

**UNIVERSIDAD DE CUENCA**  
**FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO**  
**MAESTRÍA EN ARQUITECTURA DEL PAISAJE**

“Determinación de criterios y lineamientos básicos para la elaboración de una Normativa de Protección del Paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.”

**AUTOR: Arq. Jorge Geovanny Macancela Calle**  
CI. 0102700911

**DIRECTORA: Arq. Lorena Regina Vivanco Cruz**  
CI. 1103469811

**MAGISTER EN ARQUITECTURA DEL PAISAJE**

JULIO, 2018

CUENCA – ECUADOR

ARQUITECTURA DEL  
**PAISAJE**







## RESUMEN

---

El paisaje un importante componente del territorio, existe cuando es percibido por el ser humano, ha sido objeto de múltiples estudios y abordado por diferentes disciplinas.

El crecimiento de las ciudades, genera un territorio adyacente a su límite, que se encuentra en proceso de transición de rural a urbano, aquí el paisaje ha perdido su calidad por los procesos que se generan; como los desarrollos urbanísticos e industriales, explotaciones mineras, entre otros. Esto influye en la pérdida de la calidad paisajística y sus valores: ambientales, históricos, culturales y ecológicos.

En nuestro país, no existe una ley específica para la protección del paisaje, sino un amplio marco normativo que ha permitido su protección de manera implícita, resultando necesario repensar las políticas y es-

trategias nacionales y locales, con la finalidad de que el paisaje pueda ser tratado como un componente de obligatorio análisis en la planificación y ordenación del territorio en los diferentes niveles de gobierno y en distintas escalas de planificación, lo que permitirá crear una sensibilidad respecto al tema y coadyuvar a su puesta en valor.

Considerando la competencia exclusiva establecida a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y metropolitanos, en el Artículo 264 de la Constitución; es pertinente proponer que en este nivel de gobierno se apunte a su puesta en valor, para lo cual deberá generarse el instrumento normativo para su protección y gestión, siendo el presente trabajo un aporte al determinar los criterios y lineamientos básicos que debería considerarse.

**Palabras clave:** Paisaje, normativa, legislación, protección del paisaje, área de influencia, periurbano, valoración del paisaje, criterios, lineamientos, gestión del paisaje, calidad paisajística.





## ABSTRACT

---

The landscape an important component of the territory, exists when it is perceived by the human being, has been object of multiple studies and approached by different disciplines.

The growth of the cities, generates a territory adjacent to its limit, which is in the process of transition from rural to urban, here the landscape has lost its quality due to the processes that are generated; like the urban and industrial developments, mining exploitations, among others. This influences the loss of landscape quality and its values: environmental, historical, cultural and ecological.

In our country, there is no specific law for the protection of the landscape, but a broad normative framework that has implicitly allowed its protection, and it

is necessary to rethink national and local policies and strategies, so that the landscape can be treated as a component of mandatory analysis in the planning and planning of the territory at the different levels of government and at different planning scales, which will create a sensitivity to the issue and contribute to its value.

Considering the exclusive competence established to autonomous decentralized cantonal and metropolitan governments, in Article 264 of the Constitution; It is pertinent to propose that this level of government is aimed at its value, for which purpose the regulatory instrument for its protection and management should be generated, the present work being a contribution in determining the basic criteria and guidelines that should be considered.

**Keywords:** Landscape, regulations, legislation, landscape protection, area of influence, periurban, landscape assessment, criteria, guidelines, landscape management, landscape quality.





# ÍNDICE DE CONTENIDOS

---

Portada .....	1
RESUMEN .....	3
ABSTRACT .....	5
ÍNDICE DE CONTENIDOS .....	7
CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL .....	9
CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL .....	11
AGRADECIMIENTOS .....	13
DEDICATORIA .....	15
ÍNDICE DE CUADROS .....	17
INDICE DE GRÁFICOS .....	17
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>19</b>
<b>IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN .....</b>	<b>23</b>
<b>OBJETIVOS .....</b>	<b>25</b>
<b>METODOLOGÍA .....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO I: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA .....</b>	<b>31</b>
1.1. ANTECEDENTES .....	31
1.2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PAISAJE .....	33
1.3. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL QUE HA FORMADO EL CONCEPTO DE PAISAJE Y LAS INICIATIVAS PARA SU PROTECCIÓN Y GESTIÓN .....	39
1.4. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL .....	41
<b>CAPÍTULO II: LA PLANIFICACIÓN, VALORACIÓN Y GESTIÓN DEL PAISAJE .....</b>	<b>47</b>
2.1. LA PLANIFICACIÓN Y VALORACIÓN DEL PAISAJE .....	48
2.1.1. METODOLOGÍAS DE ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL PAISAJE .....	48
2.2. INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL PAISAJE .....	55
2.3. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL PAISAJE .....	57
2.4. ESTUDIO DE LA NORMATIVA PARA LA PROTECCIÓN, ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL PAISAJE EN AMÉRICA LATINA .....	59
2.4.1. PLAN DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE DE CIUDAD JUÁREZ, 2016 (MÉXICO) – AYUNTAMIENTO DE JUÁREZ, INSTITUTO MUNICIPAL DE INVESTIGACIÓN Y PLANEACIÓN .....	59



2.4.2. EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN 2014: UN MODELO TERRITORIAL PARA LA INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA (COLOMBIA) - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DAP, ALCALDÍA DE MEDELLÍN .....	67
<b>CAPÍTULO III: EL PAISAJE EN EL ECUADOR .....</b>	<b>79</b>
3.1. LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL ECUADOR EN MATERIA DE PAISAJE .....	80
3.2. EL PAISAJE EN LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR .....	87
3.2.1. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL NACIONAL Y SU INCIDENCIA EN EL PAISAJE .....	87
3.3. DIRECTRICES DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONALES EN EL ECUADOR Y SU VIN- CULACIÓN AL PAISAJE .....	93
3.3.1. REVISIÓN DE LAS FASES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL .....	93
3.4. EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN EL CANTÓN CUENCA .....	98
3.4.1. ANÁLISIS DEL COMPONENTE PAISAJÍSTICO EN LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA .....	98
3.4.2. ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO DE LA CIUDAD DE CUENCA .....	105
3.4.3. ANÁLISIS DE LA ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y CODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE SANCIONA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CANTÓN CUENCA. DETERMINACIONES PARA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO .....	110
<b>CAPÍTULO IV: DEFINICIÓN DE CRITERIOS Y LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA .....</b>	<b>119</b>
4.1. ANTECEDENTES .....	119
4.2. FUNDAMENTO LEGAL PARA LA ELABORACIÓN DE UNA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE IN- FLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA .....	121
4.3. DETERMINACIÓN DE CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA .....	124
4.4. DETERMINACIÓN DE LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA .....	127
<b>CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>143</b>
5.1. CONCLUSIONES .....	143
5.2. RECOMENDACIONES .....	147
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>151</b>



## CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

---

*Jorge Geovanny Macancela Calle* en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Determinación de criterios y lineamientos básicos para la elaboración de una normativa de protección del paisaje para el Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 12 de julio de 2018

Jorge Geovanny Macancela Calle  
C.I: 0102700911





## CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

---

*Jorge Geovanny Macancela Calle*, autor del trabajo de titulación "Determinación de criterios y lineamientos básicos para la elaboración de una normativa de protección del paisaje para el Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 12 de julio de 2018

Jorge Geovanny Macancela Calle  
C.I: 0102700911





## AGRADECIMIENTOS

---

A todos quienes hicieron posible este trabajo.

*Jorge*





## DEDICATORIA

---

A mi amada esposa Marielisa y a mis hijos José y Amelia por su inagotable apoyo y amor incondicional.





## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro No. 1.1:</b> Matriz con la legislación vigente en materia de paisaje en el contexto internacional .....	42
<b>Cuadro No. 2.1:</b> Estrategias para alcanzar una ciudad sostenible de Ciudad Juárez con incidencia en el paisaje .....	62
<b>Cuadro No. 2.2:</b> Tipos de Zonas "E" del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez .....	65
<b>Cuadro No. 3.1:</b> Análisis de la legislación vigente en materia del paisaje en el Ecuador .....	81
<b>Cuadro No. 3.2:</b> Políticas, metas e intervenciones emblemáticas con incidencia en la protección y gestión del paisaje .....	89
<b>Cuadro No. 3.3:</b> Lineamientos territoriales de la ETN con incidencia en el paisaje .....	91
<b>Cuadro No. 3.4:</b> Nivel de uso, Categorías de ordenación y normativa general para el cantón Cuenca .....	102
<b>Cuadro No. 3.5:</b> Políticas, líneas de acción, programas y metas para el cantón Cuenca, con incidencia en el paisaje .....	104
<b>Cuadro No. 4.1:</b> Fundamentos legales para la normativa de Protección del Paisaje para el AII de la ciudad de Cuenca .....	122
<b>Cuadro No. 4.2:</b> Criterios para la construcción de una normativa para la protección del paisaje en el AII de la ciudad de Cuenca .....	125
<b>Cuadro No. 4.4:</b> Mecanismos de financiamiento para la protección del paisaje .....	138

## INDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico No. 1.1:</b> Mapa conceptual explicativo sobre el paisaje y el proceso evolutivo del hombre y sus actividades .....	33
<b>Gráfico No. 1.2:</b> Disciplinas que aportan el paisaje y su manera de concebirlo .....	35
<b>Gráfico No. 1.3:</b> Línea de tiempo de la conceptualización del paisaje .....	36
<b>Gráfico No. 1.4:</b> Conformación del paisaje .....	37
<b>Gráfico No. 1.5:</b> Conformación del paisaje .....	41
<b>Gráfico No. 2.1:</b> Actividades que se realizan en la Etapa de Caracterización del Paisaje en la metodología. Landscape Character Assessment .....	50
<b>Gráfico No. 2.2:</b> Diagrama de Flujo de la metodología Landscape Character Assessment .....	51
<b>Gráfico No. 2.3:</b> Análisis del paisaje en la ordenación del territorio .....	54
<b>Gráfico No. 2.4:</b> Instrumentos para la toma de decisiones en la planificación y gestión del paisaje .....	55
<b>Gráfico No. 2.5:</b> Instrumentos de que se utilizan para la planificación y gestión del paisaje .....	57
<b>Gráfico No. 2.6:</b> Crecimiento Histórico de ciudad Juárez .....	60
<b>Gráfico No. 2.7:</b> Delimitación de zonas de densificación prioritaria y zonas periurbanas .....	64
<b>Gráfico No. 2.8:</b> Delimitación de zonas de densificación prioritaria y zonas periurbanas .....	66
<b>Gráfico No. 2.9:</b> Funciones para el área urbana, rural y periurbana de Medellín .....	67
<b>Gráfico No. 2.10:</b> Modelo de Ocupación Territorial del Valle de Aburrá .....	68
<b>Gráfico No. 2.11:</b> Modelo de Ocupación Territorial del Plan de Ordenamiento Territorial 2014 .....	70
<b>Gráfico No. 2.12:</b> Modelo de estructuración urbana de Curitiba, 2015 .....	73
<b>Gráfico No. 3.1:</b> Ejes Programáticos y objetivos nacionales del desarrollo .....	88



## INDICE DE GRÁFICOS

---

<b>Gráfico No. 3.2:</b> Relación de las directrices territoriales con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo .....	90
<b>Gráfico No. 3.3:</b> Flujo de articulación para la construcción del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial .....	94
<b>Gráfico No. 3.4:</b> Elaboración del Diagnostico en los PD y OT .....	95
<b>Gráfico No. 3.5:</b> Elaboración de la Propuesta en los PD y OT .....	96
<b>Gráfico No. 3.6:</b> Elaboración del Modelo de Gestión en los PD y OT .....	97
<b>Gráfico No. 3.7:</b> Unidades de paisaje del cantón Cuenca .....	99
<b>Gráfico No. 3.8:</b> Valoración del paisaje del cantón Cuenca .....	100
<b>Gráfico No. 3.9:</b> Degradaciones ambientales del cantón Cuenca .....	101
<b>Gráfico No. 3.10:</b> Sitios de interés arqueológico en la ciudad de Cuenca y su área de influencia inmediata .....	106
<b>Gráfico No. 3.11:</b> Área de estudio del paisaje en el POU de Cuenca .....	107
<b>Gráfico No. 3.12:</b> Áreas de alta visibilidad paisajística en el área urbana y periurbano de Cuenca .....	109
<b>Gráfico No. 3.13:</b> Delimitación del área urbana y el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca y que se encuentra vigente en la Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial en el Cantón Cuenca. Determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano .....	112
<b>Gráfico No. 4.1:</b> Interrogantes para el planteamiento de criterios para la elaboración de una normativa para la protección del paisaje del All de Cuenca .....	124
<b>Gráfico No. 4.2:</b> Capacidad de absorción del Territorio .....	129
<b>Gráfico No. 4.3:</b> Intervención respecto a la topografía .....	131
<b>Gráfico No. 4.4:</b> Estructura urbana .....	132
<b>Gráfico No. 4.5:</b> Tratamiento de accesos a la ciudad .....	132
<b>Gráfico No. 4.6:</b> Intervención hacia puntos de observación .....	133
<b>Gráfico No. 4.7:</b> Intervención para actividades con fuerte incidencia en el paisaje .....	133
<b>Gráfico No. 4.8:</b> Intervención en el All de la ciudad de Cuenca .....	134
<b>Gráfico No. 4.9:</b> Intervención para paisajes de gran valor escénico .....	134
<b>Gráfico No. 4.10:</b> Criterios para delimitar las zonas de expansión urbana .....	136



## INTRODUCCIÓN

---

Los cambios en el estilo de vida y en las pautas de consumo, la demanda de vivienda, educación, salud, trabajo, comida, transporte, turismo, entre otros, requiere de una mayor superficie de suelo para atender las necesidades de la población en relación a equipamientos, infraestructuras, servicios básicos, transporte, por lo que el crecimiento urbano, es una respuesta a esa demanda de suelo. Los territorios periféricos de las ciudades cambian todo el tiempo, de modo que la antigua periferia pasa gradualmente a consolidarse, y una nueva va configurándose cada vez más distante del centro de la ciudad.

Este crecimiento, en algunos casos, genera un territorio en el que se configuran paisajes donde coexisten elementos propios de las urbes y de las zonas rurales, pero en el que se asienta población que no depende económica ni socialmente del campo y que desarrolla sus actividades cotidianas en la ciudad, estos territorios se caracterizan por el predominio de bajas densidades de población y edificación, actividades de diverso tipo vinculados a redes viales, presencia de espacios libres destinados a cultivo intensivo o terrenos vacantes, en algunos casos combinado con asentamientos poblacionales de extrema pobreza, caseríos en torno a algún establecimiento industrial, entre otros. Por tanto, la frontera que divide el campo de la ciudad se convierte en una línea imaginaria dinámica y cambiante, independientemente de su aptitud para el desarrollo urbano o del deterioro ambiental y paisajístico que pueda ocasionar, causado cambios inesperados en la estructura y funcionalidad del territorio y disminuyendo el valor de los recursos naturales y paisajísticos y en consecuencia afectando a la sostenibilidad de las generaciones futuras.

Esta problemática tiene realidades diferentes en las regiones del mundo, pues mientras el paisaje de las zonas de expansión urbana de algunos países desarrollados especialmente en Europa y América del Norte, muestra un conjunto residencial para los sectores sociales de ingresos medios y altos, comunicados por una infraestructura vial donde se privilegia el uso del automóvil individual, el panorama de los suburbios de algunas ciudades latinoamericanas es muy diferente ya que ha predominado la informalidad, la ausencia de infraestructura, equipamientos y servicios básicos, así como también en las últimas décadas se ha dado el apareamiento de zonas de vivienda de sectores sociales de altos ingresos que van marcando en el territorio una fuerte tendencia a la segregación espacial.

El Ecuador no es la excepción a esta problemática, si bien sigue siendo un país con un importante componente rural, el proceso de urbanización ha crecido rápidamente desde inicios del siglo XX, llevando a la conformación de conurbaciones en algunas ciudades como por ejemplo: la Conurbación de Quito, que incluye a los cantones y parroquias rurales de Quito, Sangolquí, Valle de los Chillos, Conocoto, Alangasí, Tumbaco, Cumbayá, Pomasquí, San Antonio de Pichincha, Calderón, Llano Chico, Zámbriza y Nayón. La Conurbación de Guayaquil, que inscribe a Guayaquil, Durán, Samborondón, Milagro, Daule, Pascuales y Chongón, la Conurbación de Cuenca, incluye a Cuenca, Azogues, Turi, Ricaurte, San Joaquín, Sayausí, Baños, El Valle, Llaico y Sidcay. La Conurbación de Machala, a las que pertenecen la ciudad de Machala y Puerto Bolívar. La Conurbación de Manta, conformada por las ciudades de Manta, Montecristi y Jaramijó y la Conur-



bación de Bahía de Caraquez a la que también pertenece San Vicente. (Núñez, 2014).

Muchas son las disciplinas que abordan el tema del paisaje, por lo que es muy difícil de definirlo, siendo concurrente el tratamiento del territorio para referirse a temas paisajísticos, sin embargo, el Convenio Europeo del Paisaje (2000), marca un hito importante en su concepción pues además de señalar una serie de postulados respecto al interés para su protección y gestión; destaca a la percepción como un elemento importante a la hora de definir el paisaje, pues a través de este proceso se puede identificar, valorar, y poner en marcha políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que permitan su protección y gestión. En este contexto se han abordado una serie de metodologías que permiten identificarlo, caracterizarlo, valorarlo con la finalidad primero de conocer sus valores, limitaciones, fragilidad y potencialidades y segundo aplicarlo a procesos de toma de decisiones que inciden en el territorio.

La Constitución del Ecuador (2008), en su Título V Organización Territorial del Estado, convierte al territorio en un elemento clave para el reparto competencial entre el estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). El artículo 264 de la Carta Magna atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales la competencia exclusiva de "...planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural...", bajo estas consideraciones la formulación de normativas reguladoras de uso y ocupación del suelo, aprovechamientos y aquellas relacionadas por la protección y gestión del paisaje se vuelven importantes herramientas de gestión del territorio y en las cuales se puede apoyar la gestión y protección del paisaje.

El presente trabajo de titulación aborda el paisaje desde un análisis teórico crítico que permite determinar

todas aquellas pautas basadas en las experiencias de gestión y planificación del paisaje, normativas y marco legislativo existente para su protección y gestión en el contexto internacional y nacional, de tal manera que se pueda tener el suficiente conocimiento que permita la determinación de los criterios y lineamientos básicos para la construcción de una normativa de protección del paisaje en el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

Se pretende comprobar la siguiente pregunta de investigación: ¿La conservación y protección del paisaje dependerá en la existencia de una normativa? por lo que a continuación se detalla lo que se ha abordado en el presente trabajo.

El Capítulo I, hace una aproximación al paisaje, desde su conceptualización hasta definir cronológicamente en que momento tomó el protagonismo e importancia que en la actualidad tiene, además de un análisis de las normativas en materia de paisaje que se dispone en otros países con la finalidad de ir incrementando el conocimiento sobre los aspectos que se podrían considerar en la propuesta de criterios y lineamientos para formular una normativa del paisaje.

En el Capítulo II, se realiza un análisis de metodologías y procedimientos que se han desarrollado para la planificación y valoración del paisaje y como estas permiten insertar al paisaje en los procesos de toma de decisiones para la ordenación del territorio. También se han expuesto algunas herramientas para su gestión y protección, además de analizar casos concretos de proyectos de ordenación territorial y urbanística y las normativas que se aplican en estos Planes y como se ha considerado la variable paisajística, los ejemplos desarrollados son la planificación de Ciudad Juárez en México, Medellín en Colombia y Curitiba en Brasil, países en donde de alguna manera se ha dado mayor atención a temas de paisaje y ordenación del territorio y que se ve reflejada en su legislación.



Este análisis se complementa con la revisión de la legislación vigente en el Ecuador con la finalidad de determinar si existe interés por temas relacionados con la gestión y conservación del paisaje, además se han analizado los lineamientos que se deben considerar para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y que han sido emitidos por SENPLADES, y que son de obligatorio cumplimiento en el Ecuador, todo esto con la finalidad de determinar la importancia que se le ha dado al paisaje en los procesos de ordenamiento del territorio. También se hace una lectura de la experiencia en la ordenación territorial y urbanística y la legislación que se encuentra vigente en el cantón Cuenca y que se relaciona con el paisaje, temáticas que han sido abordadas en el Capítulo III.

Finalmente, todos los criterios recopilados en la investigación se han considerado para la formulación de criterios y lineamientos para la construcción de una normativa para la protección del paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca y que se plantean en el Capítulo IV.

El Capítulo V, refleja las conclusiones y recomendaciones del estudio realizado, destacando la importancia del análisis de las experiencias internacionales y nacionales respecto a la legislación y procesos de ordenación del territorio en los que se incluye el paisaje, cabe indicar que países como Holanda, Alemania, Francia tiene leyes que protegen al paisaje desde el siglo anterior, por lo que sus experiencias en cuanto a la ordenación y gestión del paisaje es mucho más enriquecedora, sin perjuicio de las iniciativas de países latinoamericanos como México y Brasil.

En el Ecuador si bien no se dispone de una legislación propia para la protección y gestión del paisaje, se tienen legislaciones sectoriales que han permitido su conservación a través de los años, siendo necesario la incorporación explícita de los objetivos de calidad paisajística en los procesos de planificación nacional y en las dife-

rentes escalas de los gobiernos autónomos descentralizados. Un espacio importante para la formulación de una normativa para la protección y gestión del paisaje es a través de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales pues mantienen la competencia de la planificación, regulación y control del uso y ocupación del suelo de manera coordinada con los otros niveles de gobierno, por lo que es hacia este nivel de gobierno donde se han enfocado los esfuerzos por establecer los criterios y lineamientos para la construcción de la Normativa. Se plantean también una serie de recomendaciones que permitirán abrir otros campos de investigación que seguramente completarán lo hasta aquí trabajado.

En este contexto y luego de abordar lo anteriormente descrito se puede determinar que efectivamente la protección y gestión del paisaje depende necesariamente de una Normativa que permita generar un conjunto de reglas para ordenar y gestionar el paisaje, la cual debe ser de obligatorio cumplimiento, imponiendo deberes y derechos a los administrados.





## IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

Las ciudades son sistemas complejos que van integrando en el territorio redes jerarquizadas en función de la demografía, economía o actividades que en ellas se desarrollan; por sus propias dinámicas de crecimiento y tendencias de expansión, consumen irreversiblemente el territorio y ejercen una fuerte presión de cambio hacia las áreas rurales, que generalmente presenta características físicas y espaciales con valores ecológicos, ambientales, productivos y paisajísticos, mismos que en la mayoría de los casos merecen conservarse (Lamelas, 2009). Desde el punto de vista de la Ordenación Territorial, las ciudades deben expandirse hacia las zonas del territorio rural que no presentan una vocación de uso definida, es decir que no tienen ningún valor (Gómez Orea, 2002).

La ciudad de Cuenca, catalogada como una ciudad intermedia en el Ecuador (Portaris, 2011), también presenta fuertes tendencias de crecimiento hacia el territorio rural, sobre todo hacia su Área de Influencia Inmediata (All), este territorio, sensible a las actuaciones urbanísticas que se van generando fruto de las presiones del crecimiento de la ciudad, se encuentra inmerso en un sin número de problemáticas relacionadas con: i) la ocupación del territorio para proyectos inmobiliarios destinados a vivienda de media y alta densidad que obliga a la dotación de servicios e infraestructuras costosas, ii) ocupación del territorio destinado a conservación ya sea por sus valores ecológico, ambiental o productivo o por sus limitaciones geológicas y topografías con asentamientos de población o usos de suelo relacionados a las actividades propias de las zonas urbanas o industriales, iii) degradación y consumo irreversible del suelo, iv) apareamiento de usos de suelo incompatibles con

las actividades propias del medio rural, v) devastación de zonas con vocación forestal, vi) explotación de los recursos naturales que superan la capacidad de renovación del medio físico, vii) afecciones al paisaje natural que rodea la ciudad de Cuenca (Santacruz, 2015).

Esta problemática surge como una consecuencia de la falta de control y gestión de la Ordenanza aprobada en el año 1998 y reformada en el 2003, vigente desde ese entonces para el cantón Cuenca, y se manifiesta mayoritariamente en lo que se considera como el All de la ciudad.<sup>1</sup>

En este contexto las afecciones al paisaje, en lo que corresponde al All, se han producido principalmente por falta de una normativa que permita regular las actuaciones en este territorio y por consiguiente preservar el contexto inmediato a la ciudad de Cuenca.

Se considera al entorno inmediato de la ciudad de Cuenca como una zona de transición entre el área urbana y el resto del territorio rural, por lo que es necesario profundizar los estudios de investigación que permitan ir generando instrumentos de gestión y control como es el caso de las normativas, particularmente de protección del paisaje que permitan conseguir un desarrollo sostenible y sustentable de estas áreas.

En este contexto, se vuelve importante e indispensable considerar la necesidad de formular criterios y lineamientos básicos que puedan aportar a la elaboración de una normativa de protección del paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

1. Art. 2.- División del territorio cantonal, 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", Municipalidad de Cuenca, 2003





## OBJETIVOS

---

### OBJETIVO GENERAL

Conocer políticas de actuación para la protección y conservación del paisaje.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer la normativa en materia de paisaje, análisis de casos en el contexto nacional e internacional.
- Determinar criterios y lineamientos básicos que se deberían considerar en la elaboración de una normativa para la protección del paisaje.





## METODOLOGÍA

---

El presente proyecto de investigación se basa en un análisis teórico – crítico, que, partiendo de una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el paisaje y su puesta en valor a lo largo de la historia desde las cartas y convenios de paisaje originados en Europa, su repercusión en Latinoamérica y en el Ecuador, permitan conocer sobre las políticas y normativas que se están aplicando para su protección.

Mediante un estudio de casos concretos en países latinoamericanos, se estudiará intensivamente las normativas existentes en materia de paisaje, situación que permitirá comprender a profundidad el tema de investigación y brindará el sustento técnico y científico de rigor, necesario para formular los contenidos del presente proyecto de investigación en relación a los criterios y lineamientos básicos que deberían considerarse al momento de plantear una normativa de protección del paisaje.

A través de estos conceptos y del desarrollo de este trabajo de investigación, se tiene la intención de proponer y abordar el tratamiento del paisaje como parte integrante de la ordenación y planificación territorial.

Será preciso para el desarrollo de estas actividades la recopilación de información secundaria relacionada con leyes y normativas que se están aplicando o que se han aplicado en otros contextos internacionales, con énfasis en países latinoamericanos, pues estos territorios están más apegados a la realidad de nuestro país. De la misma manera se analizará los planes de ordenación territorial y urbanística del cantón Cuenca, que se han aprobado y han estado en vigencia a través de los años,

con la finalidad de evaluar la importancia o no que se ha dado al tema del paisaje.

Este análisis teórico crítico permitirá determinar los criterios y lineamientos que deberían considerarse en la elaboración de una propuesta normativa para la protección del paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

Finalmente será pertinente construir un documento en el que se incluyan las conclusiones del proyecto de investigación, así como las recomendaciones que se desprenden de la investigación.



# CAPITULO 1

## FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA





# CAPÍTULO I: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

---

## 1.1. ANTECEDENTES.

Las ciudades, por sus propias dinámicas de crecimiento y tendencias de ocupación, consumen irreversiblemente el territorio y ejercen una fuerte presión de cambio hacia las áreas rurales, mismas que por sus características físicas y espaciales, tienen valores ecológicos, ambientales, productivos; y, paisajísticos que merecen conservarse por lo que las políticas y estrategias de la ordenación territorial y urbanística, juegan un papel importante al momento de ordenar las actividades en el territorio, pues estas influyen directamente en la calidad del paisaje que proyecta.

El uso al que se destina el suelo causa cambios en el territorio, los ecosistemas, el medio ambiente y por consiguiente en el paisaje. Las áreas urbanas e industriales, sus infraestructuras y canales de relación, son las actuaciones antrópicas con mayor incidencia en el consumo del suelo que rodea las ciudades, alterando sus condiciones físicas, espaciales y paisajísticas; y, determinando un territorio en proceso de transición entre lo urbano y lo rural y que para efectos del presente estudio se le denomina área de influencia de la ciudad. Estas dinámicas de cambio se convierten en un proceso que se invierte y retroalimenta, de modo que la antigua periferia pasa gradualmente a consolidarse, en tanto que una nueva periferia va configurándose en un territorio cada vez más alejado del centro de la ciudad; a este proceso que se conoce como expansión urbana y es uno de los factores que influyen en los cambios del paisaje en el

medio rural, conjuntamente con la intensificación de la agricultura, la explotación forestal, la expansión de la frontera agrícola y productiva, las reorganizaciones espaciales para acomodar las actividades de turismo, ocio y recreación y, la instalación de nuevas infraestructuras de energía y servicios, situación que repercute en la calidad y valor del paisaje (Gonzales, 2007).

En el caso de Europa y Norteamérica, estos territorios presentan características similares como: i) el predominio de bajas densidades poblacionales y residenciales, ii) usos de suelo especializados y vinculados a redes viales, iii) presencia de espacios intersticiales, en los cuales ha disminuido el valor de los recursos naturales y en consecuencia ha afectado la sostenibilidad de las generaciones futuras (Mera, 2011).

Dado que la periferia de las ciudades es cambiante, se invierte y retroalimenta, los problemas relativos al uso del suelo y su área de influencia son de importancia primordial en la actualidad; sin dejar de lado la gestión del suelo agrario y sus numerosas funciones (producción de alimentos, conservación de la naturaleza, ocio y vivienda) que es igualmente importante, pues la problemática no se limita únicamente a las ciudades, ya que se requieren grandes extensiones de terreno para suministrar a la población de las urbes todos los recursos que necesitan, para absorber las emisiones y los residuos que producen. Si bien las dinámicas de este cam-



bio varían entre las distintas ciudades de este tipo de regiones desarrolladas, se observan características comunes que afectan a la calidad de vida en las ciudades, al paisaje y al medioambiente como, por ejemplo: i) la descentralización de las actividades económicas ubicadas tradicionalmente en el centro, ii) el desplazamiento de población hacia el periurbano; y, iii) la división de las funciones urbanas en áreas residenciales, comerciales, industriales y recreativas (Rivera, 2014).

América Latina y el Caribe, tiene una realidad completamente diferente respecto al crecimiento urbano y las dinámicas de cambio del suelo en las áreas cercanas a la ciudad, pues si bien constituye una de las regiones más urbanizada del mundo, existen varias razones que pueden explicar esta diferencia, por ejemplo: i) el tardío proceso de urbanización en algunos países donde predominaba una economía de base agraria, ii) el patrón de crecimiento espacial muy concentrado alrededor de las áreas centrales desde la época colonial, iii) las zonas de expansión urbana fueron el sitio de localización de asentamientos ilegales lo que hizo que quedarán al margen de la regulación urbanística y de la inversión pública y privada (Santacruz, 2015).

Es así que el paisaje en la mayoría de las zonas de influencia de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por la informalidad, la ausencia de infraestructura como equipamientos y servicios básicos, aparecimiento de zonas de vivienda de sectores sociales de altos ingresos que van marcando en el territorio una fuerte tendencia a la segregación espacial, sectores donde se presentan actividades extractivas con la presencia de grandes taludes generados por las canteras, zonas altamente erosionadas, asentamientos de población ubicados en áreas de riesgo, ausencia del elementos naturales, una marcada deforestación y deterioro de la cobertura vegetal en el entorno, y áreas donde el marco natural del paisaje (telón de fondo o cerros) está perturbado por la interferencia de barreras construidas o alteradas cuya incidencia visual es preocupante, volviendo a

estas zonas áreas muy frágiles a las que se debe dar un adecuado tratamiento para lograr mejores condiciones del paisaje circundante (Rivera, 2014).

Si bien el Ecuador sigue siendo un país con un importante componente rural de acuerdo a lo determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la tasa de urbanización ha crecido rápidamente, es así que, en el último Censo realizado en el año 2010, la población urbana ascendió al 62,7% y según proyecciones aumentará a 64% en el 2020 (Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos – Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015). Con ello, el Ecuador se habrá transformado en un país predominantemente urbano invirtiendo la distribución entre la población urbana y rural<sup>2</sup>, lo que consecuentemente repercutirá en la transformación del territorio en transición que se encuentra en el entorno adyacente a las ciudades, por lo que planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial, debe ser una tarea que necesariamente involucre al tratamiento del paisaje y que recoja los adecuados instrumentos para su protección, conservación y gestión.

A continuación, en el presente Capítulo se realiza un análisis teórico crítico en la que se pretende realizar una aproximación al concepto del paisaje, se analiza el marco legislativo internacional que ha despertado interés e iniciativas para su protección y gestión; y, las normativas internacionales en materia de paisaje de algunos países europeos y latinoamericanos, con la intención de obtener el suficiente criterio teórico conceptual que nos permita formular propuestas de criterios y lineamiento básicos para la construcción de una normativa de protección del paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

2. En 1970 la población urbana del Ecuador era de 39,5% y la población rural de 60,5%.

## 1.2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PAISAJE.

El territorio, en un principio estaba conformado por la naturaleza, pero poco a poco el hombre fue modificando este entorno natural para aprovechar los recursos que ofrecía, asentar las actividades que realizaba, construir sus propios refugios y otras instalaciones que dotaban funcionalidad al espacio en el que habitaba, con la finalidad de ir construyendo un entorno social y económico para desenvolverse, es así que el territorio se concibe como una construcción del ser humano a través del tiempo, mediante la intervención continua y acumulada de sus actividades sobre el medio físico y

cuya manifestación externa es la base paisajística que se percibe. El descubrimiento de la agricultura llevó a la instauración de un complejo sistema de relaciones e intercambio y con ello la división del trabajo en agricultores, artesanos, comerciantes, etc., -tal como se muestra en el Grafico No. 1.1-, situación determinó la localización de las diversas actividades en el territorio y con ello el apareamiento de los diferentes usos de suelo, proceso que determina la formación de un territorio que no ha dejado de evolucionar y cuya imagen externa se concibe y percibe como paisaje (Gómez Orea, 2008).

Gráfico No. 1.1: Mapa conceptual explicativo sobre el paisaje y el proceso evolutivo del hombre y sus actividades.



Fuente: Gómez Orea, 2008.

Elaboración: Propia.

Sin embargo, el paisaje como tal fue reconocido a pasos lentos, los primeros indicios del término remontan al siglo VIII en Alemania donde se utilizaba la palabra "landschaft" para referirse a un área geográfica definida por unos límites políticos. A finales del siglo XV (Época del Renacimiento), se denominaba "landschaft", a la superficie de suelo que se hallaba situada alrededor de un

pueblo, es decir el territorio rural adyacente a las ciudades, también se le conocía en inglés como "landscape" que significaba aspecto de un territorio.

De la revisión de diversas fuentes de literatura, se ha podido identificar cuatro épocas diferentes de la conceptualización el paisaje (Urquijo, 2009).



La primera se relaciona a los filósofos griegos de los años 500 a 400 a.C., donde se daba una especial atención a la comprensión, sentido y percepción del paisaje (Coccia, 2009).

Una segunda época, es la de los artistas, entre los siglos XII y XVIII en Europa, que exaltaron la estética del paisaje a través de obras pictóricas y literarias (Aguilar-Bellamy, 2006), aquí el paisaje aparece como una representación del medio natural y construido en las obras de arte específicamente la pintura, actividad en la que fue evolucionando su representación paulatinamente desde imágenes sin ninguna ambientación a la inclusión de árboles, animales y objetos con la intención de ambientar las escenas para insinuar una ubicación o denotar un carácter como un lugar cerrado o abierto; los espacios que quedan entre las figuras o que se percibían a través de una puerta o ventana recibieron el nombre de "fondos".

En el siglo XVII, en el Vocabulario Toscano dell' Arte del Disegno<sup>3</sup> de Filippo Baldinucci parece definido el término "pasee", mismo que se utilizaba para referirse a los paisajes; un siglo después en el Diccionario de Autoridades<sup>4</sup>, en su edición de 1737, se recoge por primera vez el término paisaje definiéndolo como "un pedazo de país en pintura".

La tercera época es la dominada por los geógrafos en el siglo XX y fortalecida por los ecólogos en 1960 en Europa (Aguilar-Bellamy, 2006). Cabe indicar que la revolución industrial (desde mediados del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX), marcó un importante hito en la conformación del paisaje con la aparición de las grandes ciudades y el desarrollo de complejas infraestructuras industriales que han producido parte de los actuales paisajes urbanos mismos que se encuentran en constante cambio y evolución.

Sin embargo, en el siglo XIX Alexander Von Humboldt utiliza el término paisaje con un sentido global, para

denominar a la agregación de la naturaleza y la cultura en un espacio o región determinada, y señalando que el paisaje permitía descifrar la relación hombre – naturaleza (Humboldt, 1874).

También se dieron definiciones del paisaje como: "*una parte de la superficie terrestre que, por sus... relaciones interiores y exteriores tienen un carácter específico y se distinguen de otros por fronteras geográficas y naturales*" Troll (1968) y "*unidades ecológicas*" o "*territorios heterogéneos dinámicos*" (Forman y Godron, 1986). El principal énfasis que se hacía del paisaje era de carácter fisionómico, como la delimitación y contrastación con diferentes paisajes por sus atributos tangibles desde el punto de vista biológico y geográfico.

Los enfoques del siglo XX, suelen determinar al paisaje, como una unidad natural, caracterizada por una asociación de clima, relieve, vegetación y suelos. (Martínez de Pisón, 2000). Entre los años 1948 a 1962, H. Bokel, como parte de un nuevo enfoque de la Geografía determinó como paisaje a "*todo lo que contiene el medio físico, superando la idea de paisaje como reducción a una simple escena o vista, para incluir elementos no visibles, en la situación más o menos transformada en que se encuentra, determinando el paisaje como la resultante formal de estos procesos y elementos subyacentes*" (Urquijo, 2009).

En 1981, G. Bernáldez proponía identificar el paisaje con el fenosistema, que es la expresión externa, fácilmente perceptible del ecosistema, desde esta perspectiva ecológica surge el concepto de paisaje sostenible (Ahren, 1999).

La cuarta época se aprecia a partir de los años 90's, influenciada por la psicología ambiental, surgen definiciones como "*la combinación entre la naturaleza y la cultura*" (Zonneveld, 1995),

En base a estas ideas anteriores que asocian el paisaje al medio físico, se introduce a partir del siglo XX la per-

3. Vocabulario toscano Dell arte del Disegno, documento en el que se exponen términos de dibujo, pintura, escultura y arquitectura, Florencia, 1681.

4. El Diccionario de autoridades, publicado entre 1726 y 1739, fue el primer diccionario de la lengua castellana editado por la Real Academia Española, intenta establecer un modelo lingüístico y estandarización para el castellano.

cepción humana. De tal manera que, en el siglo XXI, se considera al paisaje como tal cuando alguien lo percibe, no solamente por la vista sino por todos los sentidos y maneras que tiene el hombre de percibir el lugar en el que habita o visita (Convenio Europeo del Paisaje, 2000). Actualmente la concepción del paisaje está asociada al dinamismo y evolución continúa, considerándolo como el resultado de la acción de una cultura a lo largo del tiempo, esta concepción añade al paisaje una dimensión histórica y cultural convirtiéndose así en una imagen sensorial, afectiva, simbólica y material de los territorios (Gómez Villarino, 2012).

En la última década del siglo XX y primera del siglo XXI, se ha dado especial interés por los problemas de degradación del paisaje específicamente en Europa, es así

que el paisaje se va convirtiendo en una dimensión y un instrumento para el diagnóstico y desarrollo del territorio, comenzando a reconocerlo como un elemento importante para recuperar la identidad de los territorios, la sostenibilidad ambiental, y la conservación de los recursos. Diferentes disciplinas como la geografía, ambientalismo, estética y ecología, etc., lo abordan, conceptualizándolo de diferente manera, pero considerándolo con una sola finalidad y es su protección y preservación en función de esos valores (Convenio Europeo del Paisaje, 2000).

A continuación, en el Grafico No. 1.2, se muestran las distintas concepciones del paisaje dependiendo de la disciplina que lo aborda.

Gráfico No. 1.2: Disciplinas que aportan el paisaje y su manera de concebirlo.

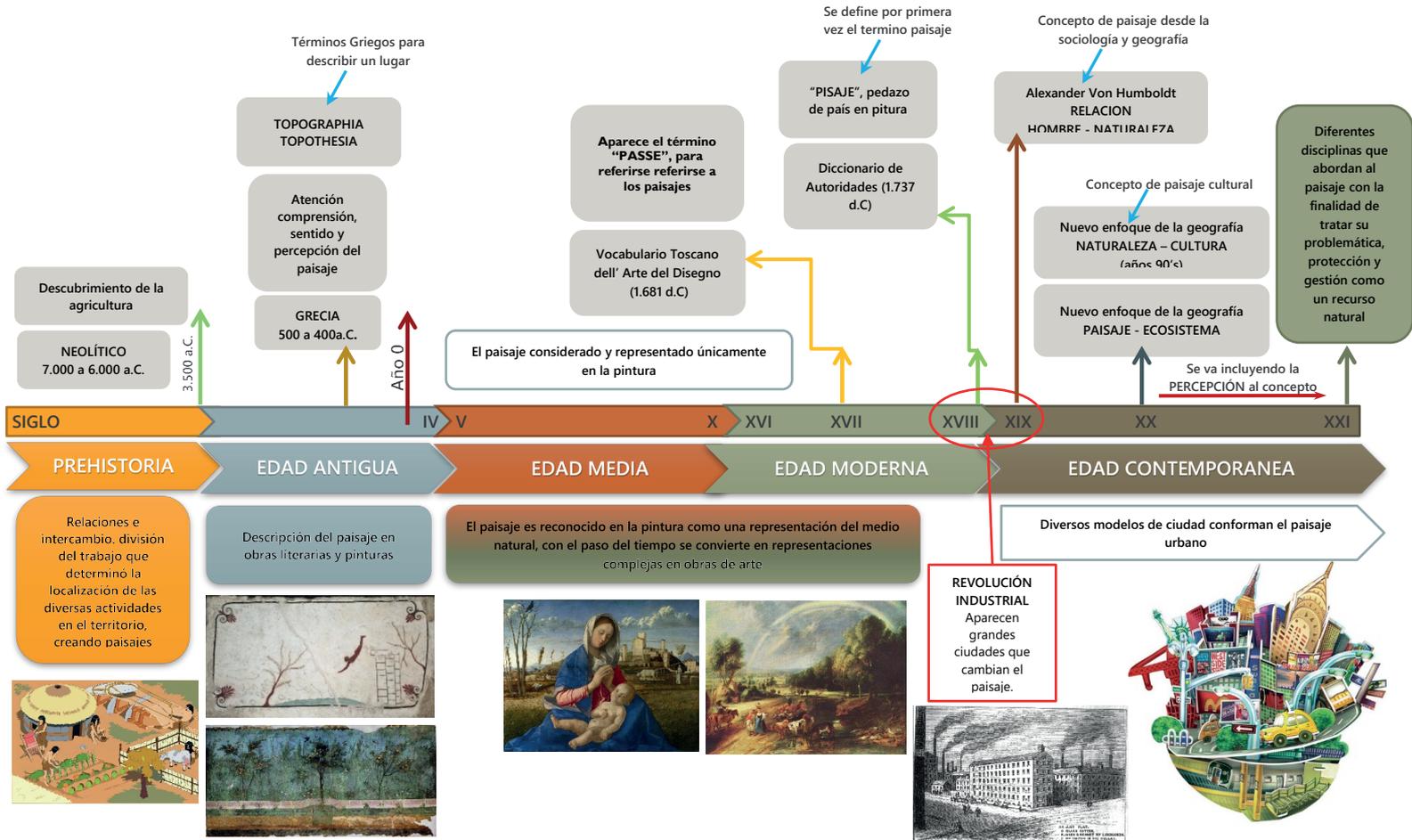


Fuente: Gomez Villarino, 2012.  
Elaboración: Propia.

Otros distinguen entre paisaje y paisaje total para diferenciar lo que se manifiesta de lo que subyace. Pero realmente ¿cómo podemos definir al paisaje? "...Se abre un espectáculo increíble formado por infinidad de elementos distintos tamaños formas, apariencias, colores y texturas que, rodeándolos por completo, se encuentran situados a diferentes distancias. Ante nuestros ojos se abre un campo visual que muestra el mundo en toda su variedad y complejidad. Por tanto, **el paisaje es todo lo**

**que nos rodea, pero percibido por el ojo humano, pues no existe paisaje sin interpretación...**". (Maderuelo, 2005)

A continuación, se muestra una línea del tiempo en la que se resumen los principales momentos en la concepción del paisaje. (Ver Gráfico No. 1.3.)



**Gráfico No. 1.3:** Línea de tiempo de la conceptualización del paisaje.  
**Elaboración:** Propia.



Como se puede apreciar, se vuelve complejo definir al paisaje, en virtud de que una multitud de disciplinas científicas se han ocupado de su estudio: desde las artes, que como ya se ha expuesto es donde ha nacido el término, hasta la ingeniería, pasando por la filosofía, la arquitectura, la geografía, la ecología, etc., prácticamente todas estas disciplinas han desarrollado al menos una definición propia del paisaje, nacida desde las técnicas y los principios en los que se sustentan.

Sin embargo, existe un acuerdo claro en torno a varios conceptos establecidos en las diferentes disciplinas; el primero es la percepción mediante la cual una realidad

física (territorio), se hace paisaje; siendo el territorio la segunda noción que suscita el acuerdo. **La existencia de la percepción lleva de manera inequívoca a juicios de valor, basados en una preferencia subjetiva que tiene implícita una asignación de valor o una escala de ordenación de preferencias** (Ver Gráfico No. 1.4). El territorio posee una cualidad intrínseca residente en los componentes y elementos que lo forman y que el observador percibe a través de mecanismos sensitivos, psicológicos y culturales; esta experiencia perceptiva induce en el individuo los sentimientos determinantes de la clasificación, caracterización, calificación y valoración del paisaje.

**Gráfico No. 1.4:** Conformación del paisaje



**Elaboración:** Propia.



En este sentido y considerando los fines del presente trabajo de investigación se ha optado por considerar como una definición de paisaje aquella que considere al territorio como una variable de su componente y la

percepción del ser humano como factor condicionante para que exista paisaje:



*“Paisaje es la percepción policensorial y subjetiva de la expresión eterna en que se manifiesta el sistema territorial. Se considera, como una experiencia de carácter subjetivo obtenida de los elementos objetivos perceptibles, tangibles e intangibles que conforman el territorio”*

GÓMEZ OREA, 2012

El concepto de paisaje que se ha adoptado en el presente trabajo de investigación, se justifica por tener un carácter dinámico fruto de la acción de factores humanos y naturales, su componente territorial es cambiante y evoluciona a lo largo del tiempo por lo que se considera como un ente cultural ligado al desarrollo de las sociedades. Al incluir la percepción en la concepción del paisaje, obliga a considerar la subjetividad como elemento constituyente de la percepción, la cual dependerá de la experiencia personal, las circunstancias culturales e históricas, la edad y procedencia del individuo que lo percibe. A tal punto que, cada observador recrea su propio paisaje, por lo que la percepción es totalmente necesaria para la existencia del paisaje; además que otorga la dimensión de recurso cuando se lo establece como un elemento destinado a satisfacer una necesidad, por lo que al considerar su estrecha relación con el medioambiente se considera como un recurso ambiental por lo que se ha determinado su inclusión en los instrumentos de gestión y protección ambiental,

asimismo, la percepción le otorga un valor a sus características como singularidad, relevancia, belleza escénica, fragilidad, etc., lo que hace que se considere como patrimonio. En este contexto se determina la necesidad de protegerlo y gestionarlo, mediante políticas y estrategias establecidas en aquellas disciplinas tengan incidencia en el territorio en este caso y para la finalidad del presente trabajo se considera importante que se gestione el paisaje para su protección en la ordenación territorial y en la ordenación urbanística.



### 1.3. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL QUE HA FORMADO EL CONCEPTO DE PAISAJE Y LAS INICIATIVAS PARA SU PROTECCIÓN Y GESTIÓN.

El paisaje como tal se encuentra inmerso en diversas convenciones internacionales relativas al medio ambiente, cuya incidencia en el paisaje si bien no es directa, pero ha permitido su gestión y conservación a lo largo del tiempo en las diferentes regiones del mundo. A continuación, se describen las más importantes:

a) **Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América (1940).**

Es el primer instrumento internacional de protección de los espacios naturales para América, en el cual se establecieron las siguientes figuras de protección: parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales y reservas de regiones vírgenes. Su objetivo fue *"...la conservación y preservación de los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o Valor histórico o científico y los lugares donde existen condiciones primitivas..."*; así como también la protección de la flora y la fauna y las bellezas escénicas naturales.

b) **Convención relativa a los Humedales de importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (1971).**

Se determinarán las áreas de humedales a incorporar en una red internacional de humedales y conservar de manera efectiva las condiciones ecológicas de estos; en los que se reconoció el valor estético o paisajístico que poseen y la importancia de su protección por ser ecosistemas frágiles.

c) **Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972).**

Esta convención es una de las de mayor importancia para el paisaje por su consideración como elemento determinante del patrimonio en la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),

d) **La convención del Benelux sobre la Conservación de la Naturaleza y la Protección del Paisaje (1982).**

Define acuerdos transfronterizos para las actuaciones de varios países europeos en materia de conservación, gestión y rehabilitación del medio natural y los paisajes. Se reconoce la definición de una serie de términos como: medio natural, paisaje, conservación, gestión y rehabilitación.

e) **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)**

Conocida también como "Cumbre de la Tierra", su objetivo consistió en propiciar la conciencia ambiental y lograr el desarrollo sostenible, como producto de esta conferencia se firmaron acuerdos internacionales como: el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio Marco sobre Cambio Climático, el Convenio sobre Conservación de Bosques, etc., todos ellos con repercusión en el paisaje.

f) **La Carta del Paisaje Mediterráneo (1993).**

El primer documento destinado a tratar temas específicamente de paisaje, se define al paisaje así: *"manifestación formal de la relación sensible de los individuos y de las sociedades en el espacio y en el*



*tiempo con un territorio más o menos intensamente modelado por los factores sociales, económicos y culturales. El paisaje es así el resultado de la combinación de aspectos naturales, culturales, históricos, funcionales y visuales”,*

#### g) La Estrategia Paneuropea para la Diversidad Biológica y el Paisaje (1997).

Es la respuesta Europea de apoyo a la puesta en marcha de la Convención para la Diversidad Biológica. La Estrategia se constituye en el marco general que coordina y unifica iniciativas existentes, las actuaciones previstas por la Estrategia son implementadas mediante Planes de Actuación quinquenales; de sus doce Temas de Actuación, sólo el cuarto está dedicado íntegramente al paisaje.

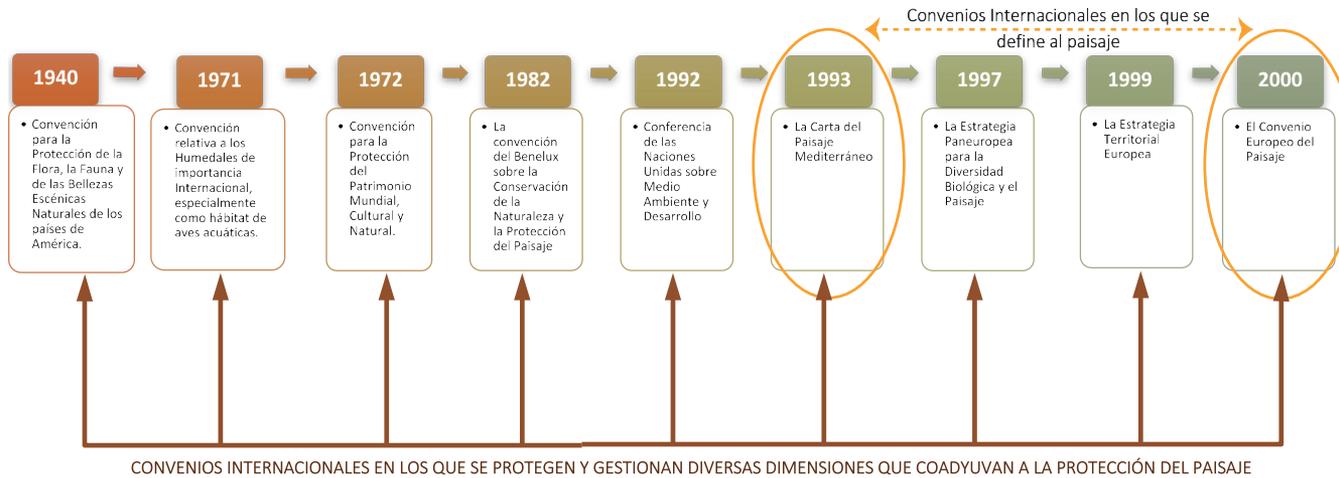
#### h) La Estrategia Territorial Europea (1999).

Su objetivo fue reforzar las políticas nacionales sobre ordenación territorial, se basa en tres principios directores que determinan el modelo territorial y por tanto su expresión externa que es la base del paisaje: *“...i) desarrollo de un sistema urbano equilibrado y por el céntrico y una nueva relación ciudad – campo, ii) acceso a equivalente a los servicios y a las infraestructuras del saber y del conocimiento, iii) gestión prudente proactiva del patrimonio natural y cultural...”* (ETE, 1999). Constituye un importante proceso en el reconocimiento o social y político por el paisaje, trata sobre las amenazas de los paisajes culturales y la gestión de los paisajes rurales y urbanos de Europa, sin embargo, a la Estrategia Territorial Europea le hace falta considerar al paisaje como una variable implícita en el territorio la cual existe a través de la percepción.

#### i) El Convenio Europeo del Paisaje (2000).

Es el primer tratado que orientan a la protección, gestión y ordenación de los paisajes en Europa, marca un hito o importante en la consideración del paisaje con repercusiones legales, culturales y de gestión que encajan en la política urbanística, de ordenación del territorio y en los planes que la desarrolla (ZOIDO, 2002). Conceptualizar paisaje de la siguiente manera: *“cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos y sus interrelaciones”,* por tanto, su aplicación se extiende a las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, sin perjuicio de aquellos territorios considerados como cotidianos o degradados. Determina que todo territorio es paisaje independientemente de su calidad y siempre cuando sea percibido por la población. Considera el valor natural y cultural ligado al paisaje y la necesidad de trabajar en su protección, planificación y gestión.

A continuación, se muestra una línea de tiempo en el que se establecen los principales momentos en el reconocimiento del concepto de paisaje y sus iniciativas de protección.

**Grafico No. 1.5:** Conformación del paisaje.

CONVENIOS INTERNACIONALES EN LOS QUE SE PROTEGEN Y GESTIONAN DIVERSAS DIMENSIONES QUE COADYUVAN A LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE

Elaboración: Propia.

## 1.4. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

La incorporación del paisaje a la legislación europea, tiende a llevarse a cabo de tres formas:

- Tomando en consideración el aspecto histórico/monumental del paisaje, reparando únicamente en la estética y optando, por tanto, por una protección de tipo museístico;
- Partiendo de la legislación ambiental y de protección de la naturaleza, que toma en consideración los componentes ecológicos del paisaje, y se materializa en figuras del tipo de los espacios naturales protegidos;
- Relacionando el paisaje con la legislación de la ordenación territorial y el urbanismo, que aprecia el paisaje en su dimensión tanto natural como cultural, y es aplicable tanto a los paisajes rurales como a los urbanos.

A continuación, se ha analizado en el Cuadro No. 1.1, las normativas vigentes y que son representativas en el con-

texto europeo, su nivel de aplicación, líneas de acción, principios, instrumentos de gestión, etc. Cabe indicar que la normativa sectorial de los países europeos está mucho más extendida, y se da prácticamente en la gran mayoría, incluyendo aquellos que tienen una ley de paisaje. Entre la normativa sectorial que trata el paisaje se incluye la referente a la ordenación territorial; la normativa de protección de la naturaleza; la relativa al patrimonio histórico, arquitectónico y cultural; la normativa de protección de aguas y litoral; la normativa de suelo, urbanismo y arquitectura; y la normativa agraria y forestal (Márquez, 2011).

Por su parte los países de América Latina, en décadas recientes han tomado conciencia de que los avances tecnológicos y la presión demográfica sobre el territorio representan una problemática para la salvaguarda y puesta en valor de numerosos recursos de carácter natural y cultural, entre los que se destaca el paisaje.



Cada vez se percibe con mayor urgencia la necesidad de estimular, a través de Iniciativas globales, regionales y locales, una resolución que reconozca y posicione el paisaje como objetivo primordial en la planificación y concreción de un desarrollo sostenible que conlleve un planteamiento integrado en la valorización del territorio.

En este contexto, son significativas las iniciativas de Uruguay, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Cuba, y Ecuador,

países que declararon paisajes protegidos en fidelidad o afinidad a lo propuesto por Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y cuyas categorías se encuentran en vigencia en estos países, sin embargo, la legislación en materia de paisaje es muy escasa y difusa. A continuación, en el Cuadro No.1.1, se muestra las experiencias de México y Brasil.

**Cuadro No. 1.1:** Matriz con la legislación vigente en materia de paisaje en el contexto internacional

PAÍS	AÑO	NOMBRE	TIPO	NIVEL DE APLICACIÓN	LÍNEAS DE ACCIÓN	PRINCIPIOS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	DOCUMENTOS QUE SE GENERAN	COMPONENTE
Alemania	1976	La Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje	Federal	Estado Federal (lands) Región Administrativa Municipio. La escala municipal es el ámbito en el que se implanta la política de protección del paisaje, debido a que los planes de paisaje tienen incidencia en los planes directores de urbanismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservación y mejora del ecosistema.</li> <li>- Protección, gestión y desarrollo de la naturaleza y el paisaje.</li> <li>- Uso racional de los recursos no renovables.</li> <li>- Conservación del suelo y su fertilidad.</li> <li>- Prevención de daños en el paisaje causados por las actividades mineras.</li> <li>- Conservación y mejora de las aguas superficiales.</li> <li>- Control de la contaminación atmosférica y acústica.</li> <li>- Control de los impactos sobre el clima, y especialmente el microclima.</li> <li>- Conservación de la vegetación, especialmente bosques y vegetación de ribera.</li> <li>- Protección de la fauna y flora silvestres.</li> <li>- Provisión de zonas aptas para las actividades recreativas al aire libre, especialmente en áreas periurbanas.</li> <li>- Garantía de la accesibilidad al paisaje.</li> <li>- Conservación de paisajes culturales o históricos.</li> </ul>	El paisaje y la naturaleza en las áreas urbanizadas y no urbanizadas deben ser protegidos, mantenidos y desarrollados de forma que: la capacidad del ecosistema, la disponibilidad de recursos naturales, las especies animales y vegetales, y la variedad, carácter y belleza del paisaje y la naturaleza que son la base de la vida y la recreación, sean preservadas de forma duradera.	Programas de paisajes (Landschaftsprogramm) Planes marcos de paisaje (Landschaftsrahmenplan) Planes de paisaje (Landschaftsplan) Plan Local de espacios abiertos Medidas compensatorias y sustitutivas para la gestión de paisajes protegidos	Mapas de hábitats Mapas de usos de suelo	Ecológico
Suiza	1966	Ley Federal para la Protección de la Naturaleza y el Paisaje	Federal	Estado Federal Municipios o cantones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuidar el paisaje característico de las localidades y los monumentos del país</li> <li>- Apoyar a los Cantones en el cumplimiento de su tarea en materia de protección de la naturaleza y del paisaje</li> <li>- Apoyar los esfuerzos de las asociaciones para la protección de la naturaleza, proteger la fauna y flora autóctonas y sus espacios vitales naturales.</li> </ul>	Apoyar con medidas de la ordenación territorial sobre todo los esfuerzos destinados a la protección de las bases naturales de la vida, como son el suelo, el aire, el agua y el bosque, y la protección del paisaje. La protección de la vegetación riparia tiene el objetivo de prevenir los riesgos de erosión y catástrofes naturales.	Inventario Federal de paisaje Inventario Cantonal de Objetos de Importancia Regional o Local	Ley Federal de Ordenación del Territorio Regional y Urbanismo	Estético y ecológico



PAÍS	AÑO	NOMBRE	TIPO	NIVEL DE APLICACIÓN	LÍNEAS DE ACCIÓN	PRINCIPIOS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	DOCUMENTOS QUE SE GENERAN	COMPONENTE
Gran Bretaña	1947	la Ley de Ordenación Urbana	Federal	Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenación y control del crecimiento urbano</li> <li>- Evitar la expansión descontrolada de grandes áreas urbanas</li> <li>- Salvaguardar aquellas áreas rurales que las rodean de la invasión urbana</li> <li>- Preservar la identidad especial de poblaciones históricas</li> <li>- Ayudar a la regeneración urbana.</li> </ul>	Participación de la población Primacía de las funciones recreativas sobre las urbanísticas	Sistema británico de áreas protegidas, para la protección del paisaje y la naturaleza. Cinturón Verde (Green Belt). Registro de Parques y Jardines Históricos. Inventario de parques nacionales	Informes sobre el uso y la conservación del medio rural Informes sobre la conservación de la naturaleza Documentos sobre el diseño del paisaje forestal	Estético museística
	1949	Ley de Parques Nacionales y Acceso al Medio Rural	Federal						
Francia	1993	Ley del Paisaje francesa	Federal	Federal	- Integración del paisaje en los textos legales o instrumentos de protección del patrimonio histórico-cultural y natural preexistentes	El estado emite las directrices destinadas a la protección y puesta en valor del paisaje en territorios que destaquen por su interés paisajístico. Los instrumentos derivados de la normativa de ordenación territorial y urbanismo deben ser compatibles con las directrices de protección y puesta en valor de los paisajes.	Directrices y delimitación de las áreas de protección	Modificaciones y observaciones en otras leyes e instrumentos de protección y ordenación de los recursos naturales y culturales, de manera que el paisaje sea incorporado a la normativa en materia de medio ambiente, de ordenación territorial, de costas, y de protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico y cultural.	Ecológico
	1999	Ley de Ordenación del Territorio	Federal	Federal Regional Comarcal Municipal Local	- Control de la urbanización mediante un sistema de zonificación entre suelo urbanizable, y no urbanizable	Introducir los cambios necesarios en otros instrumentos de la normativa francesa para lograr que el paisaje esté presente en los mismos.	Plan estratégico para la ordenación del territorio en el ámbito comarcal Zona de Protección del Patrimonio Arquitectónico, Urbano y Paisajístico Plan de Ocupación de Suelo	Código de urbanismo Planes de Ordenación Territorial y urbanística	
México	1930	Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales	Estatal	Estatal	Interés por los jardines botánicos, la creación de museos de historia natural, la conservación de monumentos históricos, artísticos y de bellezas naturales.	Proteger legalmente los paisajes y bellezas naturales, así como el carácter de poblados típicos y pintorescos. Conservación, protección o recuperación del paisaje	Identificación, catalogación y registro de los paisajes en el territorio nacional.	-	Estético
Brasil	1965	Código Forestal de Brasil	Estatal	Estatal	Orientar, coordinar y ejecutar las medidas necesarias para el uso racional, la protección y conservación de los recursos naturales renovables y el desarrollo forestal del país.		Parques nacionales Bosques nacionales Bosques protectores Áreas de preservación permanente		Ecológico

Elaboración: Propia.



En el desarrollo del presente capítulo se ha abordado a breves rasgos la problemática del paisaje, específicamente en aquellos territorios en proceso de transición que se encuentran en las áreas periféricas de la ciudad denominado periurbano, las cuales sufren una fuerte presión de cambio en virtud de que soportan las tendencias de expansión de la ciudad, situación que ha generado la pérdida de valor escénico, ambiental, ecológico, etc., generando áreas degradadas paisajísticamente en las que se evidencian un sin número de conflictos de usos de suelo, por lo que es necesario planificar y gestionar estas zonas periurbanas de tal manera que el paisaje sea un entorno agradable que coadyuve a la sostenibilidad ambiental y a mejorar las condiciones de vida de la población, a la vez que se preserve el territorio rural de intervenciones antrópicas que conlleven al agotamiento de un recurso natural no renovable el suelo como soporte de las actividades que el hombre desarrolla y en las que se determina la base paisajística.

Con la finalidad de ir comprendiendo el paisaje, se ha realizado una aproximación de su concepción, entendiendo que, si bien ha nacido como un recurso de las artes plásticas, específicamente la pintura, en la actualidad ha tomado gran importancia en diversas disciplinas que lo abordan, **por lo que su comprensión y estudio permitirá gestionar políticas, directrices, lineamientos, y criterios que ayuden a su gestión y por consiguiente a su conservación**, sin que esto implique la fosilización del paisaje pues conservarlo, no significa impedir actuaciones en el territorio, sino encaminar estas actuaciones a través de adecuados instrumentos, los cuales se analizarán en el siguiente Capítulo.

En este contexto se **ha optado por considerar al paisaje como la expresión del sistema territorial, siempre y cuando este sea percibido por el hombre, es decir para que exista paisaje no es suficiente con tener un territorio, sino que es obligatorio y necesario que se pueda dar el proceso de percepción a través de los sentidos del ser humano, es allí donde radica a diferencia esencial y al mismo tiempo la proximidad de los conceptos de paisaje y territorio.** El Convenio Europeo del Paisaje, recoge una definición en

la que se incluye por primera vez la percepción, sin embargo, es mucho más explícita y completa la definición de Gómez Orea, (2012), *"...Paisaje es la percepción policensorial y subjetiva de la expresión eterna en que se manifiesta el sistema territorial. Se considera, por tanto, como una experiencia de carácter subjetivo de los elementos objetivos perceptibles, tangibles e intangibles que conforman el territorio..."*, es así que un complejo término de definir en virtud de las múltiples disciplinas que lo abordan, desde la sociología, geografía, ecología, arte, arquitectura, urbanismo, etc., **tiene un componente objetivo que se encuentra implícito en el sistema territorial, conformado por el medio físico, las actividades de la población, los canales de relación y las infraestructuras, y las propias normativas reguladoras, y un componente subjetivo determinado por la percepción.**

Tanto en Europa como en Latinoamérica, se han realizado múltiples esfuerzos por normar las actuaciones sobre el territorio que inciden directamente en el paisaje, así como también expedir leyes específicas para su conservación, quizá con mucha más experiencia en el caso europeo que en el latinoamericano, pero se han analizado algunos ejemplos de legislación que tiene incidencia en el paisaje y su conservación, teniendo mucho aporte a los fines del presente trabajo de investigación el caso de la normativa alemana y francesa, sin descartar aquellas políticas y lineamientos de ordenación territorial y urbanística de Gran Bretaña, mismas que servirán como soporte conceptual en la construcción de la propuesta del presente trabajo de investigación en virtud de los mecanismos que se han generado para su puesta en valor, reconocimiento y conservación.

En el siguiente capítulo se pretende realizar un análisis de la planificación y gestión del paisaje y los instrumentos a través de los cuales se inserta en el proceso de toma de decisiones que tienen incidencia en el territorio, considerando para el efecto indispensable para su puesta en valor, la consideración del paisaje en la ordenación territorial y urbanística.

## CAPITULO 2

# LA PLANIFICACIÓN, VALORACIÓN Y GESTIÓN DEL PAISAJE





## CAPÍTULO II: LA PLANIFICACIÓN, VALORACIÓN Y GESTIÓN DEL PAISAJE

---

Como se pudo tratar en el Capítulo anterior, existe diversos problemas respecto al paisaje, en cuanto al presente trabajo se ha enfocado en su análisis en aquellos territorios en proceso de transición entre lo urbano y lo rural determinadas como áreas de influencia inmediata; áreas que colindan con la ciudad y en donde se está perdiendo notablemente su calidad en virtud de los múltiples conflictos territoriales relacionados con el uso y ocupación del suelo. Es evidente que el paisaje cambia, evoluciona, mejora o se degrada en función de las dinámicas territoriales, por lo que la planificación del territorio es un instrumento primordial al momento de determinar su protección, conservación, mantenimiento, rehabilitación y gestión.

Considerando que la planificación del territorio es concebida como un proceso racional de toma de decisiones para el desarrollo sostenible del territorio, con objetivos a corto, mediano y largo plazo orientados a mejorar la calidad de vida del ser humano, mediante el equilibrio de las dimensiones económica, social y ambiental, y que la base de todas estas variables es el territorio; y que por consiguiente tendrán incidencia en el valor y calidad del paisaje, mismo que se obtiene a través de la percepción de los sentidos del ser humano, se vuelve indispensable reflexionar sobre la forma en que el territorio ha evolucionado en el pasado y en que previsiblemente evolucionará hacia el futuro, y decidir a partir de ello, a qué conviene orientar su evolución, así como la forma

de intervención, insertando el paisaje en el proceso de toma de decisiones pues ello implica incorporar sensibilidad, compromiso, y conocimiento de la realidad del territorio y del medio ambiente.

A través de la ordenación territorial y urbanística, se pueden materializar las políticas, planes, programas y proyectos que tendrá incidencia directa en el componente paisajístico; lo que implica identificar y analizar sus características, las fuerzas y presiones que lo transforman con la finalidad de protegerlo, ordenarlo y gestionarlo.

Desde la perspectiva paisajística, se reconoce las buenas o malas prácticas que se desarrollan en el territorio y los aciertos o disfunciones en el uso del espacio, por lo que el paisaje es un recurso importante en la planificación del territorio.

El modelo territorial de todo plan de ordenación territorial o urbanística debe contener una relación explícita entre los procesos y causas que explican el paisaje; la forma del paisaje, refleja el orden o desorden territorial y por ello analizar sus características y componentes nos lleva a extraer sus rasgos positivos y negativos mediante una valoración estética. Por lo tanto, el paisaje debería contemplarse en el modelo territorial de todo proceso de ordenación ya que es un elemento sustancial en la identidad de un territorio.



En el presente Capítulo se aborda temas relacionados a la planificación y gestión del paisaje y como este se inserta en la toma de decisiones que influyen en el territorio, así como también se analizan tres casos de países latinoamericanos con más experiencia en temas relacionados al manejo, gestión y conservación del paisaje en

cuyos planes de ordenación territorial o urbanística se ha trabajado con estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para insertar criterios de conservación y gestión del paisaje.

## 2.1. LA PLANIFICACIÓN Y VALORACIÓN DEL PAISAJE.

La planificación del paisaje implica su identificación, caracterización, cualificación y evaluación, identificar el paisaje es darle un nombre y clasificarlo en áreas distintas, caracterizarlo es describirlo, establecer sus componentes y atributos y volverlos a unir con visión de conjunto; este proceso debe estar estrechamente vinculado al propósito de la planificación del territorio. La identificación de tipos y áreas de paisaje atendiendo a las relaciones que se producen entre sus elementos constitutivos, es lo que nos permite conocer su carácter, es decir, su fisonomía y su funcionamiento particular. La cualificación, vinculada a la percepción, aborda la concreción de los valores y significados del paisaje, así como también crea un espacio para la participación de la población en la toma de decisiones respecto a los paisajes que conforman su entorno vital debiendo concretarse en la práctica en unos objetivos de calidad paisajística para los distintos tipos y áreas paisajísticas identificados en el territorio. Por su parte, evaluar el paisaje supone juzgar la fragilidad y/o capacidad del paisaje para informar decisiones particulares de actuación respecto al

mismo, nos permite considerar cómo responderían ante decisiones concretas de actuación, es decir, la solidez de su carácter para integrar actuaciones o para recuperarse de posibles daños (Gómez Villarino, 2012).

Se han analizado tres metodologías, las cuales se describen a continuación y que servirán como importantes insumos para obtener criterios que servirán para la construcción de la normativa de protección del paisaje en las áreas adyacentes a la ciudad, específicamente de la ciudad de Cuenca que motiva el presente trabajo de investigación.

### 2.1.1. METODOLOGÍAS DE ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL PAISAJE.

A continuación, se describen tres metodologías para el análisis, evaluación y planificación del paisaje: i) Landscape Character Assessment Guidance for England and Scotland -Evaluación del Carácter Paisajístico- (The Countryside Agency-Scottish Heritage,



2002) , ii) Metodología propuesta por el Observatorio de Cataluña para la elaboración de los Catálogos de Paisaje; y, iii) Metodología para el análisis y diagnóstico del paisaje (Gómez Orea, Gómez Villarino, 2012); cuya finalidad es identificar, clasificar, caracterizar y evaluarlo en función de sus características intrínsecas, para incorporar los criterios de protección y evaluar el paisaje en función de las potencialidades y limitaciones éste tenga; constituyéndose así en instrumentos para a la toma de decisiones respecto a las actuaciones que pueden o no permitirse en el territorio desde la ordenación del territorio. Aunque existen otras metodologías para la planificación y valoración del paisaje, se ha creído conveniente analizar estas tres, pues abordan a la vez que aportan criterios que son útiles para la protección y gestión del paisaje.

#### a) LANDSCAPE CHARACTER ASSESSMENT GUIDANCE FOR ENGLAND AND SCOTLAND (THE COUNTRYSIDE AGENCY-SCOTISH HERITAGE, 2002)

Esta metodología de origen británico constituye una herramienta para evaluar el paisaje, conocida por la importancia que se le otorga a la descripción y clasificación del carácter del paisaje (landscape character); determina que el paisaje tiene componentes desde el punto de vista geológico, climático, flora o fauna peculiares, caracteres históricos o arqueológico significativos, asentamientos humanos cuyas construcciones representan un modo armónico de relación entre el hombre y la naturaleza, además de la estética, las formas, y los colores que

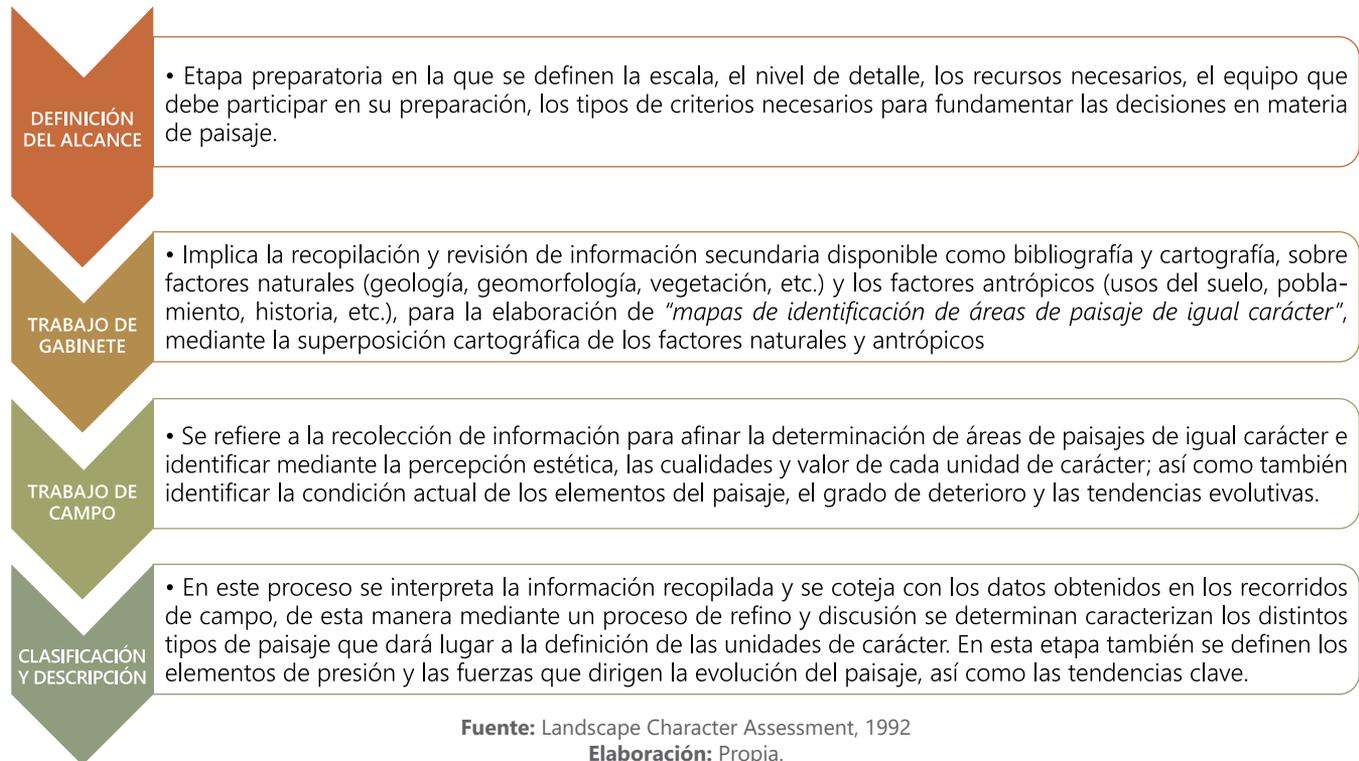
producen efectos visuales, los panoramas y los lugares donde pueden experimentarse la sensación del viento, el sol, las flores, la nieve o el mar, que contribuyen a la percepción policensorial del paisaje.

Se determinan cinco aspectos importantes en esta metodología que pueden aplicarse en el estudio del paisaje: i) el interés por el carácter de cada paisaje, es decir lo que lo hace diferente uno de otro y la necesidad de su estudio a profundidad, ii) el establecimiento de relaciones entre su carácter y su dimensión histórica, iii) la vinculación del estudio y caracterización del paisaje con la emisión de juicios y toma de decisiones, iv) el énfasis en el potencial de uso del paisaje en diferentes escalas, v) la necesidad de incorporar a los agentes sociales implicados en la construcción y el uso del paisaje. (Mata Olmo, 2009). Esta metodología se analiza en dos etapas como a continuación se describe:

**i. Etapa 1: Caracterización:** El objetivo de esta etapa es identificar los distintos tipos de carácter del paisaje presentes y las áreas que lo definen, es decir, la determinación de las unidades de carácter (unidades de paisaje), las cuales deben ser cartografiadas y descritas. Este proceso se determina mediante la comprensión del paisaje objeto de estudio, sus formas, texturas y las razones históricas que han provocado que sea lo que es. En esta Etapa, se realizan cuatro actividades que merecen destacarse y que se describen en el Grafico No. 2.1.



**Grafico No. 2.1:** Actividades que se realizan en la Etapa de Caracterización del Paisaje en la metodología. Landscape Character Assessment.



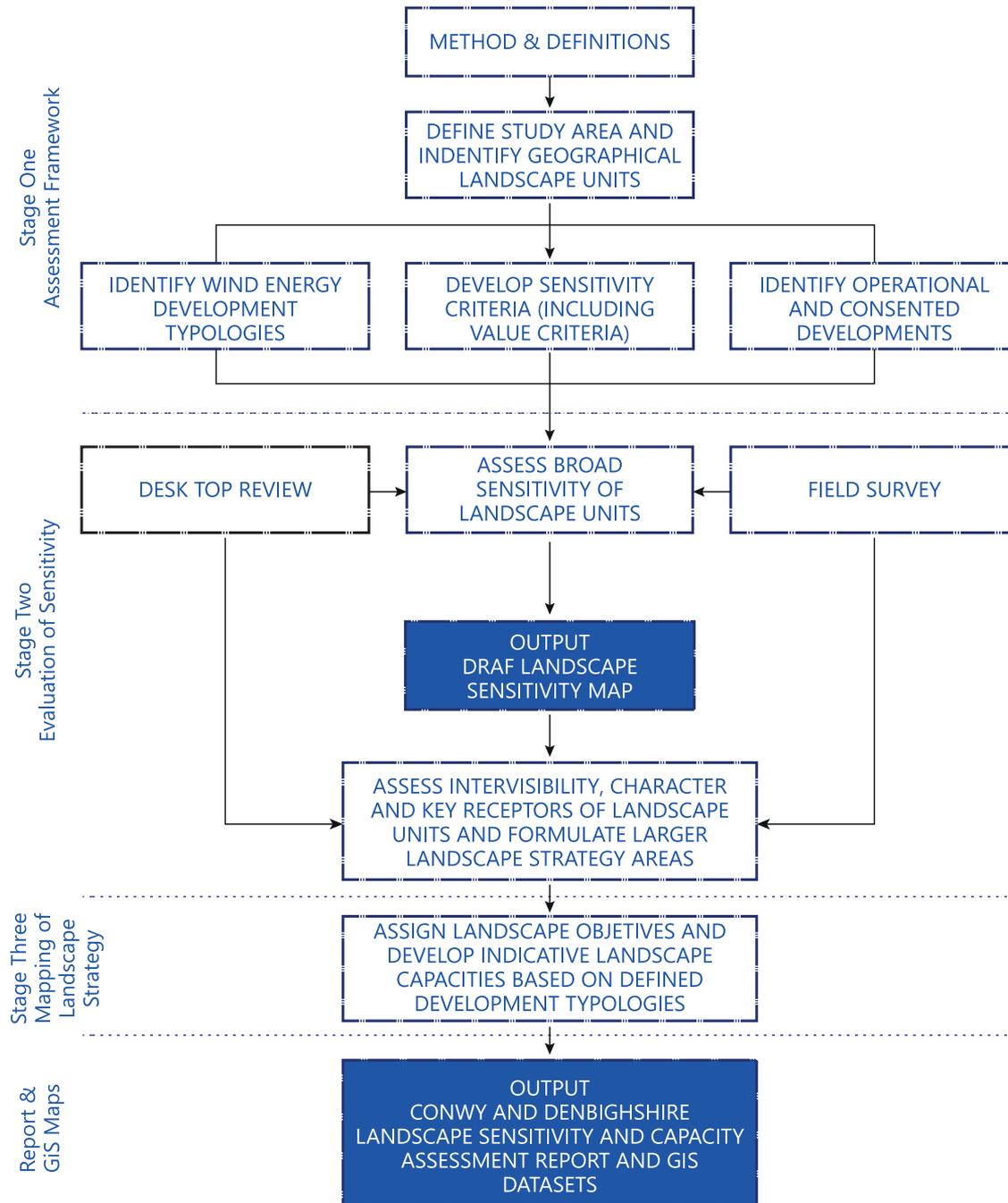
## ii. Etapa 2: Determinaciones para la toma de decisiones.

- **Definición del enfoque de las determinaciones:** en esta etapa es necesario determinar el enfoque que se dará al estudio para alcanzar los objetivos de evaluación. Esto requiere que se revise el enfoque General, los criterios que se utilizarán y la información necesaria para apoyar las determinaciones que hagan.

- **Determinaciones:** la naturaleza de las decisiones y los resultados que puedan derivarse del proceso

variará de acuerdo con el propósito de la evaluación. Los principales métodos para emitir determinaciones dentro del proceso de evaluación del paisaje son: las estrategias de paisaje, las directrices del paisaje, fijar el estado de los paisajes y su capacidad de carga.

A continuación, se muestra un diagrama de flujos de la metodología británica "Landscape Character Assessment" para la valoración del paisaje.



**Gráfico No. 2.2:** Diagrama de Flujo de la metodología Landscape Character Assessment.

**Fuente:** Landscape Character Assessment, 1992  
**Elaboración:** Propia a partir de Landscape Character Assessment, 2002.



## b) METODOLOGÍA PROPUESTA POR EL OBSERVATORIO DE CATALUÑA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS CATÁLOGOS DE PAISAJE (2005).

Se ha considerado analizar la experiencia de la elaboración de los Catálogos de Paisaje del Observatorio de Cataluña en virtud de que uno de los objetivos de estos documentos es la integración del paisaje en el proceso de toma de decisiones en la ordenación territorial y urbanística. Para el estudio y valoración del paisaje se utiliza la siguiente metodología: i) identificación y caracterización del paisaje, ii) evaluación del paisaje, iii) definición de los objetivos de calidad paisajística y iv) establecimiento de directrices medidas y propuestas de actuación (Nogué, 2010).

**i. Identificación y caracterización:** Es la primera fase del proceso de evaluación y valoración del paisaje, en el que se determinan, describe su carácter y cartografía las unidades de paisaje. Al describir el carácter del paisaje se establece importante considerarlo siguiente: a) la secuencia evolutiva del paisaje, b) inventariar los valores paisajísticos de cada unidad, c) describir la dinámica general del paisaje y los factores naturales y socioeconómicos que ha intervenido en su evolución o transformación; y, d) la posible evolución en el futuro considerando las dinámicas del medio natural, las tendencias socioeconómicas, la legislación vigente o a la implementación de las políticas territoriales urbanísticas y sectoriales.

El más importante de todos estos pasos es la identificación de los valores del paisaje que pueden ser estéticos, naturales y ecológicos, productivos, histó-

ricos, para uso social, religiosos y espirituales, simbólicos e identitarios.

**ii. Evaluación del paisaje:** Consiste en estudiar las amenazas, debilidades, fortalezas y oportunidades (análisis FODA), para la protección gestión y ordenación del paisaje, el análisis se realiza para cada una de las unidades de paisaje identificadas. La metodología considera importante en esta fase analizar las políticas públicas, estrategias y medidas individuales o colectivas que se han considerado para disminuir la presión sobre el paisaje y mejorar su calidad.

**iii. Definición de los objetivos de calidad paisajística:** Consiste en definir las preferencias paisajísticas de la población, teniendo en cuenta la participación ciudadana y los mecanismos para cumplirla de manera eficaz. Estos objetivos se determinan para todo el ámbito de estudio y para cada unidad de paisaje. En este contexto el Observatorio de Cataluña ha definido unos objetivos generales de calidad paisajística adaptados de los principales convenios, acuerdos y normas internacionales y europeas.

**iv. Establecimiento de directrices medidas y propuestas de actuación:** De acuerdo a la Ley de Paisaje vigente en Cataluña, el Departamento de Políticas Territoriales y Obras Públicas debe incorporar con carácter normativo la clasificación y caracterización de los paisajes, así como los objetivos de calidad asociados a cada uno de ellos en forma de directrices de paisaje los mismos que se insertan en la ordenación del territorio en sus diferentes escalas.



### c) METODÓLOGA PARA EL ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DEL PAISAJE (GÓMEZ OREA, GÓMEZ VILLARINO, 2012).

Esta metodología consiste en el análisis de los elementos de la percepción que se dividen en: elementos primarios de la base paisajística, los elementos elaborados para el diagnóstico y los elementos elaborados para la toma de decisiones.

**i. Elementos primarios de la percepción:** Los elementos primarios de la percepción se dividen en dos, los cuales se detallan a continuación, en este proceso se considera necesario que la información sea cartográficamente representada en capas temáticas a una escala adecuada:

a) Los que se refieren a la base paisajística, que pueden ser básicos o complementarios y que son objeto de información directa e indirecta; tal información se tendrá de la documentación que se disponga de fotogramas aéreos, de imágenes de satélite y de recorridos de campo.

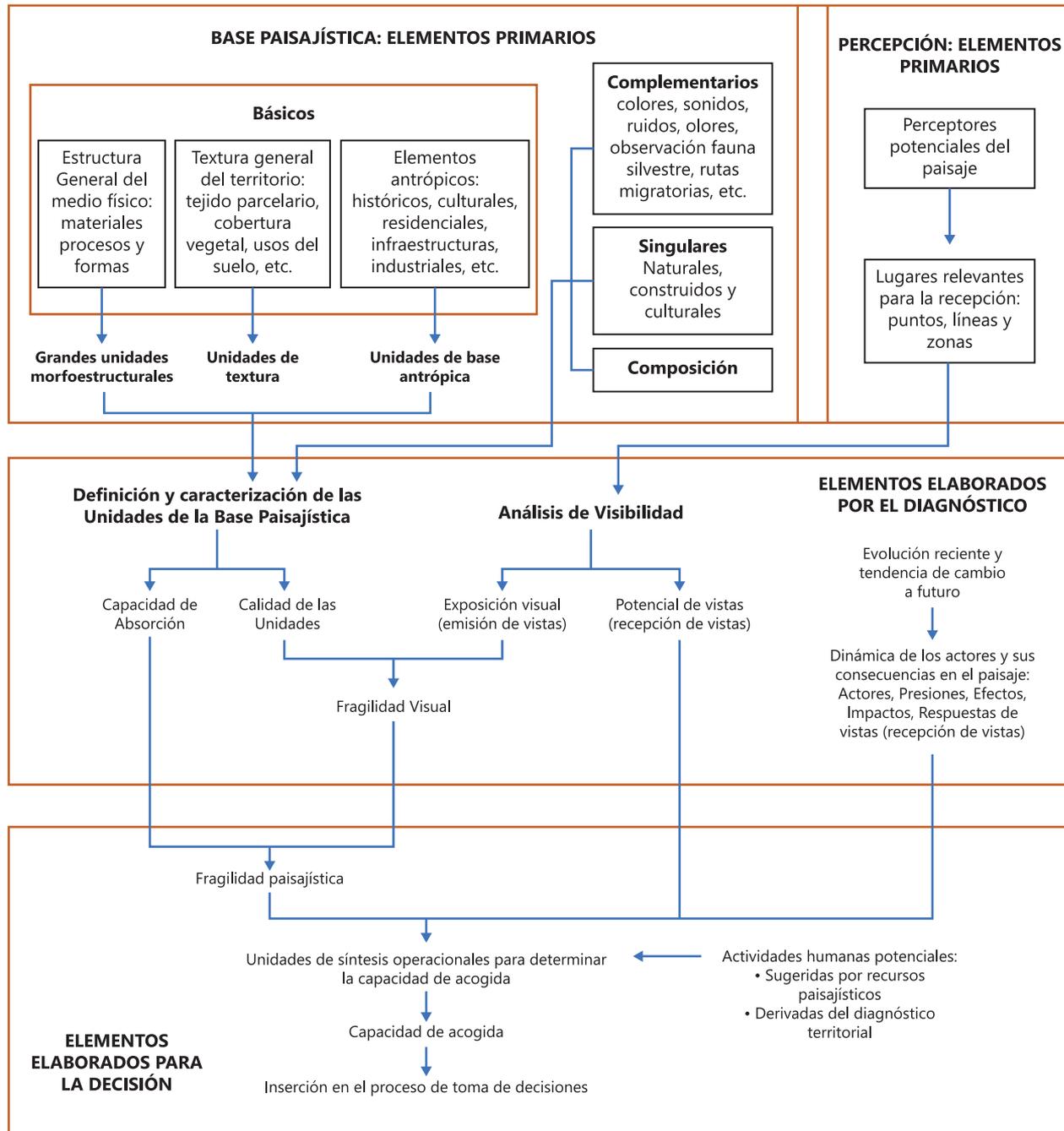
b) Los que se refieren al sujeto perceptor, que se dividen en: tipos de receptores y lugares relevantes para la percepción.

**ii. Elementos de percepción elaborados específicamente para el diagnóstico:** Los elementos de percepción elaborados específicamente para el diagnóstico se formalizan añadiendo a los anteriores los criterios de interpretación propios del diagnóstico. El diagnóstico implica una interpretación de los elementos primarios de la percepción, que luego se enriquece incorporando los elementos complemen-

tarios. Asimismo, el diagnóstico debe quedar representado en cartografía específica de carácter interpretativo, siendo para la base paisajística importante cartografiar: las unidades de paisaje y el valor de las unidades de paisaje adoptado como expresión de la base paisajística.

Para la percepción un análisis de intervisibilidad del territorio, representada por el potencial de visualización y la exposición visual. Además, se pueden elaborar otras capas en las que se represente la problemática actual, potencialidades, conflictos, amenazas del paisaje.

**iii. Elementos de percepción para la decisión:** Los elementos de percepción para la decisión, que suponen un segundo nivel de elaboración, de tal manera que permita la inserción de las propuestas paisajísticas en el plan de ordenación del territorio deberá estar representada por: la fragilidad del paisaje, que se determina a través de tres conceptos complementarios y sucesivos (la fragilidad visual del terreno, la capacidad de absorción y la fragilidad paisajística); la capacidad de acogida del paisaje en términos de las actividades humanas; las propuestas que desde el paisaje se sugieran. A continuación, se indica el Grafico No. 2.3. la relación entre los elementos anteriormente citados para el análisis del diagnóstico del paisaje.



**Gráfico No. 2.3:** Análisis del paisaje en la ordenación del territorio.  
**Fuente:** Gómez Orea y Gómez Villarino, 2012  
**Elaboración:** Propia.



Cabe indicar que esta metodología es la que se considera más adecuada de incorporar en la construcción de los criterios y lineamientos básicos para la construcción de una normativa del paisaje pues recoge criterios de las anteriores analizadas, además de que ha sido apli-

cada en el Plan de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca del año 2011 y en la actualización del Plan en el año 2015, por lo que se considera aplicable en nuestro contexto paisajístico.

## 2.2. INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN DEL PAISAJE.

Las transformaciones del territorio rural adyacente a las ciudades, ha provocado una fragmentación territorial y paisajística en la mayoría de contextos latinoamericanos y europeos, esto sumado a la evolución de las técnicas de producción agrícola, pecuaria, forestal, industrial o minera, la ejecución de infraestructuras; ha generado un paisaje de baja calidad ambiental y escénica; por lo que la protección, gestión, rehabilitación y ordenación del paisaje son objetivos dirigidos a controlar su evolución tendenciosa (Avila, 1998).

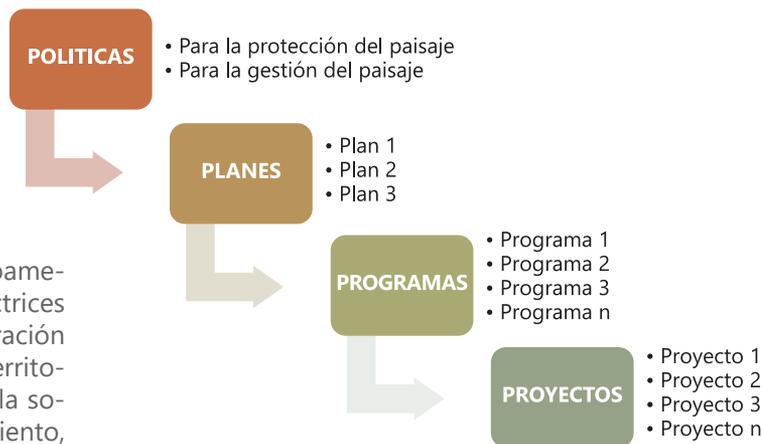
Para conseguir la sostenibilidad de un territorio, es fundamental tener en cuenta el paisaje, debido al enfoque transversal que este tiene, considerarlo como una variable importante en la planificación territorial ha posibilitado su inclusión en las normativas urbanísticas y de ordenación territorial en el contexto europeo y a pasos lentos en Latinoamérica (Martinha, 2010).

Las normativas europeas y de algunos países latinoamericanos, incluyen aspectos paisajísticos en las directrices de ordenación del territorio, asimismo la incorporación del paisaje en las metodologías de ordenación territorial y urbanística, ha mejorado la sensibilidad de la sociedad a los cambios propuestos por el planeamiento, la protección de los valores identitarios del paisaje y la conservación del ecosistema natural (Agudo, 2007).

Algunos instrumentos de planificación y gestión del paisaje son: las políticas, los planes, proyectos, los ins-

trumentos de gestión ambiental, cuya elaboración implica un proceso racional de toma de decisiones. Estos instrumentos se aplican en todos los campos de decisión de diferente nivel, existe una relación jerárquica que sugiere un desarrollo en cascada; así las políticas se materializan a través de planes, programas y proyectos, y cada uno de estos niveles, a su vez con los que le suceden en la jerarquía (Gomez Villarino, 2012).

**Gráfico No. 2.4:** Instrumentos para la toma de decisiones en la planificación y gestión del paisaje.



**Fuente:** Gómez Orea y Gómez Villarino, 2012  
**Elaboración:** Propia.



**a) Políticas:** Definen una acción estratégica y se aplican a través de normas, actos administrativos, presupuestos, etc. Las políticas de paisaje se insertan en la práctica administrativa y jurídica existente en la ordenación del territorio, disciplina que permite lograr con mayor facilidad los niveles de concreción y eficacia; por ello es necesario que las políticas de ordenación del territorio y paisaje estén unidas y sean complementarias por las importantes sinergias y beneficios mutuos de estas dos disciplinas que generan; y, deben estar basadas en el conocimiento, identificación, caracterización y cualificación de cada parte del territorio (unidades de paisaje), para que se puedan identificar y definir objetivos de calidad paisajística, considerando siempre las aspiraciones de la población que habita dicho territorio.

**b) Planes:** Son documentos complejos que tienen incidencia en el territorio, contemplan múltiples objetivos y proponen numerosas y diversas medidas. En el ámbito territorial se refieren a la regulación de los usos del suelo, los aprovechamientos y los actos administrativos, así como la forma en la que deben ser gestionados; por ello se hacen operativos a través de diversos instrumentos complementarios como, por ejemplo: normas reguladoras, otros planes, programas, proyectos etc. Considerando que el territorio y paisaje son ámbitos indisolubles; ordenar un territorio implica también inherentemente ordenar su paisaje y, viceversa, cualquier acción sobre el paisaje no puede evitar la incidencia sobre el territorio (Gómez Orea, Gómez Villarino, 2012).

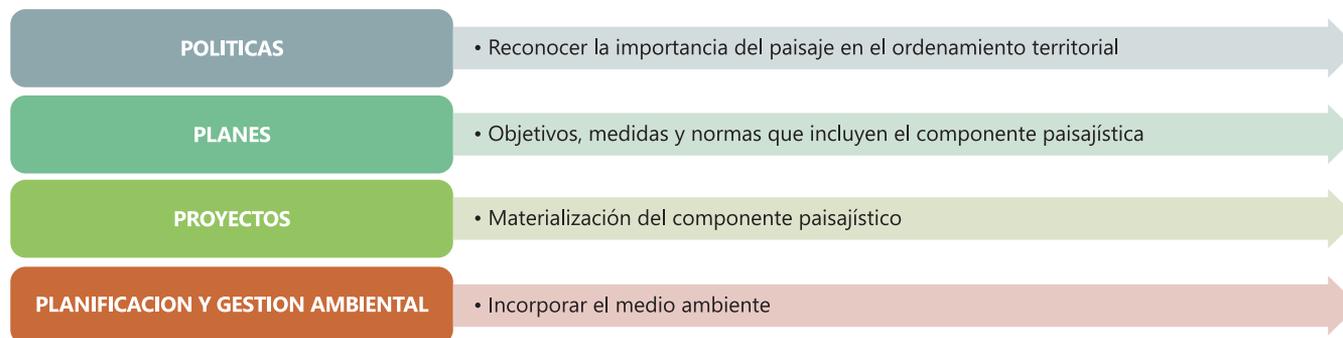
**c) PROYECTOS:** Los proyectos son instrumentos que tienen mayor grado de concreción, se refieren a una unidad de inversión localizada en un lugar. La inserción del paisaje en la formulación de proyectos pretende la armonía y coherencia paisajística, a través de las tres fases características de todo proceso de toma de decisiones: la elaboración del diagnóstico del problema que el proyecto trata de resolver o de

la oportunidad que el proyecto trata de aprovechar, la identificación de la propuesta que hace el proyecto, es decir de la imagen objetivo que propone conseguir, la forma en que sea ejecutada controla y sigue la obra en la fase de construcción, y una vez ejecutado en la forma en que se explota y se gestiona.

Otro de los instrumentos para la planificación y gestión del paisaje es la gestión ambiental que trata aquellas herramientas orientadas a verificar que el medio ambiente se considere con la misma sensibilidad, conocimiento, atención y compromiso que el resto de las dimensiones de la sostenibilidad. Existen tres tipos de instrumentos de gestión ambiental: i) Preventivos, como los estudios de impacto ambiental, los informes de sostenibilidad ambiental, la autorización ambiental integrada y el análisis de riesgo ambiental, ii) Correctores, los instrumentos orientados a los procesos productivos de bienes o de servicios y los orientados a los productos, iii) Curativos, como la recuperación de espacios degradados (Gómez Villarino, 2012).

La evaluación ambiental estratégica, también es un instrumento para integrar el medio ambiente en el proceso de formulación de políticas, planes y programas y verificar después la realidad de ello. La integración del paisaje consiste en incorporar sensibilidad, criterio, conocimiento y compromiso ambiental al proceso de la elaboración de los planes, programas y proyectos, desde el principio, con el fin de que la decisión pública al respecto sean lo más acertada posible (). A continuación, se muestra el Grafico No. 2.5, en el que se identifica la relación de las políticas, planes, proyectos y la gestión ambiental y el paisaje (Gómez Orea, Gómez Villarino, 2012).

**Gráfico No. 2.5:** Instrumentos de que se utilizan para la planificación y gestión del paisaje.



**Fuente:** Gómez Orea y Gómez Villarino, 2012  
**Elaboración:** Propia.

## 2.3. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL PAISAJE.

Existen varios instrumentos para la gestión del paisaje como entre los que se destaca: los atlas de paisaje, catálogos de paisaje, cartas de paisaje, documentos que sirven para ordenarlo y gestionarlo desde una perspectiva territorial y que conforman importantes insumos en el proceso de formulación de una normativa para la protección del paisaje, pues aportan una lectura y conocimiento al ámbito al que se aplican, lo que facilita la toma decisiones en el marco de la normativa (Agudo, 2007).

**a) Atlas de Paisaje:** Constituye una primera aproximación a la caracterización del paisaje, en estos documentos se realiza un análisis y valoración del territorio y sus paisajes; y pueden servir de marco para otros estudios de paisaje a escala local. El Atlas debe mostrar la notable diversidad de los paisajes formados sobre bases ecológicas y culturales estrechamente relacionadas; las tendencias y dinámicas que llevan a la modificación de los paisajes tradicionales y a la construcción del paisaje moderno; así como la necesidad de intervención a través de una

gestión específica que permita la conservación del patrimonio paisajístico y el aprovechamiento de sus recursos.

Se lleva a cabo a través de la identificación de una escala de unidades, formada sucesivamente por el paisaje como unidad básica, los tipos de paisaje como unidad intermedia (conjuntos de paisajes de parecida configuración natural e historia territorial) y las asociaciones de tipos de paisajes, como unidad mayor. Este tipo de instrumento de gestión permite conocer el paisaje para su adecuada gestión, determinando las medidas que se requieran para su conservación, recuperación o mejora y ha sido implementado específicamente en Europa siendo los ejemplos más relevantes los encontrados en España.

**b) Catálogos de Paisaje:** Los catálogos de paisaje constituyen un instrumento para la incorporación del paisaje en la ordenación del territorio y un elemento clave para facilitar la conexión entre la ordenación territorial y el urbanística en lo referente a



la implementación de políticas de paisaje. Definen líneas estratégicas y directrices concretas que pueden contribuir a mejorar la calidad de los paisajes y por consiguiente la calidad de vida de la población. Representan, un poderoso instrumento de sensibilización y educación.

Son instrumentos proactivos, con la finalidad de servir principalmente a la ordenación y la gestión del paisaje desde la perspectiva territorial, las propuestas de los catálogos (vayan dirigidas a la protección, a la gestión o a la ordenación de los paisajes) deben ser viables, sobre todo económicamente (Nogué, 2010). Los catálogos de paisaje tienen funciones territoriales y sectoriales, tal y como se describen a continuación:

**i. Funciones territoriales:** Orientan la integración del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial a distintas escalas, desde los planes territoriales parciales hasta el planeamiento urbanístico, pasando por los planes directores territoriales y los urbanísticos. La clasificación y caracterización de los paisajes, así como los objetivos de calidad asociados a cada uno de ellos, se incorporarán con carácter normativo en las propuestas de planificación.

**ii. Funciones sectoriales:** Son una base sólida para la definición de estrategias específicas, actúan de documento base para campañas de sensibilización sobre la diversidad paisajística y sus valores ambientales, culturales y estéticos, son útiles en el proceso

de definición de políticas y estrategias sectoriales, proporcionan objetivos de calidad paisajística y la información paisajística necesaria para los procesos de evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas, para los estudios de impacto ambiental de proyectos con incidencia sobre el territorio, así como para los estudios de impacto paisajístico (Nogué, 2010) (Gómez Villarino, 2012).

**c) Cartas de Paisaje:** Son instrumentos de concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tengan como objetivo mantener o mejorar los valores. A diferencia de los catálogos de paisaje, que son básicamente instrumentos descriptivos y prospectivos, las cartas son instrumentos de acción que se basan en la mediación y la concertación de intereses entre los actores de un territorio, con el fin de consensuar unas estrategias concretas a seguir. Tiene como función: i) detectar las dinámicas del paisaje y discriminar las variables y agentes asociados a estas, para determinar los riesgos, las oportunidades y los retos, ii) conseguir la máxima adhesión posible de la ciudadanía organizada a favor de los objetivos fijados, pero, también, su total implicación en pro de las acciones propuestas, iii) ejecutar las acciones en un plazo determinado de tiempo, según un programa de gestión, para que las personas puedan disfrutar de un paisaje equilibrado y de calidad (Agudo, 2007).



## 2.4. ESTUDIO DE LA NORMATIVA PARA LA PROTECCIÓN, ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL PAISAJE EN AMÉRICA LATINA.

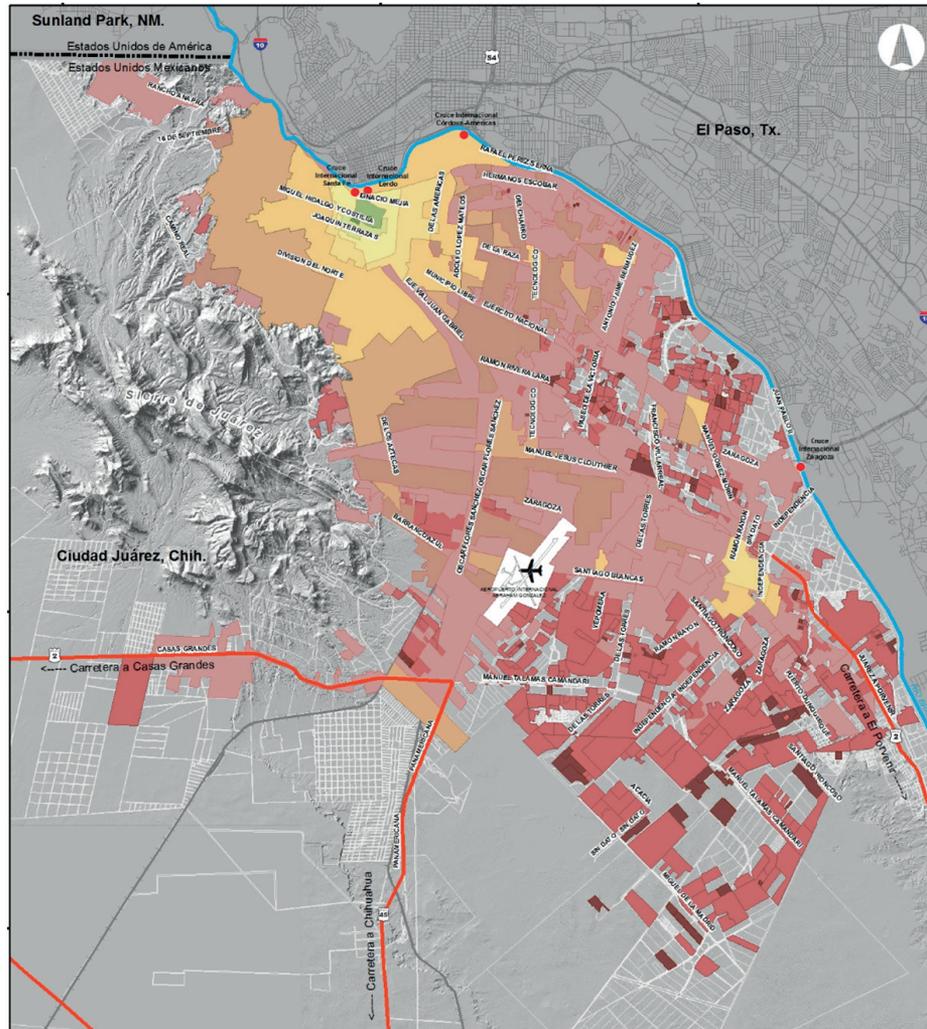
En el contexto latinoamericano la introducción del paisaje dentro del ordenamiento territorial, es un proceso reciente, sin embargo, algunas ciudades en la ordenación de su territorio se han propuesto procesos de renovación integral para revalorizar los paisajes originales y las estructuras que los han ido modificando, impulsando intervenciones que apelan a su creación o reconstrucción. Con la finalidad de ir buscando ejemplos que puedan ser relevantes de análisis en Latinoamérica se ha realizado una revisión bibliográfica de tres proyectos de ordenamiento urbano con enfoque hacia el territorio rural, en virtud de que es necesario ir revisando aquellos casos de actuación en las áreas periurbanas, de las que pueda obtenerse buenas experiencias de la gestión del paisaje en estos territorios, se han considerado como experiencias Ciudad Juárez en México, Medellín en Colombia y Ciudad El Rosario, en Argentina.

### 2.4.1. PLAN DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE DE CIUDAD JUÁREZ, 2016 (MÉXICO) – AYUNTAMIENTO DE JUÁREZ, INSTITUTO MUNICIPAL DE INVESTIGACIÓN Y PLANEACIÓN.

Ciudad Juárez adoptó un modelo de crecimiento monofuncional y disperso, que tuvo un gran éxito económico dentro del sector inmobiliario, debido a la flexibilidad de las políticas de vivienda y los subsidios,

situación que permitió la creación de grandes zonas habitacionales dispersas en todo el territorio y que ha ido en aumento y en detrimento de la calidad de vida de la población, de los espacios públicos, la interacción social, los equipamientos, los servicios, la infraestructura, esta expansión descontrolada de la mancha urbana impide dotar de equipamiento y servicios a las áreas periurbanas, además de que su paisaje ha ido en desmedro con el paso del tiempo, por lo que la ordenación del territorio plantea objetivos concretos para impulsar el desarrollo de una ciudad densa y sostenible, proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida con bienestar y salvaguardar a la población ante desastres naturales o humanos.

En el Grafico No. 2.6, se muestra el crecimiento urbano de Ciudad Juárez y los impactos de este en el territorio, sobre todo en el paisaje



Fuente:  
Elaboración propia

Fecha de impresión: Enero del 2016

Especificaciones cartográficas:  
Esferoide: Clarke de 1866  
Proyección: Transversal de mercator  
Cuadrícula: UTM a cada 10,000m  
Datum horizontal: Wgs84

Escala: 1:150,000

Escala Gráfica

**Gráfico No. 2.6:** Crecimiento Histórico de ciudad Juárez.  
**Fuente y Elaboración:** Ayuntamiento de Juárez, Instituto Municipal de Investigación y Planeación - Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez, 2016



Con la finalidad de ordenar el territorio, se traza un perímetro de contención que incluye sus respectivas políticas diferenciadas y las regulaciones de desarrollo; se actualiza la normativa de usos de suelo, se propone la figura de conjuntos urbanos, y se le da un mayor impulso a la vivienda vertical, a la mezcla de usos de suelo y clases socioeconómicas que permitan construir una ciudad menos fragmentada tanto en lo territorial como en lo social.

La normatividad muestra los instrumentos que conducen el cumplimiento de las estrategias previstas, donde el principal componente es la zonificación de los usos de suelo. La propuesta contrarresta el modelo de ciudad dispersa, desconectada, distante; controlar la expansión de la mancha urbana y consolida la ciudad, garantizando la sostenibilidad social, económica y ambiental y mejorando las condiciones de vida de sus habitantes. Las estrategias para el desarrollo social, económico, medioambiental y urbano plantean alcanzar el modelo de ciudad sostenible para Ciudad Juárez, referentes a la consolidación, movilidad y accesibilidad. En este contexto 13 de las 27 estrategias planteadas tienen incidencia en el paisaje urbano y periurbano, es decir aproximadamente el 50% estas. En el Cuadro No. 2.1, se muestran las estrategias y se marcan con color aquellas que se considera tienen incidencia en el paisaje..



**Cuadro No. 2.1:** Estrategias para alcanzar una ciudad sostenible de Ciudad Juárez con incidencia en el paisaje.

Dimensiones	Objetivos	PARA LA CIUDAD: Construir una ciudad sostenible y resiliente que mejore las condiciones de vida de sus habitantes	
		OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
CONSOLIDACIÓN	Consolidar un modelo de ciudad compacta a través de la densificación intraurbana, la verticalidad y la mezcla de usos de suelo	Impulsar la política de consolidación al interior de la Zona de Densificación Prioritaria.	
		Incentivar el aprovechamiento del suelo baldío intraurbano y subutilizado.	
		Potenciar el uso intensivo del suelo, liberación de alturas y densidades que impulsen el modelo de vivienda vertical.	
		Impulsar la densificación a través del establecimiento de zonas para edificaciones verticales.	
		Establecer las áreas no aptas para el desarrollo urbano con información que impulse la reubicación de la población vulnerable asentada en zonas de riesgo.	
		Establecer criterios para consolidar la estructura urbana por cuanto a la infraestructura urbana, equipamiento, mobiliario urbano y áreas verdes.	
		Evitar la especulación y subutilización del suelo en zonas con riesgos a través de la aplicación de la normatividad.	
		Establecer la normatividad para instalar infraestructura de control pluvial.	
		Impulsar la elaboración de proyectos de desarrollo, planes o programas con criterios de inclusión e infraestructura verde.	
		Mejorar los instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.	
MOVILIDAD	Establecer la política de movilidad urbana sostenible que garantice el desplazamiento seguro y óptimo de personas y mercancías	Impulsar criterios de densificación de corredores y rutas troncales del transporte semimasivo.	
		Impulsar la construcción y rehabilitación de infraestructura peatonal y ciclista.	
		Establecer estructuras viales para el transporte colectivo, nodos de transporte, equipamiento y accesibilidad para la población.	
		Promover la movilidad segura e incluyente.	
		Promover la movilidad de la población y priorizar modos de transporte como: caminar, usar la bicicleta, transporte público, compartir el automóvil.	
		Promover la conectividad en vialidades de todas las jerarquías.	
ACCESIBILIDAD	Impulsar un modelo de accesibilidad que incluya vivienda digna, espacios públicos incluyentes y áreas verdes, así como la infraestructura necesaria que mejore las condiciones de habitabilidad en la ciudad	Mejorar las condiciones de accesibilidad al espacio público por medio de criterios que contemplen la seguridad ciudadana, inclusión y buena imagen urbana.	
		Elaborar proyectos de parques y áreas verdes que vayan acompañados de programas de apropiación de espacios públicos.	
		Fomentar el tratamiento de las aguas residuales con la finalidad de reutilizar el recurso hidráulico en otras actividades, tal como lo es el riego de áreas verdes.	
		Proveer la infraestructura básica en las zonas de atención prioritaria (agua, gas y energía eléctrica).	
		Promover los proyectos dirigidos al manejo y control del agua pluvial en las zonas donde sea necesario.	
		Fomentar el desarrollo de proyectos que incluyan herramientas bioclimáticas, ecotecnologías, así como el consumo eficiente del agua, gas y la energía eléctrica.	
		Impulsar los lineamientos de infraestructura verde en las áreas de mayor aprovechamiento de la captación pluvial (parques y áreas verdes, camellones, aceras, etc.).	
OBJETIVOS TRASVERSALES	Democratizar la productividad	Establecer criterios para el uso eficiente del suelo urbano que permitan mejorar la competitividad.	

PAISAJE

**Fuente:** Ayuntamiento de Juárez, Instituto Municipal de Investigación y Planeación - Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez, 2016.

**Elaboración:** Propia.



En relación a las políticas generales, se determinan aquellas que tienen incidencia en lo social, económico y espacial, siendo estas últimas y las que tienen incidencia en el componente paisajístico y que interesa revisar a continuación:

- **Infraestructura verde:** Se plantea la utilización de sistemas vivos como el uso de plantas y árboles, con la finalidad de proveer sombra en vialidades, banquetas, camellones.

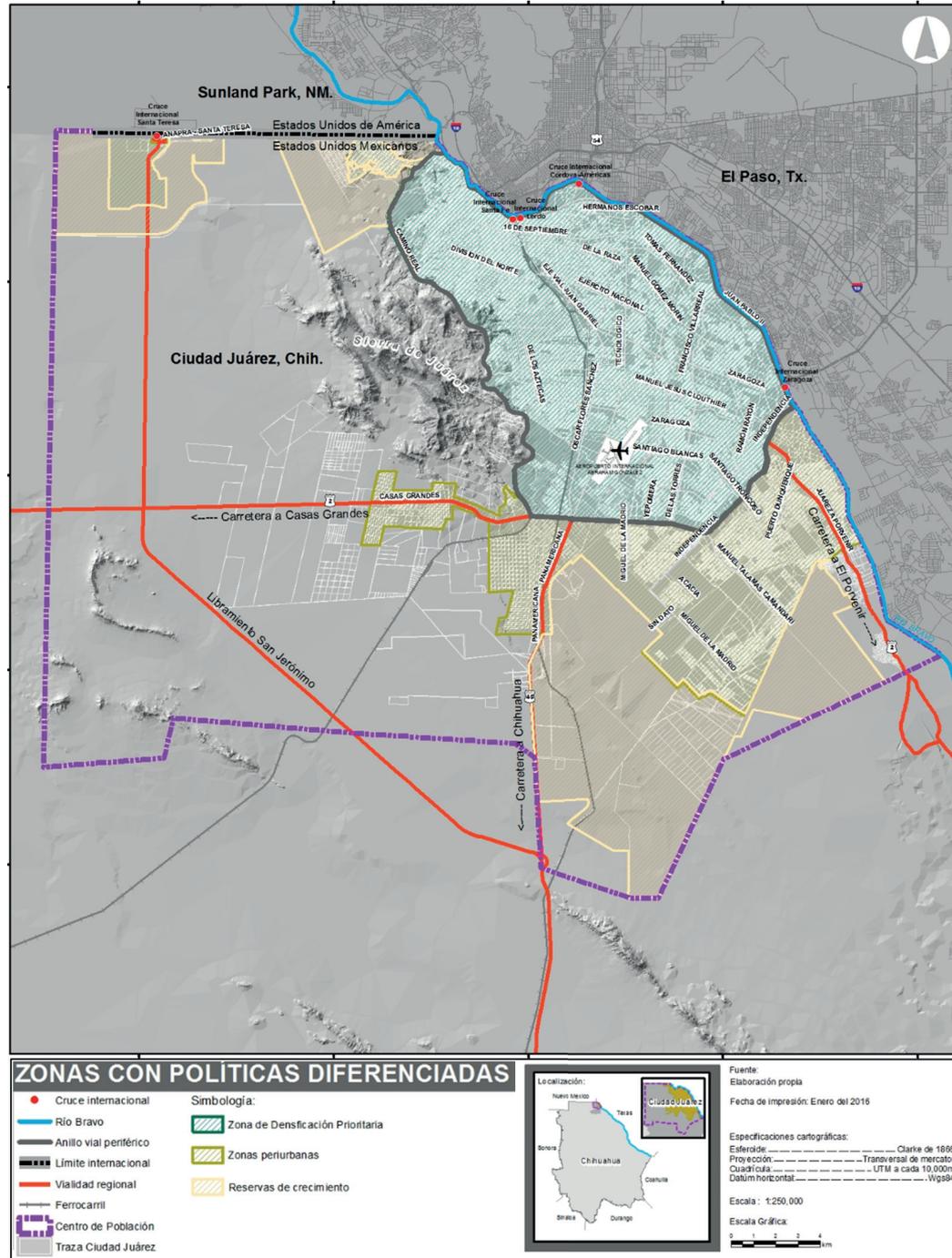
- **Protección de los recursos naturales patrimoniales:** El agotamiento de los recursos naturales y el progresivo deterioro ambiental ha obligado a pensar la forma de relacionar los procesos económico-sociales con el medio ambiente, por lo que se incorpora en esta nueva etapa el concepto de los recursos naturales patrimoniales, entendiendo por ello que todos los recursos naturales constituyen un patrimonio de los habitantes de Ciudad Juárez. Se destaca la importancia de revalorizar dichos bienes y generar apropiados procesos de explotación.

- **Espacio público:** Se crea un nuevo sistema de espacio público el cual se convierte en estructurador de todos los proyectos propuestos por parte de los desarrolladores inmobiliarios, se plantea que sea el espacio público el detonador de los proyectos inmobiliarios generando estructuras urbanas a partir de los espacios.

- **Paisaje:** Se propone declarar zonas de interés paisajístico, promover proyectos de paisaje urbano, establecer un programa permanente de conservación y reemplazo con vegetación nativa para las riberas de los ríos.

- **Estrategia de consolidación urbana:** El objetivo es limitar el desarrollo urbano en zonas marginadas, se tiene previsto impulsar la consolidación preferentemente y prioritariamente en los núcleos centrales los cuales cuentan con servicios. Como parte de este proceso de consolidación urbana se ha previsto el establecimiento y diferenciación entre zonas de densificación prioritaria y zonas periurbanas. (Ver Gráfico No. 2.7.).

Para desincentivar la aparición de nuevos desarrollos segregados y que representen una pesada carga económica se ha categorizado el desarrollo a largo plazo en las áreas periurbanas en las que también se han establecido varias subzonas determinadas en función de las necesidades más urgentes a atender, se plantea que los nuevos desarrollos en las áreas periurbanas, deben seguir una estrategia territorial basada en un puntaje básico preliminar de la aptitud de la zona para recibir nuevos desarrollos.



**Gráfico No. 2.7:** Delimitación de zonas de densificación prioritaria y zonas periurbanas.  
**Fuente y elaboración:** Ayuntamiento de Juárez, Instituto Municipal de Investigación y Planeación - Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez, 2016.



En relación a la normativa no se tiene una específica para la protección y gestión del paisaje, pero se determina a la normativa del Plan como el instrumento el cumplimiento de las estrategias previstas y está enfocada en contener las excesivas tendencias de ocupación del territorio en las que predominan la dispersión y la baja densidad poblacional, ante ello se promueve la generación de escenarios donde las decisiones de urbanización apunten a una ciudad compacta, conectada, funcional, y ordenada, además de que paralelamente se trabaja en instrumentos para la protección del paisaje y que es reflejado en la zonificación de usos de suelo. A continuación, se detalla la zonificación establecida en la normativa de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez.

**a) Zonificación Primaria:** Establecerá una serie de condiciones, restricciones, planes o reglamentos, enfocados a regular el uso de suelo, tomando en cuenta la ubicación, la extensión, el riesgo, la prevención o el carácter especial de cada territorio. El objetivo es evitar o minimizar patrones de uso de suelo desordenado, normando en forma previa los posibles usos de suelo que se establecerán en el territorio. Se han establecido las siguientes categorías:

- **Zona "U":** Urbanizable y construible de manera inmediata, se incluyen todas las zonas construidas y equipadas y todas aquellas áreas construibles, o susceptibles de desarrollarse de forma inmediata. Se permite el desarrollo y se impulsa su consolidación hacia la compactación e integración de la ciudad.

- **Zona "R":** Es urbanizable pero no construible de manera inmediata, pues está sujeta a que se habiliten estos sectores en función de un estudio técnico que avale su incorporación al desarrollo, mediante planes parciales de desarrollo urbano, dotación de infraestructura y equipamiento y a la elaboración de proyectos urbanos integrales.

- **Zona "E":** Se han determinado como áreas de conservación y preservación ecología, se encuentran fuera de los límites de la zona urbana y de la zona de reserva para crecimiento, es un área no urbanizable y no construible, las cuales se detallan en el Cuadro 2.2, las cuales se han determinado entre otros factores por sus características ecológicas, riqueza natural, potencialidades del territorio, etc.

**Cuadro No. 2.2:** Tipos de Zonas "E" del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez

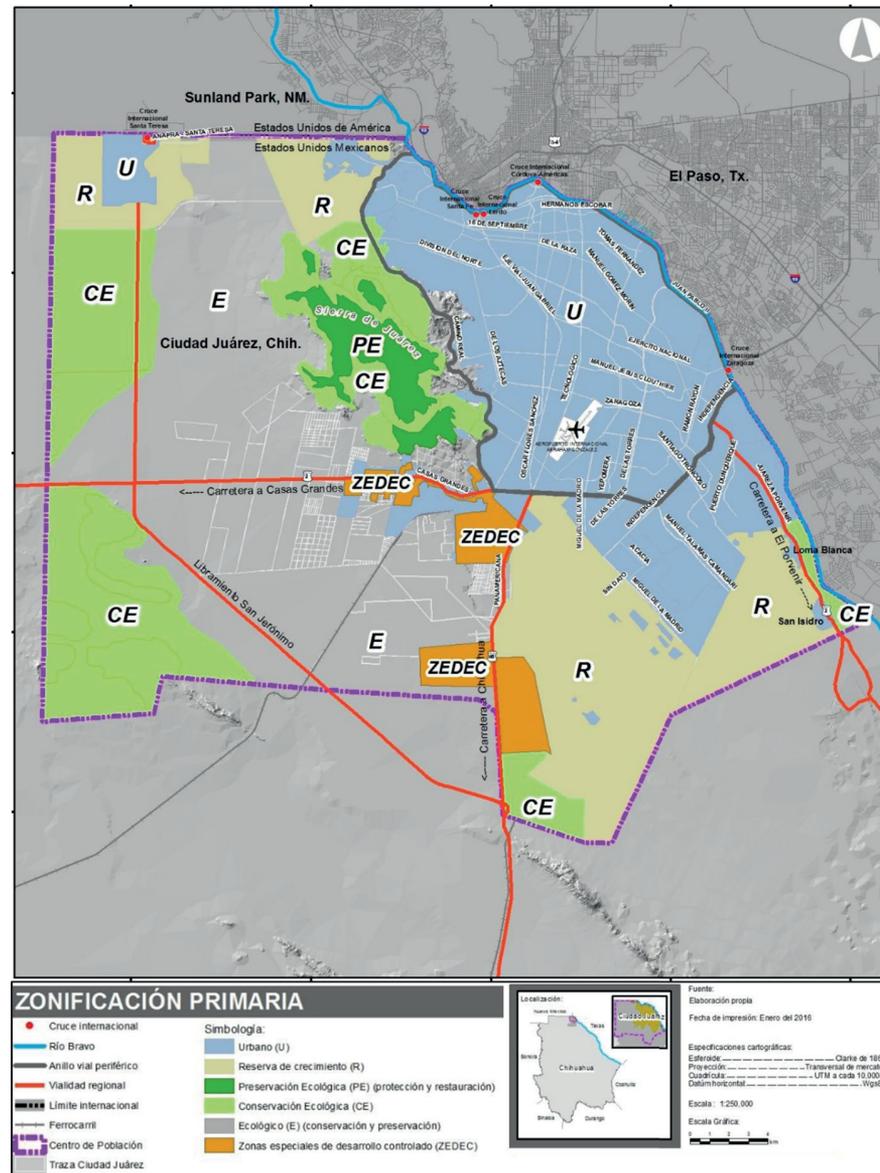
Zonas agrícolas	Para proteger el suelo con aptitud agrícola. En los predios así identificados se autorizarán únicamente las construcciones vinculadas y necesarias a la actividad agropecuaria.
Zonas mineras o extractivas.	Estos usos se autorizarán de manera excepcional y mediante el desarrollo adecuado de los estudios ambientales. Se autorizarán únicamente las construcciones vinculadas y necesarias a la actividad.
Zonas de riqueza natural.	Las zonas donde existe un valor estético (paisajístico) o ecológico. Se autorizan únicamente las construcciones o instalaciones vinculadas y necesarias a la salvaguarda del sitio o en su caso, a su aprovechamiento como parque público.
Zonas de riesgo	Las zonas que presentan riesgos: de inundación, deslaves, explosión, contaminación. A fin de evitar futuros daños materiales o humanos.
Zonas de altos costos de urbanización	Los costos pueden ser económicos, sociales, ecológicos, etc. Por tal razón no se permitirán asentamientos a fin de optimizar los recursos económicos, organizativos y técnicos con que cuenta la ciudad.
Zonas de desarrollo restringido o controlado (ZEDEC)	Estas áreas no se consideran urbanas por estar parcialmente provistas de servicios, en estas zonas deberán realizarse planes de control del desarrollo con una política restrictiva.
Zonas de Conservación Ecológica	Son aquellas áreas o elementos naturales cuyos usos actuales o propuestos no interfieren en su función ecológica y su inclusión en los sistemas naturales. Esta zona podrá tener uso pasivo, en el cual se deberán conservar las condiciones naturales.
Zona Preservación Ecológica	Es sinónimo de protección en el ordenamiento ecológico del territorio y son aquellas áreas donde se debe mantener el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos de las áreas naturales. Los usos permitidos son actividades recreativas, ecoturísticas y científicas, quedando prohibidas las actividades productivas.

**Fuente:** Ayuntamiento de Juárez, Instituto Municipal de Investigación y Planeación - Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez, 2016. **Elaboración:** Propia.



**b) Zonificación Secundaria:** Se determina para las zonas establecidas como "U", y se definen las características o condiciones para la ocupación y uso del suelo de los predios.

El siguiente Grafico muestra la Zonificación Primaria de Ciudad Juárez, establecida en su normativa.



**Gráfico No. 2.8:** Delimitación de zonas de densificación prioritaria y zonas periurbanas. **Fuente y elaboración:** Ayuntamiento de Juárez, Instituto Municipal de Investigación y Planeación - Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudad Juárez, 2016.

## 2.4.2. EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN 2014: UN MODELO TERRITORIAL PARA LA INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA (COLOMBIA) - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DAP, ALCALDÍA DE MEDELLÍN

Durante la última década del siglo XX y comienzos del siglo XXI, se formulan un conjunto de planes y programas urbanísticos como una reacción de emergencia ante problemas urbanos y sociales que surgieron en

Medellín, a partir de ello, se define un modelo para el territorio rural, para el área de transición entre el rural y el urbano y para el área urbana, atribuyéndoles diferentes funciones, tal y como se muestra en el Gráfico 2.9.

Gráfico No. 2.9: Funciones para el área urbana, rural y periurbana de Medellín.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación DAP, Alcaldía de Medellín - Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, 1997.

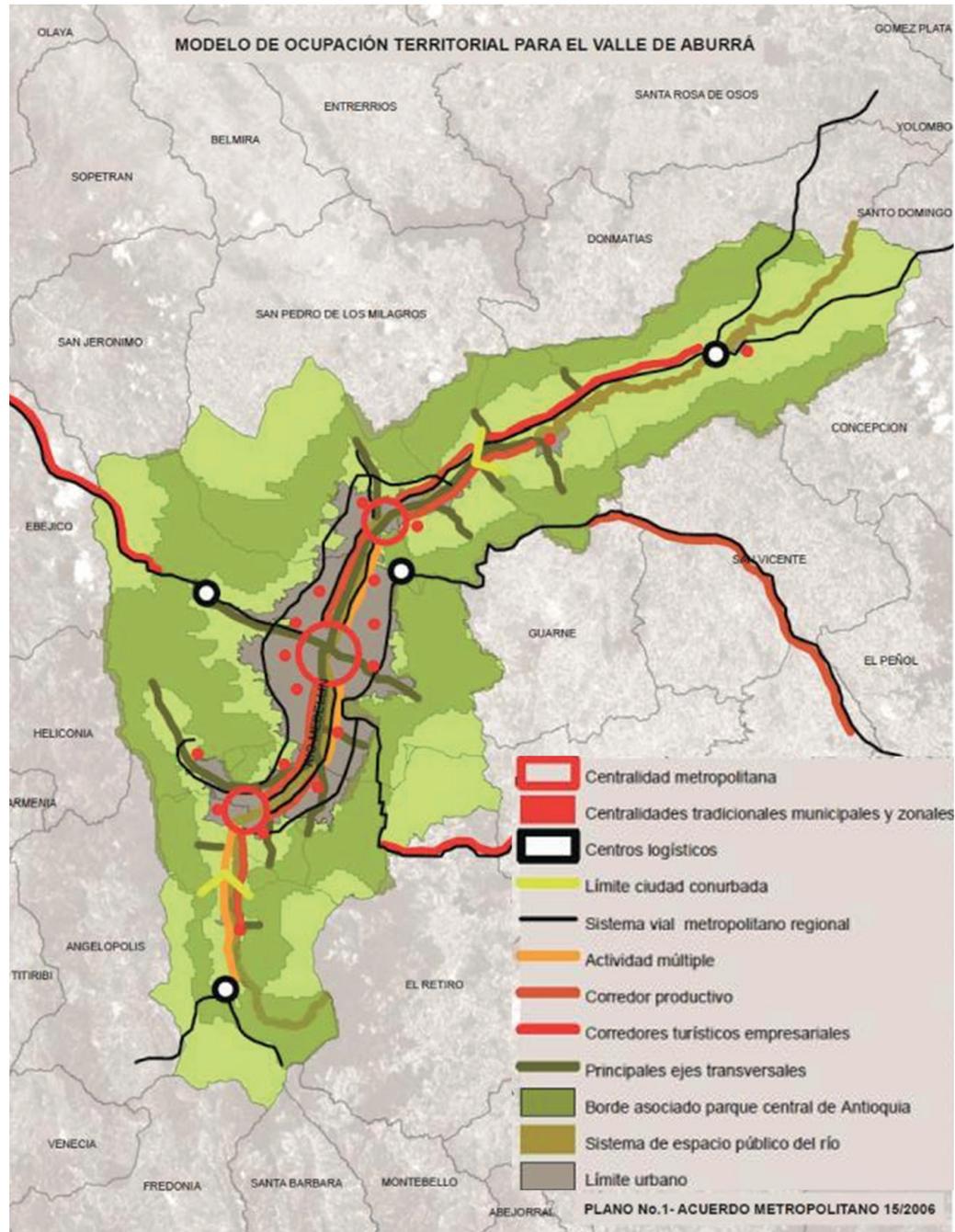
Elaboración: Propia.

Las políticas urbanas de aquel entonces fueron: i) la integración del río Medellín a la ciudad y la cualificación de las infraestructuras aledañas, ii) la incorporación del sistema hidrográfico y orográfico al sistema de espacio público, iii) la jerarquización de las áreas de actividad múltiple, iv) la recuperación del centro tradicional, v) la implementación del sistema integrado de transporte vinculado las líneas de metro; y, vi) la mezcla que equilibrada de usos del suelo.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá produce un Modelo de Ocupación Metropolitana a partir del cual se definen las primeras directrices para orientar, armonizar, direccionar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que la integran. Los principios

que orientan el Modelo son: la sostenibilidad ambiental, la competitividad regional, la solidaridad y el equilibrio territorial. De las directrices contenidas en el Acuerdo Metropolitano 015 de 2006, se deriva un conjunto de Proyectos Urbanos tendientes al equilibrio del territorio Metropolitano.

El modelo determina dos grandes bordes de protección ambiental conformados por los dos sistemas montañosos que definen el valle con el fin de garantizar el equilibrio ambiental y el control de la expansión. Igualmente, retoma el Río Medellín como el principal elemento estructurante del valle, complementado por todos los afluentes transversales.



**Gráfico No. 2.10:** Modelo de Ocupación Territorial del Valle de Aburrá.

**Fuente:** Departamento Administrativo de Planeación DAP, Alcaldía de Medellín - Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2006



De la revisión de las directrices metropolitanas de 2006, se ha producido el Plan Director Medellín Valle de Aburrá, BIO 2030, documento en el que se obtiene un conjunto de estrategias y modelos de intervención para el ordenamiento y desarrollo sostenible del territorio metropolitano en un horizonte de veinte años. El Modelo de Ocupación y la definición de ámbitos estratégicos que concentren acciones específicas se fundamenta en tres ejes estructurantes: i) medio ambiente y espacio público; ii) movilidad y transporte; y, iii) centros de actividad y hábitat.

Teniendo en cuenta las características geográficas del territorio metropolitano, el Modelo de Ocupación insiste en la consolidación de una región compacta, cuyo crecimiento se oriente hacia su interior, conteniendo la ocupación de las laderas, respetando sus recursos naturales, reduciendo los desequilibrios territoriales, la segregación social, y aprovechando las experiencias positivas en materia de intervención urbana. Adicionalmente, el modelo propone la recuperación del río Medellín y el desarrollo de su franja como una gran centralidad lineal para equipamientos, servicios y la vivienda; así como también la recuperación de las transversalidades geográficas de las quebradas de la Iguaña y Santa Elena, para conectar del valle con el oriente y el occidente de la región y el país.

En la Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (2014), se tomaron como puntos de partida el modelo anterior y se han identificado zonas que requieren de intervenciones urbanísticas para superar los problemas y carencias originados por los desequilibrios urbanos, para las cuales se han desarrollado un conjunto de medidas para alcanzar las condiciones físicas ideales y se apoyan en instrumentos como: Áreas de Actuación Urbanística, Macroproyectos Urbanos, Planes Parciales, Proyectos Urbanos Integrales (PUI), etc.

La más importante de estas áreas es el borde urbano-rural, debido a su cualidad estructurante desde los puntos

de vista ecológico, ambiental, hidrográfico, paisajístico y agrario; esta parte del territorio concentra un conjunto de valores cuya existencia futura está en amenaza por su condición limítrofe y por las dinámicas de ocupación dispersa y de extensión de la periferia, que obedecen a distintas formas de crecimiento urbano y metropolitano. Una proporción importante de esta área de borde presenta desequilibrio de los sistemas naturales, además de pérdida de valores naturales y paisajísticos.

En este sentido, se ha definido varios criterios de intervención, entre los que se destacan; i) Preservar el paisaje como un valor ambiental, cultural y como un activo económico, mediante la configuración de un cinturón verde que incluya una red de espacios protegidos; y, ii) Contener el consumo indiscriminado de suelo y orientar el desarrollo equilibrado y el mejoramiento integral de las áreas del borde urbano que presenten condiciones territoriales adecuadas.

De igual importancia se considera la franja del río Medellín, que configura el Corredor Metropolitano y de Servicios, por sus cualidades estructurantes en términos ambientales, hidrológicos, pero también de infraestructura, requiere actuaciones urbanísticas combinadas, centradas en: i) Recuperar el carácter ambiental del río, ii) Reutilizar, poblar y fortalecer la centralidad longitudinal del corredor, para lo cual se propone: a) Regresar la naturalidad al borde del río, b) Desarrollar la ciudad hacia adentro, c) Articular lo existente con lo nuevo.

Otra de las Áreas de Intervención Estratégica es la Franja Centro Oriental y Occidental, transversal al Río Medellín, que corresponde a los corredores de las quebradas: La Iguaña y Santa Elena. Estos son dos elementos importantes de la cuenca del río Medellín, que hacen parte tanto del sistema hidrológico, como de la estructura ecológica, y como tales, tienen valores determinantes del equilibrio ambiental del territorio. Los criterios que orientan la transformación de la franja centro oriental y occidental están relacionados con: i) Buscar el equilibrio

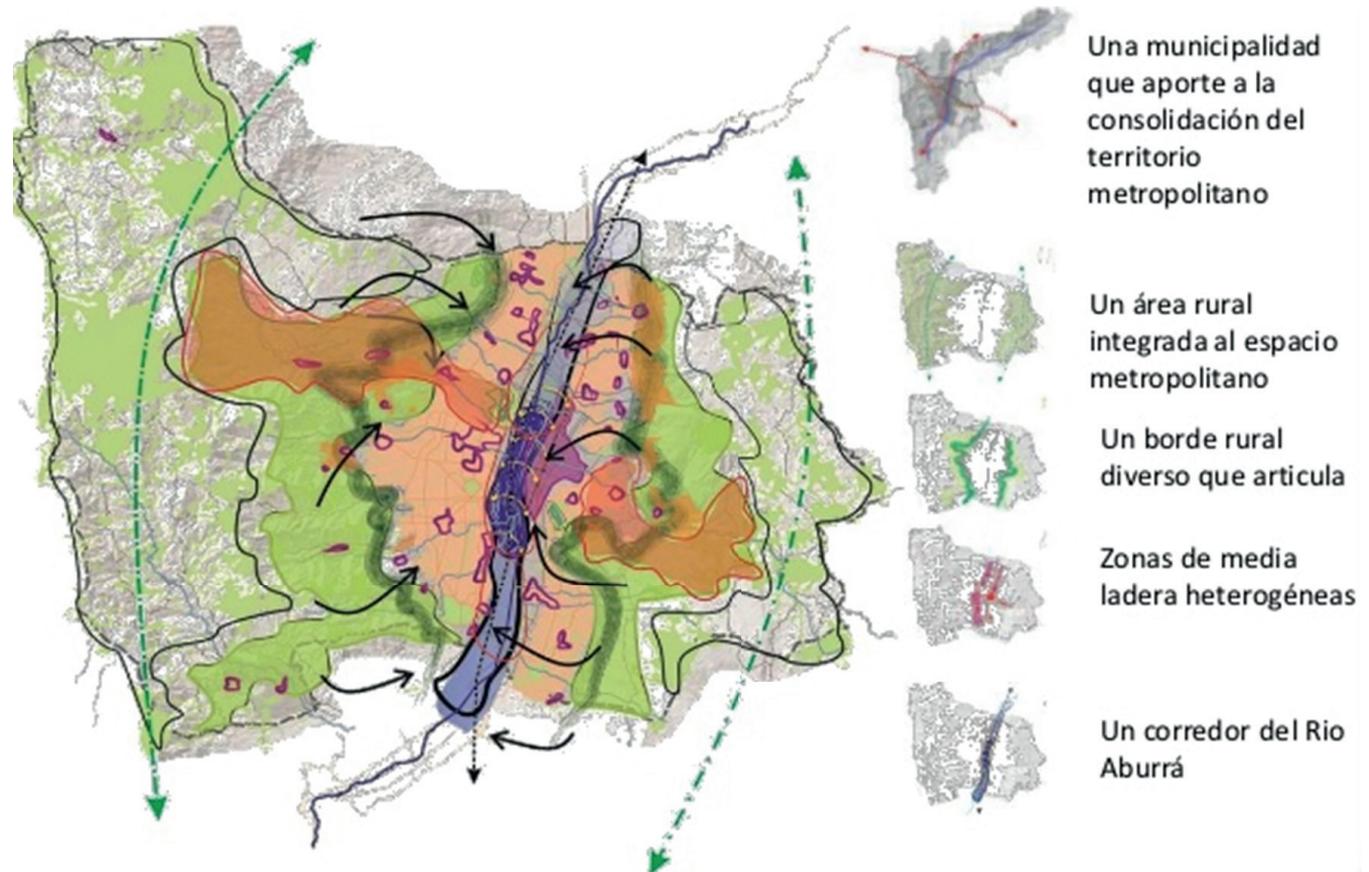
ambiental y la conectividad ecológica, ii) La renaturalización de las márgenes de las quebradas para el disfrute público.

Las conexiones transversales y longitudinales de la ciudad con sus bordes urbanos y la región, buscan promo-

ver el mejoramiento integral y la superación de las carencias en infraestructura, equipamiento y espacio público.

A continuación, se muestra el Modelo de Ocupación Territorial del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014.

**Gráfico No. 2.11:** Modelo de Ocupación Territorial del Plan de Ordenamiento Territorial 2014.



**Fuente y elaboración:** Departamento Administrativo de Planeación DAP, Alcaldía de Medellín, 2014



No se tiene una normativa específica para la protección y gestión del paisaje, pero respecto a la Normativa del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, se estructura en base a: i) el componente general que contiene lo referente a la clasificación de suelo, la estructura ecológica, las áreas de amenaza o riesgo, etc. ii) el componente urbano y rural establece los usos de suelo, tratamientos, aprovechamientos y obligaciones para cada ámbito; y, iii) establece un sistema institucional y de gestión para la equidad territorial, ambiental, gestión de riego, cambio climático, participativo e institucional. Se determinan estrategias territoriales en base a la clasificación de suelo establecida, de las cuales las que se destacan por la incidencia que tienen en el paisaje, son las siguientes:

- Implementar el cinturón verde metropolitano y concretar un sistema ecológico estructurante metropolitano como base natural prestadora de servicios ecosistémicos y como estrategia adaptativa a la situación de cambio climático.
- Priorizar las áreas de intervención estratégica: Corredor del río, Cinturón verde metropolitano y las transversalidades, a través de actuaciones urbanas integrales.
- Consolidar el subsistema de espacio público, incorporando las áreas de la estructura ecológica principal susceptibles de aprovechamiento.
- Implementar instrumentos de gestión, tendientes a la protección, rehabilitación y sostenibilidad del patrimonio cultural y natural sus zonas de influencia.
- Intervenir los suelos suburbanos, tales como centros poblados, corredores viales suburbanos, áreas para equipamientos, áreas de alta presión en transformación y aquellas que requieren mejoramiento del hábitat rural y sostenibilidad ambiental, a través de la implementación de Unidades de Planificación Rural.
- Establecer la política de sostenibilidad de los suelos rurales promoviendo el reparto equitativo de cargas y beneficios con los suelos urbanos.

- En el borde urbano, implementar el programa de Mejoramiento integral de barrios, priorizando las áreas con condiciones de riesgo y mayor vulnerabilidad socioeconómica, ambiental y urbanística.
- En el borde rural, crear un sistema de ecoparques de borde, a través del cinturón verde metropolitano, con el fin de proteger las áreas de valor paisajístico y ambiental, contener la expansión urbana y desestimular la suburbanización.
- En la ladera urbana, implementar corredores verdes para la movilidad y la conectividad
- Ecológica y paisajística, en pro del equilibrio entre las funciones ambientales y la ocupación urbana.
- Regular y controlar la responsable mezcla de usos con la puesta en marcha de Protocolos Ambientales y Urbanísticos – PAU - para mitigar los impactos sociales, ambientales y urbanísticos entre los diferentes usos del suelo.
- Cualificar los barrios y las centralidades, promoviendo la compacidad urbana, con la proximidad de los lugares de habitación, trabajo y los servicios urbanos entre sí, mediante proyectos urbanos integrales en el ámbito de ladera, priorizando la localización de equipamientos, espacios públicos e infraestructuras.
- En el Río, ejecutar el proyecto Parques del Río Medellín con el fin de generar espacio público de escala municipal, que recupere y potencie los valores ambientales y urbanísticos de la ciudad y contribuya a la disminución del déficit de espacio público.

En la normativa se clasifica el suelo urbano, rural y de expansión, siendo que este último tiene subcategorías de la siguiente manera: i) suelo de expansión para el desarrollo mismo que se habilita para el uso urbano durante la vigencia del plan, ii) suelo de expansión para el mejoramiento, las cuales, por su uso inadecuado, explotaciones mineras y otras actividades que han degradado el paisaje requieren someterse a un tratamiento integral. Asimismo, se establece una categoría denominada "suelo de protección al interior del suelo urbano y de expansión urbana", el cual, por sus características geográficas, pai-



sajísticas, ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse; las mismas condicionantes se dan para el suelo de protección rural.

Se consideran los siguientes lineamientos paisajísticos:

**I. Mantenimiento:** Actuaciones orientadas a la consolidación y preservación del conjunto de elementos y calidades del paisaje en aquellas áreas donde este atributo, presenta adecuadas condiciones físicas, ambientales y funcionales, que requieren intervenciones mínimas para asegurar su permanencia y uso adecuado por parte de la población. Esta actuación propone acciones de reparación continua o preventiva para la conservación de los elementos que componen el paisaje.

**II. Mejoramiento o recuperación:** Este tipo de actuación está orientada a regenerar las condiciones existentes y atributos espaciales de los valores urbanísticos, paisajísticos, históricos y culturales, para recuperar sus condiciones originales y recomponer los elementos que por intervenciones inadecuadas no están acordes con las características del entorno, optimizando sus características físicas y estéticas, aprovechando su potencial como área de esparcimiento.

**III. Restitución:** Esta actuación está orientada a la rehabilitación física y al restablecimiento de sus condiciones espaciales que han sido destruidas o alteradas debido a una ocupación indebida o privatización.

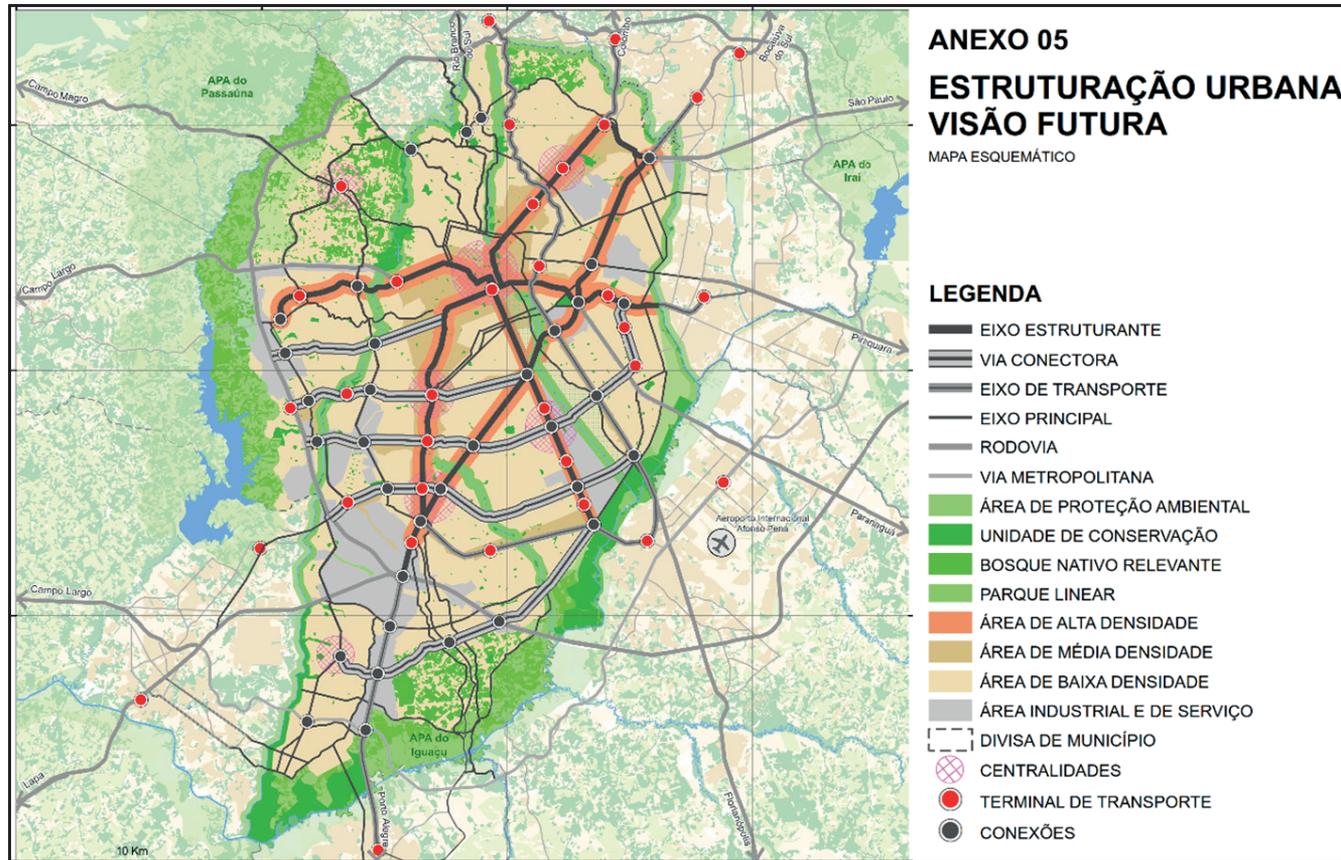
### **2.4.3. CURITIBA: UNA EXPERIENCIA DEL PLANEAMIENTO URBANO, 2014 (BRASIL) - CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA.**

Se destaca el planeamiento urbano de esta ciudad por su innovación, creatividad, soluciones de sus problemas; conocida como una ciudad sostenible, cuyo principio fundamental se basa en el respeto al medio ambiente y a la escala humana, demostrando que las ciudades no necesitan, soluciones extravagantes y onerosas para su gestión. A continuación, se describen los eficaces instrumentos de planeamiento urbanístico aplicados en Curitiba.

En Curitiba, la Zonificación y el Uso de la Tierra definen reglas para construcción e implementación de actividades, que son muy utilizados como un mecanismo para efectuar la planificación urbana y esbozar las demás políticas públicas; es una herramienta que se asocia con la legislación ambiental o de conservación, que caracterizan a determinadas zonas urbanas, con una o dos funciones predominantes.

A continuación, se muestra en el Grafico No. 2.12, el modelo de estructuración urbana de Curitiba.

Gráfico No. 2.12: Modelo de estructuración urbana de Curitiba, 2015.



Fuente y elaboración: Câmara Municipal de Curitiba - Plan Director de Curitiba, 2015

La creación del Anillo de Conservación Ambiental de la Salud, es un área protegida que fue creada a lo largo de las grandes cuencas fluviales, con la imposición de parámetros constructivos y la adjudicación de diferentes medidas compensatorias (tales como la transferencia de potencial constructivo) para fomentar la conservación del drenaje completo de los ríos y arroyos.

A partir del principio de que la ocupación y usos de suelo en la ciudad puede ser inducido se definieron zonas: i)

predominantemente residenciales, ii) ejes estructurantes, iii) ejes de densidad, iv) las áreas mixtas de la ocupación, tolerando la ocupación en áreas de protección de medio ambiente dentro de los parámetros establecidos en la zonificación ecológico-económica.

La política urbana de la ciudad de Curitiba, en relación a las cuestiones ambientales es apoyada por varias Leyes y Decretos que establecen criterios y parámetros para el uso y la ocupación de tierras. Con el objetivo de la



preservación, el mantenimiento y la restauración, la legislación termina siendo, en la mayoría de los casos, bastante restrictiva. Por esta razón, la ocupación formal de los edificios afectados por algún factor ambiental tiende a ser limitado o incluso inhibido. Sin embargo, para compensar esta limitación, la política de la municipalidad ofrece incentivos tributarios y fiscales, facilita los parámetros constructivos y permite la transferencia de potencial constructivo de estas propiedades hacia otras áreas.

Los factores ambientales de la Legislación, se pueden resumir en cinco tipos: i) De bosques, ii) Áreas de protección ambiental, iii) Áreas de preservación permanente, iv) Áreas de drenaje y v) Áreas de inundación. El bosque es quizás el factor ambiental que tiene los mayores incentivos fiscales y constructivos de la legislación municipal. A cambio de la preservación, se proporcionan los parámetros especiales de ocupación como aumentar el número de pisos, permitir los usos más allá de los establecidos en la ley de zonificación y la transferencia de potencial constructivo, en función de la superficie de terreno, el alcance de la cobertura de la zona de bosque donde se encuentra la propiedad y se provea por parte del municipio.

Si bien no se tiene una normativa específica para la protección y gestión del paisaje, se ha determinado en el Acuerdo del 17 de diciembre de 2015, la realización obligatoria de los Planes Sectoriales, que gestionan los proyectos y acciones a ser implementadas, aquellos de interés son: el Plan Sectorial de Desarrollo Ambiental y de Conservación de la Biodiversidad y el Plan Sectorial de Saneamiento Básico. Asimismo, se determinan en un segundo nivel los Planes Estratégicos, que contemplan acciones y proyectos específicos, con temas determinados dentro de un área de actuación, los cuales son previstos en los Planes Sectoriales y cuyo desarrollo es en cascada y en concordancia con el Plan Director, siendo los de interés: el Plan de Paisaje Urbano, Plan Estratégico de Arborización Urbana, Plan de Gestión Integrada y Recuperación de Recursos Hídricos.

Respecto a la planeación urbana y su vinculación con el paisaje se han identificado las siguientes estrategias:

- Promover la calidad de vida y el medio ambiente;
- Reducir las desigualdades y la exclusión social;
- Integrar la política física territorial y ambiental con la política socioeconómica;
- Controlar el uso y ocupación del espacio de la ciudad;
- Fomentar la preservación del patrimonio cultural;
- Fortalecer la identidad y el paisaje urbano, manteniendo escalas de ocupación compatibles con sus valores naturales, culturales, históricos y paisajísticos;
- Reducir los impactos sociales, económicos y ambientales en áreas de riesgo y aumentar la resiliencia de la metrópoli frente a eventos climáticos severos derivados del cambio climático;
- Promover la conservación y recuperación de los ambientes naturales.

Para la ocupación de las zonas a urbanizar se considera los siguientes principios: i) valorización del soporte natural como elemento estructurante de la ciudad y su paisaje urbano, con la búsqueda del equilibrio entre el ambiente natural y el construido, ii) integración entre el transporte colectivo, uso y ocupación del suelo y sistema viario, iii) mejora del sistema integrado de transporte con la creación de ejes que, en conjunto con los existentes, propicien nuevas conexiones y alternativas de desplazamiento, además de definir compartimentos urbanos, iv) pluralidad de funciones y actividades en los compartimentos urbanos, v) integración metropolitana con la definición de ejes de transporte.

Sobre el patrimonio natural se determina la necesidad de: i) promover la sustentabilidad ambiental para incentivar, proteger, conservar, preservar, restaurar, recuperar y mantener la calidad del paisaje urbano, ii) elaborar e implementar planes, programas, proyectos, acciones de protección y educación ambiental y paisajística para promover la educación ambiental contribuyendo a la conservación y recuperación del patrimonio natural,



iii) definir, áreas prioritarias para la protección, conservación, preservación y recuperación de la calidad ambiental, el equilibrio ecológico y paisajístico, adoptar la cuenca hidrográfica como unidad territorial de gestión y planificación ambiental, iv) identificar y crear unidades de conservación para la protección de manantiales, ecosistemas naturales, biodiversidad, recursos genéticos y otros bienes naturales y culturales, estableciendo normas específicas a ser observadas en esa área, v) evaluar y perfeccionar incentivos constructivos y fiscales para la preservación, conservación y recuperación del patrimonio natural y cultural, vi) determinar las áreas susceptibles a la ocurrencia de procesos geológicos o hidrológicos que generen riesgos a la población, vii) incentivar la creación de Reservas Particulares del Patrimonio Natural Municipal (RPPNM) y de corredores verdes urbanos entre propiedades privadas contiguas, para garantizar la conservación de los ecosistemas naturales, establecer normas, estándares e incentivos a la implantación de “tejados verdes”, sistemas de cobertura de edificaciones en los que se plantan vegetación, viii) incentivar la construcción de “paredes verdes”, como compensación ambiental, en las edificaciones públicas y privadas, ix) promover la creación de un fondo metropolitano para la conservación de la naturaleza para garantizar la resiliencia, provisión de agua y condiciones adecuadas a la adaptación del cambio climático, x) promover la implantación de parques de vecindad en áreas verdes que permean el tejido urbano de apropiación colectiva, pública o privada, proyectadas y preservadas en conjunto con la comunidad;

El paisaje urbano se entiende como la configuración visual de los espacios libres y construidos, en sus contextos históricos, ambientales, sociales, culturales y económicos, tiene su política municipal definida con los siguientes objetivos: i) fortalecer el concepto de que el paisaje urbano es inherente y fundamental al derecho a la ciudad, siendo componente en la producción del espacio urbano, ii) garantizar al ciudadano el derecho de disfrutar del paisaje, iii) posibilitar al ciudadano la

identificación y lectura del paisaje y de sus elementos constitutivos, naturales y culturales, iv) calificar el espacio urbano para fortalecer la identidad de la ciudad, v) respetar la diversidad en el tratamiento del paisaje urbano por la importancia del lugar en el contexto social, histórico, cultural, urbano y ambiental, resaltando e identificando las características que le confieren singularidad o especialidad.

Se determina la necesidad de contar con un Plan de Paisaje Urbano, el cual deberá ser elaborado para el establecimiento de un modelado de composición de los espacios públicos para orientar la planificación de la ciudad, desarrollar, articular e implementar instrumentos técnicos, institucionales y legales para la planificación y la gestión del paisaje urbano, asegurar la calidad visual de los diversos elementos que lo constituyen, instituir instrumentos de evaluación y monitoreo del paisaje urbano, instituir mecanismos de participación de la población en la identificación, valorización, preservación, conservación y protección del paisaje urbano y marcos referenciales.

Cabe indicar que la planificación de la ciudad de Curitiba es netamente urbana y no se considera el suelo rural en la aplicación de sus políticas, estrategias e incentivos de planificación.

En este Capítulo se ha abordado el tema de la planificación, valoración y gestión del paisaje y sus herramientas e instrumentos para conseguir tal propósito, en este contexto existen metodologías para su diagnóstico y valoración que permiten planificarlo y en función de ello tomar decisiones en los procesos de ordenación del territorio proyectando objetivos de calidad paisajística que ayuden a conservar, mantener, recuperar, rehabilitar y gestionar de diversas maneras el territorio.

En este contexto se han analizado tres metodologías sobre planificación y valoración del paisaje considerando que la más didáctica y que recoge diversos análisis



de la base paisajística es la Metodología para análisis y valoración del paisaje y su inserción en el proceso de toma de decisiones, de Gómez Orea y Gómez Villarino (2012), un aspecto importante que esta metodología establece son los instrumentos de gestión ambiental ya que a través de estos instrumentos se puede evaluar el nivel de cumplimiento de las directrices ambiental y paisajísticas en la planificación del territorio.

Se aborda también un análisis de tres casos de ordenación del territorio en Latinoamérica, en los que se ha tratado el tema del paisaje como un componente del territorio que es objeto de protección y gestión, cuyas políticas, estrategias y criterios técnicos empleados para este fin se ve reflejado en la normativa. Es el caso de Ciudad Juárez en México y Medellín en Colombia, cuya planificación da una especial importancia a las políticas y estrategias que eviten la expansión de la ciudad, incorporando medidas para las áreas periurbanas que permitan la protección de aquellas zonas de interés paisajístico y ambiental, con buenos ejemplos como la creación de zonas de protección en las que se establecen tratamientos de mantenimiento, mejora, rehabilitación, o áreas de amortiguamiento determinadas como anillos verdes, las cuales evitan la expansión de la ciudad. En el caso de la ciudad de Curitiba en Brasil, su planeamiento enfocado netamente en el tema urbano, demuestra que con políticas pensadas en sostenibilidad y conservación del territorio, específicamente para aquellas áreas de interés por sus diversos valores se puede tener una planificación urbana que responde coherentemente a las necesidades de la ciudad y sus habitantes a la vez que se gestiona el suelo mediante

sistemas de compensación y restricción adecuadas a las dinámicas de crecimiento de la ciudad, las políticas de paisaje únicamente se establecen para el área urbana, determinado en esta zona áreas de interés paisajístico. Es conveniente y acertado lo hasta aquí analizado en materia de paisaje, su planificación, valoración y gestión, así como se ha evidenciado la completa necesidad de incluir la variable paisajística a los procesos de ordenación del territorio para tener mayor sensibilidad y criterio en las propuestas, situación que se ve reflejada en los análisis de Ciudad Juárez, Medellín y Curitiba. Es importante que, tanto desde la ordenación territorial como desde la ordenación urbanística, se puedan insertar estos procesos de valoración del paisaje para la toma de decisiones, pues permitirá planificar de mejor manera aquellos territorios en proceso de cambio que son los que precisamente interesa en el presente trabajo, todo esto con fines de protección y gestión de los paisajes que contienen estas áreas adyacentes a la ciudad.

Hasta aquí se ha realizado un análisis de los conceptos, normativas y planificación y gestión del paisaje en el contexto internacional, siendo evidente que, para el planteamiento de la propuesta respecto al planteamiento de criterios y lineamientos básicos para la construcción de una normativa de protección de paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, se pueda determinar el enfoque que se le ha dado a los temas de paisaje en el Ecuador, por lo que en el siguiente Capítulo, se abordara un análisis exhaustivo de la legislación ecuatoriana y las determinaciones establecidas para gestión y conservación del paisaje.

## CAPITULO 3

# EL PAISAJE EN EL ECUADOR





## CAPÍTULO III: EL PAISAJE EN EL ECUADOR

---

En el Capítulo anterior, se abordaron temas relacionados con la planificación, valoración y gestión del paisaje, considerando necesario incluirlo en los procesos de toma de decisiones en el ordenamiento del territorio, pues así se adquiere sensibilización respecto al paisaje, su protección y gestión; incorporando en el proceso objetivos paisajísticos que permitan su conservación, mejora, rehabilitación, etc., partiendo de un diagnóstico de la base paisajística para en lo posterior clasificarlo y evaluarlo, lo que permitirá determinar aquellas zonas que en el proceso de ordenación del territorio requieren de especial atención por los diversos valores que poseen y aquellas en las que se puede permitir su intervención por la resiliencia que tienen. Las políticas, planes, programas y proyectos; se consideran como instrumentos para su planificación y gestión siempre y cuando estas estén enfocadas con el tema paisajístico.

También se determinaron otros instrumentos que permiten la gestión y puesta en valor del paisaje como es el caso de los atlas de paisaje, catálogos de paisaje y cartas de paisaje y se revisaron casos concretos en Latinoamérica sobre planificación del territorio, políticas y estrategias de planificación que han incidido en el paisaje y cómo estas se proyectan para alcanzar el desarrollo de la ciudad, considerando para el efecto que todas estas herramientas tienen incidencia en el paisaje, pues están directamente vinculadas con el territorio y las actuaciones que allí se permitan.

En este contexto; y luego de haber analizado al paisaje desde su concepción, los convenios, acuerdos internacionales en las que se reconoce la importancia de su protección y las leyes que así lo permiten en el ámbito internacional, específicamente en Europa y algunos casos en Latinoamérica, se ha considerado pertinente y necesario realizar una investigación sobre la legislación que se encuentra en vigente en el Ecuador y que tiene incidencia en el paisaje, con la finalidad de establecer si estas regulaciones de carácter nacional han permitido la conservación, mantenimiento, recuperación o en su caso mejora del paisaje.

Se ha analizado sobre del reparto competencial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), determinaciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, pues estas competencias tienen incidencia territorial, siendo sin duda la más importante por lo que implica en el territorio aquella determinada para los GAD cantonales y referente a *"...regular y controlar el uso y ocupación del suelo..."*; entonces es este nivel de gobierno el encargado de mantener, recuperar, conservar y gestionar del paisaje tanto en el contexto urbano como rural, por lo que en el presente Capítulo será necesario se analizar la metodología aplicada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con la finalidad de determinar si el paisaje es un componente que se considera en las



fases de diagnóstico, propuesta y gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, pues como se había mencionado es en estas herramientas de planificación donde cabe la posibilidad de incorporar objetivos de calidad paisajística que permitan su protección y gestión. Finalmente se ha analizado el caso del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuen-

ca, para establecer cuál es el nivel de importancia que se le han otorgado a la planificación y gestión del paisaje, todo esto con la finalidad de obtener los suficientes criterios que permitan establecer los lineamientos básicos para la elaboración de una Normativa de Protección de Paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

### 3.1. LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL ECUADOR EN MATERIA DE PAISAJE.

El Ecuador no dispone de una legislación específica en materia de paisaje, como es el caso de los países europeos y cuyos ejemplos representativos fueron analizados en el Capítulo 1, sin embargo, se dispone de un compendio de leyes sectoriales que inciden en el ordenamiento, protección y gestión del paisaje.

A continuación, se realiza un análisis de la legislación que se encuentra vigente en el Ecuador y que tiene incidencia en la protección y gestión del paisaje, considerando para el efecto el orden jerárquico de aplicación de estas y que se encuentra establecido en el Artículo 425 de la Constitución Política del Ecuador. Las leyes que se ha considerado pertinente analizar son: i) La Constitución Política del Ecuador, Registro Oficial No. 449, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008; ii) el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010; iii) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306, Quito, Ecuador, 22 de octubre de 2010; iv) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, Registro Oficial No. 790, Quito, Ecuador, 5 de julio de 2016; v) Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Registro Oficial No. 711, Quito, Ecuador, 14 de marzo de 2016, vi) Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Registro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004; vii) Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador, Re-

gistro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004; viii) Codificación de la Ley para la preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, Registro Oficial No. 418 de 9 de marzo de 2009, ix) Ley de Caminos, Registro Oficial No. 285 de 7 de Julio de 1964; y, Ley de Patrimonio Cultural, Registro Oficial No. 465 de 19 de noviembre de 2004, las cuales por los ámbitos que norman tienen incidencia en la protección y gestión del paisaje.

Para su análisis y con la finalidad conocer aquellos ámbitos de cada Ley que tienen incidencia con el paisaje, se ha compilado la información en el Cuadro No. 3.1, el cual se muestra a continuación; concluyendo que si existe un amplio marco legal en relación a la protección y gestión del paisaje, sin embargo este se encuentra disperso en la legislación, por lo que es importante que desde la Planificación Nacional se establezca la necesidad de contar con un Plan Nacional de protección del Paisaje que permita compilar todos los criterios para su protección que se encuentran dispersos a la vez que establezca el marco legal para que cada gobierno autónomo descentralizado pueda formular sus correspondientes planes de paisaje y su normativa vinculante que propenda a la protección, puesta en valor y gestión de este importante recurso.



**Cuadro No. 3.1:** Análisis de la legislación vigente en materia del paisaje en el Ecuador

LEY	AÑO	TIPO	NIVEL DE APLICACIÓN	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	REFERENCIA DE ARTICULOS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	APORTE PARA LA GESTIÓN DEL PAISAJE
<b>Constitución de la República del Ecuador</b> , Registro Oficial No. 449, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008.	2008	Nacional	Gobierno Central Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Provinciales, Cantonales, Parroquiales, Regimenes Especiales, Distritos Metropolitanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El territorio ecuatoriano es una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales y legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales.</li> <li>- Reconoce que la existencia de los paisajes culturales.</li> <li>- Protección de la naturaleza mediante el respeto, mantenimiento y regeneración de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.</li> <li>- Promover el ordenamiento territorial equilibrado y equitativo.</li> <li>- Se determinan principios ambientales entre los que se destacan las políticas de gestión ambiental, de obligatorio cumplimiento o en todo proyecto con incidencia territorial y en los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>- <b>El patrimonio del Ecuador comprende las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo Valor está determinado desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico y se constituyen áreas que requieren protección, conservación, recuperación y promoción.</b></li> <li>- Se establece una organización territorial del estado en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales, regimenes especiales y distritos metropolitanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección del patrimonio natural y cultural del país.</li> <li>- Equilibrio entre lo urbano y lo rural</li> <li>- Preservación del medio ambiente, conservación de ecosistemas, prevención del daño ambiental y la recuperación despacio es naturales degradados.</li> <li>- Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable para garantizar el acceso equitativo permanente y de calidad al agua, aire, suelo, beneficios de los recursos del subsuelo y el patrimonio natural.</li> <li>- Adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso de suelo que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes.</li> <li>- El manejo y administración de las áreas naturales protegidas y zonas intangibles está a cargo del estado central.</li> <li>- Reparto competencial para los gobiernos autónomos descentralizados con incidencia económica, social y territorial.</li> </ul>	Artículo 3, 4, 14, 30, 31, 56, 60, 71, 242, 261, 262, 263, 264, 267, 275, 395, 397, 404, 415	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Desarrollo (Artículo 280)</li> <li>Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial. (Artículos 262, 263, 264, 267)</li> <li>Competencias exclusivas para los gobiernos autónomos descentralizados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reconocimiento del territorio con valores ambiental, científico, cultural y paisajístico que deben conservarse.</li> <li>✓ La protección a la naturaleza.</li> <li>✓ El ordenamiento territorial como política de estado.</li> <li>✓ Reconocimiento de políticas de gestión ambiental.</li> </ul>



LEY	AÑO	TIPO	NIVEL DE APLICACIÓN	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	REFERENCIA DE ARTICULOS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	APORTE PARA LA GESTIÓN DEL PAISAJE
<b>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización</b> , Registro Oficial No. 303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010.	2010	Nacional	Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Provinciales, Cantonales, Parroquiales, Distritos Metropolitanos	<p>Regula el ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de la política pública, estableciendo directrices en relación a la planificación del desarrollo y al ordenamiento territorial.</p> <p>Establece en la naturaleza jurídica, funciones, competencias exclusivas determinadas en la constitución, las atribuciones de los consejos y de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, regímenes especiales y distritos metropolitanos.</p>	<p><b>Reconoce la Facultad Normativa en función de sus competencias y para cada una de las circunscripciones territoriales</b>, de los diferentes niveles de gobierno, es decir la capacidad para emitir normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones.</p> <p><b>Establece la normativa para la distribución de los recursos financieros</b> de los gobiernos autónomos descentralizados.</p> <p><b>Disposiciones especiales para los gobiernos autónomos descentralizados municipales</b> y distritos metropolitanos, Respecto a la competencia establecida en el Artículo 55 sobre <i>"...A preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines..."</i>, en el Artículo 144, se determina esta competencia como exclusiva de los GAD municipales; haciendo referencia a la preservación como: <i>"...Conjunto de acciones que permitan su conservación, defensa y protección..."</i>; al mantenimiento o como una garantía de su sostenimiento integral en el tiempo y a la difusión como la propagación permanente en la sociedad de los valores que representa dicho patrimonio.</p>	Artículo 7, 30-104, 105-150, 167-273,	<p>Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial. (Artículos 32, 42, 55, 65)</p> <p>Ejercicio de las competencias exclusivas para los gobiernos autónomos descentralizados.</p> <p>Facultad Normativa</p> <p>Normas generales para la gestión de los recursos financieros.</p>	<p>✓ Establecimiento de directrices para el ejercicio de competencias a los GAD</p> <p>✓ Reconocimiento de la facultad normativa, sustento legal para la formulación de una normativa para la protección y gestión del paisaje.</p> <p>✓ Gestión de recursos financieros necesarios para la protección y gestión del paisaje.</p> <p>✓ Establecimiento de directrices específicas para los gobiernos autónomos descentralizados municipales respecto a la planificación y gestión del territorio.</p> <p>✓ Competencia del control y regulación del uso y ocupación de suelo en el cantón lo que permite la formulación de una normativa para la protección y gestión del paisaje.</p> <p>✓ Gestionar el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón de manera concurrente por medio de una mancomunidad o consorcio.</p>



LEY	AÑO	TIPO	NIVEL DE APLICACIÓN	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	REFERENCIA DE ARTICULOS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	APORTE PARA LA GESTIÓN DEL PAISAJE
<b>Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas</b> , Registro Oficial No. 306, Quito, Ecuador, 22 de octubre de 2010.	2010	Sectorial	Gobierno Central Gobiernos Autónomos Descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organiza, norma y vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y regula su funcionamiento o en los diferentes niveles del sector público en el marco del régimen de desarrollo, el régimen del Buen Vivir y las garantías y derechos constitucionales.</li> <li>Articula y coordina la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los gobiernos autónomos descentralizados pueden formular y ejecutar políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las cuales serán incorporadas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicte para tal efecto.</li> <li>Promueve el equilibrio territorial, reconociendo la función social y ambiental de la propiedad.</li> <li>Propicia través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación.</li> </ul>	Artículo 15, 41, 44.	<p>Formulación de la Estrategia Territorial Nacional como instrumento para la gestión del Plan de Desarrollo Nacional.</p> <p>Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En la formulación de la Estrategia Territorial Nacional deberá incluirse objetivos de calidad paisajística para su protección y gestión a nivel nacional. De</li> <li>✓ En la formulación de las políticas puede incorporarse la sensibilización y concientización respecto o al paisaje y sus valores desde las directrices nacionales hasta aquellas que se gestionan en dos niveles inferiores de gobierno.</li> </ul>
<b>Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo</b> , Registro Oficial No. 790, Quito, Ecuador, 5 de julio de 2016.	2016	Sectorial	Gobierno Central Gobiernos Autónomos Descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.</li> <li>Definición de un sistema institucional que regule, controle y sancione en los procesos de ordenamiento territorial, urbanístico y de gestión del suelo.</li> <li>Articulación de la planificación de los gobiernos autónomos descentralizados con la planificación nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de mecanismos y herramientas para la gestión del ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>Promover el eficiente, equitativo, racional y equilibrado aprovechamiento del suelo rural y urbano.</li> <li>Racionalizar el crecimiento urbano para proteger los valores paisajísticos patrimoniales y naturales del territorio.</li> <li>Identificar los valores y potencialidades del suelo para lograr un desarrollo sustentable.</li> <li>Determinación del aprovechamiento del suelo.</li> </ul>	Artículo 7, 11, 12, 16, 24, 26, 27, 41, 42, 47, 60, 71, 72,	<p><b>Plan de uso y gestión del suelo.</b></p> <p><b>Planes urbanísticos complementarios.</b></p> <p>Planes parciales.</p> <p>Instrumentos de planeamiento el suelo.</p> <p>Instrumentos de gestión del suelo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Establecimiento Planes Urbanísticos Complementarios en el que se puede incluir un Plan de Paisaje.</li> <li>✓ Clasificación del suelo, estableciendo al suelo de expansión urbana como subcategoría del suelo rural.</li> <li>✓ Tratamientos urbanísticos para el suelo urbano y rural: conservación, mitigación mejoramiento, recuperación, sostenimiento, renovación, desarrollo.</li> </ul>



LEY	AÑO	TIPO	NIVEL DE APLICACIÓN	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	REFERENCIA DE ARTICULOS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	APORTE PARA LA GESTIÓN DEL PAISAJE
<b>Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales</b> , Registro Oficial No. 711, Quito, Ecuador, 14 de marzo de 2016.	2016	Sectorial	Gobierno Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho a la propiedad en todas sus formas, así como el uso y acceso a la tierra con función social y ambiental.</li> <li>- Garantizar la soberanía alimentaria a través de prácticas productivas sostenibles.</li> <li>- Define al territorio rural como la extensión territorial que se encuentra fuera del área urbana, con aptitud agrícola pecuaria, forestal, silvícola o acuícola.</li> <li>- No reconoce como tierras agrícolas las áreas reservadas de seguridad, las del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de protección y conservación hídrica bosques y vegetación protectores públicos, privados y comunitarios, patrimonio forestal del estado y otras reconocidas por la Autoridad Ambiental Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridad nacional e interés público la protección y el uso del suelo rural de producción, en especial de su capa fértil.</li> <li>- Aprovechamiento eficiente y la conservación de la fertilidad de la tierra rural para garantizar el desarrollo social, económico y ambiental equilibrado.</li> <li>- Protección de los territorios rurales donde existen ecosistemas frágiles como paramos, manglares, bosques primarios, humedales, estableciendo que hacia estas zonas no se podrá ampliar la frontera agrícola.</li> <li>- Se prohíbe ocupar las tierras rurales que constituyen bienes de uso público como: nevados, carreteras y caminos rurales en uso o desuso, zonas de playa, bahía o manglar y tierras adyacentes al mar hasta línea y además alta marea, plataformas o zócalo submarinos, continental e insular y playas de los ríos.</li> <li>- Referente al control de la expansión urbana en predios rurales, se prohíbe a los GAD municipales o metropolitanos la aprobación de proyectos de urbanización en tierras rurales en la zona periurbanas, sin la autorización de la Autoridad Agraria Nacional.</li> </ul>	Artículo 4, 6, 7, 32,	<p>Políticas agrarias.</p> <p>Pan Nacional Agropecuario.</p> <p>Fondo Nacional de Tierra.</p> <p>Estudios sobre aptitud y capacidad productiva de la tierra.</p> <p>Sistema de información pública agraria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conservación del territorio rural y áreas periurbanas con valores productivos, ecológicos, ambientales.</li> </ul>



LEY	AÑO	TIPO	NIVEL DE APLICACIÓN	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	REFERENCIA DE ARTICULOS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	APORTE PARA LA GESTIÓN DEL PAISAJE
<b>Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre,</b> Registro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004	2004	Sectorial	Gobierno Central	Es patrimonio forestal del Estado, las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales, los bosques cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestres; los bosques que se hubieren plantado o se plantaren en terrenos del Estado, las tierras del Estado, marginales para el aprovechamiento agrícola o ganadero. Todas las tierras que se encuentren en estado natural, Los manglares y bosques y vegetación protectores, y que por su valor científico y por su influencia en el medio ambiente, para efectos de conservación del ecosistema y especies de flora y fauna, deban mantenerse en estado silvestre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esta prohibido adquirir el dominio ni ningún otro derecho real por prescripción sobre las tierras que forman el patrimonio forestal del Estado y están a cargo del Ministerio del Ambiente, y no son objeto de disposición por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.</li> <li>- Clasificación de las áreas naturales del patrimonio del Estado en: parques nacionales, reserva ecológica, refugio de vida silvestre, reservas biológicas, áreas nacionales de recreación, reserva de producción de fauna, área de caza y pesca y la reserva marina</li> </ul>	Artículo 1, 2, 67, 68.	Planes de ordenamiento para su conservación y protección.	✓ Conservación de las áreas valor ambiental, paisajístico, ecológico, científico cultural.
<b>Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador,</b> Registro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004		Sectorial	Gobierno Central	Considera como bienes nacionales de uso público, las especies que integran la diversidad biológica del país, esto es, los organismos vivos de cualquier fuente, los ecosistemas terrestres y marinos, los ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte.	-	Artículo 1	-	✓ Conservación de las áreas valor ambiental, paisajístico, ecológico, científico cultural.



LEY	AÑO	TIPO	NIVEL DE APLICACIÓN	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN	REFERENCIA DE ARTICULOS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	APORTE PARA LA GESTIÓN DEL PAISAJE
<b>Codificación de la Ley para la preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales</b> , Registro Oficial No. 418 de 9 de marzo de 2009		Sectorial	Gobierno Central	Las zonas de reserva o parques nacionales en el campo técnico y científico estarán controladas y administradas por la Dirección Nacional Forestal; en los aspectos de belleza natural y atracción turística por el Ministerio de Turismo, y en el ambiente acuático por la Dirección General de Pesca,	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se prohíbe ser utilizadas para fines de explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza, minera, pesquera o de colonización.</li> <li>– Deberán mantenerse en estado natural para el cumplimiento de sus fines específicos es decir turísticos o científicos.</li> </ul>	Artículo 1 -3	-	✓ Conservación de las áreas valor ambiental, paisajístico, ecológico, científico cultural.
<b>Ley de Caminos</b> , Registro Oficial No. 285 de 7 de Julio de 1964.		Sectorial	Gobierno Central	-	Se establece el derecho de vía, como la facultad de ocupar, en cualquier tiempo, el terreno necesario para la construcción, conservación, ensanchamiento, mejoramiento o rectificación de caminos. Se ha establecido para vías estatales un ancho de 25m del eje de la vía.	Artículo 3	-	✓ Esta franja determinada como derecho de vía constituye un área de amortiguamiento entre la vía y las áreas de urbanización, producción o industria.
<b>Ley de Patrimonio Cultural</b> , Registro Oficial No. 465 de 19 de noviembre de 2004	2004	Sectorial	Gobierno Central	Se considera como bienes pertenecientes al Patrimonio Cultural del Estado y que tienen relación con el paisaje: las obras de la naturaleza, cuyas características o valores hayan sido resaltados por la intervención del hombre o que tengan interés científico para el estudio de la flora, la fauna y la paleontología y su entorno circundante y el paisaje que rodea a un bien inmueble con valor patrimonial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Investigar, conservar, preservar, restaurar, exhibir y promocionar el Patrimonio Cultural en el Ecuador.</li> <li>– Elaborar el inventario de todos los bienes que constituyen este patrimonio ya sean propiedad pública o privada;</li> </ul>	Artículo 4, 7	Inventario de los bienes patrimoniales del Estado.	✓ La inclusión en el Patrimonio cultural del estado los territorios con valores científico culturales y el paisaje de su área adyacente.

**Fuente:** Constitución de la República del Ecuador, 2008. Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016. Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004. Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador, 2004. Codificación de la Ley para la preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, 2009. Ley de Caminos, 1964. Ley de Patrimonio Cultural, 2004.

**Elaboración:** Propia.



## 3.2. EL PAISAJE EN LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ECUADOR.

A partir de la Constitución de la República del Ecuador, se produjo un cambio en las políticas de gobierno, estrategias y en la visión del desarrollo. La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se constituyen en instrumentos que facilitan y guían los procesos para alcanzar el Buen Vivir, siendo estas políticas el espacio adecuado para el tratamiento, protección y gestión del paisaje en el Ecuador.

La planificación además de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Régimen de Desarrollo y con ello la consecución del Buen Vivir, también garantiza el ejercicio de los derechos y principios consagrados en la Constitución y tiene como propósito generar equidad social y territorial, la participación ciudadana y control social. De acuerdo al reparto competencial entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados sobre la planificación y ordenamiento territorial, se destaca que el sistema de planificación del desarrollo humano se halla estructurado en dos grandes elementos: i) el que fija las dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales del desarrollo en los niveles nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial (planifica el desarrollo); y, ii) el que localiza esas determinaciones en los territorios (formula los planes de ordenamiento territorial), (Pauta Calle, 2013). Siendo estos elementos el espacio adecuado para la inserción de los objetivos paisajísticos.

### 3.2.1. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL NACIONAL Y SU INCIDENCIA EN EL PAISAJE.

#### a) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2017-2021.

El Plan Nacional de Desarrollo forma parte de la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, constituye un instrumento de planificación que articula el desarrollo con el ordenamiento territorial para impulsar el Régimen de Desarrollo, el cual es entendido como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio – culturales y ambientales que garantizan la consecución del Buen Vivir. En lo que respecta a la planificación, constituye una instancia de coordinación entre las competencias exclusivas del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, siendo así obligatoria su observancia para todo el sector público. El Plan Nacional de Desarrollo, para el período 2017-2021, se organiza en tres Ejes Programáticos y nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y del desarrollo territorial, tal y como se muestra en el siguiente Gráfico.



**Gráfico No. 3.1:** Ejes Programáticos y objetivos nacionales del desarrollo



**Fuente:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017.

**Elaboración:** Propia.

Es necesario reconocer que los objetivos, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en relación al paisaje, se vinculan al primer Eje Programático del Plan de Desarrollo, en el Objetivo 3: "Garantizar los derechos

de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones.", las políticas y líneas de acción que se vinculan al paisaje su protección y gestión se muestran en el siguiente Cuadro.

**Cuadro No. 3.2:** Políticas, metas e intervenciones emblemáticas con incidencia en la protección y gestión del paisaje

POLÍTICA	PROPUESTA DE METAS PARA EL OBJETIVO 3	INTERVENCIONES EMBLEMÁTICAS PARA EL EJE 1
Conservar, recuperar y regular el aprovechamiento del patrimonio natural y social rural y urbano, continental y marino costero, que asegure y precautele los derechos de las presentes y futuras generaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuir el nivel de referencia de hectáreas anuales deforestadas.</li> <li>• Reducir la expansión de la frontera urbana y agrícola.</li> <li>• Reducir y remediar la contaminación de fuentes hídricas.</li> <li>• Incrementar los recursos que se generan para el mantenimiento de infraestructuras y fuentes hídricas con mantenimiento.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>PROGRAMA No. 4 REVERDECER EL PAÍS</b></p> <p>El reconocimiento de los derechos de la naturaleza y la sostenibilidad de la vida depende de la regeneración de los ciclos vitales. El uso y aprovechamiento sustentable de la naturaleza debe ser un principio rector que pone límites y cualifica las actividades productivas. Este programa contempla las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauración y manejo forestal.</li> <li>• Tecnologías ambientales y limpias para la prevención, control y mitigación de la contaminación.</li> <li>• Estrategia nacional debió conocimiento o y biotecnología.</li> </ul>
Promover buenas prácticas ambientales que aporten a la reducción de la contaminación, a la conservación, a la mitigación al adaptación de los efectos del cambio climático e impulsar las mismas en el ámbito global.		
Promover un proceso regional de protección y cuidado de la Amazonía, como la mayor cuenca hidrográfica del mundo.		
Incidir en la agenda ambiental internacional, liderando una diplomacia verde y una voz propositiva por la justicia ambiental, en defensa de los derechos de la naturaleza.		

**Fuente:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017.

**Elaboración:** Propia.

En la Constitución de la República, en el Artículo 71, la visión actual de la naturaleza se centra en un enfoque integral, no sólo es entendida como fuente proveedora de recursos sino como *"el espacio donde se realiza la vida"*, motivo por el cual se establece que su aprovechamiento debe realizarse de manera adecuada a través de su conservación y uso sustentable, tal y como lo determinan algunas de las políticas e intervenciones emblemáticas del Plan de Desarrollo, específicamente en el Programa No. 4 del Objetivo 3; y aunque no se establece explícitamente la preocupación por el paisaje,

se determinan líneas de acción que permiten su protección, conservación y gestión, temáticas relacionadas con el fortalecimiento de la identidad nacional y la garantía de los derechos de la naturaleza y la sostenibilidad territorial.

#### **b) ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL**

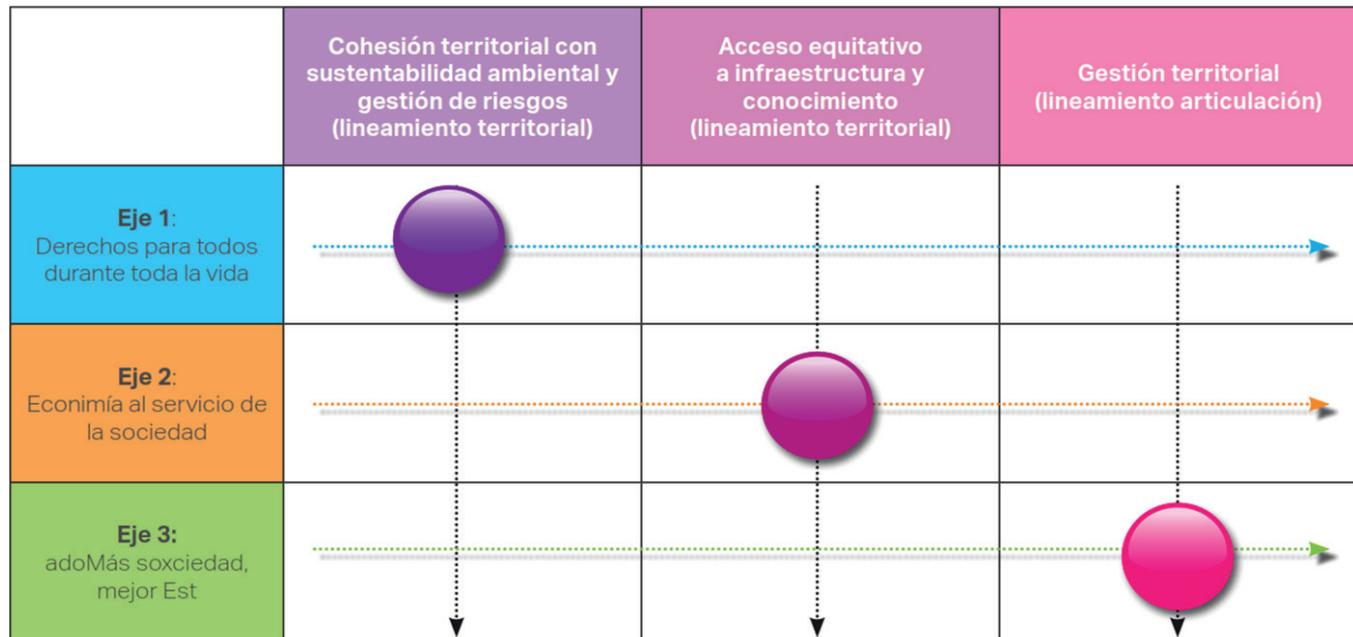
La Estrategia Territorial Nacional (ETN), es una herramienta que permite el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, es concebida como el



conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características del territorio y constituyen referentes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales en concordancia con los objetivos y metas que define el Plan, comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural. La ETN, representa la oportunidad de concretar un modelo territorial futuro para el Ecuador considerando su diversidad cultural y natural, busca potenciar la unidad y la complementariedad entre la población, los asentamien-

tos humanos, sus actividades y relaciones, su identidad y cultura en función del medio físico que la sostiene, es decir incide, aunque no de manera explícita en el paisaje, pues considera al territorio como una variable transversal al desarrollo de sus directrices, las cuales son: 1) Cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos 2) Acceso equitativo a infraestructuras y conocimiento 3) Gestión territorial y gobernanza a multinivel, las cuales se relacionan de manera directa con los ejes definidos en el Plan de Desarrollo, a continuación se muestra en el Gráfico No. 3.2. la relación de las directrices territoriales con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo.

**Gráfico No. 3.2:** Relación de las directrices territoriales con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo



**Fuente:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017.

Respecto al paisaje, se puede determinar que la relación entre los Ejes 1, 2 y 3 y las directrices territoriales que se muestran en el Cuadro anterior, la sustentabilidad ambiental como a la compatibilidad de usos en función de la vocación que tiene un territorio; y, la capacidad máxima que puede soportar el entorno por la presencia de personas, actividades e infraestructura. Esta relación va a condicionar las posibilidades para aprovechar, gestionar y racionalizar el uso de los recursos naturales, con la finalidad de garantizar su acceso para el beneficio de todos con responsabilidad intergeneracional, criterios que si bien son aplicados para el ordenamiento del te-

rritorio también se pueden considerar como políticas y directrices para la protección y gestión del paisaje, pues se reconoce la gestión sostenible e integral de paisajes naturales y culturales, a través del fortalecimiento del ordenamiento territorial, de la misma manera la directriz de acceso equitativo a infraestructura y conocimiento y la de articulación denominada gestión territorial.

Las directrices territoriales y sus lineamientos establecidos en la ETN, que tienen incidencia en la protección y gestión del paisaje se muestran en el siguiente Cuadro.

**Cuadro No. 3.3:** Lineamientos territoriales de la ETN con incidencia en el paisaje

DIRECTRIZ TERRITORIAL	LINEAMIENTO TERRITORIAL	LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS CON INCIDENCIA EN EL PAISAJE
COHESIÓN TERRITORIAL CON SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y GESTIÓN DE RIESGOS	REDUCCIÓN DE INEQUIDADES SOCIALES Y TERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir las brechas entre el espacio rural y urbano, ampliando su articulación y complementariedad.</li> <li>• Desarrollar espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles que propicien la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales, la participación política, y el encuentro con la naturaleza.</li> </ul>
	GESTIÓN DEL HÁBITAT PARA LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar procesos para la identificación, conocimiento, conservación y revalorización de los paisajes naturales y culturales, terrestres, acuáticos y marino-costeros, que aseguren su integridad, conectividad y funcionalidad, como condición básica para la generación de servicios ambientales esenciales para el desarrollo sostenible.</li> <li>• Promover una gestión integral y corresponsable del patrimonio hídrico para precautelar su calidad, disponibilidad y uso adecuado, con acciones de recuperación, conservación y protección de las fuentes de agua, zonas de recarga, acuíferos y agua subterránea, considerando el acceso equitativo de agua para consumo, riego y producción.</li> <li>• Promover la conservación de los bosques primarios y secundarios, así como de los ecosistemas frágiles (páramos y manglar), como prestadores de servicios ecosistémicos y la sostenibilidad, certificación y trazabilidad en plantaciones forestales.</li> <li>• Evaluar de manera integral el sistema nacional de áreas protegidas, especialmente aquellas con altos valores de conservación y niveles de intervención que impliquen rezonificación y recategorización.</li> <li>• Incorporar nuevas áreas prioritarias para la conservación y/o manejo sostenible, sean terrestres, acuáticas o marinas que constan en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030.</li> <li>• Construir ciudades verdes, que combinen la ambiental adecuado.</li> <li>• Evitar la expansión de la frontera agrícola, en especial en zonas ecológicamente sensibles.</li> <li>• Detener los procesos de degradación de los recursos naturales en los territorios rurales y fomentar las prácticas agroecológicas que favorezcan la recuperación de estos ecosistemas.</li> </ul>



DIRECTRIZ TERRITORIAL	LINEAMIENTO TERRITORIAL	LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS CON INCIDENCIA EN EL PAISAJE
ACCESO EQUITATIVO A INFRAESTRUCTURA Y CONOCIMIENTO	FORTALECIMIENTO DE UN SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS POLICÉNTRICOS, ARTICULADOS Y COMPLEMENTARIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afianzar procesos de planificación, regulación y gestión urbano-ambiental, priorizando la construcción social del hábitat y la función social de la ciudad y la propiedad.</li> <li>• Controlar la expansión urbana para evitar la afectación a tierras con vocación agroproductiva, de protección natural y la ocupación de espacios de alta ocurrencia de amenazas de origen natural y antrópico, sujeta a riesgos.</li> </ul>
	IMPULSO A LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA A PARTIR DEL POTENCIAMIENTO DE LOS ROLES Y FUNCIONALIDADES DEL TERRITORIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar el desarrollo económico sobre la base de la compatibilidad de usos y la vocación territorial, sus diversidades culturales y sus dinámicas socio-ambientales.</li> <li>• Desarrollar procesos de planificación especial en áreas de influencia de proyectos de trascendencia nacional y zonas económicas de desarrollo especial, con consulta previa, libre e informada, veeduría ciudadana y control social.</li> </ul>
GESTIÓN TERRITORIAL (LINEAMIENTO ARTICULACIÓN)	ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la elaboración de planes de uso y gestión del suelo, de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.</li> <li>• Generar catastros e información de base territorial confiable, pertinente, permanente, accesible y desagregada para la toma de decisiones y la transparencia de la gestión pública.</li> </ul>

**Fuente:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017.

**Elaboración:** Propia, 2018.



### 3.3. DIRECTRICES DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONALES EN EL ECUADOR Y SU VINCULACIÓN AL PAISAJE.

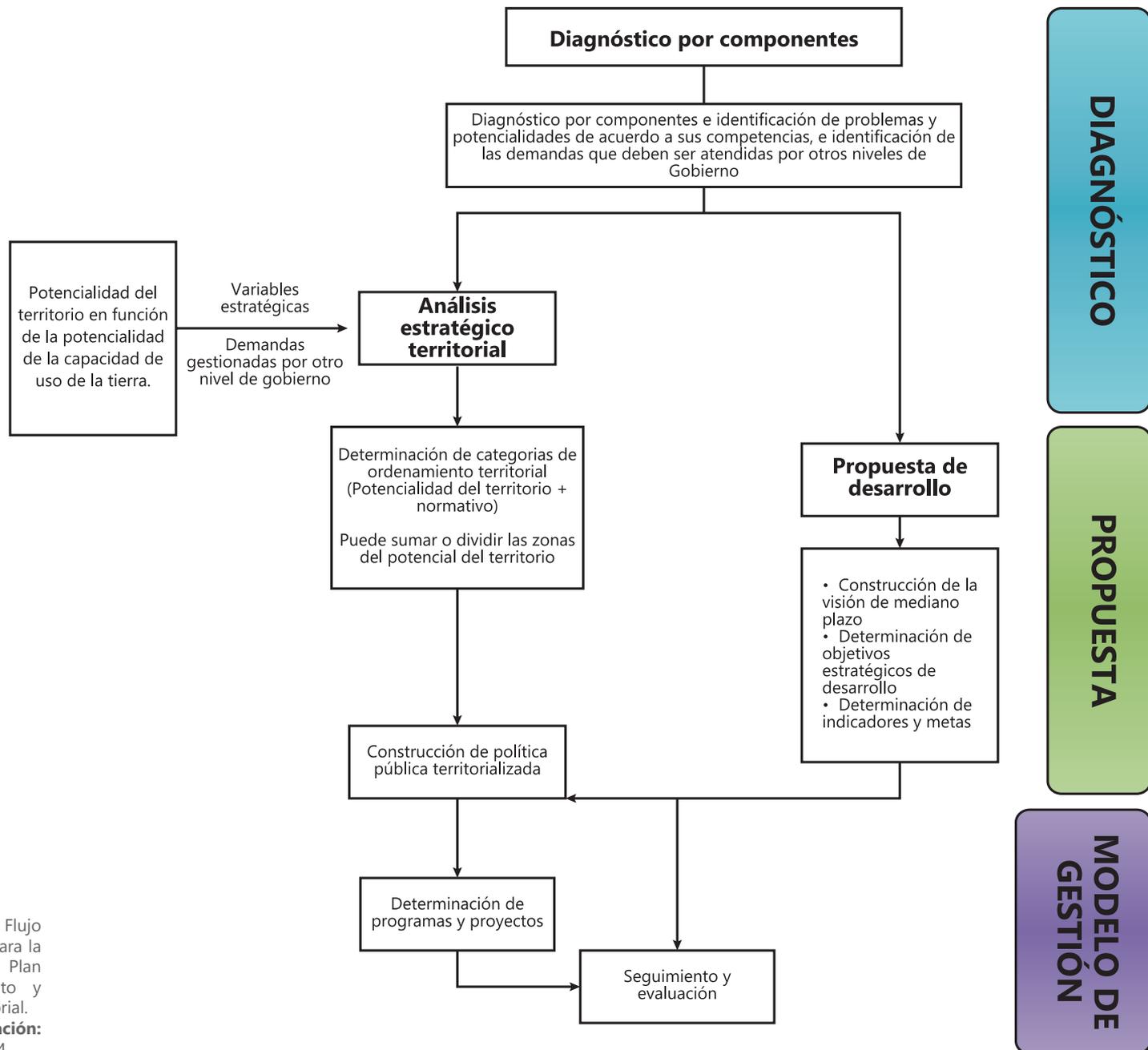
De acuerdo a la Constitución de la República, se atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados las competencias de planificar el desarrollo y la ordenación territorial de sus circunscripciones territoriales. El nivel cantonal tiene la competencia exclusiva y de carácter estratégico y horizontal, de regular y controlar del uso y ocupación del suelo del territorio cantonal, lo que supone entre otras actividades la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades en el territorio, lo cual tendrá incidencia directa en la conformación del paisaje; y constituye el espacio adecuado para el análisis, planificación y gestión del componente y objetivos paisajísticos.

#### 3.3.1. REVISIÓN DE LAS FASES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL.

Con la finalidad de entender la importancia que se ha dado al paisaje en la Planificación Cantonal y considerando que es competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales la planificación, regulación y gestión del suelo, y que en este ni-

vel de gobierno recaen las decisiones que tienen fuerte incidencia en el territorio y el paisaje, se ha creído importante analizar las determinaciones de planificación emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ya que esta entidad cumpliendo con su rol y como parte del proceso de planificación, en el año 2014 a través del *"Manual informativo para el proceso de formulación y/o actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial"*; emite los nuevos Lineamientos y Directrices para la actualización, formulación, articulación, gestión, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDYOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El documento plantea un proceso lógico para la formulación y actualización de los instrumentos de planificación, el cual se desarrolla en tres etapas: 1) elaboración del diagnóstico, 2) formulación de la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial; y, 3) definición del modelo de gestión. En el siguiente esquema gráfico se describen las tareas establecidas dentro de cada fase para la elaboración de los Planes.

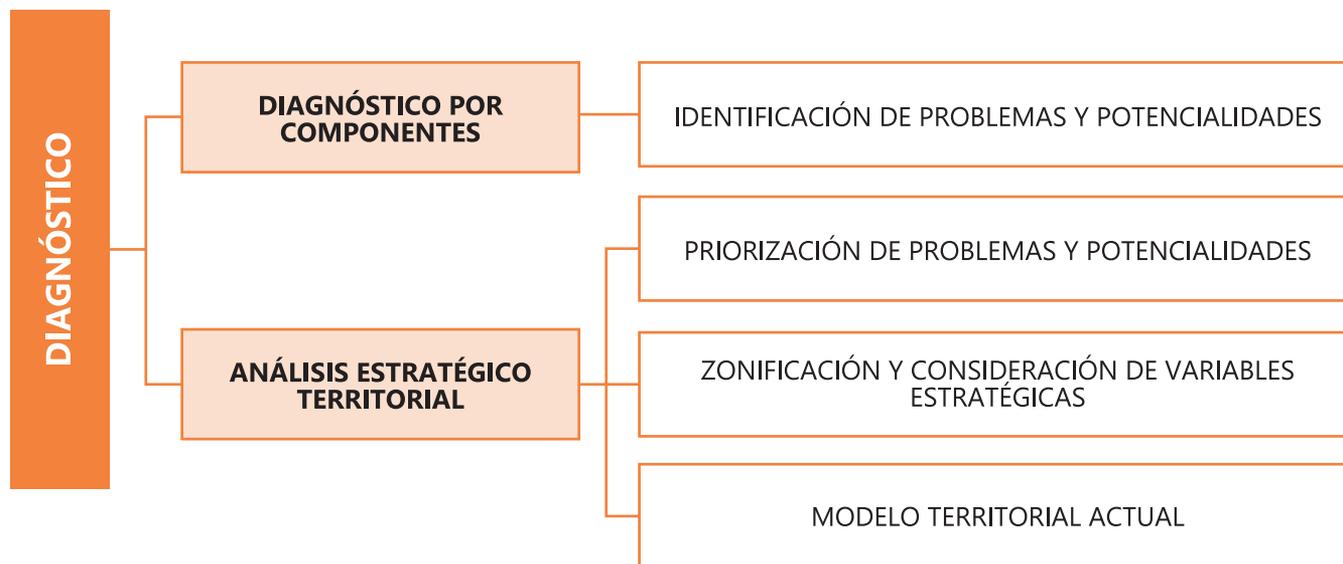


**Gráfico No. 3.3:** Flujo de articulación para la construcción del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.  
**Fuente y Elaboración:** SENPLADES, 2014.

a) **DIAGNÓSTICO:** Es un análisis descriptivo cuyo propósito es identificar la situación actual del territorio, en función de la información proveniente de fuentes pri-

marias o secundarias. A continuación, se muestra un esquema del proceso que debe llevarse a cabo para su elaboración.

**Gráfico No. 3.4:** Elaboración del Diagnostico en los PD y OT



**Elaboración:** Propia.

En la elaboración del diagnóstico por componentes, es obligatorio analizar el sistema biofísico; socio-cultural; económico; asentamientos humanos; movilidad, energía y conectividad; político – institucional y participación ciudadana, para identificar los problemas y potencialidades de cada componente y priorizarlos.

Se ha determinado que en el análisis del sistema biofísico no es de obligatorio cumplimiento el diagnóstico y valoración del paisaje y aunque se analizan componentes como el relieve, geología, suelo, uso y cobertura del suelo, clima, recursos no renovables existentes de valor económico energético y/o ambiental, recursos naturales degradados y las causas de degradación, impacto y niveles de contaminación, identificación de ecosistemas

frágiles y prioridades de conservación, identificación de superficie de conservación o manejo ambiental, ecosistemas para servicios ambientales, el agua, el aire, amenazas o peligros, **no se determina como obligatorio en el proceso metodológico propuesto por SENPLADES la identificación, caracterización y valoración de las unidades de paisaje, así como tampoco la capacidad de acogida de la base paisajística que tiene el territorio considerando variables como la calidad visual, la fragilidad, incidencia visual, etc.** Lo que determina que, en las siguientes fases, es decir la propuesta y el modelo de gestión del plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal no se considera como obligatorios la formulación de criterios, estrategias, lineamientos o políticas para la protección, puesta en valor y gestión del paisaje.

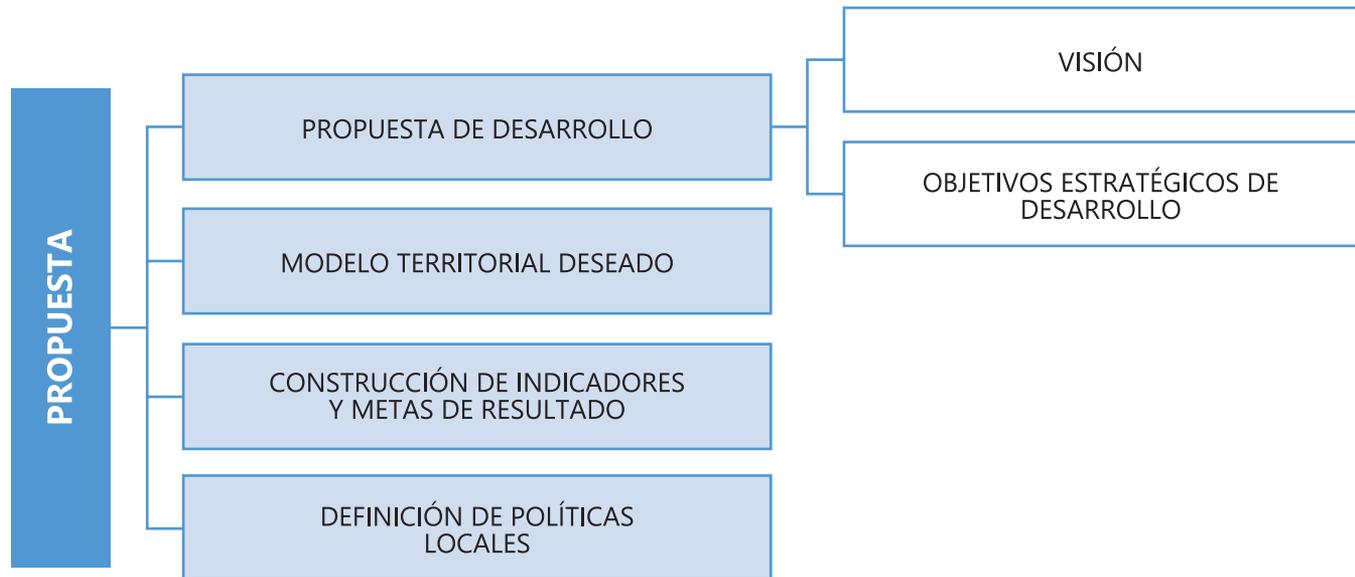


En cuanto al análisis estratégico territorial, es necesario establecer los problemas y potencialidades del territorio y determinar las líneas de acción que permitan territorializar las políticas públicas, por lo que la Metodología establece la obligatoriedad de realizar una zonificación a partir de las potencialidades del territorio para la aplicación de las variables estratégicas, **sin embargo, al no tener una aproximación, conocimiento y valoración del paisaje, es probable que en el proceso se desestime la sensibilidad respecto al paisaje diluyéndose las iniciativas de protección y gestión del mismo.**

**b) PROPUESTA:** En la Fase de Propuesta, la Metodología de SENPLADES determina que se desarrollen los si-

guientes elementos: a) la definición de una visión y de objetivos estratégicos de desarrollo en las que sería necesario incorporar aquellos objetivos relacionados con la protección y gestión del paisaje, b) la construcción de indicadores y fijación de metas, para lo cual también será necesario incorporar aquellos que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos paisajísticos; y, c) determinación de categorías de ordenamiento, donde debería considerarse la valoración de las unidades de paisaje establecidas en el diagnóstico.

**Gráfico No. 3.5:** Elaboración de la Propuesta en los PD y OT



**Elaboración:** Propia.

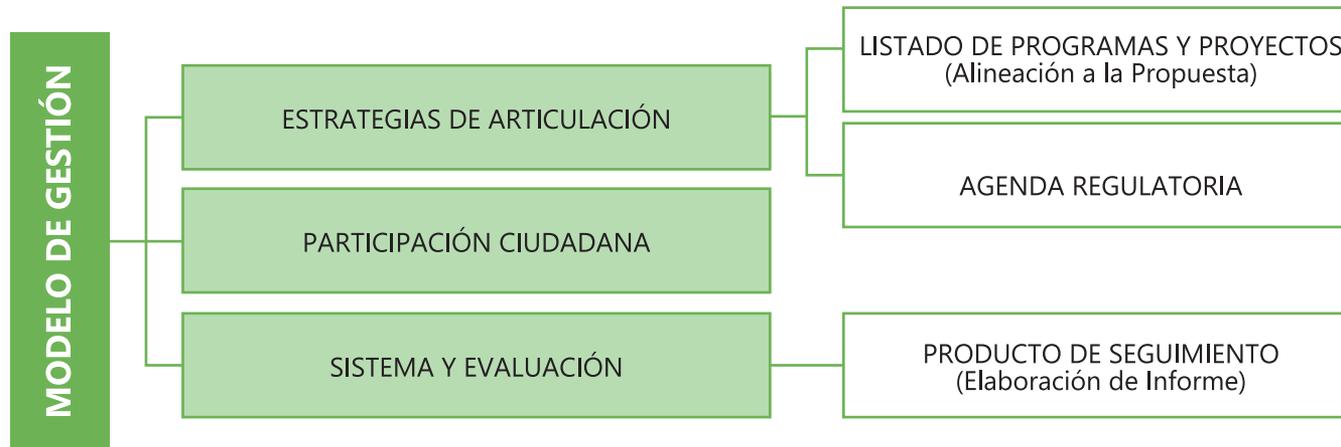
Un componente importante de la propuesta que permite elaborar el modelo territorial deseado, es la determinación de las categorías de ordenamiento territorial. Para su establecimiento es necesario contar con la delimitación del perímetro urbano, pues estas áreas serán objeto de planes complementarios que tendrán correspondencia con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Para la determinación de las categorías de ordenamiento territorial es necesario considerar los análisis paisajísticos y su valoración realizada en el diagnóstico, pues en conjunto serán la propuesta básica del modelo territorial y a partir de las cuales se proyecten de forma normativa lo que se busca para el territorio, **constituyendo el espacio adecuado para la formulación de propuestas que permitan el aprovechamiento, protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos.**

En esta fase también se definen instrumentos de planificación complementarios, que tienen por objeto detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial **y en los que se debería incluir un Plan de Paisaje para territorio cantonal en el que se establezca como ejes prioritarios su protección, puesta en valor y gestión.**

**c) MODELO DE GESTIÓN:** La última fase para la formulación de los PDyOT es una herramienta técnica que permite el desarrollo e implementación de las políticas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados planteadas en sus Planes. Los contenidos del Modelo de Gestión se muestran en el Grafico a continuación.

**Gráfico No. 3.6:** Elaboración del Modelo de Gestión en los PD y OT



**Elaboración:** Propia.

Cabe indicar que, en la fase de gestión del Plan, debería recogerse en el listado de programas y proyectos aquellos vinculados a la protección y gestión del paisaje y que se desprendan de los objetivos, estrategias y líneas de acción del mismo Plan. De esta manera podría decirse que el paisaje ha sido considerado en el proceso

de planificación y ordenamiento territorial cantonal, y en la toma de decisiones para el territorio y el paisaje, pues tal y como se encuentra establecida la Metodología de SENPLADES, y al no ser de obligatorio cumplimiento su inserción en la elaboración del Plan se limita la gestión, su protección y gestión.



### 3.4. EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN EL CANTÓN CUENCA.

El cantón Cuenca pertenece a la provincia del Azuay y se ubica en el Austro del país, en la Zona de Planificación 6, tiene una superficie de 366.533 Ha, que representa el 42% de la superficie de la provincia del Azuay. Su territorio se extiende entre la cordillera occidental y el valle interandino de los Andes, entre una altitud de 20 a 4560 m.s.n.m., presentando paisajes de alta montaña como el páramo y de fondo de valle, siendo el principal en donde se asienta la ciudad de Cuenca que está a una altitud aproximada de 2500 msnm.

A continuación, se procede a describir y analizar como se ha abordado el tema del paisaje en la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal (2015), en el Plan de Ordenamiento Urbano, documento que se encuentra aún en estudio y la normativa urbanística que se encuentra vigente desde el año 2003.

#### 3.4.1. ANÁLISIS DEL COMPONENTE PAISAJÍSTICO EN LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población y constituye un instrumento que regula la utilización, ocupación y transformación del espacio físico, urbano y rural; cuya visión es la siguiente:

*“...Cuenca, participativa, descentralizada, solidaria, próspera, intercultural, sustentable, que se plantean nuevos retos relacionados con la vigencia de los derechos humanos fundamentales, las identidades y el patrimonio cultural y el posicionamiento en el escenario nacional e internacional, en un marco de inclusión – equidad social y económica, conservación del ambiente, así como la administración equilibrada, equitativa y eficiente del territorio...”*

Si bien la visión del Plan da importancia a la conservación del medioambiente, pero no se hace una alusión directa a la protección y gestión del paisaje, por lo que, a través del presente análisis, se pretende dilucidar el grado de inserción de este en la toma de decisiones en el ordenamiento territorial del cantón Cuenca..

**a) FASE DE DIAGNÓSTICO:** El diagnóstico que se ha dividido por sistemas conforme lo establece la metodología de SENPLADES, siendo el que interesa el sistema biofísico, pues aquí **se ha analizado el medio perceptual o paisaje** y otras variables que inciden en el conocimiento, conformación, conservación y gestión del paisaje como las zonas de conservación por sus valores ambientales o culturales, los espacios degradados por el desarrollo de las actividades antrópicas, las características del territorio en relación al relieve, geología, el uso del suelo, etc., el medio biótico, reconocimiento de tipos de ecosistemas, etc., **por lo que se considera que en la fase de diagnóstico del Plan sí se presta atención al componente paisajístico y al medio ambiente.**

En el análisis del paisaje se identifican las zonas dentro en las que se desarrollan actividades antrópicas, los cuales se encuentran próximas a zonas urbanas, se determinan de las unidades de paisaje mediante la superposición cartográfica de grandes unidades ambientales estructurales morfológicas, percepción, texturas, fotografía aérea, entre otros elementos paisajísticos del territorio.

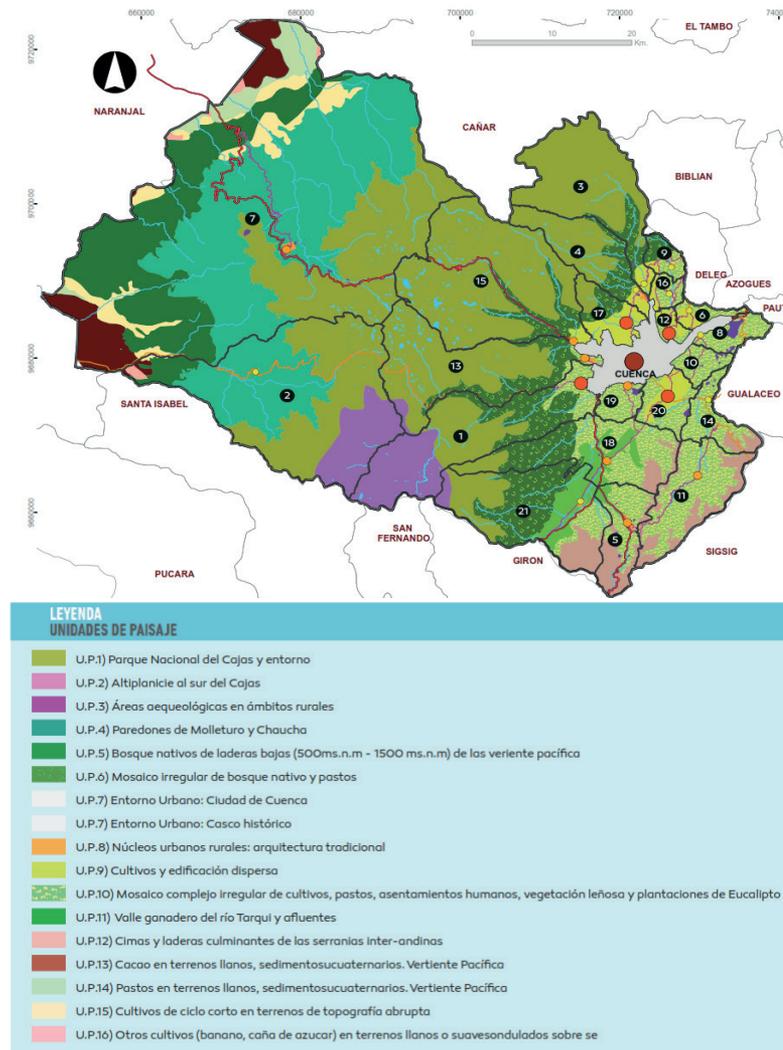
Se determinaron 16 unidades paisajísticas, las cuales se muestran en el Gráfico No. 3.7 las cuales fueron valoradas en 5 escalas (muy alto, alto, medio, medio-bajo, bajo); las zonas de alta valoración paisajística son aquellas conformadas de páramos con lagunas y evidencias de periodos glaciares, las zonas

donde se presenta una baja valoración paisajística son aquellas fuertemente intervenidas por ciertas actividades antrópicas confines productivos y expansivos, entre éstas pueden ser zonas de cultivos intensivos de pastos, monocultivo y edificaciones

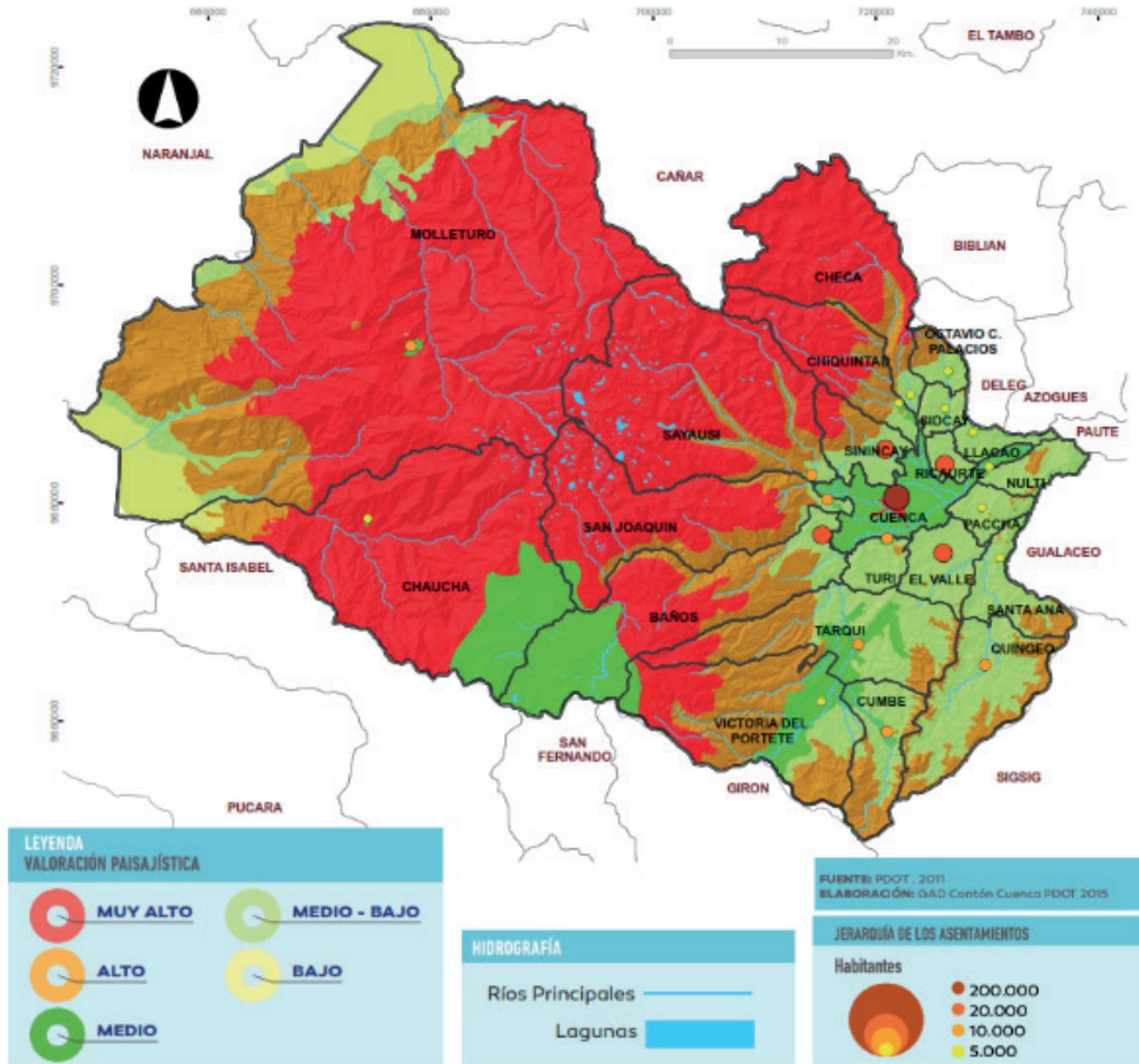
dispersas; y que precisamente son las áreas de expansión de la ciudad.

A continuación, se muestran el mapa con la valoración paisajística en el Gráfico No. 3.8.

**Gráfico No. 3.7:** Unidades de paisaje del cantón Cuenca



**Fuente y Elaboración:** GAD, Cuenca - Atlas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, 2015



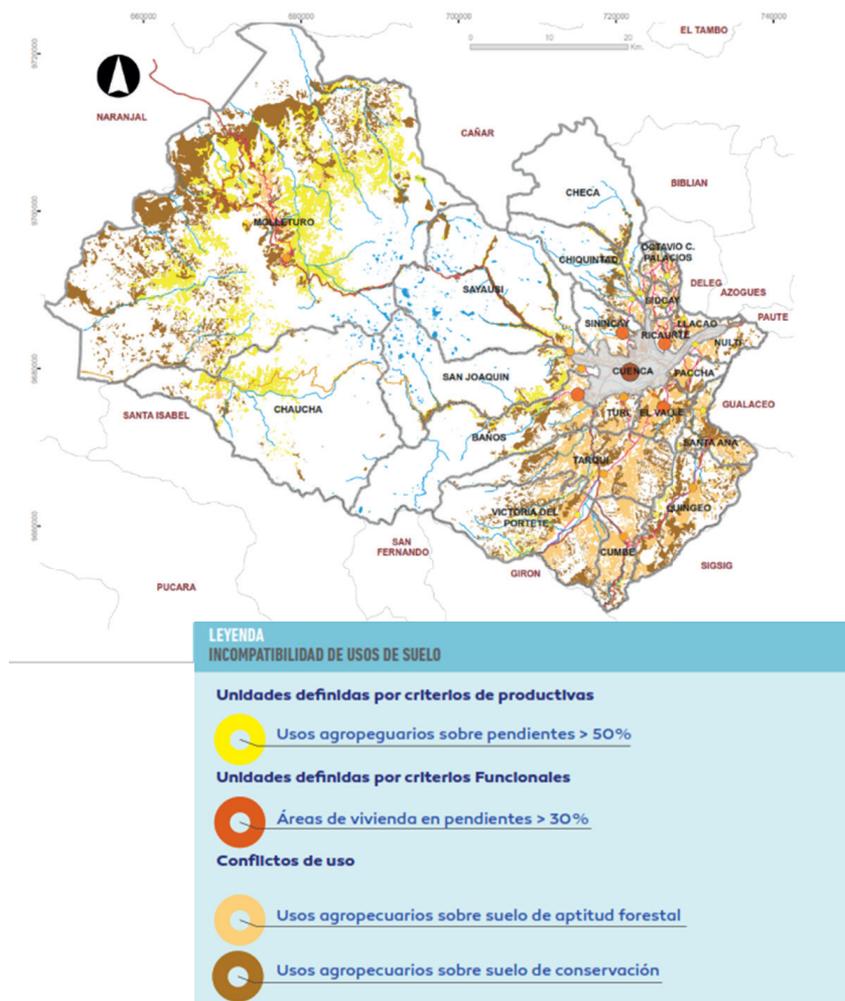
**Gráfico No. 3.8:** Valoración del paisaje del cantón Cuenca.

**Fuente y Elaboración:** GAD, Cuenca - Atlas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, 2015

En el estudio también se determinan las principales degradaciones en el territorio, las cuales se deben principalmente a la incompatibilidad de usos de suelo existente; para el análisis se considera también la valoración paisajística, valoración de conservación, unidades ambientales, tipos de suelo, vocación del suelo, pendientes y áreas productivas. De esta manera se ha determinado zonas de desarrollo agropecuario sobre pendientes ma-

yores al 50%, zonas de vivienda en pendientes superiores al 30%, zonas de presión agropecuaria sobre áreas de conservación y aptitud forestal.

A continuación, se muestran el Gráfico No. 3.9. las degradaciones por incompatibilidad de usos de suelo en el territorio cantonal.



**Gráfico No. 3.9:** Degradaciones ambientales del cantón Cuenca.

**Fuente y Elaboración:** GAD, Cuenca - Atlas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, 2015



**b) FASE DE PROPUESTA:** Si bien en esta fase se ha construido el modelo estratégico de desarrollo y ordenamiento territorial, conformado por los objetivos estratégicos de desarrollo y el modelo territorial propuesto, **los datos de identificación, valoración, problemas de degradación y afecciones al paisaje no son considerables en la propuesta del modelo territorial planteado, por lo que los esfuerzos realizados en el diagnóstico para caracterizar y valorar el paisaje, se diluyen en esta fase.**

Solamente el Objetivo Estratégico de Desarrollo para el cantón, en el ámbito biofísico, que establece *“Garantizar la sostenibilidad ambiental estableciendo como principio la corresponsabilidad pública, comunitaria y privada en la gestión de los recursos naturales”*, muestra cierta incidencia en el tema paisajístico, pero no concreta la formulación de políticas y estrategias que apunten a su protección y gestión, sin embargo, es pertinente ponerlo a la luz en virtud de que en base a este objetivo en

Modelo de Gestión, se plantean los programas y proyectos para el cantón.

En relación al modelo territorial propuesto, constituido por las categorías de ordenación, la propuesta de la red de asentamientos y la definición del sistema de movilidad y conectividad, en la determinación de las categorías de ordenación se regula el uso del suelo en el territorio cantonal y estas regulaciones tienen incidencia en el paisaje. Estas se agrupan en niveles de uso que puede soportar el territorio y estos son: i) conservación, ii) recuperación, iii) conservación activa o utilización sostenible, iv) producción y v) expansión (usos urbanos).

En el siguiente Cuadro, se muestran los niveles de uso y las categorías de ordenación para el cantón Cuenca, así como también se considera una propuesta de Normativa General para cada categoría y que tiene relación con las políticas públicas establecidas en el modelo de desarrollo y que inciden en el paisaje.

**Cuadro No. 3.4:** Nivel de uso, Categorías de ordenación y normativa general para el cantón Cuenca

SUELO	NIVEL DE USO	CATEGORÍA DE ORDENACIÓN	NORMATIVA GENERAL	POLÍTICA PÚBLICA	
RURAL	Conservación	Áreas de conservación natural	Páramo	Prestación de servicios eco sistémicos	Garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable.  Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regulación.
			Páramo de almohadilla	Prestación de servicios eco sistémicos y conservación del recurso hídrico	
			Vegetación nativa	Prestación de servicios eco sistémicos	
		Áreas de conservación por aporte hídrico	Para mantenimiento del recurso hídrico utilizado en sistemas de aprovisionamiento de agua		
		Áreas de conservación de cauces de ríos, quebradas o cualquier curso de agua y lagunas	Para protección de inundaciones y mantenimiento de escorrentía		
		Áreas de conservación del patrimonio cultural	Áreas arqueológicas patrimoniales		
		Espacios naturales protegidos por el estado	Parque nacional cajas	Parte del sistema nacional de áreas protegidas	
			Área de recreación Quimsacocha		
		Espacios naturales protegidos por el GAD municipal del cantón Cuenca	Áreas Protegidas		
		Espacios naturales de importancia ecológica previstos para proyectos estratégicos por el Estado	Proyecto hidroeléctrico Soldados – Yanuncay	Sectores estratégicos definidos por el Estado Central	
Concesión minera río blanco y concesión minera Loma Larga Quimsacocha					



SUELO	NIVEL DE USO	CATEGORÍA DE ORDENACIÓN		NORMATIVA GENERAL	POLÍTICA PÚBLICA
RURAL	Conservación activa / utilización sostenible	Áreas de uso sostenible		Para el manejo sostenible de actividades productivas con restricciones	Garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable.
		Asentamientos en áreas de importancia ecológica		Para el desarrollo de actividades productivas y de vivienda con fuertes restricciones en apoyo a las áreas de conservación	Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regulación.
	Recuperación	Áreas de recuperación ambiental		Para recuperación de ecosistemas de importancia	Garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable. Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regulación.
	Producción	Áreas de aprovechamiento agrícola	Áreas agropecuarias	Para la producción agrícola con crianza de animales menores	Fortalecer el fomento productivo y de comercialización diversificada y sostenible en el marco de la transformación productiva.
			Áreas con sistemas agroforestales y cultivos	Para el manejo sostenible de los cultivos y forestales para el control de la erosión y deslizamientos	Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regulación.
		Áreas de aprovechamiento ganadero	Áreas pecuarias	Para la producción ganadera	Garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interactivamente para la población en el marco de sus competencias.
			Áreas consiste masivo pastoriles	Para el manejo sostenible de la ganadería	
Expansión	Áreas de expansión urbana	Expansión urbana	Expansión urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer el fomento productivo y de comercialización diversificada y sostenible en el marco de la transformación productiva.</li> <li>Garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable y alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través del manejo sostenible.</li> <li>Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regulación.</li> <li>Garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interactivamente para la población en el marco de sus competencias.</li> <li>Apoyar la atención integral y el acceso a los servicios sociales a los ciudadanos del cantón con énfasis en los grupos de atención prioritaria, desde una visión de equidad e inclusión.</li> <li>Impulsar procesos de coordinación interinstitucional para la gestión integral del desarrollo del cantón.</li> <li>Fortalecer los procesos de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas</li> </ul>	
	Áreas industriales	Para la implantación de usos industriales	Para la implantación de usos industriales	Fortalecer el fomento productivo y de comercialización diversificada y sostenible en el marco de la transformación productiva.	
URBANO	Áreas urbanas	Cabecera urbana cantonal		Área urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable y alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través del manejo sostenible.</li> <li>Impulsar procesos de coordinación interinstitucional para la gestión integral del desarrollo del cantón.</li> <li>Fortalecer los procesos de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas.</li> <li>Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regulación.</li> <li>Garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interactivamente para la población en el marco de sus competencias.</li> <li>Garantizar la adecuada organización y mejoramiento o de los niveles de gestión, inversión y cooperación cultural.</li> <li>Apoyar la atención integral y el acceso a los servicios sociales a los ciudadanos del cantón con énfasis en los grupos de atención prioritaria, desde una visión de equidad e inclusión.</li> </ul>
		Cabecera urbano parroquial			
		Urbanizaciones exteriores			

Fuente y Elaboración: GAD, Cuenca - Atlas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, 2015



**c) MODELO DE GESTIÓN:** En esta fase del Plan se retomaron los objetivos estratégicos formulados en la Propuesta, como se había mencionado el objetivo que tiene incidencia con el paisaje es: *“Garantizar la sostenibilidad ambiental estableciendo como principio la corresponsabilidad pública, comunitaria y privada en la gestión de los recursos naturales”*, por lo que a continuación en el siguiente Cuadro se muestran las políticas, líneas de acción y metas planteadas para este objetivo.

*responsabilidad pública, comunitaria y privada en la gestión de los recursos naturales”, por lo que a continuación en el siguiente Cuadro se muestran las políticas, líneas de acción y metas planteadas para este objetivo.*

**Cuadro No. 3.5:** Políticas, líneas de acción, programas y metas para el cantón Cuenca, con incidencia en el paisaje.

<b>OBJETIVO CON INCIDENCIA EN EL PAISAJE:</b> <i>“Garantizar la sostenibilidad ambiental estableciendo como principio la corresponsabilidad pública, comunitaria y privada en la gestión de los recursos naturales”</i>			
<b>POLÍTICAS</b>	<b>LÍNEAS DE ACCIÓN</b>	<b>PROGRAMAS</b>	<b>METAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar los derechos de la naturaleza, la conservación de los ecosistemas y la coexistencia sustentable.</li> <li>• Consolidar una ética ambiental en el territorio cantonal y a la vez promover el uso responsable de los recursos naturales.</li> <li>• Garantizar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas previniendo la degradación de los ecosistemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restauración de áreas intervenidas.</li> <li>• Gestión de áreas de conservación.</li> <li>• Implementación de la educación ambiental cantonal.</li> <li>• Conservación y manejo de suelos.</li> <li>• Manejo y gestión de la biodiversidad.</li> <li>• Manejo y gestión de recursos no renovables.</li> <li>• Calidad ambiental como componente fundamental de la calidad de vida.</li> <li>• Reconocimiento a las diversidades, étnicas y culturales.</li> <li>• Uso de espacio público y servicios.</li> <li>• Sistema de información cantonal.</li> <li>• Promoción y difusión del patrimonio.</li> <li>• Fortalecer los procesos de planificación y gestión territorial.</li> <li>• Consolidación del área urbana y de cabeceras parroquiales.</li> <li>• Gestión y recuperación de espacios públicos para promover el desarrollo social.</li> <li>• Uso y producción de energías renovables de alternativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de manejo, gestión territorial y biodiversidad (conservación y recuperación).</li> <li>• Programa de gestión de áreas verdes (arborización y gestión de parques).</li> <li>• Programa de educación ambiental cantonal (sensibilización poblacional).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener el 67% del uso del suelo definido como áreas de conservación y protección que se definen en los niveles de uso del suelo y categorías de ordenación del cantón Cuenca.</li> <li>• Cambiar de 6.43m<sup>2</sup> de área verde recreacional por habitante a 9m<sup>2</sup> de área verde recreacional por habitante en tres años y en las zonas urbanizadas.</li> <li>• Incrementar al mantenimiento o de áreas verdes con la implementación de mega parques</li> <li>• Mantener la inversión en gestión ambiental sobre el 6% del presupuesto total para el 2017</li> </ul>

**Fuente:** GAD, Cuenca - Atlas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, 2015

**Elaboración:** Propia



Como se puede evidenciar en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca en la fase de diagnóstico se da un especial interés por identificar, caracterizar, valorar y establecer los problemas, degradaciones y afecciones al paisaje en el territorio cantonal; en la fase de propuesta toda esta información se diluye, lo que involucra una pérdida de sensibilidad respecto a los objetivos de calidad paisajística para el cantón en las propuestas de ordenamiento y desarrollo del territorio, y aunque en el modelo de gestión se establecen políticas, líneas de acción, programas y metas que tienen incidencia en la protección y gestión del paisaje, sin embargo no existe una preocupación directa por el paisaje y su protección, peor aún en el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, ya que la información del diagnóstico del Plan relacionada con el paisaje es de carácter general, siendo necesario investigar sobre el tratamiento que se pretende dar al área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, lo que obliga a indagar en los estudios de planeamiento urbano de la ciudad y en las ordenanzas que se encuentran vigentes para el cantón.

### **3.4.2. ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO DE LA CIUDAD DE CUENCA.**

Se ha creído conveniente analizar los estudios técnicos del Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca con la finalidad de identificar si en este nivel de planificación se ha dado importancia al tema paisajístico, pero no solamente en lo referente al área urbana, sino a su contexto

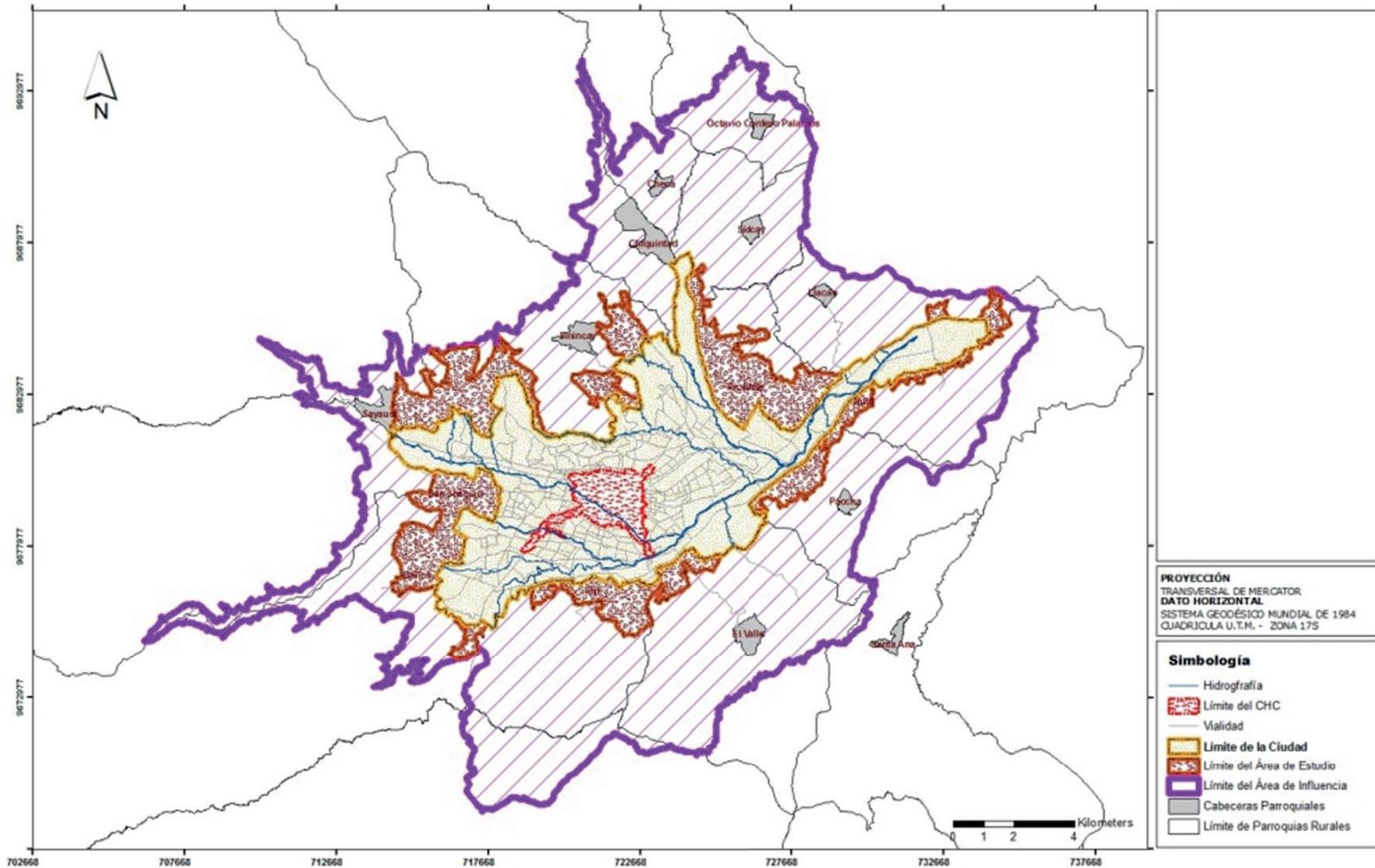
adyacente, pues como se había analizado en el apartado anterior, en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca, no se considera un tratamiento específico para el área de influencia inmediata de la ciudad.

En el Capítulo denominado "*Patrimonios*", se realiza un análisis del paisaje urbano, siendo entre otros los objetivos de este análisis: identificar actuaciones prioritarias en materia de paisaje dentro de la ordenación urbana y proteger y poner en valor los paisajes culturales más valiosos de la ciudad de Cuenca.

Para el análisis de los recursos arqueológicos se ha considerado como ámbito de estudio la ciudad de Cuenca y su periurbano, tal y como se muestra en el Gráfico 3.10, estableciéndose sitios de interés arqueológico en el periurbano como los siguientes: Cachirrumi, Machangara 1, Chanchán, Chacopamba, Gullapamba en Chiquintad; Guabizhun en Sidcay, Pachamama en la parroquia Llacao, el Plateado, Loma de Huahuapulmi, Ingamullo, Loma Thual, Huangarcucho en la parroquia Nulti; Loma Pelada, Paredones, Boquerón, Curiquingue, en El Valle; Icocruz y Machay en Turi, **zonas que deberán considerarse en los criterios y lineamientos a proponerse para la Normativa de Protección del Paisaje del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, como áreas de protección no solamente por sus valores culturales que poseen sino también porque han formado parte del paisaje del área adyacente a la ciudad de Cuenca a lo largo de los años.**



**Grafico No. 3.10:** Sitios de interés arqueológico en la ciudad de Cuenca y su área de influencia inmediata



Fuente y Elaboración: GAD Cuenca, Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Cuenca, 2014

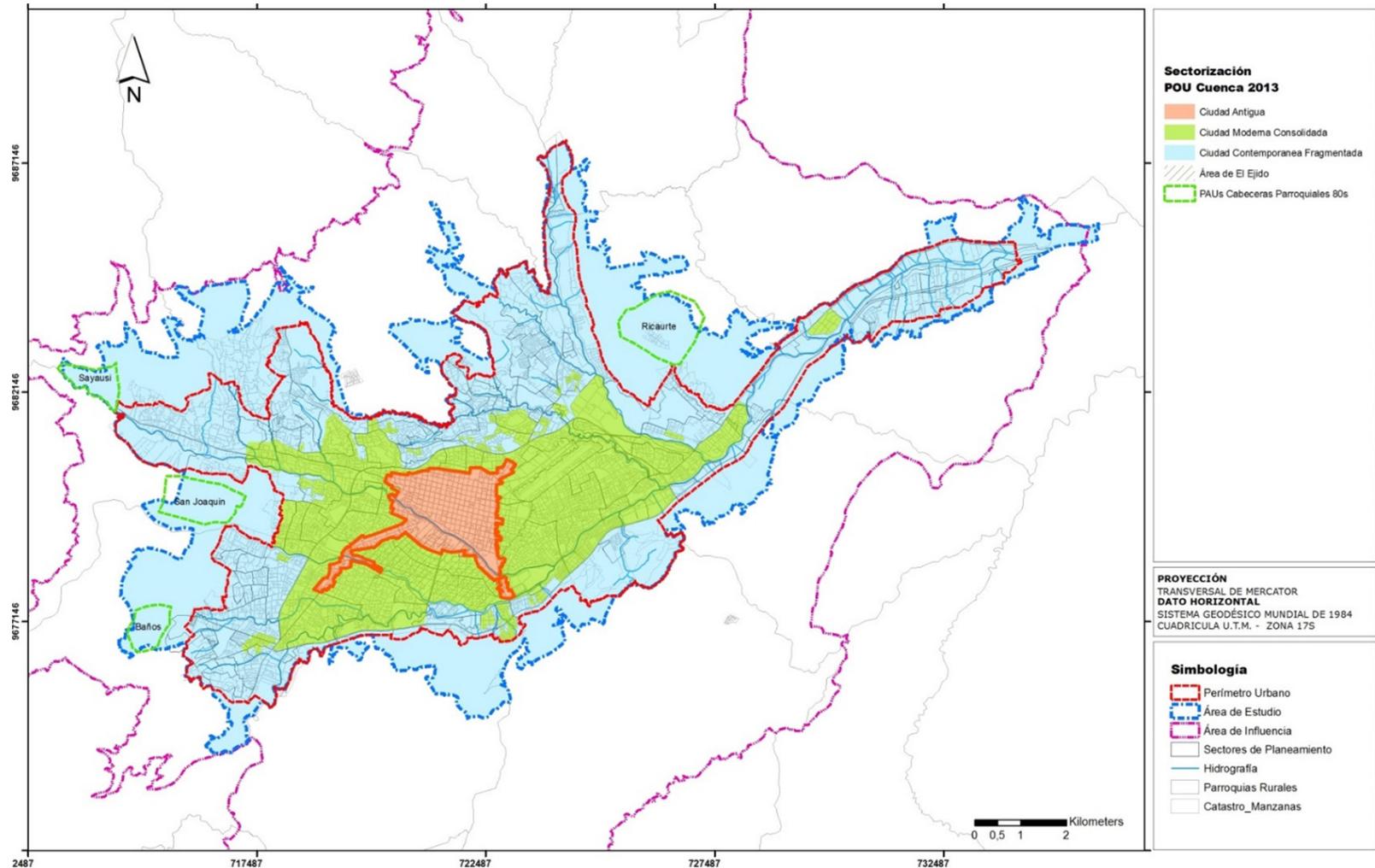
En este estudio, también se realiza un análisis de los paisajes culturales, denominándolo como “Ciudad Contemporánea Fragmentada” y comprende los territorios periféricos y adyacentes a la ciudad, que han crecido

aceleradamente en los cuales predominan los desarrollos orgánicos y la falta de elementos urbanos, infraestructura y equipamientos. Esta zona se caracteriza por el predominio de territorios vacantes y en proceso de consolida-

ción, por lo que aún se pueden apreciar mosaicos de cultivos y edificaciones destinados fundamentalmente para autoconsumo, siendo el paisaje de difícil comprensión y por tanto "fragmentada". A continuación, se muestra el Gráfico No. 3.11, en el que se determina con color celes-

te el territorio que posee estas características y sobre el cual deberá trabajarse en la determinación de criterios y lineamientos para la normativa de protección del paisaje.

Gráfico No. 3.11: Área de estudio del paisaje en el POU de Cuenca.



Fuente y Elaboración: GAD Cuenca, Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Cuenca, 2014



Vista parcial de la ciudad contemporánea fragmentada (Sector de Racar)-alta dispersión de edificación. **Fuente:** POU Cuenca 2013



Vista parcial de la ciudad contemporánea fragmentada (Sector de Misicata) - dispersión urbana y ocupación de áreas con mayor pendiente. **Fuente:** POU Cuenca. 2013.

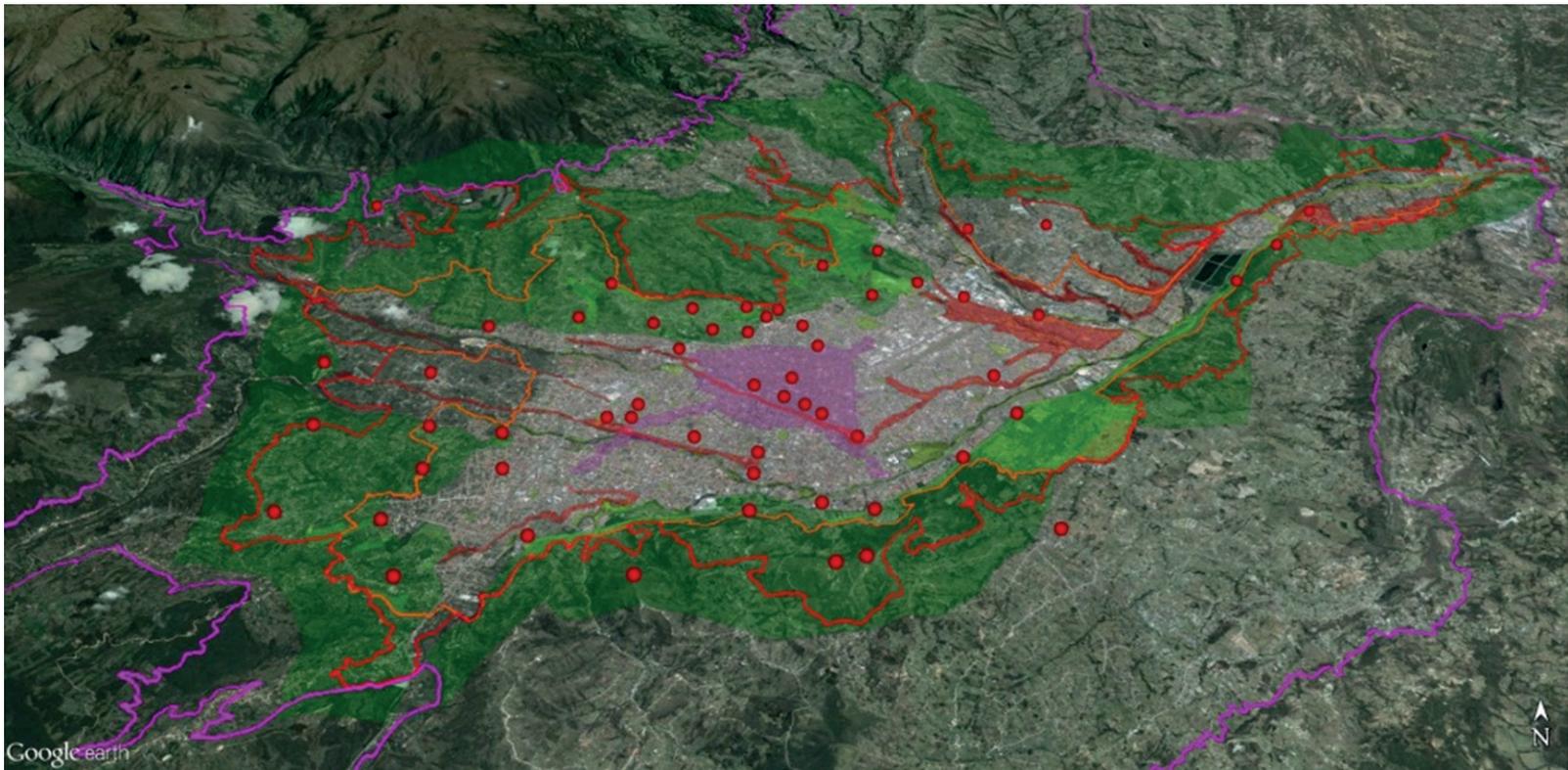


Vista de la ciudad contemporánea fragmentada (Sector Las Pencas) - mezcla de usos. **Fuente:** POU Cuenca. 2013.

De la información topográfica se ha determinado un modelo digital del territorio que permite identificar las áreas de mayor interés a través de la interpretación del relieve, los rangos empleados han sido: 0-10% pendiente plana, 1-20% pendiente moderada, 21-30% alta pendiente y mayor al 30% escarpado. A continuación, se muestran las Áreas de Alta Visibilidad por Topografía, y corresponden a al cinturón de colinas que está ubicado en la parte sur de la ciudad (Nulti, Turi, Monjas, Guzho), donde se aprecian los valores más altos de amplitud y dominio visual, siguiendo a continuación áreas periféricas ubicadas en las zonas oeste y noroeste en Narancay, Ingaloma, Baños, Misicata, San Joaquín y Sayausí (Cabogana).

Cabe indicar que los problemas que afrontan estos espacios es la falta de valoración de los mismos, que resulta en inadecuados tratamientos y ocupación del suelo, siendo significativo el deterioro que se produce por la presencia de edificaciones de baja calidad estética, movimientos de tierra y conformación de taludes sin ningún tipo de tratamiento o criterio técnico, por lo que se vuelve fundamental considerar estos puntos de fragilidad visual al momento de plantear los criterios y lineamientos para la normativa de protección del paisaje.

**Gráfico No. 3.12:** Áreas de alta visibilidad paisajística en el área urbana y periurbano de Cuenca.



**Fuente y Elaboración:** GAD Cuenca, Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Cuenca, 2014



Como se puede ver en los Estudios del Plan de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Cuenca, se ha considerado el tema del paisaje, no solamente en el área urbana, sino que se realiza un análisis que incluye al área de influencia inmediata, determinando importantes insumos que han servido para el establecimiento de las determinantes de uso y ocupación de suelo que dicho estudio plantea para el área urbana, considerado para el efecto la protección y conservación de las áreas con interés paisajísticos y potencial de visualización.

Es necesario en la formulación de la propuesta de criterios y lineamientos básicos para la construcción de la normativa de paisaje, incorporar los análisis aquí abordados y que serán recogidos en el siguiente Capítulo.

### **3.4.3. ANÁLISIS DE LA ACTUALIZACIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y CODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA QUE SANCIONA EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL CANTÓN CUENCA. DETERMINACIONES PARA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO.**

En el año 1998, se elaboró la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento de la ciudad de Cuenca, siendo este un gran esfuerzo por regular el Uso y Ocupación del suelo. En el año 2003, se realizó la "*Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Or-*

*denanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo*", que actualmente está vigente y que ofrece un modelo de ciudad basado en la sana combinación de usos de suelo y procesos de densificación acordes con las características del territorio de ese entonces. Se ha creído conveniente analizar este cuerpo legal con la finalidad de determinar si efectivamente el paisaje en la ciudad de Cuenca ha sido objeto de conservación, mantenimiento, gestión, sin que necesariamente haya existido una normativa específica para su protección y gestión o de ser el caso determinar la necesidad de contar con una normativa que permita su protección y gestión.

**a) DIVISIÓN DEL TERRITORIO CANTONAL:** La ordenanza rige para el conjunto de asentamientos urbanos, rurales y en proceso de transición del territorio cantonal, y se divide este en las siguientes áreas tal y como se muestra en el Grafico No. 3.10.

- **Áreas urbanas:** comprende la ciudad de Cuenca y las cabeceras de las parroquias rurales de Bbaños, Turi, Checa, Chiquintad, San Joaquín, Tarqui, Victoria del Portete, Sidcay, Sinincay, Octavio cordero Palacios, Molleturo, El Valle, Sayausí, Ricaurte, Nulti, Paccha, Quingeo, Cumbe, Santa Ana, Llacao; y, las urbanizaciones exteriores aprobadas por el Concejo Cantonal.



- **Área tampón:** entendida ésta como el territorio adyacente al Centro Histórico, cuya finalidad de planificación y control se justifica en la necesidad de preservar los valores paisajísticos del Centro Histórico, sus áreas adyacentes y su entorno natural.
- **Área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca:** constituida por el territorio rural fijado como zona de expansión urbana y que abarca una superficie de 9.498Ha.
- **El resto del territorio rural cantonal:** que abarca la superficie comprendida entre límite del área de influencia inmediata y el límite del cantón Cuenca. Tanto en el área de influencia inmediata como del resto del territorio rural se han identificado los siguientes asentamientos:
- **Sectores rurales con tendencia la conformación de núcleos de población:** se trata de 11 sectores, Buenos Aires; La Libertad; La Floresta de Sayausí-Barrio 3 de Mayo; San José de Balzay; Bellavista de Sayausí; Racar; Pumayunga; El Carmen del Verdillo-Cruce del Carmen; Pampa de Rosas; Mayancel-Progreso-San Vicente; Corpanche; Corazón de Jesús de Ricaurte; Molino Pamba-Barrio El Cisne de Ricaurte-Barrio La Inmaculada; Huajibamba-La Merced; Chaullabamba; Chilcapamba; Rayoloma; Altos de Machángara, y Huizhil.

- **Corredores de crecimiento consolidados en torno a las siguientes vías:** Racar – Río Amarillo, Cuenca – Miraflores, Cuenca – Mayancela, Cuenca – Baños, Cuenca – Ricaurte, Cuenca – Racar, Baños – Huizhil – Misicata, estos territorios se constituyen franjas de suelo a 75m que se ubican a ambos lados de las vías en mención.
- **Corredores de crecimiento en proceso de consolidación en torno a las vías:** Sayausí – Gúlag, Miraflores-Sinincay - Racar; Checa-Corpanche; Cuenca-Ricaurte-San Miguel-Altos del Machángara; Ricaurte-Llacao; Cuenca-Llacao; El Valle-Cabecera Parroquial de Santa Ana; Cuenca-Paccha; Cuenca-Chaullabamba de Nulti; Turi-Gullanzhapa-Tarqui; Baños-Narancay; Misicata-San Joaquín; 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, estos territorios se constituyen franjas de suelo a 100m que se ubican a ambos lados de las vías en mención





**b) LA CIUDAD Y ASIGNACIÓN DE LOS USOS DE SUELO Y DETERMINANTES DE OCUPACIÓN:** La Zona Urbana de Cuenca cuenta con 7.227 Ha, el cual para fines de gestión se ha dividido en 154 sectores de planeamiento; siendo sectores especiales en la ciudad al Centro Histórico cuyos usos de suelo principales son la gestión y administración, el comercio, los servicios generales y la vivienda; los predios correspondientes a las Universidades, a las instalaciones militares y a las lagunas de oxidación cuyos usos principales son los que ya soportan, y que tiene una ordenanza para su gestión y conservación propia. También se han definido ejes urbanos, conformados por los predios con frente a vías como: Fray Vicente Solano, Remigio Crespo Toral, Paucarbamba, 12 de abril, Ordoñez Lazo, Gran Colombia, Unidad Nacional, Héroes de Verdeloma, Las Américas, Bon Bosco, 10 de agosto, Loja, Gonzales Suárez, Paseo de los Cañarís, Max Uhle, Hurtado de Mendoza, Avenida Yanaurco y Avenida Los Andes cuyos usos principales son el comercio, los servicios generales y la vivienda.

Se han previsto sectores de la ciudad que soportaran las industrias de mediano y alto impacto, así como también sectores destinados únicamente forestación, cultivo, y protección de ríos y quebradas. Todos aquellos sectores que no soportan los usos antes mencionados, están destinados a la función residencial y representan el mayor porcentaje de suelo en la ciudad. En relación a las determinantes de ocupación de suelo en la ciudad, se encuentran no normadas en relación al tamaño de lote mínimo, altura de la edificación, frente mínimo, COS máximo, densidad neta de vivienda, tipo de implantación, retiros frontal, lateral y posterior, determinantes que se establecen para cada uno de los sectores de planeamiento y que conforman áreas homogéneas en cuanto a temas formales y paisajísticos.

**c) EL TERRITORIO RURAL Y ASIGNACIÓN DE LOS USOS DE SUELO Y DETERMINANTES DE OCUPACIÓN:** Para el territorio rural se ha determinado el Área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, el resto del territorio rural cantonal, sectores rurales con tendencia la conformación de núcleos de población, corredores de crecimiento en proceso de consolidación y corredores de crecimiento consolidados.

- **Área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca:** los sectores que se encuentran en esta área calificadas como no aptas para receptor asentamientos humanos por sus características geológicas y topográficas, así como también las márgenes de protección de ríos y quebradas se consideran como zonas de protección natural para el mantenimiento del equilibrio del medio físico natural y del paisaje del territorio rural cantonal por lo que se restringe la construcción.

En las zonas aptas para recibir urbanización se permite como uso de suelo principal y la vivienda, siendo usos complementarios y compatibles el comercio y los servicios afines a la vivienda, se ha determinado un tamaño de lote mínimo de 1500m<sup>2</sup>, dos pisos como altura máxima, retiró frontal de cinco metros, los cerramientos deberán ser transparentes y se incorporarán elementos vegetales, las cubiertas de las edificaciones deberán ser inclinadas y se determinan que el diseño de las edificaciones deberán integrarse al medio físico existente respetando la presencia de árboles, arbustos, cursos de agua, vistas y otros elementos.

- **El resto del territorio rural cantonal:** el resto del territorio rural cantonal se determina como cuencas hidrográficas de los ríos Tomebamba, Machangara, Yanuncay, Tarqui, Jadan y Sidcay. Por los recursos naturales, elementos, procesos, ecosistemas y el alto valor paisajístico, que contienen y en particular por



constituir recursos insustituibles para el abastecimiento actual y futuro de agua para la población del Cantón, se asignan, como categorías de ordenación territorial, la conservación estricta de estas cuencas hidrográficas. Se prohíbe en toda forma de actuación antrópica que conlleve a la alteración del medio físico natural que se desea conservar, tales como la tala de bosques nativos y chaparro y el consecuente cambio de uso del suelo. Solamente se permitirá la construcción de edificaciones en aquellos predios en explotación con actividades agrícolas y pecuarias, siempre y cuando éstas se destinen exclusivamente a usos complementarios a tales actividades y a la vivienda. Todas las actuaciones en este territorio estarán normadas por los procesos de evaluación de impacto ambiental, con la finalidad de consérvalo.

- **Sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población y Corredores de crecimiento en proceso de consolidación:** en estas zonas se permiten los usos de suelo vinculados a la vivienda, el comercio, los servicios y las industrias de mediano y alto impacto, las cuales deberán someterse a los procesos de evaluación de impacto ambiental. Se determina la necesidad de contar con planes de ordenamiento territorial para cada uno de estos sectores y que correspondan a sus particularidades geográficas, sociales, económicas y culturales, sin embargo, se establece como tamaño de lote 750m<sup>2</sup>, altura máxima de las edificaciones dos pisos, retiro frontal de cinco metros, los cerramientos deberán ser transparentes y se incorporarán elementos vegetales, las cubiertas de las edificaciones deberán ser inclinadas y se determinan que el diseño de las edificaciones deberán integrarse al medio físico existente respetando la presencia de árboles, arbustos, cursos de agua, vistas y otros elementos.

- **Corredores de crecimiento consolidados:** se permiten determinantes similares a la de los sectores rurales con tendencia la conformación de núcleos

de población, pero definiendo se un tamaño de lote mínimo de 500m<sup>2</sup>.

Cuenca, una ciudad intermedia de gran valor patrimonial y ambiental goza de un paisaje privilegiado al encontrarse geográficamente ubicada en una cuenca hidrográfica, sin embargo, con el paso del tiempo se va convirtiendo en un complejo sistema territorial de ordenar, ya que, por las propias dinámicas de crecimiento y tendencias de expansión, se está comenzado un proceso de consumo irreversible del territorio y una fuerte presión de cambio hacia las áreas rurales, es decir se está generando un territorio en proceso de transición entre lo urbano y lo rural, cuyas características son las bajas densidades y un crecimiento disperso, lo que amenaza en constituirse en uno de los principales problemas para la ciudad si se consideran las limitaciones geográficas y de vulnerabilidad a fenómenos de inestabilidad que posee el territorio cantonal. El paisaje va cambiando notablemente al igual que sus valores, situación que se hace mucho más notoria en su área de influencia inmediata, que presenta características físicas y espaciales con valores ecológicos, ambientales, productivos y paisajísticos, mismos que merecen protegerse y gestionarse adecuadamente. Si bien, en la Ordenanza de Uso y Ocupación de Suelo para el territorio cantonal cuya última reforma se aprobó en el año 2003 y que hasta la presente fecha se encuentra en vigencia siendo ya 15 años de su gestión, resulta insuficiente en virtud de las claras tendencias de crecimiento al margen de cualquier ordenanza municipal, esto sumado al deficiente control y gestión del suelo por parte de la municipalidad, ha ocasionado el deterioro constante y progresivo del paisaje, por lo que abordar temáticas sobre la gestión y protección del mismo para esta porción del territorio constituye un ejercicio académico oportuno; pues el planteamiento de directrices que permitan ir generando instrumentos de gestión y control como es el caso de las normativas, particularmente de protección del paisaje permitirán conseguir un desarrollo sostenible y sustentable de esta zona.



En este contexto, se vuelve importante e indispensable considerar la necesidad de formular criterios y lineamientos básicos que puedan aportar a la elaboración de una normativa de protección del paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

El análisis abordado en el presente Capítulo, ha permitido conocer la importancia que se ha dado al tema del paisaje en el Ecuador, siendo estas iniciativas muy dispersas, ya que, si bien nuestro país no cuenta con una ley o normativa específica para la protección del paisaje, es digno de rescatar la convergencia de leyes que permiten su gestión y conservación, aunque sea de manera indirecta.

Se estima importante la formulación de una Ley Nacional de protección y gestión del paisaje en el Ecuador, la cual debería tener regulaciones sectoriales mediante instrumentos de gestión cuyos buenos ejemplos constituyen países europeos como Alemania y Francia, casos que se analizaron en el Capítulo 1.

Desde la Constitución de la República del Ecuador, hasta el dictamen de las últimas leyes con incidencia en el territorio como es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, se ha establecido diferentes parámetros y criterios para la protección del paisaje, sin embargo, es necesaria para su gestión y protección que la normativa sea de carácter nacional, sin perjuicio de que puedan abordarse normativas específicas que consideren las particularidades de cada territorio, y sean iniciativa del gobierno autónomo descentralizado cantonal, en virtud de que ostentan la competencia exclusiva de regular, controlar y gestionar el uso y ocupación del suelo.

Es indispensable que en los procesos de ordenación territorial y ordenación urbanística se incluyan análisis de paisaje exclusivamente en las áreas de expansión urbana que precisamente son el territorio objeto de preocupación en el presente trabajo de investigación, pues

se ha podido determinar en el caso del cantón Cuenca que el ordenamiento territorial del cantón ha abordado el tema del paisaje de manera muy escueta, ya que si bien el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca tiene un proceso de diagnóstico avanzado en el tema paisajístico, sin embargo conforme se avanza hacia el modelo territorial y la concreción de las propuestas y proyectos se va diluyendo la idea de protección del paisaje, tanto es así que aunque se determina políticas, proyectos y estrategias con incidencia en el tema del paisaje y que han sido enlistadas en este Capítulo, el tema paisajístico no es abordado concretamente, dejando incompleto el tema normativo, por lo que se vuelve de vital importancia el planteamiento de una propuesta de criterios y lineamientos básicos para la construcción de una normativa para la protección del paisaje, específicamente para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, pues es en esta porción del territorio en la que se determinan los mayores conflictos con el uso y ocupación del suelo y el paisaje. Por su parte los estudios del Plan de Ordenamiento Urbano, abordan un análisis mucho más profundo del tema paisajístico incluyendo en este el área periurbana, sin embargo, no se encuentran en vigencia pues no disponen de una Ordenanza que sancione las determinaciones allí establecidas.

A continuación, en el siguiente Capítulo se abordará con la finalidad de cumplir con los objetivos del presente tema de investigación la determinación de criterios y lineamientos para la construcción de una normativa de protección del paisaje.



## CAPITULO 4

DEFINICIÓN DE CRITERIOS Y  
LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA  
LA CONSTRUCCIÓN DE UNA  
NORMATIVA DE PROTECCIÓN  
DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE  
INFLUENCIA INMEDIATA DE LA  
CIUDAD DE CUENCA





# CAPÍTULO IV: DEFINICIÓN DE CRITERIOS Y LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA

---

## 4.1. ANTECEDENTES.

En el cantón Cuenca, se encuentra constituido por el suelo urbano que cuenta con infraestructura vial, redes primarias de energía, agua potable, alcantarillado; y, que está destinado exclusivamente a receptor la urbanización y todas aquellas actividades propias de una ciudad cuya base económica son las actividades terciarias. El suelo rural que es un territorio con valores ambientales, productivos, paisajísticos, científico culturales, entre otros, que se caracteriza por las bajas densidades de ocupación, dotación de infraestructuras para la producción como canales de riego y vías para comunicar asentamientos, con una arquitectura en la mayoría de los casos de tipo tradicional que guarda mucha relación con el entorno y caracterizado por grandes áreas de pastos destinadas a la ganadería o zonas de cultivo en minifundios y bosques, con texturas combinadas entre grano grueso y grano fino y colores en tonalidades verdes durante todo el año, o las áreas de conservación que forman parte del Parque Nacional El Cajas y otras establecidas por el GAD Municipal.

Se tiene un territorio en proceso de transición entre lo urbano y lo rural, que se encuentra adyacente al perímetro urbano denominado como **área de influencia inmediata (AII)**; que presenta un alto proceso de degradación paisajística y ambiental.

Al ser un territorio en proceso de transición y haberse consolidando al margen de un adecuado control y gestión del suelo -no porque no existan instrumentos que permitan regular este territorio, sino por el deficiente control y gestión del uso del suelo-; presenta características y problemáticas similares a las que ya se han comentado en los Capítulos anteriores y que básicamente se resume para el caso de Cuenca en:

- Dispersión edificatoria,
- Informalidad en la construcción,
- Deficiente provisión de servicios básicos especialmente redes de alcantarillado,
- Baja disponibilidad y frecuencia de rutas de transporte público,
- Redes viales no definidas en sección y amanzanamiento,
- Especulación en el costo del suelo,
- Asentamientos informales,
- Explotación de materiales áridos y pétreos con incidencia visual muy fuerte,
- Emplazamiento de proyectos estratégicos del estado de gran impacto visual,
- Áreas degradadas por el abandono de actividades de explotación o estabilización de taludes sin tratamientos adecuados.



Situación que motiva el presente trabajo de investigación en la búsqueda de aquellos instrumentos que permitan su protección y gestión como: normativas, políticas, estrategias y experiencias urbanísticas enriquecedoras, que desde el ámbito internacional y nacional y amparados en buenos ejemplos sobre planificación, ordenación, gestión y legislación del paisaje, **permitan construir un sustento teórico conceptual para la elaboración de una normativa para la protección del paisaje del territorio delimitado como área de influencia inmediata (All), de la ciudad de Cuenca**<sup>5</sup>.

Le corresponde una superficie de 9.498Ha; en la que se han delimitado áreas con condiciones particulares por su nivel de consolidación o por la estructuración que le dan al territorio y estos son: i) los sectores rurales con tendencia la conformación de núcleos de población, ii) corredores de crecimiento consolidados, iii) corredores de crecimiento en proceso de consolidación, territorios que se muestran en el Grafico No. 3.13 del Capítulo anterior.

Con el paso del tiempo, la problemática antes mencionada se ha ido agudizando mucho más, pues en la actualidad y luego de transcurridos quince años de la vigencia de la mencionada Ordenanza, las condiciones, necesidades y dinámicas de la ciudad y el territorio rural han cambiado para ajustarse a las demandas de la población por lo que se vuelve fundamental una actualización de la planificación urbanística, en la es imprescindible la consideración de los valores del paisaje en la toma de decisiones y se determine si efectivamente esta delimitación sigue siendo el All.

Se ha de entender que el All, es un territorio adyacente a la urbe, cuya delimitación ha determinado una porción del territorio cantonal en la cual la ciudad ejerce presiones de transformación, y que forma parte del periurbano, sin que se puedan asimilar como iguales, pues definir el periurbano de la ciudad de Cuenca puede tornarse en un complejo proceso que no se encuentran en los alcances del presente trabajo.

En este contexto y considerando que una normativa es un conjunto de reglas que permiten ordenar y gestionar un ámbito específico, las cuales son dictadas por la autoridad competente y cuyo cumplimiento es de carácter obligatorio, imponiendo deberes y derechos a los administrados (Subsecretaría de la Función Pública de México, 2011), se ha estimado necesario el planteamiento de criterios y lineamientos para la construcción de una normativa para la protección del paisaje en el All de la ciudad de Cuenca, la cual corresponda a las determinaciones de orden superior establecidas en la Constitución del Ecuador (2008) y otras leyes de superior jerarquía, para los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y metropolitanos, pues como ya se había mencionado anteriormente, es este nivel de gobierno el que tiene la competencia exclusiva de *“planificar, regular y controlar el uso y ocupación de suelo en todo el territorio cantonal y articular su planificación con los otros niveles de gobierno”*.

Se han determinado los siguientes objetivos para la normativa de protección y gestión del paisaje para el All de la ciudad de Cuenca:

- i. Recuperar, rehabilitar, proteger y conservar las potencialidades del paisaje del All de la ciudad de Cuenca, con la finalidad de mantener el entorno con sus particularidades escénicas que ha caracterizado a la ciudad a través de los años.
- ii. Racionalizar las actuaciones sobre el All de Cuenca y su base paisajística, para orientar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de tal manera que se pueda incidir positivamente en las dinámicas de transformación territorial.
- iii. Preservar el suelo del All de la ciudad de Cuenca que tiene valores paisajísticos y culturales, de los procesos de expansión urbana o industrialización, y prever únicamente la ocupación de territorios con aptitud para urbanizar, sin perjuicio de que en los

5. Se encuentra claramente delimitado en la Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Determinaciones para el uso de suelo urbano; vigente desde el año 1998 y actualizada en el año 2003



planes urbanísticos o de actuación urbanística se prevea políticas de densificación y aprovechamiento del suelo, infraestructuras, bienes y servicios existentes en las zonas donde sea posible propiciar un crecimiento compacto de la ciudad.

iv. Coadyuvar a la conservación y protección de los territorios adyacentes a la ciudad de Cuenca que por el relieve y conformación del territorio tienen fragilidad e incidencia visual.

v. Proteger las áreas con valor ambiental, paisajístico, ecológico, científico y cultural en el All de la ciudad de Cuenca y destinarlas a los usos de suelo que mejor se adapten a estos valores, con criterios de sostenibilidad, respeto a la capacidad de asimilación y renovación.

vi. Preservar el suelo que se encuentra en el All con aptitud agrícola, con la finalidad de precautelar la soberanía alimentaria.

vii. Preservar el suelo con aptitud forestal y la vegetación existente en el All, misma que puede potencializarse como áreas de amortiguamiento o transición entre la ciudad y el territorio rural, a la vez que pue-

den ser utilizadas como áreas verdes y de recreación. viii. Prevenir la ocupación de áreas con valor paisajístico, ambiental, ecológico, natural, de riesgos geológicos, fuertes pendientes, con susceptibilidad a inundación que se encuentren adyacentes a la ciudad y que puedan formar parte de áreas de protección ambiental y recreativas; y,

ix. Considerar las dimensiones: ambiental, social, económica, cultural.

## **4.2. FUNDAMENTO LEGAL PARA LA ELABORACIÓN DE UNA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA.**

Como parte del proceso de elaboración de una normativa es necesario que se presente con una fundamentación legal adecuada y oportuna que proporcione el marco legal que permita entender el proyecto normativo y legitimarlo, todo esto con la finalidad de facilitar su aplicación y divulgación. El sustento legal de la normati-

va para la Protección del Paisaje para el All de la ciudad de Cuenca se muestra en el siguiente Cuadro, información que se ha retomado del apartado 3.1 del Capítulo anterior y en el que se analizó la legislación vigente en el país que tiene incidencia en el paisaje:



**Cuadro No. 4.1:** Fundamentos legales para la normativa de Protección del Paisaje para el All de la ciudad de Cuenca

LEY	ARTÍCULO EN EL QUE SE AMPARA	MOTIVACIÓN
<p><b>Constitución de la República del Ecuador</b>, Registro Oficial No. 449, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008.</p>	<p><b>Artículo 4</b></p>	<p>Se reconoce al territorio ecuatoriano como una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales y legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales, determinando necesaria la protección del patrimonio natural y cultural del país.</p>
	<p><b>Artículo 14</b></p>	<p>Derecho de la población a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza; declarando de interés público entre otras, la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.</p>
	<p><b>Artículo 30 y 31</b></p>	<p>Importancia del equilibrio entre lo urbano y lo rural y los principios de sustentabilidad, determinando el derecho de la población a vivir en un hábitat seguro, saludable y al disfrute pleno de la ciudad.</p>
	<p><b>Artículo 95</b></p>	<p>Derecho la participación de la población en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.</p>
	<p><b>Artículo 241</b></p>	<p>Determina que la planificación deberá garantizar el ordenamiento territorial y será obligatoria en los gobiernos autónomos descentralizados.</p>
	<p><b>Artículo 264</b></p>	<p>Se establece como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales la planificación, regulación y control del uso y ocupación del suelo urbano y rural. establece que corresponde a la ordenación territorial a nivel cantonal, delimitar en su circunscripción cantonal, zonas que, por sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos, científicos, culturales o funcionales, constituyan el patrimonio natural del cantón, independientemente de las áreas protegidas nacionales.</p>
	<p><b>Artículo 275</b></p>	<p>Se establece la necesidad de recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividad el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural y de promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión.</p>
	<p><b>Artículo 395</b></p>	<p>Determina como parte de los principios ambientales a la gestión ambiental, política de obligatorio cumplimiento en todo proyecto con incidencia territorial y en los diferentes niveles de gobierno.</p>
	<p><b>Artículo 404</b></p>	<p>Determina que el Patrimonio Natural del Ecuador son las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor está determinado desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico, y se constituyen áreas que requieren de protección, conservación, recuperación y promoción.</p>
<p><b>Artículo 415</b></p>	<p>Establece que el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados deben adoptar políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes.</p>	



LEY	ARTÍCULO EN EL QUE SE AMPARA	MOTIVACIÓN
<b>Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización</b> , Registro Oficial No.303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010.	<b>Artículo 7</b>	Reconoce la Facultad Normativa en función de sus competencias y para cada una de las circunscripciones territoriales, de los diferentes niveles de gobierno, es decir la capacidad para emitir normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones.
	<b>Artículo 55</b>	Se confirman las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales en el artículo 264 de la Constitución, siendo que la gran mayoría de estas tienen incidencia en el territorio y la conformación del paisaje.
<b>Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas</b> , Registro Oficial No.306, Quito, Ecuador, 22 de octubre de 2010.	<b>Artículo 15 y 16</b>	Establece la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados para emitir políticas locales para la gestión del territorio, las cuales deben ser complementarias entre sí y alineadas al Plan Nacional de Desarrollo.
<b>Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo</b> , Registro Oficial No.790, Quito, Ecuador, 5 de julio de 2016.	<b>Artículo 16 y 17</b>	Define al suelo como el Soporte físico de las actividades que la población lleva a cabo en búsqueda de su desarrollo integral y sostenible y en el que se materializan las decisiones y estrategias territoriales de acuerdo con las dimensiones social, económica, cultural y ambiental y los clasifica en suelo urbano y rural, correspondiendo el suelo de expansión urbana, aquel que puede ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión del suelo.
<b>Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales</b> , Registro Oficial No.711, Quito, Ecuador, 14 de marzo de 2016.	<b>Artículo 6</b>	Declara como prioridad nacional e interés público la protección y el uso del suelo rural de producción, en especial de su capa fértil que aseguren su mantenimiento y la regeneración de los ciclos vitales, estructura y funciones.

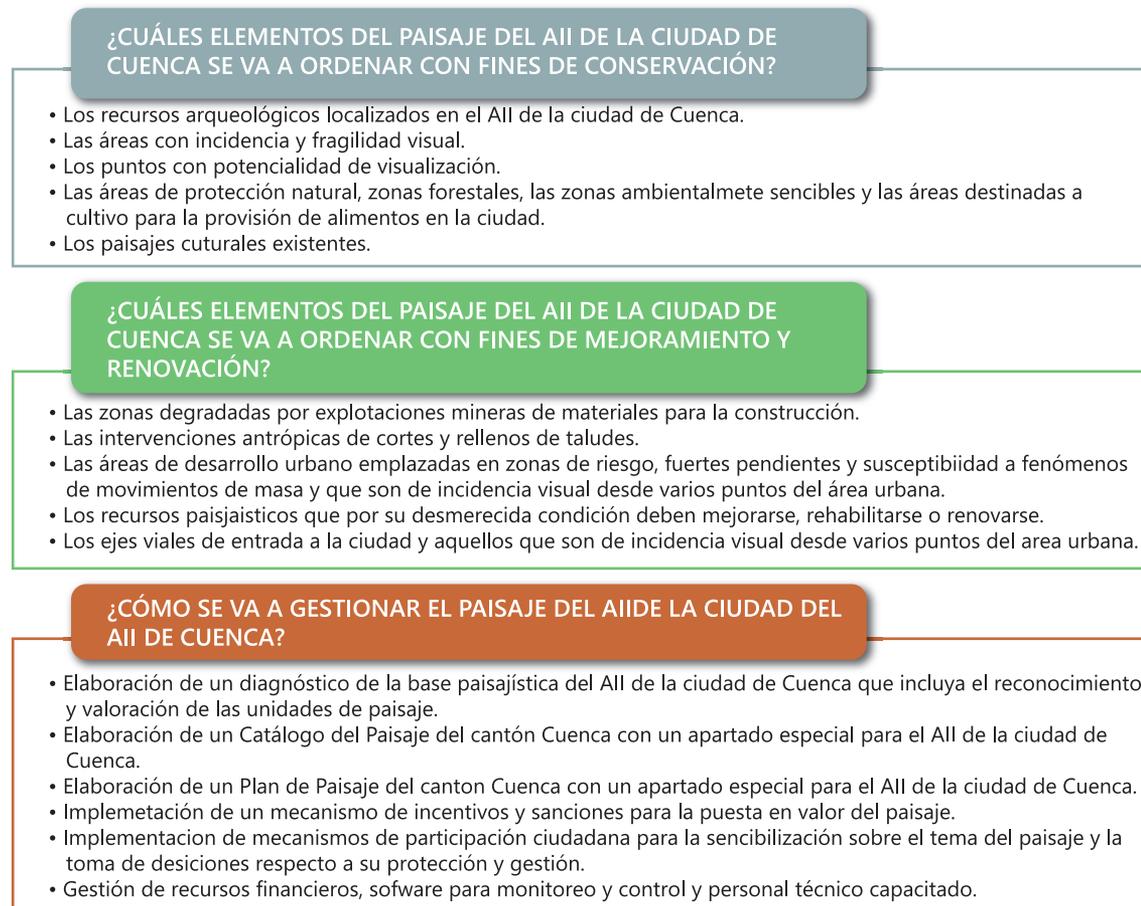
Elaboración: Propia



### 4.3. DETERMINACIÓN DE CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA.

Considerando que la normativa está orientada a la protección del paisaje en el AII de la ciudad de Cuenca, es necesario plantearse tres interrogantes, cuyas respuestas permitirán orientar el planteamiento de dichos criterios y que constan en el siguiente Grafico.

**Gráfico No. 4.1:** Interrogantes para el planteamiento de criterios para la elaboración de una normativa para la protección del paisaje del AII de Cuenca



En este contexto, y con la finalidad de: i) defender los recursos paisajísticos, culturales e históricos que dispone el All, ii) orientar los futuros desarrollos urbanísticos y mejorar la calidad de los existentes, iii) preservar la calidad escénica, iv) determinar el suelo no urbanizable por los valores paisajísticos que el territorio posee, v) ayudar a la funcionalidad de la infraestructura verde, vi)

regular y catalogar los elementos estructurales del territorio que definen en mayor medida el carácter de un paisaje con metas basadas en la sostenibilidad y sustentabilidad; en el Cuadro No. 4.2, se determinan criterios que deberían considerarse para la elaboración de una normativa para la protección del paisaje del All de la ciudad de Cuenca.

**Cuadro No. 4.2:** Criterios para la construcción de una normativa para la protección del paisaje en el All de la ciudad de Cuenca.

DIMENSIÓN	CRITERIO	PERTINENCIA	EXPERIENCIAS INTERNACIONALES QUE JUSTIFICAN LA PROPUESTA
AMBIENTAL	El manejo y protección del paisaje debe garantizar un desarrollo económico, sostenido y con equidad social, considerando la preservación ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantiza la protección y la adecuada gestión de los paisajes en el All de la ciudad de Cuenca, atendiendo a sus valores, a la integridad de su carácter, a su singularidad y al aprecio social que merecen.</li> <li>• Para preservar y potenciar los recursos naturales y paisajísticos adyacentes al perímetro urbano.</li> <li>• Derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar un cinturón verde. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.</li> <li>• Anillo de conservación ambiental. Plan Urbano de Curitiba.</li> </ul>
	Las intervenciones en la base paisajística deben ser reguladas con la finalidad de definir espacios con diferentes funciones como preservación, restauración, aprovechamiento y desarrollos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para promover y priorizar las acciones de recuperación o de recreación de nuevos valores paisajísticos en las áreas deterioradas o degradadas por actuaciones antrópicas -explotación de materiales áridos y pétreos, estabilización de taludes de las áreas adyacentes al perímetro urbano, ladrilleras, colinas adyacentes al perímetro urbano conformadas con edificaciones dispersas y en pendientes mayores al 30%-.</li> <li>• Para impulsar la integración paisajística de las infraestructuras básicas, de servicios y de movilidad, considerando como referencias paisajísticas relevantes la topografía natural, la vegetación existente y la organización visual del paisaje.</li> <li>• Para precautelar los recursos arqueológicos, áreas con incidencia y fragilidad visual, puntos con potencialidad de visualización, áreas de protección natural, zonas forestales, las zonas ambientalmente sensibles, paisajes culturales y las áreas destinadas a cultivo para la provisión de alimentos en la ciudad y que están localizados en el All de la ciudad de Cuenca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contener la presión de la expansión urbana. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.</li> <li>• Medidas compensatorias para el fomento de actividades de conservación, como la Transferencia de Potencial constructivo. Plan Urbano de Curitiba.</li> </ul>
	La preservación de las áreas protegidas, será una prioridad sobre cualquier desarrollo, valorando sus aportes en la sustentabilidad del territorio, se respetará también la conservación de las áreas con interés histórico cultural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para definir y ordenar la infraestructura verde adyacente a la ciudad de Cuenca, como un sistema continuo integrado de valor ambiental y paisajístico, que favorece entre otros aspectos el disfrute del paisaje, creando un anillo verde como área de amortiguamiento entre lo urbano y lo rural.</li> <li>• Promover la integración de los bienes de interés cultural y patrimonial como es el caso de la zona de El Plateado, Cachirrumi, Chanchán, Chacopamba, Gullapamba, Guabizhun, Pachamama, Loma de Huahuapulmi, Ingamullo, Loma Thual, Huangarcucho, Loma Pelada, Paredones, Boquerón, Curiquingue, Ilocruz y Machay; impulsando la salvaguarda y ordenación de sus entornos visuales, funcionales e interpretativos y sus paisajes adyacentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de los recursos naturales y patrimoniales. Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de ciudad Juárez.</li> <li>• Demarcación de Zonas de riqueza natural, conservación ecológica y preservación ecológica. Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de ciudad Juárez</li> <li>• Demarcación de Bordes de protección Ambiental. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.</li> </ul>



DIMENSIÓN	CRITERIO	PERTINENCIA	EXPERIENCIAS INTERNACIONALES QUE JUSTIFICAN LA PROPUESTA
AMBIENTAL	Considerar las características y potencialidades del territorio, evitando su degradación y estableciendo prácticas adecuadas para las intervenciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para conservar y fomentar la diversidad y multifuncionalidad del paisaje rural, en particular de aquellos espacios agrarios con mayor significado histórico, patrimonial que identitario como es el caso de las zonas de cultivo de la parroquia San Joaquín.</li> <li>• Para corregir los conflictos paisajísticos existentes en el All y mejorar los ámbitos degradados por la explotación de los recursos naturales, emplazamiento de proyectos estratégicos u otras actividades antrópicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las normas de zonificación y uso de la tierra definen reglas para la construcción e implementación de actividades. Esta herramienta se asocia con la legislación ambiental o de conservación. Plan Urbano de Curitiva.</li> </ul>
	El crecimiento urbano y el emplazamiento de las áreas industriales deberá preverse hacia sectores que no tienen una vocación de uso definida ni valoración paisajística alta o media.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para incorporar criterios y objetivos de calidad paisajística en la planificación del crecimiento urbano, procurando la integración de los nuevos tejidos en la trama urbana existente, manteniendo los hitos y escenas urbanas más características, la calidad de los nuevos bordes urbanos y procurando la transición entre paisaje de la ciudad y su entorno inmediato.</li> <li>• Para integrar en el paisaje de las áreas destinadas a albergar actividades económicas, polígonos industriales o desarrollos energéticos.</li> <li>• Con la finalidad de emitir las directrices de implantación para nuevos usos de suelo, regulación de densidades, alturas y volúmenes de edificación, tipologías arquitectónicas, empleo de materiales y texturas.</li> </ul>	
SOCIAL	Ajustar la Normativa a las líneas estratégicas de la planificación cantonal y la ordenación urbanística y viceversa con la finalidad de tener un proceso de retroalimentación en beneficio de los objetivos paisajísticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para garantizar los derechos de la naturaleza, la conservación de los ecosistemas y la coexistencia sustentable.</li> <li>• Para consolidar una ética ambiental en el territorio cantonal y a la vez promover el uso responsable de los recursos naturales.</li> <li>• Para garantizar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas previniendo la degradación de los ecosistemas.</li> <li>• Para considerar las demandas de la ciudad hacia las zonas periurbanas de las parroquias de Baños, Ricaurte, Sayausí, El Valle, Nulti, Sinincay, Chiquintad, San Joaquín.</li> </ul>	
	La población deberá tener derecho a la participación ciudadana y a la construcción de objetivos paisajísticos en las que se incluya sus aspiraciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para generar un proceso inclusivo e informativo de participación de la población en la toma de decisiones.</li> <li>• Para incluir los deseos y aspiraciones de la población en los objetivos paisajísticos, que permitan en lo posterior una adecuada gestión del paisaje.</li> <li>• Para concientizar a la población sobre la importancia del paisaje y la conservación de sus elementos.</li> </ul>	
ECONÓMICA	Se deberá destinar recursos financieros en el gobierno autónomo descentralizado del cantón Cuenca para la gestión, protección, rehabilitación y mantenimiento del paisaje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para la realización de estudios necesarios para su conocimiento y puesta en valor.</li> <li>• Para la elaboración del Plan de Paisaje y un Catálogo del paisaje del cantón y del All de Cuenca.</li> <li>• Para la adquisición de las áreas de interés paisajístico que deben conservarse mediante la gestión de la administración pública.</li> <li>• Para la generación de un régimen de incentivos y sanciones.</li> <li>• Para generar un sistema de información geográfica que permita la gestión del paisaje y su difusión a la población del cantón.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos tributarios y fiscales. Plan Urbano de Curitiva.</li> <li>• Promover la creación de un fondo metropolitano para la conservación del paisaje. Plan Urbano de Curitiva.</li> </ul>

Elaboración: Propia.



## 4.4. DETERMINACIÓN DE LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE PARA EL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA.

Para los fines del presente trabajo, se entiende por lineamientos al conjunto de medidas que deben considerarse para la elaboración de la normativa de protección del paisaje para el AII de la ciudad de Cuenca.

En este contexto, se ha considerado lineamientos que permiten ir articulando los objetivos a los criterios expresados anteriormente. A continuación, se manifiestan los lineamientos que deberían considerarse para la protección del paisaje en el ámbito de aplicación de la normativa.

### a) EL MANEJO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE DEBE GARANTIZAR UN DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIDO Y CON EQUIDAD SOCIAL, CONSIDERANDO LA PRESERVACIÓN AMBIENTAL.

La normativa deberá garantizar el adecuado manejo del medio ambiente en el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, lo cual incidirá en la protección y gestión de su paisaje, sin que esto se entienda como la fosilización de las áreas con interés paisajísticos o con valores ambientales y científico culturales, pues se ha demostrado que solamente prohibiendo las actividades en los diferentes tipos de desarrollos en el territorio no siempre desemboca en la protección del paisaje, si no que más bien por las propias dinámicas y necesidades de la población, estas áreas se van consolidando al margen de todo control y gestión municipal, y un claro ejemplo de este proceso es el sector de planeamiento 2G de la parroquia San Joaquín, el cual por su valores productivos y paisajísticos se determinó como área de protección del Biocorredor del Río Yanuncay, siendo que actualmente, presenta un alto proceso de con-

solidación en bajas densidades, con una fuerte especulación del costo del suelo y segregación espacial.

En este contexto la normativa deberá considerar los siguientes aspectos, mismos que han sido recogidos de experiencias internacionales analizadas en los capítulos anteriores como la Propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín y el Plan Urbano de Curitiba.

- Protección, gestión y desarrollo del paisaje.
- Uso racional de los recursos no renovables.
- Conservación del suelo y su fertilidad.
- Prevención de daños en el paisaje causados por las actividades mineras de explotación de materiales áridos y pétreos.
- Conservación y mejora de las aguas superficiales de quebradas y vertientes que alimentan los cuatro ríos de la ciudad de Cuenca.
- Conservación de la vegetación, especialmente bosques de vegetación endémica y vegetación de ribera.
- Protección de la fauna y flora silvestres.
- Provisión de zonas aptas para las actividades recreativas al aire libre.
- Garantía de la accesibilidad al paisaje y puntos de interés visual.



- Conservación de paisajes culturales y zonas de interés arqueológico..

**b) LAS INTERVENCIONES EN LA BASE PAISAJÍSTICA DEBEN SER REGULADAS CON LA FINALIDAD DE DEFINIR ESPACIOS CON DIFERENTES FUNCIONES COMO PRESERVACIÓN, RESTAURACIÓN, APROVECHAMIENTO Y DESARROLLOS**

Para permitir las intervenciones sobre la base paisajística se deberá considerar la capacidad de acogida, pero no solamente desde el punto de vista de la integración de las actividades en función de la idoneidad o aptitud que el territorio tenga para receptor dicha actividad, sino que deberá observarse para el efecto la incidencia y cambio que representará en el paisaje y las alteraciones en sus características y valores.

Un ejemplo de este tipo de intervenciones en las que no se ha considerado el impacto en el valor del paisaje, son las explotaciones mineras de materiales para la construcción que se han permitido en los corredores viales de la autopista Cuenca – Azogues y la Panamericana Norte, donde si bien el territorio es susceptible de explotación por la condición geológica y el tipo de agregado del que se encuentra conformado, sin embargo, para permitir dicha actividad no se ha contemplado la fuerte incidencia visual que ha ocasionado en el paisaje, siendo apreciable esta degradación desde varios puntos de interés visual como la el Mirador de Turi, El Tablón de Patamarca, el Tablón de Miraflores. En este contexto la normativa deberá considerar los siguientes aspectos:

- **Identificación de las unidades de paisaje**, mediante un estudio pormenorizado del territorio del All de la ciudad de Cuenca, se recomienda la aplicación de las metodologías para el estudio del paisaje que se analizaron en el Capítulo 2 del presente documento.

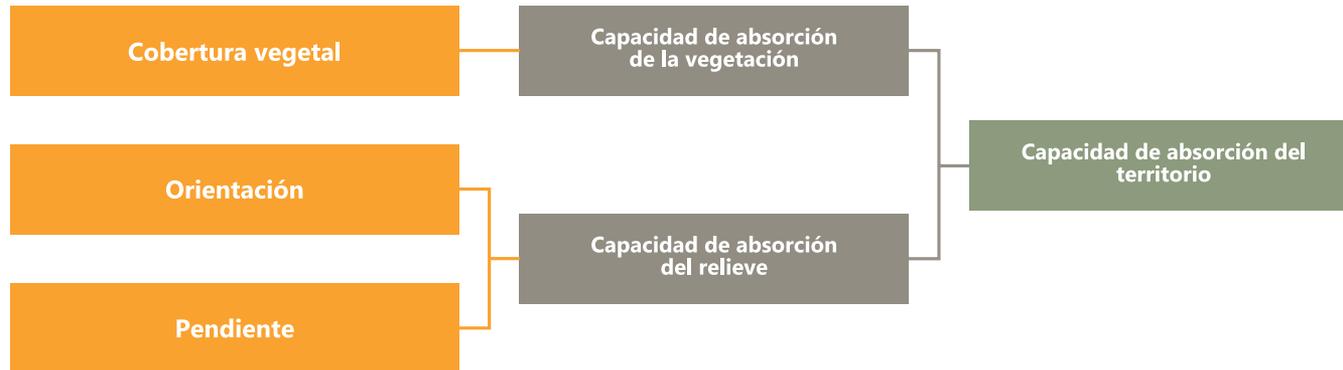
- **Caracterización y valoración de las unidades de paisaje**, determinando la siguiente escala de valor:

- Paisaje de calidad ALTA: áreas con rasgos singulares y sobresalientes
- Paisaje de calidad MEDIA: áreas cuyos rasgos poseen variedad en forma, color, línea y textura, pero que resultan comunes en el ámbito de aplicación y no son de carácter excepcional.
- Paisaje de calidad BAJA: áreas con muy poca variedad en la forma, color, línea y textura.

- **Identificación de los lugares (puntos, líneas o áreas), relevantes para la percepción**, determinación del potencial de visualización, la exposición visual, la incidencia visual y la intervisibilidad de una unidad de paisaje.

- Determinación de la fragilidad paisajística en función del grado de afectación por exposición visual y la capacidad de absorción del territorio.

A continuación, se muestra un esquema de los componentes del territorio que definen la capacidad de absorción.

**Grafico No. 4.2:** Capacidad de absorción del Territorio

**Elaboración:** Propia,

- Analizar y clasificar los usos de suelo previstos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de cantón Cuenca para el ámbito de aplicación de la Normativa para la protección de paisaje, determinado las de conservación y regeneración de la naturaleza, las de esparcimiento y deportes al aire libre, las actividades agrarias, las de urbanización, las industriales y las infraestructuras y reorganizarlas en función de las potencialidades paisajísticas del territorio (caracterización y valoración de las unidades de paisaje, identificación de los lugares relevantes para la percepción, determinación del potencial de visualización, la exposición visual, la incidencia visual y la intervisibilidad de una unidad de paisaje, fragilidad paisajística y capacidad de absorción).

- Establecer la clasificación de las actividades en: vocacional, compatible sin limitaciones, compatible con limitaciones e incompatible

**c) LA PRESERVACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS, SERÁ UNA PRIORIDAD SOBRE CUALQUIER DESARROLLO, VALORANDO SUS APORTES EN LA SUSTENTABILIDAD DEL TERRITORIO, SE RESPETARÁ TAMBIÉN LA CONSERVACIÓN DE LAS ÁREAS CON INTERÉS HISTÓRICO CULTURAL.**

La conservación y gestión sustentable de la naturaleza forma parte de la Agenda de Desarrollo Global de las Naciones Unidas, reflejando así el consenso universal existente en torno a la necesidad de cuidar la diversidad biológica. El objetivo 15 de este acuerdo explicita la necesidad de proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica, situación que en gran medida se verá frenada por el crecimiento incontrolado de la ciudad.



Cuenca no es la excepción, las Áreas Protegidas nos entregan servicios ecosistémicos de gran valor económico, ambiental y cultural, que pueden ser de incidencia directa como: la producción y mantenimiento de la calidad del agua, el turismo, los productos forestales no maderables, y de incidencia indirecta como: la protección de las cuencas hidrográficas, captación y fijación de carbono, exploración biológica.

Para la protección de estas zonas deberán considerarse los siguientes aspectos, mismos que han sido recogidos de experiencias internacionales analizadas en los capítulos anteriores como la Propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín y el Plan Urbano de Curitiba y la Normativa para la protección de paisaje de Gran Bretaña:

- Proteger la riqueza y diversidad de los paisajes ligados al agua, a su uso y aprovechamiento considerando el papel determinante de la red hídrica cantonal y de sus elementos asociados, tanto naturales como artificiales en la configuración y caracterización del paisaje.
- Proteger los bienes paisajísticos con mayor significado perceptivo, impulsando la salvaguarda y ordenación de sus entornos visuales, funcionales e interpretativos.
- Generar acciones de recuperación de los valores paisajísticos degradados y que forman parte de las áreas de protección natural como es el caso del Biocorredor del Río Yanuncay y algunas márgenes de protección de ríos y quebradas, especialmente en la zona de Challuabamba, San José de Balzay, Baños, Mayancela, Racar.

- Garantizar el acceso público a la contemplación, interpretación y disfrute de los paisajes que conforman el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca desde puntos visuales de interés.

- Conformación de un anillo verde adyacente al área urbana de Cuenca que incluirá los espacios con valores ambientales, paisajísticos y patrimoniales, así como las conexiones que resulten necesarias para mantener los procesos ecológicos básicos del territorio. Para lo cual se plantean las siguientes propuestas:

- El anillo verde se definirá a diferentes escalas en el marco de la ordenación territorial y urbanística, de tal manera que se garantice su función territorial, ambiental, paisajística y cultural, sin perjuicio de que se autorice según sea el caso actividades que sean vocacionales o compatible sin limitaciones con el anillo verde.

- El anillo verde definir a un límite para el desarrollo urbanístico.

- El anillo verde conformará áreas de protección de la naturaleza y el paisaje en el área de influencia inmediata.

- Se deberá realizar un inventario de los recursos paisajísticos en el AII de la ciudad de Cuenca con fines de conservación y deberán clasificarse en las siguientes categorías:

- Recursos paisajísticos de interés natural: serán las áreas o elementos que gocen de algún grado de protección ya sea nacional o declarado en

el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, y se constituyen los espacios protegidos por razones ambientales, los lugares frágiles de recursos naturales relevantes, las conexiones que aseguren la conectividad del conjunto o de los sistemas naturales, los espacios valorados por la población por su interés natural.

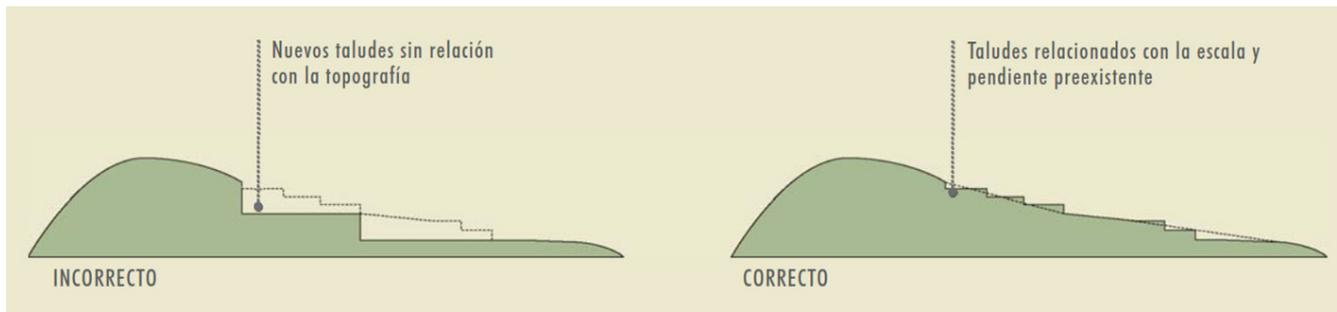
- Recursos paisajísticos de interés cultural: serán las áreas, elementos y espacios apreciados como hitos en la evolución histórica y cuya alteración, ocultación o modificación sustancial de las condiciones de percepción fuera valorada como una pérdida de los rasgos locales de identidad o patrimoniales.
- Por recursos paisajísticos de interés visual: serán las áreas y elementos visualmente sensibles cuya alteración o modificación puede hacer variar significativamente la calidad de la percepción visual del paisaje.

**d) CONSIDERAR LAS CARACTERÍSTICAS Y POTENCIALIDADES DEL TERRITORIO, EVITANDO SU DEGRADACIÓN Y ESTABLECIENDO PRÁCTICAS ADECUADAS PARA LAS INTERVENCIONES.**

Es importante la preservación de la singularidad paisajística y la identidad visual del lugar por lo que será importante normar las actividades y el emplazamiento de estas en función de las características y potenciales del territorio del AII de la ciudad de Cuenca evitando la degradación de su paisaje, y estableciendo lineamientos para las intervenciones que sean permitidas las cuales se detallan a continuación:

- Respetar la topografía y la vegetación del lugar, para lo cual se considerará la topografía integrando sus elementos más significativos, naturales y artificiales, y respetando en cualquier caso sus funciones, como referencias visuales del territorio y espacios de disfrute escenográfico. Asimismo, se deberá integrar la vegetación y el arbolado existente es que sean determinantes del carácter y la singularidad de los paisajes.

**Gráfico No. 4.3:** Intervención respecto a la topografía

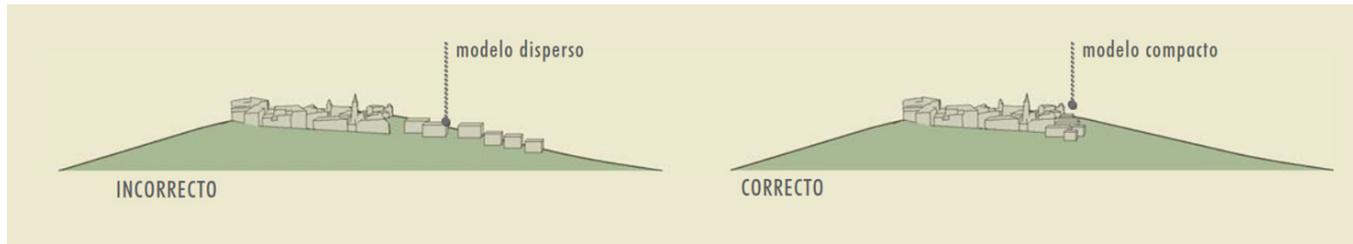


**Elaboración:** Propia.

- Definir adecuadamente el límite urbano y espacios de transición entre usos de suelo, para lograr la integración de los núcleos de población en el paisaje de su entorno se deberá propiciar una estructura urba-

na adecuada, definiendo los espacios de transición, los límites urbanos y su silueta, atendiendo las particularidades de cada uno de ellos.

**Gráfico No. 4.4:** Estructura urbana

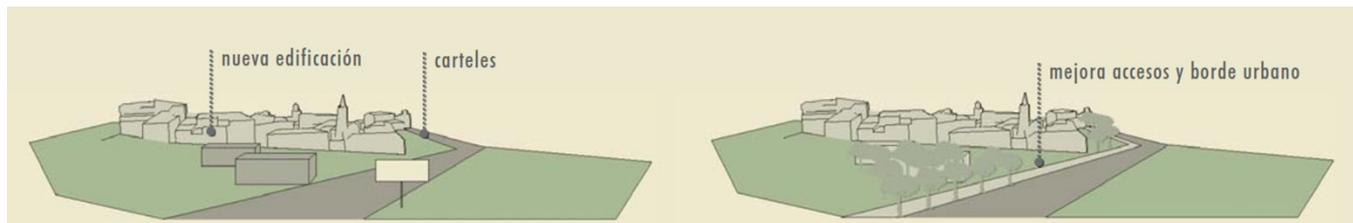


**Elaboración:** Propia.

- Tratar adecuadamente los accesos a la ciudad, corredores viales importantes y su secuencia visual, para ello se protegerán y ordenarán las vistas hacia

los recursos paisajísticos, desde los accesos y vías de comunicación

**Gráfico No. 4.5:** Tratamiento de accesos a la ciudad

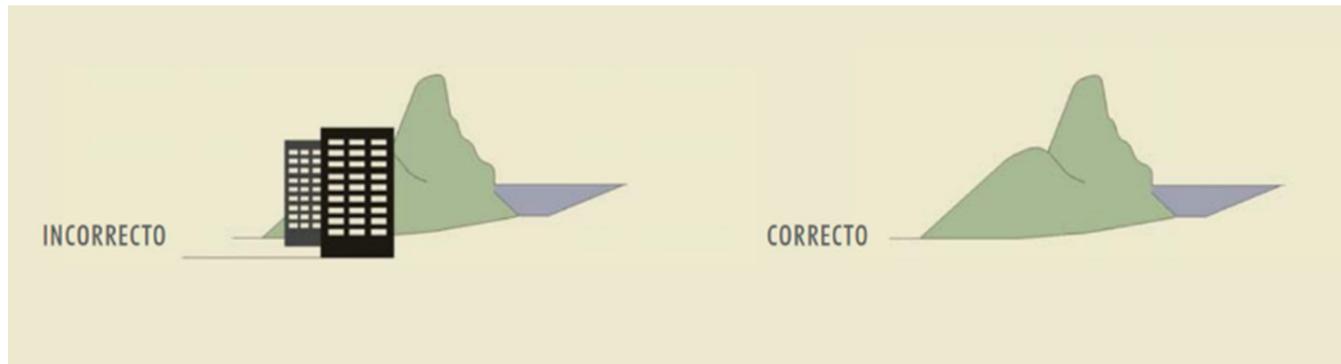


**Elaboración:** Propia.

- Preservar las vistas hacia los paisajes de mayor valor, para lo cual se considerarán las vistas hacia los recursos paisajísticos desde los principales puntos de observación. Se garantizará que la planificación urbana, el desarrollo urbano y las infraestructuras, mantengan las condiciones de visibilidad propias

de los paisajes de mayor valor, procurando su localización en áreas de menor exposición visual o previamente alterados por otros motivos, eligiendo las alternativas que presenten un mayor potencial de integración paisajística.

**Gráfico No. 4.6:** Intervención hacia puntos de observación



**Elaboración:** Propia.

- Ubicar las áreas para actividades industriales, productivas y de servicios en zonas de sombra visual, en especial fuera de los principales accesos a la ciudad,

respetando franjas de afectación visual de por lo menos 50m de estas áreas y dotándolos de un adecuado tratamiento paisajístico.

**Gráfico No. 4.7:** Intervención para actividades con fuerte incidencia en el paisaje



**Elaboración:** Propia, 2018.

- Potenciar el paisaje del AII de la ciudad de Cuenca zonificando de manera adecuada el suelo no urbanizable, es decir, se limitará las actividades que puedan alterar la percepción del paisaje, impulsando medidas que incentiven el mantenimiento del mis-

mo. Se valorarán, para su inclusión en el anillo verde, las áreas que se deban preservar para proteger el patrón ecológico, mejorar el paisaje visual del AII o preservar zonas de transición física y visual entre distintos usos y actividades.

**Gráfico No. 4.8:** Intervención en el AII de la ciudad de Cuenca

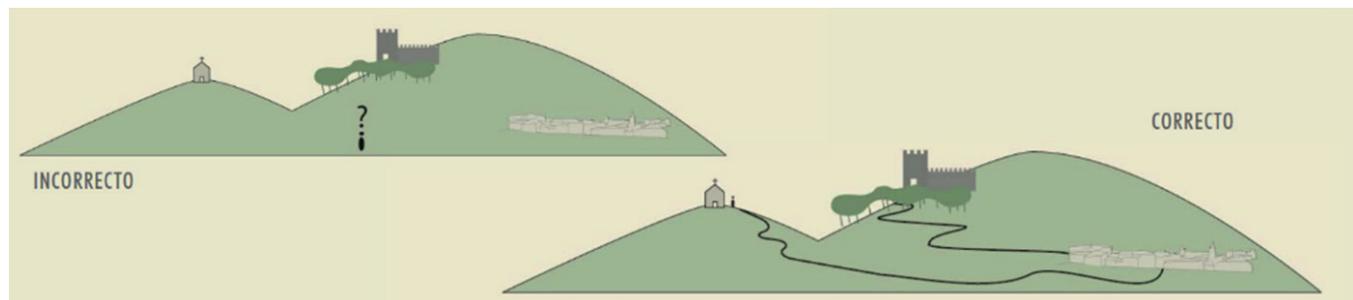


**Elaboración:** Propia, 2018.

- Favorecer el acceso y disfrute los paisajes de mayor valor en el AII de la ciudad de Cuenca en un marco de movilidad sostenible, tanto la ordenación territorial, urbanística deberá contribuir a la consecución de la movilidad sostenible tratándola de manera conjunta con los usos en el territorio, tendiendo al consumo de recursos próximos, a la reducción del modelo disperso, de la huella ecológica y de las

emisiones de dióxido de carbono e incrementando la participación del transporte público sobre el motorizado. La potenciación de la movilidad sostenible debe ir a la par de la mejora de la accesibilidad y funcionalidad visual, a los paisajes de mayor valor compatibilizando cualquier propuesta con el anillo verde del territorio.

**Gráfico No. 4.9:** Intervención para paisajes de gran valor escénico



**Elaboración:** Propia.



**e) EL CRECIMIENTO URBANO Y EL EMPLAZAMIENTO DE LAS ÁREAS INDUSTRIALES DEBERÁ PREVERSE HACIA SECTORES QUE NO TIENEN UNA VOCACIÓN DE USO DEFINIDA NI VALORACIÓN PAISAJÍSTICA ALTA O MEDIA.**

Según Gómez Orea (2012), las zonas de expansión urbana y las áreas industriales deberán establecerse hacia territorios que no tienen una vocación de uso definida, se trata de zonas cuyos recursos son insuficientes para justificar un desarrollo endógeno, conforman por tanto las zonas más aptas para soportar usos que consumen de forma irreversible el territorio, es así que se deberá considerar restricciones para la urbanización y la expansión urbana aquellas zonas con valor productivo, ecológico y ambiental, histórico y cultural, de riesgo por inundaciones o inestabilidad, franjas de protección de redes de infraestructura energética, equipamientos mayores incompatibles, pendientes y el uso actual del suelo.

Con la finalidad de orientar el crecimiento urbano se considerará los siguientes aspectos:

- Ordenación y control del crecimiento urbano, habilitando áreas para la expansión urbana en función de una programación de la ocupación del territorio

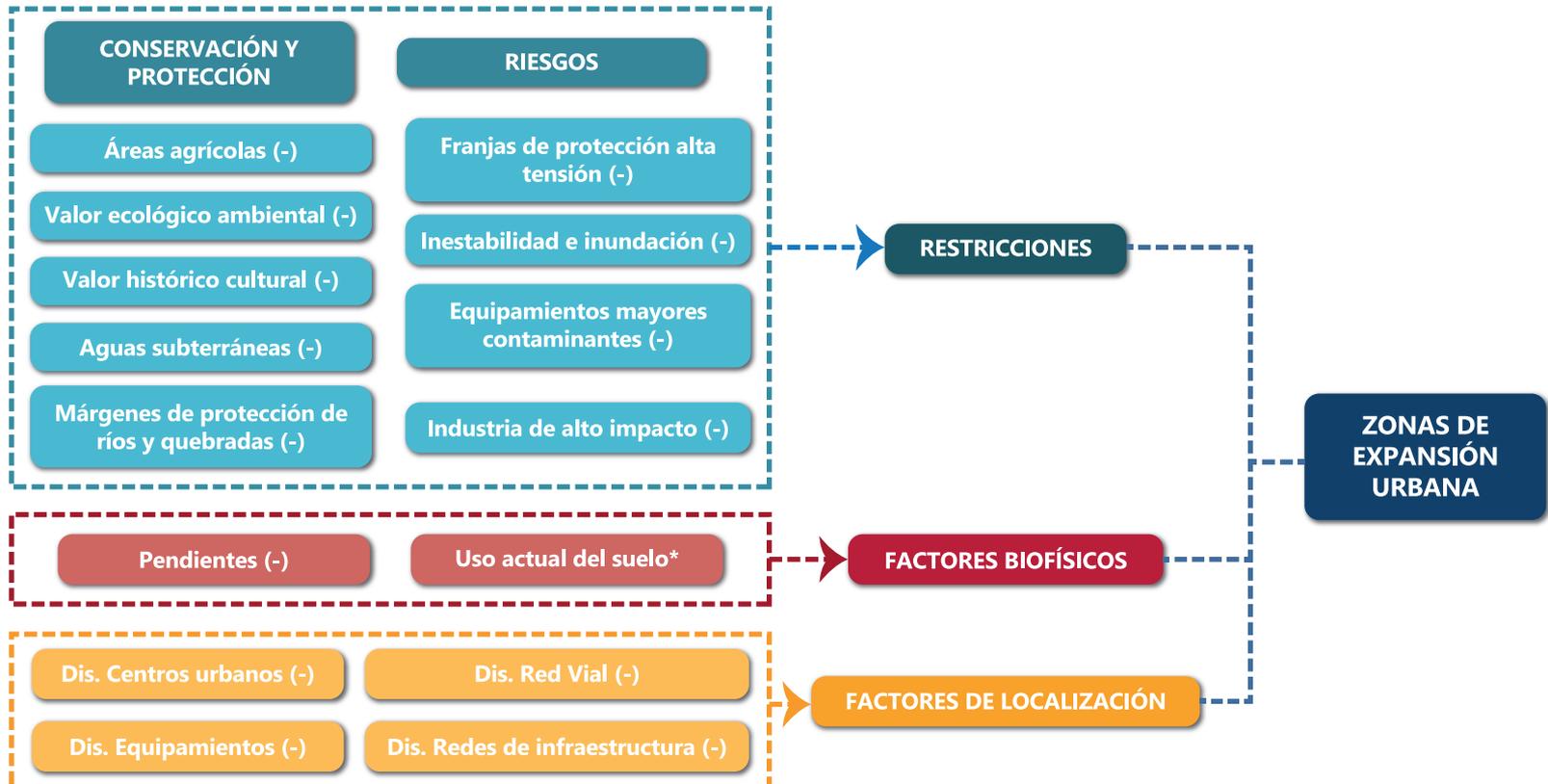
considerando para tal efecto a las necesidades de la población.

- Evitar la expansión descontrolada del área urbana, mediante un adecuado control y gestión municipal del territorio.
- Preservar la identidad especial de poblaciones históricas, para lo cual se considerarán determinantes de uso y ocupación de suelo que permitan absorber las nuevas intervenciones sin alterar las características del paisaje histórico construido.
- Ayudar a la regeneración urbana, con la finalidad de coadyuvar a la utilización del territorio urbano que se encuentra degradado y así evitar las tendencias de expansión.
- Control de la urbanización mediante un sistema de zonificación entre suelo urbanizable, y no urbanizable.

A continuación, se muestra un gráfico en el que se establecen los criterios y factores que pueden considerarse para delimitar las áreas de expansión urbana, y que han sido utilizados en *"Metodología para la determinación de áreas de expansión urbana como categoría de ordenación territorial"*, (Santacruz, 2015).



**Gráfico No. 4.10:** Criterios para delimitar las zonas de expansión urbana



Fuente y elaboración: Santacruz, 2015



**f) AJUSTAR LA NORMATIVA A LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA PLANIFICACIÓN CANTONAL Y LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y VICEVERSA CON LA FINALIDAD DE TENER UN PROCESO DE RETROALIMENTACIÓN EN BENEFICIO DE LOS OBJETIVOS PAISAJÍSTICOS.**

La normativa para la protección del paisaje del All de la ciudad de Cuenca deberá atender los siguientes aspectos que forman parte de los objetivos estratégicos formulados en el PDOT del cantón:

- Garantizar la sostenibilidad ambiental del territorio del All de la ciudad de Cuenca, estableciendo como principio la corresponsabilidad pública, comunitaria y privada en la gestión de los recursos naturales y paisajísticos.
- Fortalecer el desarrollo de las áreas de tengan aptitud productiva en el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca y que corresponde a las áreas colindantes a la cabecera urbano parroquial de San Joaquín, Chiquintad y Sayausí, articulando los sectores públicos, privados con los principios del sistema económico social y solidario de la ETN.
- Promover el acceso equitativo e integral de la población a los servicios básicos, infraestructuras, equipamientos, así como al espacio público y patrimonial, para lo cual se deberá regular el crecimiento de la ciudad, habilitando sectores del All de la ciudad con servicios básicos y equipamientos de manera programada según las necesidades de suelo para urbanizar.

**g) LA POBLACIÓN DEBERÁ TENER DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y A LA CONSTRUCCIÓN DE OBJETIVOS PAISAJÍSTICOS EN LAS QUE SE INCLUYA SUS ASPIRACIONES.**

Considerando que la participación ciudadana es un derecho constitucional, en el proceso de elaboración de la normativa del paisaje deberá incorporarse la opinión de la población y de los agentes interesados para lo cual será necesario implementar actividades que permitan una participación ágil, transparente y efectiva. La intención de la participación ciudadana en el proceso de construcción de la normativa permitirá aumentar la transparencia de las actuaciones de la administración en materia de paisaje y lograr una mayor visibilidad del proyecto, hacer partícipes a los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan a los paisajes que les rodean. Para tal efecto, deberá garantizarse los siguientes mecanismos de participación:

- Talleres de paisaje
- Concursos de ideas
- Consultas a sectores interesados
- Diagnóstico participativo
- Períodos de información pública
- Consideración de iniciativas ciudadanas.

**h) SE DEBERÁ DESTINAR RECURSOS FINANCIEROS EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA PARA LA GESTIÓN, PROTECCIÓN, REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL PAISAJE.**

Asegurar el manejo efectivo los recursos financieros suficientes es vital para la protección y gestión del paisa-



je y que este a través del tiempo continúe otorgando los beneficios ambientales y calidad escénica. A pesar de que pueda lograrse una adecuada gestión de los recursos paisajísticos, es necesario que la población se concientice y reconozca los servicios ambientales que provee, por lo que es imprescindible que la normativa cuente con el soporte legal que permita destinar los recursos financieros para la inversión en su gestión, mantenimiento, conservación y manejo efectivo.

Un ejemplo de gestión de este tipo de destino de recursos financieros en la ciudad de Cuenca es incorporar un

monto adicional mensual en la tarifa de agua potable con la finalidad de fortalecer la conservación del Parque Nacional Cajas y para ampliar la superficie destinada a la conservación de las fuentes de agua lo que permite al Municipio inversiones anuales para proteger el Parque Nacional que prevé el agua que se consume en la ciudad.

Para tal efecto, deberá considerarse los mecanismos de financiamiento de las siguientes fuentes de ingresos que se muestran en el siguiente Cuadro.

**Cuadro No. 4.4:** Mecanismos de financiamiento para la protección del paisaje

<b>Fuentes de ingresos</b>	
Presupuesto del gobierno central	Presupuesto asignado por el gobierno central al sistema de áreas protegidas.
Otros fondos del gobierno	Fondos especiales fiduciarias, ingresos por tasas o impuestos indirectos, etc.
Fuentes privadas	Donaciones privadas o de ONG para determinadas obras o proyectos.
Fondos internacionales	Agencias de cooperación bilateral o multilaterales.
Préstamos o donaciones privadas	Préstamos del Banco Mundial, BID para proyectos concretos.
Fondos autogenerados	Tarifas relacionadas al turismo como concesiones, entradas, permisos, licencias. También pagos por servicios ambientales y otras tasas no relacionadas al turismo.
<b>Fuentes de egresos</b>	
Gastos por programas (según partidas contables como Salarios, capacitación, equipo y materiales, transporte, y vehículos)	Algunos ejemplos: Control y vigilancia, Uso público y educación, etc..

**Elaboración:** Propia



Estos serían los criterios y lineamientos básicos que deberían considerarse para la construcción de una normativa de protección del paisaje para el All de la ciudad de Cuenca, cabe indicar que en cuanto a los criterios se ha tratado de abordar diversos aspectos que conciernen a la conservación y gestión del paisaje desde el punto de vista ambiental, económico y social, la organización de las actividades en el territorio, el control del desarrollo urbano, la puesta en valor de los paisajes naturales e histórico culturales, la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y la gestión de los recursos financieros para la protección y gestión del recurso paisajístico.

Cabe indicar que lo aquí expresado se refiere únicamente a los criterios y lineamientos básicos que deberían

considerarse previa la elaboración de la normativa para la protección del paisaje, siendo totalmente importante e imprescindible la elaboración de un Plan de Paisaje para el área de influencia inmediata que contenga en su fase de diagnóstico la identificación y caracterización de las unidades de paisaje y su valoración, lo que permitirá conocer las zonas que merecen protegerse, conservarse, rehabilitarse o mejorarse, además de que será necesario de que se pueda contar con los respectivos análisis de cuencas visuales, fragilidad, incidencia, potencial de visualización con la finalidad de que esta información pueda servir de insumo para establecer todos aquellos parámetros necesarios para la aplicación de estos criterios y lineamientos previstos en este Capítulo.



# CAPITULO 5

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES





## CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

### 5.1. CONCLUSIONES.

El paisaje un complejo termino de definir en virtud de las múltiples disciplinas que lo abordan, desde la sociología, geografía, ecología, arte, arquitectura, urbanismo, etc., tiene un componente objetivo que se encuentra implícito en el sistema territorial, conformado por el medio físico, las actividades de la población, los canales de relación y las infraestructuras, y las propias normativas reguladoras, y un componente subjetivo determinado por la percepción. En este contexto es válido indicar que el paisaje existe cuando es percibido por el ojo humano, es allí donde radica a diferencia esencial y al mismo tiempo la proximidad de los conceptos de paisaje y territorio.

Tanto a nivel internacional como nacional, el interés por el paisaje ha crecido, ya sea por su importancia ecológica, por la demanda social asociada al turismo, la mejora en la calidad de vida de la población, por la cultura que representa, es así que varias disciplinas lo abordan desde sus intereses, siendo que en el presente trabajo ha interesado conocer los aspectos que debería abordar una normativa para a protección del paisaje con énfasis en las áreas periurbanas, para lo cual luego de un análisis de experiencias nacionales e internacionales sobre la planificación, ordenación y gestión del paisaje se ha podido determinar lo siguiente:

- El paisaje es un complejo termino de definir por las múltiples disciplinas que lo abordan, siendo desta-

cable el tema de la percepción para definirlo, pues se ha comprendido que el paisaje existe únicamente cuando es percibido por la población. Esto permite identificar, caracterizar y valorar la base paisajística con la finalidad de planificarlo, gestionarlo y ordenarlo.

- En cuanto a las normativas en materia de paisaje, se puede determinar que Europa presenta muchos más avances que América Latina, países como Alemania, Holanda, España, Inglaterra, Suiza, Francia, tienen leyes concretas respecto al paisaje y los diversos tratamientos que deben darse a las zonas de interés. Sin embargo, es preciso acotar que la realidad de este continente es totalmente diferentes, pues en Europa se han superado ya muchos conflictos relacionados con los procesos de industrialización, crecimiento de las ciudades, además de que en estas normativas y legislación referente al pasaje y a la ordenación del territorio tienen un bagaje más amplio, lo que hace que el tratamiento del paisaje y las experiencias en cuanto a normativa sea mucho más rico y con buenos ejemplos para seguir, los cuales han sido considerados en la propuesta del presente trabajo como por ejemplo el caso de la elaboración de Planes de Paisaje, el proyecto de anillo verde como espacio de transición entre el área urbana y rural, los incentivos y acciones sustitutivas enfocadas a la protección del paisaje, la propuesta de elaboración de un catálogo



de paisaje, la conservación de los paisajes históricos culturales, la protección de los paisajes frente a los aprovechamientos y explotación minera, etc.

- En relación a la planificación y valoración del paisaje si bien existen varias metodologías que permiten su análisis, se debe rescatar aquellas en las que, partiendo de un análisis de la base paisajística, se identifica y caracteriza las unidades de paisaje, se las valora y se determina la fragilidad visual, potencial de visualización, calidad intrínseca, etc., pues de esta manera se determinan los insumos necesarios para insertar los criterios de protección y gestión del paisaje en la toma de decisiones en los procesos de ordenación del territorio.

- En cuanto a la ordenación del territorio y política del paisaje, estas comparten el mismo objeto de atención, es decir la totalidad del espacio geográfico, es así que las políticas de paisaje se insertan en la práctica administrativa y jurídica existente en la ordenación del territorio, disciplina que permite lograr con mayor facilidad los niveles de concreción y eficacia; por ello es necesario que las políticas de ordenación del territorio y paisaje estén unidas y sean complementarias por las importantes sinergias y beneficios mutuos de estas dos disciplinas. Respecto a los planes éstos pueden ser de diversa índole y deben atender a la regulación de las actividades y aprovechamientos del suelo con la finalidad de precautelar los componentes del paisaje, elaborando objetivos que reflejen la conservación, sostenibilidad y sustentabilidad el territorio para de esta manera incidir directamente en la calidad paisajística.

- Los programas y proyectos deben considerar la armonía y coherencia paisajística tanto en su fase de

formulación como de ejecución y gestión para ello los instrumentos de gestión ambiental permitirán y asegurarán involucrar al medio ambiente y su conservación en función del tipo de instrumento que se emplee sean éstos preventivos, correctores, o curativos. La evaluación ambiental estratégica es también un instrumento importante en la gestión ambiental y en la práctica de los planes y proyectos que tienen incidencia en el territorio.

- Existen varias herramientas de gestión del paisaje como es el caso de los Atlas de Paisaje, las cuales por su estructuración y alcance y aplicados a nuestro contexto pueden ser aplicados para análisis del paisaje de una región o provincia; los Catálogos de Paisaje son instrumentos que detallan de mejor manera los elementos singulares del territorio valorándolos, lo cual se convierte en un insumo importante para la formulación de una propuesta normativa de protección y gestión de paisaje, además de que por la escala de trabajo puede ser aplicado en nuestro contexto al análisis de la base paisajística del territorio cantonal.

- Por su parte las Cartas de Paisaje con documentos en los cuales se da a conocer las acciones que se deben seguir y el compromiso que se tiene para su protección y gestión, por lo que este tipo de instrumento debe ser de carácter nacional.

- Se han analizado asimismo experiencias de planificación como el caso de Ciudad Juárez, Medellín y Curitiba y su legislación, la cual no precisamente es específica para la protección y gestión del paisaje, si no que, a través de políticas, estrategias programas y proyectos, que han sido implementadas desde la ordenación del territorio se ha podido incidir en la



conservación, protección, rehabilitación y mejora de los paisajes, específicamente de las áreas adyacentes a la ciudad, varias de estas políticas tratan sobre la protección de las áreas de bosque, laderas, áreas de protección de ríos y quebradas, evitar la expansión de la ciudad programando su ocupación y habilitando el suelo conforme la necesidad y demandas de la población, la creación de una red verde en las periferias, etc., han sido experiencias enriquecedoras y que se han considerado en la propuesta del presente trabajo. Es necesario señalar que Medellín es un buen ejemplo de las propuestas que desde el ordenamiento del territorio han incidido en la mejora del paisaje de las áreas adyacentes al perímetro urbano, además de que sus proyectos urbanísticos involucran un fuerte componente social para la toma de decisiones.

- El análisis de la legislación vigente en el Ecuador, ha permitido comprender que, si bien no se dispone de una ley específica para la protección del paisaje, existe un compendio de leyes sectoriales que han permitido su protección y gestión, además de que desde el dictamen de la Constitución del Ecuador en el año 2008 se reconoce a los territorios que por sus valores culturales, ambientales, ecológicos y paisajísticos deben ser conservados, situación que determina la preocupación que ha existido para su conservación, otras leyes sectoriales como el COOTAD, el COPFP y la LOOTUGS brindan el fundamento legal para formular una normativa de protección y gestión del paisaje.

- Se ha considerado pertinente que esta normativa sea de carácter municipal en función de las competencias asignadas a al nivel de gobierno cantonal en el Artículo 264 de la Constitución de la República del

Ecuador, sin perjuicio de que en la Planificación Nacional se inserte políticas específicas para la protección y gestión del paisaje.

- Del análisis de las directrices de planificación y ordenamiento territorial establecidas por SENPLADES y que son de obligatorio cumplimiento para los GAD, se ha determinado que no existe una obligatoriedad de abordar el tema del paisaje, dejando esto como un componente opcional en el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal, por lo que se ve afectado la puesta en valor del paisaje.

- En el caso de la planificación del territorio del cantón Cuenca se ha podido determinar que en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en su fase de diagnóstico se realiza un análisis de la base paisajística, se clasifican las unidades de paisaje, se valoran pero este análisis en la fase de propuesta se diluye, dejando de lado todos estos insumos en la concreción de medidas para la protección y gestión del paisaje y aunque existen políticas, programas, proyectos y metas establecidas que indican en este ámbito, no se alcanza una concreción formal sobre la protección y gestión del paisaje. Dejando de lado también el tratamiento de las zonas periurbanas de la ciudad. En el análisis de los Estudios del Plan de Ordenamiento Urbano, se considera también las áreas periurbanas en el análisis paisajístico, identificando las zonas de interés histórico cultural y las áreas con potencial de visualización, tanto en el área urbana como en el periurbano definiendo las determinantes de uso y ocupación del suelo en función de las características y aptitud del paisaje, sin embargo este estudio no se encuentra sancionado mediante una normativa reguladora, por lo que no es suscep-



tible de aplicación. Lo que se encuentra en vigencia y es la normativa con la que se gestiona el territorio es la "Reforma, Actualización, Complementación y Codificación que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca. Determinaciones para el uso y ocupación del suelo", sin embargo, si bien establece criterios para la gestión del territorio, han transcurrido 15 años desde su aprobación por lo que en la actualidad se vuelve obsoleta pues no responde a las realidades actuales del territorio, además de que la consideración del paisaje y su protección se ve implícita en las determinaciones de uso y ocupación de suelo que se establecen para la división del territorio cantonal.

- Respecto a la propuesta de criterios y lineamientos básicos para la construcción de una normativa de protección del paisaje para el AII de la ciudad de Cuenca, se ha determinado el ámbito de aplicación y los objetivos que persigue la Normativa, así como también la fundamentación legal para su formulación. Los criterios establecidos responden a las dimensiones social, ambiental y económica y en re-

ferencia con el paisaje, su protección y gestión, así también se ha abordado el tema de la participación de la población en la toma de decisiones y formulación de los objetivos paisajísticos con la finalidad de que se incluya sus aspiraciones en la formación de la normativa, así como también se ha reconocido la importancia que tiene la gestión de recursos financieros para la puesta en marcha del proyecto normativo. Los lineamientos a las acciones que deberán considerarse para que cada criterio pueda ser gestionado en dicha Normativa.

Cabe aclarar que los objetivos del presente trabajo de investigación involucraban determinar aquellos criterios y lineamientos básicos para la construcción de la normativa de protección del paisaje en el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, sin embargo se considera indispensable que para normar adecuadamente todos los aspectos allí señalados se prevea la elaboración de un Plan de Paisaje con la finalidad de conocerlo, valorarlo y ajustar las determinaciones establecidas en el Capítulo 4 para la construcción de dicha normativa.



## 5.2. RECOMENDACIONES.

Luego de los análisis expuestos en el presente trabajo, y como fundamento tanto en el marco teórico conceptual que ha procurado dar el sustento técnico y científico al planteamiento de criterios y lineamientos para la construcción de una normativa de protección del paisaje, es pertinente que a la hora de elaborar dicha normativa se consideren los siguientes aspectos:

- Es necesario que previa a la elaboración de la normativa de protección de paisaje para el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, se considere la realización de un estudio del paisaje, en el que se establezcan y conozcan las principales características de este paisaje, identificando sus potencialidades, debilidades, fortalezas y amenazas y se establezca el valor del mismo con la finalidad de conocer las áreas que deben conservarse y protegerse; y, aquellas que en las que se puede intervenir.
- La normativa del paisaje debe incluir aquellas variables desde la ordenación territorial y ordenación urbanística, regulen el crecimiento urbano hacia zonas con aptitud para este uso de suelo.
- Considerar las competencias otorgadas al gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Cuenca y respetarlas desde el punto de vista territorial y jurídico, así como también los instrumentos de gestión del suelo establecidos en la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.
- Actualizar en cada inicio de gestión, el estudio del paisaje del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca y por consiguiente su ordenanza, para lo cual se deberá contar con los insumos necesarios

como software, personal técnico y tecnología que permita su realización, así como también la asignación de recursos financieros.

- El gobierno autónomo descentralizado del cantón Cuenca, deberá generar para el caso la cartografía necesaria del área de influencia inmediata para los estudios del paisaje actualizándola constantemente cada cierto periodo en función de las tendencias y sus dinámicas de crecimiento.
- Para facilitar la protección y gestión del paisaje del área de influencia inmediata y del cantón Cuenca en general, es necesario que su análisis y gestión este incluida en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Ordenamiento Urbano, desde la fase de diagnóstico, en la propuesta, modelo de gestión y establecimientos de políticas y estrategias para el desarrollo del cantón, así como también en programas y proyectos que garanticen su puesta en valor.
- Para la protección y gestión del paisaje es imprescindible la disponibilidad de recursos financieros por lo que el gobierno autónomo descentralizado estará e la obligación de generar los procesos necesarios para su obtención.
- Es necesaria la participación de la población en el proceso de toma de sesiones respecto al paisaje y su sensibilización sobre su protección, conservación, mantenimiento y gestión.



ARQUITECTURA DEL

PAISAJE

## BIBLIOGRAFÍA





## BIBLIOGRAFÍA

---

Agudo González, J. (2007). Paisaje y gestión del territorio.

Arosemena, G. (2012). Agricultura urbana: espacios de cultivo para una ciudad sostenible. España: Editorial Gustavo Gili. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Ávila, O. J. L. (1998). El suelo como elemento ambiental: perspectiva territorial y urbanística. España: Publicaciones de la Universidad de Deusto. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Borderías, U. M. D. P., & Muguruza, C. (2014). Evaluación ambiental. España: UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Ceballos, D. W., del Paisaje, A. E. P., Andrade, G., & en Conservación, B. A. (s. f.). FORMULACION DE LOS LINEAMIENTOS PAISAJISTICOS Y URBANISTICOS PARA EL SISTEMA DE AREAS PROTEGIDAS DEL DC.

Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas. (2011). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306, Quito, Ecuador, 22 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008.

Da Silva, M. C. (2000). Os agentes consumidores, produtores e apropriadores do espaço urbano na cidade de Curitiba durante vigência do Plano de urbanização de Curitiba. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, (9), 52–67.

De Europa, C. (2000). Convenio europeo del paisaje. Florencia, Italia.

De México, S. de A. P., & del Paisaje, C. M. (s. f.). Carta Mexicana del Paisaje 2011. « PATRIMONIO»: ECONOMÍA CULTURAL Y EDUCACIÓN PARA LA PAZ (MEC-EDUPAZ), 1(7), 114–126.



Delgado Rozo, J. D. (2010). Entre la materialidad y la representación: reflexiones sobre el concepto de paisaje en geografía histórica. Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía, (19), 77–86.

Felipó, O. M. T., & Boixadera, L. J. (2009). Normativa sobre uso, gestión y protección del suelo en Cataluña. España: Sociedad Española de la Ciencia del Suelo. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Fukuda Hayakawa, I. (2010). Planeación urbana en Curitiba. Quivera, 12(1).

Gómez, O. D. (2008). Ordenación territorial (2a. ed.). España: Mundi-Prensa.

Gómez, O. D. (2008). Recuperación de espacios degradados. España: Mundi-Prensa.

Lei Ordinária 14771 de Curitiba PR. (s. f.). Recuperado 28 de enero de 2018, Recuperado de: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>

Ley de Caminos, Registro Oficial No. 285, Quito, Ecuador, 7 de Julio de 1964.

Ley de Patrimonio Cultural, Registro Oficial No. 465, Quito, Ecuador, 19 de noviembre de 2004.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, Registro Oficial No. 790, Quito, Ecuador, 5 de julio de 2016.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Registro Oficial No. 711, Quito, Ecuador, 14 de marzo de 2016.

Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador, Registro Oficial No. 418, Quito, Ecuador, 10 de septiembre de 2004.

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Registro Oficial No. 418, Quito, Ecuador, 10 de septiembre de 2004.

Ley para la preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, Registro Oficial No. 418, Quito, Ecuador, 9 de marzo de 2009.



Lince Prada, M. F. (2009). Descúbrelas áreas protegidas urbanas. Medellín (Antioquia, Colombia): Editorial desconocida.

López, F., & Zusman, P. (2008). Las normas sobre el paisaje como mirada de época. Del proteccionismo esteticista al derecho universal en España y Argentina. Quintana. Revista de Estudios do Departamento de Historia da Arte, (7).  
Márquez, F. G. (2011). El paisaje en la Ordenación del Territorio de Canarias. En Retos y perspectivas de la gestión del paisaje en Canarias (pp. 145–164).

Martínez, V. J., & Martín, L. M. A. (Eds.). (2004). Métodos para la planificación de espacios naturales protegidos. España: Editorial CSIC Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Martinha, C., & Colóquio Ibérico de Geografia. (2010). Serão os manuais escolares de geografia suficientemente competentes para desenvolverem as competências geográficas nos nossos alunos? um estudo centrado em manuais escolares de geografia de 3o. ciclo do ensino básico. Porto: Univ. Recuperado de: <http://web.letras.up.pt/xiicig/comunicacoes/111.pdf>

Mateo, R. J. M. (2008). Geografía de los paisajes: primera parte. Paisajes naturales. Cuba: Editorial Universitaria. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Molina Saldarriaga, C. A. (2012). El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 42(116), 159–194.

Morales M., Riveros R., & Palma M. (2014). Paisaje y Propuestas a las Decisiones Políticas para el Desarrollo Sostenible. Urbano, (30).

Nogué, J. (2010). El paisaje en la ordenación del territorio. La experiencia del Observatorio del Paisaje de Cataluña. Estudios Geográficos, 71(269), 415-448. Recuperado de: <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201014>

Noguera, J. (2011). La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. España: Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Orea, D., Villarino, A., & Villarino, M. (2015). El Paisaje: Análisis, diagnóstico y metodología para insertarlo en la formulación de planes y proyectos (1 edición). ITEPAS.



Pérez Jaramillo, J., Patiño, J., Spera, G., García, J., Tarchópulos, D., & Cardona, L. (2015). El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014: un modelo territorial para la intervención estratégica. En VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.

Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016 - IMIP Juárez. (s. f.). Recuperado 28 de enero de 2018, Recuperado de: <http://www.imip.org.mx/Beta/pdu2016/>

Rivera, A., García Albarado, J., Pérez Vázquez, A., Gallardo López, F., & de la Cruz Vargas Mendoza, M. (2014). La percepción en la evaluación del paisaje. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*.

Serrano, J. (2005). Reseña de "Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement" de Pierre Merlin y François Choay. *Papeles de Geografía*, (41-42), 255–257.

Silva, A., da Rocha, C., Morgano, M., Haj-Isa, N., & Quintaes, K. (2009). Conformidade da rotulagem de repositores hidroeletrólitos prontos para consumo de marcas nacionais em relação à legislação brasileira. *Revista do Instituto Adolfo Lutz*, 68(2), 289–298.

Urquijo Torres, P., & Barrera Bassols, N. (2009). Historia y paisaje: Explorando un concepto geográfico monista. *Andamios*, 5(10), 227–252.

Vicente, P. (2014). Introducción al urbanismo: un enfoque práctico para no juristas. España: Dykinson. Recuperado de: <http://www.ebrary.com>

Zubelzu Mínguez, S., & Allende Álvarez, F. (2015). The Concept of Landscape and its Constitutive Elements: Requirements for Adequate Management of the Resource and Adaptation of Legal Tools in Spain. *Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía*, 24(1), 29–42.