



UNIVERSIDAD DE CUENCA

**FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
CENTRO DE POSGRADOS**

**“Propuesta para la articulación de los
planes de ordenación territorial de los
niveles Provincial, Cantonal y Parroquial
Rural”**

AUTOR:

ARQ. ROMEL HERNÁN ZHINDÓN PERALTA, M.Sc.
C.I.: 0102496692

DIRECTOR:

ARQ. VICTOR FERNANDO PAUTA CALLE, Ph.D.
C.I.: 0300528239

TESIS DE GRADO PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE: MAGÍSTER EN ORDENACIÓN
TERRITORIAL

Julio, 2018



RESUMEN

La realización de los planes de ordenación territorial en nuestro país es un mandato constitucional, en donde además de que se señala que tiene que articularse con los demás niveles de planificación. En los años que han transcurrido esta competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados, no se ha cumplido a cabalidad, puesto que hay poca o nula coordinación entre los planes de ordenación de los diferentes niveles. Esta problemática obedece a que no existen lineamientos claros, es decir la ley no menciona ¿en qué? o ¿cómo? deben articularse los planes, por tal razón se ha planteado un mecanismo que haga explícitas las articulaciones que manda la Constitución, y las que son producto del discernimiento de las competencias sectoriales que tienen dimensión territorial, denominadas de *orden técnico*. Se estudiaron y analizaron libros, documentos y también casos obtenidos de planes de ordenación de nuestro medio, pero fundamentalmente se

analizó las competencias de cada nivel con respecto al territorio; obteniendo como resultado un diseño del proceso de articulación entre los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, a través de un mecanismo que faculta estas articulaciones en función de las determinaciones de cada plan contenida en su modelo territorial objetivo. Finalmente se ha determinado que, cuando dos o más niveles de gobierno ejercen simultáneamente sus competencias sectoriales de incidencia territorial, o cuando las determinaciones de un plan condicionan a las determinaciones de otro plan, entonces ahí se produce la articulación.

PALABRAS CLAVES

Articulación – Plan de ordenación territorial - Determinaciones – Competencias – Constitución – Niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural - Sistema de ordenación territorial.



ABSTRACT

The accomplishment of land management plans in our country is a constitutional mandate that also has to be articulated with other planning levels. In the past, this exclusive competence of decentralized autonomous governments was not fully met, since there was little or no coordination between the management plans of the different levels. This problem is because there are not clear guidelines, that is, the law does not mention what? or how? the plans must be articulated, and for that reason a mechanism was proposed that makes explicit the articulations that the Constitution mandates, and those that are the product of the discernment of the sectoral competences that have a territorial dimension, and are known as technical order. Several books, documents and cases obtained from management plans of our situation were studied and analyzed, but fundamentally were analyzed the competences of each level with respect to the

territory. As a result, a design of the articulation process between the territorial planning plans at provincial, cantonal and rural parochial levels was obtained, through a mechanism that allows these articulations according to the determinations of each plan contained in its objective territorial model. Finally, it has been determined that, when two or more levels of government simultaneously exercise their sectoral competencies of territorial incidence, or when the determinations of a plan condition those of another plan, then articulation occurs there.

KEY WORDS

Articulation - Territorial planning plan —
Determinations – Competencies – Constitution –
Provincial, Cantonal and Rural Parochial Levels -
Territorial organization system.



ÍNDICE DE CONTENIDOS

OBJETIVOS.....	18
OBJETIVO GENERAL.....	18
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
INTRODUCCIÓN.	19
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES TEÓRICOS	24
1.1.- La Ordenación Territorial.....	24
1.1.1.- Los objetivos generales de la Ordenación Territorial.	26
1.1.2.- Sistema Territorial.....	29
1.1.3.- Modelo Territorial.	37
1.1.4.- Evolución tendencial y evolución planificada del sistema territorial.	40
1.2.- El sistema de ordenación territorial.	42
1.3.- La problemática de la articulación de los planes en el contexto global.	44
1.3.1.- Etimología de la palabra “articulación”.....	44
1.3.2.- La articulación en el mundo de la planificación.....	47
1.3.3.- Importancia de la articulación de los planes.	48
1.3.4.- Experiencias de articulaciones en planes de distinto tipo.	50
1.3.5.- Tipos de articulación en la planificación.....	55
1.3.6.- Por qué se debe articular los planes.....	56



CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO ECUATORIANO.....	60
2.1.- Consideraciones establecidas en la Constitución de la República.....	60
2.2.- Determinaciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	61
2.3.- Determinaciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).	65
2.4.- Determinaciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).....	68
2.5.- Competencias exclusivas y concurrentes en el ámbito de los PDOT, su gestión de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.	72
2.5.1.- Gobiernos Regionales.	73
2.5.2.- Gobiernos Provinciales.	74
2.5.3.- Gobiernos Municipales.	74
2.5.4.- Gobiernos Parroquiales Rurales.....	75
2.6.- Revisión de leyes vinculadas a los PDOT de los niveles Provincial, Cantonal, y Parroquial Rural. 78	
2.6.1.- Ley de Minería.	78
2.6.2.- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.	80
2.6.3.- Ley Orgánica de Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del agua.	81
2.6.4- Código Orgánico del Ambiente.	84
2.6.5- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.....	87
2.6.6- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre.	94



CAPÍTULO 3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR COMO UN SISTEMA.....	99
3.1.- Percepción de la ordenación territorial en el Ecuador.....	99
3.2.- El territorio ecuatoriano como sistema.....	100
3.2.1.- Configuración del sistema para la gestión integral del desarrollo en el Ecuador.....	103
3.3.- Sistema de ordenación territorial del Ecuador.....	104
3.4.- La Organización Territorial del Ecuador.....	107
3.4.1 Contexto y antecedentes históricos en la Organización Territorial en Ecuador.....	108
3.4.2 El territorio como elemento fundamental para la constitución del Estado.....	109
3.4.3- La Organización Territorial en la Constitución Ecuatoriana.....	110
3.4.4- Repercusiones de la Organización Territorial en la descentralización y la desconcentración de competencias.....	111
3.4.5.- Gobiernos Autónomos Descentralizados como elementos que conforman la organización territorial del Estado.....	112
3.5.- Consideraciones establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.....	113
3.6.- Aspectos y componentes para la formulación de los planes de ordenación territorial.....	118
3.7.- Los Objetivos Generales de la Ordenación Territorial en el Ecuador como sustento de la articulación de los planes Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales.....	120
3.7.1.- Articulación de la planificación entre los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.....	126
3.8.- Análisis de las competencias constitucionales “planificar el desarrollo” y “formular planes de ordenación territorial”.....	131



CAPÍTULO 4. DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS NIVELES PROVINCIAL, CANTONAL Y PARROQUIAL RURAL.....	134
4.1.- Determinaciones del sistema de ordenación territorial del Ecuador.....	134
4.2.- Determinaciones comunes de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.....	137
4.2.1.- Modelo territorial objetivo de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.....	137
4.2.1.1.- Objetivos estratégicos específicos de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.....	137
4.3.- Determinaciones particulares de los planes de ordenación territorial del nivel Provincial.....	138
4.4.- Determinaciones particulares de los planes de ordenación territorial del nivel Cantonal.....	142
4.5.- Determinaciones particulares de los planes de ordenación territorial del nivel Parroquial Rural...	145
CAPÍTULO 5. DISEÑO DEL PROCESO DE ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS NIVELES PROVINCIAL, CANTONAL Y PARROQUIAL RURAL	148
5.1.- Fundamentos de sustento para la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural.....	148
5.2.- Mecanismo de articulación de los planes de los niveles superiores e inferiores.....	153
5.2.1.- Términos en los que se debe concretar la articulación de los planes de ordenación territorial.....	168
5.2.2.- Articulación horizontal como forma de mancomunidad.....	170



5.3.- Identificación de las articulaciones configuradas en función de las determinaciones de los planes de OT de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.....	172
5.3.1.- Articulaciones de orden técnico entre los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.....	174
5.4.- Análisis de caso.	187
5.4.1.- Directrices del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay.	187
5.4.2.- Directrices del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.....	189
5.4.3.- Directrices del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Rural Turi.	191
5.4.4.- Resumen de objetivos estratégicos y de sus modelos territoriales de los PDOT contemplados.	192
5.4.5.- Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Provincial del Azuay con el plan Cantonal de Cuenca y el plan Parroquial Rural de Turi.....	195
5.4.5.1.- Articulaciones con el POT Parroquial Rural de Turi.	195
5.4.5.2.- Articulaciones con el POT Cantonal de Cuenca.....	200
5.4.6.- Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Cantonal de Cuenca con el plan Parroquial Rural de Turi y Provincial del Azuay.	206
5.4.6.1.- Articulaciones con el POT Parroquial Rural de Turi.	206
5.4.6.2.- Articulaciones con el POT Provincial del Azuay.	211
5.4.7.- Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Parroquial Rural de Turi con el plan Cantonal de Cuenca y Provincial del Azuay.	219
5.4.7.1.- Articulaciones con el POT Cantonal de Cuenca.....	219



5.4.7.2.- Articulaciones con el POT Provincial del Azuay.	224
5.4.8.- Contabilización de las articulaciones identificadas en los planes de OT Provincial del Azuay, Cantonal de Cuenca y Parroquial Rural de Turi.....	232
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	235
6.1.- Conclusiones.....	235
6.2.- Recomendaciones.....	239
ANEXOS.....	242
Anexo 1: Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del nivel Parroquial Rural con el Cantonal (Tipo A).	242
Anexo 2: Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del nivel Cantonal con el Provincial (Tipo B).....	246
Anexo 3: Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del nivel Parroquial Rural con el Provincial (Tipo C y D).....	253
Anexo 4: Articulación entre competencias intersectoriales.....	258
Anexo 5: Articulación entre competencias intrasectoriales.....	259
BIBLIOGRAFÍA	260
ABREVIATURAS.....	264



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1 El sistema territorial	29
Gráfico N° 2 Los componentes del sistema territorial	31
Gráfico N° 3 El El sistema territorial en función de la organización jerárquica	34
Gráfico N° 4 Modelo conceptual de la dinámica del sistema territorial.....	36
Gráfico N° 5 Modelo territorial	39
Gráfico N° 6 La evolución planificada del sistema territorial y las tres facetas de la ordenación territorial .	42
Gráfico N° 7 Sistema de ordenación territorial	43
Gráfico N° 8 Tipos de articulaciones del cuerpo humano	46
Gráfico N° 9 El sistema territorial ecuatoriano de conformidad con la organización territorial establecida en la Constitución.....	103
Gráfico N° 10 Esquemmatización del sistema de ordenación territorial y articulación de los planes	107
Gráfico N° 11 Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa	117
Gráfico N° 12 ECUADOR: Articulaciones entre los niveles de planificación previstos en la Constitución	123
Gráfico N° 13 Coordinación entre las competencias sectoriales que tienen dimensión territorial a través de los planes de ordenación territorial	128
Gráfico N° 14 Competencias sectoriales verticales con repercusión territorial organizadas por niveles y sustentadas por las competencias horizontales o globales POT	130
Gráfico N° 15 Ilustración del modelo territorial objetivo de un plan de ordenación territorial Provincial	141
Gráfico N° 16 Ilustración del modelo territorial objetivo de un plan de ordenación territorial Cantonal	144



Gráfico N° 17 Ilustración del modelo territorial objetivo de un plan de ordenación territorial Parroquial Rural	146
Gráfico N° 18 Esquema de la organización territorial de los GADs provincial, cantonal y parroquial rural según la Constitución.....	152
Gráfico N° 19 Extracto del Gráfico Lineamientos metodológicos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial	154
Gráfico N° 20 Gráfico N° 40 PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL: Ilustración del modelo territorial objetivo	157
Gráfico N° 21 Ciclo de formación de las articulaciones.....	164
Gráfico N° 22 Esquema de las articulaciones que manda la Constitución.....	166
Gráfico N° 23 Tipos de articulaciones entre los planes de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural	168
Gráfico N° 24 Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Cantonal en relación al medio físico.....	242
Gráfico N° 25 Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Cantonal en relación a población y actividades.....	243
Gráfico N° 26 Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Cantonal en relación a asentamientos e infraestructura o canales de relación (equipamientos)	244
Gráfico N° 27 Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Cantonal en relación a asentamientos e infraestructura o canales de relación (vialidad)	245



Gráfico N° 28 Esquema del proceso de articulación del POT Cantonal con el POT Provincial en relación al medio físico	246
Gráfico N° 29 Esquema del proceso de articulación del POT Cantonal con el POT Provincial en relación a población y actividades	248
Gráfico N° 30 Esquema del proceso de articulación del POT Cantonal con el POT Provincial en relación a asentamientos e infraestructuras o canales de relación (asentamientos).....	249
Gráfico N° 31 Esquema del proceso de articulación del POT Cantonal con el POT Provincial en relación a asentamientos e infraestructuras o canales de relación (equipamientos).....	250
Gráfico N° 32 Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Provincial en relación al medio físico.....	253
Gráfico N° 33 Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Provincial en relación a la población y actividades.....	254
Gráfico N° 34 Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Provincial en relación a asentamientos e infraestructuras o canales de relación (equipamientos)	255
Gráfico N° 35 Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Provincial en relación a asentamientos e infraestructuras o canales de relación (vialidad)	256
Gráfico N° 36 Esquema del proceso de articulación entre competencias intersectoriales.....	258
Gráfico N° 37 Esquema del proceso de articulación entre competencias intrasectoriales.....	259



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1 Número de competencias exclusivas de los GADs	76
Cuadro N° 2 Determinaciones que configuran el MTO del plan de ordenación territorial Provincial.....	140
Cuadro N° 3 Determinaciones que configuran el MTO del plan de ordenación territorial Cantonal.....	142
Cuadro N° 4 Determinaciones que configuran el MTO del plan de ordenación territorial Parroquial Rural	145
Cuadro N° 5 Principales sectores en los que se enmarcan las determinaciones referidas al MTO, según competencias exclusivas sectoriales con incidencia territorial.....	178
Cuadro N° 6 Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del plan de OT del nivel Provincial con el Cantonal y Parroquial Rural.....	181
Cuadro N° 7 Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del plan de OT del nivel Cantonal con el Parroquial Rural y Provincial	183
Cuadro N° 8 Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del plan de OT del nivel Parroquial Rural con el Cantonal y Provincial	185
Cuadro N° 9Objetivos Estratégicos Específicos por sistema, según nivel de gobierno	193
Cuadro N° 10 Categorías de Ordenación Territorial clasificadas por nivel de uso, según nivel de gobierno	194
Cuadro N° 11 Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Provincial del Azuay con el plan Cantonal de Cuenca y Parroquial Rural de Turi.....	204
Cuadro N° 12 Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Cantonal de Cuenca con el plan Parroquial Rural de Turi y Provincial del Azuay.....	217



Cuadro N° 13 Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Parroquial Rural de Turi con el plan Cantonal de Cuenca y Provincial del Azuay.....	230
Cuadro N° 14 Resumen de la contabilización de las articulaciones identificadas en los planes analizados, en términos de objetivos, uso y ocupación del suelo, intersectoriales e intrasectoriales	233
Cuadro N° 15 Descripción adicional de las determinaciones específicas del POT cantonal referidas al MTO relativas al Medio Físico.....	247
Cuadro N° 16 Descripción adicional de las determinaciones específicas del POT cantonal referidas al MTO relativas a Asentamientos e infraestructuras o canales de relación.....	251
Cuadro N° 17 Descripción adicional de las determinaciones específicas del POT provincial referidas al MTO relativas a Asentamientos e infraestructuras o canales de relación.....	257



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

ROMEL HERNÁN ZHINDÓN PERALTA, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural", 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, 10 de julio de 2018

Romel Hernán Zhindón Peralta

C.I: 0102496692



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Cláusula de Propiedad Intelectual

ROMEL HERNÁN ZHINDÓN PERALTA, autor del trabajo de titulación "Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 10 de julio de 2018

Romel Hernán Zhindón Peralta

C.I: 0102496692



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

DEDICATORIA

A la memoria de mi padre

A mi madre

A mi esposa e hijos, quienes son la motivación y
fortaleza para la lucha cotidiana.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

AGRADECIMIENTO

A la Universidad de Cuenca
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Centro de Posgrados
Arq. Fernando Pauta Calle, Ph.D.
Director, coordinador y docentes de la Maestría en
Ordenación Territorial, II Cohorte



OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Proponer un mecanismo que mejore la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural desde el enfoque de sus determinaciones, con la finalidad de cumplir las articulaciones previstas en la constitución, de tal manera que constituya un aporte para la formulación y gestión de estos instrumentos de planificación del desarrollo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Entender la problemática de la articulación de los planes en el contexto global.
- Exponer una lectura crítica de los procesos actuales de articulación entre los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.
- Formular una propuesta que considere las articulaciones establecidas por la constitución

y aquellas que correspondan a los procesos de formulación de los planes de distinto nivel, considerando las competencias que tienen dimensión territorial.



INTRODUCCIÓN.

Los planes de ordenación territorial son una herramienta o constituyen instrumentos de la planificación u ordenación territorial, donde básicamente se concretan en el territorio las directrices para su utilización adecuada, que promueven un desarrollo integral y sostenible; en nuestro país la realización de los planes de ordenación territorial para los diferentes niveles de gobierno, es una de las competencias exclusivas obligatorias a partir de la vigencia de la Constitución en el año 2008, donde además se indica que debe ser ejecutada de manera articulada con los otros niveles de planificación. Pues bien *la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural* es el tema de este trabajo investigativo, el cual se puede entender en el sentido de que las determinaciones de un plan condiciona a las determinaciones del otro, bajo los principios que establece la ordenación territorial de: coherencia, subsidiariedad y contracorriente, y fundamentada en el mandato constitucional y leyes

como: el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Sin embargo a pesar de que algunos de estos cuerpos normativos legales tienen varios años de aplicación, aún se evidencia la problemática en el tema de correspondencia y responsabilidad de competencias de los diferentes niveles de gobierno; particularmente en lo que respecta a la articulación entre sus planes de ordenación territorial, muchos de estos son elaborados aisladamente, es decir sin considerar lo que se ha establecido en el otro plan; sobre todo se debe tomar en cuenta los planes del nivel cantonal que por tener la competencia de regulación y control del uso y ocupación del suelo, sus determinaciones son de orden vinculante para los planes de los niveles provincial y parroquial rural, esta situación se evidencia en inconvenientes como: la duplicidad de funciones, indiferencia u omisión de



responsabilidades, incongruencias al atender competencias de otro nivel, coordinaciones que no son suficientes y no responden a las exigencias que plantea la ley, problemas que han sido detectados en eventos académicos como simposios o conferencias.

Esta deficiencia en la articulación de los planes de ordenación territorial coarta el desarrollo armónico y equitativo de un territorio, lo cual lleva a estados o situaciones insatisfactorias como: conflictos entre los diferentes GADs, inapropiado uso de recursos, crecimiento espontáneo y desordenado, desarrollo de actividades incompatibles con el uso de suelo, desequilibrio territorial entre otras; por tal motivo se plantea un mecanismo técnico que constituya un aporte modesto para superar estas dificultades.

Esta propuesta se construyó partiendo desde en el entendimiento del significado de la palabra articulación, y su traslado al ámbito de la planificación en el contexto de los planes de

ordenación territorial y fundamentalmente en el marco de la ley, para lo cual se indagó en documentos y obras relacionadas al tema tanto de carácter académico como publicaciones de entidades gubernamentales como la Secretaria Nacional de Planificación. También en base a experiencias y ejemplos específicos de planes de ordenación territorial realizados en nuestro país, particularmente de los resultados obtenidos en sus evaluaciones se expone los problemas e inconvenientes respecto de los procesos actuales de articulación, para finalmente proponer un mecanismo que pueda ser más asertivo.

Con estos antecedentes se vio la necesidad de contar con una propuesta que mejore la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural, considerando lo establecido en la Constitución, y desarrollar un mecanismo técnico que la viabilice.



Una de las dificultades encontradas en la realización de este estudio es la poca o casi nula información desarrollada por organismos gubernamentales en el ámbito de la articulación entre los planes de ordenamiento, el mayor esfuerzo que estos han realizado ha sido en dar a conocer la metodología para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados a través de sus guías: *los lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial y lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados*. A pesar de tales dificultades se ha logrado cumplir las expectativas planteadas, al menos hasta donde la experiencia y el camino recorrido en el tema ha permitido, por supuesto con la convicción que no es la última palabra al respecto.

El trabajo realizado está configurado con la siguiente estructura:

El Capítulo I contiene los antecedentes teóricos, donde se da a conocer lo requerido en materia de la ordenación territorial para abordar el tema de la articulación y su problemática en el contexto global.

En el Capítulo II se recoge el marco normativo ecuatoriano, vinculado a la ordenación territorial y particularmente lo que estipula en relación a los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, a través de sus competencias.

En el Capítulo III se establece una conceptualización de la ordenación territorial en el Ecuador como un sistema, donde la teoría del sistema de ordenación territorial del Ecuador se aplica para entender al territorio ecuatoriano como un sistema, su organización territorial, la particularización de los planes con sus objetivos, lineamientos, políticas y



fundamentalmente las relaciones que posibilitan las articulaciones entre ellos.

En el Capítulo IV se detallan las determinaciones de los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, en el que se pone énfasis en las determinaciones específicas referidas al modelo territorial objetivo, donde esté modelo se configura por las determinaciones relativas a: objetivos estratégicos específicos, medio físico, población y actividades y asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

En el Capítulo V se realiza el diseño del proceso de articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, esencialmente trata sobre los fundamentos que sustentan la articulación para luego poder establecer el mecanismo de las articulaciones de los planes de ordenación en términos de: objetivos, uso y ocupación del suelo, articulaciones intersectoriales y articulaciones intrasectoriales; y por último identificar

las articulaciones configuradas en función de las determinaciones de los planes.

En el Capítulo VI finalmente se dan las conclusiones y recomendaciones de este trabajo investigativo, en el que se recogen algunas consideraciones que se sugiere sean tomadas en cuenta por técnicos, entidades y personas relacionadas con la ordenación territorial.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES TEÓRICOS



CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES TEÓRICOS

1.1.- La Ordenación Territorial.

Entre las varias definiciones que se han dado para el Ordenamiento Territorial tenemos las principales:

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983)

“...La Ordenación del Territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio”.

En el documento **“Propuesta de guía metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial”**, desarrollado por la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia en colaboración con la USAID (2010).

“El ordenamiento territorial (OT) es el proceso de organización del uso, ocupación y estructuración del territorio realizado en función de sus características biofísicas, socioculturales, económicas, político administrativas y funcionales, y con la finalidad de promover el desarrollo integral del país. Este proceso, busca relacionar las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, para lograr el desarrollo equilibrado de los diferentes territorios.”

Ley de Cantabria

La ordenación del territorio es *“el conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio con el fin de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras”.*

Para **Gómez Orea (2008)** la ordenación territorial o del territorio involucra permanentemente tres elementos: las actividades humanas, el espacio en



que se ubican y la relación entre los dos configura el sistema.

Gómez Orea en su obra Ordenación Territorial dice: *“...ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos de suelo...”*

El Artículo 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas textualmente expresa: **“Planes de Ordenamiento Territorial.-** *Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a*

través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo...”

En el Artículo 1 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo referido al Objeto de la ley, además de establecer los principios y reglas del ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, dictamina la articulación eficaz para promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio propiciando el derecho a la ciudad, un hábitat saludable y seguro, acceso a la vivienda digna, de tal manera que impulse un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir, de acuerdo a las competencias de los diferentes niveles de gobierno.

Por medio de estos enunciados se puede entender al ordenamiento territorial como la asignación de usos (actividades) y ocupación del suelo de manera organizada y coherente, de acuerdo a la aptitud y



capacidad de acogida del territorio para receptor tales usos, sin comprometer o poner en riesgo su existencia y permanencia en el tiempo.

1.1.1.- Los objetivos generales de la Ordenación Territorial.

Para efectos de esta investigación es útil lo que dice Gómez Orea en referencia a los objetivos generales que busca la ordenación territorial en el mundo, los cuales han sido establecidos en base a las definiciones dadas en el punto anterior y de sobremanera por lo expuesto en la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

a) Desarrollo sostenible integral, equilibrado y en términos de calidad de vida

La ordenación territorial tiene como finalidad fundamental el desarrollo sostenible de los componentes del sistema territorial, para alcanzar un desarrollo integral que se manifiesta en un alto nivel de calidad de vida, para ello es necesario que el sistema

mantenga el equilibrio, la integración, la funcionalidad, el uso racional de los recursos y la calidad ambiental del territorio.

El equilibrio territorial propende contrarrestar los desequilibrios e inequidades territoriales, estableciendo una especie de justicia territorial en las diferentes unidades territoriales para el fomento de la equidad, estabilidad y progreso en función de sus oportunidades y potencialidades.

La integración del territorio hace referencia a la articulación de las diferentes unidades territoriales, pudiendo ser tanto en sentido vertical de arriba hacia abajo o viceversa, como también de forma horizontal entre unidades territoriales del mismo nivel. Otra forma de integración es la sectorial que básicamente es la relación entre los diferentes sectores, de tal manera que se solventa la competencia entre estos, y por consiguiente preponderan los intereses comunes sobre los particulares.



La funcionalidad de un sistema territorial no es otra cosa que la optimización y desempeño eficiente y eficaz de las relaciones entre las actividades que interactúan gracias a los canales o flujos de relación; en definitiva constituye un adecuado funcionamiento del territorio en términos de organización espacial, regulación y control del uso del suelo, fácil accesibilidad a los sitios de trabajo, posibilidad de explotación de recursos territoriales, optima dotación de equipamientos y servicios públicos.

b) Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales

Los acuerdos mundiales respecto de la conservación y manejo sostenible del planeta, establecen límites y formas de explotación de los recursos con la finalidad de mantenerlos para las futuras generaciones, por consiguiente se precisa la necesidad de

conservar la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales.

Si bien el territorio es el proveedor de recursos, también es el receptor de todos los residuos líquidos y sólidos, producto de las diferentes actividades realizadas por la población; consideraciones que deben adaptarse y respetarse mutuamente con el fin de respetar los criterios ecológicos para la sostenibilidad, de tal manera que se llegue a un consenso respecto de los paradigmas económico y ecológico en función de los intereses colectivos.

Dentro de las regulaciones de uso de suelo se debe poner especial atención a los eventos naturales o antrópicos que conlleven peligro e inseguridad, a fin de evitar la localización de actividades humanas en zonas de riesgo.

c) Calidad ambiental

La calidad ambiental de un territorio se evalúa a través de los vectores ambientales: aire,



agua, suelo, también en el estado de conservación de los ecosistemas y sus procesos ecológicos, la calidad del paisaje, la preservación de su patrimonio natural y cultural, entre otras; constituyéndose este en uno de los componentes para medir la calidad de vida de los pobladores de un territorio.

d) Calidad de la gestión pública y coordinación administrativa

La gestión del sistema territorial debe ser manejado de forma cohesionada e integra entre sus elementos, es decir, ambientalmente responsables y socioeconómicamente equilibrados, a través de una estructura y organización tecnológica (técnica y ciencia) comprometida para llevar a cabo una gestión favorable y transparente, por supuesto involucrado también el aspecto político.

La coordinación administrativa intersectorial entre entes del mismo nivel o con los de nivel superior e inferior a través del cruce de información, es de mucha importancia, puesto que estas formas de coordinación administrativa horizontal y vertical, hacen que una obra, programa o proyecto se realice con una visión integral que demuestra una gestión responsable.¹ (Gómez Orea, 2008).

Estos objetivos hacen que la planificación sea abordada con un enfoque estratégico, que curiosamente primero se aplicó en el ámbito privado para luego saltar a lo público, actualmente la ordenación territorial se realiza con los fundamentos de la planificación estratégica (visión a largo plazo) lo que le permite tener capacidad de reaccionar ante los constantes cambios (Rodríguez Seeger, Claudia; Reyes Päcké, Sonia, 2008).

¹ Tomado del libro de Ordenación Territorial, Domingo Gómez Orea, 2008, Pág. 72-75

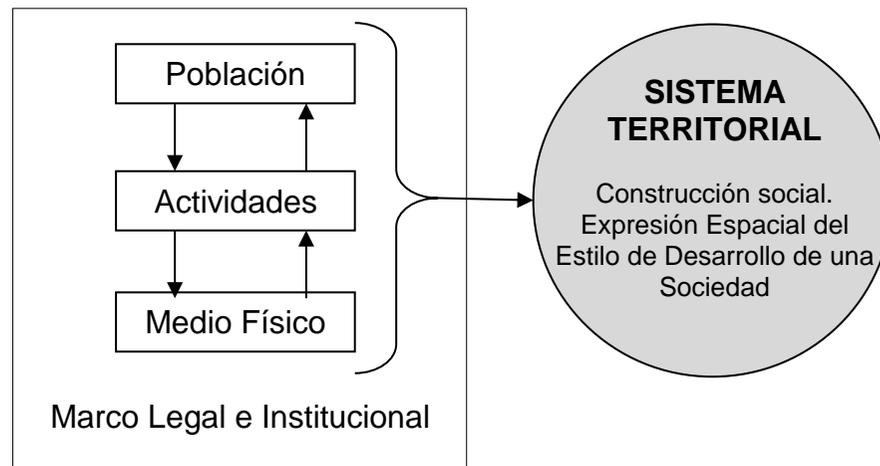


1.1.2.- Sistema Territorial.

De acuerdo a lo señalado por el Dr. Domingo Gómez Orea en su libro Ordenación Territorial, el sistema territorial lo constituye las actividades que la población realiza sobre el medio físico y las interacciones entre estas realizadas a través de los

canales de relación, que son los que generan la funcionalidad del sistema, en definitiva, es una cohesión social que transmite la expresión espacial del estilo o forma de desarrollo de una sociedad.

Gráfico N° 1 ...
El sistema territorial



Fuente: Ordenación Territorial. Domingo Gómez Orea. Pág. 43. Año 2008.



“La población se organiza en grupos de interés y genera instituciones que la vertebran así como normas legales que, junto a las propias de todo sistema, definen las reglas del juego gracias a las cuales el sistema funciona de una forma que tiende al equilibrio” (Gómez Orea, 2008).

Para (Pauta Calle, 2013) las actividades tanto económicas como sociales que realiza la población sobre el medio físico establecen una relación entre estas, pudiendo inclusive afirmar que: las actividades dependen de la población y el medio físico que la sustenta, pues también las actividades repercuten en el accionar de la población y el medio físico.

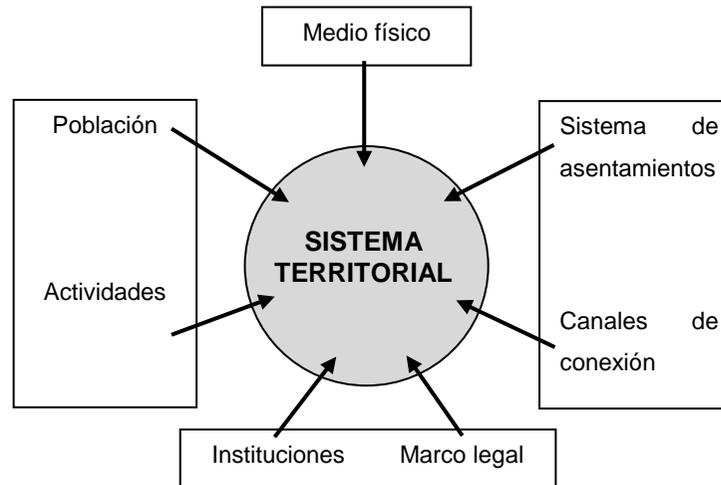
Como todo sistema se forma de partes o componentes, en el caso del sistema territorial son los siguientes:

- El medio físico en su estado natural con sus procesos y elementos del territorio en un tiempo determinado.
- La población y las actividades que realiza de producción, consumo y de relación social.
- El poblamiento o sistema de asentamientos poblacionales (asentamientos humanos), localizados en un territorio.
- Los canales de relación o infraestructuras que por medio de éstos permiten el intercambio de personas, bienes, energía e información.
- Las instituciones que facilitan el funcionamiento social y el marco normativo o legal que controla su funcionamiento (Gómez Orea, 2008).

En el siguiente gráfico se ilustran los diferentes componentes del sistema territorial:

Gráfico N° 2

Los componentes del sistema territorial



Fuente: Ordenación Territorial. Domingo Gómez Orea. Pág. 44. Año 2008.

Continuando con lo expuesto por Gómez Orea en relación al sistema territorial, dice que el esquema ilustrado en el párrafo anterior es aplicable a cualquier espacio o territorio, ante lo cual generaliza los posibles tipos espacios que se aplicarían:

a) Político-administrativos, relacionados con la organización territorial de un país.

b) Homogéneos o formales, definidos por criterios de semejanza entre sus puntos. La homogeneidad versa sobre aspectos temáticos área de extensión en la que se manifiesta la identidad cultural de una comunidad, hábitat de una especie, entre otros.



- c) Funcionales, organizadas por las relaciones recíprocas entre lugares, generalmente centralizadas por uno más importante o por flujos de relación direccionales como por ejemplo las cuencas hidrográficas.
- d) Estratégicos, establecidas por razones operativas de acuerdo al área del tema a tratar: recurso, valor, potencial, problema, etc.

Por lo general el sistema territorial de una país se organiza en niveles jerárquicos que vienen a conformar los subsistemas, en las cuales las unidades territoriales de cada nivel se integran a las del nivel superior, por lo tanto “a cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no impide que las

instituciones de niveles inferiores y todos los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores. En términos generales opera el principio de *coherencia* que indica cómo a cada tipo de problema corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto) y el principio de *subsidiariedad* que establece cómo cada problema deber ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible” (Gómez Orea, 2008).

Este autor establece que en la ordenación territorial operan los tres principios:

- Coherencia.- Los temas se resuelven en los niveles territoriales en donde cobra sentido, ejemplo la dotación de agua potable le corresponde solucionar al nivel cantonal, no puede pensarse que el nivel nacional se el que tenga que ocuparse de solventar esta necesidad.



- Subsidiariedad.- Las necesidades de la población deben ser atendidas y solucionadas en el más bajo nivel posible.
- Contracorriente.- Los planes de los niveles inferiores deben aportar al cumplimiento de los niveles superiores.

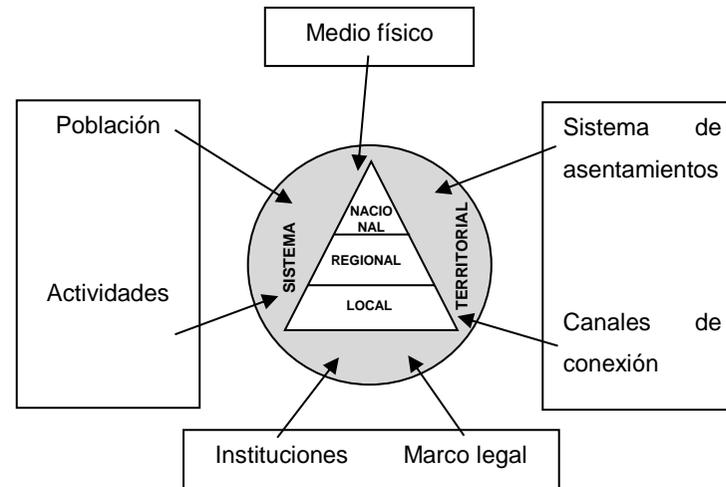
Adicionalmente debe tomarse en cuenta otro elemento que no se considera un principio, pero si interviene en la estructuración de la planificación territorial:

- Reivindicación. - Es una condición en la que los planes de los niveles superiores tienen que acoger las reivindicaciones de los planes de los niveles inferiores.

Por lo tanto el territorio visto como sistema con sus componentes debe ser entendido como tal en cada estructura espacial, es decir se considera a manera de capas puesto que es el mismo territorio pero se planifica en diferentes niveles (nacional, regional y local) de acuerdo a su organización jerárquica.

Gráfico N° 3

El sistema territorial en función de la organización jerárquica



Fuente: Esquema adaptado de Ordenación Territorial. Domingo Gómez Orea. Pág. 44. Año 2008.

(Massiris Cabeza, 2012) a esta temática lo describe como “la escalaridad”, donde indica que los fenómenos o hechos que suceden en un territorio varían según la escala de observación, como lo es la internacional, nacional, regional, subregional y local; siendo consecuente con otras teorías aduce que “ a cada escala corresponden estructuras territoriales distintas pero interrelacionadas tanto en

el sentido horizontal como vertical”, las relaciones horizontales corresponderían a estructuras de la misma escala y las verticales hacen referencia a distintos niveles en orden jerárquico. También es acertada su forma de considerar que en los niveles locales (urbanos y rurales) la problemática se percibe con mayor precisión, que lo que se puede observar de estos mismos niveles desde las escalas



mayores (subregional, regional, nacional), además que no todos los territorios presentan o tienen iguales problemas, limitaciones y potencialidades. Este autor plantea que la comprensión del territorio abarca cuatro componentes o dimensiones: medio ambiente (ambiental), población (humana), actividades productivas (geográfica) y gobierno del territorio (política).

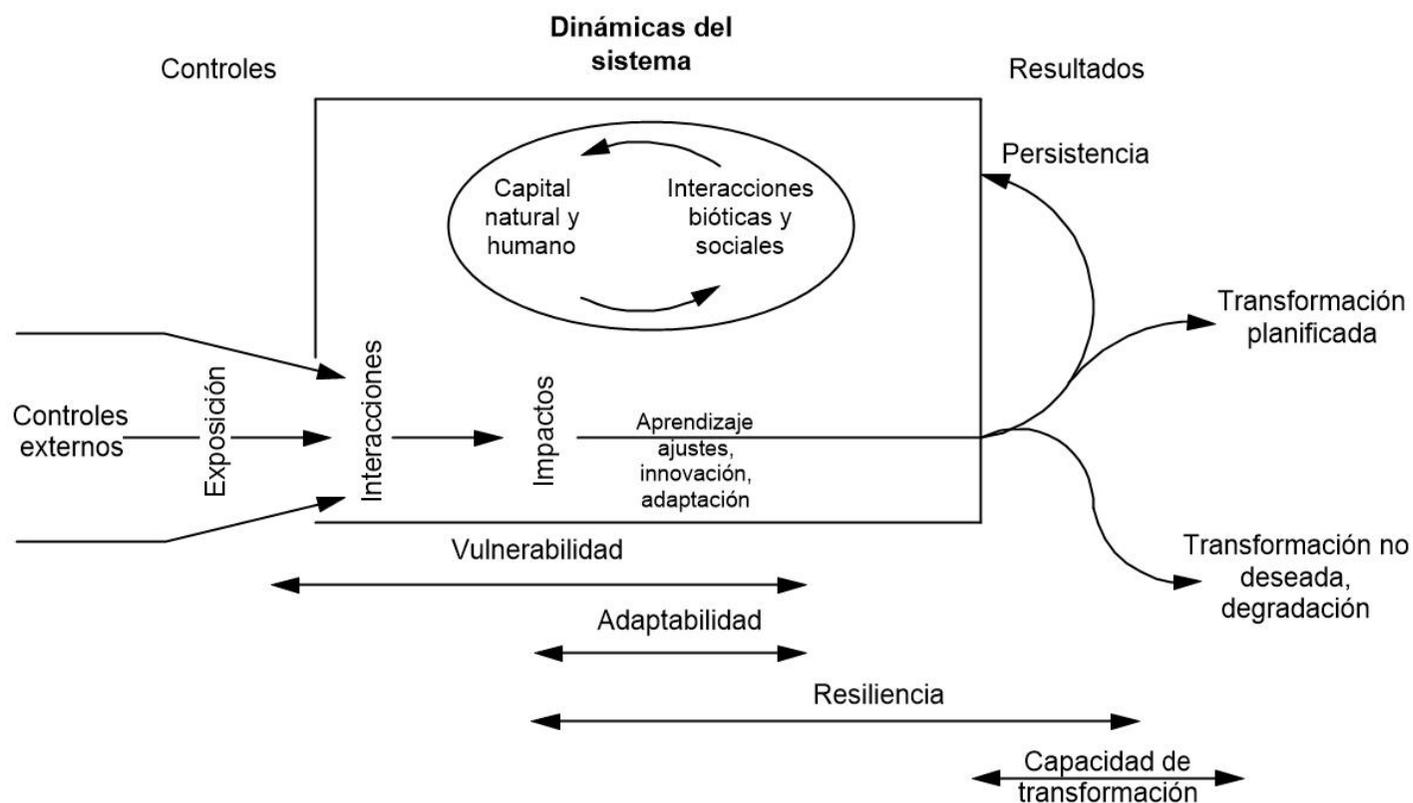
Hoy en día la definición de sistema territorial ha alcanzado un entendimiento universal, puesto que refieren o coinciden en su significado y elementos que la integran, en este sentido (Paruelo, y otros, 2014) mencionan que la mayoría de la literatura describe al ST como un espacio geográfico que la sociedad aprovecha los servicios y bienes que el ecosistema le proporciona, donde incluyen aspectos biofísicos, culturales, históricos, políticos e institucionales, analizados tanto en su estado actual

como su evolución en el tiempo, es decir que "...es influenciada por la acumulación histórica de las huellas que la sociedad le imprime, dando lugar a una organización territorial específica materializada, entre otras cosas, por el tipo de uso de suelo y el diseño de la infraestructura".

Otros autores le conciben al sistema territorial como un sistema socio-ecológico (SSE) donde los humanos dependemos de los recursos y servicios que proveen los ecosistemas que se ven alterados por esta interacción (Ostrom, 2009) (Berkes, Colding, & Folke, 2003), entonces es un sistema dinámico que está influenciado tanto por agentes internos y externos produciendo estados inconformes que se interpretan como situaciones degradadas (Paruelo, y otros, 2014).

Gráfico N° 4

Modelo conceptual de la dinámica del sistema territorial



Fuente: Ordenación Territorial Rural: José M. Paruelo y otros. Pág. 14- Año 2014

En consecuencia un país que se orienta bajo los preceptos e instrumentos de la planificación territorial, en cierto modo garantiza un desarrollo

sostenible, equilibrado y equitativo desde el punto de vista socioeconómico. No obstante el éxito no solamente depende de la aplicación estricta de la



legislación y determinaciones de los planes, sino del accionar de los administradores, técnicos, ciudadanía en general y sobre todo de la voluntad política de los gobernantes de turno, quienes en función de la determinación prioritaria y coherente de los objetivos alcanzables, busquen los espacios de coordinación y concertación para conseguirlos. En otras palabras se requiere de objetividad al momento de establecer los objetivos y trazarse las metas del plan por parte de los técnicos, estas deben concebirse en función de las potencialidades (para lo que es bueno el territorio) y tomando en cuenta las limitaciones, y en el caso de ser necesario generar alianzas estratégicas con territorios vecinos de igual o superior nivel, para que se coadyuven y así puedan contrarrestar las debilidades, inequidades y desequilibrios territoriales, constituyéndose en una razón más para que los planes de distintos niveles se articulen entre sí, con la finalidad de optimizar su accionar y alcanzar lo programado.

1.1.3.- Modelo Territorial.

La interpretación o lectura de un sistema resulta complejo, no siendo la excepción el territorial, ante lo cual se recurren a los modelos para poder entenderlo y traducirlo a un lenguaje comprensible. (Gómez Orea, 2008) expresa: "...un modelo es una imagen simplificada de un sistema...", y el éxito de su comprensión radica en la facilidad de interpretación de su estructura y funcionamiento. Bajo esta concepción se desprende que el *modelo territorial es una imagen simplificada del sistema territorial*, que representado en un plano muestra de forma sintética la relación entre los elementos que lo estructuran, y que son representativos de este, son los siguientes:

- El medio físico y usos de suelo, representados por diversos colores.
- Los asentamientos poblacionales, representados por círculos de tamaños diferentes, de acuerdo a la jerarquía de cada núcleo poblacional.



- Los canales de relación, es decir la infraestructura vial, que se representan con líneas de grosor y color diferente, en función de su importancia.
- Otros elementos relevantes del territorio.

El modelo territorial es aplicable a todos los niveles de organización territorial, con la característica de acoplarse a cualquier instante: pasado, presente y futuro, lo que se conoce como modelo actual -

modelo tendencial o futuro; además recoge la forma o estilo de desarrollo de una sociedad, que de acuerdo a las estrategias de desarrollo económico, social y ambiental, conducen a diferentes modelos de organización del territorio y sobre todo en función de su potencialidad definen el carácter o condición de un asentamiento o localidad, que puede ser conservadora² o progresista³ (Gómez Orea, 2008).

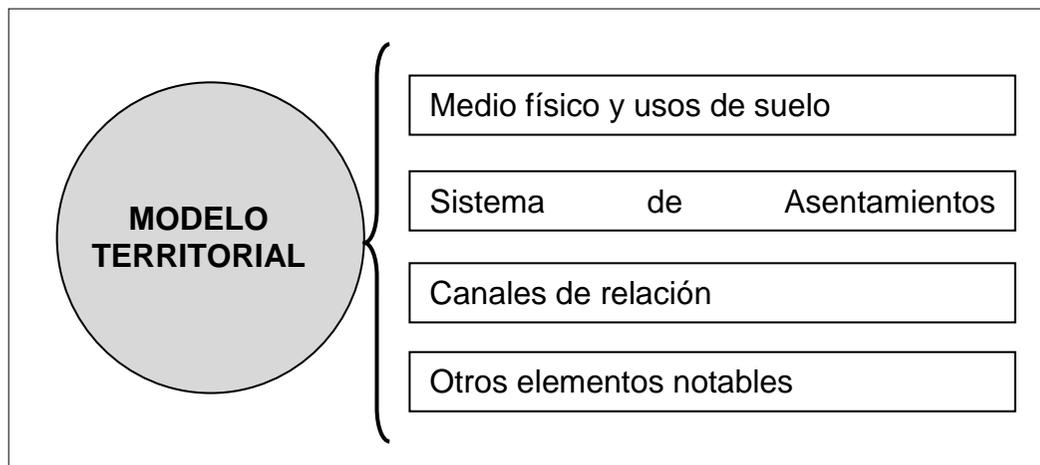
² Estilo de desarrollo basado en la producción agrícola a nivel rural.

³ Estilo de desarrollo basado en la producción a escala industrial y de fomento de servicios de infraestructuras imponentes.



Gráfico N° 5

Modelo territorial



Fuente: Ordenación Territorial. Domingo Gómez Orea. Pág. 46. Año 2008.

La utilización de un modelo tiene aplicación en diversas materias, no siendo la excepción el campo de la ordenación territorial; tal instrumento es la idea de modelo territorial que intenta establecer una comprensión integrada y sintética de la realidad de un territorio (Zoido Naranjo, 2002).

Un modelo científico tiene la finalidad de hacer comprensible un hecho o fenómeno para ir

mejorando lo actual, generalmente estos se expresan a través de mapas, maquetas, esquemas, fórmulas, etc. (Zoido, 2017), este autor textualmente define: "la ordenación territorial como política o actividad pública tiene que sustentarse en la planificación; el orden territorial es previsible, al menos hasta donde lo son las actuaciones humanas en general y su definición puede ser útil si se actúa con finalidades transformadoras de mejora; en



consecuencia los planes de ordenación territorial pueden incluir modelos que expresen opciones deseadas para la evolución del territorio; dichas opciones pueden tener una expresión sintética en términos cartográficos, es decir, un *modelo de ordenación territorial*”, y los componentes que al integran son: delimitación del territorio, estructuras y sistemas territoriales y diferenciar área o zonas.

1.1.4.- Evolución tendencial y evolución planificada del sistema territorial.

La Evolución tendencial de un sistema territorial implica que el desarrollo y/o crecimiento de una sociedad se da de una manera espontánea, es decir, con nula o poca intervención de planificación, falta de resolución de conflictos, la no determinación o asunción de competencias en un territorio, prima el interés particular sobre el interés general, las decisiones se toman con visión de corto plazo; situación que conllevaría a un sistema territorial insatisfactorio insostenible (Gómez Orea, 2008).

La caracterización o modelación tendencial de un territorio, se lo aplica para ejemplarizar un posible escenario de lo que sucedería sin intervención, pero la situación real es otra ya de que de una u otra forma se realizan acciones que encaminan o reorientan su evolución hacia objetivos definidos en el plan; no obstante en la mayoría de los casos no resuelve eficazmente los problemas, puesto que es abordada desde diferentes puntos de vista, con intereses particulares o sesgados y generalmente alejados del beneficio colectivo y con visión de corto plazo; por el contrario “la evolución planificada del sistema territorial (ordenación territorial) es ineludible para avanzar hacia un sistema satisfactorio y sostenible que proporcione un marco adecuado a la calidad de vida de los ciudadanos” (Gómez Orea, 2008).

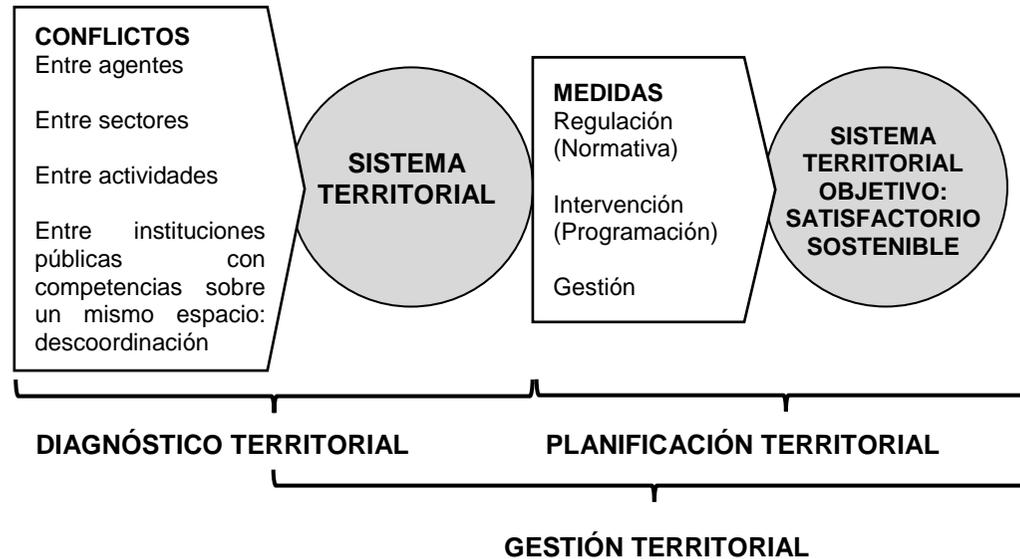
Por lo tanto con la evolución planificada del sistema territorial, y por medio de la concertación (modelo consensuado o concertado) entre los actores



involucrados se puede llegar a establecer un modelo que priorice y resuelva los conflictos de interés común y que garantice un sistema territorial satisfactorio sostenible a largo plazo, a través de la incorporación de medidas de regulación, formas de intervención y su aplicación efectiva mediante la incorporación del modelo de gestión.

Este punto trata las dos formas de evolución del territorio que obviamente suscitaría situaciones consideradas como insatisfactorias y/o satisfactorias, aunque no siempre el contar con un plan le garantiza la consecución de los resultados esperados, al respecto se cita textualmente la

palabras de (Montes, 2001): “...un plan de cumplimiento rígido y estructurado corre el peligro de ser letra muerta y de ser superado por la realidad. Por el contrario, un plan de libre actuación corre el peligro de ser excesivamente programático, de dar paso a la arbitrariedad y de ser total o parcialmente inoperante en la práctica”; si bien corresponde a una apreciación de hace casi dos décadas se considera que aún tiene validez; así como también se afirma que en la actualidad la planificación territorial se aplica universalmente, inclusive porque en muchos países es parte de su legislación.

Gráfico N° 6**La evolución planificada del sistema territorial y las tres facetas de la ordenación territorial**

Fuente: Ordenación Territorial. Domingo Gómez Orea. Pág. 51. Año 2008.

1.2.- El sistema de ordenación territorial.

En un ítem anterior se trata el sistema territorial, en la que para tener una mayor sistematización y copar todos los campos se concibe al territorio como un sistema incluido sus componentes, además el mismo territorio visto desde su organización

territorial o estructuración jerárquica es también un sistema para cada nivel (Gráfico N° 3). En consecuencia, con este criterio surge la estructuración de los diferentes niveles de OT entendidos también como un sistema, donde los

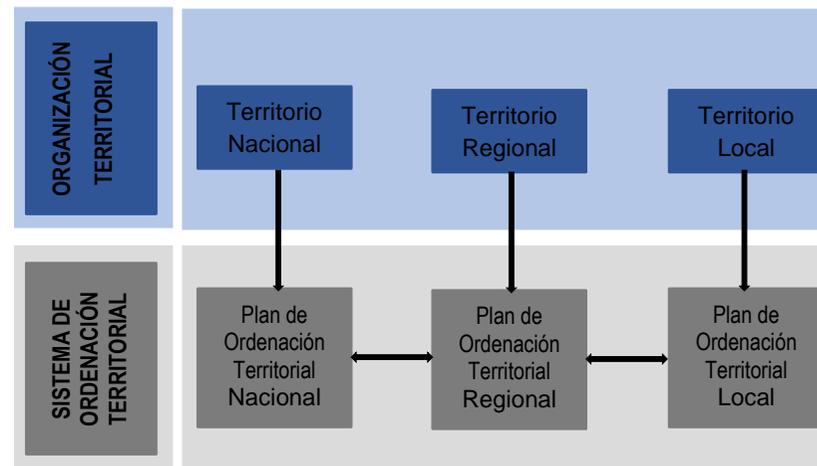


planes son los elementos que la conforman y que tienen que articularse entre ellos.

Entonces los planes entre ellos forman un sistema y tiene que haber articulación entre los elementos de

ese sistema, como puede ser un conjunto de planes a nivel nacional, regional o local, donde siempre es el mismo territorio, pero con diferentes niveles de organización constituyéndose un sistema.

Gráfico N° 7
Sistema de ordenación territorial



Fuente y Elaboración: Propia. 2017

En resumen en los temas vinculados al territorio hay estructuras, potencialidades y problemas que se resuelven en diferentes niveles según al que

correspondan, y por consiguiente surgen los distintos niveles de planes de ordenación territorial, como son el nacional, regional, local, hasta alguno



de menor jerarquía de acuerdo a la forma de organización del territorio en el que se actué; y a cada uno de los planes les corresponde una escala determinada, inclusive un diagnóstico y planificación particular los que deben complementarse y retroalimentarse de un nivel a otro, es decir que necesariamente se articularán entre sí.

En este punto es importante replicar lo expresado por el Dr. Gómez Orea en referencia a los Planes de Ordenación Territorial, definiéndola como una disciplina que integra la planificación socioeconómica con la física en una unidad geográfica concreta, en las que sus determinaciones son respetadas por encima de la planificación sectorial, incluido el urbanismo y la planificación económica; y su aplicación abarca a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial comarcal, municipal/local.

Generalmente todos o por lo menos la mayoría de territorios geográficos establecidos (países) han

instaurado dentro de su legislación la ordenación del territorio, misma que se ve plasmada a través de los planes en los diferentes niveles, los cuales ineludiblemente se desarrollan en forma jerárquica de arriba hacia abajo, es decir, los fundamentos del nivel superior en virtud de su amplitud sirven de referencia a los del nivel inferior, aunque también es valedero que se dé un proceso de integración de abajo hacia arriba, en el que el desarrollo local (municipios, comarcas) apuntala un proceso ascendente de consecución para los niveles superiores (Gómez Orea, 2008), entonces se reconoce que los planes de OT son instrumentos que definen: objetivos, directrices, estrategias, actuaciones y normativas que orientan una adecuada utilización del territorio.

1.3.- La problemática de la articulación de los planes en el contexto global.

1.3.1.- Etimología de la palabra “articulación”.

Según el diccionario de la Real Academia Española, “1. Acción y efecto de articular. 2. Unión entre dos



piezas rígidas que permite el movimiento relativo entre ellas. 3. Pronunciación clara y distinta de las palabras. 4. Unión de un hueso u órgano esquelético con otro, que puede ser fija o móvil. 5. Especie de coyuntura que forma en las plantas la unión de una parte con otra distinta de la cual puede desgajarse; ejemplo la unión del aguijón o de la rama con el tallo o el tronco, de pecíolo de la rama. 6. Nudo a manera de soldadura en algunas partes de ciertas plantas; ejemplo, la caña o tallo de las gramíneas. 7. Posición y movimiento de los órganos fonatorios para producir los sonidos del habla.”⁴

Según el significado de varios de los conceptos registrados en el párrafo anterior, la articulación hace referencia a unión y movimiento; y la

idealización de la mayoría del común de la gente al escuchar la palabra “articulación” lo relaciona con la unión entre elementos, y lo segundo que se le ocurre involucra el campo médico concretamente con el aparato locomotor⁵, es decir, con el movimiento del cuerpo humano.

En definitiva el resultado de la articulación es permitir que dos o más elementos permanezcan ligados, de tal manera que pueda moverse en conjunto con una finalidad específica. También se podría reconocer que los elementos o partes son distintas entre sí y forman parte de un todo, por lo tanto debería haber coordinación y trabajo en equipo.

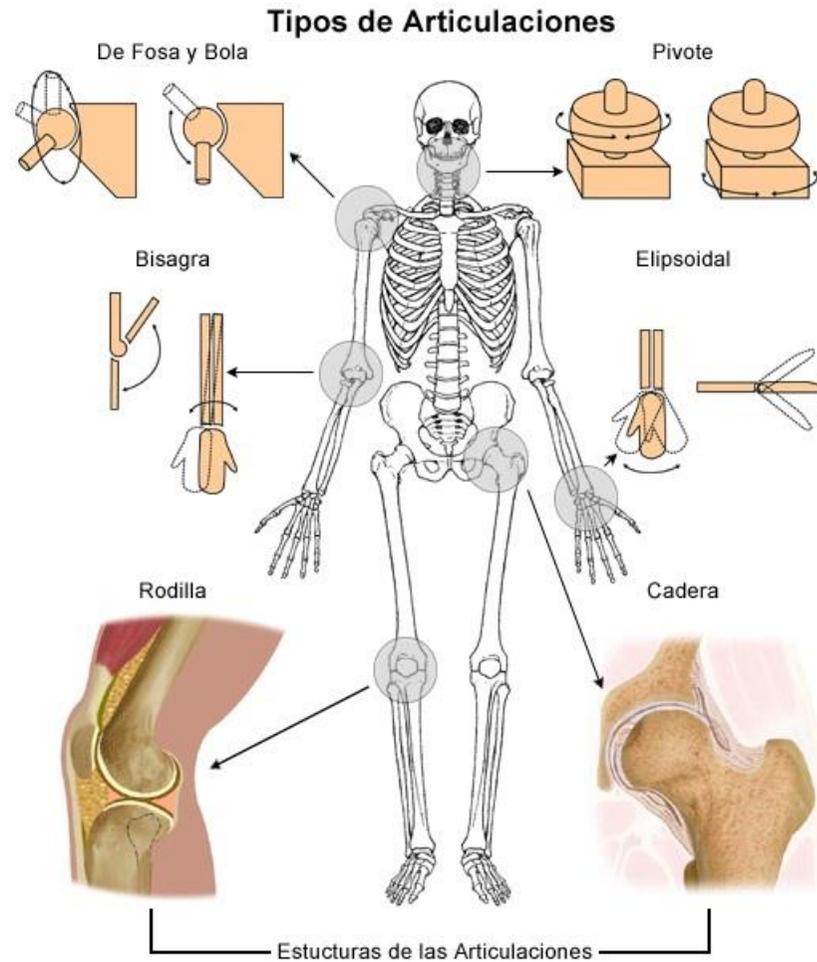
⁴ <http://dle.rae.es/?id=3qzxRki>

⁵ El aparato locomotor está formado por el sistema osteomuscular y el sistema muscular. Permite al ser humano o a los animales en general interactuar con el medio que le rodea mediante el movimiento o

locomoción y sirve de sostén y protección al resto de órganos del cuerpo. ...http://es.wikipedia.org/wiki/Aparato_locomotor

Gráfico N° 8

Tipos de articulaciones del cuerpo humano



Fuente: <http://2.bp.blogspot.com/-VmzXXzNd2P4/T6lzJY9iEQI/AAAAAAAAABA/T-K1exr45CQ/s1600/Articulaciones.gif>



1.3.2.- La articulación en el mundo de la planificación.

Al igual que en la acepción etimológica, une o enlaza las partes de un sistema para que de manera coordinada y colaborativa alcancen los objetivos y metas trazadas, es decir realizarán las acciones pertinentes para conseguir un fin común. Mediante la **articulación de los diferentes planes** (central o de gobierno, sectorial, estratégico, operativo, institucional) o los **planes de distintos niveles** (nacional, regional, local), se configura un Sistema de Planificación Integral que en la mayoría de los casos se norman y fundamentan por leyes de carácter vinculante (Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa SEPLAN, 2013) y como resultado se obtiene un modelo de gestión sistematizado con visión estratégica del progreso.

La articulación es un proceso, es decir que se va actualizando constantemente para lo cual debe considerar las políticas, planes y programas de todos los niveles de gobierno, y para que la

articulación de los planes se lleve a cabo de manera eficiente deben mantener correspondencia, estar orientados a resultados, con criterios de coherencia (correlación con las competencias) y ser elaborados con carácter estratégico (Moreno Palacios, 2009).

Una articulación eficaz requiere que en los planes de diferentes niveles deben estar totalmente definidos y claros en cuanto a sus objetivos, estrategias y programas, para que en la instancia o nivel que corresponda sea abordado en función de la competencia asignada a esa entidad o circunscripción territorial y de esta manera asegurar el mayor cumplimiento de los propósitos y esfuerzos de los planes (Corporación Andina de Fomento. Dirección de Desarrollo Territorial, 2004). En síntesis podemos decir que el objetivo de la articulación es, que todos los planes contribuyan al logro del gran objetivo u objetivos del nivel superior (nacional), mediante el consenso e integración para articular los requerimientos o demandas de los diferentes niveles.



El resultado de la acertada articulación de los planes de diferentes niveles de gobierno en la gestión de los asuntos de su competencia, es la descentralización (Corporación Andina de Fomento. Dirección de Desarrollo Territorial, 2004) como una modalidad de gestión en la que un nivel central transfiere competencias a un nivel de menor jerarquía, es decir es un mecanismo de transferencia de poder y de recursos. Y para que este modelo sea viable se requiere que los gobiernos nacional, regional y local aparte de regirse a las leyes que amparan su cumplimiento, deben crear guías y reglamentos para su correcta aplicación y administración (Corporación Andina de Fomento. Dirección de Desarrollo Territorial, 2004).

1.3.3.- Importancia de la articulación de los planes.

Muchos de los especialistas entre uno de ellos (Garzón Flórez, 2011) sostienen que: en la actualidad la planificación es abordada con un

enfoque de carácter multidisciplinario, en el que considera los aspectos del desarrollo desde varios puntos de vista como lo social, económico, político, cultural y físico ambiental, los cuales forman parte de un proceso único que involucra necesariamente la dimensión territorial, entendida esta no solo como el espacio físico o geográfico, sino como un elemento integrador de soporte de las relaciones sociales entre estos.

Debido a los cambios reglamentarios en el tema de la planeación y específicamente en la elaboración de los planes, también surge la necesidad de articular y coordinar los objetivos, políticas, estrategias, normativas, programas y/o proyectos entre las distintas dimensiones territoriales (niveles de gobierno) y componentes de un sistema, con la finalidad de optimizar esfuerzos, recursos y sobretodo alcanzar las metas trazadas. Pues mediante la articulación de los planes, sean estos de distintos tipos, se consigue la convergencia de perspectivas y puntos de vista diversos,



encaminándolos hacia la coordinación y armonización de las acciones que se ejecutan para solventar una necesidad o requerimiento que este previsto en el plan.

Las experiencias de desarticulación entre planes y la falta de coordinación de las entidades encargadas de su ejecución han sido evidentes en muchas circunscripciones territoriales, como ya lo menciona (Garzón Flórez, 2011) “...en ocasiones, ni siquiera los temas están conectados ni normativa ni institucionalmente” refiriéndose a la ausencia de articulación de las dimensiones del desarrollo económicas, políticas, sociales y ambientales con los procesos de ordenamiento territorial, y en base al análisis de estos se establece que todos ellos tienen como común denominador los siguientes aspectos:

- Normativas o regulaciones con enfoques diferentes.

- Los aspectos del desarrollo social, económico, político, cultural y físico ambiental con criterios aislados y diversos.
- La asignación de funciones, competencias y responsabilidades no precisas y de interpretación ambigua, de tal modo que resulta la superposición de funciones o la omisión de las mismas.

(Garzón Flórez, 2011) sostiene que la multiplicidad de gestión en un mismo territorio para un requerimiento o necesidad, es producto de las actuaciones sobre el mismo de manera desarticulada, sin armonización y coordinación de los diferentes planes, situación que es totalmente infructuosa para los intereses de una nación, puesto que se malgastan recursos, se duplican esfuerzos, no satisface íntegramente la necesidad, entre otros.



Mediante la articulación de los planes el Sistema de Planeación Multiescalar⁶ según expresa (Garzón Flórez, 2011) “se consolida de manera congruente entre los diversos sectores y niveles, por medio de la aplicación de las políticas nacionales y locales” contempladas muchas de ellas en leyes y reglamentos de aplicación en espacios geográficos determinados, de manera particular en los niveles nacional, regional y local, de tal manera que en el “territorio opera un sistema *articulado e interactivo* en el que a través de los planes se definen las políticas y objetivos del desarrollo y el ordenamiento territorial”, según lo planteado en el esquema propuesto por Francisco José Londoño Marulanda asesor de la Dirección del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (Garzón Flórez, 2011) afirma que el “Sistema de Planeación Multiescalar garantiza una articulación de las herramientas, las instituciones y las políticas, desde el nivel nacional hasta el municipal”.

Para (Garzón Flórez, 2011) la aplicación de este modelo de gestión en el territorio ratifica y promueve la descentralización de competencias a los municipios o gobiernos locales, y además fortalece la escalaridad en los niveles intermedios y flexibiliza la asociatividad, es decir que la planificación es un proceso de coordinación y concertación entre los diferentes niveles de gobierno, los cuales se retroalimentan y conjuntamente apuntan a la consecución de los objetivos comunes del desarrollo.

1.3.4.- Experiencias de articulaciones en planes de distinto tipo.

En la práctica los **planes de ordenamiento territorial** han encontrado complicaciones en lo referente a la coordinación, de hecho se han detectado problemas de articulación entre los planes territoriales de distinto nivel, así como ha habido

⁶ Término utilizado en los tratados de planificación y ordenamiento en Colombia, el cual hace referencia a niveles jerárquicos de territorio.



dificultad de concebir la planificación como un solo proceso, es decir la articulación misma entre el **proceso de ordenamiento territorial y los procesos de gestión del desarrollo local** (GTZ, CONAM, 2006).⁷

“La articulación entre planes de ordenamiento territorial enfrenta, al menos, tres dificultades importantes:

- a) Articulación entre contenidos específicos de cada plan.
- b) Articulación de metodologías de elaboración de cada una de ellos.
- c) Coordinación de competencias para aprobar planes entre los niveles” (GTZ, CONAM, 2006)⁸.

Por tal motivo se recomienda tener en cuenta ciertos criterios a la hora de planificar la gestión de un territorio que se conforma en varios niveles, según

su estructura político administrativa y solventar los probables problemas de coordinación, estos son según el documento *Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*:

- Articulación de contenidos.- Si bien existen guías que establecen los contenidos de cada plan, no necesariamente deben tomarse al pie de la letra, ya que la estructura de los mismos variará según el alcance, jerarquía y principalmente por particularidad del plan, por lo tanto deberán conformarse creativamente por los responsables y actores del plan en cada nivel.
- Articulación de metodologías.- Debido a que los planes son de distinto nivel pero con una finalidad u objetivo común, es menester que se coordinen sus metodologías para evitar la repetición de procesos, la duplicidad de

⁷ Tomado de: Bases Conceptuales y Metodológica para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ, CONAM. Noviembre, 2006, Pág. 59-63.

⁸ Ídem



contenidos y sobre todo destinar esfuerzos hacia objetivos similares; en definitiva se puede conseguir que los productos o información de un nivel sirvan para los otros. “En cualquier caso, si bien los procesos de elaboración de planes de ordenamiento pueden hacerse de arriba a abajo, de abajo a arriba, o simultáneamente en varios niveles; puede ser más provechoso propiciar procesos que vayan de abajo a arriba, desde el distrito a la provincia, de la provincia a la región. De esa manera es más probable que se aproveche mejor el conocimiento de los actores más cercanos al territorio y sus recursos.”⁹ En función del análisis de algunas experiencias de estos procesos, también es válido tomar como base la información de planes de niveles superiores, con la finalidad de trabajar con los mismos datos y criterios.

- Articulación de competencias.- Ciertas funciones han sido descentralizadas a gobiernos locales, y estas pueden asumirse de manera exclusiva sin perjuicio de complementarse con iniciativas y acuerdos entre los circunvecinos para una mejor gestión.

El criterio de la articulación del **ordenamiento territorial con otros procesos de gestión del desarrollo** como un proceso único, se lo ha venido manejando desde hace aproximadamente una década atrás, por cuanto “la planificación del desarrollo articula el componente de actividades estratégicas (que hacer) con el territorial (dónde hacerlo); de tal modo que se establezca un equilibrio sostenible entre ambos.”¹⁰ Este concepto vincula obligadamente los planes de ordenamiento territorial con los planes de desarrollo, por cuanto son sustento técnico de ellos y porque ambos

⁹ Tomado de: Bases Conceptuales y Metodológica para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ, CONAM. Noviembre, 2006, Pág. 59-63.

¹⁰ Ídem



contribuyen a la consecución del objetivo común del desarrollo sostenible (GTZ, CONAM, 2006).

En Colombia existe la articulación del **plan de desarrollo municipal con los planes de etnodesarrollo y planes de vida**, estos dos últimos son herramientas que favorecen a los grupos étnicos, “para preservar su integridad étnica y cultural y a su vez son la estrategia privilegiada que tienen éstos para plantear alternativas de desarrollo desde sus cosmovisiones particulares y que apuntan a garantizar el devenir y la pervivencia.” (Corporación Andina de Fomento. Dirección de Desarrollo Territorial, 2004). Los planes de vida y de etnodesarrollo por su concepción desde la cosmovisión de preservación de la naturaleza, entran en contradicción con las definiciones y prioridades de desarrollo establecidas en los planes de desarrollo que generalmente se proyectan a un crecimiento económico. Es por eso que en estos casos es preciso coordinar, armonizar y articular los planes, ya que las dos visiones, tanto sobre

desarrollo como la pervivencia son diversas e importantes y a pesar de esta condición deben encontrar el equilibrio o consenso en las políticas, programas, proyectos y acciones (Corporación Andina de Fomento. Dirección de Desarrollo Territorial, 2004).

La articulación entre el plan y el presupuesto se considera un desafío puesto que por tradición la planificación expresa una realidad fundamentada en leyes y normas reglamentarias que en muchos casos no responden a los presupuestos, es decir a la disponibilidad de recursos; la forma de gestión de cada uno de ellos es diferente porque responden a un mandato institucional diferente, cuando en la realidad están íntimamente ligados, situación que se evidencia cuando cierta programación necesita un reajuste de tiempo necesariamente se tiene que modificar el presupuesto y acoplarse a los recursos que se proyectan obtener en ese período; al parecer se puede entender que los entes o personeros encargados de la planificación y los que elaboran los



presupuestos están divorciados o no hablan el mismo idioma (Álvarez, 2015).

Según (Shack, 2008) en lo que si comparten los planificadores y presupuestólogos es el enfoque operativo de términos teóricos en relación al presupuesto, que lo entienden en los siguientes términos:

- “El reflejo financiero del plan, y por lo por lo general los que elaboran los presupuestos no lo consideran a la hora de elaborar los mismos.
- La distribución priorizada de los ingresos.
- El espejo de los procesos y la cultura organizacional del sector público”.

El mismo autor (Shack, 2008) manifiesta que al realizar la planificación, esta no necesariamente se enlaza con la elaboración de presupuestos, ya que se manejan criterios diferentes a los establecidos en el plan y a la hora de ejecutarlos estos reducen significativamente la eficacia de su acción.

El propósito de la articulación entre plan y presupuesto es fundamentalmente encontrar el punto de unión entre los dos, es decir debe definir o coincidir en las prioridades para ser atendidas de acuerdo a los recursos disponibles (generalmente son limitados), o dicho de esta manera en función de las capacidades de producción (generación de recursos). En concreto el plan prioriza las acciones, obras, programas, proyectos a realizar y el presupuesto establece los recursos disponibles para hacerlo, dependiendo de la producción real que pueda generar en un período y de esta manera se van concretando las metas u objetivos del plan.

La administración pública toma como un indicador de medición de una efectiva gestión por resultados la articulación del presupuesto con la planificación, y además sirve de enlace entre distintos entes del gobierno para coordinar tareas que contribuyen al logro de los objetivos a mediano y largo plazo (Bonari & Gasparin, 2014), en este enfoque (Shack, 2008) expresa que la articulación entre planes y



recursos es el resultado de un proceso técnico y sobre todo político de interacción e interacción continua.

Como reflexión final sobre la importancia de articular la planificación y el presupuesto, se retoma lo establecido por (Bonari & Gasparin, 2014) que dice lo siguiente: “es una herramienta para la conducción estratégica del Estado, que se concentra en la asignación de los recursos según las prioridades gubernamentales. Además, es un instrumento de gestión que contribuye al seguimiento y evaluación de las políticas públicas.”

1.3.5.- Tipos de articulación en la planificación.

En el contexto global generalmente la planificación involucra tres niveles: el macro, meso y micro, o poniéndolo en términos políticos administrativos serían el nacional, regional y local; por lo tanto la articulación y coordinación entre estos niveles dependerá de varios aspectos o determinantes,

entre los más relevantes los siguientes: un marco legal y normativo que faculte su aplicación, la composición y organización territorial, la realización de sus respectivos planes conforme lo establecido en la ley respecto de sus funciones (competencias) y alcances, y de manera particular se debe contar con una administración política que haga cumplir lo estipulado tanto en la ley como lo contenido en la planificación, con la finalidad de lograr una acertada articulación y por consiguiente los objetivos del desarrollo.

Para (Medina Vásquez, 2009) la coordinación entre los niveles de planificación son:

- De abajo para arriba: donde el propósito del desarrollo local es promovido por los proyectos puntuales, los cuales son concebidos de conformidad con los objetivos de orden nacional de acuerdo a la visión y política establecida en el plan nacional de desarrollo, y estos repercuten en las programaciones del nivel regional.



- De arriba para abajo: realizada con la finalidad de que las prioridades, estrategias y lineamientos centrales del desarrollo, sirvan de faro y guíen los planes y programas regionales en forma secuenciada, de tal manera que sean el reflejo de una política social y económica coherente definida en el nivel macro, que articule los tres niveles de planificación.

Estas articulaciones tienen la característica común de una coordinación vertical, que según lo dicho por (Medina Vásquez, 2009), es fundamental para la orientación en los procesos y cambios a largo plazo. Pero en todo sistema existen acciones transversales de orden multidisciplinarias, multisectoriales y multidimensionales, las cuales son comunes e involucran a todos los niveles, razón por la cual surge la necesidad de establecer una coordinación transversal.

- La coordinación transversal: si bien el ente central tiene una organización territorial en el

que se definen ciertos sectores especializados, existen requerimientos y soluciones a problemas, los que de cierto modo no se encasillan en el orden estructural de un sector y que más bien implican a varios de ellos, como es el caso de: el aspecto social, desarrollo productivo, ciencia y tecnología entre otros, por consiguiente es preciso que se coordine entre diferentes organismos del gobierno (Medina Vásquez, 2009).

1.3.6.- Por qué se debe articular los planes.

Esta interrogante se plantea luego de haber indagado varios temas, puesto que permiten entender en que consiste la articulación de los planes de OT y los problemas o dificultades que ello conlleva en el ámbito de la gestión del desarrollo local. Por tal motivo la articulación se lo analiza partiendo desde su significado, para luego relacionarlo con la planificación y consecuentemente



determinar la importancia de enlazar los planes, adoptando experiencias de otros países; con el fin de conocer esta problemática en el medio internacional.

Es importante reflexionar que la importancia y necesidad de la articulación de los planes no es porque así lo exige la norma, sino lo trascendente es ver más allá, como son los beneficios que esta acarrea, pues la finalidad es manejarse con un modelo de gestión donde los lineamientos y objetivos han sido establecidos con visión estratégica del desarrollo, en la que a través del consenso e integración de la correspondencia de las competencias en los diferentes niveles respecto de sus requerimientos, hace que se logren mejores resultados mediante la optimización de esfuerzos y recursos, evitando que éstos queden a criterio o discrecionalidad de una persona o del gobierno de turno que muchas de las ocasiones no se rigen a los planes, y mucho menos se interesan por coordinar acciones con los circunvecinos.

La articulación de los planes de los diferentes niveles permite la eficiencia en la asignación de recursos, para determinados programas y proyectos de impacto y bienestar común. La articulación de los planes y sobre todo la articulación de la planificación para el desarrollo, identifica las potencialidades comunes y coherentes de los distintos territorios fundamentados en los objetivos planteados, y lo óptimo es que cuando se empiezan a elaborar los planes es que se vaya despertando el proceso de articulación, no cuando ya estén elaborados.

La visión del desarrollo se concibe con un enfoque multidisciplinario, multisectorial y multidimensional, en el que conjuntamente interviene el elemento integrador o de soporte de las acciones y actividades que se hacen en él, en consecuencia la articulación de los mismos es necesaria por cuanto se actúa en un mismo territorio.

Por último hay que señalar que el problema de la articulación en los planes de diferentes niveles está



presente en el mundo de la planificación, por cuanto en la realidad las dificultades y limitaciones van más allá de lo que la técnica y la ciencia puedan aportar; la planificación también tiene una dimensión política y si la voluntad de los gobernantes de turno no está cohesionada con la estructura tecno política, y/o no comulga con los pensamientos o doctrinas de los mandatarios de los demás niveles muy difícilmente se consiga una gestión favorable a los intereses de la colectividad, sin embargo se elaborarán planteamientos razonables y técnicos apegados a la legislación, que se espera se apliquen en su momento y superen los conflictos partidistas.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

CAPÍTULO 2

MARCO NORMATIVO ECUATORIANO



CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO ECUATORIANO.

2.1.- Consideraciones establecidas en la Constitución de la República.

En lo que respecta a la asignación o encargo de competencias a los diferentes niveles de gobierno, en el capítulo cuarto Régimen de Competencias, el Artículo 260 faculta a que prácticamente todos los niveles de gobierno aparte de tener sus competencias exclusivas, puedan gestionar, prestar, colaborar y hasta asumir temporalmente las competencias de otro nivel, de manera concurrente y/o complementaria, aspecto que bien lo denomina Fernando Pauta como “el artículo comodín”, que justifica plenamente la ejecución de una competencia a un nivel de gobierno que no le corresponda.

El Artículo 260 abre la oportunidad de intervenir en diferentes competencias cuando se establece que: *el ejercicio de las competencias exclusivas no*

excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Entre los Artículos 261 y el 268 se precisan las competencias de los diferentes niveles de GADs.

También merece poner atención que en los artículos 262, 263, 264 y 267, además de determinar claramente las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, menciona lo siguiente: “*sin perjuicio de las otras que determine la ley*”, establecida por el Sistema Nacional de Competencias, en consecuencia nuevamente se reitera la posibilidad de que se asuman otras competencias, que no sean consideradas como exclusivas para un determinado nivel de gobierno.

En ciertas competencias de un nivel de gobierno determinado, se establece que sean ejecutadas o desarrolladas en coordinación con el nivel superior o



inferior, según sea el caso. Específicamente de estos temas los encontramos en los artículos 263 numeral 3 y el 267 numeral 1 y 3.

Más adelante se aborda con mayor detalle lo relacionado con las competencias establecidas para los diferentes niveles de gobierno, en especial aquellas que tienen fuerte incidencia territorial, también se revisará las articulaciones generales que contempla la constitución.

2.2.- Determinaciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Dentro del TITULO I PRINCIPIOS GENERALES, el Artículo 2 sobre los objetivos de este cuerpo legal, el literal h establece que para la consecución de una adecuada planificación y gestión pública entre los distintos niveles de gobierno, es necesario la articulación, coordinación y corresponsabilidad como elementos integradores de vinculación.

En el Artículo 3 referente a los PRINCIPIOS que deben regir a los GADs, el literal c establece la responsabilidad compartida de todos los niveles de gobierno para alcanzar y disfrutar los derechos ciudadanos, el buen vivir y el desarrollo, conforme las competencias exclusivas y concurrentes de cada nivel de gobierno, para lo cual dice que se debe trabajar de manera articulada y complementaria, optando por mecanismos como la cooperación en la gestión de competencias y uso eficiente de los recursos.

En el literal e de este artículo determina la complementariedad que no es sino la obligatoriedad de los GADs para articular sus planes de desarrollo territorial con el Plan Nacional de Desarrollo para gestionar de manera complementaria sus competencias, apuntando al alcance de los derechos ciudadanos, el buen vivir y el desarrollo como políticas fundamentales del Estado.

El literal f sobre la Equidad interterritorial, garantiza que tanto la organización territorial del Estado, las



competencias y los recursos, promoverán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

En el Artículo 41 referente a las FUNCIONES del GAD Provincial, en el literal f, respecto del fomento a las actividades productivas y agropecuarias en la provincia, necesariamente debe coordinar con los otros niveles de gobiernos tanto en sentido vertical como horizontal.

Así mismo en el Artículo 42 literal c, el GAD provincial ejecutará obras en cuencas y microcuencas en coordinación con el gobierno regional y otros niveles de gobierno.

El desarrollo de la actividad turística del Cantón, en lo referente a la regulación, control y fomento, lo realizará el GAD Municipal en coordinación con los distintos niveles de gobierno, de conformidad con el Artículo 54.

El Artículo 64 FUNCIONES del GAD Parroquial Rural en el literal g, faculta a este nivel de gobierno la promoción del desarrollo económico, especialmente la economía popular y solidaria de los sectores agrícolas, ganaderos, artesanales y turísticos, en coordinación con los otros GADs.

La competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, de planificar el desarrollo parroquial junto a otros actores e instituciones y su respectivo plan de ordenamiento territorial, deberá ser realizada en coordinación con el GAD cantonal y provincial, de acuerdo a lo dictaminado en el Artículo 65 literal a de este cuerpo legal.

En este mismo Artículo 65 literal c, reconoce que el GAD parroquial rural deberá coordinar con el gobierno de nivel provincial el mantenimiento y planificación de la vialidad rural.



Adicionalmente en el literal e de este mismo artículo, dice que el GAD parroquial rural podrá gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizado por otro nivel de gobierno.

En el caso de los Distritos Metropolitanos así mismo como en el del GAD Cantonal, tiene la facultad de desarrollar la actividad turística del Distrito Metropolitano, en lo referente a la regulación, control y fomento, que lo realizará en coordinación con los distintos niveles de gobierno, de conformidad con el Artículo 84.

Con respecto a la gestión de las cuencas hidrográficas esta ley puntualiza que el ejercicio de esta competencia le corresponde al nivel de gobierno regional, ante lo cual especifica que se debe articular con los planes de ordenamiento territorial de los GADs que conforman la cuenca hidrográfica, para lo cual se deberá conformar el respectivo Consejo de la cuenca hidrográfica,

situación que se encuentra plasmada en el Artículo 132.

En el Artículo 108 el Sistema Nacional de Competencias define un conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno, observando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

Competencias Exclusivas Artículo 114 “son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”.

Artículo 115 para las “Competencias concurrentes”: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.”



En estos dos artículos se definen los campos de acción de los niveles de gobierno en cuanto a las competencias, pero intencionalmente se ha resaltado las partes diferentes y equivalentes de cada una, y comparando estas se puede interpretar o deducir que a la final una competencia exclusiva puede ser gestionada de manera concurrente a través de un convenio (Artículo 126), lo que no ocurre con las competencias concurrentes que estas si deben ser gestionadas desde varios niveles.

En el Capítulo IV del Título V de esta ley establece el ejercicio general de las competencias, en donde establece claramente que hace cada nivel de gobierno y sobre todo especifica con el nivel que tiene que coordinar para la ejecución de esa competencia, dentro de este caso están los siguientes artículos: 129, 132, 133, 134 literal c y d, 135, 136, 141, 145, 147, 148.

Este cuerpo normativo también incluye la definición de otras formas de competencias que se pueden

dar, estas son: las competencias adicionales y residuales, contenidas en los artículos:

“Artículo 149.- Competencias adicionales.- Son competencias adicionales aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código.

Artículo 150.- Competencias residuales.- Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de



transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código.”

Artículo 151 con la finalidad de que los GADs ejerzan y asuman las competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia, se instituirá un proceso de fortalecimiento institucional en distintas áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnologías, etc. a través del intercambio o pasantías del personal que tenga una mayor experiencia o conocimiento en las áreas descritas.

En el Artículo 296 establece las relaciones de articulación entre los niveles de ordenación territorial, dando un rol protagónico al territorio cantonal, según lo dice textualmente parte del artículo en mención: “la planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.”

Por último se hace referencia al Artículo 299 en el que expresamente determina la obligatoriedad de la coordinación, entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno en la elaboración, contenidos y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos planes de los distintos niveles territoriales, como elementos del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Facultando a que cada GAD disponga la normativa de ley que garantice la coordinación interinstitucional de los planes de desarrollo, porque es lógico que no se puede pensar o concebir en desarrollo o crecimiento aisladamente sin mirar a su alrededor, tanto del nivel superior e inferior (vertical) y también considerar el horizontal o del mismo nivel.

2.3.- Determinaciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

Este código en su Artículo 4 numeral 2 establece que todos los niveles de gobierno mantendrán la



coordinación en los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

Igualmente en el Artículo 4 numeral 4 expresa que las instancias del Estado (seguridad social, la banca pública y empresas públicas) deben sujetarse a la planificación coordinada, de tal manera que se articulen a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

En el TÍTULO I DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y LA POLÍTICA PÚBLICA, el Artículo 10 se refiere a la Planificación nacional, como responsabilidad del Gobierno Central, ejercida a través del Plan Nacional de Desarrollo, aclarando que a este nivel le corresponde la planificación a escala nacional en el marco de sus competencias, además de los sectores privativos y los sectores estratégicos establecidos por la Constitución. Con esta finalidad y como complemento al Plan Nacional de Desarrollo se desarrolla la Estrategia Territorial

Nacional, que es un instrumento de coordinación entre del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para articular los procesos de planificación territorial conforme las competencias correspondientes a cada una de ellas.

Artículo 12, una de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados es que deben realizar sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los cuales deben realizarse de manera articulada y coordinada con los demás niveles de gobierno.

En el Artículo 16 Articulación y complementariedad de las políticas públicas, manifiesta que la determinación de estos deben ser producto de una coordinación en la que se garantice la coherencia y complementariedad de las intervenciones de los distintos niveles de gobierno.

Como uno de los objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, es el



de incorporar mecanismos de coordinación de la planificación y la política pública en todos los niveles de gobierno, conforme el Artículo 20 numeral 2 del COPFP.

Esta ley también establece mecanismos de coordinación entre la planificación territorial de los GADs, respecto de las competencias sectoriales que tengan incidencia territorial y sean ejercidas por el gobierno central. Para lo cual el gobierno central definirá los instrumentos de planificación territorial especial, para los proyectos estratégicos de alcance nacional, además de establecer las pautas que serán consideradas en la planificación y ordenamiento territorial de los niveles de gobierno al cual pertenezca.

Artículo 43 PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*“...son los **instrumentos de la planificación del desarrollo** que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones*

estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales, en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

*Los **planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio**, en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular **un solo** plan de desarrollo y ordenamiento territorial.*

*Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, **debiendo observar de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.***



*La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener **completa coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes** en cada nivel de gobierno.”*

En la parte de las Disposiciones Transitorias y Reformas, la tercera de estas manifiesta que se coordinará entre la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo y las entidades asociativas de los GADs, con el fin de brindar asistencia técnica y apoyo en la formulación de instrumentos y metodologías requeridas para los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial.

2.4.- Determinaciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS).

Luego de que se ha recorrido varios años y con las experiencias aprendidas tanto en aciertos como en desaciertos en el campo de la ordenación territorial

en el país, se veía necesario contar con una ley particular (propia) que especifique, facilite y permita la gestión apropiada del uso del territorio en sus diferentes escalas, al menos esa era la expectativa que generó su creación. En el contexto de los fines y objetivos que persigue este trabajo de investigación, se ha referido exclusivamente a los artículos que facultan la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

El Artículo 1 define como objetivo de esta ley fijar los principios y reglas del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, así como sus relaciones con otras competencias de incidencia territorial de tal manera que garantice la articulación eficaz entre los diferentes niveles de gobierno, con el propósito de impulsar el desarrollo justo y sostenible.

El Artículo 2 establece el ámbito de aplicación de esta ley a todo acto de planificación del desarrollo,



ordenamiento territorial, planeación y actuación urbanística del territorio, sea realizado por cualesquiera de los niveles de gobierno inclusive el Central, y también las personerías jurídicas públicas o mixtas, jurídicas privadas y naturales.

En el Artículo 3 referente a los fines de la ley, el numeral 2 establece mediante mecanismos y herramientas la gestión de la competencia de OT de los diferentes niveles de gobierno, debe ser producto de la articulación entre los instrumentos de planificación y sobre todo estos deben apuntar a la consecución de los objetivos del desarrollo. El numeral 3 faculta que estos mecanismos de ejercicio de las competencias de uso y gestión del suelo de los GADs municipales, así como del Gobierno Central fomenten la autonomía, desconcentración y descentralización. Numeral 11 manifiesta que para una correcta articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno, se debe crear un sistema institucional de información de libre acceso que permita realizar el

control en los procesos de OT, urbanístico y de gestión del suelo conforme lo establece la ley.

Entre los principios rectores del OT uso y gestión del suelo contemplados en el Artículo 5 numeral 5 trata sobre la concordancia, cuyo contenido textual dice: “Las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional en el marco de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, integración y participación ciudadana, ejercicio concurrente de la gestión, y colaboración y complementariedad establecidos en los artículos 260 y 238 de la Constitución de la República”.

Artículo 11 este artículo define el alcance del OT en los territorios, de tal modo que en función de este trabajo se analizan los siguientes numerales:

Numeral 2, los GADs provinciales deben considerar e integrar las consideraciones del OT de los cantones que son parte de su territorio en base al



modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.

Numeral 3; los GADs municipales y metropolitanos deben clasificar todo su territorio en suelo urbano y rural con el establecimiento de su uso y gestión, además identificarán las zonas de riesgos naturales y antrópicos, de tal forma que se garantice la seguridad, movilidad, accesibilidad a los servicios y espacios públicos de toda la población. Como un detalle a destacar es que las determinaciones de uso y ocupación del suelo que este nivel de gobierno establece, son de carácter vinculante para los otros niveles de gobierno, en efecto la vocación de uso del suelo lo define el plan de ordenamiento territorial cantonal.

Numeral 4, con el fin de ser consecuentes con la planificación los GADs parroquiales rurales deben tomar el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, e incorporar estudios a detalle de su territorio cuando amerite la situación, como por ejemplo para la localización de obras puntuales.

Por último este artículo pone hincapié en que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben considerar al territorio como un todo que no se puede separar o aislar, es decir que contemplan todos los valores y usos previstos en un indistinto plan o proyecto que sea de competencia de otro nivel de gobierno, pero que necesariamente se articule con el Plan Nacional de Desarrollo.

En el Artículo 30 la asignación de uso y gestión del suelo, establece la vigencia del mismo por un período de doce años pudiendo actualizarse al principio de cada período de gestión. Esta actualización debe mantener absoluta coherencia con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal vigente, de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo.

La Rectoría de aplicación de esta ley le corresponde al Gobierno Central a través de la SENPLADES conforme el Artículo 90, en donde además le faculta a los GADs municipales y metropolitanos la emisión



de políticas locales en relación al OT uso y gestión del suelo, en función de los lineamientos nacionales.

El Artículo 91 establece las atribuciones y obligaciones de los GADs municipales y metropolitanos para el uso y gestión del uso, y los numerales que se consideran que tienen incidencia en esta investigación están:

“2. Aplicar los instrumentos de planeamiento urbanístico y las herramientas de gestión del suelo de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

5. Coordinar la gestión y uso del suelo entre cantones contiguos, y articular las dimensiones urbana y rural de su circunscripción territorial”.

El Artículo 92 faculta a un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo a emitir las regulaciones necesarias y que serán de aplicación nacional, primordialmente en los GADs municipales y metropolitanos, a través del asesoramiento por parte de su Secretaría Técnica.

Con el aval del Artículo 95 se crea la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo, quién es el encargado de controlar y vigilar los procesos de OT de todos los niveles de gobierno, y para los GADs municipales y metropolitanos adicionalmente el uso y gestión del suelo conforme sus competencias.

El Artículo 96 establece las atribuciones de la Superintendencia, entre las varias disposiciones de este artículo se mencionan los numerales 1, 2, 3 y 4 por ser concerniente a la temática de articulación de los planes de OT.

“1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas a los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y la aplicación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en su componente de ordenamiento territorial.

2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas relativas al



planeamiento urbanístico, el uso y la gestión del suelo urbano y rural.

3. Controlar la aplicación de la planificación nacional, sectorial y local, en concordancia con los instrumentos de uso y gestión del suelo, definidos en esta Ley.

4. Vigilar que los instrumentos de uso y gestión del suelo se articulen con la planificación nacional y sectorial”.

Es necesario señalar que en los artículos referidos de estos cuerpos normativos el uso del término *coordinación*, necesariamente hace referencia a la articulación debido al contexto en el que se lo utiliza, por lo que podría interpretarse que jurídicamente son equivalentes, no así en el campo conceptual, en donde la *coordinación* hace referencia a la unión de dos o más elementos para formar un conjunto armonioso,¹¹ es decir establecer una concertación. En cambio la *articulación* a más de permitir la unión

o enlace, ésta debe darse bajo ciertos condicionamientos del uno hacia el otro, como se lo explicó en el capítulo anterior.

Entonces en función de las competencias que tienen incidencia territorial de cada GAD se definen las determinaciones de los planes de ordenación territorial de los diferentes niveles de gobierno, en donde los condicionamientos que establece un plan de OT de cierto nivel condiciona o es vinculante para las determinantes de los planes de los otros niveles, por lo tanto el término que calza a esta condición es el de articulación.

2.5.- Competencias exclusivas y concurrentes en el ámbito de los PDOT, su gestión de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

La Constitución de la República del 2008 dentro del Capítulo Cuarto Régimen de Competencias asigna

¹¹ Definición de coordinación del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.



para los diferentes niveles de gobierno un número determinado de competencias exclusivas, que son los siguientes:

Artículo 261: **12** Competencias exclusivas Estado Central

Artículo 262: **9** Competencias exclusivas GAD Regionales

Artículo 263: **8** Competencias exclusivas GAD Provinciales

Artículo 264: **14** Competencias exclusivas GAD Municipales

Artículo 266: **14** de los gobiernos cantonales más las competencias aplicables de los gobiernos provinciales y regionales: Competencias Distritos Metropolitanos

Artículo 267: **8** Competencias exclusivas GAD Parroquiales Rurales

En total suman 51 competencias exclusivas de las cuales al momento se aplican 42, por cuanto el nivel de gobierno regional no se conforma y de estas 30 están asignadas a los Gobiernos Autónomos

Descentralizados, cada uno de ellos tiene su campo de acción en el territorio definido en la organización territorial del Estado, en consecuencia tienen sus respectivas competencias exclusivas establecidas en la Constitución desde el Artículo 262 al 267, de las cuales algunas de ellas tienen incidencia directa en el ordenamiento territorial o están “territorializadas”; bajo este criterio Pauta establece un listado que lo denomina “competencias exclusivas sectoriales con fuertes incidencias territoriales (Pauta Calle, 2013)”, para el estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, mismo que se detalla a continuación:

2.5.1.- Gobiernos Regionales.

Artículo 262 Numerales:

“1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.



2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.”

2.5.2.- Gobiernos Provinciales.

Artículo 263 Numerales:

- “1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.

5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.”

2.5.3.- Gobiernos Municipales.

Artículo 264 Numerales:

- “1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.



6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.”

2.5.4.- Gobiernos Parroquiales Rurales.

Artículo 267 Numerales:

- “1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.”

**Cuadro N° 1****Número de competencias exclusivas de los GADs**

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GADS			
Artículo 262 GAD REGIONALES	Artículo 263 GAD PROVINCIALES	Artículo 264 GAD MUNICIPALES	Artículo 267 GAD PARROQUIALES
9 competencias	8 competencias	14 competencias	8 competencias
Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.	Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.	Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial , con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.	Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
COOTAD Artículos 295, 296, 297, 466			
CODIGO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS: Artículos 41, 42, 43, 44			

Elaboración: Propia. 2017



Cabe señalar que en esta revisión de las competencias que tienen incidencia territorial, se ha incluido en los cuatro niveles de gobierno (GAD) el numeral 1 de los artículos 262, 263, 264 y 267 debido a que es incuestionable que la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial tiene una directa influencia en el mismo, inclusive porque ya lo manifiesta el Artículo 241 de la Constitución que dice: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”, los cuales garantizarán que la realización de todos ellos sea de manera articulada con los demás niveles tanto inferiores como superiores, según sea el caso. Adicionalmente al Estado central también se le atribuye la planificación nacional, en la que insinuatamente se comprendería que incluye **el desarrollo**, según el Artículo 261.

Ahora bien en el caso de competencias que para algunos niveles de gobierno son de carácter exclusivas, para otro nivel de gobierno puede

constituir como una competencia concurrente o complementaria. En esta situación para el análisis de la coordinación de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, ya como dimensiones integradas en la gestión del desarrollo humano, se adopta la acepción establecida por (Pauta Calle, 2013) en el que define que: “...aspectos o categorías de gestión del desarrollo que actúan en varios niveles territoriales –esto es, son pluriterritoriales- y en consecuencia tienen diversos niveles de gobierno en calidad de componentes; en tanto que un número menor tiene su expresión solamente en este nivel territorial, es decir son uniterritoriales...”. Con esta puntualización se considera trascendental que al tratarse de aspectos o categorías pluriterritoriales, es imperativa la coordinación entre los distintos niveles de gobierno al momento de la planificación.

Para citar varios de los casos que se enmarcan dentro de la reflexión anterior, tenemos:

- El tránsito y transporte



- La vialidad
- La infraestructura física y los equipamientos de salud y educación
- Patrimonio cultural arquitectónico y natural
- La cooperación internacional
- Gestión de las cuencas hidrográficas
- Fomento de actividades productivas

2.6.- Revisión de leyes vinculadas a los PDOT de los niveles Provincial, Cantonal, y Parroquial Rural.

Adicional a la Constitución de la República y las leyes directamente relacionadas con la ordenación territorial (COOTAD, COPFP), es importante también tomar en cuenta otros cuerpos legales, que por su naturaleza y contenido están íntimamente vinculadas en la formulación de los planes de ordenación territorial de los GADs, en especial haciendo hincapié en aquellos que faculden la gestión que logre articular sus objetivos y metas comunes entre los tres niveles de gobierno

(provincial, cantonal y parroquial rural), por lo que cabe aclarar que el tema no se concluye y que más bien se hace referencia a las de mayor incidencia territorial.

2.6.1.- Ley de Minería.

En el artículo 5 se establece la estructura institucional del sector minero, en el que los GADs municipales ocupan el último escalafón de dicha organización, esta inclusión con esta categoría quizá sea por la consecuencia con el numeral 12 del Artículo 264 de la Constitución donde les faculta la regulación y control de la explotación de áridos y pétreos de lechos de ríos, lagos, playas y canteras. En cambio según dispone el Artículo 6 de la misma ley, el ente rector y planificador del sector minero es el Ministerio del ramo al cual le corresponde la aplicación de las políticas y directrices las que se fundamentan en lo dispuesto en el Artículo 313 de la Constitución que dice: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar



los sectores estratégicos,..." y la minería es parte de estos (explotación de los recursos naturales no renovables). De tal modo, una de las formas de interpretación de estas normas jurídicas es, que la competencia ha sido descentralizada de manera parcial a conveniencia del Estado Central.

Un claro ejemplo de lo dicho en el párrafo anterior respecto de que el Estado procederá en función de su interés, es lo que le permite el Artículo 25 que reza de la siguiente manera: "De las áreas protegidas.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República, y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, de conformidad a lo determinado en el artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador." Este artículo le permite inclusive explotar las áreas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas

(SNAP), en cualquiera de las categorías que esta se encuentre.

En el Artículo 26 se determina que para la realización de actividades extractivas mineras, se requiere obligadamente contar con los pronunciamientos favorables del Ministerio del Ambiente quién otorgará la licencia ambiental de ser el caso; y de la Secretaría del Agua. Reitera además que los GADs municipales y metropolitanos en función de sus competencias, mismas que son exteriorizadas en ordenanzas, tienen la potestad de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos. Entiéndase este accionar como un indicio de descentralización de la competencia minera, al menos en este tipo de recurso natural, pero también no sin antes contar con la respectiva licencia ambiental y el pronunciamiento de la SENAGUA¹²; en definitiva de una u otra forma se está bajo la supervisión de los entes gubernamentales, porque bien lo estable el

¹² Secretaría del Agua



Artículo 408 de la Carta Magna al respecto de los recursos naturales “Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución....”

De conformidad con el Artículo 607 del Código Civil y en total acuerdo con las reflexiones del Dr. Carlos Castro que dice: “Al ser el Estado el dueño de las minas y yacimientos del territorio nacional, será necesario considerar esta determinación normativa constitucional y legal a la hora de la planificación del ordenamiento territorial y el establecimiento de parámetros de uso del suelo, tanto más si se tratan

de minas y yacimientos ubicados en zonas boscosas, páramos, humedales, zonas de lagos y lagunas, nacientes de fuentes de agua y en general en zonas muy sensibles tanto en el aspecto geográfico, ambiental o sociológico, más aun cuando puedan suscitarse conflictos de competencias entre diferentes niveles de gobierno...” (Castro Riera, 2013).

2.6.2.- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

En esta ley con respecto a la determinación de funciones y competencias en los diferentes niveles de gobierno tenemos las siguientes:

- La administración del patrimonio forestal del Estado estará a cargo del Ministerio del Ambiente.
- Las áreas naturales del Estado para efectos de administración se clasifican en:
 - Parques Nacionales.
 - Reservas ecológicas.



- Refugios de vida silvestre.
- Reservas biológicas.
- Áreas nacionales de recreación
- Reservas de producción de fauna.
- Áreas de caza y pesca.

En el momento de la formulación de los planes de ordenación territorial de los diferentes niveles (provincial, cantonal y parroquial rural), hay que tener presente esta clasificación de áreas naturales sobre todo para la implementación de normativas que limiten el uso y ocupación del suelo.

2.6.3.- Ley Orgánica de Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del agua.

“Artículo 1.- Naturaleza jurídica. Los recursos hídricos son parte del patrimonio natural del Estado y serán de su competencia exclusiva, la misma que se ejercerá concurrentemente entre el Gobierno

Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con la Ley.

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida, elemento vital de la naturaleza y fundamental para garantizar la soberanía alimentaria.”

Se prohíbe la privatización del agua, es decir, se gestionará de manera pública o comunitaria según lo dispone el Artículo 6, ya que en el Artículo 8 y 34 se establece que la gestión integrada e integral de los recursos hídricos está a cargo de la Autoridad Única del Agua (SENAGUA), en coordinación con los otros niveles de gobierno en función de sus ámbitos de competencia, de tal manera que “la gestión integrada e integral de los recursos hídricos será eje transversal del sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo”¹³.

¹³ Artículos 8 y 34 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, usos y aprovechamiento del agua.



De la misma manera este ente rector también se encargará de realizar la planificación de los recursos hídricos (Artículo 18), fundamentada en las directrices del Plan Nacional y Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos; y tanto el Estado como los GADs se regirán a esta planificación de acuerdo a la competencia que le corresponde.

Con respecto a la infraestructura de los sistemas públicos de riego y drenaje en el Artículo 41 se define su pertenencia al dominio hídrico público y además no puede ser transferida, su gestión es compartida entre el gobierno central, los GADs en el ámbito de sus competencias y los usuarios.

En la sección quinta referida a El Agua y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Artículo 42 dice: **“Coordinación, planificación y control.** Las directrices de la gestión integral del agua que la autoridad única establezca al definir la planificación hídrica nacional, serán observadas en la planificación del desarrollo a nivel regional,

provincial, distrital, cantonal, parroquial y comunal y en la formulación de los respectivos planes de ordenamiento territorial.

Para la gestión integrada e integral del agua, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin perjuicio de las competencias exclusivas en la prestación de servicios públicos relacionados con el agua, cumplirán coordinadamente actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno y los sistemas comunitarios de conformidad con la Constitución y la ley.” Pues entonces los lineamientos establecidos en el Plan Nacional y Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos, deberán ser considerados por cada uno de los niveles de gobierno en sus respectivos PDOT, de tal manera que su gestión sea coordinada y articulada a sus fines comunes.

Con la finalidad de proteger los sistemas de conducción de agua, acueductos, acequias y en general los sistemas hídricos, la autoridad única y



los GADs en función de sus competencias prohibirán actividades agropecuarias, construcciones y obras en general, así como verter desechos o aguas contaminadas en las zonas hídricas y sus alrededores, conforme lo dictamina el Artículo 100.

El procedimiento administrativo para regular el uso o aprovechamiento del agua está determinado en el Artículo 123, que textualmente expresa: “Determinación de jurisdicción. La Autoridad Única del Agua ejerce jurisdicción nacional en materia de recursos hídricos y por delegación la autoridad administrativa en la jurisdicción respectiva.

La Autoridad Única del Agua en sus niveles desconcentrados ejercerá la competencia administrativa para conocer, tramitar y resolver, en primera instancia, las peticiones que para el otorgamiento de autorizaciones de uso o aprovechamiento del agua se presenten así como para ordenar su registro, mediación y resolución de conflictos, sin perjuicio de los derechos colectivos.” Por consiguiente se han localizado oficinas

desconcentradas por zonas (coordinaciones zonales), en el caso de la zonal 6 la oficina de la SENAGUA funciona en la ciudad de Cuenca.

Esta ley para no caer en contradicciones o interpretaciones ambiguas dentro de las disposiciones generales en el inciso primero, ratifica la competencia a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales de planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego, que está establecido en la constitución en el artículo 263 numeral 5; incluyéndose en esta ley la condición de que esta sea acorde a las políticas y lineamientos de la planificación definidos por la Autoridad Única del Agua.

La disposición transitoria quinta establece que los GADs dentro del ámbito de sus competencias, implementaran sistemas de abastecimiento de agua potable y la construcción de sistemas de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales, que contribuyan a reducir la pobreza y desigualdad



dentro de los plazos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir, para lo cual en coordinación con la Autoridad Única del Agua establecerán la programación, presupuestos y financiamiento para cumplirlos.

2.6.4- Código Orgánico del Ambiente.

Esta ley entró en vigencia el 12 de abril del 2017 la cual establece los principios y directrices de política ambiental del Estado; y entre las funciones de la autoridad ambiental representada por el ministerio del ramo, le corresponde la elaboración de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes sectoriales con sus respectivas normas técnicas de aplicación y control.

Artículo 6, en la planificación y ordenamiento territorial se incluirán criterios para garantizar los derechos de la naturaleza.

Artículo 8, una de las responsabilidades del Estado es garantizar la conservación y el manejo sostenible y la restauración del patrimonio natural a través del instrumento de la planificación y ordenamiento territorial.

Artículo 25, todos lo GADs en todos sus niveles ejercerán las competencias en materia ambiental, bajo la supervisión de la Autoridad Ambiental Nacional.

Artículo 26 y 27, faculta a los GADs provinciales, municipales y metropolitanos definir la política pública ambiental en la provincia y cantón bajo la concordancia de las políticas y normas de la Autoridad Ambiental Nacional.

Artículo 28, establece las facultades de los GADs parroquiales rurales en materia ambiental, políticas y normas deben concordar con las emitidas por la Autoridad Ambiental Nacional y las dictadas por los GADs provinciales, municipales y metropolitanos.



Artículo 29, regula la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes, también la identificación, acceso y valoración de los bienes y servicios ambientales. Por lo que la biodiversidad es considerada un recurso del Estado que necesariamente se debe incluir en la planificación territorial de todos los niveles, de tal manera que garantice un desarrollo equitativo, solidario y sobre todo con responsabilidad en los territorios.

Artículo 37, del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que se consideran a los espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible. Los GADs incorporarán estas áreas a sus herramientas de ordenamiento territorial.

Artículo 44, el subsistema autónomo descentralizado esta compuesto por las áreas protegidas de los GADs que la Autoridad Ambiental Nacional haya declarado como tales.

Artículo 45, el subsistema comunitario está compuesto por las áreas protegidas de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que la Autoridad Ambiental Nacional haya declarado como tales.

Artículo 49, para garantizar la conservación de la biodiversidad de los ecosistemas o áreas de interés ecológico, se pueden realizar expropiaciones de tierras tanto públicas como privadas que estén dentro de las áreas protegidas, además de prohibir la invasión de las áreas que conformes el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Artículo 51, una vez que se registre las declaratorias, límites y toda la información importante de las áreas protegidas se notificará a las entidades pertinentes para su conocimiento.

Artículo 54, se prohíbe las actividades extractivas de recursos no renovables que estén dentro del SNAP



y zonas intangibles, salvo la excepción prevista en la Constitución.

Artículo 56, se establecen los diferentes tipos de áreas especiales de conservación de la biodiversidad.

Artículo 57, los planes de ordenamiento territorial y los modelos de desarrollo consideraran el aprovechamiento de los recursos en áreas especiales conforme lo establece esta Ley.

Artículo 83, para poder realizar el mantenimiento y regeneración de las funciones ecológicas, en lo que tiene que ver con la dinámica de los ecosistemas naturales o intervenidos, se generan servicios ambientales que producen beneficio directo o indirecto a la población. En el Artículo 84 se detallan los tipos de servicios ambientales.

El Artículo 100 faculta a los GADs provinciales, municipales y metropolitanos establecer planes,

programas y proyectos para contribuir a la conservación de los ecosistemas bajo el criterio de las políticas nacionales emitidas por la Autoridad Ambiental Nacional.

Artículo 105, establece las categorías de ordenación territorial para propender a una planificación territorial ordenada y sobre todo la conservación del patrimonio natural, las cuales deben ser tomadas en cuenta en los planes de ordenación territorial de los GADs:

- “1. **Categorías de representación directa.** Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques y Vegetación Protectores y las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad;
2. **Categoría de ecosistemas frágiles.** Páramos, Humedales, Bosques Nublados, Bosques Secos, Bosques Húmedos, Manglares y Moretales; y,
3. **Categorías de ordenación.** Los bosques naturales destinados a la conservación, producción forestal sostenible y restauración.



La Autoridad Ambiental Nacional proveerá la información y guía metodológica para la determinación, identificación y mapeo de todas estas categorías, así como las respectivas limitaciones de uso de aprovechamiento o condiciones de manejo a las que quedan sujetas.

Artículo 107 establecer planes de manejo integral para el manejo forestal sostenible, formuladas por los titulares de tierras.

Artículo 154, promover la forestación y reforestación de los espacios públicos con criterio técnico, ecológico y socioculturales.

Artículo 162, toda actividad, obra o proyectos que pueda causar riesgo o impacto ambiental debe acatarse a las disposiciones del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA).

Artículo 165, para que los GADs puedan ejercer la competencia de control, evaluación y seguimiento

de las actividades, obras o proyectos que pueda causar riesgo o impacto ambiental, deberán estar acreditadas por la Autoridad Ambiental Nacional. En el Artículo 166 otorga la competencia exclusiva a la Autoridad Ambiental Nacional para los proyectos de interés nacional, los que estén dentro del SNAP, de los sectores estratégicos y todos los que no tengan una autoridad ambiental acreditada.

2.6.5- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

Los planes de ordenación territorial necesariamente tendrán que considerar varios aspectos de esta ley, por cuanto su ámbito de aplicación abarca los territorios rurales pertenecientes a comunas y comunidades de posesión ancestral, de conformidad con el Artículo 1.

En el Artículo 2 le faculta para normar su uso y acceso a la propiedad del territorio, con el fin de garantizar la soberanía alimentaria.



En el Artículo 4 se establece la definición de tierra rural a todo territorio que esta fuera del área urbana, que tenga aptitudes para la producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, recreativas, ecoturísticas y en general de actividades agroproduktivas, con excepción de las áreas inmersas dentro de las reservas de seguridad, 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 todas las reconocidas o declaradas por el Autoridad Ambiental Nacional.

El Artículo 6 establece de prioridad nacional la protección y uso de suelo rural destinado a la producción que garantice la soberanía alimentaria, para lo cual el Estado tomará medidas para prevenir la degradación de esto suelos. En este sentido los GADs municipales y metropolitanos solamente declararan zonas industriales y de expansión urbana

a los suelos rurales que no tengan aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias, para ello deben formular por escrito la petición a la Autoridad Agraria Nacional y mediante informe técnico favorable se permitirá la reclasificación del suelo rural de uso agrario a suelo de expansión urbana o zona industrial.

Dentro de los principios fundamentales establecidos en el Artículo 7, el literal c referente a la sustentabilidad menciona que el Estado deberá promover el aprovechamiento eficiente del suelo rural y su conservación para garantizar el desarrollo social, económico y ambiental equilibrado de tal manera que permita asegurar su beneficio a las presentes y futuras generaciones.

El literal h de este artículo establece que el Estado dispondrá de políticas que permitan la redistribución y acceso equitativo al suelo rural; en este mismo sentido en el literal j se prohíbe el latifundio y la concentración del territorio rural.



El literal k faculta al Estado para regular el avance de la frontera agrícola para evitar la degradación de los ecosistemas frágiles como páramos, manglares, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos, zonas de patrimonio natural y arqueológico, en general a las áreas naturales protegidas y biodiversas que generen servicios ambientales, también para proteger el suelo rural del crecimiento urbano desordenado.

El Artículo 8 se lo transcribe literalmente por considerarlo relevante para la realización de los planes de ordenación territorial, “*De los fines. Son fines de la presente Ley:*

- a) Garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y posesión regular de la tierra rural y de los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales;*
- b) Hacer cumplir la función social y la función ambiental de la propiedad de la tierra rural;*

- c) Normar el uso sustentable y el acceso equitativo a las tierras rurales con aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola; acuícola y de conservación;*
- d) Regular la posesión agraria de tierras rurales estatales;*
- e) Redistribuir las tierras rurales estatales y las demás que ingresen al patrimonio estatal, en favor de organizaciones campesinas;*
- f) Fortalecer la agricultura familiar campesina en los procesos de producción, comercialización y transformación productiva;*
- g) Establecer los procedimientos para fijar límites máximos a la propiedad de la tierra; mecanismos de control y eliminación de la concentración de tierras;*
- h) Promover, incentivar y fortalecer la asociatividad productiva y de comercialización de las y los propietarios de pequeñas parcelas y las formas de organización social para el desarrollo de la producción agraria;*
- i) Crear y regular el funcionamiento del Fondo Nacional de Tierra;*
- j) Promover la producción sustentable de las tierras*



rurales e incentivar la producción de alimentos sanos, suficientes y nutritivos, para garantizar la soberanía alimentaria;

k) Regular las formas, condiciones y plazos de transferencia a terceros, del dominio de la tierra rural estatal adjudicada; y,

l) Incentivar el mejoramiento de la productividad agropecuaria, de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos colectivos”.

Artículo 9 literal c referente a los lineamientos de política agraria, dispone que el desarrollo del sector agrario debe apoyar el desarrollo económico rural de este sector, en armonía con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, el plan nacional agropecuario y la planificación hídrica nacional.

El Artículo 10 propone crear estímulos e incentivos para los propietarios de tierras rurales con la finalidad de alentar la producción sostenible, es decir

otorgar beneficios como el caso del literal c que dice: “Desarrollar programas sectoriales de producción, comercialización agraria y agro industria, con especial atención a las jurisdicciones territoriales con menor índice de desarrollo humano”.

La función ambiental que debe cumplir el territorio rural establecido en el Artículo 12, menciona que debe contribuir al desarrollo sustentable, al uso racional del suelo y al mantenimiento de su fertilidad para preservar la biodiversidad de este recurso, contribuyendo a la disponibilidad de agua, etc, con ello se cumple el respeto a los derechos de la naturaleza.

Artículo 13 de la regulación ambiental a la propiedad rural, sobre todo si están dentro del predio rural ecosistemas frágiles como páramos, manglares, bosques primarios, humedales o cuerpos de agua, no podrán ampliar la frontera agrícola o explotar sus recursos sin cumplir lo estipulado en la Ley.



El Artículo 17 prohíbe que las tierras rurales que constituyan bienes nacionales de uso público, no se podrán adquirir u ocupar, entre ellas tenemos: nevados, carreteras y caminos rurales en uso o desuso, zonas de playa, bahía o manglar y tierras adyacentes al mar hasta la línea de más alta marea, plataformas o zócalos submarinos, continental e insular y playas de los ríos, salvo las concesiones o autorizaciones otorgadas por la autoridad competente.

Esta ley garantiza el derecho a la propiedad del territorio rural, bien sea de forma individual o colectiva, pública, privada, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta de conformidad con los Artículos 22 y 23.

Artículo 24, el Estado creará políticas para la redistribución equitativa de la tierra rural sobre todo cuando sea para fines agro productivos para las organizaciones de campesinos que tengan emprendimientos de economía popular y solidaria.

En el Artículo 32 literal u la Autoridad Agraria Nacional establecerá y administrará el catastro de la tierra rural donde se maneja la información de los territorios estatales, privados, comunales, y ancestrales incluyendo la información que provean los GADs municipales o metropolitanos.

Artículo 33, la responsabilidad de cumplimiento de la función social y función ambiental de la tierra rural recae sobre los propietarios o posesionarios.

Artículo 41, esta ley y La Autoridad Agraria Nacional prevé la creación de un sistema de información pública agropecuaria que entre otros datos que gestiones son la aptitud y uso de la tierra rural, niveles de productividad, fertilidad y vulnerabilidad del suelo, información sobre infraestructura de riego, estadísticas agropecuarias, condiciones climatológicas, cartografía, catastro rural; los cuales en coordinación con la Autoridad del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y los



Gobiernos Autónomos Descentralizados, implementará y mantendrá actualizado este sistema.

En el Capítulo IV DE LA PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES, el Artículo 44 refiere a la planificación productiva que textualmente dice: *“Los planes y programas para la aplicación de esta Ley se enmarcan en las directrices de planificación y de ordenamiento territorial de la estrategia territorial nacional y de las estrategias de desarrollo rural a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en armonía con la regularización de la tierra rural y el uso del suelo y con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de conformidad con la Ley.*

La ampliación de las zonas urbanas en tierras rurales de aptitud agraria, sin contar con la autorización de la Autoridad Agraria Nacional prevista en la Ley, carece de validez y no tiene efecto jurídico”.

Artículo 45, este cuerpo normativo señala que las zonas de desarrollo agrario serán establecidas por la Autoridad Agraria Nacional en coordinación entre las entidades del Estado y los GADs provinciales, donde se incluirá planes y programas de inversión, promoción y protección del suelo, así como incentivar las prácticas sustentables y sostenibles que aporten a conseguir la soberanía alimentaria.

Artículo 46, ordenamiento de la producción agraria realizada a partir de la zonificación productiva establecida en el Plan Nacional Agropecuario en concordancia con la planificación nacional; la Estrategia Territorial Nacional; el Plan Nacional de Riego y Drenaje y la Planificación Hídrica Nacional; y en concordancia con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos; y, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales.



Artículo 47, zonificación agraria. “La Autoridad Agraria Nacional realizará los estudios de uso de la tierra rural y establecerá los usos productivos agropecuario, acuícola, forestal, silvícola de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional Agropecuario y en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales. En lo forestal y ecoturístico lo realizará en coordinación con las autoridades rectoras respectivas; clasificándolas por su condición agronómica, social, económica y ecológica, para definir la zonificación agropecuaria, en concordancia con el Plan de Uso y Gestión del Suelo que formulen los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, la misma que será vinculante para las instituciones públicas, en el marco del Sistema Nacional de Planificación Económica e indicativa para el sector privado”.

Artículo 48, la planificación participativa que la Autoridad Agraria Nacional constituye la formulación del Plan de Manejo Participativo, Conservación y

Recuperación del Suelos, que procura la sostenibilidad de la tierra rural, con la participación de los GADs, la Autoridad Única del Agua, y los conglomerados que habitan en el territorio.

Las consideraciones para establecer el límite o frenar el avance de la frontera agrícola lo determina el Artículo 50, el cual detalla pone especial énfasis en los ecosistemas frágiles y amenazados. Respeta los asentamientos y actividades agrarias existentes en esas zonas, pero con la condición de asumir la responsabilidad de controlar la ampliación de la frontera agrícola y la protección ambiental; en el caso de actividades agrarias en predios privados y que no formen parte de la agricultura familiar campesina, localizados en páramos deben contar con las autorizaciones y permisos ambientales respectivos.

El Artículo 51, hace referencia a la coordinación institucional entre la Autoridad Agraria Nacional y los GADs para hacer cumplir lo dispuesto en esta Ley



en materia de protección y recuperación del suelo rural. Adicionalmente con la Autoridad Única del Agua y los representantes de las organizaciones sociales deben proteger, conservar y recuperar la capa fértil del suelo, la eficiencia de los sistemas de riego y la ejecución del Plan Nacional de Riego.

El control de la expansión urbana en predios rurales, lo regula el Artículo 113, siendo los GADs municipales o metropolitanos los protagonistas debido a que sus determinaciones de los planes de ordenación territorial son vinculantes en materia de uso de suelo, prohibiendo la aprobación de proyectos de urbanizaciones o asentamientos en territorios rurales sobre todo en el área periurbana que tenga aptitud agraria o que rutinariamente estén dedicadas a estas actividades, para cambiar este uso de suelo se requiere la autorización de la Autoridad Agraria Nacional.

Los artículos citados de esta Ley, se consideran que tienen incidencia en la elaboración de los planes de

ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural y sobre todo para la articulación que debe haber entre ellos. Por lo tanto es imprescindible que formen parte del marco legal de soporte de los planes, especialmente en los aspectos que involucran al territorio rural.

2.6.6- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre.

En el Artículo 1 de esta Ley se establece el régimen jurídico de la competencia de vialidad ejercida por el ministerio del ramo y los GADs, en relación al diseño, planificación, ejecución, construcción, mantenimiento, regulación y control de la infraestructura del transporte terrestre y sus servicios complementarios.

La clasificación de las vías se establece en el Capítulo II de esta ley, estas integran la red vial nacional (Artículo 4) y son las siguientes: red vial estatal (Artículo 5), red vial regional (Artículo 6), red



vial provincial (Artículo 7) y la red vial cantona urbana (Artículo 8).

De conformidad con el Artículo 12 el plan sectorial de infraestructura vial (planificación de la vialidad) debe ser aprobado por el ministerio del ramo, mismo que será aprobado. Los GADs que tienen esta competencia deben incluir la planificación vial en sus respectivos planes de ordenamiento territorial.

La rectoría de la política pública referente a la infraestructura vial de transporte terrestre y servicios viales, le corresponde al ministerio que ejerce la competencia de vialidad (Artículo 14). Sobre sus atribuciones y derechos que se detallan en el Artículo 15, se resaltan los siguientes: planificar y emitir políticas de vialidad, el mantenimiento, mejoramiento y desarrollo de la infraestructura vial y de transporte terrestre en acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo; elaborar el plan sectorial de vialidad y el plan de movilidad, administrar la red vial estatal, establecer mecanismos de recaudación o

contribución de tasas para destinarlo a su mantenimiento, establecer normas de pesos y dimensiones de automotores en función de la capacidad de soporte de la carreteras, entre otras.

En el Artículo 16 se corrobora la competencia de vialidad para los GADs en sus respectivas circunscripciones territoriales, otorgadas en la Constitución y la Ley del COOTAD.

Esta ley en el Artículo 17 establece claramente los deberes y atribuciones de los GADs regionales, provinciales y municipales en materia de vialidad, entre las principales están: elaborar los respectivos planes de infraestructura del transporte terrestre en función de su respectiva circunscripción territorial, el mismo que forma parte del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, administrar y gestionar la red vial que le corresponda, incorporarse a la red de sistema nacional vial, la expropiación de inmuebles para ampliación y/o apertura de nuevos trazados viales, cobro de tasas y tarifas viales, establecer



normativa local de pesos y dimensiones de automotores concordando con la noma nacional.

Artículo 18, competencia de vialidad parroquial ratificando lo establecido en el COOTAD, este nivel de gobierno podrá ejecutar, mantener la vialidad de su circunscripción, pero a través de establecer convenios con el gobierno provincial y municipal.

En los Artículos 19 al 28 contienen las consideraciones sobre el derecho de vía, en relación al procedimiento, dimensiones, autorización de obras, las condiciones de uso, las prohibiciones, las responsabilidades, sobre la ocupación temporal, respecto de las servidumbres y sobre el uso o aprovechamiento de materiales pétreos necesarios.

Con relación al tema de este trabajo que es la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural se considera trascendente la disposición general primera que textualmente dice: “**Uniformidad.** Toda

obra de infraestructura vial a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y provinciales que se conecte con la red vial estatal, deberá guardar uniformidad al momento de su enlace con la tipología de vía administrada por el ministerio rector, con el propósito de mantener los niveles de servicio de vialidad y garantizar la seguridad vial de los usuarios. A efectos de mantener un control adecuado de esta disposición, no se autorizará la conexión a la red vial estatal, en tanto no se cumpla la presente disposición.” En otras palabras, se deberá prever una adecuada transición (en términos de diseños de secciones, capa de rodadura, señalización y enlace) entre las vías a cargo de los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales rurales, conjuntamente con la red estatal.

Dentro de las disposiciones generales la segunda atribuye a los GADs municipales y metropolitanos establecer normativas que prohíban los



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

**asentamientos de áreas urbanas en los corredores
viales de la red estatal o provincial.**



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

CAPÍTULO 3

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR COMO UN SISTEMA



CAPÍTULO 3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR COMO UN SISTEMA.

3.1.- Percepción de la ordenación territorial en el Ecuador.

La Ordenación del Territorio en nuestro país empieza a tomar fuerza a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República del 2008, reforzándose y volviéndose de carácter obligatorio para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al momento de la incorporación de las Leyes Orgánicas del COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización) y COPFP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). Es importante indicar que la preocupación y gestión por el uso adecuado del territorio (en función a su capacidad de acogida), data de muchos años antes de la existencia de los cuerpos legales mencionados; esta especialidad se denomina Planificación Territorial¹⁴ y se ve

plasmada a través de los conocidos “Planes de Ordenamiento Territorial”, que primordialmente tienen una visión urbanística en la que se abordan básicamente los siguientes aspectos: el trazado fundamental de la red vial, la reserva de suelo para equipamientos y la asignación de las determinantes de uso y ocupación del suelo.

Anteriormente la planificación territorial y la planificación del desarrollo se los ejecutaba de manera separada, lo que en la actualidad de acuerdo a la normativa legal vigente se lo debe formular conjuntamente, y se lo conoce como Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), en consecuencia la Ordenación Territorial se constituye una ciencia multidisciplinaria, por cuanto requiere la intervención de varias ramas como: las científicas, técnicas, sociales, económicas y hasta políticas, que en definitiva tienen como objetivo primordial la aplicación de normativas y reglamentos que

¹⁴ Apuntes del Módulo “La Planificación y Ordenación Territorial en el Ecuador” dictada por el Arq. Oswaldo Cordero Domínguez, dentro de la Maestría en Ordenación Territorial II Cohorte, 2013.



permitan, restrinjan y hasta prohíban actividades y usos de suelo, que no es otra cosa que la optimización y ocupación racional del territorio para garantizar el aprovechamiento de las generaciones futuras.

La ordenación territorial según la normativa vigente es un instrumento de la planificación del desarrollo, cuya finalidad es organizar el territorio para que sea manejable la implementación de los ejes estratégicos, prioridades socio territoriales, acciones e inversiones, precautelando los derechos individuales, colectivos y de la naturaleza, así como los principios constitucionales de participación ciudadana protagónica, la equidad e inclusión social y la articulación al PNBV (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, 2011).

Por lo tanto *“el propósito del ordenamiento territorial vinculado al Plan de Desarrollo es el de proporcionar una lectura territorial, que facilite eliminar progresivamente las inequidades, desequilibrios socio territoriales y situaciones deficitarias,*

sustentadas en los valores más críticos identificados en indicadores locales geo-referenciados, configurando el Modelo Territorial Actual.

Además el ordenamiento territorial permite sintetizar el análisis territorial con los GADs circunvecinos, para promover propuestas asociativas con modelos de desarrollo, programas, proyectos y además articular una normativa basada en las realidades locales, potencialidades comunes y oportunidades que faciliten esquemas coherentes articulados, que racionalicen la asignación, control del uso y ocupación del suelo, contribuyendo a las metas prioritarias nacionales” (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, 2011).

3.2.- El territorio ecuatoriano como sistema.

Un sistema es un conjunto de elementos o partes que interaccionan entre sí a fin de alcanzar un objetivo concreto (Moriello, 2016), además se rigen por principios o reglas estructuradas sobre una



materia o teoría, por ejemplo un sistema político, sistema económico, sistema educativo, etc. Al relacionar un territorio como un sistema y debido a las interacciones entre sus elementos se lo considera como un sistema complejo que según (Moriello, 2016) se caracterizan fundamentalmente porque su comportamiento es imprevisible, aunque no necesariamente lo complejo signifique complicado y comunmente poseen las siguientes características:

- “En primer lugar, **está compuesto por una gran cantidad de elementos relativamente idénticos**. Por ejemplo, las células en un organismo, o las personas en una sociedad.
- En segundo lugar, **la interacción entre sus elementos es local** y origina un comportamiento emergente que no puede explicarse a partir de dichos elementos tomados aisladamente. Un desierto puede contener billones de granos de arena, pero sus interacciones son excesivamente simples

comparadas con las que se verifican en las abejas de un enjambre.

- Por último, es **muy difícil predecir su evolución dinámica futura**; o sea, es *prácticamente imposible vaticinar lo que ocurrirá más allá de un cierto horizonte temporal*” (Moriello, 2016)

Con esta introducción y tomando como fundamento lo estipulado en Constitución de la República del Ecuador, Pauta refiere que el sistema territorial aplicado a los espacios político – administrativos de la realidad ecuatoriana, lo constituye la Organización Territorial del Ecuador, conformada de la siguiente manera: las regiones (aún no conformadas), provincias, distritos metropolitanos, cantones y parroquias rurales; y en calidad de espacios homogéneos o formales lo constituyen las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, de la Amazonía y la provincia de Galápagos, debido a su condición de protección de áreas naturales como Parque Natural, ya que



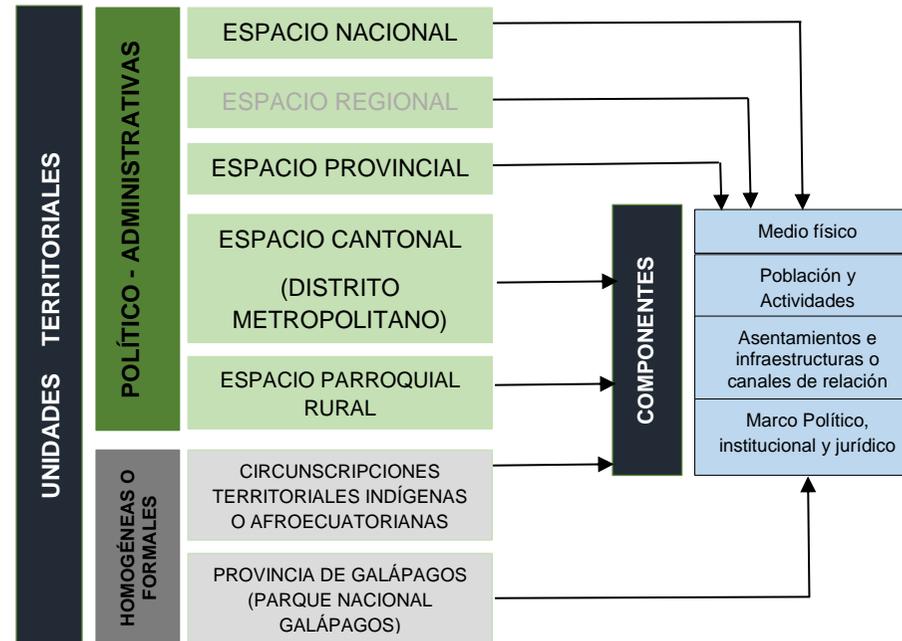
constituyen Regímenes Especiales por razones de conservación ambiental, étnico – cultural o población; la integración de estas conforman el sistema territorial ecuatoriano, teniendo como gran componente integrador un nivel mayor de agregación que es el “espacio nacional” (Pauta Calle, 2013).

Esta forma de concebir el territorio ecuatoriano como unidades territoriales (enumeradas en el punto anterior), la integran los “subsistemas” que son: medio físico, población y actividades, asentamientos e infraestructuras o canales de relación; y el marco político, jurídico e institucional; considerados como tales por ser elementos mayores del sistema territorial, coincidiendo con lo determinado por Gómez Orea.

Actualmente el sistema territorial ecuatoriano está formado por un territorio nacional, que a su vez se compone de 23 provincias y 1 régimen especial que es la provincia de Galápagos, 221 cantones y 811 parroquias rurales, según orden jerárquico de mayor a menor, conformándose de esta manera los distintos niveles; todos y cada uno de estos espacios constituyen un sistema territorial, es decir un espacio político – administrativo como una parroquia puede entenderse como un sistema, pero a la vez todo el territorio nacional (Ecuador) también puede ser visto como un sistema. Es importante esta forma de concebir el territorio, puesto que más adelante se trata las articulaciones que se producen entre los elementos del sistema.

Gráfico N° 9

El sistema territorial ecuatoriano de conformidad con la organización territorial establecida en la Constitución



Fuente y Elaboración: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" Parte III, pág. 172

3.2.1.- Configuración del sistema para la gestión integral del desarrollo en el Ecuador.

Por mandato constitucional y legal la planificación del desarrollo y la ordenación del territorio provienen de un proceso único, y se constituye en la base para

la gestión del desarrollo local; en el que de acuerdo a lo planteado por Pauta involucra las dimensiones de orden social, económica, política, cultural y ambiental, componentes que se sustentan, desenvuelven y se ven plasmadas en el ámbito físico



o dimensión territorial (nacional, provincial, cantonal y parroquial rural), las cuales tienen una vinculación estrecha por cuanto la una depende de la otra, es decir esta relación configura la integración de las dimensiones para la gestión del desarrollo humano (Pauta Calle, 2013).

Es importante aclarar que no es la finalidad de esta investigación establecer un modelo de desarrollo local provincial, cantonal o parroquial rural, ni mucho menos determinar el acierto o desacierto del reparto de competencias entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados; el propósito de la misma es proponer un modelo de gestión para la articulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, que permita fomentar el desarrollo integral de los territorios más allá de las circunscripciones y jerarquías territoriales, lo cual requiere de voluntad política para acatar la legislación y superar los inconvenientes, incongruencias, desintegración, duplicación de

esfuerzos e inclusive la omisión de responsabilidades, en otras palabras dejar atrás la ineficaz e inadecuada gestión pública; en resumen el objetivo de la articulación es que todos los planes contribuyan al logro de los objetivos nacionales.

El modelo de gestión al que se hace referencia, se entiende como una propuesta de un mecanismo que permita aplicar la articulación de los planes de OT desde la visión técnica, y que lo político no constituya un limitante, es decir que los gobernantes de turno utilicen estos instrumentos (POT) sin importar los intereses políticos y rencillas partidistas.

3.3.- Sistema de ordenación territorial del Ecuador.

Pauta establece que la configuración del sistema de ordenación territorial integrada del Ecuador, estructura, integra y relaciona el conjunto de distintos niveles de ordenación territorial previstos en la Constitución, bajo la convicción de que surjan de



un proceso único de planificación al que contribuyen todos los niveles de acuerdo a los roles específicos de cada uno, para lo cual se han formulado los siguientes instrumentos:

- El Plan Nacional de Desarrollo.
- Los Planes de desarrollo regionales, provinciales, cantonales y parroquiales rurales.
- Los planes generales de ordenación urbanística (PGOU)
- Los planes sectoriales (Pauta Calle, 2013).

Si bien la Constitución no lo señala claramente, pero sí el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) establece con total claridad que le confiere legalmente al Estado central, la competencia de ordenar y planificar el territorio por medio de la “Estrategia Territorial Nacional”, es decir, a través de ésta las competencias exclusivas constitucionales se territorializan para alcanzar las categorías o aspectos del desarrollo nacional, y de la misma manera establecer los “lineamientos de

planificación territorial” que tiene la capacidad de incidir en todo el sistema, en consecuencia los elementos fundamentales del Sistema de Ordenación Territorial integrada del Ecuador son:

- a. Los lineamientos de Planificación Territorial
- b. La Estrategia Territorial Nacional
- c. Los Planes de Ordenación Territorial Regional
- d. Los Planes de Ordenación Territorial Provincial
- e. Los Planes de Ordenación Territorial Cantonal
- f. Los Planes de Ordenación Territorial Parroquial Rural (Pauta Calle, 2013).
- g. Todos estos instrumentos deben enmarcarse en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).

Así pues, se identifica a los planes de OT de cada nivel de gobierno como instrumentos de ordenación, en el que las determinaciones referidas al uso y

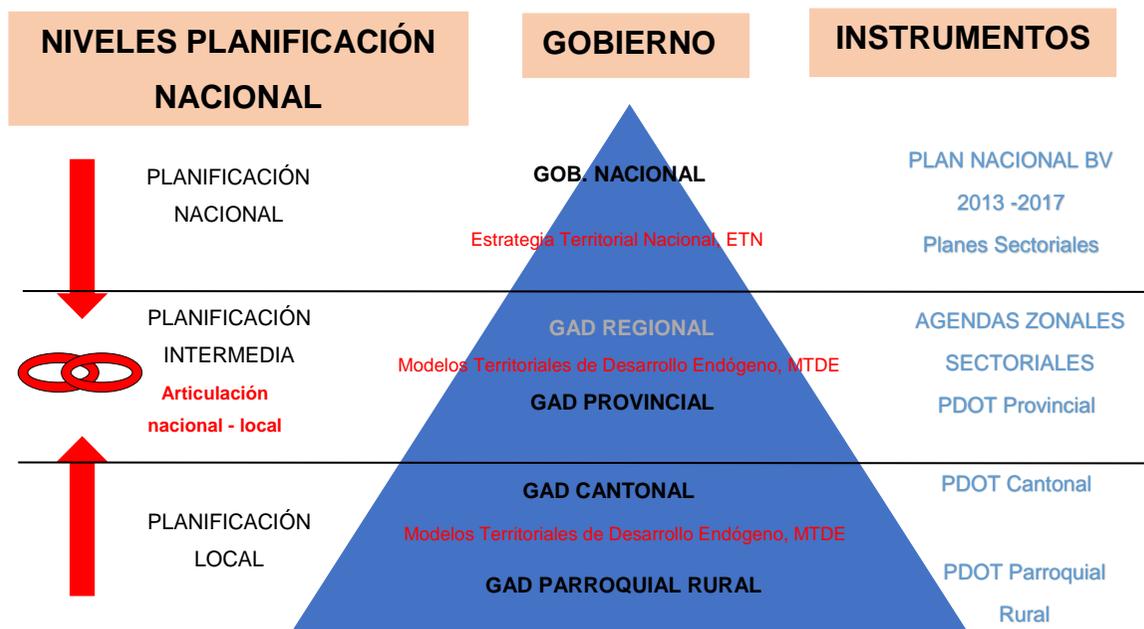


ocupación del suelo (calificada por Pauta como “competencia exclusiva horizontal o global”) establecidas por el plan cantonal son de orden vinculante, y condicionan fuertemente las determinaciones de los planes de los niveles regional, provincial y parroquial rural; sin embargo esto no aplica al cien por ciento con el gobierno central, como lo expresa textualmente: “...las decisiones de ordenamiento territorial del nivel

cantonal y su propósito racionalizador, no incluyen a las intervenciones del Estado central en el territorio” (Pauta Calle, 2013), también recalca sobre las funciones de coordinación e integración que asume el plan de ordenación territorial cantonal con respecto a los planes de los otros niveles y sus organismos sectoriales.

Gráfico N° 10

Esquematzación del sistema de ordenación territorial y articulación de los planes



Fuente y Elaboración: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial proceso Técnico de Implementación Básica, 2011

3.4.- La Organización Territorial del Ecuador.

La Organización Territorial "...se refiere a la distribución del poder político y las competencias de la administración pública en el territorio y corresponde a lo que se conocía tradicionalmente

como la División Política Administrativa del territorio del Estado y que en la actual Constitución se conoce como Organización Territorial del Estado" (Castro Riera, 2013).



3.4.1 Contexto y antecedentes históricos en la Organización Territorial en Ecuador.

Parte del contenido de la asignatura dictada por el Arq. Fernando Cordero: LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR perteneciente a la Maestría en Ordenación Territorial Segunda Cohorte; nos ilustra sobre los inicios de la conformación y organización territorial del Estado ecuatoriano. (Cordero Cueva, 2013) señala que: *“pese a que en la Constitución de 1830 se establece una división territorial en **Departamentos, Provincias, Cantones y Parroquias** no hay ninguna relación entre estos territorios y las funciones y competencias que tendrían cada una de las entidades y autoridades de esas circunscripciones territoriales. Está previsto que todo lo resolverá el “Gobierno” –Que no es otro que el “Gobierno Central”- y así nace un “centralismo” que aún supervive y que pretende ser sustituido radicalmente por la Constitución de Montecristi aprobada en referéndum el 30 de septiembre de 2008”.*

Hacer una remembranza de todas las modificaciones en las constituciones del Ecuador en torno a la organización territorial, nos ocuparía demasiado tiempo y espacio de este proyecto de investigación, y además esa no es la finalidad del mismo, sin embargo es importante establecer hitos o fechas que han marcado y han sido relevantes en la organización y conformación de territorio ecuatoriano a lo largo de su vida Republicana, por lo tanto se consideran las siguientes:

- La Constitución del 14 de Junio de 1830 establece que los Departamentos de Quito, Guayas y Azuay conforman el Estado del Ecuador que se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias; “siendo importante indicar que al separarse de la Gran Colombia, el Ecuador no modificó su organización territorial” (Cordero Cueva, 2013).
- Para 1835 desaparecen los departamentos, siendo cambiados estos en 1843 por la



denominación de “distritos” de Quito, Guayaquil y Azuay.

- En la nueva y última Constitución del 2008 se incorpora un nivel más de organización que es el regional y también indica que podrán constituirse regímenes especiales de acuerdo a determinaciones específicas y exclusivas; quedando de la siguiente manera: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, además de los regímenes especiales. Otro cambio significativo es la denominación como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a cada uno de estos niveles de gobierno.

3.4.2 El territorio como elemento fundamental para la constitución del Estado.

“Para Hans Kelsen una porción geográfica cualquiera solo puede considerarse territorio de un Estado si está establecida como tal por normas jurídicas...” (Castro Riera, 2013).

El territorio como elemento fundamental del Estado se rige por normas de orden jurídicas aplicables dentro de su circunscripción territorial; de la misma forma la inscripción, incorporación y delimitación del territorio de un Estado se lo hace a través de estas normas jurídicas.

El territorio como elemento constitutivo del Estado es el área o espacio físico material que incluye el suelo, subsuelo, el agua y espacio aéreo que pertenece a este, en el cual la población que lo habita realiza sus actividades de sustento, las que están amparadas bajo un marco legal e institucional normativo que le permite y regula su funcionamiento, además debería estar delimitado en extensión y también subdividido en unidades territoriales de menor nivel o jerarquía que generalmente obedecen a consideraciones históricas, geográficas y culturales.

Siendo el territorio el elemento físico del Estado sobre el cual se establece y aplica el ordenamiento territorial, como un instrumento que permite regular



el espacio físico (territorio) considerado este como medio de acción del Estado, es decir, la condición de sustento de vida, de su gestión, administración de la sociedad, condiciones que caracterizan el estilo de desarrollo de una sociedad.

3.4.3- La Organización Territorial en la Constitución Ecuatoriana.

Territorialmente el Estado conforme lo establece la Constitución en su Título V “Organización Territorial del Estado” Capítulo segundo “Organización del Territorio”, en su artículo 242, que dice: “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales...”

La división político administrativa del Ecuador se constituye de acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior, de tal modo que por ser un tema de orden

legal, es conveniente contar con la lectura de un entendido en la materia, en efecto a continuación se transcribe el texto del Dr. Carlos Castro al respecto: “*La Organización Territorial del Estado la conforman los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD):*

- *Regional – Territorio Regional – Consejo Regional*
- *Provincial – Territorio Provincial – Consejo Provincial*
- *Cantonal – Territorio Cantonal – Concejo Cantonal*
- *Parroquial – Territorio Parroquial – Junta Parroquial Rural*
- *Regímenes Especiales por razones de conservación ambiental, étnico – cultural o población.*
 - o *Por población: Distritos metropolitanos autónomos – Territorio Metropolitano – Concejo Metropolitano.*



- *Por conservación ambiental: Provincia de Galápagos – Territorio Insular de Galápagos – Consejo de Gobierno.*
- *Por razón Étnico – cultural: Circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y Montubias – GAD correspondiente.*

A estos territorios resultantes de la nueva organización territorial, podríamos añadir otras especies de territorios:

- *Mancomunidades – Territorio de la Mancomunidad.*
- *Cantón Fronterizo – Territorio Fronterizo*
- *Territorio de Provincia Amazónica – Territorio Amazónico*
- *Territorio de comunidades, comunas, recintos, barrios, y parroquias urbanas” (Castro Riera, 2013).*

En definitiva a cada nivel de gobierno le corresponde un espacio físico definido (territorio), con sus respectivas funciones y competencias instituidas en la Constitución vigente del 2008.

3.4.4- Repercusiones de la Organización Territorial en la descentralización y la desconcentración de competencias.

La Organización Territorial del Estado (instaurada en la Constitución del 2008 y ratificada dos años más tarde en el COOTAD) está conformada jerárquicamente en cinco niveles y a cada nivel le corresponde o tiene asignado varias competencias exclusivas; esta asignación o repartición de competencias desde el Estado central a los diferentes GADs es un ejercicio de transferencia de funciones llamada descentralización. Con respecto a la desconcentración es una forma de llevar algunos de los servicios que ofrece una entidad a nivel nacional hacia los lugares cercanos a los ciudadanos, generalmente se aplica la zonificación (regiones administrativas) establecida por la SENPLADES de: zonas, distritos y circuitos, según las necesidades y requerimientos identificados en la planificación.



La definición de las competencias exclusivas de cada GAD de acuerdo a Organización territorial del Estado, así como también se identifican las competencias de carácter concurrentes, estableciéndose que existen aspectos o categorías que gestionan el desarrollo actuando desde varios niveles y también desde un solo nivel, lo que Fernando Pauta en su libro *Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su Aplicación en el Ecuador*, denomina pluriterritoriales y uniterritoriales respectivamente.

3.4.5.- Gobiernos Autónomos Descentralizados como elementos que conforman la organización territorial del Estado.

En la nueva organización territorial del Estado parte de los territorios que la conforman lo constituyen los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), los cuales están ordenados en forma jerárquica (GAD Regional, GAD Provincial, GAD Cantonal y GAD Parroquial Rural)

según su estructura, fortalezas, problemática y capacidad para abordar las competencias asignadas.

En este punto merece mención trascendental lo determinado por Gómez Orea en su libro de Ordenación Territorial, al manifestar que: “un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las del nivel superior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades, y problemas territoriales propios y específicos de su rango, de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar sus potencialidades...” (Gómez Orea, 2008). Esto quiere decir que se deben considerar los principios de “coherencia”, “subsidiariedad” y “contracorriente” para abordar los aspectos y categorías del desarrollo de acuerdo al nivel de desarrollo de los GADs.



3.5.- Consideraciones establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.

Es importante aclarar que a la fecha de realización de este trabajo el PNBV 2013 – 2017 se encontraba en plena vigencia, y debido a la transición del nuevo gobierno apenas el 22 de septiembre de 2017 se promulgó el nuevo Plan de Desarrollo denominado “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida” para este período de gobierno; sin embargo el enfoque del anterior no difiere del actual, por tal motivo no repercute en las reflexiones incorporadas en este análisis.

Uno de los ejes fundamentales que configuran el nuevo pacto social ecuatoriano, es *la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales*, es decir, gestionar una **equidad territorial** la cual en base a los derechos constitucionales deberá establecer políticas públicas que garantice la prestación de servicios de calidad, que deben suministrar los diferentes niveles de gobierno conforme la asignación de competencias,

determinadas por el Sistema Nacional de Competencias.

Si bien por mandato constitucional los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen autonomía política, financiera y administrativa, también es indiscutible que forman parte de un Estado unitario, y con respecto a la forma de gestión para la prestación de servicios lo efectúa de manera descentralizada, fundamentándose en los principios de *solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana* (SENPLADES, 2013), de tal manera que favorece a la eficiencia de la gestión pública y propicia un equilibrio territorial que potencializa las capacidades o bondades de los territorios, con criterios de complementariedad y reciprocidad.

La Planificación descentralizada y participativa en nuestro país está regulada por El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos, que permiten la interacción de los



diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (COPFP, Artículo 18, 2010), y está conformado por el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, a más del Consejo Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica del Sistema, los Consejos de Participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Consejos Sectoriales de la Política Pública de la Función Ejecutiva, los Consejos Nacionales de Igualdad y las demás instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, entre ellas tenemos: consejos ciudadanos, consejos consultivos, instancias de participación de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales y todas las que intervengan en la planificación participativa (COPFP, Artículo 21, 2010).

El Consejo Nacional de planificación lo conforman los siguientes miembros: el Presidente de la República, cuatro representantes de los Gobiernos

Autónomos Descentralizados, siete delegados de la Función Ejecutiva, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, y el Presidente del Consejo de Educación Superior; y es el encargado de conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo –Plan Nacional para el Buen Vivir– (COPFP, arts. 22-24, 2010).

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa anticipadamente establece instrumentos de planificación que actúan subsidiariamente para la implementación del plan, mediante políticas públicas sectoriales en el territorio. “Estos instrumentos obedecen a una articulación entendida como la obligatoria vinculación y complementariedad que deben guardar entre si las instancias y los instrumentos de planificación, para garantizar la coherencia de las decisiones adoptadas.” (SENPLADES, 2013). Por consiguiente se establecen tres tipos de articulación:

- a) “*Sustantiva*: El contenido de los mecanismos e instrumentos de planificación y finanzas



deben orientar a las instituciones públicas en el cumplimiento obligatorio de las garantías y los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en el marco de sus competencias específicas”.

- b) *“Vertical:* Es la sujeción a la jerarquía de las instancias y los instrumentos de planificación por parte de los diferentes niveles de gobierno”.
- c) *“Horizontal:* Es la sujeción a los procesos y las directrices metodológicas por parte de las entidades públicas de un mismo nivel de gobierno” (SENPLADES, 2013)

Conjuntamente con el planteamiento de articulación y coherencia, entre la planificación que promueve la SENPLADES a través de su instrumento de planificación (*Plan Nacional para el Buen Vivir*), también menciona que se reconoce tres instancias adicionales que contribuyen con este fin, y son las siguientes:

- i. *Instancia de coordinación territorial:* Corresponde a la llamada Agenda Zonal en donde se da el proceso de particularización de lo planteado a nivel del Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional, para las diferentes zonas de planificación y por ende incluye la coordinación y articulación de la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en coherencia con los objetivos y políticas nacionales.
- ii. *Instancia de coordinación intersectorial:* Corresponde a la denominada Agenda de coordinación sectorial, y consiste en la vinculación horizontal de las entidades públicas con el fin de articular la planificación nacional con la institucional a través de la definición de objetivos y lineamientos de coordinación intersectorial, pues en este nivel se formulan las políticas intersectoriales y sectoriales.



iii. *Instancia institucional:* Es la Planificación Institucional de la Política que abarca la planificación plurianual y anual, siendo obligación de todas y cada una de las instituciones públicas; en general consiste en la puesta en marcha de su planificación estratégica y operativa, es decir define los procesos programados de implementación de las políticas públicas, expresados en procedimientos permanentes, programas y proyectos de inversión.

formulación, la implementación absoluta, así como la evaluación y seguimiento oportunas de la política pública nacional, intersectorial, sectorial y local.

A través de estos procesos el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa cumple con su finalidad de *organizar la planificación para el desarrollo del país* expresada en el Artículo 279 de la Constitución del Ecuador, el cual se sintetiza en el siguiente gráfico¹⁵ (SENPLADES, 2013).

Se menciona que con la implementación de estas instancias se garantiza la coordinación en su

¹⁵ Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, SENPLADES. Pág. 34 - 35

Gráfico N° 11

Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa¹⁶



Fuente y Elaboración: SENPLADES

La articulación a la que se hace referencia en estos párrafos tomados del Plan Nacional para el Buen Vivir, es una coordinación al interior del nivel de gobierno central que en cierta forma involucra a los diferentes niveles de gobierno a través de los PDOT. Además se mencionan imprecisiones que generan

confusión, al considerar por separado o como una instancia más la *institucional*, cuando las instancias de coordinación territorial e intersectorial también son institucionales.

¹⁶ A la fecha de realización de este trabajo el PNBV 2013 – 2017 se encontraba en plena vigencia



3.6.- Aspectos y componentes para la formulación de los planes de ordenación territorial.

La realización de los planes de ordenación territorial en nuestro país está establecida por mandato constitucional para los diferentes niveles de gobierno, en donde específicamente dispone que los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) deban planificar su desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial; situación que también se incorpora con mayor detalle en las Leyes Orgánicas del COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización) y COPFP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas).

El sistema territorial en el caso ecuatoriano se ha instituido de conformidad con la organización territorial establecida en la Constitución, y acogiendo la conformación aportada por Gómez Orea se determina como componentes de los diferentes espacios o unidades territoriales los siguientes:

medio físico, población y actividades, asentamientos e infraestructuras o canales de relación; y el marco político, jurídico e institucional; o dicho de otra forma estos subsistemas serán tratados en cada uno de los planes de los distintos niveles de gobierno.

Según lo establece el Artículo 42 del COPFP, los contenidos mínimos para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, deben presentar un diagnóstico, propuesta y modelo de gestión; especificando claramente que se considerarán los objetivos y determinaciones de los planes de los niveles superiores e inferiores. Adicionalmente se deberán observar las disposiciones de los artículos 43 y 44 del mismo cuerpo normativo.

En este sentido organismos de planificación gubernamental como la SENPLADES y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) han adoptado las tres fases de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial: fase de



Diagnóstico, fase de Planificación y fase de gestión de los planes. Actualmente la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ha expedido una guía para la realización y actualización de los planes denominada: “Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial”, en la cual se determina que los PDOT deberán seguir el siguiente proceso:

1. Elaboración del diagnóstico;
2. Formulación de la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial; y,
3. Definición del modelo de gestión.” (SENPLADES, 2014).

En consecuencia los contenidos y/o componentes para la formulación de los planes de ordenación territorial están claramente establecidos, tanto en los cuerpos legales como en las guías elaboradas para cumplir este fin, teniendo en cuenta el respectivo nivel al que pertenece.

Lo desarrollado por Gómez Orea respecto del desglose de componentes en el sistema territorial es aplicable a todos los territorios, por consiguiente la realidad ecuatoriana también se enmarca en esta forma de concebir y llevar a cabo la planificación. Sin embargo de las experiencias de los últimos años en el país se han encontrado una serie de eventualidades, entre otras, la multiplicidad de interpretaciones de los contenidos, problemas del alcance, profundidad y detalle según el nivel de gobierno, repetición de información en planes de diferente nivel (con excepción de los casos en los que no se disponía de información a mayor detalle), incluso hay planes en los que no hay diferencia en ciertos temas, a pesar de que sus territorios se encuentran localizados en regiones diferentes, criterio que se fundamenta en aseveraciones de diversos eventos relacionados al tema, y de evaluaciones realizadas por entidades gubernamentales (SENPLADES, AME). Estas y otras inconsistencias identificadas en los planes han motivado para que se vayan tomando los correctivos



del caso, incluyendo con mayor énfasis la articulación entre ellos.

3.7.- Los Objetivos Generales de la Ordenación Territorial en el Ecuador como sustento de la articulación de los planes Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales.

Este contenido tiene su fundamento en la obra de (Pauta Calle, 2013), y este autor para realizar la determinación de los objetivos estratégicos generales de la ordenación territorial en el Ecuador; menciona que su composición está basada en los textos constitucionales, tomada desde los siguientes criterios:

- Técnico administrativo, ejercida a través de los planes que controla las actividades humanas con visión de equidad territorial.
- Político, aplicado desde el Estado con la finalidad de propender a un desarrollo en lo económico, social, ambiental, cultural y otros.

- Científico, a través de aplicación de conocimientos interdisciplinarios se analizan las actividades humanas, permitiendo establecer la situación y su evolución futura, y en efecto formular medidas y acciones de gestión.

Adicionalmente se ha fundamentado en las consideraciones que hace el Dr. Domingo Gómez Orea, respecto de la ordenación territorial como expresión física del estilo de desarrollo referente a los puntos de vista mencionadas en el párrafo anterior; hacia el futuro, la ordenación del territorio define la estructura espacial o marco físico (forma de utilización del suelo, redes formadas por los núcleos de población y por los canales que conectan el conjunto) en el que se han de ubicar las actividades propiciadas por las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad, y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos; todo ello orientado a conseguir un desarrollo



equitativo, equilibrado y sostenible de las diferentes regiones.

Esta idea de futuro justifica el contenido preventivo que caracteriza a la ordenación territorial. En este sentido, se hace ordenación territorial cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de la estrategia de desarrollo y cuando se vincula a él las actividades que configuran dicha estrategia” (Pauta Calle, 2013).

Por lo anterior, se estable como objetivos estratégicos generales de la ordenación territorial en el Ecuador, los siguientes:

- “Promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado.
- Lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

- Garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.
- Garantizar los derechos de la naturaleza.
- Proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano.
- Garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural.
- Mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa” (Pauta Calle, 2013).

Estos objetivos estratégicos tienen su aplicación e incluye a todos los niveles de gobierno, o mejor dicho involucra a todos ellos, por lo tanto es ineludible que estos sean trabajados en coordinación mediante la articulación de los planes Provinciales, Cantonales y Parroquiales Rurales.

Pauta, quién con mucho acierto realiza una interpretación que aporta muy notablemente en



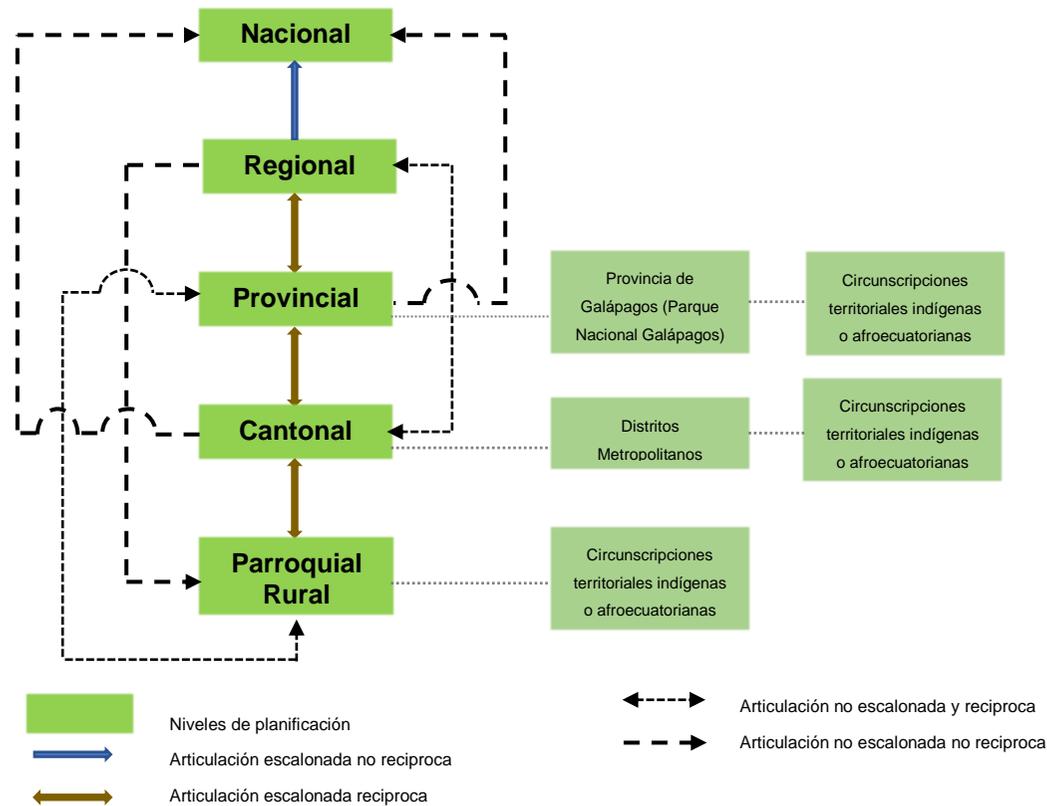
establecer los parámetros que deben tomarse en cuenta para la articulación y coordinación de los planes de los distintos niveles. El resumen de estas consideraciones se describe a continuación:

Conforme las normas constitucionales que disponen la articulación obligatoria de los cinco niveles de gobierno, es evidente que la de rango superior es la

Nacional y el de inferior el parroquial rural, y los tres niveles que se interpolan entre estos; el regional, provincial y cantonal se articulan entre sí y con los niveles extremos esto es el nacional y el parroquial rural (Pauta Calle, 2013). (Ver Gráfico N° 12).

Gráfico N° 12

ECUADOR: Articulaciones entre los niveles de planificación previstos por la Constitución



Fuente y Elaboración: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" Parte II, pág. 131

Es evidente que la planificación nacional es la preponderante dentro del sistema de planificación,

hecho que se ratifica en la norma constitucional, cuando se menciona que los niveles de planificación



regional, provincial y cantonal se articularan a la planificación nacional, y no indica que esta haga lo mismo ni inclusive con el nivel regional, sin embargo existen acciones que se forjan desde niveles inferiores y que a través de estos se consolidan los planes (programas, proyectos) de orden superior incluido el nacional.

La determinación de la articulación en los planes de los distintos niveles, le da el carácter de una planificación integral, por lo tanto estos planes surgen de un proceso único de planificación al que contribuyen todos y cada uno de ellos de acuerdo a sus roles específicos. En este sentido y con el ánimo de superar la ausencia de articulación de la planificación nacional con los otros niveles de planificación, es de esperar que con la experiencia y el recorrido con el que ya cuentan los GADs, al momento de reformularlos y/o actualizarlos se tome en cuenta la obligatoriedad de articulación y coordinación, para que sus productos sean los óptimos y de gran utilidad.

Adicionalmente a la articulación clásica vertical entre las planificaciones regional, provincial, cantonal y parroquial rural, se pueden establecer otras que como lo indica en este ejemplo, *“...del nivel provincial con el nacional y con el parroquial rural, a más de la articulación vertical con los rangos regional y cantonal- y que si bien pueden tornar más complejas las relaciones entre ellos, también pueden ser entendida como la búsqueda de una visión más completa, dinámica y de retroalimentación de la planificación en relación a la unidades territoriales que conforman un determinado nivel, afirmación plenamente cierta para el caso de las planificaciones regional, provincial y cantonal.*

En este sentido, se hallan al menos tres formas adicionales de articulación: la escalonada no recíproca, entre los rangos de planificación regional/nacional; la no escalonada y recíproca, que enlaza a los niveles regional/cantonal y provincial/parroquial rural; y, la no escalonada y no recíproca, entre los rangos provincial/nacional,



cantonal/nacional y regional/ parroquial rural.”
(Pauta Calle, 2013).

Con esta forma de concebir la coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno, se da una apertura total a que las competencias (concurrentes, complementarias y hasta las exclusivas) a ejecutarse entre estos sean abordadas por un nivel u otro, previo a acuerdos de cooperación. Situación que se puede dar cuando un GAD de indistinto nivel, no tenga la capacidad para asumir o desarrollar una competencia, y esta pueda ser ejercida de manera conjunta con otro nivel por lo menos hasta que al nivel que le corresponde se fortalezca y desarrolle destrezas y capacidades para por si sola asumirla, amparado en el marco de la Ley.

Así mismo el autor mencionado encuentra otras competencias que tienen el carácter de horizontales o globales, que mantienen relación con las indicadas anteriormente, estas son:

La asignada a los gobiernos provinciales en el Artículo 263, Numeral 4: “La gestión ambiental provincial”, respecto de la cual la ordenación territorial es el instrumento primario para su consecución pues constituye su área normativa y legal. Y la que le asigna a los gobiernos municipales en el Artículo 264, Numeral 1: “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; y, Numeral 2: “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.”. Sin duda estas competencias se enfocan directamente con la ordenación del territorio, ya que la regulación y control del uso y ocupación del suelo, determinan la asignación y distribución de las actividades en el territorio acorde a su capacidad de acogida y/o vocación (Pauta Calle, 2013).



3.7.1.- Articulación de la planificación entre los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

La Constitución de la República dispone que la articulación sea obligatoria entre los niveles de planificación provincial, cantonal y parroquial rural, e inclusive con el regional (Artículo 262, 263, 264 y 267), no obstante la esencia de este trabajo investigativo se centra fundamentalmente en la articulación de los planes de los tres niveles citados en primera instancia, en vista de que el nivel regional aún no se conforma y no se han realizado planes del mismo.

Siendo así, corresponde analizar las formas de relación entre estos niveles de planificación, para lo cual se retoma lo establecido por Pauta, quien fundamentándose en la Constitución y leyes vigentes realiza una interpretación muy acertada respecto de las articulaciones entre los niveles de planificación, aunque como se indicó anteriormente el motivo de este trabajo de titulación enfoca a los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, por lo

que tan solo aplican para el caso los siguientes tipos de articulación:

- Articulación escalonada recíproca: es la articulación vertical de arriba hacia abajo y viceversa, entre los niveles provincial, cantonal y parroquial rural.
- Articulación no escalonada y recíproca: al considerar únicamente los tres niveles y no considerarse secuencialmente, esta articulación se da entre los niveles provincial y parroquial rural por estar intercaladas con el nivel cantonal (Pauta Calle, 2013).

Adicionalmente a la articulación clásica vertical entre los tres niveles, existen temas que relacionan o involucran a niveles de gobierno del mismo nivel, por lo tanto se configura la articulación horizontal, que por lo general según la conformación geográfica corresponden a los circunvecinos.

En el tema de las competencias asignadas por la Constitución a cada uno de estos niveles de



gobierno y consideradas por ello como de carácter sectorial, y en congruencia al tema tratado en este ítem, el autor mencionado percibe la necesidad de conjugar las competencias de carácter sectorial con las competencias que tienen incidencia territorial, y articularse a través de los respectivos planes, ya que “...es el único procedimiento con el que pueden coordinarse los diferentes ámbitos competenciales en soluciones coherentes y de síntesis...” (Pauta Calle, 2013). Es importante hacer hincapié y tener claro las competencias de los diferentes niveles de

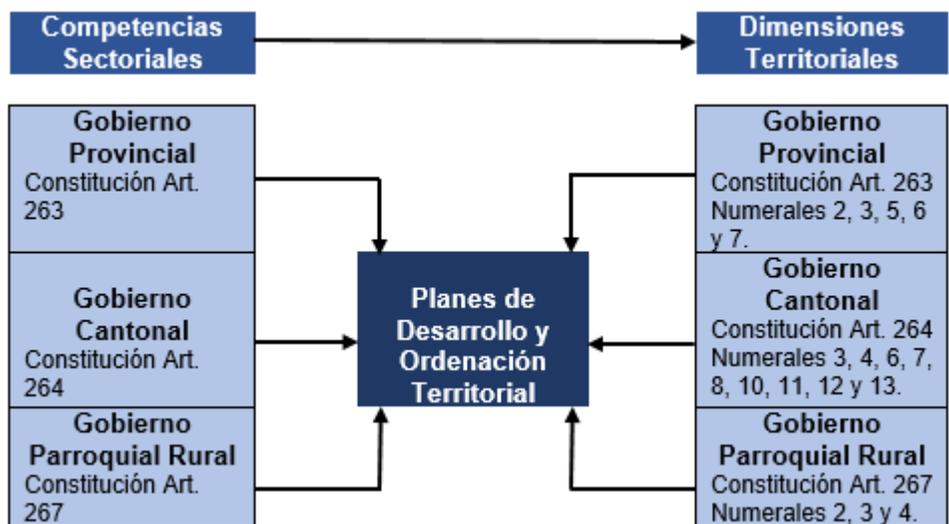
gobierno sobre todo en las que involucra la dimensión territorial o que tenga incidencia sobre el territorio, puesto que tienen mucho que ver con la articulación de sus respectivos planes.

Las diferencias conceptuales que involucra a cada una de las competencias sectoriales, radica en los diferentes espacios territoriales en los que actúan, lo que significa que se territorializan en el nivel al que pertenece.



Gráfico N° 13

Coordinación entre las competencias sectoriales que tienen dimensión territorial a través de los planes de ordenación territorial



Artículo 263:
 "2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas"
 "3. Ejecutar en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas"
 "5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego"
 "6. Fomentar la actividad agropecuaria"
 "7. Fomentar las actividades productivas provinciales"

Artículo 264:
 "3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana"
 "4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley"
 "6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal"
 "7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley"
 "8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines"
 "10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley"
 "11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas"
 "12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras"
 "13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios"

Artículo 267:
 "2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales"
 "3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural"
 "4. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural"

Fuente y Elaboración: Propia. 2017

Los planes de ordenación territorial en gran medida integran, complementan las dimensiones territoriales de las competencias sectoriales, por ejemplo: la gestión de las carreteras es una competencia sectorial que tiene una dimensión

territorial que la resuelve el plan de ordenación territorial.

Pues bien entonces la gestión de las competencias por los gobiernos autónomos descentralizados, involucra necesariamente un mecanismo de



coordinación de políticas sectoriales forjadas con criterios de globalidad (enfoque para la consecución de los objetivos supremos y estratégicos de la ordenación territorial)¹⁷, por consiguiente las competencias sectoriales (verticales) que tienen repercusión con la dimensión territorial, se organizan según el nivel al que correspondan; sustentándose en las denominadas competencias globales

(horizontales) que actúan transversalmente y “...-por la fuerza misma de los principios que las sustentan-les incumbe el rol de organización” (Pauta Calle, 2013), obteniéndose como producto de este cruce los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural.

¹⁷ El desarrollo ampliado de los objetivos supremos y estratégicos de la ordenación territorial lo encontramos en la obra “Ordenación Territorial y

Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador” del Arq. Fernando Pauta Calle, pág. 68-128.



Gráfico N° 14

Competencias sectoriales verticales con repercusión territorial organizadas por niveles y sustentadas por las competencias horizontales o globales POT

		COMPETENCIAS SECTORIALES O VERTICALES CON REPERCUSIÓN TERRITORIAL		
COMPETENCIAS HORIZONTALES O GLOBALES	NIVELES DE GOBIERNO	Gobierno Provincial	Gobierno Cantonal	Gobierno Parroquial Rural
	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS		Constitución Artículo 263, Numerales 2, 3, 5, 6, y 7	Constitución Artículo 264, Numerales 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12 y 13
FORMULAR LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (Constitución: Numeral 1 de los Artículos 263, 264 y 267)				
		↓ POT PROVINCIAL	↓ POT CANTONAL	↓ POT PARROQUIAL RURAL

Artículo 263:
 "2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas"
 "3. Ejecutar en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas"
 "5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego"
 "6. Fomentar la actividad agropecuaria"
 "7. Fomentar las actividades productivas provinciales"

Artículo 264:
 "3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana"
 "4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley"
 "6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal"
 "7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley"
 "8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines"
 "10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley"
 "11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas"
 "12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras"
 "13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios"

Artículo 267:
 "2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales"
 "3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural"
 "4. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural"

Fuente y Elaboración: Propia. 2017



3.8.- Análisis de las competencias constitucionales “planificar el desarrollo” y “formular planes de ordenación territorial”.

Mediante los criterios expuestos en los puntos anteriores se deduce que las competencias de “planificar el desarrollo” y “formular planes de ordenamiento territorial”, recepten, articulen y coordinen los diversos intereses de cada uno de los niveles de gobierno, gestionadas en distintas instancias del poder que viene a ser la diversidad territorial del Estado. Esta articulación de decisiones debe ser tanto de arriba hacia abajo y viceversa, al igual que en sentido horizontal, de ida y vuelta, de tal manera que se garantiza la integración de las políticas sectoriales que conforman una estrategia coherente para cada nivel de gobierno aplicable en su respectivo territorio, fomentando el dialogo entre estos sin importar las rivalidades o conflictos de índole política.

En este sentido se coincide con el enfoque que hace Fernando Pauta con respecto a la **Distribución de**

competencias constitucionales “Planificar el Desarrollo” y “Formular Planes de Ordenamiento Territorial”, quién manifiesta que estas son competencias y/o funciones establecidas para alcanzar los objetivos supremos, y no son iguales a las que son consideradas competencias sectoriales distribuidas entre los niveles de gobierno, debido a que tienen conexión directa con derechos, principios, objetivos y regímenes que definen el sistema económico social, que abarca una amplia cobertura de la estructura de la vida social, además de contener la exigencia de coordinar políticas sectoriales y sobre todo superar la parcialidad que resulta de la división de las responsabilidades asignadas en la repartición de las competencias, en consecuencia posee la vocación de global. Es así que concluye esta reflexión como sigue: “...Son por ello competencias horizontales o globales, a las que – por fuerza misma de los principios que las sustentan – le incumbe el rol de organización de las competencias sectoriales o verticales.” (Pauta Calle, 2013).



Con las consideraciones descritas anteriormente desde la visión de la integración de las dimensiones para la gestión del desarrollo humano, la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en sus diferentes niveles, no solo debe abarcar y centrarse en la atención de las “competencias” atribuidas para ese nivel, sino por el contrario de manera integral con los demás niveles.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

CAPÍTULO 4

DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS NIVELES PROVINCIAL, CANTONAL Y PARROQUIAL RURAL



CAPÍTULO 4. DETERMINACIONES DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS NIVELES PROVINCIAL, CANTONAL Y PARROQUIAL RURAL.

4.1.- Determinaciones del sistema de ordenación territorial del Ecuador.

La metodología establecida para la realización de los planes de ordenación territorial en nuestro país, ha tenido como fundamento el texto de “Ordenación Territorial” del Dr. Domingo Gómez Orea, quién propone el proceso metodológico a seguir para la formulación y aplicación de un plan de ordenación territorial en tres grandes etapas o fases como son:

- Fase de información y diagnóstico (diagnóstico territorial)
- Fase de planificación
- Fase de gestión

Estas fases o momentos de la realización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, también están registradas en las leyes que regulan su ejecución como son: el COOTAD y COPFP; Pauta determina que la fase de planificación es la que interesa para la redacción de las determinaciones del plan y tendrá los siguientes componentes:

- A) Modelo territorial objetivo
- B) Normativa reguladora del uso y ocupación del suelo
- C) Programa de actuaciones positivas
- D) Medidas para la gestión del plan¹⁸

“..., estos componentes son los que debe desarrollar el Sistema de Ordenación Territorial y Urbanística Integrada, que se propone, a través de la Estrategia Territorial Nacional, de los Planes de Ordenación Territorial, Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial Rural y de los Planes Generales, Parciales y Especiales de Ordenación Urbanística,

¹⁸ El desarrollo ampliado de estos componentes los encontramos en la obra “Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador” del Arq. Fernando Pauta Calle, pág. 185-196.



pero obviamente cada uno de ellos con respecto a las determinaciones vinculadas a las dimensiones territoriales de las categorías o aspectos del desarrollo humano en los diferentes niveles de la organización territorial y cuyas competencias ya se ha precisado, en el caso de los niveles desagregados se encuentran al momento parcialmente en manos de los respectivos gobiernos autónomos descentralizados en la figura de *competencias exclusivas constitucionales* y por tanto otras en poder del Estado central...” (Pauta Calle, 2013).

Como se señaló anteriormente las determinaciones dadas en la ley no son claras y específicas, por lo que se indagó en documentos elaborados por el ente de planificación del país como es la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, quién a través de la resolución y acuerdo ministerial N° SNPD-0089-2014 promulgó la guía *Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes*

de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. Este documento se ha elaborado con la finalidad de orientar y proporcionar las pautas para la actualización de los planes de ordenación; desde las consideraciones de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, el establecimiento de los componentes del proceso que prácticamente son los que determina el Dr. Gómez Orea, así como también se recalca la facultad de establecer las determinantes del uso del suelo por parte del nivel municipal o metropolitano y que esta sea tomada en cuenta de manera obligada por parte del nivel provincial en su elaboración de categorías de ordenación territorial, de la misma manera para el nivel parroquial rural define que se utilizarán las categorías de OT dadas en el nivel cantonal o metropolitano (SENPLADES, 2014).

Es importante señalar que se debe conocer las determinaciones de los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y



parroquial rural, porque constituyen un insumo necesario para explicitar las articulaciones generales y técnicas¹⁹, independientemente de que el nivel cantonal señale la vocación del uso y ocupación del suelo, dice que tendrán que articularse porque se consideran los principios de coherencia, subsidiariedad y contracorriente.

También se debe mencionar que a la fecha no existe una guía que establezca con precisión como debe producirse las articulaciones, por lo que se sugiere que se debería incluir en el reglamento a la ley el proceso de articulación de los planes de OT.

Tanto la SENPLADES como las leyes vinculadas a la planificación territorial no han conseguido explicitar las determinaciones de los planes de

ordenación territorial para los diferentes niveles de gobierno, como lo presenta el autor Fernando Pauta, concretamente en el ítem que lo denomina “Determinaciones del sistema de ordenación territorial y urbanística integrada del Ecuador”²⁰, quién ha hecho un esfuerzo para detallar, entender y establecer lo que corresponde a cada nivel en base a las competencias asignadas; motivo por el cual se toma como documento integrador que sirve de fundamento para desarrollar este capítulo²¹.

¹⁹ Las articulaciones generales son las que establece la Constitución (ver Gráfico N° 11), las articulaciones técnicas son las que se resolverán en el siguiente capítulo.

²⁰ El desarrollo ampliado de las determinaciones de los planes de ordenación territorial para los diferentes niveles de gobierno los encontramos en la obra “Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador” del Arq. Fernando Pauta Calle, pág. 196-228.

²¹ De lo que se conoce hasta el momento en el Ecuador solo existe esta única propuesta sobre la especificidad de las determinaciones, ya que, lo que está en el Artículo 44 del COPFP es muy general, donde se intenta en base a las competencias establecer ciertos roles a los niveles regional, provincial y cantonal; y que prácticamente excluye o no considera a los planes parroquiales rurales con capacidad de generar propuestas importantes, tan solo que deben coordinar con los modelos territoriales provinciales y cantonales.



4.2.- Determinaciones comunes de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

Las determinaciones de los planes de ordenación territorial de estos niveles surgen como resultado de las consideraciones de los lineamientos de planificación territorial del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, de sus diagnósticos y prospectivas del correspondiente sistema territorial, de la imagen objetivo de su Plan de Desarrollo y de la articulación entre las planificaciones de los niveles superiores e inferiores. Constituyen determinaciones específicas de estos planes las concernientes al modelo territorial objetivo y a la normativa reguladora del uso y ocupación del suelo de cada nivel (Pauta Calle, 2013).

4.2.1.- Modelo territorial objetivo de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

Las determinaciones que configuran el modelo a obtener de acuerdo a lo establecido por Pauta, son las siguientes:

- Sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos
- Medio Físico
- Población y actividades
- Asentamientos e infraestructuras o canales de relación.

4.2.1.1.- Objetivos estratégicos específicos de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

Cada uno de los planes de ordenación territorial de los distintos niveles formulará unos objetivos estratégicos específicos, para lo cual debe considerar los resultados de los diagnósticos, sus determinaciones y las articulaciones que manda la



Constitución; los cuales deben estar enmarcados en los objetivos definidos para la ordenación del territorio ecuatoriano que se detallan a continuación:

- a) “Objetivos supremos: i) garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, ii) propiciar la equidad social y territorial, promover la concertación, ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente; y iii) como deber general del Estado, la consecución del buen vivir (*Constitución. Artículos 275 y 277*).
- b) Objetivos estratégicos generales: i) promover un territorio nacional equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades humanas y que coadyuve a la unidad del Estado, ii) lograr la integración entre regiones, en el campo y entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural, iii) garantizar el derecho de los ecuatorianos a vivir en un

ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, iv) garantizar los derechos de la naturaleza, v) proteger, conservar, recuperar y promocionar el patrimonio natural ecuatoriano, vi) identificar, proteger, defender, conservar, restaurar, difundir y acrecentar el patrimonio cultural tangible e intangible, vii) garantizar un modelo sustentable de desarrollo y respetuoso de la diversidad cultural; y, viii) mejorar la gestión pública y la coordinación administrativa (*Constitución. Artículos 276, 284, 66, 71, 72, 73, 74, 404, 380, 395 y 226*)” (Pauta Calle, 2013).

4.3.- Determinaciones particulares de los planes de ordenación territorial del nivel Provincial.

Las determinaciones que configuran el modelo territorial objetivo, incluido el sistema de objetivos estratégicos específicos del plan de ordenación



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

territorial Provincial son la base para constituir las articulaciones, las que se han sintetizado en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2****Determinaciones que configuran el MTO del plan de ordenación territorial Provincial**

DETERMINACIONES PARTICULARES DE LOS POT DEL NIVEL PROVINCIAL		
RELATIVAS A:	DETERMINACIÓN	COMPETENCIA
Medio físico	El plan de ordenamiento territorial provincial realizará la delimitación de las unidades territoriales en función del desarrollo y acrecentamiento de las actividades productivas primarias, y en particular para la generación de la producción agropecuaria del nivel provincial, para lo cual debe tomar en cuenta la zonificación establecida en el plan de ordenación territorial del nivel cantonal (zonas de explotación y expansión)	Constitución Artículo 263, Numerales 1, 6 y 7
Población y actividades	En relación a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Provincial realizará la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de la producción agropecuaria y en general de la producción primaria de alcance provincial, advirtiendo los establecidos por los Planes de Ordenación Territorial Cantonal para las áreas según categorías de ordenación a las que correspondan. Por consiguiente los usos de suelo asignados a las unidades territoriales seleccionadas en función de las oportunidades y amenazas del entorno, estarán dadas de acuerdo a su vocación, la cual no será contrapuesta con lo establecido en el plan del nivel cantonal.	Constitución Artículo 263, Numerales 1, 6 y 7
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	El requerimiento para la dotación o mejoramiento de los equipamientos o instalaciones que fomenten las actividades productivas primarias, y en particular para la generación de la producción agropecuaria del nivel provincial, como es el caso de los sistemas de riego, es decir se hará la reserva de suelo inclusive con la identificación o localización del territorio idóneo para solventar la demanda, a condición de que la localización específica del equipamiento o instalación concuerde con el uso asignado en el plan del nivel cantonal.	Constitución Artículo 263, Numerales 1, 5, 6 y 7
	El trazado y ordenación de la red vial provincial, en donde se establecerá las características geométricas y de su material de rodadura; así como también los enlaces y conexiones con las otras redes viales (urbanas y rurales), tomando en cuenta de sobremanera los asentamientos existentes según su jerarquía identificados en los Planes de Ordenación Territorial del nivel cantonal.	Constitución Artículo 263, Numerales 1 y 2
	Determinar el requerimiento de obras e instalaciones en coordinación con el gobierno regional (cuando este exista), para la gestión de las cuencas, subcuencas y microcuencas, en lo referente a su dimensionamiento y localización, para lo cual debe contar con las consideraciones del plan de ordenación territorial cantonal, sobre todo cuando la ubicación de esas infraestructuras afecten significativamente el medio físico y en conjunto proceder de manera coordinada para incorporarlo de manera sustentable.	Constitución Artículo 263, Numerales 1 y 3
	El levantamiento e inventario de la red de riego provincial y de ser el caso en función de las necesidades se realice el mejoramiento y dotación. Al igual que las anteriores este componente también contemplará las determinaciones de los planes de ordenación territorial cantonal, en especial cuando debido a su construcción se afecte el medio físico y de manera coordinada se ejecute la recuperación de los espacios afectados.	Constitución Artículo 263, Numerales 1 y 5
	La definición de la falta de equipamientos de alcance provincial y por ende su dotación supone el dimensionamiento para proceder a la reserva de suelo de los nuevos equipamientos o instalaciones, cuya competencia está asignada a los diferentes niveles, entre estos tenemos los de educación, salud, recreación, abastecimiento, asistencia social y cultura. En las determinaciones específicas se establece su localización en el asentamiento urbano o rural más conveniente, por supuesto en coordinación con el respectivo plan de ordenación territorial cantonal para que el equipamiento o instalación concuerde con el uso de suelo asignado por este.	Constitución Artículo 263

Fuente: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador"

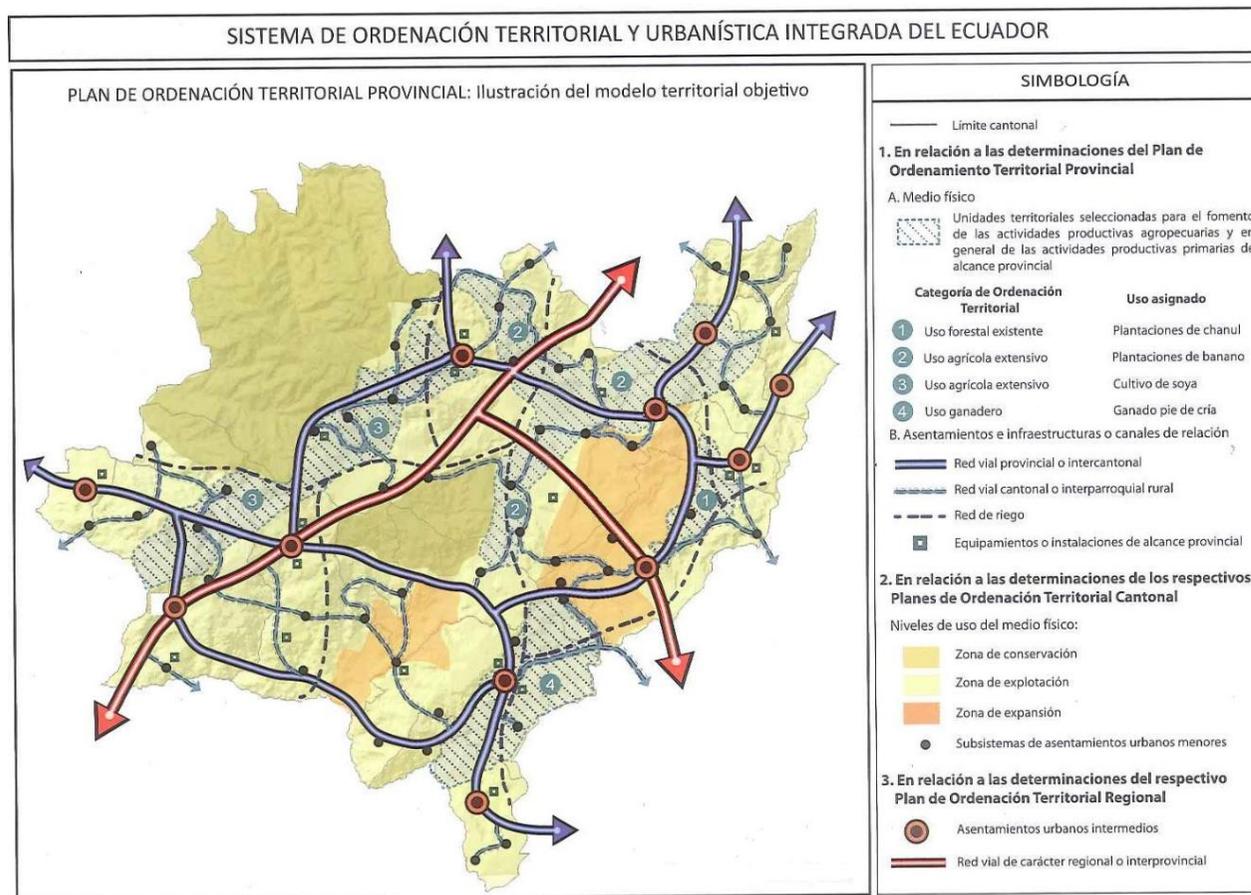
Elaboración: Propia. 2017



En el siguiente gráfico se representa el modelo territorial objetivo de un Plan de Ordenación Territorial Provincial.

Gráfico N° 15

Ilustración del modelo territorial objetivo de un plan de ordenación territorial Provincial



Fuente y Elaboración: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" Parte III, pág. 221



4.4.- Determinaciones particulares de los planes de ordenación territorial del nivel Cantonal.

Las determinaciones que configuran el modelo territorial objetivo, incluido el sistema de objetivos

estratégicos específicos del plan de ordenación territorial Cantonal son la base para constituir las articulaciones, las que se han sintetizado en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3

Determinaciones que configuran el MTO del plan de ordenación territorial Cantonal

DETERMINACIONES PARTICULARES DE LOS POT DEL NIVEL CANTONAL		
RELATIVAS A:	DETERMINACIÓN	COMPETENCIA
Medio físico	Como resultado de la ordenación del medio físico se establecerá la delimitación del territorio de acuerdo a las categorías de ordenación según la vocación de uso, en consecuencia se definen las unidades territoriales, es decir, en función de la capacidad para receptor los usos para los cuales el territorio es apto. Las categorías de ordenación en las que se enmarcarían los posibles usos identificados son: i) área de conservación estricta, de conservación activa y de regeneración y mejora, ii) áreas de uso forestal existente, de uso forestal a introducir, de uso agrícola intensivo, de uso agrícola extensivo, de uso ganadero, para uso minero y áreas con potencial de esparcimiento; y, iii) áreas sin vocación de uso definido (<i>Constitución. Artículo 264. Numeral 1</i>). Dicha determinación se la realiza partiendo de las unidades territoriales y de su capacidad de acogida, tanto para los usos existentes como para los potenciales.	Constitución Artículo 264, Numeral 1
	Sobre la base de las categorías de ordenación territorial se establecen los niveles de uso del medio físico, clasificándolos en: i) zona de conservación: áreas de conservación estricta, de conservación activa y de regeneración y mejora, ii) zona de explotación: áreas de uso forestal existente, de uso forestal a introducir, de uso agrícola intensivo, de uso agrícola extensivo, de uso ganadero, para uso minero y áreas con potencial de esparcimiento; y, iii) zona de expansión: áreas sin vocación de uso definido.	Constitución Artículo 264, Numeral 1
	El establecimiento de áreas que por su valor ecológico, productivo, paisajístico, científico – cultural o funcional, tengan la condición de ser consideradas como patrimonio natural del cantón, y estén localizadas en territorio rural cantonal, siempre y cuando formen parte de la zona de conservación definida en la ordenación del medio físico; y además su reconocimiento no supone superposición con áreas protegidas de interés nacional.	Constitución Artículo 264, Números 1 y 8
	La delimitación de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas dentro del territorio rural cantonal, siempre y cuando formen parte de la zona de conservación definida en la ordenación del medio físico, y además sin importar de que integren el patrimonio natural del cantón.	Constitución Artículo 264, Números 1 y 10
	La localización de los yacimientos para explotación de materiales áridos y pétreos en lechos de ríos, lagos y playas de mar, además de las canteras; con tal de que formen parte de la zona de explotación establecida en la ordenación del medio físico.	Constitución Artículo 264, Números 1 y 12



RELATIVAS A:	DETERMINACIÓN	COMPETENCIA
Población y actividades	La asignación de los usos del suelo propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental y usos de suelo prohibidos, a las áreas según categorías de ordenación territorial, con la consideración obligatoria, cuando proceda, de los condicionantes superpuestos en relación a los tipos de riesgo.	Constitución Artículo 264, Numeral 1
	El establecimiento de los usos del suelo correspondientes a las actividades productivas secundarias y terciarias que deban localizarse en los asentamientos urbanos del cantón en atención a los roles y funciones previstos para éstos.	Constitución Artículo 264, Numeral 1
	La distribución de la población cantonal para el período de planificación entre los asentamientos urbanos y en el suelo rural cuando se trate de población dispersa en la zona de explotación en forma total o parcial. Para el efecto se considerarán las poblaciones asignadas a los asentamientos urbanos intermedios y mayores por el Plan de Ordenación Territorial Regional y la Estrategia Territorial Nacional, respectivamente.	Constitución Artículo 264, Numeral 1
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	La estructuración de los asentamientos poblacionales a nivel cantonal está conformada jerárquicamente, es decir según sus roles, funciones y hasta los tamaños de población; a la cabeza está la o las unidades espaciales de mayor rango (cabecera cantonal), luego vienen los asentamientos urbanos menores (cabeceras de las parroquias rurales), y por último están las centralidades mínimas (anejos, recintos, comunidades o comunas), deberá considerar la ordenación del medio físico, teniendo en cuenta las zonas de conservación, explotación y expansión definidas en el plan.	Constitución Artículo 264, Numeral 1
	Establecimiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinados a solventar las competencias vinculadas al tema, incluye la ratificación, relocalización, ampliación o mejora. Se identificará el asentamiento urbano idóneo dentro del cantón para los que requieren que su ubicación atienda a las localidades de este nivel jerárquico, los detalles y determinaciones específicas lo abordan y solventan en el respectivo plan urbanístico	Constitución Artículo 264, Numerales 1, 4, 6, 7 y 13
	Con respecto a las redes fundamentales de servicios como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica (sistema de distribución), alumbrado público y telecomunicaciones y otros servicios públicos, que deban atender y por tanto localizarse en el área rural, necesariamente deben ceñirse a lo establecido en las determinaciones del Plan, primordialmente en lo referido al medio físico involucrado y sus unidades territoriales, de tal manera que se garantice su integración. En el caso de que la competencia del servicio esté centralizada, se coordinará con los entes responsables de su prestación.	Constitución Artículo 264, Numerales 1 y 4
	Realizar el inventario de los conjuntos, estructuras o edificaciones que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales localizadas en el área rural. Cuando se identifique algún inmueble o bien que por sus características podría incorporarse al inventario patrimonial.	Constitución Artículo 264, Numerales 1 y 8
	El trazado y ordenación de la red vial del territorio rural cantonal, sobre todo las que dan acceso a: playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. Considera el mejoramiento de las existentes y la incorporación de nuevas.	Constitución Artículo 264, Numerales 1 y 11
	La definición de la falta de equipamientos o instalaciones de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, dispuestos por la Estrategia Territorial Nacional o en los Planes de ordenación territorial respectivo, y que necesariamente deban localizarse en el territorio rural cantonal; supone realizar la reserva de suelo. Además para ello observaran las determinaciones del Plan en lo que respecta al medio físico involucrado y sus unidades territoriales, de tal manera que se garantice su integración.	Constitución Artículo 264, Numeral 1
	Si en lo dispuesto por la Estrategia Territorial Nacional o en los Planes de ordenación territorial respectivo, está la incorporación de nuevas infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural, dentro del territorio rural cantonal deberá considerar las determinaciones del Plan en lo que respecta al medio físico afectado y sus unidades territoriales, sobre todo para las condiciones particulares de cada infraestructura y de esta manera garantizar su integración.	Constitución Artículo 264, Numeral 1

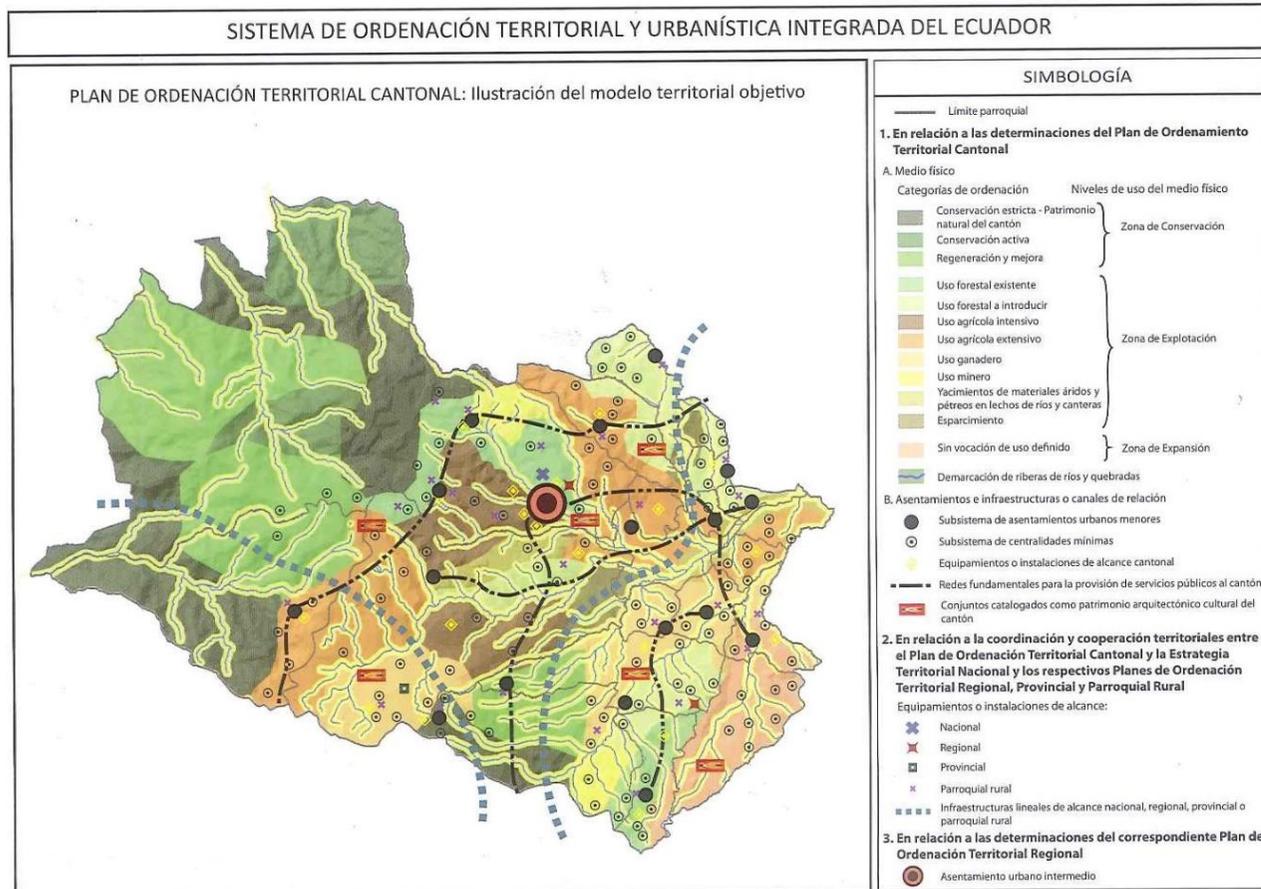
Fuente: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador"

Elaboración: Propia. 2017

En el siguiente gráfico se representa el modelo territorial objetivo de un Plan de Ordenación Territorial Cantonal.

Gráfico N° 16

Ilustración del modelo territorial objetivo de un plan de ordenación territorial Cantonal



Fuente y Elaboración: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" Parte III, pág. 201



4.5.- Determinaciones particulares de los planes de ordenación territorial del nivel Parroquial Rural.

Las determinaciones que configuran el modelo territorial objetivo, incluido el sistema de objetivos

estratégicos específicos del plan de ordenación territorial Parroquial Rural son la base para constituir las articulaciones, las que se han sintetizado en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4

Determinaciones que configuran el MTO del plan de ordenación territorial Parroquial Rural

DETERMINACIONES PARTICULARES DE LOS POT DEL NIVEL PARROQUIAL RURAL		
RELATIVAS A:	DETERMINACIÓN	COMPETENCIA
Medio físico	El plan de ordenamiento territorial parroquial rural realizará la delimitación de las unidades territoriales con la finalidad de estimular el desarrollo de las actividades productivas comunitarias primarias conjuntamente con la preservación de la biodiversidad y protección del ambiente, para lo cual debe tomar en cuenta la zonificación establecida en el plan de ordenación territorial del nivel cantonal (zonas de conservación, explotación y expansión).	Constitución Artículo 267, Números 1 y 4
Población y actividades	En relación a este subsistema, el Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural realizará la asignación de usos de suelo a las unidades territoriales seleccionadas para estimular el desarrollo de las actividades productivas comunitarias primarias conjuntamente con la preservación de la biodiversidad, advirtiendo lo establecido por los Planes de Ordenación Territorial Cantonal para las áreas según categorías de ordenación a las que correspondan. Por consiguiente los usos del suelo asignados a las unidades territoriales seleccionadas en función de las oportunidades y amenazas del entorno, estarán dadas de acuerdo a su vocación, la cual no será contrapuesta con lo establecido en el plan del nivel cantonal, de tal manera que su explotación sea eficiente, es decir que, con un mínimo esfuerzo e intervención se logre un máximo provecho.	Constitución Artículo 267, Números 1 y 4
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación	El requerimiento para la dotación o mejoramiento de los equipamientos o instalaciones que fomenten las actividades productivas comunitarias primarias, estos espacios públicos se establecen en el Plan de Desarrollo Parroquial Rural, es decir se hará la reserva de suelo inclusive con la identificación o localización del territorio que puede ser hasta en el área rural parroquial, a condición de que la ubicación específica del equipamiento o instalación concuerde con el uso asignado en el plan del nivel cantonal e inclusive con el Plan General de Ordenación Urbanística, de tal manera que se garantice su integración.	Constitución Artículo 267, Números 1, 2 y 4
	El trazado y ordenación de la red vial parroquial rural incluyendo la conexión entre anejos, comunidades o recintos, en donde se establecerá las características geométricas y su material de rodadura; así como también los enlaces y conexiones con las otras redes viales (urbanas y rurales), tomando en cuenta de sobremanera los asentamientos existentes según su jerarquía identificados en los Planes de Ordenación Territorial del nivel cantonal, para ello observaran las determinaciones dadas en el mismo en lo que respecta al medio físico afectado y sus unidades territoriales, de tal manera que se garantice su integración mediante las acciones que recuperen los espacios degradados debido a su construcción.	Constitución Artículo 267, Números 1 y 3

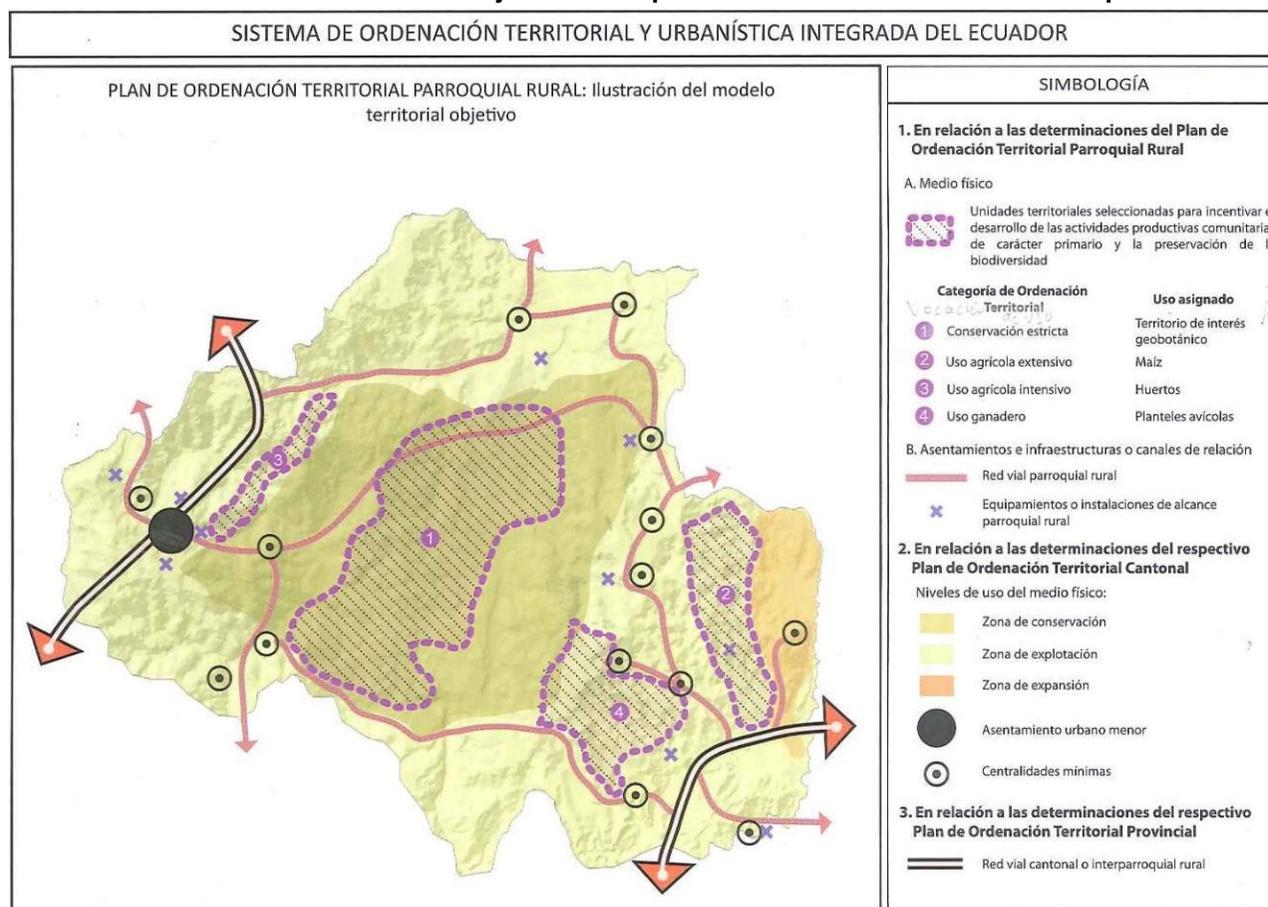
Fuente: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador"
Elaboración: Propia. 2017



En el siguiente gráfico el Arq. Pauta nos representa el modelo territorial objetivo de un Plan de Ordenación Territorial Parroquial Rural.

Gráfico N° 17

Ilustración del modelo territorial objetivo de un plan de ordenación territorial Parroquial Rural



Fuente y Elaboración: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" Parte III, pág. 226



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

CAPÍTULO 5

DISEÑO DEL PROCESO DE ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS NIVELES PROVINCIAL, CANTONAL Y PARROQUIAL RURAL



CAPÍTULO 5. DISEÑO DEL PROCESO DE ARTICULACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS NIVELES PROVINCIAL, CANTONAL Y PARROQUIAL RURAL.

5.1.- Fundamentos de sustento para la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural.

En la ley no se dice ¿en qué? o ¿cómo? deben articularse los planes, es por eso que al tener claro el concepto etimológico, principios, finalidades y sobre todo definir en que consiste la articulación de los planes, habría la capacidad de establecer y exponer los puntos en lo que deben articularse los planes de los diferentes niveles; por tal motivo se retoma y analiza el significado etimológico y orgánico de la palabra “articulación” abordada en el Capítulo I, que dice: es una *unión entre dos piezas rígidas que permite el movimiento relativo entre ellas*, en primer lugar se considera como una

analogía reemplazando la palabra *piezas* por *planes*, lo cual resulta como la *unión entre dos planes*; luego nos centramos en la segunda parte de la definición que dice: *que permite un movimiento relativo* entre ellos, es decir que no es absoluto y por último la *unión* es el *enlace* o punto en común en el que concuerdan y se juntan los planes; en conclusión trasladándole esta interpretación al campo de la planificación resultaría de la siguiente manera: la articulación es la forma de concatenar dos planes que admiten un movimiento relativo, lo cual quiere decir que estos planes no pueden aplicarse o desarrollarse independientemente de los otros, tienen que coordinarse, lo importante es que permite un movimiento relativo que se puede realizar entre ellas, tampoco es un movimiento cualquiera, para ejemplarizar se recurre nuevamente a la analogía al considerar el caso del brazo con el codo, el segundo permite al primero moverlo en cierta forma, no permite un movimiento en el cual se cause daño, luxación o fractura.



Según como se entiende el significado etimológico, está claro que las piezas son los planes y que tienen que aplicarse en forma condicionada ya que las determinaciones del uno influyen en el otro; en cuanto a la unión se ha dicho que es la forma de enlace o de juntarse los planes, pero ¿en qué consiste? ¿en términos de que debe darse la unión?, la Constitución simplemente dice que se formularán los correspondientes planes de ordenación territorial de manera articulada, sin embargo no especifica cómo y en que deben articularse, por lo tanto el aporte del presente trabajo es identificar los temas y la metodología de articulación de los planes de distintos niveles.

De las reflexiones anteriores se extrae una primera idea al respecto de lo que consiste la articulación de los planes de distintos niveles, está fundamentada en que las determinaciones de un plan (cierto nivel) condicionan las de otros, por ejemplo en el país la planificación del uso y ocupación del suelo de un plan cantonal condiciona a ciertas determinaciones

del plan provincial y parroquial rural. Con esta consideración se asume que movimiento relativo vendría a ser las determinaciones de un plan que condiciona a las de otro, en síntesis las determinaciones de unos planes inciden en las determinaciones de otros, por lo tanto significa que no es libre, que no se puede hacer lo que venga en gana al libre albedrío, recordemos la parte del significado etimológico en la que nos dice: *que permite un movimiento relativo* hace referencia al condicionamiento que imponen las determinaciones de un plan a los otros.

También hay que tener presente que cuando ciertas determinaciones de unos planes condicionan la de otros, se hace referencia a la articulación de los mismos y se da o se configura por el principio de contracorriente, que en esta situación es cuando los planes de los niveles inferiores tienen que apoyar o deben ayudar a los de niveles superiores y viceversa, por ejemplo la consecución de un objetivo de un plan parroquial de hecho colabora a cumplir



un objetivo del plan cantonal. En este caso la articulación se sustenta en el principio de contracorriente ya que involucra a más de un nivel de planificación.

En consecuencia no se puede hablar de articulación si nos referimos a un tema que involucre un solo nivel, sino se tiene que abordar asuntos que implique a más de un nivel; sin embargo la primera de estas circunstancias si se podría encasillar dentro del tipo de *articulación horizontal* entre circunvecinos de un mismo nivel, cuando se gestione una competencia entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel por un interés y beneficio bilateral, que por supuesto deben estar contemplados en sus respectivos planes. Las gestiones que no sean de interés común y que tienen referencia a un solo plan, no es articulación.

Cuando hablamos de las determinaciones de los planes que, unas condicionan a otras, Pauta demuestra en el libro de su autoría: “Ordenación

Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador”, que la ordenación territorial en el país es una competencia concurrente, por lo tanto obligatoriamente debe haber articulación, porque un nivel inferior forma parte del nivel superior y así sucesivamente, como en la práctica el nivel parroquial rural es parte del nivel cantonal, este nivel es parte del nivel provincial, el nivel provincial forma parte del nivel regional (al momento que se conformen) y el nivel regional es parte del nivel nacional. En este contexto cabe replicar lo que dice este autor sobre este aspecto: “k) Es estratégica y por tanto valiosa la precisión que formula el COOTAD en relación a la inscripción y articulación de la ordenación territorial regional, provincial y parroquial rural en la ordenación territorial cantonal y que se sostiene en la competencia exclusiva de carácter horizontal o global asignada por la Constitución a los gobiernos municipales: “regular el uso y ocupación de suelo urbano y rural”. Esta precisión resulta trascendente por cuanto supone, por una parte, que las



determinaciones de las figuras o planes de la ordenación territorial regional, provincial y parroquial rural se han de inscribir en las determinaciones de las figuras o planes de ordenación territorial cantonal; y, por otra, que las primeras se han de articular –unir o enlazar- a las segundas.

l) En una línea de reflexión similar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que “las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel –se refiere al cantonal- racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados”, poniendo en su justo sitio la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en relación al uso y la ocupación del suelo. No obstante, este alcance a “las decisiones de ordenamiento territorial del nivel cantonal” y su propósito racionalizador no incluye a las intervenciones del Estado central en el territorio – como tampoco lo hace el COOTAD en relación a la

inscripción y articulación antes comentadas-, por lo que ciertamente queda abierto un espacio para una eventual disputa competencial.” (Pauta Calle, 2013).

Se hace mención y eco de un par de conclusiones respecto del reparto competencial de la ordenación territorial²², por cuanto se considera que tales aseveraciones intensifican y justifican la finalidad de los lineamientos primordiales para la articulación de los planes de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural. En referencia al criterio expuesto en las últimas líneas del párrafo anterior, cabe aclarar que el alcance planteado en este trabajo no contempla ese nivel de agregación (Estado central), y además se concuerda plenamente con el criterio y análisis realizado por el autor del mismo al considerar que la ordenación territorial es una *competencia concurrente o de exclusividad relativa*.

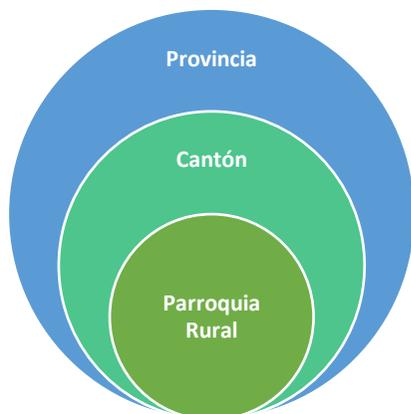
²² Extracto de las conclusiones sobre el reparto competencial de la ordenación territorial, perteneciente a la obra “Ordenación Territorial y

Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador” del Arq. Fernando Pauta Calle, pág. 156-160.



Gráfico N° 18

Esquema de la organización territorial de los GADs provincial, cantonal y parroquial rural según la Constitución



Fuente y Elaboración: Propia. 2017

Un punto en el territorio ecuatoriano tiene todas las dimensiones territoriales: la nacional, regional, provincial, cantonal y si es el caso hasta la dimensión parroquial rural, por eso las determinaciones de cada una de estos niveles territoriales han sido estructuradas en función de sus respectivas competencias (de incidencia territorial), que son las atribuciones que tienen los diferentes

niveles para resolver los temas que le corresponden según la ley. Para ilustrar citaremos algunos ejemplos los cuales son aludidos en el libro de Fernando Pauta, como el tema del uso y ocupación del suelo que es atribución del nivel cantonal; los aeropuertos que es parte del desarrollo social se resuelve en el nivel nacional porque así le faculta la competencia (sectores estratégicos); la explotación de recursos naturales no renovables, no es un tema que se resuelve en el aspecto cantonal, este se resuelve en el nivel nacional porque surge de la competencia. Y en consecuencia de lo expresado no hay que perder el punto de vista de la articulación entre los planes de los diferentes niveles, distinguiéndolos en dos momentos:

- La articulación en el momento de la formulación de los planes
- La articulación en el momento de la aplicación de los planes.



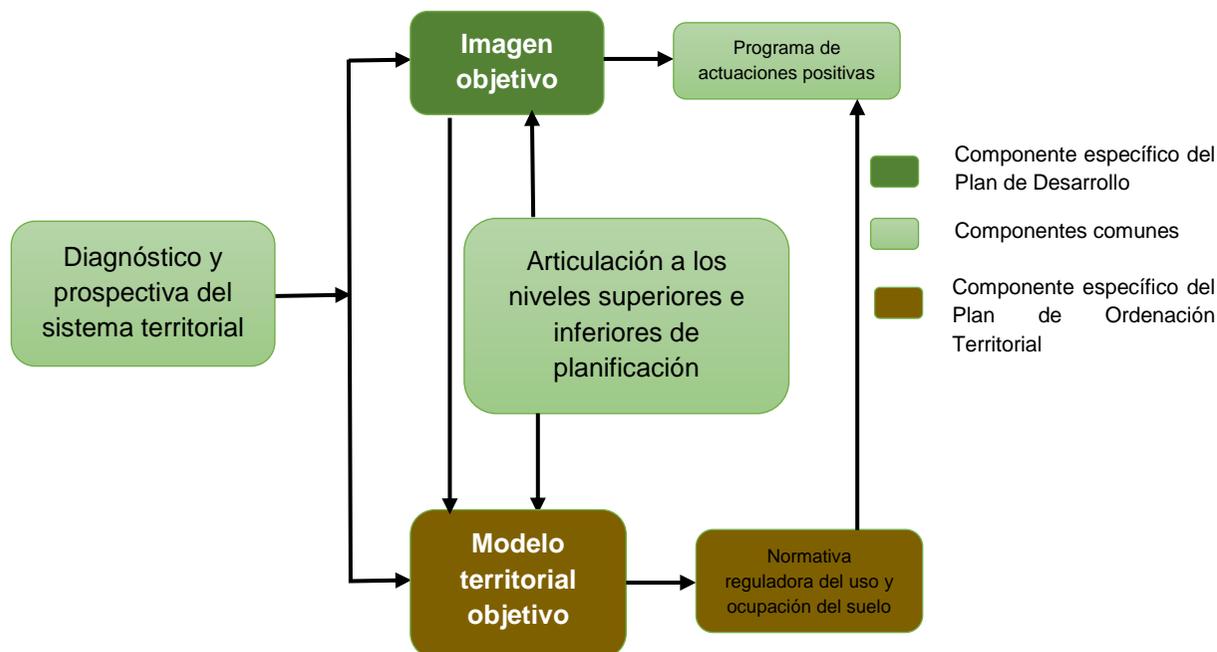
5.2.- Mecanismo de articulación de los planes de los niveles superiores e inferiores.

Tomando como punto de partida los “Lineamientos metodológicos para la formulación de los Planes de Ordenación Territorial integrados a los Planes de Desarrollo”²³ formulados por Pauta, se diseña un proceso que se aplique para la articulación de los planes de los niveles superiores e inferiores, particularmente para los niveles provincial, cantonal y parroquial rural que son la razón de este trabajo investigativo. En principio se demostrará que las articulaciones fundamentalmente deben darse a

nivel del modelo territorial objetivo, que obviamente es consecuencia de la imagen objetivo, puesto que en este se plasman o territorializan todas las aspiraciones (objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas) propuestas que naturalmente contribuyen a la consecución de los objetivos, pues por su naturaleza “...es un componente específico del plan de ordenación territorial y su diseño entonces deberá concretarse en el marco de los objetivos de la ordenación territorial del Ecuador ya establecidos...” (Pauta Calle, 2013).

²³ Lineamientos metodológicos para la formulación de los Planes de Ordenación Territorial integrados a los Planes de Desarrollo, perteneciente

a la obra “Ordenación Territorial y Urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador” del Arq. Fernando Pauta Calle, pág. 177-184

Gráfico N° 19**Extracto del Gráfico Lineamientos metodológicos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial**

Fuente y Elaboración: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" pág. 179

La articulación a los niveles de planificación superior e inferior, esencialmente es una articulación de las determinaciones de los planes de OT a nivel del modelo territorial objetivo y en función de las competencias; en el caso de los gobiernos

municipales tienen la competencia de regular el uso y ocupación del suelo, y el modelo territorial objetivo de su plan de ordenación territorial aparece delimitadas las áreas (suelo) según las categorías de ordenación territorial de acuerdo a la capacidad



de acogida para los usos existentes y potenciales; de la misma manera los gobiernos parroquiales entre una de sus competencias esta que debe fomentar las actividades productivas comunitarias, por lo tanto en el modelo territorial objetivo de su plan ordenación territorial contendrá la delimitación de las áreas (suelo) destinadas para incentivar las actividades productivas comunitarias, las mismas que tienen que estar dentro de las áreas (suelo) que el plan cantonal haya predestinado para este fin (zona de explotación).

Para ilustrarnos de mejor manera se toma como referencia el Gráfico N° 40 PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL: Ilustración del modelo territorial objetivo²⁴ de autoría de Fernando Pauta, para ejemplarizar lo dicho en el párrafo anterior:

Entre uno de los aspectos establecidos en las determinantes del Plan de Ordenación

Territorial Parroquial Rural, hace referencia a las unidades territoriales seleccionadas para incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias de carácter primario, pues bien identificamos la simbología utilizada en la delimitación de las áreas para este fin; y en relación a las determinaciones del respectivo Plan de Ordenación Territorial Cantonal, específicamente con respecto a los niveles de uso del medio físico, se ubica en las áreas demarcadas como zona de explotación que es definida en el plan cantonal porque así le asiste la competencia de uso y ocupación del suelo, pues **esa es la articulación y es a nivel del modelo territorial objetivo** y además para este caso es **intersectorial** porque se da entre sectores; supongamos si por el contrario la localización de las áreas señaladas para incentivar el desarrollo de las

²⁴ Gráfico N° 40 PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL: Ilustración del modelo territorial objetivo, perteneciente a la



actividades productivas comunitarias de carácter primario se ubican en lo que corresponde a zona de conservación, entonces no hay articulación entre los planes del nivel parroquial y cantonal, por

consiguiente estos aspectos deben estar representados en los planos, mapas o gráficos ilustrativos del modelo territorial objetivo.

Gráfico N° 20

Gráfico N° 40 PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL: Ilustración del modelo territorial objetivo



Fuente y Elaboración: Fernando Pauta Calle, 2013 "Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador" Parte III, pág. 226



Como se puede ver en el gráfico la demarcación para fomentar las actividades productivas de carácter primario, se está localizando en un suelo que está configurado como zona de explotación por quien planifica el uso del suelo que es el nivel cantonal, esa es la articulación a nivel de los modelos territoriales objetivos.

También puede ocurrir que eventualmente los usos que se admiten en la zona de explotación no le interese al GAD parroquial, o bien sea que un cierto uso no esté en el abanico de usos; entonces se debe dar una retroalimentación y se tiene que manifestar o sugerir que el plan cantonal sea revisado, e incluir o eliminar un producto del listado de usos en las áreas de producción siempre y cuando sea factible, en resumen ver la posibilidad de atender esa aspiración del nivel inferior, con lo cual se cumple la articulación recíproca desde abajo porque se ha dicho que la planificación debe recoger las aspiraciones de los niveles inferiores que apuntalan a conseguir los objetivos de orden superior. De

manera similar podría suceder que el plan provincial plantea fomentar la producción de caña de azúcar como parte de sus competencias, y que éste uso no esté contemplado en el listado de usos propuesto por el plan cantonal; entonces el prefecto le sugerirá al alcalde que se estudie, revise y analice la posibilidad de incluir esos usos de suelo, quién a través de sus técnicos estudiaran dicho pedido que inclusive podrían ser factibles pero bajo ciertas condiciones y enmarcarse dentro de los usos con limitaciones o entre los permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental, justificando que dicho proyecto productivo es propuesto en función de una oportunidad de exportación puesto que podría existir una considerable demanda en el mercado externo.

(Pauta Calle, 2013) refiere que los usos que fija el municipio a las áreas según categoría de ordenación territorial, son usos de suelo: propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos pero sometidos a evaluación de impacto



ambiental y usos de suelo prohibidos; es decir, la vocación de uso o los usos a los que puede destinarse. En cambio cuando la junta parroquial elige un uso de entre el menú de opciones, está definiendo el destino de uso y no necesariamente deberá tener todos los usos, será suficiente que uno de ellos sea el idóneo, ahora bien se puede afirmar que quién define el destino de uso es el nivel parroquial y también el provincial.

Prosiguiendo con el ejemplo mencionado anteriormente, la junta parroquial para fomentar las actividades productivas comunitarias en un área determinada, decide emprender la producción de cebada, pero este producto debe ser uno de los usos que está en el menú de los usos permitidos, es decir, el municipio cuando fija el uso del suelo está fijando la vocación del uso o la asignación de usos y lo que hace la junta parroquial es escoger uno de esos usos, en este sentido es válido acotar lo dicho por Pauta respecto de la asignación de usos de suelo en el nivel parroquial: “en consecuencia señalará el

destino de uso de las unidades territoriales escogidas para esos fines, es decir, la función específica de cada una de éstas y que vendrá dada por las oportunidades y amenazas del entorno, cuidando que él coincida con la vocación de destino dispuesta por el Plan de Ordenación Territorial Cantonal...” (Pauta Calle, 2013), en resumen se puede decir que es a lo que le va a destinar finalmente.

La Municipalidad establece un listado de usos a cada categoría de ordenación, entre los que pueden ser usos de suelo: propiciados, permitidos sin limitaciones, permitidos con limitaciones, permitidos pero sometidos a evaluación de impacto ambiental, llegando a ser un determinado número; pues al suelo no habría como dedicar simultáneamente todos estos usos, entonces la junta parroquial en función de la competencia define uno de ellos, que en definitiva es el destino de uso ya que previamente éste se ha definido en base a la vocación de uso asignada por el plan cantonal quién “...señalará la



vocación de destino de las unidades territoriales, es decir, su idoneidad para admitir dichos usos y que vendrá dada por las fortalezas y debilidades que posean” (Pauta Calle, 2013).

Es importante hacer las siguientes puntualizaciones: la vocación de destino viene dada por las fortalezas y debilidades que tiene el suelo, es decir, por sus condiciones intrínsecas (internas); en cambio que el destino de uso viene dado por factores exógenos (externos) que son las oportunidades y amenazas. Estas cualidades se ilustran con la siguiente situación: imaginemos que el pan sube de precio y se vuelve casi inaccesible para los habitantes de una parroquia rural, entonces la junta parroquial ante esta amenaza de quedar desabastecidos, a través del plan se debe proponer como una de sus políticas producir harina de trigo que es la materia prima con la que se elabora el pan; o sino en otra circunstancia se da el caso que en una localidad se está demandando fuertemente la harina de trigo, entonces ante esta oportunidad en el plan parroquial

se toma la decisión de producir la materia prima para este fin, por tanto quiere decir que el destino de uso se define en función de los factores externos como son las amenazas y oportunidades; en cambio que la vocación de destino se define en función de las fortalezas y limitaciones del entorno interno, de tal manera el plan cantonal destina una cantidad de usos y estos están determinados en función de las fortalezas y debilidades del territorio; puede darse que ciertos usos tengan mayor ventaja de acogida que otros dependiendo del grado de fertilidad o calidad del suelo por lo tanto es una fortaleza, y por el contrario terrenos con fuertes pendientes y de mala calidad tienen restricciones de usos debido a esas debilidades. En función de estos parámetros se constituyen los diversos usos, siendo uno de ellos vocacional, otros serán permitidos sin limitaciones, con limitaciones, sometidos a evaluación de impacto ambiental y hasta prohibidos.

Pongamos la misma situación descrita en el párrafo anterior pero en una escala mucho mayor al suponer



que el costo del trigo a nivel mundial sube de precio, entonces que tendría que hacer el país frente a esta amenaza para poder seguir consumiendo sus derivados como el pan, ante esta situación se tendría que elaborar políticas que vayan en beneficio de la producción interna de trigo; lo que queremos decir con esto es que el destino de uso se decide en función de las oportunidades y de las amenazas, mientras tanto que los usos que están en el menú están definidos en función de las fortalezas y las debilidades, en efecto es en el entorno externo y el otro es en el entorno interno respectivamente, y en definitiva esas son las articulaciones que hay que ir haciendo.

En otro ejemplo, en materia de vialidad la articulación que debería darse entre el plan de vialidad provincial o más específicamente el plan de vialidad rural, es decir todas las vías que están en el área rural a excepción de las vías interregionales que son del gobierno regional y del Estado central, pues esta vialidad parroquial rural que planifique o

construya el gobierno provincial tiene que articularse con la vialidad urbana que está en manos del municipio, siendo esta una articulación **intrasectorial** por cuanto se da al interior del mismo sector. Específicamente la vialidad que construya un alcalde en una ciudad tiene que coordinar con el prefecto, para que la salida de la ciudad empate con la vía rural en las mismas condiciones (sección, capa de rodadura, señalización) por un lado, y por otro sería nefasto que la vía que viene desde la ciudad no coincida con la vía rural que conduce a un centro poblado, lo ideal y coherente desde el punto de vista técnico sería que éstas se enlacen en una sola intersección con una articulación adecuada conforme los diseños y necesidades, además debe quedar claro que la responsabilidad del gobierno municipal es al interior del límite y de éste hacia afuera es responsabilidad del gobierno provincial.

De acuerdo a los tipos de articulación entre niveles que han sido definidos por Pauta, es necesario que se detallen e inclusive que se señale como tienen



que resolverse todos los posibles casos de articulación que se pueden dar, y de ser posible llegar a plasmarlos en una especie de guía o reglamento, en el que se podría redactar mandatos como el siguiente: *la planificación de la vialidad parroquial rural a cargo del gobierno provincial y del gobierno parroquial rural deberá integrarse a la planificación de la vialidad urbana de todos los asentamientos que existan en el cantón, en términos de trazado.* Para este autor las articulaciones son temas de lógica consecuencia, es decir, son obvias, necesarias, razonadas y razonables, por lo tanto se tiene que ir buscando esas articulaciones en función de las determinaciones establecidas en el modelo territorial objetivo de un territorio en particular; por ejemplo en el modelo territorial objetivo urbano para el caso de la vialidad, este nivel de gobierno diseña las vías hasta los límites urbanos, y si el modelo territorial objetivo de la provincia está bien realizado y se ha articulado al modelo cantonal, estas vías deberían empezar y continuar desde donde terminan las vías diseñadas en el nivel cantonal,

bajo las mismas condiciones y criterios de diseño por lo menos hasta lograr una transición coherente.

Por consiguiente luego de haber expuesto los ejemplos citados, se ratifica que es a nivel del modelo territorial objetivo en donde tienen que producirse las articulaciones de los cinco niveles de planificación, para nuestro caso específico en los tres niveles (provincial, cantonal y parroquial rural); no es a nivel de la normativa del uso y ocupación del suelo, tampoco a nivel de los planes de inversiones y en general en los diversos planes sectoriales, porque todos estos corresponden a la ejecución ya que se realizan sobre los diseños que fueron establecidos en el modelo territorial objetivo, entonces los modelos territoriales objetivos son diseños y es a nivel de los diseños en donde se produce la articulación.

En conclusión se ha demostrado que para la articulación de los planes se considera la imagen objetivo y más específicamente la articulación entre

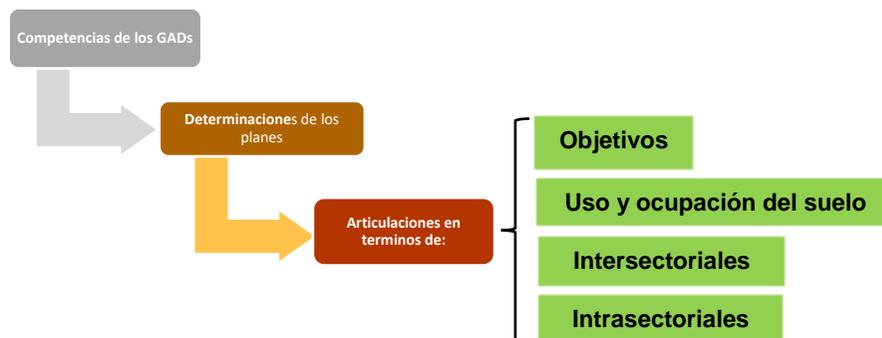


los modelos territoriales objetivos de los diferentes niveles de planificación territorial, como se observó en los ejemplos el MTO de la parroquia tiene que articularse al MTO del cantón en relación al tema del fomento de las actividades productivas comunitarias de carácter primario, y se lo realiza mediante un análisis de la competencia y su determinación para dar como resultado la articulación, entendiendo que

la determinación es producto de la competencia, también hay que mirar las competencias intersectoriales y las intrasectoriales porque de estas dependerán si las articulaciones son intersectoriales (entre sectores) o intrasectoriales (al interior de un mismo sector).

Gráfico N° 21

Ciclo de formación de las articulaciones



Fuente y Elaboración: Propia.2017

La articulación se da entre determinaciones de los planes, en el momento en el que se cumplen las determinaciones es cuando se produce la articulación, es decir que ambos niveles de gobierno ejercen sus competencias; entonces se puede afirmar que la articulación es la instancia en la cual los dos o más niveles de gobierno, simultáneamente y en el marco de la coordinación y cooperación ejercen sus competencias.

Las competencias se ejercen, cada gobierno cumple o ejerce sus competencias sin impedir que otros

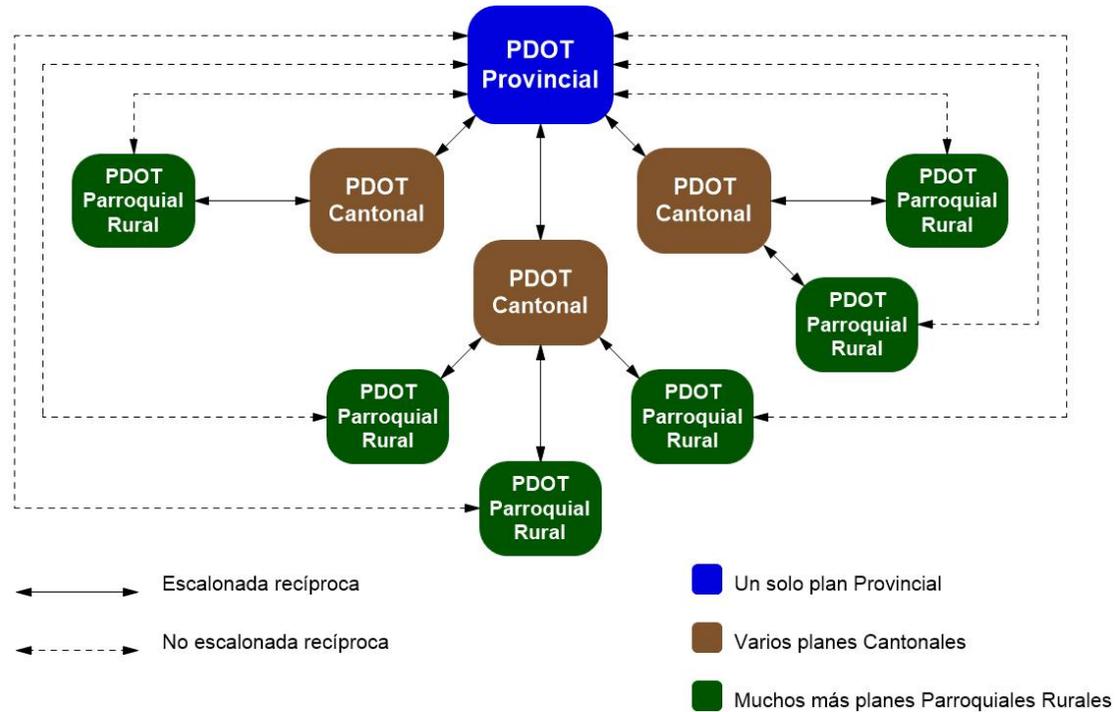
niveles de gobierno no ejerzan las suyas, sin embargo en la práctica no se acata tal disposición como en el caso de que la competencia de los municipios es regular el uso y ocupación del suelo, pero el gobierno central dispone que se haga la explotación en una zona que está identificada como de conservación, sucede que el nivel gobierno central está ejerciendo su competencia de explorar y aprovechar los recursos naturales no renovables, pero sin dejar que el nivel gobierno cantonal ejerza su competencia, lo ideal sería que los dos cumplan sus competencias y para que eso ocurra se necesita



la cooperación que esta estipulada en el Artículo 260 de la Constitución.

Para resolver ¿cómo debería producirse la articulación de los planes? se tiene que estudiar las articulaciones que manda la Constitución y llegar al detalle de cómo debe ser, en otras palabras es

operativizar la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, en definitiva resolver las articulaciones técnicas.

Gráfico N° 22**Esquema de las articulaciones que manda la Constitución**

Fuente y Elaboración: Propia. 2017

Según se aprecia en el gráfico la relación de abajo hacia arriba es siempre de uno a uno (Parroquia a Cantón, Cantón a Provincia, Parroquia Rural a Provincia), pero de arriba hacia abajo la relación es de uno a más de uno, ejemplo el plan provincial tiene

que articulare a todos los planes cantonales y también a todos los planes parroquiales.

Al considerar la relación de abajo hacia arriba, es decir de uno a uno se tiene los siguientes tipos de



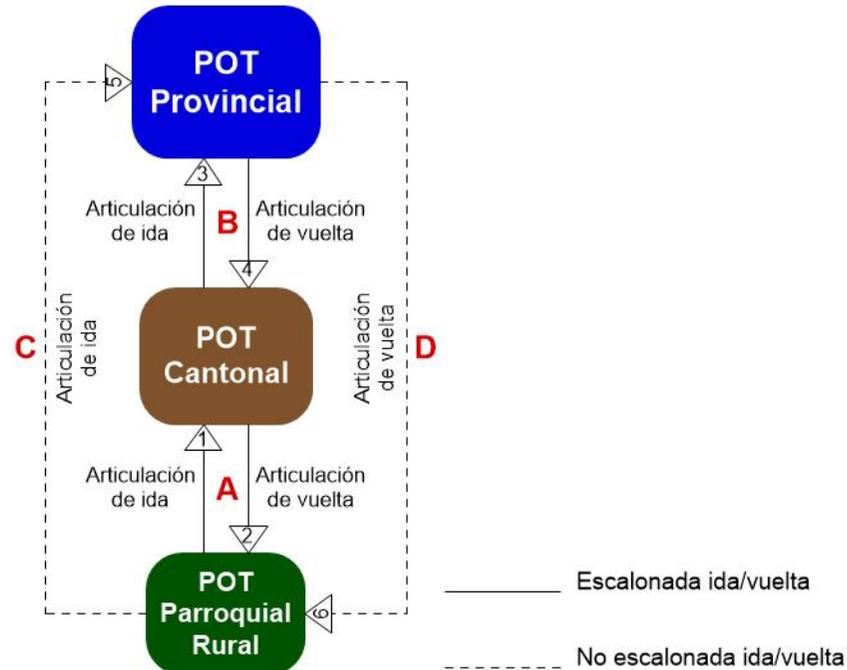
articulaciones entre los POT de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural: (Ver Gráfico N° 23).

- A. De ida (POT Parroquial Rural a POT Cantonal) y de vuelta (POT Cantonal a POT Parroquial Rural).
- B. De ida (POT Cantonal a POT Provincial) y de vuelta (POT Provincial a POT Cantonal).
- C. De ida (POT Parroquial Rural a POT Provincial).
- D. De vuelta (POT Provincial a POT Parroquial Rural).

En cada uno de estos cuatro tipos de articulaciones se tiene que ir analizando y desarrollando en términos de objetivos, de uso y ocupación del suelo, de competencias intersectoriales y competencias

intrasectoriales, constituyendo una propuesta para aplicarse en el instante que se realicen los planes y cuando alguien quiera ponerla en práctica.

Es necesario aclarar que la Constitución hace referencia tanto a la planificación del desarrollo como a los planes de ordenamiento territorial, por tal motivo cuando se refiere a las articulaciones que manda la Constitución se considera de manera conjunta como planes de desarrollo y ordenación territorial (PDOT), pero como la tesis refiere a los planes de ordenación territorial (POT), el contenido de ésta versa mayoritariamente refiriéndose al tema de la ordenación territorial.

Gráfico N° 23**Tipos de articulaciones entre los planes de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural**

Fuente y Elaboración: Propia. 2017

5.2.1.- Términos en los que se debe concretar la articulación de los planes de ordenación territorial.

Según la metodología planteada por Pauta la articulación de los planes de desarrollo y ordenación territorial es a nivel de la imagen objetivo que

corresponde al Plan de Desarrollo, donde considera las grandes directrices de desarrollo económico, social, político, cultural y ambiental; y esta imagen objetivo puesta en el territorio constituye el modelo territorial objetivo, que de conformidad con el mecanismo propuesto como contribución de esta



tesis está en el sentido de poner en evidencia las articulaciones en los siguientes términos:

i. Objetivos.- En el marco de los objetivos supremos y estratégicos generales de la ordenación territorial del Ecuador (por cuanto son tomados de la Constitución), cada plan define un sistema compatibilizado de objetivos estratégicos específicos, es decir los objetivos particulares; entonces la primera articulación debe ser a nivel de objetivos.

Cabe recalcar que se va a trabajar las articulaciones sobre todo en los temas de ordenación territorial, debido a la formación profesional y naturaleza de esta maestría; con respecto al tema del desarrollo por el momento se revisa lo estrictamente necesario pues es demasiado amplio y complejo.

No se podría concebir la articulación entre los planes de los diferentes niveles, si es que sus objetivos no están alineados y enmarcados en los objetivos supremos de tal manera que no haya contraposiciones sobre todo en lo

referente a la función o aptitud de sus territorios.

ii. Uso y ocupación del suelo.- El tema de la asignación del uso y ocupación del suelo es producto de la determinación de la vocación y capacidad de acogida del territorio, conjugada con las aspiraciones o modelo de desarrollo propuesto, es decir en función de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas; en donde operativamente el nivel cantonal es el que define la vocación de destino y ante esta disposición los niveles provincial y parroquial rural eligen el destino de uso de conformidad a lo señalado por el plan cantonal, concibiéndose de esta manera la articulación, previa coordinación entre los niveles de gobierno implicado.

iii. Intersectoriales.- Corresponde la articulación entre sectores de acuerdo a las competencias asignadas por la Constitución a



los diferentes niveles de gobierno, por ejemplo la junta parroquial establece un programa de fomento de producción agrícola comunitaria y se requiere que esa producción llegue a los mercados locales, en tal virtud el gobierno provincial deberá proveer o mejorar la vialidad para permitir que los productos lleguen a los compradores, aquí están interviniendo los sectores de la producción y vialidad.

- iv. Intrasectoriales.-** La articulación en términos intrasectoriales se producen cuando participan dos o más niveles de gobierno dentro de sus competencias e intervienen en un mismo sector, por ejemplo al gobierno provincial le compete fomentar las actividades productivas provinciales y a la junta parroquial le corresponde incentivar las actividades productivas comunitarias, entonces puede darse una integración y complementación entre estos dos niveles de

gobierno en función de la competencia que les asiste, ya que ambos están actuando en la misma línea que en este caso es el sector agro productivo.

Con todo esto se logra explicar, sustentar y demostrar el mecanismo de articulación de los planes de los niveles superiores e inferiores, después en la etapa de la gestión de los planes hay que hacer el seguimiento respectivo para verificar que se vaya cumpliendo la articulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

5.2.2.- Articulación horizontal como forma de mancomunidad.

Generalmente las articulaciones involucran a dos niveles de gobierno, no obstante se considera importante mencionar al menos por las experiencias dadas en nuestros territorios, que dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel sean estos superiores o inferiores se junten por



un tema de interés común y/o de beneficio mutuo, situación que también se encasilla dentro del tema de la articulación, pero en sentido horizontal o entre circunvecinos del mismo rango respecto de la organización del territorio. Este modo de cooperación está contemplado en la Constitución específicamente en el Artículo 243: “Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.”

Ahora bien para enfocarlo desde el mismo punto de vista que se aplicó en la propuesta del mecanismo de articulación de los planes de los niveles superiores e inferiores, es decir que el mancomunamiento debe ser consecuencia o resultado de las determinaciones del sistema de

ordenación territorial de sus respectivos planes establecidos por Pauta, específicamente en lo que respecta a la imagen objetivo y modelo territorial objetivo, tal y como se explicó, sustentó y demostró para los planes de distintos niveles. Por ejemplo, puede ser que dos juntas parroquiales en el marco de sus competencias se juntan para incentivar las actividades productivas comunitarias, en un mismo proyecto específico haciendo una mancomunidad. Este tema se respalda en el modelo conceptual de la ordenación territorial que utiliza el Dr. Gómez Orea²⁵ en su libro “Ordenación Territorial”; quién construye el Modelo Territorial a partir de las siguientes preguntas: ¿qué actividades?, ¿dónde se localizan? y ¿cómo se comportan?; en el ¿qué actividades? se desprende una serie de opciones de entre las cuales está la integración horizontal, y a su vez de estas se despliegan un listado de actividades que pueden ser asumidas en los mismos niveles territoriales, por consiguiente se genera la

²⁵ Figura I.16 Modelo conceptual de la Ordenación Territorial, perteneciente a la obra “Ordenación Territorial” del Dr. Domingo Gómez Orea, pág. 80 -81



complementariedad entre los territorios. La integración horizontal a la que hace referencia Gómez Orea en nuestra realidad se denomina mancomunidad, y ésta puede llevarse adelante y darse una articulación horizontal cuando sus modelos territoriales objetivos se gestionan para solventar propósitos de interés o beneficio común, en función de sus competencias,

5.3.- Identificación de las articulaciones configuradas en función de las determinaciones de los planes de OT de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

La adecuada denominación de las competencias exclusivas con fuertes incidencias territoriales nombradas como: “...competencias sectoriales o verticales, porque resultan “cortadas” por las competencias horizontales o globales y conforme se observará existe un reparto que responde a distintos

criterios, con una notable complejidad.” (Pauta Calle, 2013), pues para efectos del desarrollo de este punto se consideran integralmente las referidas a niveles provincial, cantonal y parroquial rural, por un lado y por otro se retoman también las determinaciones del sistema de ordenación territorial y urbanística integra del Ecuador formulada por el mismo autor para los planes de los tres niveles aludidos, elementos que han sido considerados como la base fundamental para la identificación de las articulaciones entre los planes, dado que se encuentran implícitas y en esta propuesta estas articulaciones de orden técnico se las hace explícitas.

Previo a resolver en detalle (articulaciones técnicas) todas y cada una de las articulaciones que señala la Constitución para los niveles de planificación provincial, cantonal y parroquial rural²⁶, es preciso

²⁶ En los textos del libro de Fernando Pauta se encuentran implícitas las articulaciones, en esta propuesta, estas articulaciones de orden técnico se las hace explícitas.



hacer los siguientes comentarios al respecto de los dos elementos que la configuran:

- La competencia exclusiva de carácter horizontal o global *regular el uso y ocupación de suelo urbano y rural* que la ostentan los gobiernos autónomos descentralizados municipales o cantonales, actúa como instrumento coordinador **articulador** de las determinaciones que racionalizan las intervenciones en los territorios de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales rurales.
- Respecto de la distribución de las competencias exclusivas sectoriales que inciden en los territorios y que son el fundamento para la formulación del modelo territorial objetivo, puesto que tal reparto se da en función de sus dimensiones territoriales y de acuerdo a los elementos del sistema territorial.
- La composición de las determinaciones del plan sigue las orientaciones metodológicas del Dr. Gómez Orea las que han sido adaptadas a la realidad ecuatoriana por el autor mencionado al final del párrafo, y que se ven plasmadas a través de los siguientes componentes: i) modelo territorial objetivo, ii) normativa reguladora del uso y ocupación del suelo, iii) programa de actuaciones positivas, y iv) medidas para la gestión del plan; los cuales como ya se indicó anteriormente están estrechamente vinculadas a las competencias ya asignadas (en función de sus dimensiones territoriales referidas a los aspectos o categorías del desarrollo humano para los diferentes niveles de organización territorial); “en el caso de los niveles desagregados se encuentran al momento parcialmente en manos de los respectivos gobiernos autónomos descentralizados en la figura de “competencias exclusivas constitucionales” y por tanto otras en poder



del Estado central. Es de esperar que no existan superposiciones de tales competencias, y que si éstas se producen, se complementen e integren en el territorio, en el marco de la ya mencionada coordinación y cooperación” (Pauta Calle, 2013).

5.3.1.- Articulaciones de orden técnico entre los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural.

Estas articulaciones se las considera de orden técnico, puesto que son producto de un proceso que parte de considerar las articulaciones que establece la Constitución, para luego analizar las determinaciones de los planes de OT de los diferentes niveles, específicamente en lo concerniente a los modelos territoriales objetivos de cada uno. En este sentido se fue observando las relaciones existentes entre las determinaciones de un nivel con el otro en relación a:

- Objetivos estratégicos específicos (OBJETIVOS)
- Medio físico, población y actividades y asentamientos e infraestructuras o canales de relación (USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO).
- Vínculo entre los sectores que intervienen (INTERSECTORIALES E INTRASECTORIALES).

Relaciones de acuerdo a los tipos de articulaciones establecidas anteriormente (Gráfico N° 23), llegando a explicitar y describir las articulaciones que se suscitan entre los planes, los que se sistematizan en los siguientes cuadros.

Pero previo a exponer los cuadros (Cuadros N° 6, 7 y 8) de las articulaciones entre los planes de OT de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural, se da a conocer los significados de los códigos utilizados en el mismo para una mejor comprensión, además se incluye en la parte de anexos los gráficos que contribuyen a comprender el proceso de las articulaciones de orden técnico.



A1: Esta delimitación se hace en función de estas categorías de ordenación territorial. La localización y el destino de uso que finalmente se asigne en el MTO provincial y parroquial rural deberá enmarcarse en las áreas del nivel de uso correspondiente a la zona de explotación y expansión establecida en el MTO cantonal, es decir deberá coincidir con la vocación de destino (Gráfico N° 24 y Gráfico N° 32).

A2: Tomará en cuenta lo establecido en el POT cantonal para las áreas según categorías de ordenación a las que correspondan. El destino de uso que finalmente se asigne en el MTO parroquial rural y provincial en función de las oportunidades y amenazas, deberá coincidir con la vocación de destino que se establece en el MTO cantonal (Gráfico N° 25 y Gráfico N° 33).

A3: La localización de equipamientos o instalaciones de alcance parroquial y provincial observarán las determinaciones del POT Cantonal y

PGOU en lo que respecta al MTO para que garantice su integración de conformidad con el uso de suelo asignado en las zonas de explotación, es decir se ratificará su ubicación en función de la correspondencia entre la vocación de destino y el destino de uso (Gráfico N° 26 y Gráfico N° 34).

A4: Su trazado y ordenación observará las determinaciones del POT Cantonal en lo referente a las unidades territoriales del medio físico involucrado, y cuando fuera el caso de los PGOU sobre todo para que los diseños de los enlaces e intersecciones sean técnicamente adecuados de tal manera que garantice su integración y una transición técnicamente apropiada (Gráfico N° 27 y Gráfico N° 35).

A5: Esta delimitación se hace en función de estas categorías de ordenación territorial (Gráfico N° 28).

A6: Los usos de suelo o destino de uso que establece el MTO del plan Provincial se asignan en



función de la vocación de destino (listado de usos) que determina el MTO del plan Cantonal (Gráfico N° 29).

A7: Las determinaciones del plan cantonal tienen la condición de vinculantes en los niveles de planificación superior e inferior. En referencia a la estructuración de los asentamientos poblacionales, estos deberán observar las zonas de conservación, explotación y expansión, así como los lineamientos de orden superior; y lo primordial el destino de uso final asignado por el MTO provincial deberá coincidir con la vocación de destino (Gráfico N° 30).

A8: Las determinaciones del plan cantonal tienen la condición de vinculantes en los niveles de planificación superior e inferior, por lo tanto su localización observará las determinaciones del POT Cantonal y PGOU en lo que respecta al MTO, para que garantice su integración de conformidad con el uso de suelo asignado para las zonas de explotación, es decir se ratificará su ubicación en

función de la correspondencia entre la vocación de destino y el destino de uso (Gráfico N° 31).

Códigos de las articulaciones:

A1 = Articulación 1. Tipo A, C y D.

A2 = Articulación 2. Tipo A, C y D.

A3 = Articulación 3. Tipo A, C y D.

A4 = Articulación 4. Tipo A, C y D.

A5 = Articulación 5. Tipo B.

A6 = Articulación 6. Tipo B.

A7 = Articulación 7. Tipo B.

A8 = Articulación 8. Tipo B.

Adicionalmente es necesario conocer los sectores en los que se encasillan las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT, para lo cual se hace esta propuesta en base a las competencias exclusivas que tienen incidencia en el territorio. En fin las articulaciones entre competencias inter e intrasectoriales se deben ir encontrando o solucionando según se requieran y en función de cada modelo territorial objetivo. En el cuadro que se



expone a continuación se ha establecido el sector en el que actúa la competencia por medio de su determinación, permitiendo identificar los siguientes sectores: vialidad, producción, infraestructura, infraestructura y servicios, conservación y explotación de recursos naturales no renovables (Ver Cuadro N° 5).



Cuadro N° 5

**Principales sectores en los que se enmarcan las determinaciones referidas al MTO,
según competencias exclusivas sectoriales con incidencia territorial**

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SECTORIALES CON INCIDENCIA TERRITORIAL	DETERMINACIONES REFERIDAS AL MTO	SECTOR EN EL QUE SE ENMARCA
Gobiernos Provinciales (Constitución Artículo 263)	2.- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.	El trazado, ordenación, construcción de la red vial rural.	Validad
	3.- Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.	Dimensionamiento y localización de obras e instalaciones.	Infraestructura
	5.- Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.	Ordenación e inventario de la red de riego existente, mejoramiento y dotación de la infraestructura.	Infraestructura
	6.- Fomentar la actividad agropecuaria.	Delimitación y asignación de usos de suelo en las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de las actividades productivas agropecuarias de alcance provincial.	Producción
	7.- Fomentar las actividades productivas provinciales.	Dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamientos.	



NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SECTORIALES CON INCIDENCIA TERRITORIAL	DETERMINACIONES REFERIDAS AL MTO	SECTOR EN EL QUE SE ENMARCA
Gobiernos Municipales (Constitución Artículo 264)	3.- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.	El trazado, ordenación, construcción de la red vial urbana.	Vialidad
	4.- Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.	La ordenación de las redes fundamentales para la provisión de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/ sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones y de otras redes de servicios públicos.	Infraestructura y servicios
	6.- Planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de su territorio cantonal.	Establecimiento de reservas de suelo para equipamientos e instalaciones.	Infraestructura
	7.- Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.		Infraestructura
	8.- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.	Identificación, localización e inventario del patrimonio arquitectónico cultural del cantón.	Conservación
	10.- Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.	Ordenación, trazado y mejoramiento de la red vial del territorio rural cantonal que dan acceso a: playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.	Vialidad
	11.- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.		Vialidad
	12.- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.	Delimitación de áreas según categorías de ordenación territorial para el control de la explotación.	Explotación de recursos naturales no renovables
	13.- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	Establecimiento de reservas de suelo para equipamientos e instalaciones.	Infraestructura y servicios



NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SECTORIALES CON INCIDENCIA TERRITORIAL	DETERMINACIONES REFERIDAS AL MTO	SECTOR EN EL QUE SE ENMARCA
Gobiernos Parroquiales Rurales (Constitución Artículo 267)	2.- Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.	Dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamientos nuevos o instalaciones destinados a fomentar las actividades productivas comunitarias.	Infraestructura
	3.- Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.	El trazado y ordenación de la red vial parroquial rural.	Vialidad
	4.- Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.	Delimitación y asignación de usos de suelo en las unidades territoriales seleccionadas con la finalidad de fomentar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias primarias . Dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamientos.	Producción

Elaboración: Propia. 2017



Cuadro N° 6

Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del plan de OT del nivel Provincial con el Cantonal y Parroquial Rural

MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PROVINCIAL								
MEDIO FÍSICO								
DETERMINACIONES POT PROVINCIAL	ARTICULACIONES							
	POT PARROQUIAL RURAL				POT CANTONAL			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
Delimitación de las unidades territoriales para el fomento de las actividades productivas agropecuarias de alcance provincial (Constitución. Artículo 263. Numerales 1, 6,7).	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A1	Producción - Infraestructura	Producción - Producción	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A5	Producción - Infraestructura	-
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES								
Asignación de usos del suelo a las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de la producción agropecuarias de alcance provincial (Destino de uso) (Constitución. Artículo 263. Numerales 1, 6,7).	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A2	Producción - Infraestructura	Producción - Producción	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A6	Producción - Infraestructura y servicios	-



MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PROVINCIAL								
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN								
DETERMINACIONES POT PROVINCIAL	ARTICULACIONES							
	POT PARROQUIAL RURAL				POT CANTONAL			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
EQUIPAMIENTOS: Dimensionamiento de reservas de suelo para equipamientos nuevos o ampliaciones de instalaciones para los sistemas de riego y en general para el fomento de las actividades productivas agropecuarias de alcance provincial, inclusive se designará la posible localidad en donde deba emplazarse (Constitución. Artículo 263. Números 1, 5, 6,7).	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A3	Infraestructura - Producción; Infraestructura - Vialidad	Infraestructura - Infraestructura	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A8	Infraestructura - Vialidad	Infraestructura - Infraestructura
VIALIDAD: El trazado y ordenación de la red vial de carácter provincial o intercantonal, como la cantonal o interparroquial rural, sus enlaces y conexiones a otras redes viales, así como a los asentamientos urbanos y rurales de la provincia (Constitución. Artículo 263. Números 1 y 2)	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A4	Vialidad - Producción	Vialidad - Vialidad	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A4	Vialidad - Infraestructura; Vialidad - Conservación; Vialidad - Explotación de recursos naturales no renovables	Vialidad - Vialidad

Elaboración: Propia 2017



Cuadro N° 7

Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del plan de OT del nivel Cantonal con el Parroquial Rural y Provincial

MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL								
MEDIO FÍSICO								
DETERMINACIONES POT CANTONAL	ARTICULACIONES							
	POT PARROQUIAL RURAL				POT PROVINCIAL			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
Delimitación de áreas según categorías de ordenación territorial, identificadas a partir de las unidades territoriales en donde se conjugan las expresiones y procesos del medio físico, de acuerdo a la capacidad de acogida para los usos existentes y potenciales. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A1	Comnservación - Vialidad ; Explotación de recursos naturales no renovables - Vialidad	-	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Especifico	A5	Conservación - Vialidad; Explotación de recursos naturales no renovables - Vialidad	-
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES								
Asignación de usos de suelo para actividades productivas secundarias y terciarias que se localicen en los asentamientos urbanos del Cantón (vocación de destino) (Constitución. Artículo 264. Numera 1).	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A2	Conservación - Infraestructura	Infraestructura - Infraestructura	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Especifico	A6	-	Infraestructura - Infraestructura



MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL								
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN								
DETERMINACIONES POT CANTONAL	ARTICULACIONES							
	POT PARROQUIAL RURAL				POT PROVINCIAL			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
<p>ASENTAMIENTOS: La estructuración de los asentamientos poblacionales a nivel cantonal está conformada jerárquicamente, es decir según sus roles, funciones y hasta los tamaños de población; a la cabeza está la o las unidades espaciales de mayor rango (cabecera cantonal), luego vienen los asentamientos urbanos menores (cabeceras de las parroquias rurales), y por último están las centralidades mínimas (anejos, recintos, comunidades o comunas) (Constitución. Artículo 264. Numera 1).</p>	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	-	Vialidad - Producción	Vialidad - Vialidad	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A7	Vialidad - Producción	Vialidad - Vialidad
<p>EQUIPAMIENTOS: Establecimiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinados a solventar las competencias vinculadas al tema, incluye la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes (Constitución. Artículo 264. Numera 1, 4, 6, 7 y 13).</p>	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A3	Infraestructura y servicios - Vialidad; Infraestructura y servicios - Producción	Infraestructura - Infraestructura	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A8	Infraestructura y servicios - Vialidad; Infraestructura y servicios - Producción	Infraestructura - Infraestructura
<p>VIALIDAD: Ordenación de la red vial urbana en términos de su trazado y características y sus enlaces con las redes viales parroquial rural, cantonal, e inclusive la vialidad provincial y regional, definidas al detalle en los PGOU (Constitución. Artículo 264. Numerales 1 y 3).</p>	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A4	Vialidad - Producción; Vialidad - Infraestructura	Vialidad - Vialidad	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A4	Vialidad - Producción; Vialidad - Infraestructura	Vialidad - Vialidad

Elaboración: Propia 2017



Cuadro N° 8

Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del plan de OT del nivel Parroquial Rural con el Cantonal y Provincial

MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL								
MEDIO FÍSICO								
DETERMINACIONES POT PARROQUIAL RURAL	ARTICULACIONES							
	POT CANTONAL				POT PROVINCIAL			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
Delimitación de las unidades territoriales con la finalidad de fomentar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias primarias conjuntamente con la preservación de la biodiversidad. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 4)	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A1	Producción - Vialidad; Producción - Infraestructura y servicios	-	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A1	Producción - Vialidad	Producción - Producción
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES								
Asignación de usos de suelo a las unidades territoriales seleccionadas para impulsar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias primarias conjuntamente con la preservación de la biodiversidad (Destino de uso) (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 4).	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A2	Producción - Vialidad; Producción - Infraestructura y servicios	-	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A2	Producción - Vialidad	Producción - Producción



MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL								
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN								
DETERMINACIONES POT PARROQUIAL RURAL	ARTICULACIONES							
	POT CANTONAL				POT PROVINCIAL			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
EQUIPAMIENTOS: Dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamientos nuevos o instalaciones propias de este plan y para los destinados a fomentar las actividades productivas comunitarias, tanto en el área urbano parroquial como en el área rural parroquial. (Constitución. Artículo 267. Números 1, 2 y 4)	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A3	Infraestructura - Vialidad	Infraestructura - Infraestructura	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A3	Infraestructura - Producción; Infraestructura - Vialidad	Infraestructura - Infraestructura
VIALIDAD: El trazado y ordenación de la red vial parroquial rural incluyendo la conexión entre anejos, comunidades o recintos, enlaces con las otras redes viales (urbanas y rurales), especialmente a las de los asentamientos urbanos. (Constitución. Artículo 267. Números 1 Y 3).	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A4	Infraestructura - Vialidad	Vialidad - Vialidad	Objetivos Estratégicos Generales - Objetivos Estratégicos Específicos	A4	Producción - Vialidad; Infraestructura - Vialidad	Vialidad - Vialidad

Elaboración: Propia 2017



5.4.- Análisis de caso.

Con la finalidad de poner en práctica y evidenciar la aplicación de lo planteado en el presente trabajo, se ha examinado los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de la Provincia del Azuay, del Cantón Cuenca y de la Parroquia Rural Turi, particularmente las determinaciones referidas a sus modelos territoriales planteados en sus respectivas propuestas, para analizar si fueron realizadas tomando en cuenta las articulaciones previstas en la Constitución.

5.4.1.- Directrices del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay.

La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay fue aprobada mediante Ordenanza el 18 de agosto del 2015; en la parte concerniente a la propuesta menciona que: “se

articula con los diferentes niveles de planificación del territorio, dando cumplimiento a lo establecido en el Art 12. del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas...”²⁷, es decir con el Plan Nacional del Buen Vivir, adicionalmente indica que se enmarca en el modelo establecido por la Estrategia Territorial Nacional a través de los lineamientos de la Agenda Zonal para la Región 6, estos instrumentos definen las grandes líneas de acción y el rol de la provincia dentro de la región, es decir una articulación con el nivel superior.

“Objetivo General de la Propuesta:

Propiciar un desarrollo equilibrado del Azuay, mediante la implementación de políticas, programas y proyectos tendientes a fomentar la producción, impulsar una estructura productiva competitiva, garantizando el acceso al agua de riego y generar condiciones adecuadas para la disminución de inequidades, en un ambiente sano respetando los

²⁷ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay Actualizado 2015 – 2030. Pág. 205



derechos de la naturaleza, en concordancia con los objetivos y lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir y en articulación a la planificación de los distintos niveles de Gobierno con injerencia en el territorio provincial”²⁸.

El Modelo Territorial Propuesto por este plan “busca promover un modelo de crecimiento equilibrado para toda la provincia, lo cual incluye la necesidad de discutir y plantear nuevas formas de administración y financiamiento del desarrollo local. Un instrumento esencial es la descentralización y desconcentración, como redistribución de recursos y como mecanismo apto para revertir el funcionamiento excesivamente centralizado del desarrollo provincial, promoviendo también el desarrollo de los espacios locales. Es muy importante avanzar hacia procesos que no pierdan de vista el conjunto de la provincia; el centro, los nodos hoy consolidados y los futuros nodos que se desarrollarán en la red territorial”. También

propone un sistema de asentamientos poli-céntrico jerarquizado, que estructure y fortalezca las áreas desarticuladas en función de sus déficit y potencialidades. En cuanto a la movilidad y conectividad se propone mejorarla sustancialmente. Considera las ciudades como receptores de población migrante lo cual influye en la demanda de equipamientos, servicios básicos, vivienda, transporte y redes de comunicación, así como también la solución de problemas de movilidad, de saneamiento y preservación del ambiente, ante lo cual se debe prever y controlar el crecimiento de asentamientos humanos en zonas no aptas y vulnerables.

Esta propuesta de ordenamiento territorial exige la formulación de políticas públicas con criterio estratégico del territorio, que necesariamente responda a acuerdos entre todos los niveles de gobierno.

²⁸ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay Actualizado 2015 – 2030. Pág. 211



Uso y ocupación del suelo:

La clasificación del territorio provincial pretende lograr una adecuada distribución de las actividades que responde a los objetivos y proyectos del plan, bajo la coordinación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales. Los Niveles de Uso Propuestos, para la provincia corresponden a: **Protección, Conservación, Recuperación, Producción, Industrial y Urbano** (PDOT Azuay, 2015).

5.4.2.- Directrices del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca.

La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay fue aprobada el 13 de marzo del 2015; de acuerdo a lo dispuesto en la resolución del Consejo Nacional de Planificación No. 003- 2014-CNP, el GAD Municipal del Cantón Cuenca ha desarrollado la actualización del PDOT

incluyendo información oficial y actualizada lo cual permitió establecer una propuesta articulada con los lineamientos y objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 y la Agenda Zonal 6, tal y como manda la legislación nacional²⁹.

Propuesta:

La propuesta desarrollada en la actualización del PDOT del cantón Cuenca surgió de un proceso de planificación participativa, donde se involucró a la ciudadanía en los procesos de socialización, retroalimentación, validación o rendición de cuentas, obteniendo como resultado una propuesta conjunta e integral con los actores del desarrollo (PDOT Cuenca, 2015).

“Objetivos estratégicos de desarrollo:

- Sistema biofísico.- Garantizar la sostenibilidad ambiental estableciendo como principio la corresponsabilidad pública,

²⁹ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Actualización 2015. Tomo 2. Pág. 18



comunitaria y privada en la gestión de los recursos naturales.

- Sociocultural.- Promover el Desarrollo Humano de la población a través de la atención integral de los ciudadanos y ciudadanas con énfasis en los grupos de atención prioritaria, generando condiciones para el ejercicio pleno de derechos con el fin de disminuir la inequidades territoriales, interculturales, intergeneracionales y de género. Garantizar el ejercicio de los derechos culturales, el acceso a la cultura y el disfrute pleno de la vida cultural del cantón.
- Sistema económico.- Fortalecer el desarrollo productivo cantonal articulando los tres sectores: público, privado y popular, y solidario con los principios del sistema económico social y solidario.
- Asentamientos humanos.- Promover el acceso equitativo e integral de la población a

los servicios básicos, infraestructuras, equipamientos, así como al espacio público y patrimonial.

- Movilidad, energía y conectividad.- Contribuir a mejorar la conectividad cantonal, optimizando la accesibilidad y el uso de los diferentes modos de transporte; así como también, promover la dotación de infraestructura de telecomunicaciones y el uso y producción de energías renovables y alternativas.
- Político institucional y de participación.- Fortalecer las capacidades institucionales del ámbito público, los procesos de gobernanza, el poder popular, la participación ciudadana y la descentralización.”³⁰

Modelo territorial propuesto:

Los Niveles de Uso Propuestos para el medio físico en el territorio cantonal son: **Conservación,**

³⁰ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Actualización 2015. Tomo 2. Pág. 23



Recuperación, Conservación Activa – Utilización Sostenible, Producción, Expansión. Además forman parte de este modelo la propuesta de la red de asentamientos y la definición del sistema de movilidad y conectividad,

5.4.3.- Directrices del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Rural Turi.

La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD Parroquial de Turi se aprobó para este nuevo período de gobierno 2014 – 2019, según como lo establece la legislación vigente. Resalta que los mecanismos de articulación establecidos por el nivel parroquial consideran una coordinación fuerte con el Municipio de Cuenca y con el Gobierno Provincial del Azuay, en especial en el tema de resolución de conflictos limítrofes y sobre todo para trabajar en las competencias que involucra

a ambos niveles de gobierno (provincial y cantonal), de sobre manera en los aspectos ambientales y vialidad³¹.

“Objetivos estratégicos de desarrollo:

- Componente biofísico.- Contribuir a la protección de los recursos naturales como estrategia de la sostenibilidad ambiental parroquial.
- Componente socio cultural.- Promover el Desarrollo Social y Cultural de la Parroquia a través del fortalecimiento organizacional y en especial atención a los grupos prioritarios.
- Componente económico.- Desarrollar la economía local de acuerdo a la vocación turística, artesanal y productiva del territorio y de manera sostenible y sustentable con el medio ambiente.
- Componente asentamientos humanos.- Mejorar la calidad de vida de la población a

³¹ Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD parroquial de Turi. Actualización 2015. Pág. 237



través de la dotación de los servicios básicos y espacios de recreación.

- Componente movilidad.- Impulsar la implementación de las TIC's. Mejorar las condiciones de alumbrado público en las comunidades. Mejorar la infraestructura del transporte.
- Componente político institucional.- Fortalecer las capacidades institucionales y la participación ciudadana en la parroquia.”³²

Modelo territorial deseado al 2030:

El modelo de desarrollo propuesto propicia la potenciación de las capacidades económico productivas, ambientales, sociales y culturales, articuladas al Plan Nacional del Buen Vivir, Estrategia Territorial Nacional y PDOT del cantón Cuenca 2015.

Los niveles de uso propuestos para el territorio parroquial de Turi han sido retomados de los niveles

de uso asignados en el PDOT del cantón Cuenca, debido a que es competencia del GAD cantonal ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo dentro del cantón, dichos niveles de uso son: **Conservación, Recuperación, Producción, Expansión** (PDOT Turi, 2015).

5.4.4.- Resumen de objetivos estratégicos y de sus modelos territoriales de los PDOT contemplados.

Con la finalidad de concebir de manera simplificada y conjunta los objetivos estratégicos y los modelos territoriales (uso y ocupación del suelo) de los planes de los tres niveles considerados, se presentan los siguientes cuadros que permiten observar las concordancias y discordancias en estas determinaciones, las cuales están plasmadas en los documentos respectivos (PDOT) de cada nivel de gobierno.

³² Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD parroquial de Turi. Actualización 2015. Pág. 283



Cuadro N° 9

Objetivos Estratégicos Específicos por sistema, según nivel de gobierno

Sistema	Objetivos Estratégicos Específicos		
	PDOT de la Provincia del Azuay	PDOT del Cantón Cuenca	PDOT de la Parroquia Turi
Biofísico	Impulsar la calidad ambiental, la conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales y de la biodiversidad de la Provincia, con el fin de ofrecer bienes y servicios ambientales en calidad y cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de la población actual y futura.	Garantizar la sostenibilidad ambiental estableciendo como principio la corresponsabilidad pública, comunitaria y privada en la gestión de los recursos naturales.	Contribuir a la protección de los recursos naturales como estrategia de la sostenibilidad ambiental parroquial.
Sociocultural	Fomentar el desarrollo humano de la población, mediante la inclusión, la cohesión social, la convivencia pacífica y la atención de los grupos prioritarios y en riesgo, con la finalidad de disminuir las inequidades, erradicar la discriminación y violencia ayudando a mejorar la calidad de vida de la población de la provincia.	Promover el Desarrollo Humano de la población a través de la atención integral de los ciudadanos y ciudadanas con énfasis en los grupos de atención prioritaria, generando condiciones para el ejercicio pleno de derechos con el fin de disminuir las inequidades territoriales, interculturales, intergeneracionales y de género. Garantizar el ejercicio de los derechos culturales, el acceso a la cultura y el disfrute pleno de la vida cultural del cantón.	Promover el Desarrollo Social y Cultural de la Parroquia a través del fortalecimiento organizacional y en especial atención a los grupos prioritarios.
Económico	Mejorar la calidad de vida de la población, consolidando un sistema económico social, solidario y competitivo, de forma sostenible que permita el acceso pleno al empleo, la diversificación productiva, la seguridad alimentaria, la innovación, los emprendimientos, en respeto pleno de la diversidad, los entornos naturales y la vocación de los territorios.	Fortalecer el desarrollo productivo cantonal articulando los tres sectores: público, privado y popular, y solidario con los principios del sistema económico social y solidario.	Desarrollar la economía local de acuerdo a la vocación turística, artesanal y productiva del territorio y de manera sostenible y sustentable con el medio ambiente.
Asentamientos Humanos	Propiciar un modelo policéntrico de asentamientos humanos a nivel provincial, articulado y complementario a fin de corregir la centralización generada por la ciudad de Cuenca, y en equilibrio con los derechos humanos, de la naturaleza, y articulados y conectados con un sistema vial eficiente.	Promover el acceso equitativo e integral de la población a los servicios básicos, infraestructuras, equipamientos, así como al espacio público y patrimonial.	Mejorar la calidad de vida de la población a través de la dotación de los servicios básicos y espacios de recreación.
Movilidad, energía y conectividad	Gestionar la vialidad de la provincia de manera sustentable financieramente, eficiente técnicamente, dirigida a zonas de mayor capacidad productiva y solidaria con las necesidades de los sectores sociales.	Contribuir a mejorar la conectividad cantonal, optimizando la accesibilidad y el uso de los diferentes modos de transporte; así como también, promover la dotación de infraestructura de telecomunicaciones y el uso y producción de energías renovables y alternativas.	Impulsar la implementación de las TIC's. Mejorar las condiciones de alumbrado público en las comunidades. Mejorar la infraestructura del transporte.
Político institucional	Afianzar una gestión pública inclusiva, oportuna, eficiente, eficaz y de excelencia, desarrollando capacidad institucional, instaurando modelos de cogobierno e impulsando procesos de descentralización, autonomía e integración regional.	Fortalecer las capacidades institucionales del ámbito público, los procesos de gobernanza, el poder popular, la participación ciudadana y la descentralización.	Fortalecer las capacidades institucionales y la participación ciudadana en la parroquia.

Fuente: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial del Azuay, Cantonal Cuenca y Parroquial Rural Turi

Elaboración: Propia. 2018



Cuadro N° 10

Categorías de Ordenación Territorial clasificadas por nivel de uso, según nivel de gobierno

MODELOS TERRITORIALES PROPUESTOS			
	Niveles de Gobierno		
	PDOT de la Provincia del Azuay	PDOT del Cantón Cuenca	PDOT de la Parroquia Turi
Niveles de uso	Protección, Conservación, Recuperación, Producción, Industrial y Urbano	Conservación, Recuperación, Conservación Activa - Utilización Sostenible, Producción, Expansión	Conservación, Recuperación, Producción, Expansión
Protección	Categorías de Ordenación Territorial		
	a.1) Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales (APGS), a.1) Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas (APC), a.1) Áreas Protegidas Privadas (APPRI), a.1.1) El Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) donde están las Áreas de Protección Estatal como el Parque Nacional El Cajas y Área de Recreación Quimsacocha.		
Conservación	a.3) Áreas de Conservación Natural: Páramo, Vegetación Herbácea - Arbustiva y Bosques Nativos. a.4) Áreas de Conservación Activa.	a.1) Espacios Naturales Protegidos: -Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), -Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales (APGS), - Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas (APC), -Áreas Protegidas Privadas (APPRI). a.1.1) Espacios Naturales Protegidos por el Estado (PANE), -Parque Nacional El Cajas, - Área de Recreación Quimsacocha. a.1.2) Espacios Naturales Protegidos por el GAD Municipal (APGS). a.2) Espacios Naturales de Importancia Ecológica Afectados por Proyectos Estratégicos del Estado. a.3) Áreas de conservación natural: -Páramo, -Páramo de almohadilla, - Vegetación nativa, -Áreas de conservación de cauces de ríos, quebradas o cualquier curso de agua y lagunas, - Áreas de conservación por aporte hídrico. a.4) Áreas de Conservación del Patrimonio Cultural.	a.1) Áreas de conservación natural: -Vegetación nativa, - Áreas de conservación de cauces de ríos, quebradas o cualquier curso de agua y lagunas. a.2) Áreas de Conservación del Patrimonio Cultural.
Recuperación	b.1) Áreas de Recuperación para Conservación Natural. b.2) Áreas de Recuperación para Conservación Activa.	b.1) Áreas de Recuperación ambiental.	b.1) Áreas de Recuperación ambiental.
Conservación Activa - Utilización Sostenible		c.1) Áreas de uso sostenible. c.2) Asentamientos en Áreas de Importancia Ecológica.	
Producción	d) Áreas de Producción	d.1) Áreas Agropecuarias. d.2) Áreas pecuarias. d.3) Áreas para sistemas Silvopastoriles. d.4) Áreas con Sistemas Agroforestales y Cultivos.	d.1) Áreas Agropecuarias. d.2) Áreas pecuarias. d.3) Áreas para sistemas Silvopastoriles. d.4) Áreas con Sistemas Agroforestales y Cultivos.
Industrial	e.1) Áreas Industriales		
Urbano - Expansión	e.2) Áreas Pobladas	e.1) Áreas de expansión urbana. e.2) Áreas Industriales	e.1) Áreas de expansión urbana.
	PDOT de la Provincia del Azuay	PDOT del Cantón Cuenca	PDOT de la Parroquia Turi

Fuente: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial del Azuay, Cantonal Cuenca y Parroquial Rural Turi

Elaboración: Propia. 2018



5.4.5.- Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Provincial del Azuay con el plan Cantonal de Cuenca y el plan Parroquial Rural de Turi.

Las articulaciones identificadas se muestran en el Cuadro N° 11 (PDOT Azuay, 2015) (PDOT Cuenca, 2015) (PDOT Turi, 2015).

5.4.5.1.- Articulaciones con el POT Parroquial Rural de Turi.

a) Medio físico:

Objetivos.- Apuntalar y contribuir a la conservación de los recursos naturales.

Uso y ocupación del suelo.- El plan provincial del Azuay indica que los niveles de uso y COT presentados son los que establece el GAD de Cuenca. En el plan parroquial las COT son retomadas del plan cantonal de Cuenca porque le asiste la competencia, por lo tanto se concibe la articulación.

Intersectoriales.- El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente biofísico: "promover la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas", "fortalecer la gestión sustentable de los recursos naturales", "fortalecer la cultura ambiental institucional".

Las acciones que el plan parroquial de Turi establece básicamente están enfocadas a "fomentar prácticas de conservación en la parroquia", que apoya a la protección de los recursos naturales, más no hace mención alguna de enfoque al sector productivo que requiera la dotación o mejora de alguna infraestructura. No se indica programas y proyectos específicos que requieran algún tipo de infraestructura que apunte al fomento de la producción.

Intrasectoriales.- El plan provincial del Azuay propone como política "promover la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas", y de acuerdo a la clasificación de los sectores en los que se enmarca las determinaciones del MTO realizado



en el Cuadro N° 5 esta acción pertenece al sector de la producción (se supone que su aplicación es a nivel de toda la provincia).

Las acciones que el plan parroquial de Turi establece básicamente están enfocadas a "fomentar prácticas de conservación en la parroquia", que apoya a la protección de los recursos naturales, más no hace mención alguna de enfoque al sector productivo, por lo tanto no hay articulación.

b) Población y actividades:

Objetivos.- Dotar de servicios básicos y espacios de recreación.

Uso y ocupación del suelo.- El plan parroquial de Turi retoma la asignación de usos de suelo y actividades del plan cantonal de Cuenca, esto es: principales, compatibles, condicionadas y prohibidas. Por el contrario el plan provincial no hace mención respecto de asignar los usos de suelo y actividades. En este componente no establece articulación.

Intersectoriales.- El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente económico: "impulsar la competitividad industrial y artesanal", "fomentar la soberanía alimentaria desarrollando capacidades agropecuarias", "promover y fortalecer emprendimientos comunitarios generadores de pleno empleo"; no se indica cuáles son la entidades con las que se ejecuten estas acciones.

El plan parroquial de Turi en el componente de asentamientos humanos determina la política de: "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura", en el componente económico productivo determina la política de: "fortalecer pequeñas y medianas industrias manufactureras, artesanales y agropecuarias de la parroquia a través de cursos y talleres"; estas políticas no establecen como corresponsables de la acción al gobierno provincial con quien tienen incumbencia en la competencia.



Intrasectoriales.- No hacen mención de las entidades con las que ejecutarán las acciones de sus políticas.

c) Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. EQUIPAMIENTOS:

Objetivos.- En relación a este elemento de las determinaciones de los dos niveles no establece articulación alguna.

Uso y ocupación del suelo.- El plan provincial del Azuay en el ítem "Propuesta de Riego" señala que: "A fin de mantener coherencia en el territorio con la propuesta de categorías de ordenación, la propuesta de riego deberá ser planificada y ejecutada a fin de cubrir las necesidades de las zonas establecidas con categorías de producción agrícola y ganadera, ajustándose también a las propuestas cantonales en este sentido." De acuerdo al Modelo de Gestión definido por el estudio Territorio y Descentralización, competencia Riego y Drenaje, las Juntas Parroquiales Rurales deben de participar en la

formulación de la política pública, apoyo y promoción de mecanismos para solución de conflictos.

El Plan Provincial de Riego considera el PDOT Provincial del Azuay y el Plan Nacional de Riego, en conjunto con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Subsecretaría de Riego y Drenaje, Subsecretaría de tierras, juntas de regantes, entre otros.

En la propuesta del plan cantonal de Cuenca establece a la parroquia de Turi como Área de protección y turismo cultural, categorizada como un "nodo de parroquia", en donde se podrán contar con equipamientos estratégicos para el Cantón y de ser el caso de alcance provincial o zonal, por supuesto con la respectiva justificación. En este tema no se establece una articulación concreta entre estos dos niveles.

Intersectoriales e Intrasectoriales.- El plan provincial del Azuay no establece políticas específicas en el tema de asentamientos humanos porque considera que es transversal a los otros ejes



de su propuesta, entonces no refiere a la infraestructura necesaria para fomento de las actividades productivas. Más bien en el componente económico dentro del eje de modelo social de la producción, define la política "fomentar la soberanía alimentaria desarrollando capacidades agropecuarias" y el programa "gestión comunitaria e integral de riego" con el proyecto "construcción, mejoramiento, rehabilitación y tecnificación del sistema de riego", pues bien considera la infraestructura para acrecentar la producción agropecuaria, sin embargo no detalla proyectos puntuales.

En el tema de asentamientos humanos el plan parroquial de Turi establece como política el "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura", donde solamente señala que se realizará conjuntamente con el GAD cantonal y no menciona que su finalidad es incentivar la producción agropecuaria.

VIALIDAD:

Objetivos.- Gestionar y mejorar la infraestructura vial, con énfasis en las zonas de producción agropecuaria.

Uso y ocupación del suelo.- El plan provincial del Azuay señala que el plan vial propuesto propende a incrementar la conectividad entre comunidades y sectores productivos, con los centros de desarrollo parroquial, cantonal, provincial y regional para el aprovisionamiento y distribución de insumos así como para su traslado para su comercialización, dentro de los ejes de conexión local productiva consta las vías Turi - Gullanzhapa - Tarqui.

El plan parroquial de Turi menciona que su principal conexión es la ciudad de Cuenca debido a su cercanía, por lo cual es considerado como un nodo de parroquia. Además que las posibilidades de conexión con parroquias vecinas como El Valle, Tarqui y Baños; en cuanto a su conectividad interna se da entre las diferentes comunidades a través de una red vial secundaria, estos tramos viales deben



mejorarse en su capa de rodadura y obras complementarias. No se identifica la articulación.

Intersectoriales.- El plan provincial del Azuay en el componente de movilidad como parte del eje del modelo social de la producción establece la política de "desarrollar infraestructura para la producción" con el programa denominado "gestión vial productiva"; y sus proyectos "mejoramiento vial"; "mantenimiento vial"; construcción, mejoramiento y rehabilitación de puentes"; con el fin de promover y apoyar las actividades productivas agropecuarias.

En el tema de movilidad, energía y conectividad el plan parroquial de Turi define como política "implementar mesas de trabajo con el MTOP, gobierno cantonal y gobierno provincial para identificar la ubicación idónea y priorización de infraestructura rural articulada a la red nacional"; y como programa "movilidad, tránsito y transporte" que contienen los proyectos: "asfaltado de vías de tercer y cuarto orden"; "mantenimiento de paradas de buses"; "gestionar al GAD cantonal la

construcción de aceras"; "mantenimiento y mejoramiento de la red vial".

Se menciona que varios de estos proyectos tienen como responsable de su ejecución al GAD provincial y también cantonal, por lo tanto de alguna manera se considera su articulación, que se espera que en el momento de su definición resuelvan los detalles de los mismos que no se mencionan en los documentos de los planes analizados.

Intrasectoriales.- El proyecto común de mejoramiento vial en estos dos niveles de gobierno constituye una articulación dentro de sus competencias contempladas en sus MTO que se enmarca en el sector de la vialidad.



5.4.5.2.- Articulaciones con el POT Cantonal de Cuenca.

a) Medio físico:

Objetivos.- Asegurar la preservación y gestión responsable de los recursos naturales.

Uso y ocupación del suelo.- Los niveles de uso y COT delimitados están en función de lo propuesto por los GAD cantonales.

Intersectoriales.- El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente biofísico: "promover la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas", "fortalecer la gestión sustentable de los recursos naturales", "fortalecer la cultura ambiental institucional".

La política del plan cantonal de Cuenca es: "garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable".

No se indica programas y proyectos específicos que requieran algún tipo de infraestructura que apunte al fomento de la producción.

b) Población y actividades:

Objetivos.- Promover el acceso equitativo a servicios básicos, infraestructuras, equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- El plan provincial establece una jerarquización de asentamientos humanos en el cual el Cantón Cuenca tiene la mayor categoría (Nodo Nacional). En el plan cantonal considera al área urbana y todas las cabeceras parroquiales y ciertas comunidades del cantón como nodos con jerarquías, en función de un rango establecido por el número de habitantes. Los dos planteamientos coinciden en que la estructuración jerárquica permitirá generar un equilibrio territorial, que desconcentre actividades y se integre al sistema parroquial, cantonal, provincial, zonal y nacional. En este componente no establece articulación.



Intersectoriales.- El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente económico: "impulsar la competitividad industrial y artesanal", "fomentar la soberanía alimentaria desarrollando capacidades agropecuarias", "promover y fortalecer emprendimientos comunitarios generadores de pleno empleo", no se indica cuáles son la entidades con las que se ejecuten estas acciones.

Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "fortalecer el desarrollo productivo y de comercialización diversificado y sostenibles en el marco de la transformación productiva" en el componente económico, y "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos.

Si bien la política del gobierno provincial apunta al fomento de la actividad agropecuaria, no refiere

programas o proyectos ni tampoco requerimientos específicos de infraestructura que se deben coordinar con el gobierno cantonal. No establece articulación.

c) Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. EQUIPAMIENTOS:

Objetivos.- Promover el acceso equitativo a servicios básicos, infraestructuras, equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- El plan provincial considera las zonas establecidas con categoría de producción agrícola y ganadera de acuerdo a la propuesta del plan cantonal

Intersectoriales.- El plan provincial del Azuay no establece políticas específicas en el tema de asentamientos humanos porque considera que es transversal a los otros ejes de su propuesta, entonces no refiere a la infraestructura necesaria para fomento de las actividades productivas.



Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos. Específicamente establece un sistema de equipamientos en donde debe coordinar con los respectivos ministerios con quien tiene competencia, dicho sistema está conformado por el equipamiento Regional y Cantonal; equipamiento Zonal y Sectorial; y el Equipamiento Parroquial y Comunal, los cuales se interrelacionan entre sí, por supuesto observando las condiciones de uso y ocupación del suelo establecidas por este nivel de gobierno.

En todo caso en ninguno de los dos planes se determina proyectos comunes que involucren a sectores en los que se enmarca las determinaciones de sus MTO.

Intrasectoriales.- En todo caso en ninguno de los dos planes se determina proyectos comunes que involucren a un mismo sector en los que se enmarcan las determinaciones de sus MTO, como por ejemplo infraestructura.

VIALIDAD:

Objetivos.- Mejorar la infraestructura vial de los sectores más necesitados.

Uso y ocupación del suelo.- La propuesta del plan Cantonal en lo referente a movilidad, energía y conectividad está ligada a la propuesta de asentamientos humanos, debido a que influye en la localización de los asentamientos y también se considera como base para la potenciación de los nodos de desarrollo propuestos.

La propuesta vial del Cantón considera tres niveles de anillos viales: el primero o anillo externo, con vías de primer orden que conectan con otras provincias y con otros cantones. El segundo anillo vial corresponde a las vías que conectan con otros



cantones y entre nodos de desarrollo. El tercer anillo vial corresponde a las vías que conectan las diferentes parroquias y nodos de desarrollo con la ciudad de Cuenca.

Las propuestas de incremento y mejoramiento vial en las zonas rurales de la provincia no hace referencia a la condición de observar las determinaciones del plan cantonal en lo referente a las unidades del medio físico, ni tampoco en los diseños para lograr su integración y transición apropiada.

Intersectoriales.- El plan provincial del Azuay en el componente de movilidad como parte del eje del modelo social de la producción establece la política de "desarrollar infraestructura para la producción" con el programa denominado "gestión vial productiva"; y sus proyectos "mejoramiento vial"; "mantenimiento vial"; construcción, mejoramiento y rehabilitación de puentes"; con el fin de promover y apoyar las actividades productivas agropecuarias.

El plan del cantón Cuenca en el tema de movilidad, energía y conectividad define como política "garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias".

Las políticas de los dos planes no mencionan de manera clara las articulaciones que deben llevarse a cabo para gestionar la competencia de vialidad con referencia a otros sectores con los que tiene relación.

Intrasectoriales.- El mejoramiento vial que proponen los dos niveles de gobierno constituye una articulación dentro de sus competencias contempladas en sus MTO que se enmarca en el sector de la vialidad, aunque no hace referencia a los detalles que se deben tomar en cuenta.



Cuadro N° 11

Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Provincial del Azuay con el plan Cantonal de Cuenca y el plan Parroquial Rural de Turi.

MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PROVINCIAL DEL AZUAY								
MEDIO FÍSICO (COMPONENTE BIOFÍSICO)								
DETERMINACIONES POT PROVINCIAL	ARTICULACIONES							
	POT PARROQUIAL RURAL DE TURI				POT CANTONAL DE CUENCA			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
Delimitación de las unidades territoriales para el fomento de las actividades productivas agropecuarias de alcance provincial (Constitución. Artículo 263. Numerales 1, 6,7).	Apuntalar y contribuir a la conservación de los recursos naturales.	A1. Estos dos niveles se inscriben en las COT del plan cantonal	Producción - Infraestructura. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Producción - Producción. No establece articulación	Asegurar la preservación y gestión responsable de los recursos naturales	A5. Los niveles de uso y COT delimitados en el plan provincial del Azuay, están coordinados con lo propuesto por el plan del cantón Cuenca	Producción - Infraestructura. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	-
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES (ASENTAMIENTOS HUMANOS)								
Asignación de usos del suelo a las unidades territoriales seleccionadas para el fomento de la producción agropecuaria de alcance provincial (Destino de uso) (Constitución. Artículo 263. Numerales 1, 6,7).	Dotar de servicios básicos y espacio de recreación	A2. En este componente no establece articulación	Producción - Infraestructura. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Producción - Producción. No establece articulación	Promover el acceso equitativo a servicios básicos, infraestructuras, equipamientos	A6. En este componente no establece articulación	Producción - Infraestructura y servicios. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	-



MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PROVINCIAL DEL AZUAY								
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN								
DETERMINACIONES POT PROVINCIAL	ARTICULACIONES							
	POT PARROQUIAL RURAL DE TURI				POT CANTONAL DE CUENCA			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
<p>EQUIPAMIENTOS: Dimensionamiento de reservas de suelo para equipamientos nuevos o ampliaciones de instalaciones para los sistemas de riego y en general para el fomento de las actividades productivas agropecuarias de alcance provincial, inclusive se designará la posible localidad en donde deba emplazarse (Constitución. Artículo 263. Numerales 1, 5, 6,7).</p>	<p>En relación a este elemento de las determinaciones de los dos niveles no establece articulación alguna</p>	<p>A 3. En este tema no se establece una articulación concreta entre estos dos niveles</p>	<p>Infraestructura - Producción; Infraestructura - Vialidad. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas</p>	<p>Infraestructura - Infraestructura. No establece articulación</p>	<p>Promover el acceso equitativo a servicios básicos, infraestructuras, equipamientos</p>	<p>A 8. El plan provincial considera las zonas establecidas con categoría de producción agrícola y ganadera de acuerdo a la propuesta del plan cantonal</p>	<p>Infraestructura - Vialidad. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas</p>	<p>Infraestructura - Infraestructura. No establece articulación</p>
<p>VIALIDAD: El trazado y ordenación de la red vial de carácter provincial o intercantonal, como la cantonal o interparroquial rural, sus enlaces y conexiones a otras redes viales, así como a los asentamientos urbanos y rurales de la provincia (Constitución. Artículo 263. Numerales 1 y 2)</p>	<p>Gestionar y mejorar la infraestructura vial, con énfasis en las zonas de producción agropecuaria</p>	<p>A 4. Las propuestas de incremento y mejoramiento vial en las zonas rurales de la provincia no mencionan acciones específicas</p>	<p>Vialidad - Producción. La gestión vial se realiza con la finalidad de fomentar la producción agropecuaria</p>	<p>Vialidad - Vialidad. El mejoramiento vial de los dos niveles constituye una articulación dentro de sus competencias contempladas en sus MTO que se enmarca en el sector de la vialidad.</p>	<p>Mejorar la infraestructura vial de los sectores más necesitados</p>	<p>A 4. La propuesta no mencionan la condición de observar las determinaciones del plan cantonal en lo referente a las unidades del medio físico, ni tampoco en los diseños para lograr su integración y transición apropiada.</p>	<p>Vialidad - Infraestructura; Vialidad - Conservación; Vialidad - Explotación de recursos naturales no renovables. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas de vialidad con referencia a otros sectores con los que tiene relación</p>	<p>Vialidad - Vialidad. La política común de los dos niveles hace que se constituya la articulación</p>

Fuente: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial del Azuay, Cantonal Cuenca y Parroquial Rural Turi

Elaboración: Propia 2018



5.4.6.- Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Cantonal de Cuenca con el plan Parroquial Rural de Turi y Provincial del Azuay.

Las articulaciones identificadas se muestran en el Cuadro N° 12 (PDOT Azuay, 2015) (PDOT Cuenca, 2015) (PDOT Turi, 2015).

5.4.6.1.- Articulaciones con el POT Parroquial Rural de Turi.

a) Medio físico:

Objetivos.- Garantizar la sostenibilidad y gestión responsable de los recursos naturales.

Uso y ocupación del suelo.- El plan cantonal de Cuenca define la asignación de los niveles de uso en función de su vocación, luego se subclasifican las COT para finalmente definir los usos y ocupación del suelo, las cuales son vinculantes en los otros niveles (parroquial y provincial).

En el plan parroquial las COT son retomadas del plan cantonal de Cuenca porque le asiste la competencia, por lo tanto se concibe la articulación.

Intersectoriales.- La política del plan cantonal de Cuenca es: "garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable".

Las acciones que el plan parroquial de Turi establece, básicamente están enfocadas a "fomentar prácticas de conservación en la parroquia", que apoya a la protección de los recursos naturales, más no hace mención alguna de enfoque al sector productivo que requiera la dotación o mejora de alguna infraestructura.

No se indica programas y proyectos específicos que requieran algún tipo de infraestructura que aporte al ejercicio de sus competencias.



b) Población y actividades:

Objetivos.- Promover el acceso equitativo de la población a los servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- En el plan cantonal considera al área urbana y todas las cabeceras parroquiales y ciertas comunidades del cantón como nodos con jerarquías, en función de un rango establecido por el número de habitantes. Los dos planteamientos coinciden en que la estructuración jerárquica permitirá generar un equilibrio territorial, que desconcentre actividades y se integre al sistema parroquial, cantonal, provincial, zonal y nacional. El plan parroquial de Turi se acoge a esta jerarquización del plan de Cuenca, es decir le corresponde el nodo de las parroquias.

Adicionalmente se definen los usos de suelo que se aplican en el cantón como: principales, compatibles, condicionados y prohibidos; y el plan parroquial adopta esta clasificación de usos de suelo, por lo tanto se concibe la articulación.

Intersectoriales.- Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "fortalecer el desarrollo productivo y de comercialización diversificado y sostenibles en el marco de la transformación productiva" en el componente económico, y "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos.

El plan parroquial de Turi en el componente de asentamientos humanos determina la política de: "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura", en el componente económico productivo determina la política de: "fortalecer pequeñas y medianas industrias manufactureras, artesanales y agropecuarias de la parroquia a través de cursos y talleres", estas políticas establecen como corresponsables de la acción al gobierno cantonal quien tiene incumbencia en la competencia.



Las propuestas de los dos niveles se articulan por cuanto los proyectos que se proponen tienen como corresponsable en la ejecución al GAD cantonal, además de normar los usos y actividades que se plantean.

Intrasectoriales.- Las políticas de los dos niveles hacen referencia a la implementación de infraestructuras, por lo tanto se articulan en el sector de la infraestructura.

c) Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. ASENTAMIENTOS:

Objetivos.- Promover un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- Se tomará en cuenta los niveles de uso correspondiente a la zona de expansión establecida en el MTO cantonal, para la localización de los asentamientos humanos.

Intersectoriales.- Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos.

El plan parroquial de Turi en el componente de asentamientos humanos determina la política de: "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura".

Ninguno de los dos planes determina proyectos comunes que involucren a sectores en los que se enmarca las determinaciones de sus MTO.

Intrasectoriales.- Estas políticas de este componente de los dos niveles no determinan proyectos viales comunes para fomentar la propuesta de las mismas, por lo que no hay articulación.



EQUIPAMIENTOS:

Objetivos.- Promover un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- El plan cantonal de Cuenca establece un sistema de equipamientos en donde debe coordinar con los respectivos Ministerios con quien tiene competencia, dicho sistema está conformado por el equipamiento Regional y Cantonal; equipamiento Zonal y Sectorial; y el Equipamiento Parroquial y Comunal, los cuales se interrelacionan entre sí, por supuesto observando las condiciones de uso y ocupación del suelo establecidas por este nivel de gobierno.

En la propuesta del plan cantonal de Cuenca establece a la parroquia de Turi como como “Área de protección y turismo cultural”, categorizada como un "nodo de parroquia", en donde se podrán contar con equipamientos estratégicos para el Cantón y de ser el caso de alcance provincial o zonal , por supuesto con la respectiva justificación.

La implementación y localización de equipamientos se coordina en los dos niveles, por cuanto el tema de uso de suelo y por su utilidad y alcance en el territorio.

Intersectoriales.- Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos, específicamente el sistema de equipamientos referido en el párrafo anterior (uso y ocupación del suelo).

En el tema de asentamientos humanos el plan parroquial de Turi establece como política el "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura", donde solamente señala que se realizará conjuntamente con el GAD cantonal, y no se indica que es con la finalidad de incentivar la producción agropecuaria.



Ninguno de los dos planes determina proyectos comunes que involucren a sectores en los que se enmarca las determinaciones de sus MTO.

Intrasectoriales.- En todo caso en ninguno de los dos planes se determina proyectos comunes que involucren a un mismo sector en los que se enmarcan las determinaciones de sus MTO, como por ejemplo infraestructura.

VIALIDAD:

Objetivos.- Mejorar la conectividad, accesibilidad a través de la infraestructura vial.

Uso y ocupación del suelo.- La propuesta vial del Cantón considera tres niveles de anillos viales: el primero o anillo externo, con vías de primer orden que conectan con otras provincias y con otros cantones. El segundo anillo vial corresponde a las vías que conectan con otros cantones y entre nodos de desarrollo. El tercer anillo vial corresponde a las

vías que conectan las diferentes parroquias y nodos de desarrollo con la ciudad de Cuenca.

El plan parroquial de Turi menciona que su principal conexión es la ciudad de Cuenca debido a su cercanía, por lo cual es considerado como un nodo de parroquia. Además que las posibilidades de conexión con parroquias vecinas como El Valle, Tarqui y Baños; en cuanto a su conectividad interna se da entre las diferentes comunidades a través de una red vial secundaria, estos tramos viales deben mejorarse en su capa de rodadura y obras complementarias.

La propuesta no menciona la condición de observar las determinaciones del plan cantonal en lo referente a las unidades del medio físico, ni tampoco en los diseños para lograr su integración y transición apropiada.

Intersectoriales.- El plan del cantón Cuenca en el tema de movilidad, energía y conectividad define como política "garantizar una adecuada cobertura



vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias".

En el tema de movilidad, energía y conectividad el plan parroquial de Turi define como política "implementar mesas de trabajo con el MTOP, gobierno cantonal y gobierno provincial para identificar la ubicación idónea y priorización de infraestructura rural articulada a la red nacional"; y como programa "movilidad, tránsito y transporte" que contienen los proyectos: "asfaltado de vías de tercer y cuarto orden"; "mantenimiento de paradas de buses"; "gestionar al GAD cantonal la construcción de aceras"; "mantenimiento y mejoramiento de la red vial".

Las políticas de los dos planes no mencionan de manera clara las articulaciones que deben llevarse a cabo para gestionar la competencia de vialidad con referencia a otros sectores con los que tiene relación.

Intrasectoriales.- El mejoramiento vial que proponen los dos niveles de gobierno constituye una

articulación dentro de sus competencias contempladas en sus MTO que se enmarca en el sector de la vialidad, aunque no hace referencia a los detalles que se deben tomar en cuenta.

5.4.6.2.- Articulaciones con el POT Provincial del Azuay.

a) Medio físico:

Objetivos.- Asegurar la preservación y gestión responsable de los recursos naturales.

Uso y ocupación del suelo.- El plan cantonal de Cuenca dispone la asignación de los niveles de uso en función de su vocación, luego se subclasifican las COT para finalmente definir los usos y ocupación del suelo, las cuales son vinculantes en los otros niveles (parroquial y provincial).

El plan provincial del Azuay indica que los niveles de uso y COT presentados son los que establece el



GAD de Cuenca, por lo tanto se concibe la articulación.

Intersectoriales.- La política del plan cantonal de Cuenca es: "garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable".

El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente biofísico: "promover la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas", "fortalecer la gestión sustentable de los recursos naturales", "fortalecer la cultura ambiental institucional".

No se indica programas y proyectos específicos que requieran algún tipo de infraestructura que apunte al fomento de la producción.

b) Población y actividades:

Objetivos.- Promover un modelo policéntrico de asentamientos que genere un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- En el plan cantonal considera al área urbana y todas las cabeceras parroquiales y ciertas comunidades del cantón como nodos con jerarquías, en función de un rango establecido por el número de habitantes. Los dos planteamientos coinciden en que la estructuración jerárquica permitirá generar un equilibrio territorial, que desconcentre actividades y se integre al sistema parroquial, cantonal, provincial, zonal y nacional.

El plan provincial establece una jerarquización de asentamientos humanos en al cual el Cantón Cuenca tiene la mayor categoría (Nodo Nacional), en consecuencia no se articulan ya que cada uno establece su clasificación sin considerar al otro nivel. En el tema de la asignación de usos de suelo y actividades por COT, tan solo el plan cantonal de Cuenca los establece, a lo inverso del plan provincial que no especifica la asignación de usos de suelo, por consiguiente no se concibe la articulación.

Intrasectoriales.- Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "fortalecer el desarrollo productivo y de



comercialización diversificado y sostenibles en el marco de la transformación productiva" en el componente económico, y "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos.

El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente económico: "impulsar la competitividad industrial y artesanal", "fomentar la soberanía alimentaria desarrollando capacidades agropecuarias", "promover y fortalecer emprendimientos comunitarios generadores de pleno empleo", no se indica cuáles son la entidades con las que se ejecuten estas acciones, por lo que se concluye que en este aspecto no hay articulación.

c) Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. ASENTAMIENTOS:

Objetivos.- Promover un modelo policéntrico de asentamientos que genere un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- En el plan cantonal considera al área urbana y todas las cabeceras parroquiales y ciertas comunidades del cantón como nodos con jerarquías, en función de un rango establecido por el número de habitantes. Los dos planteamientos coinciden en que la estructuración jerárquica permitirá generar un equilibrio territorial, que desconcentre actividades y se integre al sistema parroquial, cantonal, provincial, zonal y nacional.

El plan provincial establece una jerarquización de asentamientos humanos en al cual el Cantón Cuenca tiene la mayor categoría (Nodo Nacional), en consecuencia no se articulan ya que cada uno establece su clasificación sin considerar al otro nivel. Cada nivel ha estructurado una organización jerárquica en función de sus condiciones y tamaños poblacionales, en todo caso las propuestas se rigen



a las disposiciones de uso del suelo que establece el plan del cantón Cuenca.

Intersectoriales.- Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos.

El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente económico: "impulsar la competitividad industrial y artesanal", "fomentar la soberanía alimentaria desarrollando capacidades agropecuarias", "promover y fortalecer emprendimientos comunitarios generadores de pleno empleo", no se indica cuáles son las entidades con las que se ejecuten estas acciones.

Intrasectoriales.- Estas políticas de este componente de los dos niveles no determina

proyectos viales comunes para fomentar la propuesta de las mismas, por lo que no hay articulación.

EQUIPAMIENTOS:

Objetivos.- Promover el acceso equitativo a servicios básicos, infraestructuras, equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- El plan cantonal de Cuenca establece las zonas de explotación en donde se ubica la producción agropecuaria, así como también propone la implementación de equipamientos regionales y cantonales.

El plan provincial considera las zonas establecidas con categoría de producción agrícola y ganadera de acuerdo a la propuesta del plan cantonal.

En consecuencia en este tema en particular si se articulan.

Intersectoriales.- Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de



desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos. Específicamente establece un sistema de equipamientos en donde debe coordinar con los respectivos ministerios con quien tiene competencia, dicho sistema está conformado por el equipamiento Regional y Cantonal; equipamiento Zonal y Sectorial; y el Equipamiento Parroquial y Comunal, los cuales se interrelacionan entre sí, por supuesto observando las condiciones de uso y ocupación del suelo establecidas por este nivel de gobierno.

El plan provincial del Azuay no establece políticas específicas en el tema de asentamientos humanos porque considera que es transversal a los otros ejes de su propuesta, entonces no refiere a la infraestructura necesaria para fomento de las actividades productivas.

En todo caso en ninguno de los dos planes se determina proyectos comunes que involucren a

sectores en los que se enmarca las determinaciones de sus MTO.

Intrasectoriales.- En todo caso en ninguno de los dos planes se determina proyectos comunes que involucren a un mismo sector en los que se enmarcan las determinaciones de sus MTO, como por ejemplo infraestructura.

VIALIDAD:

Objetivos.- Mejorar la infraestructura vial de los sectores más necesitados.

Uso y ocupación del suelo.- La propuesta vial del Cantón considera tres niveles de anillos viales: el primero o anillo externo, con vías de primer orden que conectan con otras provincias y con otros cantones. El segundo anillo vial corresponde a las vías que conectan con otros cantones y entre nodos de desarrollo. El tercer anillo vial corresponde a las vías que conectan las diferentes parroquias y nodos de desarrollo con la ciudad de Cuenca.



El plan provincial del Azuay señala que el plan vial propuesto propende a incrementar la conectividad entre comunidades y sectores productivos, con los centros de desarrollo parroquial, cantonal, provincial y regional para el aprovisionamiento y distribución de insumos, así como para su traslado para su comercialización, dentro de los ejes de conexión local productiva consta las vías Turi - Gullanzhapa - Tarqui.

Las propuestas de incremento y mejoramiento vial en las zonas rurales de la provincia no hacen referencia a la condición de observar las determinaciones del plan cantonal en lo referente a las unidades del medio físico, ni tampoco en los diseños para lograr su integración y transición apropiada.

Intersectoriales.- El plan del cantón Cuenca en el tema de movilidad, energía y conectividad define como política "garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias".

El plan provincial del Azuay en el componente de movilidad como parte del eje del modelo social de la producción establece la política de "desarrollar infraestructura para la producción" con el programa denominado "gestión vial productiva"; y sus proyectos "mejoramiento vial"; "mantenimiento vial"; construcción, mejoramiento y rehabilitación de puentes"; con el fin de promover y apoyar las actividades productivas agropecuarias.

Las políticas de los dos planes no mencionan de manera clara las articulaciones que deben llevarse a cabo para gestionar la competencia de vialidad con referencia a otros sectores con los que tiene relación.

Intrasectoriales.- El mejoramiento vial que proponen los dos niveles de gobierno constituye una articulación dentro de sus competencias contempladas en sus MTO que se enmarca en el sector de la vialidad, aunque no hace referencia a los detalles que se deben tomar en cuenta.



Cuadro N° 12

Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Cantonal de Cuenca con el plan Parroquial Rural de Turi y Provincial del Azuay

MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL DE CUENCA								
MEDIO FÍSICO (COMPONENTE BIOFÍSICO)								
DETERMINACIONES POT CANTONAL	ARTICULACIONES							
	POT PARROQUIAL RURAL DE TURI				POT PROVINCIAL DEL AZUAY			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
Delimitación de áreas según categorías de ordenación territorial, identificadas a partir de las unidades territoriales en donde se conjugan las expresiones y procesos del medio físico, de acuerdo a la capacidad de acogida para los usos existentes y potenciales. (Constitución. Artículo 264. Numeral 1).	Garantizar la sostenibilidad y gestión responsable de los recursos naturales	A 1. La delimitación de los niveles de uso y COT son los que determina el plan cantonal de Cuenca y acogidos el plan parroquial de Turi	Conservación - Vialidad ; Explotación de recursos naturales no renovables - Vialidad. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	-	Asegurar la preservación y gestión responsable de los recursos naturales	A 5. La delimitación de los niveles de uso y COT son los que determina el plan cantonal de Cuenca y acogidos el plan provincial del Azuay	Conservación - Vialidad; Explotación de recursos naturales no renovables - Vialidad. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	-
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES (ASENTAMIENTOS HUMANOS)								
Asignación de usos de suelo para actividades productivas secundarias y terciarias que se localicen en los asentamientos urbanos del Cantón (vocación de destino) (Constitución. Artículo 264. Numera 1).	Promover el acceso equitativo de la población a los servicios básicos, infraestructura y equipamientos	A 2. En este componente los dos niveles se articulan	Conservación - Infraestructura. Las propuestas de los dos niveles se articulan por la corresponsabilidad en los proyectos planteados, y además el GAD de Cuenca avala los usos y actividades	Infraestructura - Infraestructura. Se articulan por cuanto requieren de implementación de servicios básicos e infraestructuras	Promover un modelo policéntrico de asentamientos que genere un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos	A 6. En este componente no establece articulación	-	Infraestructura - Infraestructura. No establece articulación



MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL CANTONAL DE CUENCA								
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN								
DETERMINACIONES POT CANTONAL	ARTICULACIONES							
	POT PARROQUIAL RURAL DE TURI				POT PROVINCIAL DEL AZUAY			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
ASENTAMIENTOS: La estructuración de los asentamientos poblacionales a nivel cantonal está conformada jerárquicamente, es decir según sus roles, funciones y hasta los tamaños de población; a la cabeza está la o las unidades espaciales de mayor rango (cabecera cantonal), luego vienen los asentamientos urbanos menores (cabeceras de las parroquias rurales), y por último están las centralidades mínimas (anejos, recintos, comunidades o comunas) (Constitución. Artículo 264. Numera 1).	Promover un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos	Se tomará en cuenta los niveles de uso correspondiente a la zona de expansión establecida en el MTO cantonal, para la localización de los asentamientos humanos.	Vialidad - Producción. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Vialidad - Vialidad. No establece articulación	Promover un modelo policéntrico de asentamientos que genere un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos	A 7. Las propuestas de estructuración de asentamientos humanos se rigen a las disposiciones de uso del suelo que establece el plan del cantón Cuenca.	Vialidad - Producción. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Vialidad - Vialidad. No establece articulación
EQUIPAMIENTOS: Establecimiento de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones de alcance cantonal destinados a solventar las competencias vinculadas al tema, incluye la ratificación, relocalización, ampliación o mejora de los equipamientos e instalaciones ya existentes (Constitución. Artículo 264. Numera 1, 2, 3, 4).	Promover un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos	A 3. La implementación y localización de equipamientos se coordina en los dos niveles, por el tema de uso de suelo y por su utilidad y alcance en el territorio.	Infraestructura y servicios - Vialidad; Infraestructura y servicios - Producción. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Infraestructura - Infraestructura. No establece articulación	Promover el acceso equitativo a servicios básicos, infraestructuras, equipamientos	A 8. El plan provincial considera las zonas establecidas con categoría de producción agrícola y ganadera de acuerdo a la propuesta del plan cantonal	Infraestructura y servicios - Vialidad; Infraestructura y servicios - Producción. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Infraestructura - Infraestructura. No establece articulación
VIALIDAD: Ordenación de la red vial urbana en términos de su trazado y características y sus enlaces con las redes viales parroquial rural, cantonal, e inclusive la vialidad provincial y regional, definidas al detalle en los PGOU (Constitución. Artículo 264. Numerales 1 y 3).	Mejorar la conectividad, accesibilidad a través de la infraestructura vial	A4. No menciona la condición de observar las determinaciones del plan cantonal respecto del medio físico, ni los diseños.	Vialidad - Producción; Vialidad - Infraestructura. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Vialidad - Vialidad. La política común de los dos niveles hace que se constituya la articulación	Mejorar la infraestructura vial de los sectores más necesitados	A 4. No menciona la condición de observar las determinaciones del plan cantonal respecto del medio físico, ni los diseños.	Vialidad - Producción; Vialidad - Infraestructura. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas de vialidad con referencia a otros sectores con los que tiene relación	Vialidad - Vialidad. La política común de los dos niveles hace que se constituya la articulación

Fuente: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial del Azuay, Cantonal Cuenca y Parroquial Rural Turi

Elaboración: Propia. 2018



5.4.7.- Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Parroquial Rural de Turi con el plan Cantonal de Cuenca y Provincial del Azuay.

Las articulaciones identificadas se muestran en el Cuadro N° 13 (PDOT Azuay, 2015) (PDOT Cuenca, 2015) (PDOT Turi, 2015).

5.4.7.1.- Articulaciones con el POT Cantonal de Cuenca.

a) Medio físico:

Objetivos.- Garantizar la sostenibilidad y gestión responsable de los recursos naturales.

Uso y ocupación del suelo.- En el plan parroquial las COT son retomadas del plan cantonal de Cuenca porque le asiste la competencia.

El plan cantonal de Cuenca dispone la asignación de los niveles de uso en función de su vocación, luego

se subclasifican las COT para finalmente definir los usos y ocupación del suelo, las cuales son vinculantes en los otros niveles (parroquial y provincial).

En consecuencia Los niveles de uso y COT delimitados están en función de lo propuesto por los GAD cantonales, de esta manera se concibe la articulación.

Intersectoriales.- Las acciones que el plan parroquial de Turi establece básicamente están enfocadas a "fomentar prácticas de conservación en la parroquia", que apoya a la protección de los recursos naturales, más no hace mención alguna de enfoque al sector productivo que requiera la dotación o mejora de alguna infraestructura.

La política del plan cantonal de Cuenca es: "garantizar los derechos de la naturaleza a través de la conservación de los ecosistemas y la convivencia sustentable".



No se indica programas y proyectos específicos que requieran algún tipo de infraestructura que aporte al ejercicio de sus competencias.

b) Población y actividades:

Objetivos.- Promover el acceso equitativo de la población a los servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- El plan parroquial de Turi se acoge a esta jerarquización del plan de Cuenca, es decir le corresponde el nodo de las parroquias.

En el plan cantonal considera al área urbana y todas las cabeceras parroquiales y ciertas comunidades del cantón como nodos con jerarquías, en función de un rango establecido por el número de habitantes. Los dos planteamientos coinciden en que la estructuración jerárquica permitirá generar un equilibrio territorial, que desconcentre actividades y se integre al sistema parroquial, cantonal, provincial, zonal y nacional.

Adicionalmente se definen los usos de suelo que se aplican en el cantón como: principales, compatibles, condicionados y prohibidos; y el plan parroquial adopta esta clasificación de usos de suelo, por lo tanto se concibe la articulación.

Intersectoriales.- El plan parroquial de Turi en el componente de asentamientos humanos determina la política de: "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura", en el componente económico productivo determina la política de: "fortalecer pequeñas y medianas industrias manufactureras, artesanales y agropecuarias de la parroquia a través de cursos y talleres", estas políticas establecen como corresponsables de la acción al gobierno cantonal quien tiene injerencia en la competencia. Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "fortalecer el desarrollo productivo y de comercialización diversificado y sostenibles en el marco de la transformación productiva" en el componente económico, y "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y



recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos.

Las propuestas de los dos niveles se articulan por cuanto los proyectos que se proponen tienen como corresponsable en la ejecución al GAD cantonal, además de normar los usos y actividades que se plantean.

Intrasectoriales.- Las políticas de los dos niveles hacen referencia a la implementación de infraestructuras, por lo tanto se articulan en el sector de la infraestructura

c) Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. EQUIPAMIENTOS:

Objetivos.- Promover un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Uso y ocupación del suelo.- En la propuesta del plan cantonal de Cuenca establece a la parroquia de Turi como como Área de protección y turismo cultural, categorizada como un "nodo de parroquia", en donde se podrán contar con equipamientos estratégicos para el Cantón y de ser el caso de alcance provincial o zonal , por supuesto con la respectiva justificación.

El plan cantonal de Cuenca establece un sistema de equipamientos en donde debe coordinar con los respectivos ministerios con quien tiene competencia, dicho sistema está conformado por el equipamiento Regional y Cantonal; equipamiento Zonal y Sectorial; y el Equipamiento Parroquial y Comunal, los cuales se interrelacionan entre sí, por supuesto observando las condiciones de uso y ocupación del suelo establecidas por este nivel de gobierno.

La implementación y localización de equipamientos se coordina en los dos niveles, por cuanto el tema de uso de suelo y por su utilidad y alcance en el territorio.



Intersectoriales.- En el tema de asentamientos humanos el plan parroquial de Turi establece como política el "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura", donde solamente señala que se realizará conjuntamente con el GAD cantonal, y no se indica que es con la finalidad de incentivar la producción agropecuaria.

Las políticas del plan cantonal de Cuenca: "garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible", "garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regularización" en el componente de asentamientos humanos. Específicamente establece un sistema de equipamientos en donde debe coordinar con los respetivos ministerios con quien tiene competencia, dicho sistema está conformado por el equipamiento Regional y Cantonal; equipamiento Zonal y Sectorial; y el Equipamiento Parroquial y Comunal, los cuales se interrelacionan entre sí, por supuesto

observando las condiciones de uso y ocupación del suelo establecidas por este nivel de gobierno.

Ninguno de los dos planes determina proyectos comunes que involucren a sectores en los que se enmarca las determinaciones de sus MTO.

Intrasectoriales.- En todo caso en ninguno de los dos planes se determina proyectos comunes que involucren a un mismo sector en los que se enmarcan las determinaciones de sus MTO, como por ejemplo infraestructura.

VIALIDAD:

Objetivos.- Mejorar la conectividad, accesibilidad a través de la infraestructura vial.

Uso y ocupación del suelo.- El plan parroquial de Turi menciona que su principal conexión es la ciudad de Cuenca debido a su cercanía, por lo cual es considerado como un nodo de parroquia. Además que las posibilidades de conexión con parroquias vecinas como El Valle, Tarqui y Baños; en cuanto a



su conectividad interna se da entre las diferentes comunidades a través de una red vial secundaria, estos tramos viales deben mejorarse en su capa de rodadura y obras complementarias.

La propuesta vial del Cantón considera tres niveles de anillos viales: el primero o anillo externo, con vías de primer orden que conectan con otras provincias y con otros cantones. El segundo anillo vial corresponde a las vías que conectan con otros cantones y entre nodos de desarrollo. El tercer anillo vial corresponde a las vías que conectan las diferentes parroquias y nodos de desarrollo con la ciudad de Cuenca.

La propuesta no menciona la condición de observar las determinaciones del plan cantonal en lo referente a las unidades del medio físico, ni tampoco en los diseños para lograr su integración y transición apropiada.

Intersectoriales.- En el tema de movilidad, energía y conectividad el plan parroquial de Turi define como política "implementar mesas de trabajo con el

MTOP, gobierno cantonal y gobierno provincial para identificar la ubicación idónea y priorización de infraestructura rural articulada a la red nacional"; y como programa "movilidad, tránsito y transporte" que contienen los proyectos: "asfaltado de vías de tercer y cuarto orden"; "mantenimiento de paradas de buses"; "gestionar al GAD cantonal la construcción de aceras"; "mantenimiento y mejoramiento de la red vial".

El plan del cantón Cuenca en el tema de movilidad, energía y conectividad define como política "garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias".

Las políticas de los dos planes no mencionan de manera clara las articulaciones que deben llevarse a cabo para gestionar la competencia de vialidad con referencia a otros sectores con los que tiene relación.

Intrasectoriales.- El mejoramiento vial que proponen los dos niveles de gobierno constituye una



articulación dentro de sus competencias contempladas en sus MTO que se enmarca en el sector de la vialidad, aunque no hace referencia a los detalles que se deben tomar en cuenta.

5.4.7.2.- Articulaciones con el POT Provincial del Azuay.

a) Medio físico:

Objetivos.- Apuntalar y contribuir a la conservación de los recursos naturales.

Uso y ocupación del suelo.- En el plan parroquial las COT son retomadas del plan cantonal de Cuenca porque le asiste la competencia.

El plan provincial del Azuay indica que los niveles de uso y COT presentados son los que establece el GAD de Cuenca.

Por lo tanto al estar los dos niveles de gobierno enmarcados en las determinaciones del plan

cantonal, pues de esa forma se constituye la articulación.

Intersectoriales.- Las acciones que el plan parroquial de Turi establece básicamente están enfocadas a "fomentar prácticas de conservación en la parroquia", que apoya a la protección de los recursos naturales, más no hace mención alguna de enfoque al sector productivo que requiera la dotación o mejora de alguna infraestructura.

El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente biofísico: "promover la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas", "fortalecer la gestión sustentable de los recursos naturales", "fortalecer la cultura ambiental institucional".

No se indica programas y proyectos específicos que requieran algún tipo de infraestructura que apunte al fomento de la producción.

Intrasectoriales.- Las acciones que el plan parroquial de Turi establece básicamente están



enfocadas a "fomentar prácticas de conservación en la parroquia", que apoya a la protección de los recursos naturales, más no hace mención alguna de enfoque al sector productivo, por lo tanto no hay articulación.

El plan provincial del Azuay propone como política "promover la sustentabilidad ambiental de las actividades productivas", y de acuerdo a la clasificación de los sectores en los que se enmarca las determinaciones del MTO realizado en el Cuadro N° 5 esta acción pertenece al sector de la producción (se supone que su aplicación es a nivel de toda la provincia).

b) Población y actividades:

Objetivos.- Dotar de servicios básicos y espacios de recreación.

Uso y ocupación del suelo.- El plan parroquial de Turi retoma la asignación de usos de suelo y actividades del plan cantonal de Cuenca, esto es: principales, compatibles, condicionadas y

prohibidas. Por el contrario, el plan provincial no hace mención respecto de asignar los usos de suelo y actividades. En este componente no establece articulación.

Intersectoriales.- El plan parroquial de Turi en el componente de asentamientos humanos determina la política de: "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura", en el componente económico productivo determina la política de: "fortalecer pequeñas y medianas industrias manufactureras, artesanales y agropecuarias de la parroquia a través de cursos y talleres", estas políticas no establecen como corresponsables de la acción al gobierno provincial con quien tienen incumbencia en la competencia.

El plan provincial del Azuay propone como políticas en el componente económico: "impulsar la competitividad industrial y artesanal", "fomentar la soberanía alimentaria desarrollando capacidades agropecuarias", "promover y fortalecer emprendimientos comunitarios generadores de



pleno empleo", no se indica cuáles son las entidades con las que se ejecuten estas acciones.

Con estas consideraciones se define que no hay articulación.

Intrasectoriales.- No hacen mención de las entidades con las que ejecutarán las acciones de sus políticas, además que en ninguno de los dos planes se determina proyectos comunes que involucren a un mismo sector en los que se enmarcan las determinaciones de sus MTO, como por ejemplo producción.

c) Asentamientos e infraestructuras o canales de relación. EQUIPAMIENTOS:

Objetivos.- En relación a este elemento de las determinaciones de los dos niveles no establece articulación alguna.

Uso y ocupación del suelo.- En la propuesta del plan cantonal de Cuenca establece a la parroquia de Turi como "Área de protección y turismo cultural,

categorizada como un "nodo de parroquia", en donde se podrán contar con equipamientos estratégicos para el Cantón y de ser el caso de alcance provincial o zonal , por supuesto con la respectiva justificación.

El plan provincial del Azuay en el ítem "Propuesta de Riego" señala que: "A fin de mantener coherencia en el territorio con la propuesta de categorías de ordenación, la propuesta de riego deberá ser planificada y ejecutada a fin de cubrir las necesidades de las zonas establecidas con categorías de producción agrícola y ganadera, ajustándose también a las propuestas cantonales en este sentido." De acuerdo al Modelo de Gestión definido por el estudio Territorio y Descentralización, competencia Riego y Drenaje, las Juntas Parroquiales Rurales deben de participar en la formulación de la política pública, apoyo y promoción de mecanismos para solución de conflictos.

El Plan Provincial de Riego considera el PDOT Provincial del Azuay y el Plan Nacional de Riego, en conjunto con los Gobiernos Autónomos



Descentralizados, Subsecretaría de Riego y Drenaje, Subsecretaría de tierras, juntas de regantes, entre otros.

Considerando las dos propuestas de los planes en este tema no se encuentra un proyecto o programa que los articule.

Intersectoriales.- En el tema de asentamientos humanos el plan parroquial de Turi establece como política el "acceso equitativo a servicios básicos e infraestructura", donde solamente señala que se realizará conjuntamente con el GAD cantonal y mucho menos que su finalidad es incentivar la producción agropecuaria.

El plan provincial del Azuay no establece políticas específicas en el tema de asentamientos humanos porque considera que es transversal a los otros ejes de su propuesta, entonces no refiere a la infraestructura necesaria para fomento de las actividades productivas. Más bien en el componente económico dentro del eje de modelo social de la producción, define la política "fomentar la soberanía

alimentaria desarrollando capacidades agropecuarias" y el programa "gestión comunitaria e integral de riego" con el proyecto "construcción, mejoramiento, rehabilitación y tecnificación de sistemas de riego", pues bien considera la infraestructura para acrecentar la producción agropecuaria, sin embargo no detalla proyectos puntuales.

Las políticas de los dos planes no mencionan acciones comunes y articuladas que deben llevarse a cabo para gestionar la competencia con referencia a otros sectores con los que tiene relación.

Intrasectoriales.- De acuerdo a lo descrito en el ítem anterior no se establece articulación.

VIALIDAD:

Objetivos.- Gestionar y mejorar la infraestructura vial, con énfasis en las zonas de producción agropecuaria.



Uso y ocupación del suelo.- El plan parroquial de Turi menciona que su principal conexión es la ciudad de Cuenca debido a su cercanía, por lo cual es considerado como un nodo de parroquia. Además que las posibilidades de conexión con parroquias vecinas como El Valle, Tarqui y Baños; en cuanto a su conectividad interna se da entre las diferentes comunidades a través de una red vial secundaria, estos tramos viales deben mejorarse en su capa de rodadura y obras complementarias.

El plan provincial del Azuay señala que el plan vial propuesto propende a incrementar la conectividad entre comunidades y sectores productivos, con los centros de desarrollo parroquial, cantonal, provincial y regional para el aprovisionamiento y distribución de insumos así como para su traslado para su comercialización, dentro de los ejes de conexión local productiva consta las vías Turi - Gullanzhapa - Tarqui.

Las propuestas de incremento y mejoramiento vial en las zonas rurales de la provincia no mencionan

acciones específicas, en consecuencia no hay articulación.

Intersectoriales.- En el tema de movilidad, energía y conectividad el plan parroquial de Turi define como política "implementar mesas de trabajo con el MTOP, gobierno cantonal y gobierno provincial para identificar la ubicación idónea y priorización de infraestructura rural articulada a la red nacional"; y como programa "movilidad, tránsito y transporte" que contienen los proyectos: "asfaltado de vías de tercer y cuarto orden"; "mantenimiento de paradas de buses"; "gestionar al GAD cantonal la construcción de aceras"; "mantenimiento y mejoramiento de la red vial".

El plan provincial del Azuay en el componente de movilidad como parte del eje del modelo social de la producción establece la política de "desarrollar infraestructura para la producción" con el programa denominado "gestión vial productiva"; y sus proyectos "mejoramiento vial"; "mantenimiento vial"; construcción, mejoramiento y rehabilitación de



puentes"; con el fin de promover y apoyar las actividades productivas agropecuarias.

Se menciona que varios de estos proyectos tienen como responsable de su ejecución al GAD provincial y también cantonal, por lo tanto de alguna manera se considera su articulación, que se espera que en el momento de su definición resuelvan los detalles de los mismos que no se mencionan en los documentos de los planes analizados.

Intrasectoriales.- El proyecto común de mejoramiento vial en estos dos niveles de gobierno constituye una articulación dentro de sus competencias contempladas en sus MTO que se enmarca en el sector de la vialidad.



Cuadro N° 13

Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Parroquial Rural de Turi con el plan Cantonal de Cuenca y Provincial del Azuay

MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL DE TURI								
MEDIO FÍSICO (COMPONENTE BIOFÍSICO)								
DETERMINACIONES POT PARROQUIAL RURAL	ARTICULACIONES							
	POT CANTONAL DE CUENCA				POT PROVINCIAL DEL AZUAY			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
Delimitación de las unidades territoriales con la finalidad de fomentar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias primarias conjuntamente con la preservación de la biodiversidad. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 4)	Garantizar la sostenibilidad y gestión responsable de los recursos naturales	A 1. La delimitación de los niveles de uso y COT del plan parroquial de Turi, están coordinados con lo propuesto por el plan cantonal de Cuenca	Producción - Vialidad; Producción - Infraestructura y servicios. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	-	Apuntalar y contribuir a la conservación de los recursos naturales.	A 1. Estos dos niveles se inscriben en las COT del plan cantonal	Producción - Infraestructura. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Producción - Producción. No establece articulación
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES (ASENTAMIENTOS HUMANOS)								
Asignación de usos de suelo a las unidades territoriales seleccionadas para impulsar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias primarias conjuntamente con la preservación de la biodiversidad (Destino de uso) (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 y 4).	Promover el acceso equitativo de la población a los servicios básicos, infraestructura y equipamientos	A 2. En este componente los dos niveles se articulan	Conservación - Infraestructura. Las propuestas de los dos niveles se articulan por la corresponsabilidad en los proyectos planteados, y además el GAD de Cuenca avala los usos y actividades	Infraestructura - Infraestructura. Se articulan por cuanto requieren de implementación de servicios básicos e infraestructuras	Dotar de servicios básicos y espacios de recreación	A 2. En este componente no establece articulación	Producción - Infraestructura. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas	Producción - Producción. No establece articulación



MODELO TERRITORIAL OBJETIVO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARROQUIAL RURAL DE TURI								
ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN								
DETERMINACIONES POT PARROQUIAL RURAL	ARTICULACIONES							
	POT CANTONAL DE CUENCA				POT PROVINCIAL DEL AZUAY			
	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales	Objetivos	Uso y ocupación del suelo	Intersectoriales	Intrasectoriales
<p>EQUIPAMIENTOS: Dimensionamiento y localización de reservas de suelo para equipamientos nuevos o instalaciones propias de este plan y para los destinados a fomentar las actividades productivas comunitarias, tanto en el área urbano parroquial como en el área rural parroquial. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1, 2 y 4)</p>	<p>Promover un equilibrio territorial basado en el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamientos</p>	<p>A3. La implementación y localización de equipamientos se coordina en los dos niveles, por el tema de uso de suelo y por su utilidad y alcance en el territorio.</p>	<p>Infraestructura y servicios - Vialidad; Infraestructura y servicios - Producción. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas</p>	<p>Infraestructura - Infraestructura. No establece articulación</p>	<p>En relación a este elemento de las determinaciones de los dos niveles no establece articulación alguna</p>	<p>A3. En este tema no se establece una articulación concreta entre estos dos niveles</p>	<p>Infraestructura - Producción; Infraestructura - Vialidad. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas</p>	<p>Infraestructura - Infraestructura. No establece articulación</p>
<p>VIALIDAD: El trazado y ordenación de la red vial parroquial rural incluyendo la conexión entre anejos, comunidades o recintos, enlaces con las otras redes viales (urbanas y rurales), especialmente a las de los asentamientos urbanos. (Constitución. Artículo 267. Numerales 1 Y 3).</p>	<p>Mejorar la conectividad, accesibilidad a través de la infraestructura vial</p>	<p>A4. No menciona la condición de observar las determinaciones del plan cantonal respecto del medio físico, ni los diseños.</p>	<p>Vialidad - Producción; Vialidad - Infraestructura. No se establece articulación en programas, proyectos y actividades específicas</p>	<p>Vialidad - Vialidad. La política común de los dos niveles hace que se constituya la articulación</p>	<p>Gestionar y mejorar la infraestructura vial, con énfasis en las zonas de producción agropecuaria</p>	<p>A4. Las propuestas de incremento y mejoramiento vial en las zonas rurales de la provincia no mencionan acciones específicas</p>	<p>Vialidad - Producción. La gestión vial se realiza con la finalidad de fomentar la producción agropecuaria</p>	<p>Vialidad - Vialidad. El mejoramiento vial de los dos niveles constituye una articulación dentro de sus competencias contempladas en sus MTO que se enmarca en el sector de la viadad.</p>

Fuente: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial del Azuay, Cantonal Cuenca y Parroquial Rural Turi
Elaboración: Propia. 2018



5.4.8.- Contabilización de las articulaciones identificadas en los planes de OT Provincial del Azuay, Cantonal de Cuenca y Parroquial Rural de Turi.

Luego de haber puesto en práctica el mecanismo del proceso de articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, es decir la identificación de las articulaciones de orden técnico de las determinaciones referidas a los MTO de los planes de OT Provincial del Azuay, Cantonal de Cuenca y Parroquial Rural de Turi, se determina que los objetivos de los tres planes analizados se articulan fuertemente (92,31%), seguido de las articulaciones en términos de uso y ocupación del suelo (57,69%), a diferencia de las articulaciones intersectoriales e intrasectoriales que son bajas (16% y 38%); de tal manera que al considerar todas las articulaciones encontradas se tiene que se estos planes se articulan en el 52% de las posibles articulaciones identificadas.

Considerando los resultados obtenidos es hasta cierto punto lógico que tanto los objetivos como los usos y ocupación del suelo, sean los términos en los que mayor articulación se hayan encontrado, porque así lo determinan los cuerpos legislativos y las disposiciones de las entidades encargadas de la planificación en el país. En lo referente a las articulaciones inter e intrasectoriales, los planes no detallan los proyectos a realizarse, ni tampoco con quien lo ejecutará en función de sus competencias; sino tan solo lo consideran como una política a implementar, es por eso que no se llega a establecer las articulaciones en los sectores en los que se enmarca las determinaciones del MTO.

Para conocer los datos de las articulaciones identificadas como producto del análisis de los tres planes, se presenta el Cuadro N° 14.



Cuadro N° 14

Resumen de la contabilización de las articulaciones identificadas en los planes analizados, en términos de objetivos, uso y ocupación del suelo, intersectoriales e intrasectoriales

Articulación	Objetivos		Uso y ocupación del suelo		Intersectoriales		Intrasectoriales		Total	Porcentaje
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Si	24	92,31%	15	57,69%	4	16,00%	8	38,10%	51	52,04%
No	2	7,69%	11	42,31%	21	84,00%	13	61,90%	47	47,96%
Total	26	100,00%	26	100,00%	25	100,00%	21	100,00%	98	100,00%

Elaboración: Propia. 2018



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1.- Conclusiones.

- El hecho de haber iniciado definiendo la articulación desde su significado etimológico, para luego establecer una comparación analógica entre los elementos que intervienen en esta acción, ayudó a entender que las determinaciones de un plan condicionan las de otro plan, situación que resultó fundamental al momento de desarrollar el mecanismo de articulación entre los planes de los niveles provincial, cantonal y parroquial rural, por supuesto con el soporte muy valioso de la obra de Pauta, del cual se replican las determinaciones de los POT de los tres niveles, además de que se confirma que la articulación es un proceso que se da entre las determinaciones de los planes referidas al MTO que es la expresión territorializada de la imagen objetivo, que están plenamente

sustentadas en el marco legal y normativo del país.

- También contribuyó a configurar el mecanismo de articulación entre los planes, el análisis de las articulaciones que manda la Constitución encontrándose que la relación de abajo hacia arriba se da siempre de uno a uno, pero las relaciones de arriba hacia abajo es de uno a más de acuerdo al número de cantones y parroquias que forme ese territorio. En la relación de abajo hacia arriba o de uno a uno se da cuatro maneras de articulación entre los POT Provincial, Cantonal y Parroquial Rural los cuales se resuelven en términos de objetivos, de uso y ocupación del suelo, de competencias intersectoriales y competencias intrasectoriales.
- Sobre las articulaciones al momento de la formulación de los planes y las articulaciones



al momento de la ejecución de los planes, las que se acaban de explicar y comprender están enfocadas para la elaboración del plan³³. Primero hay que decir cómo debe articularse, el ¿qué? debe articularse, después viene el ¿cómo?, siendo ese momento en el que se aplica el mecanismo, quiere decir entonces que una vez que estén formulados los planes hay que sentarse a ir coordinando, viendo lo que se está haciendo, porque se tiene que ver a los planes como “planes vivos”, a los cuales hay que revisarlos, modificarlos y actualizarlos todos los días ya que los territorios o sus condiciones también cambian, bien sea por un suceso natural (inundación, deslizamiento, terremoto, etc.) o un suceso provocado como son las guerras, las intervenciones en el suelo

o territorio sin ningún criterio de conservación más solo con el ánimo de explotación.

- Actualmente se reconoce que primero tiene que haber el plan cantonal por el tema del uso y ocupación del suelo y tomarlo como punto de partida obligatorio, porque le soluciona algunos problemas como de suposición o incertidumbre para posibles destinos de usos. Si después en el plan parroquial se requiere un uso que no contempla el del nivel superior o también de pronto existe alguna incongruencia, viene la actualización y se da una reivindicación desde el nivel inferior hacia el superior, por cuanto los planes son procesos vivos más que documentos terminados.

³³ Se debe articular antes y después de la realización de los planes, no se puede decir que solo se articulará previo a la realización o solo después, puesto que los planes son dinámicos “vivos”.



- La articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa (Senplades), en primera instancia es una coordinación al interior del gobierno nacional, que luego se aplica en el resto de niveles.
- Las expectativas que llevaron a plantear este tema han sido solventadas en su totalidad, como por ejemplo en un inicio se consideraba la articulación de los planes como un simple hecho de coordinación para el logro de los objetivos, sin embargo con el avance y profundización de los conocimientos al respecto se llegó a establecer que la articulación es un proceso en la que dos o más niveles de gobierno paralelamente ejercen sus competencias exclusivas sectoriales, a las que se ha denominado articulaciones de orden técnico.
- El análisis de caso realizado, ha permitido aplicar el mecanismo propuesto, es decir se ha identificado las articulaciones de los planes a partir de las determinaciones plasmadas en los modelos territoriales (MTO), es decir se ha puesto en prueba su efectividad. Para el caso se ha revisado los planes terminados y que están en vigencia, lo cual quiere decir prácticamente se ha hecho una evaluación desde el punto de vista del cumplimiento de las articulaciones entre ellos. Los resultados obtenidos demuestran que si permite establecer las relaciones existentes entre las determinaciones de un plan con las de otro, llegando a describir si se establece o no la articulación; también ha permitido explicitar la problemática del porque de la ausencia de las articulaciones, y que estas sean superadas al momento de actualizar los planes.
- Por último se considera que el esfuerzo realizado por explicitar las articulaciones que



están en la Constitución, ha permitido cumplir con los objetivos plantados (proponer un mecanismo que permita una articulación eficaz de los planes de OT), pero también ha permitido conocer que el tema de las articulaciones de los planes de OT es complejo, por lo que se reflexiona que aún se podría explorar más para complementar los avances realizados al respecto, que lleven a mejorar esta propuesta.



6.2.- Recomendaciones.

- Todos los que de una u otra forma trabajan en los temas afines a la ordenación del territorio deberían manejar las mismas categorías de ordenación territorial cantonal, inclusive se debe crear una norma que establezca dichas categorías y que todos los planes la utilicen porque manejan un mismo criterio, en definitiva deben estar estandarizados para todo el país. Ejemplos: la categoría áreas de conservación estricta se aplica a los territorios que tienen tales condiciones y es aplicable a todos los 221 cantones; y en caso de establecer un nivel de uso como zona de conservación activa, significa la conservación de los sistemas naturales ecológicos con la presencia del hombre
- Se debe diferenciar entre determinación y competencia, si bien la determinación es producto de la competencia; y para ser más preciso se explica en el siguiente ejemplo:

cuando hablamos de delimitación de las unidades territoriales para el fomento de las actividades productivas agropecuarias, está relacionado con la competencia de fomentar la actividad agropecuaria y fomentar las actividades productivas.

- Se considera que los procesos de articulación desarrollados, los cuales tienen su fundamento en las determinaciones que son producto de las competencias sectoriales con incidencia territorial, estén resueltos para todas las situaciones y necesidades o que se deban tomar como los únicos para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución (Artículos 263, 264 y 267 numeral 1), por el contrario se deja abierto la posibilidad de encontrar otras articulaciones siempre que cumplan los objetivos del plan y sobre todo que estén enmarcadas en las leyes.



- Se reconoce que la articulación en las determinaciones de los planes es una articulación a nivel competencial, y no solo debe quedar escrito o en el discurso sino ser una práctica con un debate permanente que se analicen los procesos de articulación que

se vienen realizando, y en base a esta reflexión nos obligue a repensar en otros mecanismos de mayor eficacia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Propuesta para la articulación de los planes de ordenación territorial de los niveles Provincial, Cantonal y Parroquial Rural

ANEXOS



ANEXOS

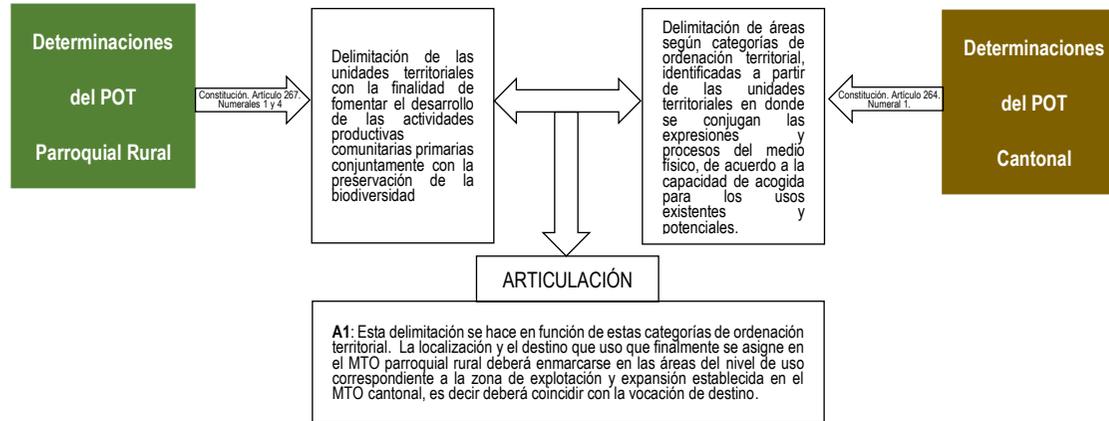
Anexo 1: Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del nivel Parroquial Rural con el Cantonal (Tipo A).

Las articulaciones que se produzcan entre el plan de OT parroquial rural con los planes de OT de los niveles cantonal en función de sus determinaciones concernientes al MTO según las respectivas competencias con incidencia territorial de cada uno, son las siguientes:

a) EN RELACIÓN AL MEDIO FÍSICO:

Gráfico N° 24

Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Cantonal en relación al medio físico



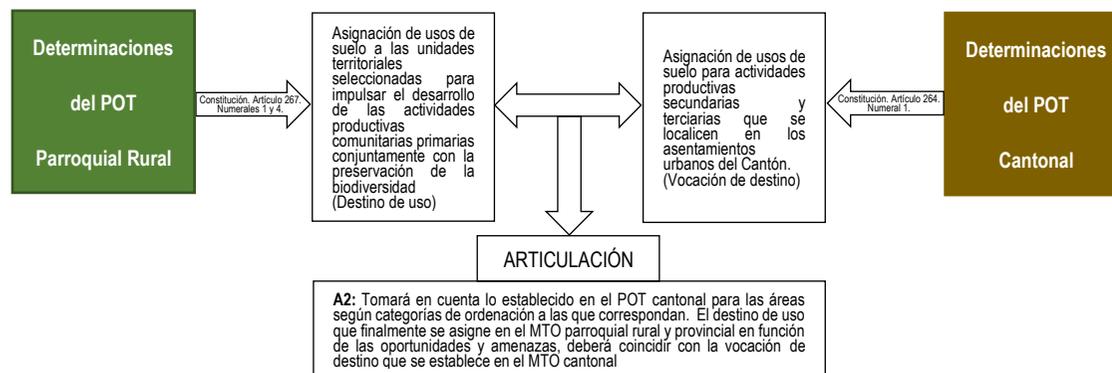
Elaboración: Propia. 2017



b) EN RELACIÓN A POBLACIÓN Y ACTIVIDADES:

Gráfico N° 25

Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Cantonal en relación a población y actividades

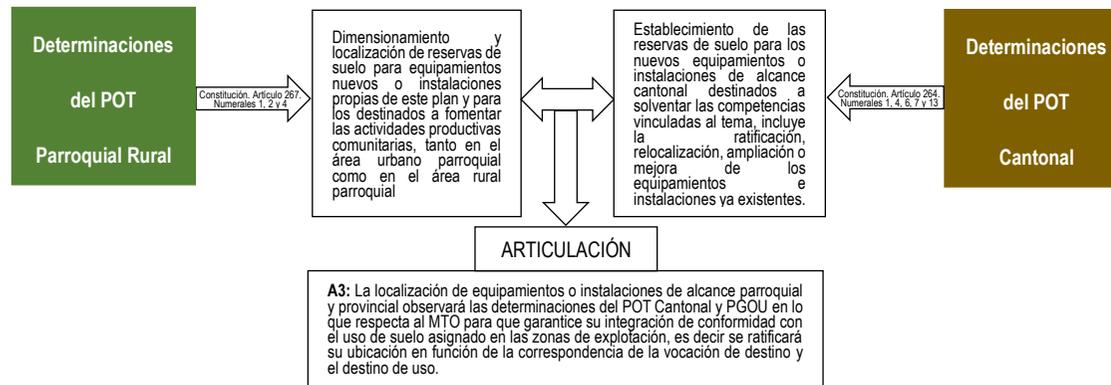


Elaboración: Propia. 2017

c) EN RELACIÓN A ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN:

Gráfico N° 26

Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Cantonal en relación a asentamientos e infraestructura o canales de relación (equipamientos)

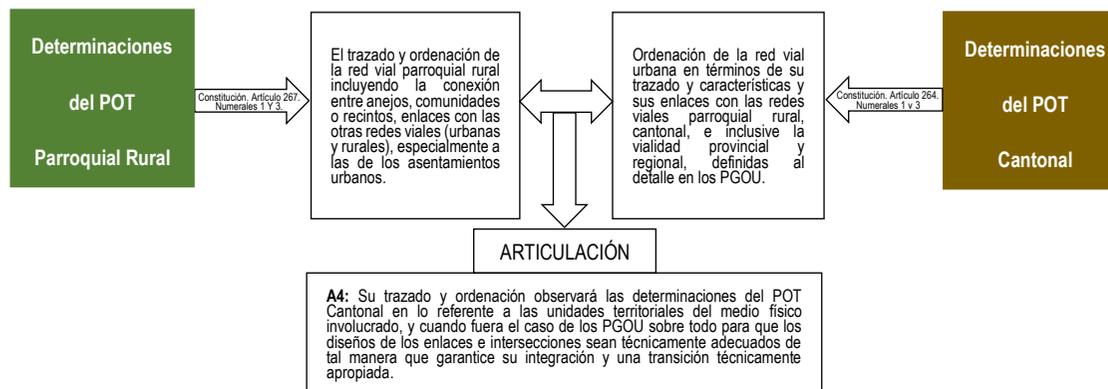


Elaboración: Propia. 2017



Gráfico N° 27

Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Cantonal en relación a asentamientos e infraestructura o canales de relación (vialidad)



Elaboración: Propia. 2017



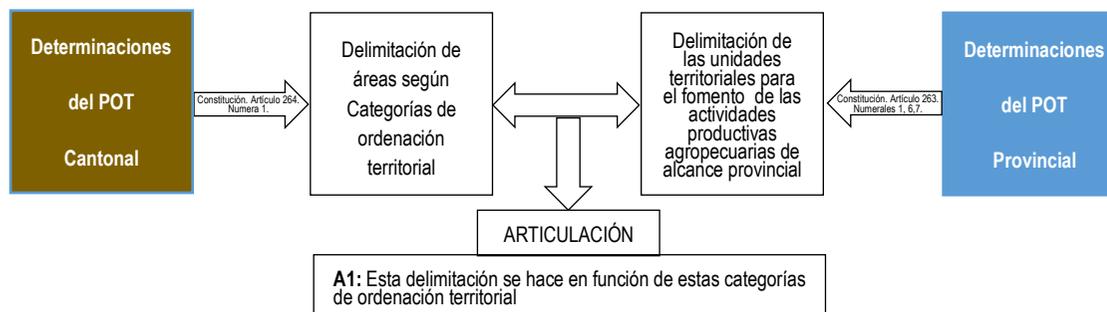
Anexo 2: Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del nivel Cantonal con el Provincial (Tipo B).

Las articulaciones que se produzcan entre el plan de OT cantonal con el plan de OT provincial, en función de sus determinaciones concernientes al MTO según las respectivas competencias con incidencia territorial de cada uno, son las siguientes:

a) EN RELACIÓN AL MEDIO FÍSICO:

Gráfico N° 28

Esquema del proceso de articulación del POT Cantonal con el POT Provincial en relación al medio físico

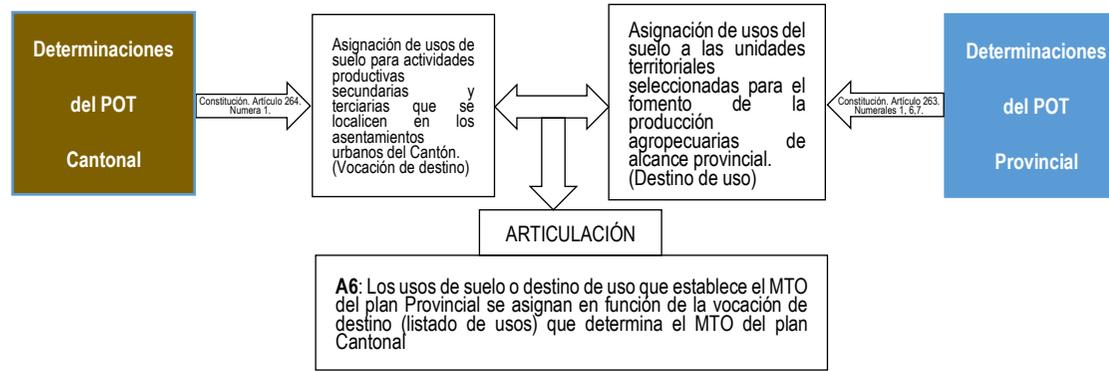


Elaboración: Propia. 2017

**Cuadro N° 15****Descripción adicional de las determinaciones específicas del POT cantonal referidas al MTO relativas al Medio Físico**

DETERMINACIONES ESPECÍFICAS DEL POT CANTONAL REFERIDAS AL MTO		
Cada plan establece la vocación de destino de las unidades territoriales, o su aptitud para receptor ciertos usos dados en función de las fortalezas y debilidades. (Pauta Calle, 2013)		
DETERMINACIONES RELATIVAS A	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	DESCRIPCIÓN ADICIONAL DE LA DETERMINACIÓN
Medio Físico	Artículo 264, Numeral 1	También tiene la condición de vinculante en los niveles de planificación superior e inferior. El destino de uso del suelo que se le asigne finalmente lo establece el MTO provincial según la competencia, al elegir una opción de entre las varias propuestas por el nivel cantonal, quiere decir entonces que se enmarcará en las determinaciones dispuestas por éste.
Medio Físico: Patrimonio Natural	Artículo 264, Numeral 1 y 8	Deberá precautelar que la localización de las áreas que constituyan patrimonio natural del cantón esté dentro de la zona de conservación, esta delimitación se efectúa con total autonomía respecto de las áreas naturales protegidas de interés nacional. Esta determinación le compete tan solo al nivel cantonal, por lo tanto su coordinación con los niveles de planificación superior e inferior se limita a la verificación de que el destino de uso coincida con la vocación de destino.
Medio Físico Playas, ríos, lagos y lagunas	Artículo 264, Numeral 1 y 10	Deberá observar que la localización de estas áreas esté dentro de la zona de explotación. Al ser una determinación del nivel cantonal, la coordinación con los con los niveles de planificación superior e inferior se limita a la verificación de que el destino de uso coincida con la vocación de destino.
Medio Físico: Yacimientos	Artículo 264, Numeral 1 y 12	Deberá observar que la localización de estas áreas esté dentro de la zona de explotación. Al ser una determinación del nivel cantonal, la coordinación con los con los niveles de planificación superior e inferior se limita a la verificación de que el destino de uso coincida con la vocación de destino.

Elaboración: Propia. 2017

b) EN RELACIÓN A POBLACIÓN Y ACTIVIDADES:**Gráfico N° 29****Esquema del proceso de articulación del POT Cantonal con el POT Provincial en relación a población y actividades**

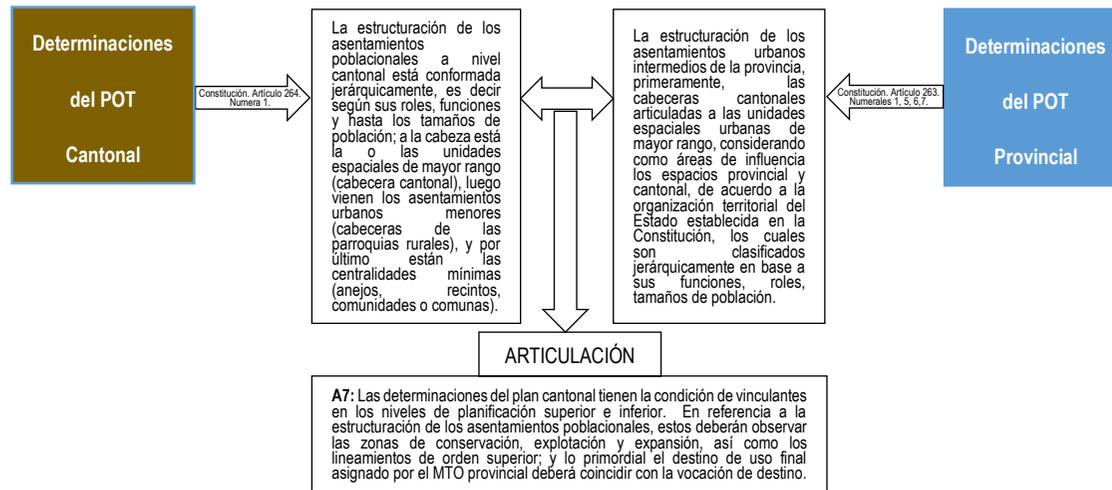
Elaboración: Propia. 2017

c) EN RELACIÓN A ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN: La estructuración de los asentamientos poblacionales del cantón obedece a la forma de organización territorial contenida en la Constitución, teniendo en cuenta las zonas de conservación, explotación y expansión definidas en la ordenación del medio físico del Plan, los Lineamientos de Planificación Territorial, las determinaciones de la Estrategia Territorial Nacional y de los Planes de Ordenación Territorial, Regional, Provincial y Parroquial Rural sobre todo en lo que respecta a las actividades económicas (*Constitución. Artículo 264. Numeral 1*).



Gráfico N° 30

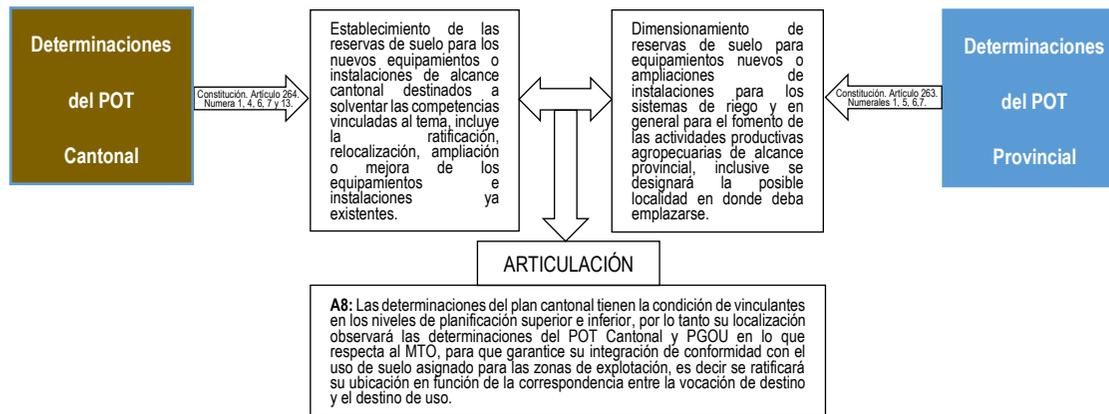
Esquema del proceso de articulación del POT Cantonal con el POT Provincial en relación a asentamientos e infraestructuras o canales de relación (asentamientos)



Elaboración: Propia. 2017

Gráfico N° 31

Esquema del proceso de articulación del POT Cantonal con el POT Provincial en relación a asentamientos e infraestructuras o canales de relación (equipamientos)



Elaboración: Propia. 2017

**Cuadro N° 16****Descripción adicional de las determinaciones específicas del POT cantonal referidas al MTO relativas a Asentamientos e infraestructuras o canales de relación**

DETERMINACIONES ESPECÍFICAS DEL POT CANTONAL REFERIDAS AL MTO		
Las determinaciones del plan cantonal tienen la condición de vinculantes en los niveles de planificación superior e inferior (provincial y parroquial rural).		
DETERMINACIONES RELATIVAS A:	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	DESCRIPCIÓN ADICIONAL DE LA DETERMINACIÓN
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación: Redes	Artículo 264, Numeral 1 y 4.	La ordenación de las redes fundamentales que deben emplazarse en el área rural para la provisión de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica/ sistema de distribución, alumbrado público y telecomunicaciones y de otras redes de servicios públicos que pudieran crearse, en términos de su trazado y características. Esta ordenación se sujetará a las determinaciones del POT Cantonal acorde al diseño del MTO, específicamente en lo referente a las unidades territoriales del medio físico impactado y advertir al plan parroquial para que considere este particular en su MTO, de esta manera se garantiza su integración de conformidad con el uso de suelo asignado para las zonas de explotación, es decir se ratificará su recorrido en función de la correspondencia entre la vocación de destino y el destino de uso.
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación: Patrimonio	Artículo 264, Numeral 1 y 8	El inventario del patrimonio arquitectónico cultural del cantón, incluyendo obras civiles como caminos, puentes y canales localizadas en el área rural. En el MTO parroquial se considerará la identificación de los conjuntos o estructuras aisladas que constituyan patrimonio arquitectónico cultural del cantón.
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación: Acceso a playas, ríos, lagos y lagunas	Artículo 264, Numeral 1 y 11	Ordenación, trazado y mejoramiento de la red vial del territorio rural cantonal que dan acceso a: playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. En el MTO parroquial se considerará esta determinación de orden superior para garantizar el acceso a playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.



DETERMINACIONES RELATIVAS A:	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	DESCRIPCIÓN ADICIONAL DE LA DETERMINACIÓN
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación: Equipamientos externos	Artículo 264, Numeral 1.	Localización en el territorio rural cantonal de las reservas de suelo para los nuevos equipamientos o instalaciones y emplazamiento de infraestructuras lineales de alcance nacional, regional, provincial o parroquial rural. La localización de estos equipamientos e infraestructuras lineales (redes) se sujetará a las determinaciones del POT Cantonal acorde al diseño del MTO, y también se incluirá en las determinaciones del plan parroquial y su MTO en consideración a la o las unidades territoriales del medio físico involucradas, para que garantice su integración de conformidad con el uso de suelo asignado para las zonas de explotación, es decir se ratificará su ubicación en función de la correspondencia entre la vocación de destino y el destino de uso.
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación: Redes externas	Artículo 264, Numeral 1.	

Elaboración: Propia. 2017



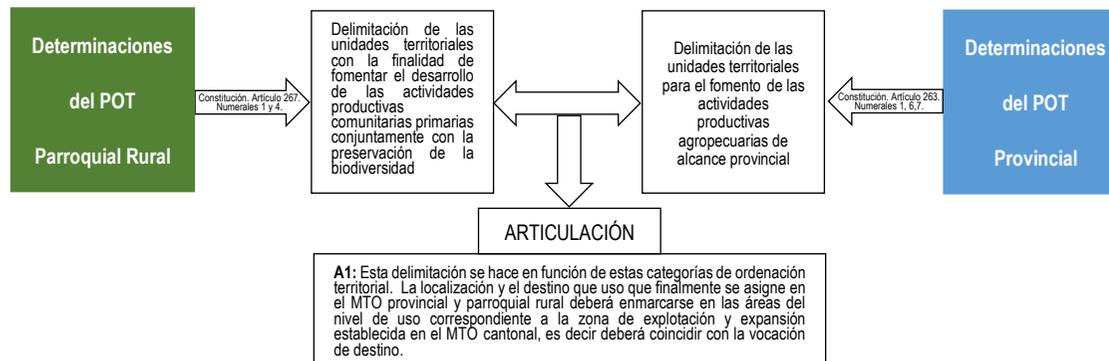
Anexo 3: Articulaciones de las determinaciones referidas a los MTO del nivel Parroquial Rural con el Provincial (Tipo C y D).

Las articulaciones que se produzcan entre el plan de OT parroquial rural con el plan de OT del nivel provincial, en función de sus determinaciones concernientes al MTO según las respectivas competencias con incidencia territorial de cada uno, son las siguientes:

a) EN RELACIÓN AL MEDIO FÍSICO:

Gráfico N° 32

Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Provincial en relación al medio físico



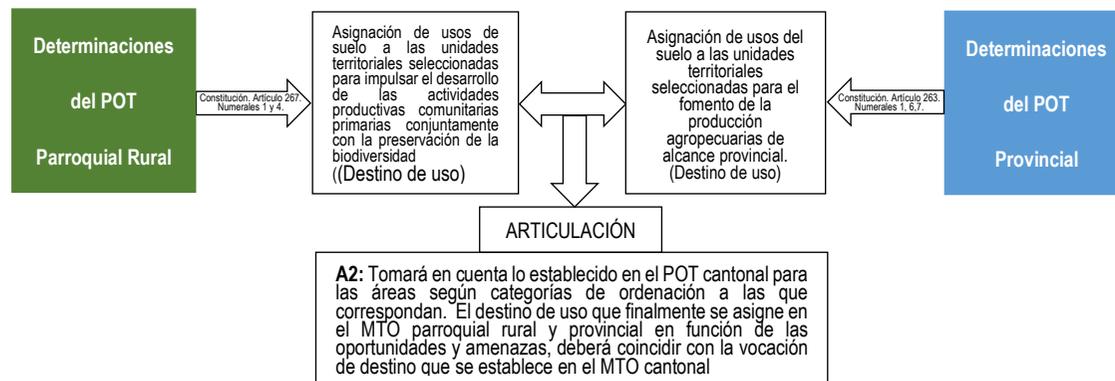
Elaboración: Propia. 2017



b) EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN Y ACTIVIDADES:

Gráfico N° 33

Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Provincial en relación a la población y actividades



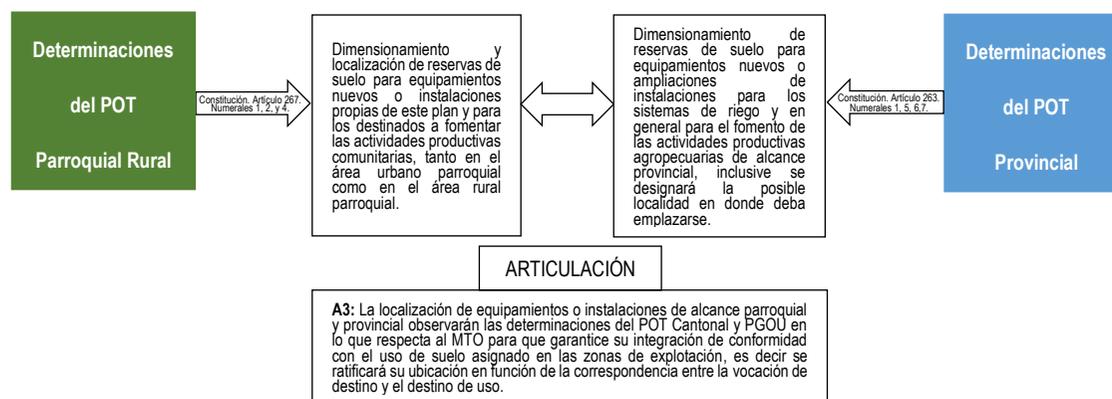
Elaboración: Propia. 2017



c) EN RELACIÓN A ASENTAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS O CANALES DE RELACIÓN:

Gráfico N° 34

Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Provincial en relación a asentamientos e infraestructuras o canales de relación (equipamientos)

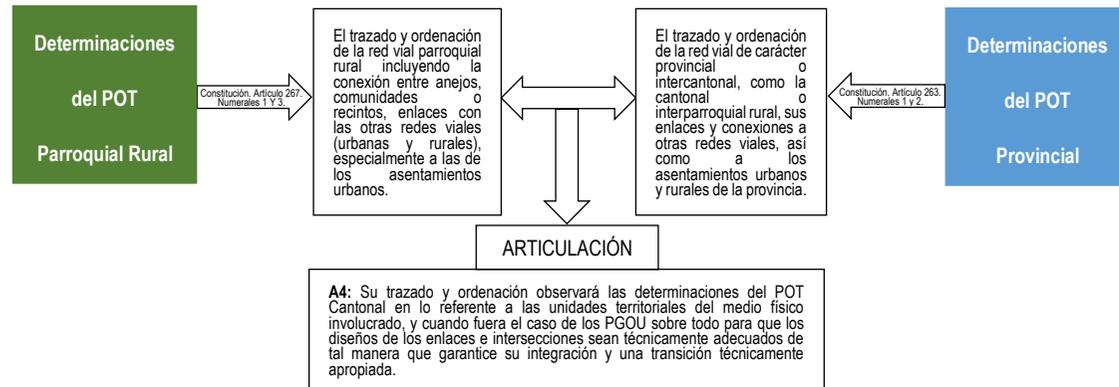


Elaboración: Propia. 2017



Gráfico N° 35

Esquema del proceso de articulación del POT Parroquial Rural con el POT Provincial en relación a asentamientos e infraestructuras o canales de relación (vialidad)



Elaboración: Propia. 2017

**Cuadro N° 17****Descripción adicional de las determinaciones específicas del POT provincial referidas al MTO relativas a Asentamientos e infraestructuras o canales de relación**

DETERMINACIONES ESPECÍFICAS DEL POT PROVINCIAL REFERIDAS AL MTO		
DETERMINACIONES RELATIVAS A	COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	DESCRIPCIÓN ADICIONAL DE LA DETERMINACIÓN
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación: Cuencas y microcuencas	Artículo 263, Numerales 1 y 3.	Dimensionamiento y localización de obras e instalaciones a ejecutarse en coordinación con el gobierno regional (cuando se conforme), en cuencas, subcuencas y microcuencas.
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación: Red de riego	Artículo 263, Numerales 1 y 5	Ordenación e inventario de la red de riego existente, mejoramiento y dotación de la infraestructura, conjuntamente con la recuperación de espacios degradados por su construcción. Estas determinaciones referentes a cuencas, microcuencas y redes de riego, le competen por ahora tan solo al nivel provincial, por lo tanto su coordinación con el nivel de planificación cantonal se limita a la verificación de que el destino de uso coincida con la vocación de destino.
Asentamientos e infraestructuras o canales de relación: Equipamientos o instalaciones de alcance provincial		En el momento de la formulación de los planes el dimensionamiento y reservas de suelo para equipamientos nuevos o instalaciones de alcance provincial, cuya competencia está asignada a diferentes niveles como el caso de los de educación, salud, recreación, abastecimiento, asistencia social y cultura; su localización en el asentamiento más conveniente estará sujeto a las determinaciones del POT Cantonal y PGOU respetando la asignación del uso de suelo con el fin de garantizar su integración.

Elaboración: Propia. 2017

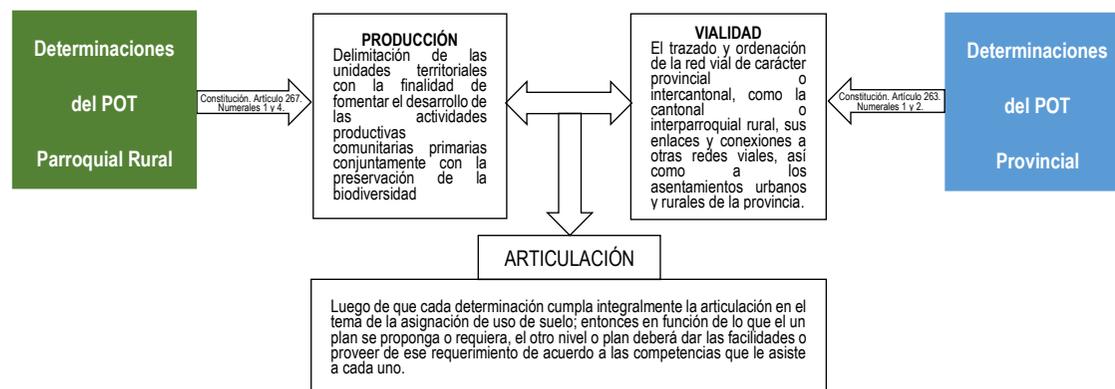


Anexo 4: Articulación entre competencias intersectoriales.

Para ilustrar uno de los casos que se podrían tener de articulación entre competencias que pertenecen a diferentes sectores se toma la competencia del nivel parroquial rural de incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias (Constitución Artículo 267 numeral 4), con la competencia del nivel provincial de construcción del sistema vial en las áreas rurales (Constitución Artículo 263 numeral 2); estas dos competencias se juntan para contribuir a un objetivo común.

Gráfico N° 36

Esquema del proceso de articulación entre competencias intersectoriales



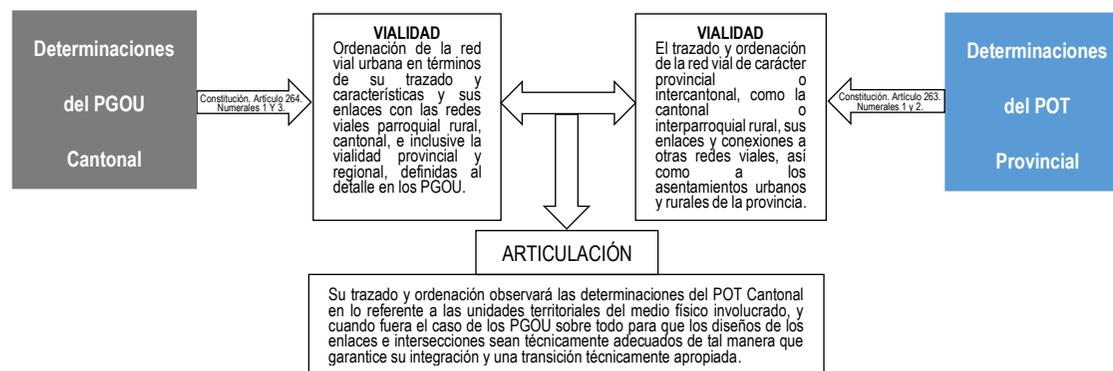
Elaboración: Propia. 2017

Anexo 5: Articulación entre competencias intrasectoriales.

Dentro de las determinaciones relativas a los asentamientos e infraestructuras o canales de relación, se ilustraron las articulaciones en la competencia de vialidad entre los niveles parroquial rural con el cantonal y el parroquial rural con el provincial, de la misma manera y conforme el mandato de coordinación y articulación entre las planificaciones de los tres niveles (Constitución Artículo 263, 264 y 267 numeral 1), se toma como ilustración de articulación entre competencias intrasectoriales las determinaciones del plan general de ordenación urbanística Cantonal con las del plan de ordenación territorial Provincial, respecto de la competencia de vialidad ya que los dos niveles tienen potestad sobre ese mismo sector.

Gráfico N° 37

Esquema del proceso de articulación entre competencias intrasectoriales



Elaboración: Propia. 2017

El proceso de articulación del POT Provincial y los planes generales de ordenación urbanística cantonales se da en el momento que los dos niveles dan cumplimiento simultáneo a la competencia sectorial de vialidad, específicamente se realice el trazado de la vialidad urbana considerando el trazado de la vialidad rural y viceversa, inclusive llegando a establecer los diseños y detalles minuciosamente.



BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, G. (12 de Septiembre de 2015). *Sistema Virtual de Aprendizaje COSEFIN - MPMP*. Obtenido de <http://mpmp.cosefin.org/category/videos/video-temas/plan-presupuesto-videos/>
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME. (2011). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial Proceso Técnico de Implementación Básica*. Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, Quito.
- Berkes, F., Colding, J., & Folke, C. (2003). *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonari, D., & Gasparin, J. (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castro Riera, C. (2013). *El Marco Jurídico Básico del Ordenamiento Territorial Ecuatoriano*. Cuenca: Gráficas Gómez.
- Cordero Cueva, F. (Agosto de 2013). *La Organización Territorial del Ecuador*. Cuenca, Azuay, Ecuador.
- Corporación Andina de Fomento. Dirección de Desarrollo Territorial. (2004). Obtenido de PLANIFICACIÓN: Base de la gestión municipal. Lineamientos generales para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007: <https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjex8Gd-IzMAhVHyyYKHSyKClAQFggvMAM&url=http%3A%2F%2Fcdim.esap.edu.co%2FBancoMedios%2FDocumentos%2520PDF%2Fplanificaci%25C3%25B3n.pdf&usg=AFQjCNEfIZduyyhUcgGEUWRIj>
- Garzón Flórez, C. A. (2011). *EL RETO DE ARTICULAR LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES*. Obtenido de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKE>



wj7qK76hvvLAhUINSYKHf6FB5UQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.igac.gov.co%2Fwps%2Fwcm%2Fconnect%2Fecb142804d4eee0996659773ebaeba48%2FCARLOS%2BALBERTO%2BGARZON.pdf%3FMOD%3DA

Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Madrid: Mundi-Prensa.

GTZ, CONAM. (2006). *Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*. Lima: Visionpcperu. Obtenido de https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiazMTW7_3VAhWEwiYKHdvpD6EQFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fsiar.regionpiura.gob.pe%2FadmDocumento.php%3Faccion%3Dbajar%26docadjunto%3D206&usg=AFQjCNFJxtyJ7M1GRCMBjx1OsUoB

Massiris Cabeza, A. (2012). *Gestión territorial y desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC. Colección Investigación UPTC No. 47.

Medina Vásquez, J. (2009). Las funciones básicas de la planificación. *Curso Planificación y Gestión Estratégica de las Políticas Públicas*. Santa Cruz de la Sierra (Bolivia): Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Montes, P. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y El Caribe. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 19-20.

Moreno Palacios, A. C. (9 de Abril de 2009). Obtenido de <https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjEg8uXko3MAhVH7CYKHfoc4ChAWCCQwAg&url=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2Fdocu>



ment.cfm%3Fid%3D2000293&usg=AFQjCNGoWhNNOrvqEXEcRNhYH1T7rN_rhQ&bvm=bv.11940827
2,d.eWE

- Moriello, S. (4 de Diciembre de 2016). *Fernando Sancho Caparrini*. Obtenido de <http://www.cs.us.es/~fsancho/?p=sistemas-complejos-2>
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science* 325(5939), 419-422.
- Paruelo, J., Jobbágy, E., Laterra, P., Dieguez, H., Garcia Collazo, M. A., & Panizza, A. (2014). *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos y experiencias*. Buenos Aires: FAO.
- Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca: Monsalve Moreno.
- PDOT Azuay. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay. Actualizado 2015 - 2030*. Cuenca: Gobierno Provincial del Azuay.
- PDOT Cuenca. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Actualización 2015*. Cuenca: I. Municipalidad de Cuenca.
- PDOT Turi. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD parroquial de Turi. Actualización 2015*. Cuenca: GAD de la parroquia de Turi.
- Rodríguez Seeger, Claudia; Reyes Pácke, Sonia. (2008). Propuesta Metodológica para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Sustentable. *IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial* (pág. 7). Mendoza, Argentina: Año 4 - Vol 1- Número 4 - ISSN 1852 - 0006.
- Secretaria Técnica de Planificación y Cooperación Externa SEPLAN. (Abril de 2013). *SlideShare*. Obtenido de <http://es.slideshare.net/EUROsociAL-II/la-planificacin-regional-y-sectorial-en-la-marco-del-sistema-nacional-de-planificacin-del-desarrollo-de-honduras-seplan>



SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del buen vivir 2013 - 2017*. Quito: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo.

SENPLADES. (2014). *Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial*. Quito: Senplades.

Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto*. BID - PROVED.

Zoido Naranjo, F. (01 de noviembre de 2002). Andalucía, cohesión y diversidad territorial. *Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES*, 17-18.

Zoido, F. (2017). Modelos de ordenación territorial. *Próxima publicación Universidad de Salamanca*, 1-2-3-5.



ABREVIATURAS

ST	Sistema territorial
SSE	Sistema socio ecológico
OT	Ordenación territorial
POT	Plan de ordenación territorial
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística
MTO	Modelo territorial objetivo
COT	Categoría de Ordenación Territorial
GAD	Gobierno autónomo descentralizado
GADs	Gobiernos autónomos descentralizados
COPFP	Código orgánico de planificación y finanzas públicas
COOTAD	Código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización
LOOTUGS	Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas