbano-rural. La condición difusa y en constante transformación entre lo rural y lo urbano, sugiere un cambio de escala hacia un enfoque más inclusivo, que supere la idea de que el suelo no urbano es un espacio vacío y residual. Por tanto, se propone el diagnóstico y la planificación de los ‘corredores de crecimiento de ciudades intermedias’ desde una perspectiva híbrida, que partiendo de una visión territorial alcance la escala urbana.

Por otra parte, resulta imprescindible e impostergable la revisión histórica de la realidad detrás de estos territorios, lo que ha puesto en evidencia profundas desigualdades dentro del borde urbano-rural ecuatoriano y en consecuencia en los corredores de crecimiento. Estos espacios se han visto ligados a procesos de segregación y conflicto social frecuentemente invisibilizados, por lo que una postura coherente con el relato histórico y con las demandas actuales de estos territorios se torna imperativa.

El estudio de casos junto a sus métodos y herramientas ha facilitado la elaboración de unos primeros lineamientos ciertamente poco ortodoxos, pues al tratarse de alternativas paralelas a la ordenación convencional han promovido en alguna medida que la metodología propuesta se permita ciertas transgresiones. Dicha propuesta constituye un marco en elaboración, perfectible y flexible, que demuestra la importancia de flexibilizar las herramientas y las metodologías de planificación, involucrar a la población y a las distintas jurisdicciones implicadas, y transparentar el proceso de planificación y gestión. El estudio de casos ha confirmado que es posible generar variaciones metodológicas exitosas cuando responden a una necesidad real y se elaboran con responsabilidad.

La metodología construida a lo largo de este trabajo de investigación presenta como principales aportes su condición híbrida entre lo territorial y lo urbano, la flexibilización de los instrumentos de planificación, la

conformación de un equipo técnico que incluye delegados de todas las jurisdicciones involucradas, la gestión permanente, la rendición de cuentas periódica y el enfoque participativo y sustentable. Adicionalmente, distingue a los corredores de crecimiento como una subcategoría del borde urbano-rural, abriendo el debate sobre el carácter ambivalente, transitorio y transgresor de este tipo de territorios.

La aplicación de la propuesta a un caso concreto ha demostrado que se trata de un método replicable, sin embargo se encuentra supeditado a la existencia de información especialmente catastral, ya que el nivel de estudio alcanza la escala urbana. Con este ejercicio se logran validar elementos clave de la metodología descritos en el párrafo anterior, no obstante, dado el carácter académico del trabajo no se alcanza a validar dos importantes componentes como la participación multinivel entre distintos GADs y la pertinencia de una planificación comunitaria.

6.2. Limitaciones

Dentro del ámbito de estudio se han encontrado ciertas limitaciones como el débil debate teórico que a nivel nacional existe sobre los bordes urbano-rurales y sus implicaciones más allá de la dimensión espacial. Su abordaje responde en mayor medida a la necesidad de dar respuestas inmediatas desde las entidades de planificación frente a situaciones urgentes, re-

lacionadas al proceso de expansión urbana, en tanto la reflexión teórica avanza lentamente. Asimismo, el registro histórico de estos territorios y la sistematización de esta información son escasos, lo que dificulta una lectura integral del fenómeno de los bordes urbano-rurales en el Ecuador.

En el país los procesos de transformación territorial sobrepasan las posibilidades reales de planificación de muchos GADs y espacios como los bordes urbano-rurales y los corredores de crecimiento no son priorizados, pues muchas veces carecen de información catastral y constituyen espacios invisibilizados. Consecuentemente, y aunque existe conciencia generalizada de su importancia, poco se ha profundizado en la reflexión sobre los corredores de crecimiento y su condición de mediación entre lo urbano y lo rural, la cual refleja el modelo territorial y social de estos espacios.

6.3. Reflexión final

Frente a la innegable necesidad de mejorar las guías existentes para la planificación en el país (Chuqui-guanga, 2014) y a la importancia de estos territorios, se torna necesario desarrollar una metodología de planes de segunda escala para la gestión de los bordes urbano-rurales, no solo en ciudades intermedias del Ecuador sino en las grandes urbes como Quito y Guayaquil y en los asentamientos menores. Esta me-



todoología requiere flexibilizar los instrumentos de planificación y acercar la Ordenación Territorial a la Planificación Urbana, desde una aproximación más cercana a la realidad concreta de estos espacios.

Es importante entender al tejido periurbano y al urbano como parte constitutiva de la sostenibilidad territorial. Adicionalmente, al ser estos territorios los que más se han transformado en la segunda mitad del siglo XX, debido a los fuertes procesos de urbanización del país (Carrión, 1986), se convierten en un componente fundamental de la sustentabilidad territorial.

En Ecuador, particularmente en el caso de estudio: Cuenca, la franja urbano-rural responde a un modelo poco sustentable, que promueve la dispersión urbana sin planificación, la división irracional del territorio rural y la confrontación entre el modo de vida de los pobladores originales y los nuevos residentes. El desarrollo territorial demanda la delimitación del borde urbano-rural y la elaboración de planes de segunda escala, donde primen criterios de sustentabilidad y habitabilidad. Por otra parte, la planificación de las cabeceras urbano-parroquiales y cantonales se articulará a la de los bordes urbano-rurales. Estos planes deberán guardar relación entre sí, y sobre todo trabajarán a la escala de proyecto urbano como mecanismo de solución de problemas concretos y pertinentes.

Por otra parte es importante remarcar que esta propuesta constituye un pequeño aporte en la reflexión

sobre el papel que los corredores de crecimiento y el borde urbano-rural asumen dentro del modelo territorial. Este planteamiento genera más preguntas que respuestas y es justamente ahí donde radica su interés.

Finalmente, cabe recordar que el Sistema de Ordenación Territorial y Urbanística integrada del Ecuador debe entenderse como un proceso en evolución, abierto y flexible que rehúya de la tentación de estandarizar o suponer generalidades.

Referencias bibliográficas

Amdam, R. (2002). Sectoral Versus Territorial Regional Planning and Development in Norway. *European Planning Studies*, 10(1), 99-111. Doi: 10.1080/09654310120099281

Albornoz, B. (2008). *Planos e imágenes de Cuenca*. Cuenca: I. Municipalidad de Cuenca.

Antunes, J., y Condessa, B. (2012). Defining expansion areas in small urban settlements - An application to the municipality of Tomar (Portugal). *Landscape and Urban Planning*, 107(3), 283-292.

Arola, F. (2015). *El Marco Conceptual de la Ordenación Urbanística. Las Autonomías y la Ordenación Territorial y Urbanística*. (Informe Proyecto Prometeo inédito). Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Cuenca.

Arola, F. (1 de Enero de 2016). *Opiniones sobre el periurbano*. (N. Cabrera, Entrevistador).

Arola, F. (16 de Febrero de 2016). *Planificación del periurbano de Cuenca*. (N. Cabrera, Entrevistador).

Arteaga, I. (2005). De periferia a ciudad consolidada. *Bitácora Urbano Territorial*, 9(1), 98-111. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/748/74800909.pdf>

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.

Atancuri, J. (30 de Marzo de 2016). *Relación urbano-rural del corredor Miraflores-Sinincay*. (N. Cabrera, Entrevistador).

Ávila, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios*. Recuperado de: http://proterritorios.net/descargas/periurbano/marco_conceptual/lo_periurbano_conceptos.pdf

Avram, S. (2009). The position of rural-urban fringe in the framework of human settlement system. *Forum Geografic Studii si cercetari de geografie Ciprotectia-mediului*, 8(9), 139-145. Recuperado de: <http://forumgeografic.ro/wp-content/uploads/2009/8/Avram.pdf>

Ballén, L. (2014). Desbordando la categoría de borde. Reflexiones desde la experiencia bogotana. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(24), 31-41. Recuperado de: http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/43254/pdf_48

Banzo, M. (2005). Del espacio al modo de vida. La cuestión periurbana en Europa Occidental: los casos de Francia y España. Recuperado de: http://www.crim.unam.mx/drupal/crimArchivos/Colec_Dig/2005/Hector_Avila_Sanchez/6_La_cuestion_periurbana_Europa_occidental.pdf

Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al

estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Geo Crítica Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>

Bazant, J. (2008). Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias. *Bitácora Urbano Territorial*, 2, 117-132. Recuperado de: <file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-ProcesosDeExpansionYConsolidacionUrbanaDeBajosIngr-3408698.pdf>

Bellet, C., y Llop, J. (2002). *Ciudades Intermedias. Perfiles y Pautas. Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ajuntament de Lleida. Recuperado de: http://www.ceut.udl.cat/wp-content/uploads/6.BOOK2_.pdf

Bellet, C., y Llop, J. (2003). *Intermediate cities. Profiles and agenda: second phase of the UIA-CIMES programme "Intermediate cities and world urbanisation"*. Lleida: Ajuntament de Lleida UIA.

Boisier, S. (2002). *El Lenguaje Emergente en Desarrollo Territorial*. Recuperado de: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=55>

Brant, J., y Vejre, H. (2003). Multifunctional landscapes: motives, concepts and perspectives. En J. Brant, y H. Vejre (Eds.), *Multifunctional Landscapes Volume*

1: *Theory, History and Values* (pp. 3-31). Southampton: WIT Press. Recuperado de: http://rudar.ruc.dk//bitstream/1800/12704/1/Multifunctional_landscapes_motives_concepts_and_perspectives.pdf

Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Stud*, 36(3), 431-451. Doi: 10.1080/0042098993466

Brunet, R. (2000). Des villes comme Lleida. Place et perspectives des villes moyennes en Europe. En C. Bellet y J. Llop (Eds.), *Ciudades Intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Lleida: Milenio

C +C Consulcentro Cia. Ltda. (1985). *Mejoramiento Habitacional en las ciudades secundarias del Ecuador*. Cuenca.

Cabrera, N., y Mendieta, P. (2014). *Plan de Ordenación Territorial del cantón Nabón*. (Trabajo final). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca.

Cabrera, R., Crespo, P., y Romero, J. (2006). *Plan General de Ordenamiento Territorial del Corredor Cuenca-Azogues*. (Tesis de grado). Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Cuenca. Cuenca.

Capra, F. (2014). Los límites desapercibidos de las ciudades. Reflexiones sobre el lindero en Caracas. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(24), 31-41. Recuperado de: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/>

[article/view/43161/pdf_46](http://www.ruc.edu.ec/bitstream/ruc/43161/pdf_46)

Carpio, J. (1979). *Cuenca: su geografía urbana*. Cuenca: López Monsalve.

Carrión, F. (1986). Evolución del Espacio Urbano Ecuatoriano. En C. Fernando (Ed.), *El Proceso de Urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*. *Antología* (pp. 145-174). Quito: El Conejo.

Carruthers, J. (2003). Growth at the fringe: the influence of political fragmentation in United States metropolitan areas. *Regional Science*, 82(4), 475-500. Doi: 10.1007/s10110-003-0148-0

Cátedra UNESCO UdL. (2012). *Ciudades Intermedias. Dimensiones y definiciones*. (J. Llop, y E. Usón, Eds.) Lleida.

CEPAL. (1998). *Ciudades Intermedias de América Latina y El Caribe: propuestas para la gestión urbana*. (R. Jordán, y D. Simioni, Comp.). Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31024/S9800066_es.pdf?sequence=1

CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6

CEPAL. (s.f.). *Proyecto de Gestión Urbana de Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/dmaah/gucif/resu>

[men.htm](http://www.ruc.edu.ec/bitstream/ruc/43161/pdf_46)

Chacón, J. (1990). *Historia del Corregimiento de Cuenca. 1557-1777*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Chacón, J., Soto, P., y Mora, D. (1993). *Historia de la Gobernación de Cuenca 1777-1980*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Chapin, T. (2012). From Growth Controls, to Comprehensive Planning, to Smart Growth: Planning's Emerging Fourth Wave. *Journal of the American Planning Association*, 78(1), 5-15. Doi: 10.1080/01944363.2011.645273

Chuquiguanga, C. (2014). *Alternativa Metodológica para la Formulación de Planes Provinciales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el Ecuador*. (Tesis de maestría). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca. Recuperado de: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/5189/1/Tesis.pdf>

Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5712/S00100859_es.pdf?sequence=1

Comisión Europea. (1999). *E.T.E. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sosteni-*



ble del territorio de la UE. Recuperado de: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2015). *CPCCS y SNGP buscan fortalecer a los Consejos Ciudadanos Sectoriales*. Quito. Recuperado de: http://www.cpccs.gob.ec/?mod=foro_post&id=2783

Consulplan. (1982). *Reseña y Síntesis del estudio del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de la Ciudad de Cuenca*. Cuenca: Consulplan.

Cordero, O. (2013). *Los Orígenes de la Planificación*. (Módulo). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca.

Cordero, O. (2013). *Escalera de las ciudades en el Ecuador*. (Módulo). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca.

Cuenca, J. (26 de Noviembre de 2015). *El borde urbano rural cuencano*. (N. Cabrera, Entrevistador).

Cuenca, J. (2015). *Lineamientos para ordenar la franja rural de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca. El caso de la zona norte*. (Tesis de maestría). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca. Recuperado de: file:///C:/Users/User/Downloads/Tesis_lineamientos_para_ordenar_la%20Franja_All.pdf

Del Campo, E. (1986). El Proceso de Urbanización en Ecuador. En F. Carrión (Ed.), *El Proceso de Urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*. Antología (pp. 141-143). Quito: El Conejo.

Deler, J. (1986). Estructuración y Consolidación del área central, 1830-1942. En F. Carrión (Ed.), *El Proceso de Urbanización en el Ecuador (del siglo XVII al siglo XX)*. Antología (pp. 201-238). Quito: El Conejo.

Deler, J. (2007). *Ecuador del espacio al Estado nacional*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Deleuze, G., y Guattari, F. (1994). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Pre-textos.

Drescher, A., y la quinta, D. (2000). *Defining Periurban: Understanding Rural-Urban Linkages and Their Connection to Institutional Contexts*. Recuperado de: <http://portal.geographie.uni-freiburg.de/forschungsprojekte/indigenoveg/Background1PeriurbanTypology.pdf>

Echeverría, M. C. (2008). Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana. En M. Montúfar (Coord.), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina* (pp. 357-393). Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

Egio, C., y Torrejón, E. (2014). Actores sociales y ordenamiento territorial rural. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(24), 31-41. Recuperado de: http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/40259/pdf_67

Flores, E. (2013). *La ordenación de la red vial del cantón Cuenca*. (Tesis de maestría). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca. Recuperado de: <file:///C:/Users/User/Downloads/Tesis.pdf>

Freidberger, M. (2000). The rural-urban fringe in the late twentieth century. *Agricultural History*, 74(2), 502-514.

GAD Municipal de Cuenca. (2011). *Formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca*. Cuenca: GAD Municipal de Cuenca.

GAD Municipal de Cuenca. (2011). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sinincay*. Cuenca: GAD Municipal de Cuenca.

GAD Municipal de Cuenca. (2014). *Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca. Diagnóstico Demográfico*. Cuenca: GAD Municipal de Cuenca.

GAD Municipal de Cuenca. (2015). *Borrador del Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca*. Cuenca: GAD Municipal de Cuenca.

GAD Municipal de Cuenca. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Actualización 2015*. Cuenca: GAD Municipal de Cuenca.

Gallent, N., y Shaw, D. (2007). Spatial planning, area action plans and rural-urban fringe. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(5), 617-688. Doi: 10.1080/09640560701475188

Gallent, N., Andersson, J., y Bianconi, M. (2006). Planning on the edge. The context for planning at the rural-urban fringe. *Urban Stud*, 45(2), 454-456. Doi: 10.1177/00420980080450021105

Gallent, N., Shoard, M., Andersson, J., Oades, R., y Tudor, C. (2004). Britain's urban fringe: multifunctionality and planning. *Local Environment*, 9(3), 217-234.

Gilbert, A. (1997). *La ciudad latinoamericana*. México: Siglo XXI. Recuperado de: https://books.google.com.ec/books?id=cw2hRLg9ffC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Gómez, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Gómez, D. (2013). *Poblamiento*. (Módulo). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca.

González, E. (2012). *El problema de los bordes. Procesos en hábitat en los bordes urbanos de Bogotá, dimensiones ambiental y social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Griffiths, J. (1994). The last frontier. *Planning Week*, 2(11), 14-15.

Growth Areas AUTHORITY. (2012). *Growth Corridor Plans. Melbourne*. Recuperado de: <http://www.mpa.vic.gov.au/wp-content/Assets/Files/Growth%20Corridor%20Plans%20ON%20SCREEN.pdf>

Haake, J. (1972). Do cities grow in isolation? Metropolitan expansion and urban corridors. *Journal of Geography*, 71(5), 285-293. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/loi/rjog20>

Hoggart, K. (Ed.). (2005). *The City's Hinterland: Dynamism and Divergence in Europe's Peri-Urban Territories*. Aldershot: Ashgate.

Hermida, H., Arola, F., y Cabrera, N. (2015). *El borde como componente de la sostenibilidad en ciudades intermedias de América Latina. Cuenca como caso de estudio*. (Artículo en revisión). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca.

Hermida, A., Calle, C., y Cabrera, N. (2015). *La Ciudad Empieza Aquí. Metodología para la construcción de Barrios Compactos Sustentables (BACS) en Cuenca*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Hermida, A., Hermida, C., Cabrera, N., y Calle, C. (2015). La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad. El caso de Cuenca, Ecuador. *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 41(124), 25-44. Recuperado de: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/752/783>

Hermida, A., Orellana, D., Cabrera, N., Osorio, P., y Calle, C. (2015). *La Ciudad es Esto. Medición y representación espacial para ciudades compactas y sustentables*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

I. Concejo Cantonal de Cuenca. (1995). *Ordenanza #53. Ordenanza de Control para las Zonas: Urbana,*

de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca. Cuenca: I. Municipalidad de Cuenca. Recuperado de: <http://www.cuenca.gov.ec/?q=node/8758>

I. Concejo Cantonal de Cuenca. (2008). *Ordenanza que sanciona el Ordenamiento Territorial del Área Urbana Parroquial de Sinincay*. Cuenca: GAD Municipal de Cuenca.

I. Municipalidad de Cuenca. (1998). *Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano*. Cuenca: I. Municipalidad de Cuenca.

I. Municipalidad de Cuenca. (2003). *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*. Cuenca: I. Municipalidad de Cuenca. Recuperado de: <http://www.cuenca.gob.ec/?q=content/%E2%80%9CReforma-actualizaci%C3%B3n-complementaci%C3%B3n-y-codificaci%C3%B3n-de-la-ordenanza-que-sanciona-el-plan>

IDOM. (2014). *Cambio climático, Riesgos naturales y Crecimiento Urbano en ciudades emergentes y sostenibles 13-024*. (Informe de consultoría). GAD Municipal de Cuenca. Cuenca.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012). *Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador. Fascículo Nacional*. Recuperado de: <http://>



www.inec.gob.ec/cpv/descargables/fasciculo_nacional_final.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). *37 años de historia estadística*. Recuperado de: inec.gob.ec/inec37/censos.html

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). *Estadísticas*. Recuperado de: <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/>

Jácome, N. (1987). La marginalidad urbana y el problema de la vivienda del estrato popular. En S. Escobar (Ed.), *El Proceso Urbano en el Ecuador* (pp. 123-149). Quito: ILDIS.

Jaramillo, C. (1982). Evolución histórica de la ciudad de Cuenca. *Revista del Instituto Geográfico Militar*, 26, 117-137.

Karan, I. (2014). Trebinje on the border between East and West. Heritage and memory of Trebinje bosnian-herzegovinian town. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(24), 31-41. Recuperado de: http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/43112/pdf_47

Larrea, C. (1986). Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982). En F. Carrión (Ed.), *El Proceso de Urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*. Antología (pp. 97-132). Quito: El Conejo.

León, A., y de Solórzano, J. (1680). *Leyes de los Reynos*

de las Indias. Recuperado de: http://www.leyes.congreso.gob.pe/leyes_indias.html

Llop, J., Hoeflich, S., y Porsche, L. (2014). *Documento Marco. Planificación y Gestión del Desarrollo Urbano Sostenible en Ciudades Intermedias*.

Lynch, K. (1959). *La imagen de la ciudad*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Manero, M. (2010). La cultura territorial metropolitana: de las relaciones de conflicto a la gobernanza supramunicipal. Una aproximación a la experiencia española. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 331(36). Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-36.htm>

Martínez, E., Altmann, L., y Rodríguez, C. (2013). Incidencia de las ciudades intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional. *Revista R*, 11. Recuperado de: <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/>

Massiris, A. (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VI(125). Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

McGee, T. (2008). Managing the rural-urban transformation in East Asia in the 21st century. *Sustainability Science*, 3(1), 155-167. Doi: 10.1007/s1165-007-0040-y

Michelini, J., y Davies, C. (2009). *Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial: un análisis exploratorio del caso argentino*. Madrid: Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Recuperado de: http://cite.flacsoandes.edu.ec/i/michelini-j-et-al_2009_ciudades-intermedias-y-desarrollo-territorial-un-analisis-exploratorio-del-caso-argentino/

Miño, M. (1989). El Obraje Colonial. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 47, 3-19. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/25675428?seq=1#page_scan_tab_contents

Muñiz, I., Calatayud, D., y García, M. A. (2010). SPRAWL. Causas y efectos de la dispersión urbana. En F. Indovina, *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp. 307-347). Barcelona: Diputación Barcelona. Recuperado de: http://www1.diba.cat/uliep/pdf/fullejar/38454_fullejar.pdf

Pakariñan Consultancy. (2015). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Sinincay*. Cuenca: GAD Parroquial de Sinincay.

Pauta, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Pavia, R. (2004). El miedo al crecimiento urbano. En A. Ramos (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 105-116). Barcelona: Edicions UPC. Recuperado de: <https://bibliodiarq.files.wordpress.com/2014/09/ramos-a-m-lo-urbano-en-20-auto>

[res-contemporc3a1neos.pdf](#)

Pérez, M. (2000). *Las ciudades latinoamericanas y el proceso de globalización*. Recuperado de http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fcmmap.upb.edu.co%2Frid%3D1140998893598_1480601668_863%2FCiudadesLatinoamericanasProcesoGlobalizacion.doc&ei=mFlmVcTdMsG4sAWV_ID4BA&usq=AFQjCNGRqXW2EFNDFCWbQPNZb1u

Pineda, J., y Krainer, A. (2012). *Los territorios indígenas de la Costa y Amazonía ecuatoriana. Las historias no narradas de la nación. En Periferias de la periferia. Procesos territoriales en la Costa y la Amazonía ecuatorianas*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Prost, B. (1991). Du rural au péri-urbain: conflict de territoire et requalification de l'espace. *Revue de Géographie de Lyon*, 66(2), 96-102. Recuperado de: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113x_1991_num_66_2_5768

Puello, M. (2005). Agrópolis o el fin de la ciudad-territorio. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(9), 43-53. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74800904>

Quezada, M. (2015). *Lineamientos metodológicos para ordenar el Área Periurbana de Cuenca: Caso Guncay-El Valle*. (Tesis de maestría). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca. Recuperado de: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bits>

[tream/123456789/23017/1/lineamientos_metodologicos_para_tratar_el_periurbano.pdf](#)

Quito, M. (1998). *La evolución histórica de Cuatro Barrios Tradicionales de Cuenca: El Vado, San Blas, San Sebastián y Todos Santos*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Randle, P. (1992). *Ciudades intermedias. Su reactivación en la región pampeana: bases para una política*. Buenos Aires: Fundación Banco de Boston.

Real Academia Española. (2015). *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado de: <http://lema.rae.es/drae/?val=>

Reina, R., y Rojas, H. (2004). *Protocolo Distrital de Pactos de Borde*. Bogotá: Departamento Administrativo del Medio Ambiente.

Rueda, S. (2008). *Plan Especial de Indicadores de Sustentabilidad Ambiental Urbanística de Sevilla*. Recuperado de: <http://www.ecourbano.es/imag/00%20DOCUMENTO%20ENTERO.pdf>

Ruiz, A. (2014). Planeamiento supramunicipal y construcción del territorio aragonés, España. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(24), 31-41. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74833911011>

Salazar, C., y Zuleta, B. (2014). La noción de borde en la narrativa urbana. Estudio de caso: Medellín, Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(24), 31-38. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo>

[oa?id=74833911015](#)

Sánchez. (1989). El papel de las metrópolis intermedias en el sistema urbano nacional frente a la coyuntura del sistema económico global. Análisis Geográfico. *Revista de Geografía Empírica*, 1(1), 35-64.

Santacruz, M. (2015). *Metodología para la Determinación de Suelo de Expansión Urbana como Categoría de Ordenación Territorial*. (Tesis de maestría). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca. Recuperado de: [file:///C:/Users/User/Downloads/tesis%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/tesis%20(1).pdf)

Sassone, S. (1992). Subsistemas urbanos policéntricos en los sistemas nacionales de ciudades. Un caso en la Argentina. *Revista Geográfica* (116), 85-111.

Secretaría Distrital de Planeación. (2006). *Plan de Ordenamiento Zonal de Usme. Operación Estratégica Nuevo Usme*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *La Planificación Democrática para la Revolución Ciudadana. Hacia la consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*. Recuperado de: http://issuu.com/publisenplades/docs/planificacion_democratica_2009

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/>



wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado de: <http://observatorio.cdes.org.ec/politicas-publicas/planes-gubernamentales/277-gui-a-de-contenidos-y-procesos-para-la-formulacion-de-planes-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial-de-provincias-cantones-y-parroquias>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado de: <http://www.buenvivir.gob.ec/69>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (s.f.). *Valores / Misión / Visión*. Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/valores-mision-vision/>

Smith, J., Form, W., y Stone, G. (1954). Local intimacy in a middle-sized city. *American Journal of Sociology*, 60(3), 276-284. Recuperado de: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2772685?uid=2129&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21106628647933>

Talavera, H. (2012). *Arquitectura en territorios de borde*. Bogotá.

Toro, C. (2005). Los servicios públicos y su relación con la expansión urbana en zonas de borde.

Revista Ingenierías Universidad de Medellín, 4(6), 98-107. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/750/75040607.pdf>

Truhan, D. (2011). *Apuntes para la Historia de Cuenca, 1557-1730. Poder político, iglesia y actividad económica*. Cuenca: Publicación del Fondo Documental Museo Pumapungo del Ministerio de Cultura.

UNESCO. (2015). *Cátedra UNESCO*. Recuperado de: <http://www.ceut.udl.cat/es/catedra-unesco/>

United Nations Development Programme. (2013). *El IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D)*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/el-idh-ajustado-por-la-desigualdad-idh-d>

Villamizar, N. (2014). Bordes urbanos: teorías, políticas y prácticas para la construcción de territorios de diálogo. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(24), 31-33. Recuperado de: https://issuu.com/bitacoraurbanoterritorial/docs/bit__cora_24_v2_/1

Villamizar, N., y Luna, J. (2012). *Bordes urbanos: una pregunta desde el crecimiento de las ciudades hasta la concepción de una categoría de análisis y proyección de territorios urbanos*. Recuperado de: <http://www.enid.unal.edu.co/2012/memorias/fscommand/facultadartes/22.pdf>

Vivanco, L. (2013). *La Participación en la Formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. (Tesis de maestría). Maestría en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca. Recupe-

rado de: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/4755/1/tesis.pdf>

Whebell, C. F. (1969). Corridors: a theory of urban systems. *Annals of the Association of American Geographers*, 59(1), 1-26. Doi: 10.1111/j.1467-8306.1969.tb00655.x

Wright, C. (1946). The Middle Classes in Middle-Sized Cities. The Stratification and Political Position of Small Business and White Collar Strata. *American Sociological Review*, 11(5), 520-529. Recuperado de: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2087258?uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21106628647933>

Zoido, F. (2015). *Modelos de Ordenación Territorial. Universidad de Sevilla*. Recuperado de: http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Zoido-F_ND_Modelos-de-ordenacion-territorial.pdf

Anexos

Anexo 1. Esquema comparativo de fases y contenidos generales de las metodologías (Cuenca, 2015, p. 63)

Fases	Actividades	Plan de Ordenamiento Territorial	Plan Urbanístico
Fase Preparatoria	Preparación y análisis	Voluntad política	Voluntad política
		Conformación de equipo multidisciplinario	Conformación de equipo multidisciplinario
		Recopilación de información base	Recopilación de información base
Fase de Diagnóstico	Fase de diagnóstico por componentes	Análisis del sistema territorial por componentes: Medio físico Población y actividades Asentamientos humanos e infraestructuras Marco legal e institucional	Análisis del ámbito de estudio por diagnósticos sectoriales: Reseña histórica Delimitación del área de estudio Aspectos demográficos Aspectos socioeconómicos Medio físico Ocupación del suelo Vialidad y movilidad Infraestructura y servicios Equipamientos comunitarios Vivienda Patrimonio Paisaje Aspectos administrativos y legales
		Diagnóstico de problemas y potencialidades	Diagnóstico de problemas y potencialidades
		Matriz DAFO	Matriz DAFO
Fase de Diagnóstico	Síntesis del diagnóstico	Modelo territorial actual: Unidades ambientales Asentamientos humanos Canales de conexión Problemas y potencialidades	Modelo territorial actual: Distribución de usos de suelo Equipamientos Infraestructura vial y enlace a la vialidad cantonal, provincial y regional Integración al medio físico natural, paisaje y calidad ambiental Problemas y potencialidades

Fases	Actividades	Plan de Ordenamiento Territorial	Plan Urbanístico
Fase de Prospectiva e Imagen Objetivo	Prospectiva-escenarios Imagen objetivo	Formulación de escenarios: tendencial, óptimo, concertado	Formulación de escenarios: tendencial, óptimo, concertado
		Sistema de objetivos Modelo territorial objetivo	Sistema de objetivos Modelo territorial objetivo
Fase de Formulación del Plan	Formulación del plan	Categorías de ordenación Asignación de actividades por niveles de uso	Definición del límite urbano Clasificación del suelo Delimitación de sectores de planeamiento Distribución espacial de la población Asignación general de usos de suelo Características de ocupación Equipamiento Sistema vial
		Identificación de medidas de intervención: programas, sub-programas, proyectos y otras acciones	Identificación de programas y proyectos por líneas estratégicas
		Normativa reguladora	Ordenanza que sanciona el plan de ordenamiento territorial del área urbana
Fase de Gestión	Gestión del plan	Conformación de un ente gestor	



Anexo 2. Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonal y parroquial (Cuenca, 2015, p. 87)

Cantoniales	Parroquiales
<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 urbano y rural. * 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 a la ley. * Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. * Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbano y rurales. 	<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 biodiversidad y la protección del ambiente. * 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.



Cantoniales	Parroquiales
	<ul style="list-style-type: none"> * 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.





Anexo 3. Determinaciones para los corredores de crecimiento del cantón Cuenca (I. Municipalidad de Cuenca, 1998)

Art. 2.- Para la aplicación de la presente Ordenanza se divide el territorio antes mencionado en las siguientes áreas:

- a) Áreas urbanas, que comprenden
- b) Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca
- c) 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.

Art. 3.- Se identifican en los territorios denominados: Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca y Resto del Territorio Rural Cantonal, los siguientes asentamientos:

- a) Los sectores rurales con tendencias a la conformación de núcleos de población
- b) Los corredores de crecimiento consolidados en torno a las siguientes vías: Cuenca-Miraflores; Racar-Río Amarillo; Cuenca-Mayancela; Cuenca (avenida General Escandón)-San Joaquín; Cuenca (avenida Monseñor Leonidas Proaño)-San Joaquín; Cuenca-Baños; Cuenca-Ricaurte; y, Cuenca-Racar.

Para fines de la aplicación de las disposiciones de la

presente Ordenanza, estos asentamientos se entenderán conformados por las franjas de suelo que se ubican a ambos lados de la vías antes referidas y sus anchos vendrán dados exclusivamente por la profundidad de los lotes con frente a ellas, pero en ningún caso podrán ser mayores a 75 metros medidos desde el eje de las vías. En cuanto a su longitud se estará en forma estricta a lo señalado en el Plano N° 2 adjunto a esta Ordenanza.

c) Los corredores de crecimiento en proceso de consolidación en torno a las vías: Sayausí-Gulag; 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-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.

Para fines de la aplicación de las disposiciones de la presente Ordenanza, estos asentamientos se entenderán conformados por las franjas de suelo que se ubican a ambos lados de la vías antes referidas y sus anchos vendrán dados exclusivamente por la profundidad de los lotes con frente a ellas, pero en ningún caso podrán ser mayores a 100 metros medidos des-

de el eje de las vías. En cuanto a su longitud se estará igualmente en forma estricta a lo señalado en el Plano N° 2 que forma parte de esta Ordenanza.

Art. 22.- Todos los establecimientos que corresponden a los usos de suelo de producción de bienes y servicios a nivel industrial, clasificados como principales y compatibles en los Anexos N° 8 y 9 de esta Ordenanza, en forma previa a su emplazamiento en los Sectores de Planeamiento en los cuales están permitidos, se someterán a un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental encaminado a formar un juicio previo, lo más objetivo posible, sobre los efectos ambientales que causarán y la posibilidad de evitarlos o reducirlos a niveles aceptables.

Se considerarán tanto los impactos ambientales vinculados al emplazamiento o localización del establecimiento industrial, tanto en la fase de construcción como en la de operación, sin perjuicio de que la evaluación ambiental se amplíe a la tecnología, proceso productivo, tamaño, calendario de ejecución y funcionamiento y otros aspectos.

La evaluación ambiental incluirá la formulación, por parte de los promotores del proyecto, de los Estudios Ambientales pertinentes, los que a su vez incluirán la presentación de un Programa de Medidas Correctoras.

Corresponderá a la Comisión de Gestión Ambiental efectuar la evaluación de los estudios presentados y pronunciarse en términos de su aprobación modifica-

ción o rechazo. De presentarse esta última situación, el proyecto presentado no podrá ser tramitado en sus otros componentes técnicos, en ninguna otra instancia pública.

Para el efecto, la Comisión de Gestión Ambiental, coordinará las acciones pertinentes con ETAPA, la Dirección de Higiene y Medio Ambiente y la Dirección de Control Urbanístico.

Art. 33.- Se permitirá la construcción de edificaciones en lotes existentes con anterioridad a la vigencia de esta Ordenanza y que tengan superficies y/o frentes menores a los mínimos establecidos incluso para la menor altura de la edificación del respectivo Sector de Planeamiento o Eje Urbano, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a) La superficie y el frente del lote, deben ser por lo menos iguales a las mitades de las dimensiones previstas para el lote mínimo.

b) El interesado efectuará un Estudio Urbanístico de Detalle dirigido a sustentar las alternativas de aprovechamiento del lote. Tal aprovechamiento deberá procurar la integración ambiental de la edificación al marco construido preexistente y garantizar adecuadas condiciones de habitabilidad al predio en cuanto se refiere a iluminación, ventilación y soleamiento. Corresponderá a la Dirección de Control Urbanístico analizar el Estudio Urbanístico de Detalle propuesto y de juzgarlo pertinente, aprobarlo. De ser el caso la Dirección antes referida podrá solicitar que el intere-

sado llegue a acuerdos y convenios debidamente formales, con los propietarios de los lotes colindantes.

c) La altura de la edificación en ningún caso será mayor a dos pisos; y,

d) Los retiros frontales mínimos establecidos serán obligatorios.

Si el lote tampoco cumple las condiciones antes descritas, de ser posible se incorporará a los predios colindantes o adquirirá por lo menos la superficie mínima. No obstante, se podrá construir sobre ellos edificaciones exclusivamente para el uso vivienda, previa la formulación igualmente de un Estudio Urbanístico de Detalle que cumpla las determinaciones establecidas en los literales b), c) y d) de este artículo.

Art. 48.- Para la aprobación de las subdivisiones y construcciones a las que se refiere el artículo anterior, los terrenos motivo de intervención 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. Del cumplimiento de estos requisitos certificará ETAPA de manera fundamentada en relación a los sistemas a aprovecharse. Este informe será vinculante para efectos de futuras actuaciones en el territorio.

CAPÍTULO VII: USOS DE SUELO Y CARACTERÍSTICAS DE OCUPACIÓN PARA LOS CORREDORES DE CRECIMIENTO CONSOLIDADOS

Art. 53.- Para estos asentamientos se asignan los usos de suelo constantes en los Anexos N° 2 y 8 de esta Ordenanza, combinados con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala y con las determinaciones complementarias de funcionamiento que se indican en dichos anexos.

La localización de los usos señalados en el Anexo N° 8, se someterá también al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental descrito en el Art. 22 de la presente Ordenanza.

Hasta tanto no se cuente con los estudios de los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y por lo tanto con las determinaciones específicas para cada uno de estos asentamientos semiurbanos y que respondan a sus particularidades geográficas, sociales, económicas y culturales, se adoptan las normas que se detallan en los siguientes artículos.

Art. 54.- Las características de ocupación del suelo a regir en los predios con frente a las vías a lo largo de las cuales se han conformado estos corredores, serán las siguientes:

- a) Tamaño de Lote Mínimo: 500 metros cuadrados.
- b) Frente Mínimo: 15 metros.
- c) Relación Frente/Fondo: Compreendida entre 0,25 y 1.
- d) Tipo de Implantación de la Edificación: Aislada con retiro frontal y no se podrán ocupar los retiros laterales con edificación.



- e) Altura Máxima de la Edificación: 2 pisos.
- f) Retiro Frontal Mínimo: 5 metros.
- g) Retiros Laterales Mínimos: 3 metros.
- h) Retiro Posterior Mínimo: 5 metros; e,

i) Las siguientes determinantes complementarias para la edificación.

- Los cerramientos serán transparentes y obligatoriamente incorporarán elementos vegetales propios de la zona.

- Las cubiertas de las edificaciones serán inclinadas y obligatoriamente de teja cerámica o elementos naturales apropiados; y,

- El diseño y emplazamiento de las edificaciones deberán integrarse al medio físico existente y por lo tanto respetarán la presencia de árboles, arbustos, cursos de agua, vistas y otros elementos.

En los lotes, parcelas o cuerpos ciertos de terrenos, existentes en estos corredores, con anterioridad a la vigencia de esta Ordenanza, se podrá construir edificaciones, siempre y cuando el terreno cumpla con las normas mínimas en cuanto a la superficie y frente de lote antes indicadas. No obstante, a los lotes que tengan superficies y/o frentes menores a los mínimos establecidos, se aplicarán las disposiciones del Art. 33 de la presente Ordenanza.

Tanto las subdivisiones de suelo, como la construcción de edificaciones a las cuales se refiere el presente artículo, se autorizarán siempre y cuando el terreno motivo de actuación cumpla los requisitos señalados en el Art. 48 de esta Ordenanza y adicionalmente para el caso de la construcción de edificaciones el terreno no supere la pendiente del 30%.

CAPÍTULO VIII: USOS DE SUELO Y CARACTERÍSTICAS DE OCUPACIÓN PARA LOS CORREDORES DE CRECIMIENTO EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN

Art. 55.- Para estos asentamientos se asignan los usos de suelo constantes en los Anexos N° 2 y 8 de la presente Ordenanza, combinados con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala y con las determinaciones complementarias de funcionamiento que se indican en dichos anexos.

La localización de los usos señalados en el Anexo N° 8, se someterá también al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental descrito en el Art. 22 de esta Ordenanza.

Hasta tanto no se cuente con los estudios de los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y por lo tanto con las determinaciones específicas para cada uno de estos asentamientos semiurbanos y que respondan a sus particularidades geográficas, sociales, económicas y culturales, se adoptan las normas que se detallan en los siguientes artículos.

Art. 56.- Las características de ocupación del suelo a

regir en los predios con frente a las vías a lo largo de las cuales se han conformado estos corredores, serán las siguientes:

a) Tamaño de Lote Mínimo: 750 metros cuadrados.

b) Frente Mínimo: 15 metros.

c) Relación Frente/Fondo: Comprendida entre 0,25 y 1.

d) Tipo de Implantación de la Edificación: Aislada con retiro frontal y no se podrán ocupar los retiros laterales con edificación.

e) Altura Máxima de la Edificación: 2 pisos.

f) Retiro Frontal Mínimo: 5 metros.

g) Retiros Laterales Mínimos: 3 metros.

h) Retiro Posterior Mínimo: 5 metros; e,

i) Las siguientes determinantes complementarias para la edificación.

- Los cerramientos serán transparentes y obligatoriamente incorporarán elementos vegetales propios de la zona.

- Las cubiertas de las edificaciones serán inclinadas y obligatoriamente de teja cerámica o elementos naturales apropiados; y,

- El diseño y emplazamiento de las edificaciones deberán integrarse al medio físico existente y por lo tan-

to respetarán la presencia de árboles, arbustos, cursos de agua, vistas y otros elementos.

Art. 57.- En los lotes, parcelas o cuerpos ciertos de terrenos, existentes en estos corredores con anterioridad a la vigencia de la presente Ordenanza, se podrá construir siempre y cuando el terreno a más de tener frente a la vía en torno a la cual se ha formado el corredor, cuente con una superficie de por lo menos quinientos metros cuadrados y un frente no menor a 15 metros. La edificación observará las normas del artículo anterior.

Si el terreno no cumple las dimensiones mínimas antes indicadas se considerará no construible y en consecuencia deberá incorporarse a los predios colindantes o en su defecto adquirir por lo menos la superficie mínima.

Art. 58.- Tanto las subdivisiones de suelo, como la construcción de edificaciones a las cuales se refiere el presente capítulo, se autorizarán siempre y cuando el terreno motivo de actuación cumpla los requisitos señalados en el Art. 48 de esta Ordenanza y adicionalmente para el caso de la construcción de edificaciones el terreno no supere la pendiente del 30%.

Latinoamérica ha experimentado drásticos procesos de urbanización en la segunda mitad del siglo XX (Ávila, 2009; Velázquez, 2007; Gilbert, 1997), transformando de manera acelerada los territorios cercanos a sus ciudades. Desde la academia han surgido múltiples reflexiones en este sentido y se han acuñado nuevos conceptos para referirse a estas nuevas territorialidades, como es el caso del término 'borde urbano-rural'. Considerando a éste como una categoría territorial, los 'corredores de crecimiento' aparecen como una de sus subcategorías.

Bajo estas reflexiones, se plantea una propuesta metodológica para el diagnóstico y la ordenación de los corredores de crecimiento de las ciudades intermedias ecuatorianas. Sin embargo, esta propuesta no pretende ser conclusiva ni definitiva y constituyen un marco en elaboración, perfectible y que busca ser coherente con el espacio ambivalente en estudio. En conclusión, se intenta contribuir al debate teórico sobre la planificación de estos territorios en el país.