



UNIVERSIDAD DE CUENCA
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Maestría en Ordenación Territorial – III Cohorte

Evolución de los procesos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial del cantón Cuenca

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Magister en Ordenación Territorial

Autora:

Arq. Estefanía Andrea Mora Arias
C.I. 0105881940

Director:

Arq. Gonzalo Enrique Flores Juca, Mst.
C.I. 0102445152

CUENCA – ECUADOR
OCTUBRE 2018



RESUMEN

Las infraestructuras de transporte son consideradas como la columna vertebral de toda actividad económica; varios investigadores señalan que estas propician directamente el crecimiento económico y contribuyen al desarrollo, reduciendo los niveles de pobreza y mejorando la calidad de vida de la población.

El objetivo de esta investigación es conocer cómo han evolucionado los procesos metodológicos para la planificación de las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial en el cantón Cuenca; basándose tanto en el análisis de publicaciones científicas y académicas, así como en publicaciones oficiales de instituciones reconocidas que han trabajado y trabajan en el tema.

Para concluir se plantean lineamientos metodológicos para la planificación de las infraestructuras de transporte, a través de la identificación de la problemática encontrada en la metodología utilizada hasta la fecha en los planes de ordenamiento territorial cantonal en el caso de Cuenca – Ecuador. Adicionalmente para la construcción de lineamientos se ha realizado una encuesta a los representantes de las 21 juntas parroquiales del cantón, con la finalidad de conocer su visión sobre la planificación de las infraestructuras de transporte.

Esta investigación ofrece una mejor comprensión de los temas relacionados a las infraestructuras de transporte en el ámbito del ordenamiento territorial.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo territorial; infraestructura de transporte; ordenamiento territorial; planificación territorial.



ABSTRACT

Transport infrastructures are considered the backbone of all economic activity; several researchers point out that they directly promote economic growth and contribute to development, reducing poverty levels and improving the quality of life of the population.

The objective of this research is to know how the methodological processes for the planning of transport infrastructures have evolved in the territorial planning plans in the canton of Cuenca, based on the analysis of scientific and academic publications, as well as on official publications of recognized institutions that have worked and are working on the subject.

To conclude, methodological guidelines for the planning of transport infrastructures are proposed, through the identification of the problems found in the methodology used to date in the cantonal territorial planning plans in the case of Cuenca - Ecuador. In addition, a survey of representatives of the 21 parish councils in the canton was conducted to determine their views on transport infrastructure planning.

This research offers a better understanding of issues related to transport infrastructure in the field of land use planning.

KEYWORDS

Territorial development; transport infrastructure; land management; territorial planning.



ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema	28
Objetivo General	29
Objetivos Específicos	29
Preguntas de Investigación	29
Justificación.....	30
Metodología	32

CAPÍTULO I

INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE COMO PARTE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y CONCEPTUALES	39
1.1. Desarrollo.....	39
1.2. Territorio.....	43
1.3. Ordenamiento Territorial.....	46
1.4. Canales de Relación y Flujos de Intercambio.....	49
1.5. Infraestructuras	51
1.6. Infraestructuras de Transporte Terrestre	53
2. REFERENTE HISTÓRICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	58
2.1. Revisión Histórica del Ordenamiento Territorial en América Latina	58



2.2. Revisión Histórica del Ordenamiento Territorial en Ecuador 60

**3. MARCO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE
64**

3.1. Marco Legal Latinoamericano..... 64

3.2. Marco Legal Ecuatoriano 68

3.2.1. Organización Territorial 69

3.2.2. Competencias Exclusivas para la Planificación de las Infraestructuras de Transporte Cantonal 69

3.2.3. Revisión del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD – 70

3.2.4. Revisión del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP – 72

3.2.5. Revisión de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo 73

3.2.6. Revisión de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial 73

3.2.7. Revisión de la Ley del Sistema Nacional de Infraestructura Vial de Transporte Terrestre 75

3.2.8. Articulación de Niveles de Planificación..... 76

3.3. Conclusiones 77

CAPÍTULO II

METODOLOGÍAS PARA LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

4. REVISIÓN DE CASOS DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN EL DESARROLLO DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 83



4.1.	Caso España.....	83
4.1.1.	Sistema Viario	86
4.1.2.	Infraestructuras Intermodales en los Nodos de Transporte	86
4.2.	Caso Suiza	88
4.3.	Caso Ecuador	91
4.4.	Caso Argentina	94
4.5.	Caso Bolivia	97
4.6.	Análisis Comparativo de los Casos Revisados	101
5.	PLANIFICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN CUENCA – ECUADOR	104
5.1.	Caracterización del Área de Estudio	104
5.3.	Antecedentes Histórico del Ordenamiento Territorial en el Cantón Cuenca	106
5.4.	Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 – CONSULPLAN	107
5.4.1.	Antecedentes	107
5.4.2.	Análisis de la Metodología para la Planificación de las Infraestructuras de Transporte en el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de la Ciudad de Cuenca, 1983	110
5.5.	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Actualización 2015	117
5.5.1.	Antecedentes	117
5.5.2.	Análisis de la Metodología para la Planificación de las Infraestructuras de Transporte en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca de 2015	119
5.6.	Conclusiones.....	125



CAPÍTULO III

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA ABORDAR LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

6. LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA ABORDAR LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA	131
6.1. Problemática.....	133
6.1.1. Problemática del Análisis Técnico	133
6.1.2. Problemática de la Participación Ciudadana.....	134
6.2. Objetivos	146
6.3. Lineamientos	152
7. CONCLUSIONES.....	166
BIBLIOGRAFÍA	171



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Modelos de Desarrollo en América Latina, siglo XX.....	41
Cuadro 2. Infraestructuras que apoyan el desarrollo económico	52
Cuadro 3. Revisión histórica del ordenamiento territorial en Ecuador.....	62
Cuadro 4. Marco Legal de la Planificación de las Infraestructuras de Transporte en Latinoamérica.	64
Cuadro 5. Grado de articulación según unidades de funcionamiento espacial.	97
Cuadro 6. Comparación de Metodologías de Ordenamiento Territorial – Infraestructuras de Transporte.	102
Cuadro 7. Resumen de antecedentes de la elaboración de los PDOT de 1983 y 2015 del Cantón Cuenca.	125





ÍNDICE DE GRÁFICOS

Figura 1. Estructura del sistema: componentes.	45
Figura 2. Funcionamiento del sistema: relaciones	45
Figura 3. Sistema de transporte como dinamizador del territorio.	47
Figura 4. El ordenamiento territorial en América Latina.	59
Figura 5. Referente histórico del ordenamiento territorial en Ecuador.	61
Figura 6. Estructura de los planes de ordenamiento territorial de la comunidad autónoma de Andalucía.	85
Figura 7. Esquema de niveles o ámbitos territoriales de transporte.....	87
Figura 8. Estructura de los planes directores cantonales en Suiza.	90
Figura 9. Estructura de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de nivel cantonal en Ecuador.	93
Figura 10. Estructura de los planes de ordenamiento territorial de nivel municipal en Argentina.	96
Figura 11. Ciclo de la planificación en Bolivia.	98
Figura 12. Estructura de los planes territoriales de desarrollo integral para Vivir Bien en Bolivia.	100
Figura 13. Área de estudio.	105
Figura 14. Plan Nacional de Desarrollo 1980 – 1984: temas relacionados a las infraestructuras de transporte.....	109
Figura 15. Fases del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 - CONSULPLAN	111
Figura 16. Estructura del tema transporte en el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 - CONSULPLAN	115
Figura 17. Esquema Metodológico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Actualización 2015.	120
Figura 18. Temas desarrollados sobre Transporte en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Actualización 2015.	122
Figura 19. Metodología para la construcción de lineamientos.	132
Figura 20. Áreas de desarrollo y nodos articuladores.	136
Figura 21. Problemática identificada por la participación ciudadana.....	137



Figura 22. Estado de las vías de las cabeceras parroquiales identificadas por la participación ciudadana. 138

Figura 23. Problemática respecto a las infraestructuras intermodales identificadas por la participación ciudadana..... 139

Figura 24. Árbol de Problema 1. Débil articulación territorial del sistema de asentamientos cantonal..... 141

Figura 25. Árbol de Problema 2. No se definen indicadores para analizar las infraestructuras de transporte terrestre. .. 142

Figura 26. Árbol de Problema 3. No se evalúa el nivel de accesibilidad de los nodos del sistema de asentamientos..... 143

Figura 27. Árbol de Problema 4. No se analizan las infraestructuras de transporte terrestres bajo el prisma de la sostenibilidad..... 144

Figura 28. Árbol de Problema 5. En los PDOT No se consideran las infraestructuras de transporte terrestre intermodal. 145

Figura 29. Árbol de Objetivo 1. Visión apropiada de los procesos de planificación de las infraestructuras de transporte. 147

Figura 30. Árbol de Objetivo 2. Definir indicadores sobre infraestructuras de transporte..... 148

Figura 31. Árbol de Objetivo 3. Evaluar el nivel de accesibilidad de los nodos del sistema de asentamientos..... 149

Figura 32. Árbol de Objetivo 4. Analizar las infraestructuras de transporte terrestres bajo el prisma de la sostenibilidad. 150

Figura 33. Árbol de Objetivo 5. Analizar las infraestructuras de transporte terrestre intermodal..... 151

Figura 34. Propuesta de niveles de dotación de infraestructuras de transporte terrestre. 165

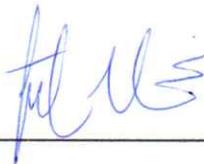
Figura 35. Infraestructuras de transporte y desarrollo..... 167

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Estefanía Andrea Mora Arias en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Evolución de los Procesos Metodológicos para Abordar las Infraestructuras de Transporte en los Planes de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

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

Cuenca, 15 de octubre 2018



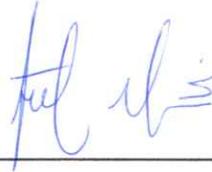
Estefanía Andrea Mora Arias

C.I: 0105881940

Cláusula de Propiedad Intelectual

Estefanía Andrea Mora Arias, autora del trabajo de titulación "Evolución de los Procesos Metodológicos para Abordar las Infraestructuras de Transporte en los Planes de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 15 de octubre de 2018



Estefanía Andrea Mora Arias

C.I: 0105881940

DEDICATORIA

A Dios, el principio y el fin de todo.

A Amelia, por toda la felicidad que ha traído a mi vida.

A Juan José, por la paciencia.

A Jaime y Raquel por su ejemplo, apoyo y amor incondicional.

AGRADECIMIENTOS

Al Arq. Enrique Flores por su apoyo y dirección en el proceso de este trabajo.

A la Arq. Bernarda Arias por su apoyo en el proceso de levantamiento de información.

A la Arq. Jessica Chica, por su amistad y compañerismo en estos años de trabajo en la investigación.

A las arquitectas Natalia Pacurucu y Ma. Cristina Chuquiguanga por sus observaciones para que este trabajo.

INTRODUCCIÓN

“La humanidad necesita hombres prácticos, que sacar el mayor provecho de su trabajo, y, sin olvidar el interés general, salvaguardar sus propios intereses. Pero la humanidad también necesita soñadores, para quienes el desarrollo de una tarea sea tan cautivante que les resulte imposible dedicar su atención a su propio beneficio”

Marie Curie



INTRODUCCIÓN

Los países latinoamericanos históricamente han luchado para superar los problemas de accesibilidad intra e internacionales para fortalecer las oportunidades de desarrollo y los vínculos económicos existentes en múltiples escalas.

Las infraestructuras de transporte influyen directamente en la configuración espacial de los territorios, y en el crecimiento económico; y en la actualidad es un tema clave de discusión en los estudios regionales y de planificación del transporte.

Desde el punto de vista del Ordenamiento Territorial, las infraestructuras de transporte constituyen los canales de relación que permiten estructurar el territorio y facilitar su funcionamiento, Domingo Gómez Orea (2013) indica que las redes de transporte permiten:

- Satisfacer las demandas de movilidad, entre asentamiento de población: acceso a servicios y equipamientos sociales, al trabajo, etc., a puntos significativos y a los recursos territoriales en general.
- Permite el intercambio de personas, mercancías e información.
- Facilita las relaciones humanas.
- Facilita el aprovechamiento de las oportunidades de localización.
- Permite las conexiones con el exterior.



De esta manera queda establecido el papel que juegan las infraestructuras de transporte en el ordenamiento territorial, convirtiéndose en un importante nicho de estudio.

Planteamiento del problema

Las infraestructuras de transporte tienen una gran influencia en la estructura y modelos territoriales; puesto que promueven o impiden transformaciones radicales en la organización territorial, potenciando dinámicas o contribuyendo a contrarrestar desequilibrios territoriales.

Sin embargo se ha podido detectar que su planificación se ha centrado únicamente en el sistema vial, y la visión de planificación no se ha ampliado a considerar las infraestructuras de transporte como un sistema conformado por elementos lineales y puntuales que permitan una adecuada articulación del sistema de asentamientos.

En este contexto, es necesario abordar temas que se refieran a la incidencia en el desarrollo cantonal de las infraestructuras de transporte; y conocer como estas son abordadas en los planes de ordenamiento territorial cantonal en Ecuador; y conocer desde la revisión de casos de estudio cómo se las analiza en otras realidades territoriales.

Para dicho efecto se ha considerado el caso de análisis del Cantón Cuenca y el estudio de dos de sus planes de ordenamiento referentes, con la finalidad de identificar si ha existido una evolución en la planificación de las infraestructuras de transporte.



Objetivo General

El objetivo general de esta investigación es analizar la evolución de los procesos metodológicos para planificar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial en el cantón Cuenca.

Objetivos Específicos

- Desarrollar una base teórica que permita abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial de nivel cantonal.
- Analizar las metodologías aplicadas para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial del cantón Cuenca a partir del año 1982
- Definir lineamientos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial a nivel cantonal.

Preguntas de Investigación

Las preguntas de investigación se han formulado en función de los objetivos planteados para esta investigación, y son los siguientes:

¿Cómo han evolucionado los procesos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento en el cantón Cuenca a partir del año 1982?

¿Existe una base teórica que permita abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial de nivel cantonal?



¿Cuáles son los lineamientos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial a nivel cantonal?

Justificación

En una sociedad basada en el intercambio, resulta relevante el hecho de que una red de infraestructuras destinadas al transporte ejerza de forma efectiva una influencia notable sobre la organización, ordenación, desarrollo y funcionamiento de un territorio. La sociedad al organizarse y ordenarse, genera una red de infraestructuras que permiten establecer intercambios. En definitiva, no es posible separar la ordenación del territorio de la red de infraestructuras, puesto que no puede existir una red de asentamientos si no existe una forma de conectarlo.

A diferencia de los otros elementos, las infraestructuras de transporte no son el resultado de transacciones privadas sino que proceden de decisiones del sector público, por lo que se convierten en un instrumento importante de la política económica para incrementar el potencial de desarrollo de las regiones y promover el incremento de la renta, el empleo y la productividad de una región determinada.

Las infraestructuras de transporte constituyen una parte esencial para el desarrollo económico y social de un territorio debido a:

- Que tienen un destacado fin como es el posibilitar la articulación eficiente de los centros de producción, los de almacenaje y los de consumo.
- Que contribuyen al desarrollo de la igualdad de oportunidades como premisa para lograr una distribución equitativa y solidaria de la riqueza; de un modo tal que trate de compensar las deficiencias territoriales ocasionadas por no contar con una óptima accesibilidad.



- Que la conformación de un territorio internamente bien vertebrado y articulado, de modo tal que se produzca una efectiva conexión entre los diferentes asentamientos poblacionales de la región.

Por lo expuesto y en el marco del ordenamiento territorial es de suma importancia el conocer como se ha abordado el tema de las infraestructuras de transporte al momento de desarrollar un plan de ordenamiento territorial cantonal en Ecuador, y a partir de dicho recuento determinar lineamientos metodológicos para futuros planes.

Para el desarrollo de la presente investigación se parte de la conceptualización de las infraestructuras de transporte y otros elementos relacionados al ordenamiento territorial; la revisión de los antecedentes de la planificación de las infraestructuras de transporte en Latinoamérica; y la revisión del marco constitucional y legal sobre el tema de estudio, expuestos en el Capítulo I; y que servirán de base para la propuesta de lineamientos metodológicos para la planificación de dichas infraestructuras.

En el Capítulo II se realiza el análisis de metodologías para la planificación de las infraestructuras de transporte terrestre en los planes de ordenamiento territorial, a través de la revisión de cinco casos de estudios: España, Suiza, Argentina Bolivia y Ecuador. Así como la revisión metodológica de dos herramientas de planificación del cantón Cuenca: i) Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca, 1983 y ii) Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, 2015.

Finalmente en el Capítulo III en base al análisis teórico conceptual, así como del marco legal y los estudios de caso, se plantean lineamientos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte terrestre en los planes de ordenamiento territorial cantonal.



Metodología

La metodología que se ha utilizado para la elaboración del presente trabajo es:

1. La investigación inicia con la revisión conceptual de:
 - Desarrollo
 - Territorio
 - Ordenamiento Territorial
 - Canales de Relación y Flujos de Intercambio
 - Infraestructuras
 - Infraestructuras de Transporte

Con la finalidad de establecer con claridad los elementos que conforman las infraestructuras de transporte y en torno a los cuales se analizará la evolución de la planificación de las infraestructuras antes mencionadas, en los planes de ordenamiento territorial.

2. Se realiza la revisión histórica de la evolución del ordenamiento territorial en Latinoamérica y en el caso de Ecuador, así como el marco legal que ampara el ordenamiento territorial en diferentes países, con la finalidad de identificar aquellos puntos que hagan referencia a la planificación específica de las infraestructuras de transporte.
3. Para el estudio de las metodologías abordadas en la elaboración de planes de ordenamiento territorial se analizan cinco casos de estudio con el objetivo de identificar los elementos que comprenden el



análisis de las infraestructuras de transporte en dichos casos y que puedan servir de base para la propuesta posterior de lineamientos.

4. Se realiza un acercamiento a las metodologías utilizadas en los planes de ordenamiento territorial elaborados realizados en Cuenca – Ecuador a partir de 1983 en relación a las infraestructuras de transporte. La finalidad es contar con un análisis crítico de su evolución en dichos documentos, en relación a los elementos que lo conforman y que han sido definidos en los apartados anteriores, infraestructura vial y nodos articuladores.
5. La construcción de los lineamientos metodológicos para la planificación de las infraestructuras de transporte terrestre en los planes de ordenamiento territorial cantonal se parte de la identificación de los problemas derivados de la revisión de las herramientas de ordenamiento territorial (1983 y 2015). En un segundo momento se considera la participación ciudadana como elemento fundamental de la planificación territorial, a través de la aplicación de una encuesta a representantes de las 21 juntas parroquiales de cantón Cuenca, sobre los principales problemas relacionados a la red vial urbana y las infraestructuras de articulación de las mismas. En una tercera instancia se plantea la situación positiva de la problemática identificada.
6. A partir de lo expuesto antes, se proponen lineamientos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial de nivel cantonal a través del planteamiento de objetivos, lineamientos y acciones.



Siglas

- BID** Banco Internacional de Desarrollo
- CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- COFEPLAN** Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Argentina)
- COOTAD** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- CONADE** Consejo Nacional de Desarrollo
- CONAM** Consejo Nacional de Modernización
- CNC** Consejo Nacional de Competencias
- COPFP** Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- CREA** Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago
- GAD** Gobierno Autónomo Descentralizado
- INGALA** Instituto Nacional Galápagos
- JUNAPLA** Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
- LOOTUGS** Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
- LOTTTSV** Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
- ODEPLAN** Oficina de Planificación de la Presidencia
- OT** Ordenamiento Territorial
- PDES** Plan de Desarrollo Económico Social (Bolivia)
- PTDI** Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (Bolivia)
- PDOT** Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
- PDOTCC** Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Actualización 2015 –



PDUAMCC Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983

PNBV Plan Nacional del Buen Vivir

PND Plan Nacional de Desarrollo

PNDGD Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980 - 1984

PNDOT Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Argentina)

POT Plan de Ordenamiento Territorial (Argentina)

PREDESUR Programa de Desarrollo de la Zona Sur

SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SPIE Sistema de la Planificación Integral del Estado (Bolivia)

CAPÍTULO I

INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE COMO PARTE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

“El ordenamiento territorial será efectivo si se revisa el modelo económico actual”

Ángel Massiris, 2012.



1. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

En este apartado se hace referencia a aquellos elementos que intervienen en el proceso de la investigación, a través de la revisión de publicaciones de varios autores y teorías con la finalidad de determinar los conceptos, definiciones y líneas que enmarcan la investigación.

1.1. Desarrollo

Si bien el concepto de desarrollo es ambiguo, el significado más recurrente de ésta palabra se enfoca a los avances y progresos en el ámbito económico y social, implicando a los medios o fines que hagan posible el cambio.

Los modelos de desarrollo se originan de la forma como una sociedad organiza sus recursos materiales y sus instituciones para buscar el progreso y la satisfacción de necesidades de todos sus miembros, articulado con sus posibilidades de adelanto científico y tecnológico. Considera la extensión de capacidades y complejidades de la sociedad y de los individuos, para ofrecerles mejores posibilidades de satisfacer sus necesidades y aspiraciones (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007).

A nivel mundial, en la década del 50 y el 60 es el primer momento que se caracteriza por un enfoque de crecimiento económico –liberal y de mercado-, cobijado por la Teoría de la Modernización. En primera instancia esta teoría cataloga a las sociedades en tradicionales y modernas, y afirma que para que los países subdesarrollados alcancen un nivel de industrialización y prosperidad económica deben seguir un proceso homogeneizador en identificación con el modelo europeo occidental o norteamericano de país moderno (Padilla Ochoa, 2013).



Las décadas del 60 y 70, es un periodo caracterizado desde un enfoque marxista –estructuralista con orientación sociológica, es el segundo momento marcado por la Teoría de la Dependencia. Si bien esta teoría cuestionó el desarrollo capitalista no profundizó en sí mismo al desarrollo. Las bases de la teoría de la dependencia están directamente relacionadas a las investigaciones de la CEPAL. Con una mirada economicista atiende fundamentalmente la relación de subordinación de los países del sur con las potencias dominantes, plantea el desarrollo hacia adentro y la reducción de la dependencia externa. La base para el cambio era la industrialización mediante su diversificación, para lo cual se requería de la inversión estatal y de una política gubernamental fuerte que no llegaron a concretarse (Padilla Ochoa, 2013).

A mediados de los 80, y en los 90 y aun actualmente en construcción, se identifica un tercer momento bajo el enfoque post-estructuralista, marcado por una serie de aproximaciones crítico-culturales que cuestionan el concepto mismo del desarrollo (Padilla Ochoa, 2013).

Mejía-Ortega & Franco-Giraldo (2007) reconocen que en América Latina en el último siglo los modelos de desarrollo se han fundamentado en la teoría Keynesiana (Ver Cuadro 1), del Estado de Bienestar aunque no se desarrolló como en los países europeos. Este modelo se centra en la teoría general de la ocupación, interés financiero y el dinero; se lo reconoce como respuesta al proceso de desarrollo de sociedades capitalistas.

El modelo basado en la Sustitución de Importaciones, inicialmente aportó a la modernización y el progreso de los países de la región, sin embargo en los años 70 empezó a mostrar las primeras señales



de fracaso, las que se agravaron con la crisis de la deuda externa de los años 80 (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007).

El modelo Neoliberal tiene como único interés la rentabilidad económica, bajo el principio de libre competencia, teniendo como carácter central el individualismo. Su difusión en América Latina se dio a partir de los años 80 con la aplicación de ajustes económicos promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con la finalidad de lograr la estabilidad económica de la región (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007).

El modelo de Planificación económica – central, experimentado por iniciativas socialistas, donde el Estado propietario de los recursos disponibles, y organizador de la producción, las industrias y la asignación de recursos, así como la presencia de la tecnología. Si bien este modelo generó logros significativos en el ámbito ambiental, de seguridad y social, en la actualidad se encuentra estancado (Mejía-Ortega & Franco-Giraldo, 2007).

Cuadro 1. Modelos de Desarrollo en América Latina, siglo XX.

MODELO	ENFOQUE POLÍTICO	POLÍTICA SOCIAL	AÑO
Keynesiano y Estado de Bienestar	Estadista (Estado-céntrico)	Solidaridad y equidad social	30 – 40
Basado en Sustitución de Importaciones	Estatalista (Economía mixta)	Ampliación del empleo y gasto público	40s
Neoliberal	Estado de Derecho (Mercado-céntrico)	Excluyente focalización del gasto público, privatización descentralización	80s 90s
Planificación Económica Central	Socialista (Socio-céntrico)	Incluyente redistributiva énfasis social	60s 70s

Fuente: Mejía-Ortega & Franco-Giraldo (2007). Elaboración Propia.



Salvador García (2002), define cuatro determinantes principales para alcanzar el desarrollo de una región: la situación geográfica, la población, la estructura productiva y las infraestructuras. La consolidación de unas infraestructuras y un sector del transporte modernos son necesarios para el aprovechamiento de ese potencial. Las infraestructuras son, a la vez, soporte y elemento impulsor del desarrollo, ya que ordenan el espacio físico y permiten orientar e intensificar los flujos económicos. Por ello, tienen un efecto de arrastre sobre la estructura productiva que contribuye decisivamente al crecimiento económico regional, produciendo esta contribución de beneficios directos sobre el territorio.

El territorio requiere integración funcional y espacial con la finalidad de alcanzar el desarrollo, para lo cual es necesario construir un sistema de asentamientos articulados e integrados para acceder a servicios y equipamientos para la población, integración que sucede gracias a la planeación de infraestructuras (de transporte, sociales y de servicios públicos). Estas infraestructuras se convierten en redes que estructuran el territorio que permiten múltiples posibilidades de conexión (Avella Palacio, 2008).

En Ecuador, la Constitución establece que el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientalistas, a los que denomina «régimen de desarrollo», deben garantizar el Buen Vivir. Hace hincapié en el goce de los derechos como condición del Buen Vivir y en el ejercicio de las responsabilidades en el marco de la interculturalidad y de la convivencia armónica con la naturaleza (Artículo 275) (Asamblea Nacional Constituyente, 2008a).

Larrea Maldonado (2012) señala que la Constitución del Ecuador supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y establece una nueva visión en la que el centro del desarrollo



es el ser humano y el objetivo final es el alcanzar el *sumak kawsay* o Buen Vivir. Frente a la falsa dicotomía entre Estado y mercado, impulsada por el pensamiento neoliberal, la Constitución ecuatoriana formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. El mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y comparte una serie de interacciones con el Estado, la sociedad y la naturaleza.

En Ecuador a raíz de la Constitución de la República del año 2008 y de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (2007 – 2010), define como la composición del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivos de vida deseable (SENPLADES, 2007).

1.2. Territorio

Salazar (2013), sostiene que la definición de territorio reúne diversos enfoques conceptuales que son clasificados en las siguientes categorías:

- Como categoría política y jurídica, como una porción del espacio sobre el cual se ejerce un determinado poder y una materialización de su entendimiento, relacionada la mayoría de veces concretamente al poder político del Estado. En este sentido, el territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, grupos, organizaciones, etc.
- Como categoría simbólica y subjetiva, como producto de la apropiación/valorización sobre el espacio hecha por medio del imaginario y/o de la identidad social de un determinado grupo. Toda



relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. Se convierte de esta manera en el escenario de las relaciones sociales y no solamente en el marco espacial que delimita el dominio de un Estado.

- Como categoría económica, en la que prima la dimensión espacial de las relaciones económicas, por tanto el territorio visto como una fuente de recursos y producto espacial del encuentro y conflicto entre clases sociales y de la relación capital – trabajo.
- Como categoría natural, que aborda las relaciones entre sociedad y naturaleza, especialmente en lo referente al comportamiento de los seres humanos y su ambiente físico.

Estas cuatro categorías (política, social, económica, natural) definen al territorio como centro de representaciones de la complejidad.

Según Agudelo (2005) el territorio constituye la base física de personas jurídicas y naturales y el espacio en que estas realizan sus actividades. Las personas jurídicas pueden ser de dos clases: institucionales y territoriales.

Las personas jurídicas institucionales disponen de un territorio como simple ámbito de actuación y no como ingrediente de su personalidad.

Las personas jurídicas territoriales más conocidas como entidades territoriales no se conciben sin territorio: es el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y territorios indígenas; los entes territoriales en Ecuador.

El territorio bajo este concepto tiene las siguientes características (Agudelo, 2005):

- Es fijo: para diferencias el grado de desarrollo de una sociedad.
- Tiene límites o fronteras.
- Constituye el ámbito de vigencia de las normas jurídicas y del ejercicio del poder del gobierno soberano.

El sistema territorial es una construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad se va formando mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

Figura 1. Estructura del sistema: componentes.



Fuente: Gómez Orea & Gómez Villarino (2013). Elaboración Propia.

Figura 2. Funcionamiento del sistema: relaciones.



Fuente: Gómez Orea & Gómez Villarino (2013). Elaboración Propia.



1.3. Ordenamiento Territorial

El objetivo final de la ordenación del territorio es el desarrollo integral de las unidades territoriales, entendido en términos de calidad de vida y plasmado en el sistema territorial: se desarrolla el sistema territorial como un todo integrado, y no aspectos parciales de él por importantes que sean.

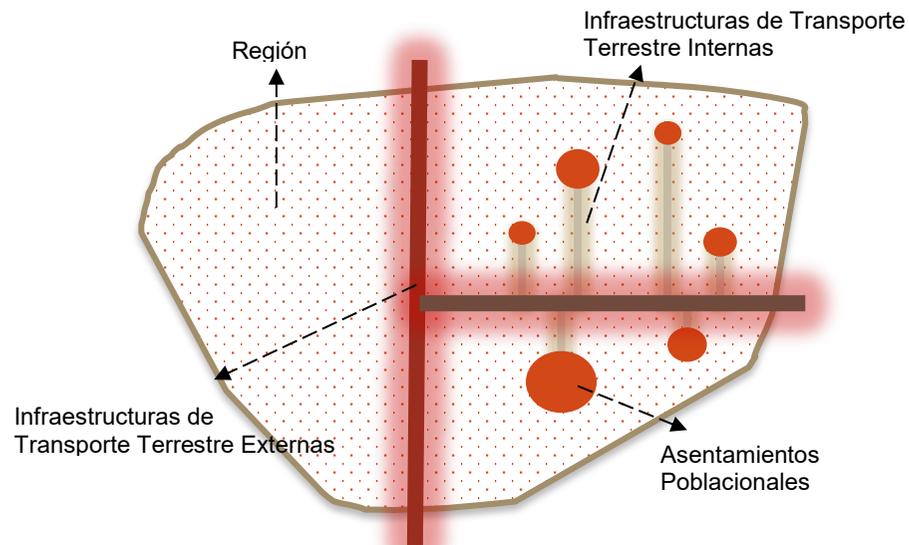
Por ello se utiliza frecuentemente la expresión desarrollo territorial en sentido equivalente a desarrollo integral, en la medida en que aquel equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos y calidad ambiental, son conceptos que encuentran su expresión a través de la ordenación territorial (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

Gómez Orea & Gómez Villarino (2013), señala que Equilibrio Territorial es prevenir y corregir los desequilibrios territoriales, aporta una especie de justicia territorial al desarrollo y la idea de que el equilibrio entre los diferentes territorios es garantía de progreso de estabilidad y de cohesión social. Así la ordenación territorial controla el crecimiento de las zonas más dinámicas, estimula el de las retrasadas o en declive y procura conectar las periféricas con los centros más progresivos. Para ello utiliza diversos instrumentos entre los que destacan:

- Localización de inversiones productivas públicas y el estímulo de las privadas.
- Dotación de infraestructura pública y de equipamientos colectivos.
- Generación de sistemas de transporte capaces de cohesionar y articular interna y externamente cada región o unidad geográfica (Ver Figura 3).

- Dinamización y capacitación de los recursos humanos.
- Difusión y transferencia de formas apropiadas de gestión pública y privada.
- Estímulo a la transferencia de tecnología e innovaciones de unas regiones a otras.

Figura 3. Sistema de transporte como dinamizador del territorio.



Fuente: Gómez Orea & Gómez Villarino (2013). Elaboración Propia.

Para Pérez A. (1998) la ordenación territorial es una moderna función pública, que surge tras la Segunda Postguerra Mundial, orientada a dar una respuesta global a los problemas que plantea el uso del medio físico, es decir a la materialización de un determinado Modelo Territorial. Es una disciplina que obliga un análisis interdisciplinario de la misma. Debe además contar con la coordinación de los factores



meramente territoriales o físicos, con los económicos y sociales; y la armonización de las actuaciones de los diferentes niveles de administración territorial, así como también con la iniciativa privada.

En Ecuador el ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones (Artículo 196) (Asamblea Nacional Constituyente, 2014).

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

- A. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- B. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,



- C. La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos (Artículo 197) (Asamblea Nacional Constituyente, 2014).

El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial así como funcionalmente las actividades y recursos en el territorio; para viabilizar tanto la aplicación como la concreción de políticas públicas democráticas y participativas; facilitando el logro de los objetivos de desarrollo. En Ecuador la planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno (Artículo 9) (Asamblea Nacional Constituyente, 2016).

El ordenamiento territorial tiene por objeto:

- La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio.
- La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
- La regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas (Artículo 10) (Asamblea Nacional Constituyente, 2016).

1.4. Canales de Relación y Flujos de Intercambio

El estudio sobre los canales de relación y flujos de intercambio pretende conocer el papel de las infraestructuras de transporte y de telecomunicaciones en los procesos de estructuración del territorio, en su funcionamiento y en la imagen que transmite, y ello en términos de entender en qué medida (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013):



- Satisfacer las demandas de movilidad, entre asentamientos de población: acceso a servicios y equipamientos sociales, al trabajo, etc., a puntos significativos y a los recursos territoriales en general.
- Permite el intercambio de personas, mercancías e información.
- Facilita las relaciones humanas, para que la población pueda organizarse y vertebrarse en institucionales.
- Facilita el aprovechamiento de las oportunidades de localización.
- Permite las conexiones con el exterior.

Gómez Orea & Gómez Villarino (2013) además proponen que para resolver tales interrogantes, el análisis se puede articular en torno a los siguientes aspectos:

- Inventario de las infraestructuras de transporte: ferrocarril, carreteras, autopistas y autovías, aeropuertos, puertos, etc., así como viario rural: caminos, cañadas y sendas.
- Jerarquías, el concepto tiene su mayor utilidad en las infraestructuras de transporte, las cuales se jerarquizan en función de los flujos que soportan; según su carácter: carreteras nacionales, comarcales, locales, su influencia en la formación de ejes y nodos, el grado de accesibilidad de la población al territorio, a los núcleos, a los servicios y equipamientos y volúmenes de flujo de mercancías y personas que por ellas circulan.
- Nivel de calidad y de servicio, que se analiza en términos de cantidad, de distribución espacial y de calidad o estado de conservación, y determinando la adecuación de la accesibilidad al sistema



de asentamientos, a la estructura productiva y a los recursos naturales existentes en el territorio: índices de accesibilidad y de dotación, etc.

- Limitaciones locacionales en su entorno: se refiere a las bandas de protección en las que están legalmente limitados los usos y aprovechamiento del suelo.
- Inventario de las infraestructuras de telecomunicaciones: básicamente cobertura de telefonía móvil y acceso a internet, y de información.

1.5. Infraestructuras

La Real Academia de la Lengua señala que infraestructura es el conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2000), normalmente se puede clasificar a las infraestructura en varios grupos, de acuerdo con su función:

- Infraestructura económica (transporte, energía y telecomunicaciones);
- La infraestructura social (presas y canales de irrigación, sistemas de agua potable y alcantarillado, educación y salud)
- La infraestructura del medio ambiente; y
- La infraestructura vinculada a la información y el conocimiento.



Así también, se la puede clasificar de acuerdo con su cobertura geográfica, diferenciando la infraestructura de alcance urbano e internacional.

Además Urbano, (1993) continúa explicando que las infraestructuras artificiales según su incidencia económica o sobre el espacio se pueden agrupar en:

- Infraestructuras de asentamientos
- Infraestructuras de producción
- Infraestructuras de conexión

Las infraestructuras pueden dividirse además en cuatro grupos dependiendo del objetivo final que persigan: desarrollo económico, desarrollo social, las ligadas al medio ambiente y a la información. En la siguiente tabla se explica las infraestructuras relacionadas al desarrollo económico y que son coincidentes con las de transporte (Sánchez & Wilmsmeier, 2005) (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Infraestructuras que apoyan el desarrollo económico

TIPO DE INFRAESTRUCTURA		URBANA	INTERURBANA	INTERNACIONAL
Desarrollo Económico	Transporte	Red vial urbana, líneas ferroviarias de cercanía	Carreteras, vías férreas, vías navegables, aeropuertos, puertos, terminales	Puertos, aeropuertos, carreteras, vías navegables, vías férreas

Fuente: Sánchez & Wilmsmeier, 2005. Elaboración Propia.



Otros autores en el ámbito económico definen a la infraestructura como el conjunto de bienes que sustentan la estructura productiva, y facilitan los intercambios de bienes y servicios, las actividades de consumo individuales y colectivas, y la relación social (Fontela & Rojo, 1991).

Además económicamente las infraestructuras tienen como primordial característica el posibilitar la realización de actividades que crean “economías externas” (se denominan “economías internas” aquellas que genera cada sujeto productivo para sí mismo; mientras que “economías externas” hace referencia a las ganancias en términos de eficiencia de producción, distribución, consumo o calidad de vida que beneficia a todas las personas y a todos los conjuntos) (Fontela & Rojo, 1991).

Por lo expuesto se entiende la importancia que radica en la planificación de las infraestructuras y su relación directa con el desarrollo de la población y la mejora de sus condiciones de vida.

1.6. Infraestructuras de Transporte Terrestre

El objetivo de la ordenación de las infraestructuras de transporte terrestre, consiste en dar funcionalidad al sistema territorial, es decir al subsistema de asentamientos y al subsistema de ordenación del medio físico, en los siguientes términos (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013):

- Satisfacer la demanda de movilidad entre núcleos: de personas, mercancías e información.
- Dar acceso a los recursos del medio físico (lo que significa a todo el territorio), a los servicios y equipamientos sociales, al trabajo, etc.
- Facilita las relaciones humanas, para que la población pueda organizarse y vertebrarse en instituciones.



- Contribuir al equilibrio territorial, aprovechando la atracción de las infraestructuras de transporte sobre la localización de todo tipo de actividades, con el consiguiente efecto en el sistema territorial.
- Aprovechar las oportunidades de localización, es decir las ventajas comparativas basadas en la posición relativa, lo cual es indisociable de una buena dotación de canales de relación.
- Permitir las conexiones con el exterior, es decir, las relaciones con el sistema o sistemas de contexto.

Además Gómez Orea & Gómez Villarino (2013) para el diseño del modelo territorial señala que las infraestructuras de transporte son capaces de dar funcionalidad al sistema territorial, gracias a las relaciones que se producen entre sus componentes y entre las diferentes zonas del territorio; las cuales no serían posibles sin los canales de relación.

Las infraestructuras de transporte cumplen tres funciones en relación al desarrollo (Urbano, 1993):

- Enlazar el sistema productivo
- Articular el espacio, acortando los espacios dados entre las actividades económicas, y
- Constituir la base para el transporte

La infraestructura de transporte terrestre es un elemento fundamental para el desarrollo, su adecuada dotación y administración estimula el crecimiento económico y la competitividad; además es esencial para la inclusión y mejorar la calidad de vida.



Soler (1988) dice que la importancia que tiene el transporte en la sociedad es evidente y por ende el de las infraestructuras que le sirven de soporte; de ellas se destacan tres funciones:

- Las infraestructuras de transporte permiten la accesibilidad de la población desde el punto de vista de sus necesidades residenciales, culturales, sociales, políticas y militares.
- Las infraestructuras de transporte permiten la conexión con el sistema productivo que sigue un modelo derivado de las diferencias geográficas en la localización de los recursos, la especialización productiva y funcional ligada a las conexiones de escala y de aglomeración.
- El transporte y sus infraestructuras constituyen una actividad productiva propia que genera plusvalías para el capital integrado en el sector transporte y para el capital integrado en el sector productor de medios de transporte, como son los fabricantes de automóviles.

Es por ello que no se puede considerar las infraestructuras de transporte terrestre como elemento independiente del sistema de transporte, y por consiguiente del factor económico y social. La adecuada dotación y administración de estas, posibilitan el desarrollo económico, generan crecimiento, aumenta la competitividad y la productividad, y con ello la inserción de las economías en el mundo; además ayuda a la cohesión territorial y permite mejorar la calidad de vida y la inclusión social (BID, 2014).

En este sentido Cárdenas Gutiérrez, (2001) en una de sus investigaciones dice que un sistema de transporte terrestre se desarrolla en torno a tres componentes: estructurantes, operativos y fluentes. El factor estructural se constituye por los siguientes elementos:

- Vías, que constituyen las superficies por las que circulan los vehículos;



- Dispositivos de control, para el control y protección de información de usuarios del sistema de transporte;
- Garajes;
- Puntos de transferencia, que son lugares destinados para el cambio de modo de transporte;
- Paradas o estaciones.

De manera más precisa, las infraestructuras de transporte terrestre se componen de las redes viales y los nodos articuladores; estos dos elementos hacen parte de los sistemas de soporte de un territorio en diversas escalas. Analizando desde la visión sistémica, los nodos son las centralidades y áreas de contactos; y las redes hacen referencia a los flujos (Molina Chaparro, 2016).

Es por ello que se puede apreciar que al hablar de infraestructuras de transporte en general no se hace referencia únicamente a la red vial sino a otros componentes complementarios, por un lado de carácter cantonal y por otro de tipo urbano.

Si bien la dotación de las infraestructuras de transporte se las realiza tanto por parte del GAD cantonal (ámbito urbano) como del GAD parroquial (ámbito rural), dentro de la asignación presupuestaria con la que cuenta cada uno de los niveles, sin embargo como se podrá observar más adelante en el caso Ecuatoriano al hablar de infraestructuras de transporte, únicamente se consideran elementos lineales como el sistema vial, sin considerar los componentes puntuales como son las infraestructuras de conexión (intercambio modal). Es por ello que a pesar de que la planificación de estas infraestructuras es de carácter sectorial, es en los planes de ordenamiento territorial en dónde se debe establecer



lineamientos generales para su planificación por ser de su competencia el garantizar la conexión de los diferentes nodos que conforman el sistema de asentamientos cantonal.

A pesar de lo señalado por diferentes autores sobre la importancia de las infraestructuras de transporte terrestre para el desarrollo económico, históricamente no se ha reflejado en la planificación de las ciudades latinoamericanas la importancia que dichas estructuras y no se cuenta con una definición clara de lo que abarca, o los elementos que la componen.



2. REFERENTE HISTÓRICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

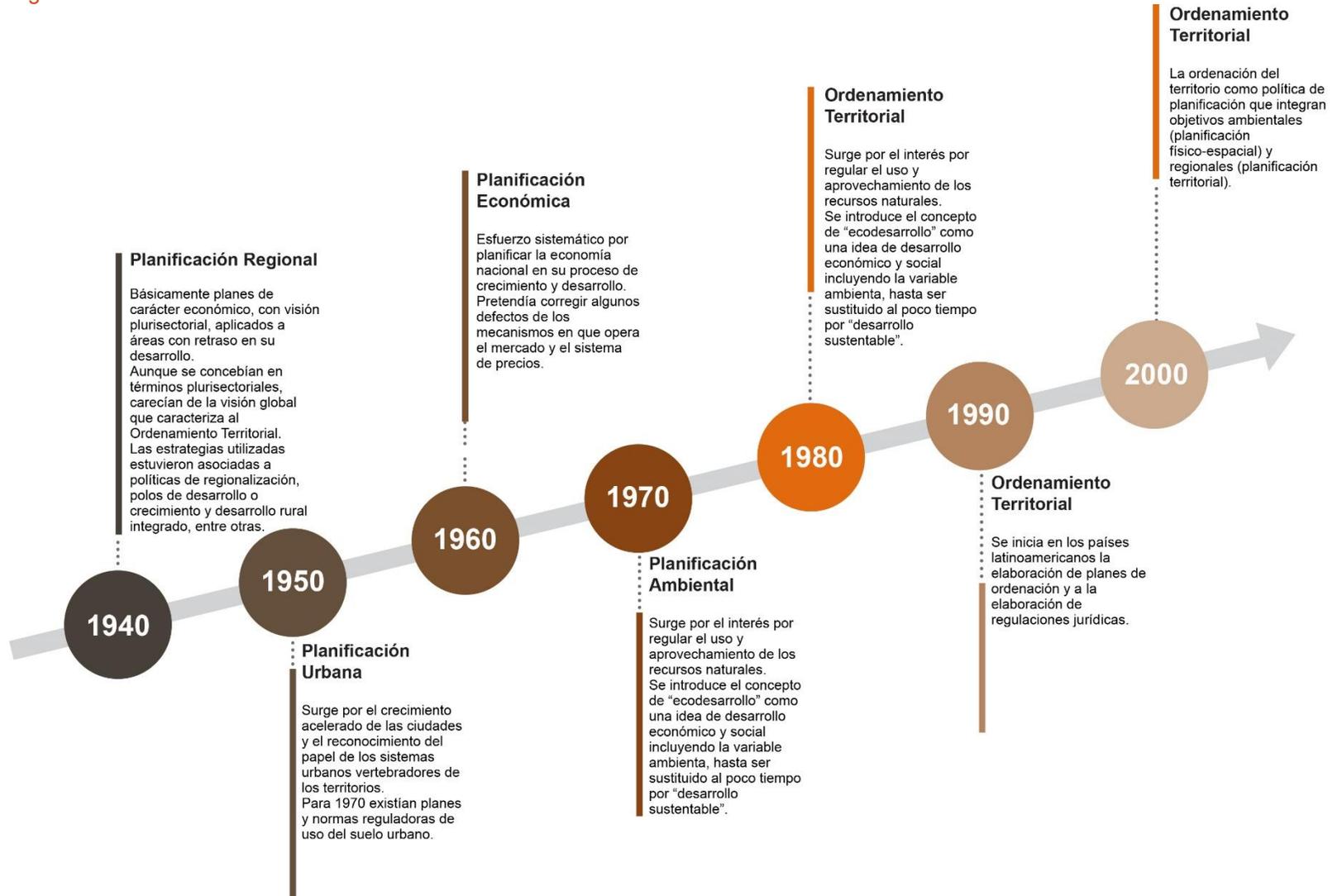
2.1. Revisión Histórica del Ordenamiento Territorial en América Latina

El ordenamiento territorial en latinoamericana tiene su inicio en la década de los ochenta. Previo la aparición de las políticas de ordenamiento territorial, los países de América Latina experimentaron diversas opciones de planificación sectoriales como plurisectoriales, mediante las cuales se actúa sobre el territorio. Sobresale la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y ambiental; las mismas que posteriormente evolucionarán hasta llegar al ordenamiento territorial (Massiris Cabeza 2002) (Ver Figura 4).

Los diferentes niveles por los que ha pasado el ordenamiento territorial llevan implícita o explícitamente la idea de organizar y normar el uso, ocupación y transformación del territorio, para su óptimo aprovechamiento.



Figura 4. El ordenamiento territorial en América Latina.



Fuente: Massiris Cabeza (2002). Elaboración Propia.



Si bien se evidencia la evolución existente en la forma de incidir sobre el territorio, Massiris (2002) sostiene que en Latinoamérica son evidentes los problemas existentes en la comunicación interinstitucional, incluso entre propias dependencias de un mismo organismo o entidad; en relación de sus competencias y la información que cada entidad produce, obstaculizando la transferencia de datos y la posibilidad de estandarizar indicadores, escalas, etc., lo que afecta seriamente la elaboración de productos, diagnósticos integrados requeridos como apoyo a la toma de decisiones para la ordenación territorial.

Es así que López Sandoval (2015) sostiene que la forma en que el ordenamiento territorial se maneja en Iberoamérica es como una política pública para dirigir la localización de las inversiones en busca de desarrollar el Estado sobre su territorio, con la finalidad de alcanzar un equilibrio territorial. Si bien la planificación del desarrollo se ha consolidado en América Latina como política pública, el ordenamiento territorial recién entra en vigencia en los años 90 en contextos políticos y diversas aplicaciones.

2.2. Revisión Histórica del Ordenamiento Territorial en Ecuador

A nivel Latinoamericano el ordenamiento territorial históricamente ha evolucionado desde la planificación regional, a la urbana, la económica y la ambiental. El paso por todas estas etapas se puede observar en las diferentes propuestas de planificación que se han llevado adelante en Ecuador (Ver Figura 5).

Figura 5. Referente histórico del ordenamiento territorial en Ecuador.



PRIMERA FASE 1830 - 1845	1830 Primera Constitución. 1830 Primera Ley de Régimen Municipal. 1835 Se crea el Consejo Nacional de Economía 1835 Segunda Constitución. 1843 Tercera Constitución.
SEGUNDA FASE 1845 - 1861	1845 Cuarta Constitución. 1851 Quinta Constitución. 1852 Sexta Constitución. 1861 Séptima Constitución.
TERCERA FASE 1861 - 1875	1869 Octava Constitución.
CUARTA FASE 1875 - 1895	1878 Novena Constitución. 1884 Décima Constitución.
QUINTA FASE 1895 - 1945	1897 Décima Primera Constitución. 1906 Décima Segunda Constitución. 1929 Décima Tercera Constitución. 1935 Se crea el Consejo Nacional de Economía. 1938 Décima Cuarta Constitución.
SEXTA FASE 1945 - 1965	1945 Décima Quinta Constitución. 1945 Se crea la Comisión Técnica de Economía. 1946 Décima Sexta Constitución. 1954 Se crea el Junta Nacional de Planificación JUNAPA 1958 Se crea el Organismo de Desarrollo Regional: Centro de Reconversión Económica del Azuay CREA.
SÉPTIMA FASE 1965 - 1997	1966 Segunda Ley de Régimen Municipal. 1967 Décima Séptima Constitución. 1971 Tercera Ley Orgánica de Régimen Municipal. 1979 Décima Octava Constitución. 1979 La JUNAPLA se transforma en el Consejo Nacional de Desarrollo CONADE. 1982 Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal. 1993 Se crea el Consejo Nacional de Modernización CONAM.
OCTAVA FASE 1997 - 2007	1998 CONADE es reemplazado por la Oficina de Planificación ODEPLAN. 1998 Décima Novena Constitución. 2004 Se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. 2005 Cuarta Ley de Régimen Municipal.
NOVENA FASE 2007 - 2017	2008 Vigésima Constitución. 2010 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. 2010 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. 2011 Se crea el Consejo Nacional de Competencias CNC. 2016 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

Fuente: Larrea Maldonado (2012); Salgado (1979) y Ullauri Enriquez (2002). Elaboración Propia.



Sin embargo en Ecuador el ordenamiento territorial se ha incorporado hace 15 años, al inicio como política pública y en la actualidad como política de Estado (López Sandoval, 2015).

La planificación en Ecuador, ha pasado por diferentes procesos, en los que han tendido un papel protagónico y otros en que ha ocupado un segundo plano, a manera de resumen se observa en el siguiente cuadro tres etapas claras que marcan la evolución del ordenamiento territorial en Ecuador en relación a los diferentes modos de desarrollo adoptadas por el Estado.

Cuadro 3. Revisión histórica del ordenamiento territorial en Ecuador.

AÑOS	MODELO DE DESARROLLO	INSTITUCIONES DE PLANIFICACIÓN			ESCALAS DE CONTROL	RECTORÍA DEL OT E INSTRUMENTOS NORMATIVOS
		CENTRALES	MICRORREGIONALES / MUNICIPALES			
Desde 1960	Keynesiano - Cepalino	JUNAPLA CONADE	-		Gobierno Central	-
Desde 1990	Neoliberal – ajuste estructural	CONAM ODEPLAN	PREDESUR CREA INGALA	Municipios	Gobiernos Municipales	Municipios: OT Municipal
Desde 2008	Postkeynesiano	SENPLADES	-		Multiescalar	Gobierno Central Sistema Nacional de Planificación y OT

Fuente: López Sandoval (2015). Elaboración Propia.

En el año 2005 se reformó la Ley de Régimen Municipal, posteriormente el Ordenamiento Territorial aparece como un instrumento clave de la planificación urbana principalmente, que se normativiza o regula a través de ordenanzas.



A partir de la Constitución de 2008, se considera al desarrollo, planificación, descentralización y ordenamiento territorial, como política pública bajo mandato constitucional; de forma jerarquizada, con principios de complementariedad y subsidiaridad.



3. MARCO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

3.1. Marco Legal Latinoamericano

En este apartado se realiza una revisión del cuerpo legal del Ordenamiento Territorial en algunos países latinoamericanos de similares características socio-económicas y políticas, con la finalidad de determinar la importancia que dan en dicha norma a la planificación de las infraestructuras de transporte.

Cuadro 4. Marco Legal de la Planificación de las Infraestructuras de Transporte en Latinoamérica.

PAÍS	LEY	CONTENIDO	ART.
México	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial Desarrollo Urbano (Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016)	Señala que se denomina como infraestructura como los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población, incluyendo telecomunicaciones y radiodifusión.	Artículo 3
		Uno de los principios sobre los que se estructura la ley de ordenamiento territorial mexicano trata sobre el fortalecer la productividad y eficiencia de los territorios a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, con la creación y mantenimiento de infraestructura productiva facilitando las actividades económicas.	Artículo 4
		Además un segundo principio señala como uno de los principios para la planificación, regulación y gestión de los asentamientos humanos: accesibilidad universal y movilidad promoviendo cercanía y favoreciendo la relación entre diferentes actividades.	Artículo 4
		Corresponde a la Federación Mexicana a través de la Secretaría, expedir lineamientos en relación a infraestructura, promover la construcción de obras de infraestructura para el Desarrollo Regional,	Artículo 8



		tanto urbano y rural, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y las demarcaciones territoriales, impulsando el acceso a los bienes y servicios que ofrecen los territorios.	
		Son de interés metropolitano, la infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad.	Artículo 34
		Además la ley contempla un capítulo dedicado a la movilidad, como políticas para procurar la accesibilidad universal de personas, garantizando interconexión entre vías, medios de transporte, rutas y destinos, dando prioridad a los medios no motorizados y el transporte público y prevención de accidentalidad.	Artículo 71
Uruguay	La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2008)	Señala que el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende entre otros, la definición de equipamientos e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.	Artículo 4
		Uno de los principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible es la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, como objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.	Artículo 5
		Las Estrategias Regionales contendrán como una de sus determinaciones la planificación de servicios e infraestructuras territoriales.	Artículo 12
Honduras	La Ley de Ordenamiento Territorial. Tegucigalpa,	Únicamente indica que una de las competencias de los gobiernos municipales es la construcción de las infraestructuras de servicios públicos municipales.	Artículo 27



	Honduras (Congreso Nacional, 2003)		
Nicaragua	La Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la República de Nicaragua (Asamblea Nacional, 2009)	Señala que para la distribución espacial de la población debe respetarse como uno de los criterios el desarrollar y fortalecer la infraestructura vial y de transporte para la integración de las zonas de producción, así como la interacción fluida entre los centros poblados, conforme a lo establecido en los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.	Artículo 5
		Los Planes Básicos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, deben contener entre otros al menos la propuesta del plan que establezca el modelo territorial futuro concertado, que comprenda la zonificación territorial funcional y normativa, y las estrategias con sus lineamientos, objetivos y acciones para alcanzar el modelo de desarrollo territorial propuesto, fundamentado en: Desarrollo de la infraestructura de transporte, comunidades y telecomunicaciones. Desarrollo de la infraestructura de producción, almacenamiento, transporte y distribución de energía.	Artículo 5
		Para alcanzar la estabilidad y bienestar de la población en los territorios, cada centro poblado debe ser dotado del equipamiento social y la infraestructura física, en relación a su tamaño poblacional y la función que cumple en el sistema de asentamientos poblados.	Artículo 53
Panamá	Según la Ley que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el	Para el Desarrollo Urbano las entidades públicas están obligadas a acatar las disposiciones contenidas en los planes con relación a la provisión de infraestructura en términos de su ubicación, dimensión y temporalidad.	Artículo 10



	Desarrollo Urbano, y dicta otras disposiciones (Asamblea Nacional, 2006)	Los planes nacionales y regionales deberán contener entre otros: el trazado y la jerarquización de la red vial y de transporte a nivel nacional y regional, existente y de desarrollo futuro.	Artículo 13
		Los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano deberán contener como mínimo entre otras cosas: el trazado, la jerarquización y la nomenclatura de la red vial y de transporte urbano a nivel local existente y de desarrollo futuro; además de la identificación de las redes de infraestructura pública y sus proyecciones.	Artículo 14
Venezuela	La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Congreso de la República de Venezuela, 1983)	Comprende entre otros la definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte.	Artículo 3
		La ley señala que el plan nacional de ordenamiento del territorio tiene como una de sus directrices el señalamiento y localización de grandes obras de infraestructura relativas a comunicaciones terrestres; así como los lineamientos generales de los corredores viales y de transporte.	Artículo 9
		Además en los planes regionales de ordenamiento territorial tiene como directrices: la localización de proyectos de infraestructuras de carácter regional y estatal y los lineamientos generales de las redes regionales de transporte y comunicaciones.	Artículo 11
		La ley indica que los planes sectoriales de transporte deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del plan nacional de ordenación del territorio y a los desarrollos del mismo contenidos en los otros planes de ordenación del territorio.	Artículo 14
		Los planes de ordenamiento urbano contendrán el sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.	Artículo 19



<p>El Salvador</p>	<p>La Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Asamblea Legislativa, 2011)</p>	<p>Señala que los planes departamentales de ordenamiento y desarrollo territorio, entre otros temas contendrá los siguientes: determinación y localización de infraestructura estructurantes del territorio</p>	<p>Artículo 31</p>
--------------------	---	---	--------------------

Fuente: Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2016; Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2008; Congreso Nacional, 2003; Asamblea Nacional, 2009; Asamblea Nacional, 2006; Congreso de la República de Venezuela, 1983; Asamblea Legislativa, 2011. Elaboración Propia.

Las diferentes leyes que amparan el ordenamiento territorial de los países mencionados, presentan algunas carencias, como es la definición de conceptos, no todos los cuerpos legales los poseen.

De las leyes que presentan una definición de conceptos, no en todos los casos se incluyen la definición de infraestructura y en ninguno se hace referencia específicamente a las infraestructuras de transporte.

Las normas revisadas que presentan las competencias que tienen los diferentes niveles de gobierno tampoco especifican si dentro de las infraestructuras de transporte aparte del sistema vial se considera o no los nodos articuladores (estaciones o paradas de bus), sobre todo en los núcleos de desarrollo rural o pequeños poblados donde los habitantes se desplazan hacia las zonas urbanas por ser el lugar que concentra las plazas de empleo.

3.2. Marco Legal Ecuatoriano

En el presente apartado se hace referencia a los cuerpos legales: Constitución de la República del Ecuador; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD –; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP –; Ley Orgánica de Ordenamiento



Territorial, Uso y Gestión de Suelo; la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; haciendo referencia al tratamiento que se da a la planificación de las infraestructuras de transporte, partiendo del concepto de las mismas.

3.2.1. Organización Territorial

La Constitución de la República del Ecuador vigente señala en su artículo 242 que es el Estado el encargado de organizar territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, además por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población aquellos que puedan constituirse como regímenes especiales (Asamblea Nacional Constituyente, 2008a).

El presente estudio hará referencia al nivel territorial cantonal.

3.2.2. Competencias Exclusivas para la Planificación de las Infraestructuras de Transporte Cantonal

El artículo 260 de la Constitución vigente indica 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 (Asamblea Nacional Constituyente, 2008a).

En este sentido cabe anotar que es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales el “Planificar, construir y mantener la vialidad urbana” (Numeral 3 del artículo 264) (Asamblea Nacional Constituyente, 2008a).



3.2.3. Revisión del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD –

Los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posteridad, de conformidad con la presente ley (Artículo 20) (Asamblea Nacional Constituyente, 2014).

Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados (Artículo 28) (Asamblea Nacional Constituyente, 2014):

- A. Los de las regiones;
- B. Los de las provincias;
- C. Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- D. Los de las parroquias rurales.

Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas, en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de



cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas (Artículo 54, Literal e) (Asamblea Nacional Constituyente, 2014).

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

- A. Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (Artículo 55, Literal a) (Asamblea Nacional Constituyente, 2014).
- B. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana (Artículo 54, Literal c) (Asamblea Nacional Constituyente, 2014).

El ejercicio de la competencia de vialidad atribuida en la Constitución a los distintos niveles de gobierno, se cumplirá de la siguiente manera (Artículo 129) (Asamblea Nacional Constituyente, 2014):

- A. Al gobierno central le corresponde las facultades de rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización.
- B. Al gobierno autónomo descentralizado regional le corresponde las facultades de planificar, construir regular y mantener el sistema vial de ámbito regional en concordancia con las políticas nacionales.



- C. Al gobierno autónomo descentralizado provincial le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
- D. Al gobierno autónomo descentralizado municipal le corresponde las facultades de planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales.
- E. Al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno, donde se prevean las responsabilidades correspondientes de cada uno de ellos. Las tareas y obras de mantenimiento se ejecutarán mediante gestión directa, a través de empresas públicas, o la delegación a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria.

3.2.4. Revisión del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP –

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP- señala que la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad (Artículo 9) (Asamblea Nacional Constituyente, 2010).

Además, indica que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito



del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Artículo 12) (Asamblea Nacional Constituyente, 2010).

3.2.5. Revisión de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

Al hablar de infraestructura, se refiere a las redes, espacios e instalaciones principalmente públicas necesarias para el adecuado funcionamiento de la ciudad y el territorio, relacionadas con la movilidad de personas y bienes, así como con la provisión de servicios básicos. (Artículo 4, numeral 9) (Asamblea Nacional Constituyente, 2016)

Sistema Públicos de Soporte son las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de los asentamientos humanos. Estos son al menos: las redes viales y de transporte, las redes e instalaciones de comunicación, energía, agua, alcantarillado y manejo de desechos sólidos, el espacio público, áreas verdes, así como los equipamientos sociales y de servicios. Su capacidad de utilización máxima es condicionante para la determinación del aprovechamiento del suelo (Artículo 4, numeral 12) (Asamblea Nacional Constituyente, 2016).

3.2.6. Revisión de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial vigente en Ecuador, mezcla temas de planificación de las que se pueden denominar como infraestructuras de transporte, aunque no las definan de esa manera; con temas sobre normas para la prestación de servicios de transporte, documentos habilitantes, infracciones y sanciones a conductores.



Sin embargo a continuación se citan algunos de los temas relevantes que recoge dicho cuerpo legal en relación a la planificación de las infraestructuras de transporte en el ámbito cantonal.

El transporte público se considera como un servicio estratégico (Artículo 313) (Asamblea Nacional Constituyente, 2008b), así como la infraestructura auxiliar que se utiliza en la prestación del servicio. Las rutas y frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación (Artículo 55) (Asamblea Nacional Constituyente, 2008b).

Según la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial se señala como servicios conexos de transporte terrestre a los terminales terrestres, puertos secos y estaciones de transferencias, buscando centralizar en un solo lugar el embarque y desembarque de pasajeros y carga, en condiciones de seguridad (Artículo 61) (Asamblea Nacional Constituyente, 2008b).

En las ciudades en las que no existan terminales terrestres, los Gobiernos Autónomos Descentralizados determinarán el lugar adecuado dentro de los centros urbanos para que los usuarios puedan subir o bajar de los vehículos de transporte público inter e intraprovincial de pasajeros (Artículo 62) (Asamblea Nacional Constituyente, 2008b).

La Comisión Nacional en coordinación con los gobiernos seccionales, planificarán la construcción de terminales terrestres, garantizando a los usuarios la conexión con sistemas integrados de transporte (Artículo 62) (Asamblea Nacional Constituyente, 2008b).



Los terminales terrestres, estaciones de bus o similares, paraderos de transporte en general, dispondrán de un espacio y estructura para parqueo, accesibilidad y conectividad de bicicletas, con las seguridades mínimas para su conservación y mantenimiento (Artículo 63) (Asamblea Nacional Constituyente, 2008b).

3.2.7. Revisión de la Ley del Sistema Nacional de Infraestructura Vial de Transporte Terrestre

La ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico para el diseño, planificación, ejecución, construcción, mantenimiento, regulación y control de la infraestructura de transporte terrestre y sus servicios complementarios (Artículo 1), entendiendo como infraestructura de transporte únicamente a la red vial. Denominando como componentes funcionales y operativos aquellas estructuras adheridas a las vías terrestres, destinadas a ordenar y mejorar la fluidez del tráfico como: puentes, intercambiadores, estacionamientos de emergencia, centros logísticos y señalización (Artículo 10); y servicios complementarios a zonas conectadas a las carreteras que brindan comodidades adicionales como son: terminales terrestres, estaciones de servicio, centros informativos, áreas de parqueo, paraderos, áreas de descanso, áreas de baños y aseo personal, áreas de atención médica de emergencia y otras (Artículo 11) (Asamblea Nacional, 2017).

Una de las atribuciones del Ministerio de Transporte es la elaboración e implementación del Plan Sectorial de Infraestructura de Transporte Terrestre Nacional y el Plan Estratégico de Movilidad Nacional (Artículo 15, Numeral 3) (Asamblea Nacional, 2017).

Determina que es atribución de los gobiernos autónomos descentralizados el elaborar e implementar (Artículo 17, Numeral 1) (Asamblea Nacional, 2017):



El Plan Sectorial de Infraestructura de Transporte Terrestre Cantonal, Provincial o Regional y el Plan Estratégico de Movilidad de cada uno de los ámbitos mencionados; los mismos que servirán como insumo de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

3.2.8. Articulación de Niveles de Planificación

La articulación de los niveles de gobierno para el ordenamiento territorial se entiende como un proceso que establece relaciones permanentes en busca de un objetivo en común. En Ecuador, en los últimos años se han desarrollado una serie de herramientas de gestión del territorio enfocados en la articulación de los diferentes niveles de gobierno. En el caso puntual de la planificación de las infraestructuras de transporte, al tratarse de elementos cuyo ordenamiento se encuentra en manos de todos los niveles de gobierno: GAD provincial se encarga de los ejes viales que unen la cabecera cantonal y las cabeceras parroquiales, GAD cantonal vialidad urbana, y, GAD parroquial la vialidad rural.

Sin embargo, se puede notar una vez más, los esfuerzos que se han realizado hasta ahora se han dirigido a la planificación de los elementos lineales de las infraestructuras de transporte (vías) y no se hacen planteamientos sobre los componentes puntuales (infraestructuras de conexión).

Cabe anotar que a partir de este trabajo se considera que es en el nivel cantonal en dónde deben quedar definidos lineamientos para la planificación de las infraestructuras de transporte y que sirvan de directrices tanto para la planificación provincial, parroquial y de nivel urbano y sectorial.



3.3. Conclusiones

- En relación a las teorías de desarrollo se observan diferentes perspectivas y modelos, cada una de ellas con sus características particulares; en la teoría liberal, los individuos, las instituciones y el Estado son los principales componentes de la consolidación del mercado y del capital; en la teoría marxista las clases sociales, los movimientos sociales y un Estado democrático son los elementos para un desarrollo con equidad en el marco del desarrollo de fuerzas productivas que disminuya la dependencia del sur con el norte.
- La teoría posestructuralista, presenta un giro, mostrando como primordial a los actores locales, movimientos sociales y todos los productores de conocimiento.
- El desarrollo sustentable va a la par de lo territorial, siendo el territorio el sustento fundamental de una sociedad organizada, democrática e igualitaria. Una sociedad desarrollada tiene como elemento esencial un territorio organizado.
- Al hablar de infraestructuras hay que tener en cuenta que son parte de un sistema más amplio que es el territorio, en donde todos sus elementos están interrelacionados.
- Si bien el proceso de ordenamiento territorial en América Latina es tardío, se observa que varios de los países cuentan con un marco legal que sustente su aplicación, respondiendo a las particularidades de cada territorio, sin embargo dichas leyes no presentan una definición clara sobre lo que se considera infraestructura de transporte, ni los elementos que la componen.



- En el caso ecuatoriano a partir de la instauración de la nueva Constitución (2008) se ha desarrollado una serie de cuerpos legales que normen el ordenamiento territorial en el país; y otras tantas han sido sujetas de actualización.
- Sin duda el contar con cuerpos legales en los que se estipule la obligatoriedad de ordenar los territorios es una gran ventaja en el camino a contar con territorios más justos y equitativos, sin embargo hace falta definir los elementos fundamentales o mínimos que se debe considerar para la planificación de las infraestructuras de transporte, partiendo de establecer sus componentes y como se debería enfrentar su ordenamiento.
- Uno de los cuerpos legales que ha permitido al Ecuador estar un paso más adelante en temas de planificación territorial es la novísima ley de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo, aunque tampoco se hace referencia a los componentes de la infraestructura de transporte y como debería ser su planificación.
- La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, no teniendo como finalidad la planificación de las infraestructuras de transporte, indica en su Artículo 61 la existencia de dos componentes: sistema vial y servicios conexos o complementarios. Si bien la Ley del Sistema Nacional de Infraestructura Vial de Transporte Terrestre en el Artículo 11 define a que se considerará como servicios complementarios, entre ellos terminales terrestres y paraderos, no se detalla nada más sobre el tema. Sin embargo cabe destacar que en este último cuerpo legal en su Artículo 15 se establece la responsabilidad de desarrollar cuerpos de planificación tanto a nivel nacional como de nivel menor, que hasta el momento no se concluyen.



- Por tal motivo en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se trata de manera general el tema de las infraestructuras de transporte, haciendo referencia en la mayoría de los casos únicamente a la infraestructura vial (carreteras), bajo el apartado superior de Movilidad.

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA PARA LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE TERRESTRE EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

“Tenemos que dejar de pensar en la infraestructura como un estimulante económico y empezar a pensar en ella como una estrategia. Estimulantes económicos producen puentes a ninguna parte. La inversión estratégica en infraestructura genera una base para el crecimiento a largo plazo”

Roger Mc Namee.



4. REVISIÓN DE CASOS DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN EL DESARROLLO DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En este apartado se realiza la revisión de metodológicas para el desarrollo de planes de ordenamiento territorial, con énfasis en la planificación de las infraestructuras de transporte.

4.1. Caso España

Los procesos de planificación en España a raíz de la Constitución Española de 1978, en el artículo 148 inciso tercero se señala que las Comunidades Autónomas tienen las competencias en materia de ordenamiento territorial, lo cual fue recogido por estos entes territoriales desde 1983, cuando se aprobó la primera Ley de Ordenamiento Territorial.

Los objetivos del ordenamiento territorial en España fueron influenciados por la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio (Consejo de Europa 1983) y son los siguientes (Aldrey & Rodríguez, 2010):

- Propiciar un desarrollo equilibrado.
- Mejorar la calidad de vida.
- Potenciar y mejorar el sistema urbano.
- Articular e integrar el territorio tanto en el interior como hacia el exterior.
- Localizar las infraestructuras y equipamientos.
- Distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y usos de suelo.
- Mejorar la localización de las actividades productivas.



- Preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico – cultural.
- Contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de tipo natural o antrópico.

En materia de ordenamiento territorial las comunidades pioneras fueron Cataluña, Madrid y Navarra, y a partir de estas siguieron el resto de entidades territoriales españolas. A continuación se hará referencia al caso de Andalucía debido a la disponibilidad de información existente.

En Andalucía la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio es el único cuerpo legal que ha regido en este territorio y su artículo 7 señala los contenidos generales que se deben desarrollar en un plan de ordenamiento territorial (Ver Figura 6).

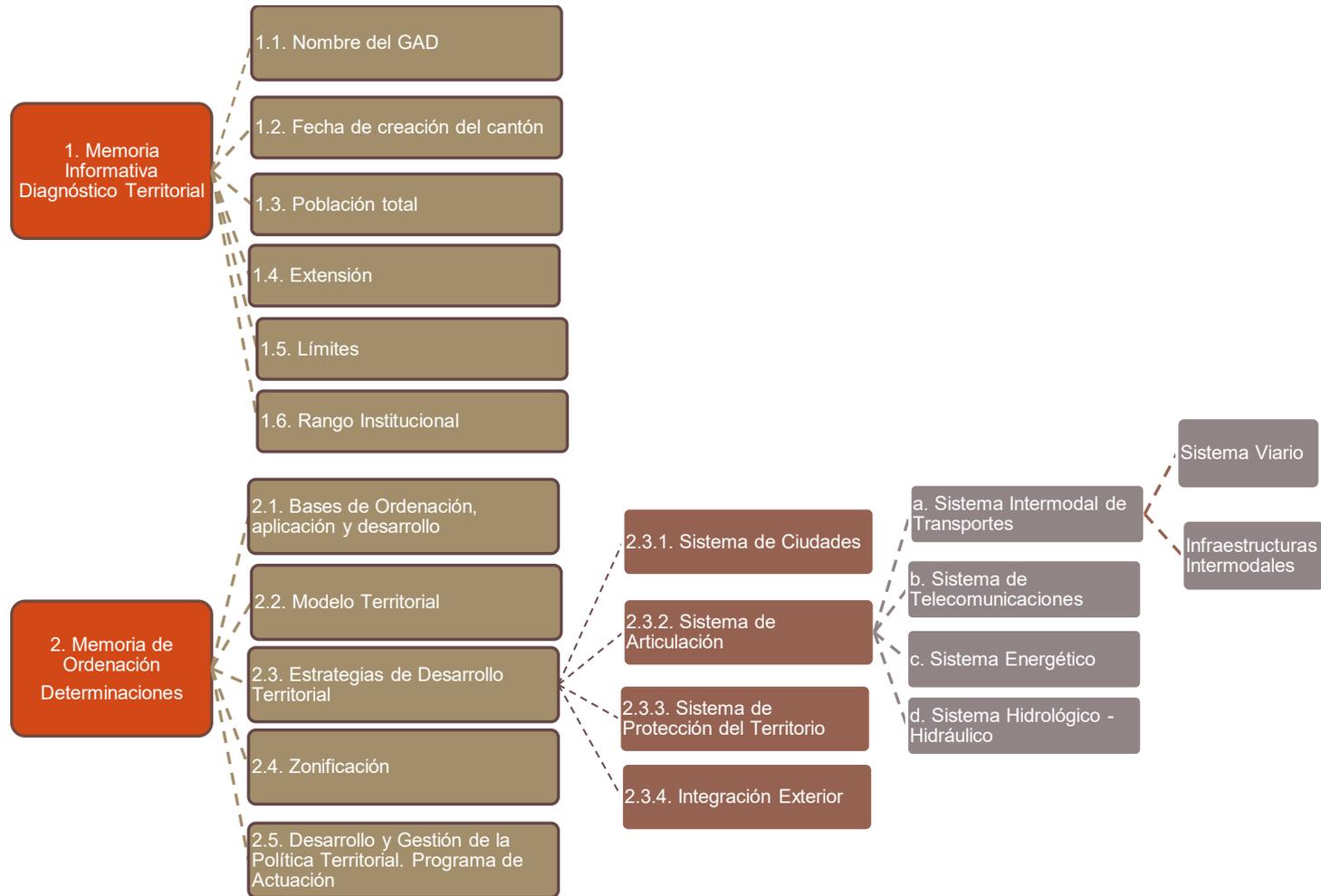
En relación a estos contenidos, es el Sistema de Articulación el que desarrolla las determinantes relativas a los elementos del Sistema Intermodal de Transporte, que abarca el conjunto de infraestructuras de transporte terrestre, así como los servicios que soportan, por constituir elementos esenciales tanto para la articulación física del territorio como el desarrollo de las actividades económicas (Junta de Andalucía, 2006).

En Andalucía, la articulación física aporta interconexión y accesibilidad con determinados niveles de calidad y seguridad; mientras que en el desarrollo de actividades económicas establecen condiciones de competitividad a cada territorio (Junta de Andalucía, 2006).

Una de las líneas estratégicas en relación a las infraestructuras de transporte terrestres, es el desarrollo de la intermodalidad, puesto que la articulación del territorio debe realizarse mediante infraestructuras de transporte diversificadas e interconectadas, que garanticen una adecuada accesibilidad. Además la planificación de las infraestructuras de transporte terrestre ha de desarrollarse de manera que garantice

una integración respetuosa con el medio físico y natural y con el paisaje, y comprende dos elementos: sistema viario e infraestructuras intermodales en los nodos de transporte.

Figura 6. Estructura de los planes de ordenamiento territorial de la comunidad autónoma de Andalucía.



Fuente: Junta de Andalucía, 2006. Elaboración Propia.



4.1.1. Sistema Viario

El sistema viario constituye la red con mayor nivel de capilaridad territorial, convirtiéndose en el soporte de la movilidad. El plan de ordenamiento de Andalucía (Junta de Andalucía, 2006) señala como criterios de planificación:

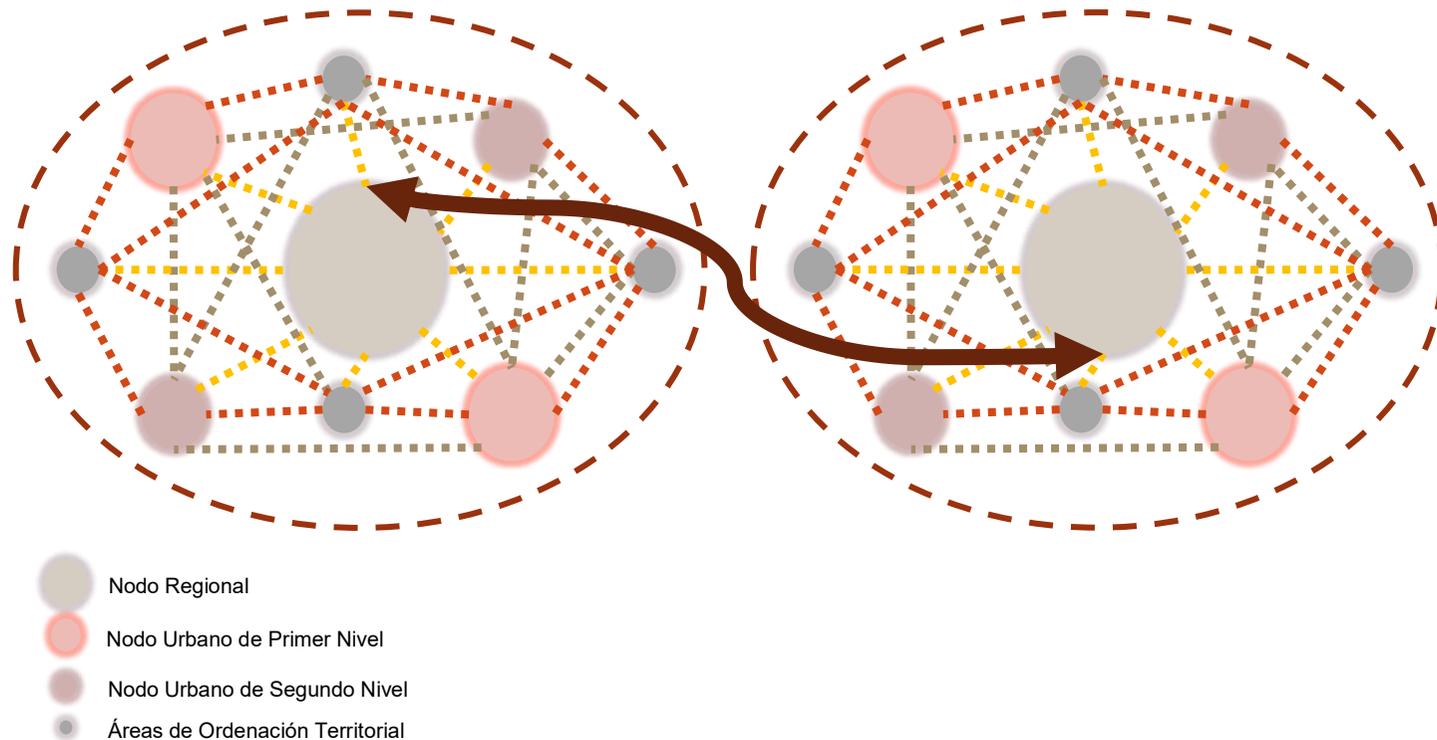
- Establecer una organización del sistema viario que favorezca el desarrollo de la intermodalidad.
- Favorecer el desarrollo de los servicios de transporte público de viajeros por vía terrestres.
- Recuperación del transporte público por vía terrestres, en el marco de la intermodalidad, garantizando el desarrollo de los modos no motorizados en condiciones de seguridad y calidad.

4.1.2. Infraestructuras Intermodales en los Nodos de Transporte

El sistema de transporte desde la perspectiva de su mayor integración modal, requiere de infraestructuras intermodales en los nodos de intercambio de transporte. Es por ello que el plan de ordenamiento de Andalucía (Junta de Andalucía, 2006), establece tres niveles o ámbitos territoriales de intercambio de transporte:

- Nodos Regionales: recibe transporte de nivel regional.
- Nodos Urbanos: de primer nivel que desempeñan una gran importancia territorial como complemento de los nodos de los centros regionales; y, de segundo nivel localizados en la zona urbana central así como en áreas urbanas de la zona rural con funciones estratégicas del territorio.
- Áreas de Ordenación del Transporte: dirigidos a la ordenación del transporte, básicamente se refiere a las estaciones de autobuses.

Figura 7. Esquema de niveles o ámbitos territoriales de transporte.



Fuente: Junta de Andalucía, 2006. Elaboración Propia.

Estos nodos de intercambio de transporte, son lugares prioritarios para la ordenación de infraestructuras intermodales, y su planificación comprende los siguientes criterios (Junta de Andalucía, 2006):

- Delimitación del emplazamiento idóneo para la implantación de infraestructuras intermodales de transporte en los nodos y áreas de ordenación.
- Permeabilidad, y máxima accesibilidad e interconexión entre las infraestructuras intermodales.



4.2. Caso Suiza

La Confederación Suiza está formada por 26 estados llamados cantones, su Constitución Federal data de 1848 aunque fue actualizada en 1999 pero no se introdujeron cambios de gran envergadura.

Después de la Segunda Guerra Mundial surgieron en Suiza las primeras iniciativas de planificación territorial. En 1969 se introdujo un nuevo artículo a la Constitución que definía la planificación del territorio como una competencia de la Federación, y en 1972 se aprobó la Ley Federal de Ordenación del Territorio cuyo reglamento apareció en 1989.

Las principales características de dicha ley son (Hildenbrand, 1996):

- Descentralización de competencias hacia los cantones, diferenciando entre grandes y pequeños.
- Todos los cantones tiene su propia ley de planificación del territorio y su Plan Director del Cantón como principal instrumentos.
- Especial énfasis en la participación ciudadana, incluyendo el referéndum para la aprobación de los planes territoriales.

La ley Federal de Planificación Territorial señala los siguientes principios de la planificación del territorio (Hildenbrand, 1996):

- Preservación del paisaje.
- Desarrollo, ordenación y limitación de los asentamientos.
- Localización de obras y equipamientos públicos.



Tomando como caso puntual de estudio el cantón Vaud, debido a la disponibilidad de información, se puede observar que, en su constitución señala los criterios para la elaboración del plan director (Departement du territoire et de l'environnement Service du développement territorial, 2018):

- Bien común y la cohesión cantonal.
- Preservación de las bases físicas de la vida y la conservación sostenible de los recursos naturales.
- Salvaguardar los intereses de las generaciones futuras.
- Gestión eficiente y efectiva de las finanzas del Cantón.

Los planes directores de planificación abordan una amplia gama de temas con diferentes horizontes temporales, en el caso de las infraestructuras de transporte su planificación es a largo plazo – 25 años.

Los contenidos temáticos habituales de los Planes Directores Cantonales en el caso de Suiza, se muestran en la figura 8.

En el ámbito del Sistema de Transporte tiene como objetivo el promover la movilidad multimodal desarrollando una oferta eficiente en transporte público.

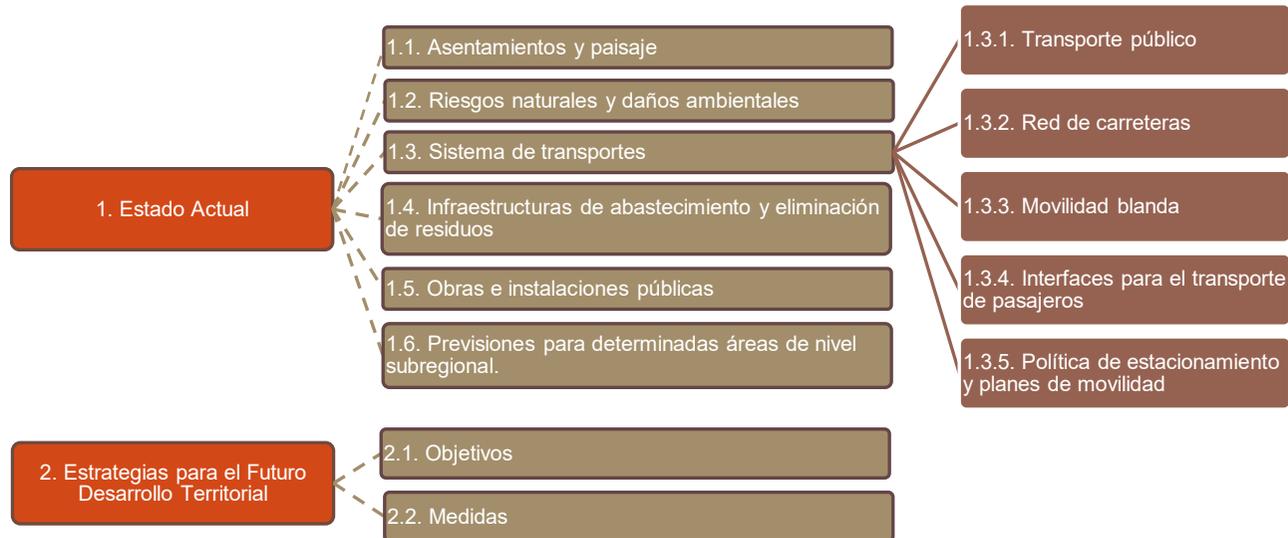
En Suiza, la multimodalidad debe garantizar la movilidad sostenible, es decir, una movilidad cuyo costo sea económicamente aceptable, que promueva la solidaridad territorial, social e intergeneracional y reduzca su impacto sobre el medio ambiente.

En el ámbito del sistema de transporte se abordan 5 temas: i) transporte público, en busca de incrementar la oferta del transporte público, reduciendo el uso del transporte personal motorizado; ii) red de



carreteras, queriendo equilibrar el espacio vial entre los diferentes modos de transporte, así como promover la seguridad, monitoreando y dando soluciones a los puntos de accidentes; iii) movilidad blanda, hace referencia a los viajes no motorizados (caminando y en bicicleta), fomentado su uso y optimizando la movilidad; iv) interfaces para el transporte de pasajeros, que son lugares de transición entre varios modos de transporte (estaciones de autobuses, de bicicletas y aparcamientos de cambio); v) políticas de estacionamiento y planes de movilidad (Departement du territoire et de l'environnement Service du développement territorial, 2018).

Figura 8. Estructura de los planes directores cantonales en Suiza.



Fuente: COPC Conferenza Svizzera dei Pianificatori Cantionali 2016, Departement du territoire et de l'environnement Service du développement territorial, 2018. Elaboración Propia.



4.3. Caso Ecuador

En Ecuador a raíz de la Constitución de 2008 en la que se establece el régimen del Buen Vivir o Sumak Kawsaw, el ordenamiento territorial es obligatorio y es competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre otras.

El ordenamiento territorial cuenta con cuerpos legales para su correcta ejecución, como son: El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización –COOTAD-; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas –COPFP-; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo –LOOTUGS-; que manda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD- la elaboración de instrumentos de planificación para acceder a la inversión pública.

Los instrumentos de planificación deben apuntar a alcanzar el Buen Vivir y sus objetivos estar alineados con el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV 2013 – 2017) y la Estrategia Territorial Nacional.

En este contexto la entidad encargada de los procesos de planificación es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES-, ente que promueve un ordenamiento territorial equitativo y equilibrado que articule e integre las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión; promoviendo un Estado plurinacional.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el año 2014 presentó una guía para orientar la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) para los gobiernos autónomos descentralizados. Los PDOT en el caso ecuatoriano deben cumplir con los contenidos establecidos en esta guía para la formulación, articulación, seguimiento y evaluación de estos instrumentos.



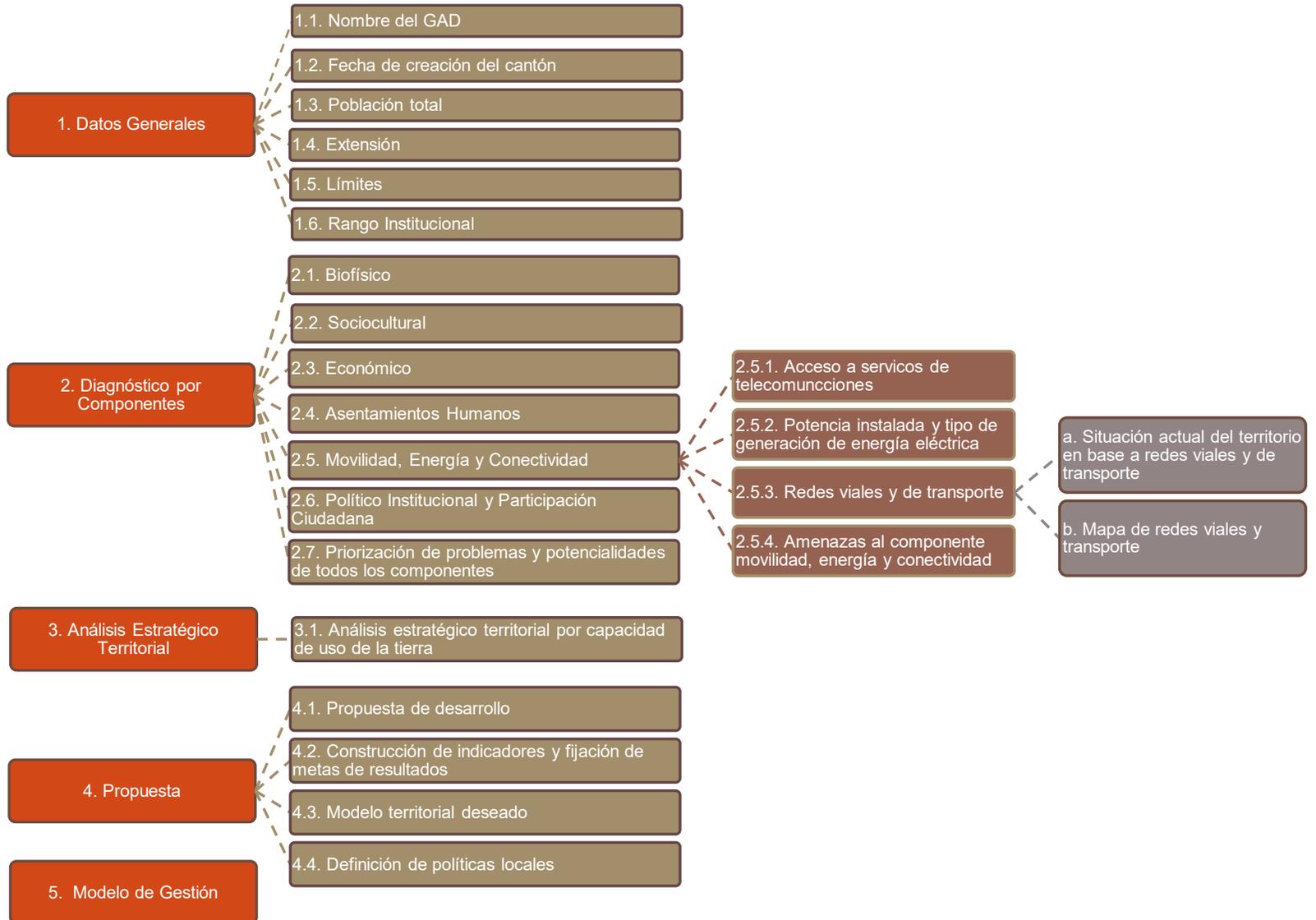
De manera general los PDOT deben contener: i) datos generales; ii) diagnóstico; iii) análisis estratégico territorial; iv) propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial; y; v) modelo de gestión. En relación a los contenidos y alcances son diversos y complementarios (Ver Figura 9).

La fase de diagnóstico indica los componentes obligatorios que deben ser analizados para posteriormente ser los ejes para la propuesta de proyectos. En relación a las infraestructuras de transporte, se propone el subsistema de movilidad, energía y conectividad, en el que se engloban los temas relacionados con telecomunicaciones, energía eléctrica, redes viales y de transporte.

En este componente se analiza las redes que permiten articular la población con el medio físico y sus actividades; estas redes principalmente hacen referencia al trazado vial, en sus diferentes niveles y jerarquías, así también, la infraestructura de puertos y aeropuertos, redes eléctricas y telecomunicaciones.



Figura 9. Estructura de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de nivel cantonal en Ecuador.



Fuente: Senplades (2014). Elaboración Propia.



En lo referente a la planificación de infraestructuras de transporte en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de nivel cantonal en Ecuador, mínimamente debe analizar las redes viales y de transporte mediante la definición de la situación actual del territorio. Se debe identificar la calidad del sistema vial (expreso, arterial y colector) en el ámbito de las competencias establecidas para los GAD cantonales. También identificar la calidad del transporte de personas y bienes, en el ámbito cantonal, y sus vinculaciones con otros asentamientos y sistemas viales, de acuerdo a la disponibilidad de información (SENPLADES, 2014).

4.4. Caso Argentina

En los últimos años Argentina ha avanzado en la construcción de políticas de gestión del territorio; cuenta con el documento de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDOT).

El PNDOT tiene como objetivo general guiar las acciones con impacto especial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuadas para aprovechar las oportunidades de desarrollo (Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, 2016).

En este documento se define una infraestructura como un conjunto de construcciones e instalaciones que se requieren para asegurar el funcionamiento de las actividades productivas, promover el desarrollo comercial, industrial, agrícola y otros; y facilitar el funcionamiento de los asentamientos humanos (Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios, 2016).

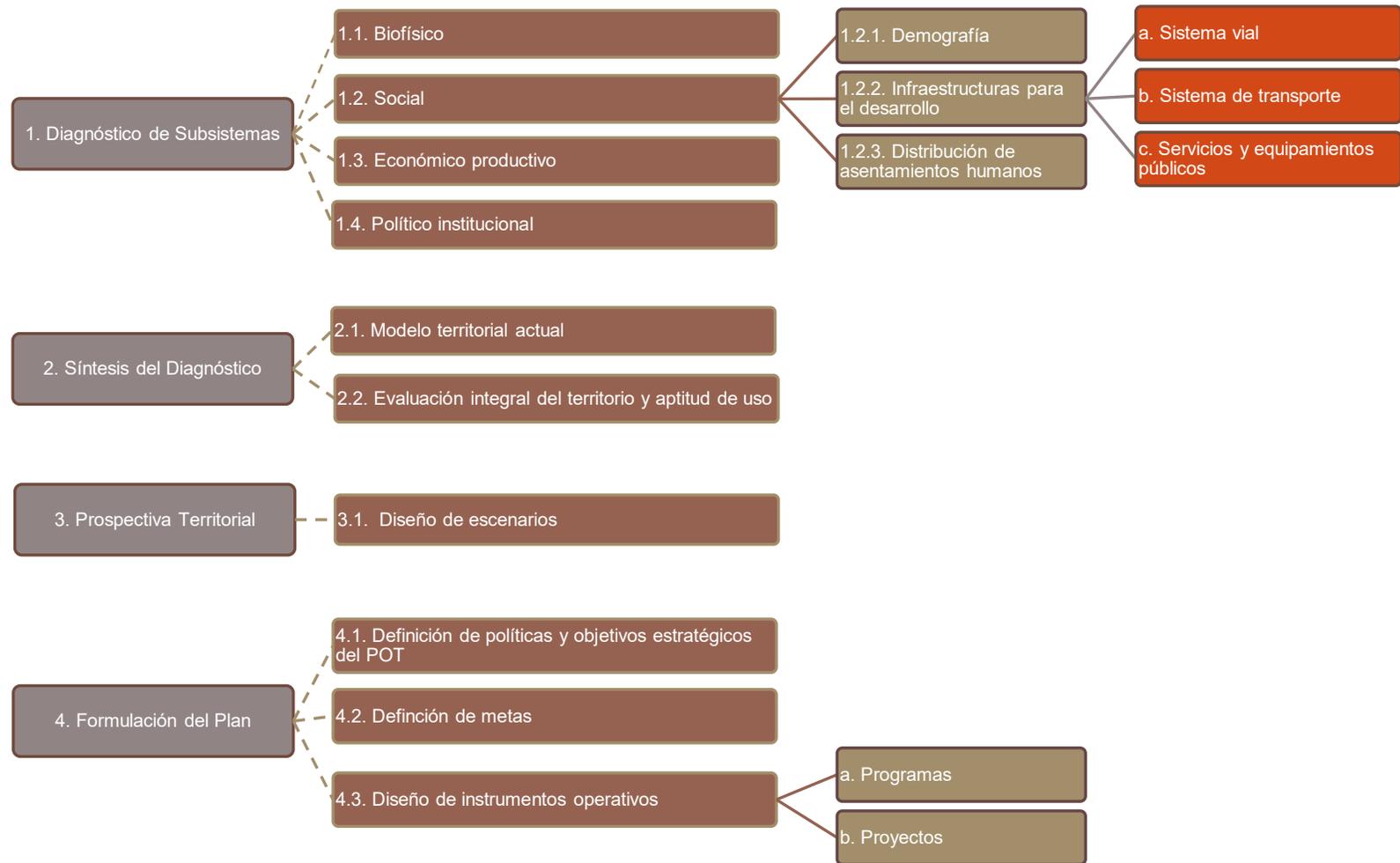


En el caso argentino, la guía para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial se enmarca en las políticas públicas nacionales y buscan mejorar la calidad de vida de la población. Se debe destacar que en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se ha creado el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), ente encargado de la planificación, articulación e implementación de los aspectos de la política territorial (Mendez Casariego & Pascale Medina, 2014).

En relación a los contenidos que orientan la elaboración de un POT según la guía, se observa que el documento se estructura de manera general en: i) diagnósticos de subsistemas; ii) síntesis del diagnóstico; iii) prospectiva territorial; y, iv) formulación del plan. Los ejes rectores tanto para la elaboración del diagnóstico como de la propuesta del POT, son: i) biofísico; ii) social; iii) económico productivo; y, iv) político institucional (Ver Figura 10).



Figura 10. Estructura de los planes de ordenamiento territorial de nivel municipal en Argentina.



Fuente: Mendez Casariego & Pascale Medina (2014). Elaboración Propia.



Los temas relacionados con la planificación de las infraestructuras de transporte se consideran, partiendo del subsistema social definiendo las infraestructuras como medio para alcanzar el desarrollo, y se analiza: i) sistema vial; y ii) sistema de transporte; con el análisis de estos dos componentes se busca establecer la distribución de los asentamientos, la población y la infraestructura de vías; el grado de articulación vial en el municipio y al exterior del mismo para la movilidad de la población y la producción; la movilidad de la población y determinación de las unidades de funcionamiento espacial, que sirven de base para ajustar la organización y división territorial (Mendez Casariego & Pascale Medina, 2014).

Es así como se plantea la posibilidad de medir el grado de articulación de un territorio a partir de unidades de funcionamiento espacial como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Grado de articulación según unidades de funcionamiento espacial.

UNIDADES DE FUNCIONAMIENTO ESPACIAL	GRADO DE ARTICULACIÓN
Unidad 1 – U1	Según nivel de producción
Unidad 2 – U2	Según nivel de conservación o mantenimiento vial
Unidad 3 – U3	Según el número de asentamientos de vivienda con los que tiene conexión.

Fuente: Mendez Casariego & Pascale Medina, (2014). Elaboración Propia.

4.5. Caso Bolivia

En Bolivia en el marco del Sistema de la Planificación Integral del Estado (SPIE) y del Plan de Desarrollo Económico Social en función del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016 – 2020 (PDES); se ha establecido los lineamientos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir



Bien (PTDI), constituyéndose en un instrumento orientador, regulador y metodológico que articula las Entidades Territoriales Autónomas (Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, 2016).

La guía metodológica para la formulación de PDTI se basa en los contenidos de la Constitución Política del Estado de Bolivia (2009); en la que se señala que los gobiernos municipales autónomos tienen como competencia la planificación del desarrollo local. Adicionalmente el sistema de planificación en Bolivia establece que el ordenamiento territorial se debe implementar en un proceso cíclico (Ver Figura 11).

Figura 11. Ciclo de la planificación en Bolivia.



Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia (2016). Elaboración Propia.

La escala de la información que se usa para la elaboración de los PDTI de Nivel Municipal es de 1:50.000 a 1:100.000; trabajada a con un enfoque multiescalar.



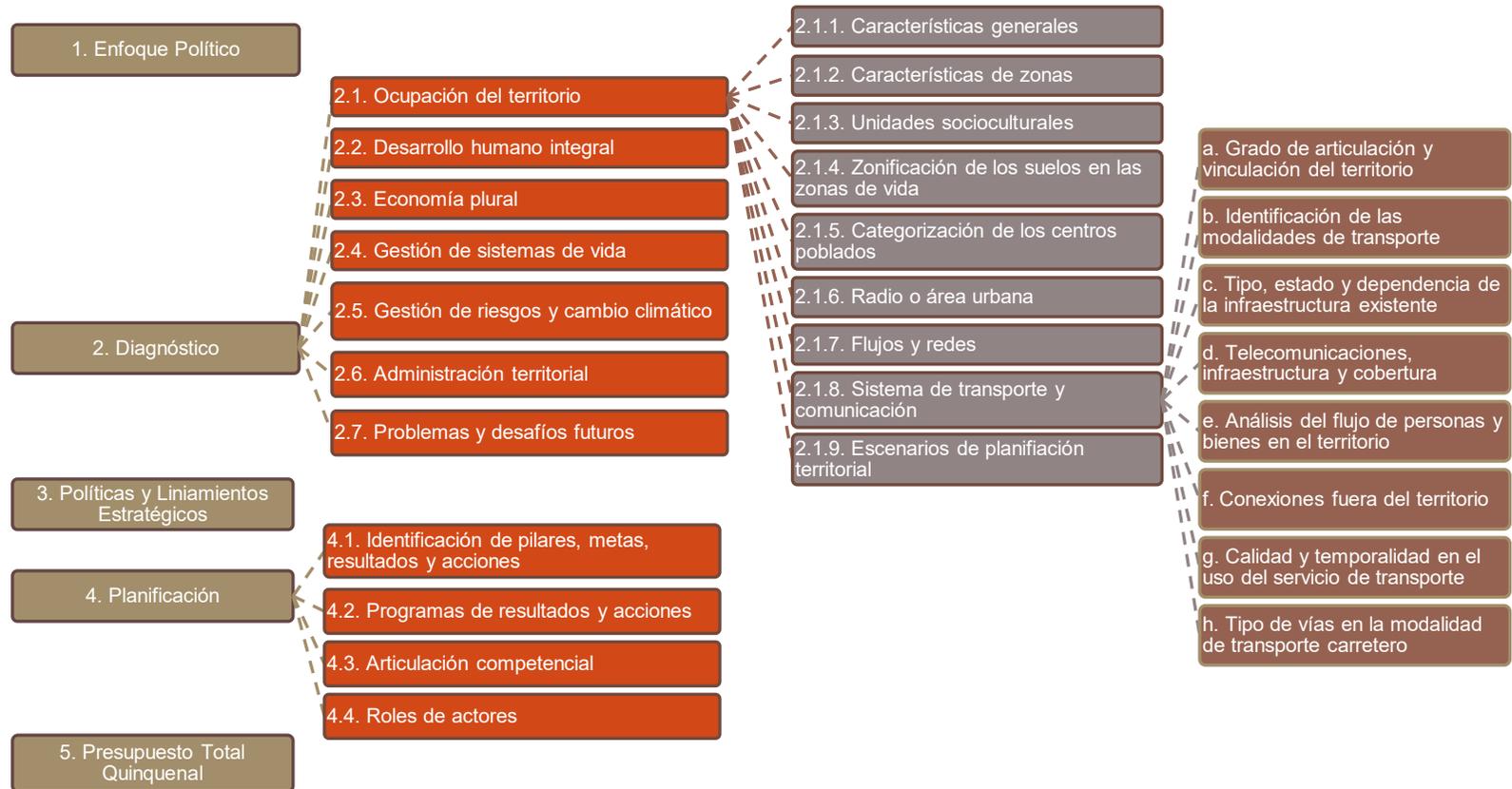
La estructura general de los planes territoriales de desarrollo integral se conforma de la siguiente manera: i) enfoque político; ii) diagnóstico; iii) políticas y lineamientos estratégicos; iv) planificación; y, v) presupuesto total quinquenal.

Los ejes temáticos en los que se desarrolla el análisis de la información y las posteriores propuestas, se organizan en torno a los siguientes temas: ocupación del territorio; desarrollo humano integral; economía plural; gestión de sistemas de vida; gestión de riesgo y cambio climático; administración territorial; y, problemas y desafíos futuros (Ver Figura 12) (Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, 2016).

En el tema de ocupación del territorio se desarrolla el sistema de transporte y comunicación en el que se abarcan los siguientes temas en relación con la planificación de las infraestructuras de transporte: i) el sistema de transporte existente que establece el grado de articulación y vinculación del territorio, complementario al análisis de la jerarquización de los asentamientos humanos; ii) el reconocimiento de las modalidades de transporte (camino, vía ferroviaria, aeropuertos, fluvial) considerando el estado, el tipo, materialidad, calidad y dependencia de las infraestructuras existentes (Ver Figura 12) (Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, 2016).



Figura 12. Estructura de los planes territoriales de desarrollo integral para Vivir Bien en Bolivia.



Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia (2016). Elaboración Propia.



4.6. Análisis Comparativo de los Casos Revisados

En los casos revisados en este apartado, sobre las metodologías para la elaboración de instrumentos de planificación territorial en el ámbito de las infraestructuras de transporte, en Latinoamérica (Ecuador, Argentina y Bolivia) estos procesos datan de tres años atrás, es decir, son de ejecución novísima dentro de los mecanismos de planificación territorial y se derivan de un plan nacional previo, en el que se dan directrices generales y se plantean objetivos a los que deben apuntar la planificación de los niveles inferiores. En el caso de los ejemplos europeos presentados, la planificación territorial es de larga data y con el pasar de los años han logrado ir afinando sus objetivos y contenidos en relación al desarrollo sostenible que se encuentra en auge en la actualidad (Ver Cuadro 6).

Se puede observar que respecto al ámbito normativo, el marco legal que ampara los principios del ordenamiento territorial parte de la Constitución de cada país, se desagrega en una Ley de carácter general, es decir a nivel de país y en el caso europeo evolucionan a leyes que rigen las comunidades autónomas (España) o cantones (Suiza) (Ver Cuadro 6).

En términos generales el ordenamiento territorial tiene como objetivo la articulación e integración territorial tanto interna como externa, y para ello uno de los temas que mayor aporte presta es la planificación de las infraestructuras de transporte terrestre.



Cuadro 6. Comparación de Metodologías de Ordenamiento Territorial – Infraestructuras de Transporte.

PAÍS	ESPAÑA	SUIZA	ECUADOR	ARGENTINA	BOLIVIA
Constitución con referencia a OT	Constitución Española 1978	Constitución Federal 1969	Constitución del Ecuador 2008	Constitución de la Nación de Argentina 1994	Constitución Política del Estado de Bolivia 2009
Marco Legal OT	Carta Europea de Ordenamiento Territorial 1983	Ley Federal de Ordenamiento Territorial 1972	LOTUGS 2016 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial	SPIE 2016 Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado
Tema que Engloba Infraestructuras de Transporte en Planes de OT	Sistema intermodal de transporte	Sistema de transporte	Movilidad, energía y conectividad	Infraestructuras para el desarrollo	Sistema de transporte y comunicación
Tema Específico de Infraestructuras de Transporte en Planes de OT	Sistema viario Infraestructuras intermodales	Transporte público Red de Carreteras Movilidad blanda Interfaces para el transporte de pasajeros Política de estacionamiento y planes de movilidad	Redes viales y de Transporte	Sistema vial Sistema de transporte	Grado de articulación y vinculación del territorio Identificación de las modalidades de transporte Tipo de vías en la modalidad de transporte en carretero; estado y dependencia de la infraestructura existente.

Fuente: Junta de Andalucía, 2006; COPC Conferenza Svizzera dei Pianificatori Cantionali 2016, Departement du territoire et de l'environnement Service du développement territorial, 2018; Senplades 2014; Mendez Casariego & Pascale Medina 2014; Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia 2016. Elaboración Propia.



Por otro lado los objetivos establecidos por los instrumentos de ordenación local presentan a la planificación de las infraestructuras de transporte como un medio de articulación a través de la red vial y el sistema de transporte. Sin embargo un tema nuevo, de gran importancia, considerado en el caso europeo, es la presencia de infraestructura intermodal previa la definición de nodos de intercambio de transporte, llegando a señalar el tipo de infraestructura con la que se debe contar en cada nodo. Esto debido a que se parte de un objetivo superior como es el desarrollo de la movilidad sostenible, promoviendo la intermodalidad y el uso del transporte público y los medios no motorizados (movilidad blanda).

En el caso ecuatoriano, en el que se inscribe este estudio, si bien se señalan los contenidos mínimos que se deben abordar en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en relación a las infraestructuras de transporte, no son excluyentes, es por ello que dependiendo de las características del territorio se podrían plantear temas específicos que ameritan ser analizados y posteriormente ser objeto de propuestas.



5. PLANIFICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN CUENCA – ECUADOR

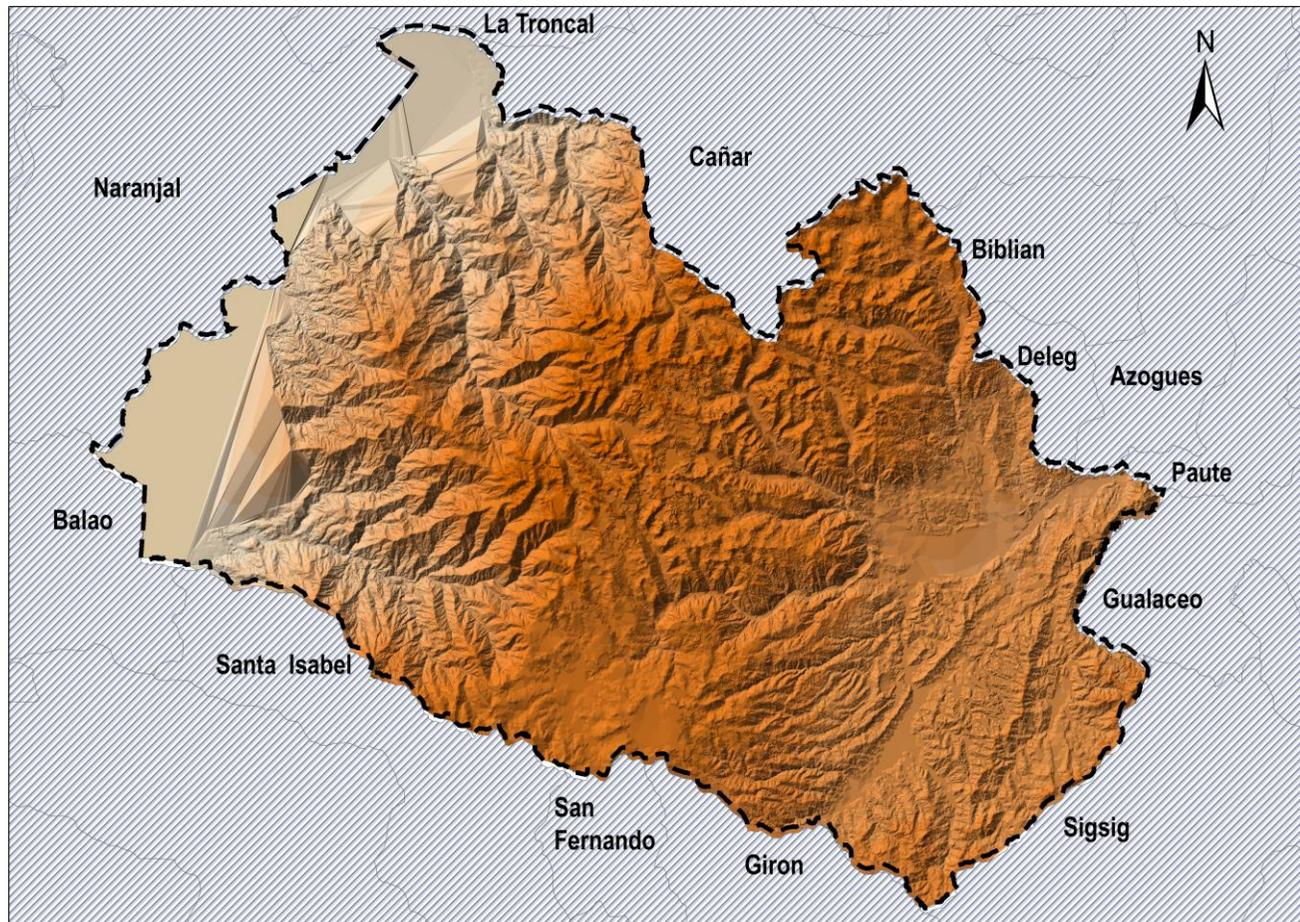
5.1. Caracterización del Área de Estudio

Esta investigación analiza las metodologías utilizadas para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial del cantón Cuenca, es por ello que a continuación que caracteriza el territorio objeto de estudio.

El cantón Cuenca se sitúa en la región centro sur del Ecuador a 2560 m.s.n.m.; en la provincia del Azuay, que junto con las provincias de Cañar y Morona Santiago conforman la Zona 6 de planificación establecida por la SENPLADES, y sus límites son:

- Al Norte.- con los cantones: La Troncal, Cañar, Biblián, Déleg y Azogues de la provincia de Cañar.
- Al Sur.- con los cantones: Santa Isabel, San Fernando y Girón.
- Al Este.- con los cantones: Paute y Gualaceo.
- Al Oeste.- con los cantones: Naranjal y Balao de la provincia del Guayas.

Figura 13. Área de estudio.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015. Elaboración Propia.



5.3. Antecedentes Histórico del Ordenamiento Territorial en el Cantón Cuenca

El cantón Cuenca ha contado con cuatro instrumentos de planificación que en un inicio eran de carácter únicamente urbano y luego pasaron a considerar todo el territorio cantonal, convirtiéndose en planes de ordenamiento; y una ordenanza con su correspondiente actualización; es importante anotar que previo al plan urbano de 1947 (considerado como el primero) se formuló un Proyecto de Ensanchamiento en 1942 (urbano).

Las herramientas de planificación que se han desarrollado en el cantón Cuenca son:

- 1947 Plan Regulator de Cuenca – Arq. Gatto Sobral
- 1971 Plan Director de Desarrollo Urbano – Arq. Hugo Castillo
- 1983 Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – Consulplan (actualizado en 1995)
- 1996 Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Ilustre Municipalidad de Cuenca (actualizada en 2003)
- 2007 Documento Borrador del Plan de Ordenamiento Territorial de Cuenca
- 2011 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – GAD Municipal del Cantón Cuenca (actualizado en 2015)

Para esta investigación se realizará el análisis de la metodología utilizada en los planes de ordenamiento territorial del cantón Cuenca del año 1983 porque aunque no sea de tipo cantonal, se considera a la



ciudad como un espacio metropolitano incluyendo las zonas rurales más cercanas; y el PDOT 2015 que es el que actualmente se encuentra vigente.

5.4. Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 – CONSULPLAN

5.4.1. Antecedentes

El Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 – fue desarrollado bajo la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 1980 – 1984 (PND) que consistió en un instrumento que permitió al gobierno de turno racionalizar su gestión al determinar prioridades que conduzcan a un desarrollo integral del país.

Si bien al PND 1980 – 1984 le anteceden tres planes de desarrollo nacional, por primera vez un gobierno se define categóricamente por ser planificador. Su elaboración estuvo a cargo del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) a través de una comunicación emitida el 3 de septiembre de 1979 y amparado en la Constitución Política del mismo año tras el regreso a la democracia luego de casi una década de dictadura militar.

El PND 1980 – 1984 definió tres objetivos generales:

1. Afianzar el sistema democrático
2. Alcanzar el desarrollo económico
3. Asegurar la justicia social.



Estos tres objetivos generales se desarrollan a través de políticas y programas sectoriales que se organizan en 34 ámbitos los mismos que se clasifican en 5 grandes temas:

- A. Programación del sector público.
- B. Políticas y programas de los sectores productivos asociados al derecho rural, sector manufacturero y turismo.
- C. Política social y programas sociales.
- D. Política cultural y programas educacionales.
- E. Políticas y programas sobre aprovechamiento de los recursos industriales de carácter energético, minero e ictiológico, y los relativos al desarrollo de la infraestructura de transporte, comunicaciones y desarrollo urbano.

También el PND 1980 – 1984, plantea cuatro políticas generales que son: i) articulación espacial y desarrollo regional; ii) integración; iii) desarrollo científico y tecnológico; y, iv) cooperación técnica.

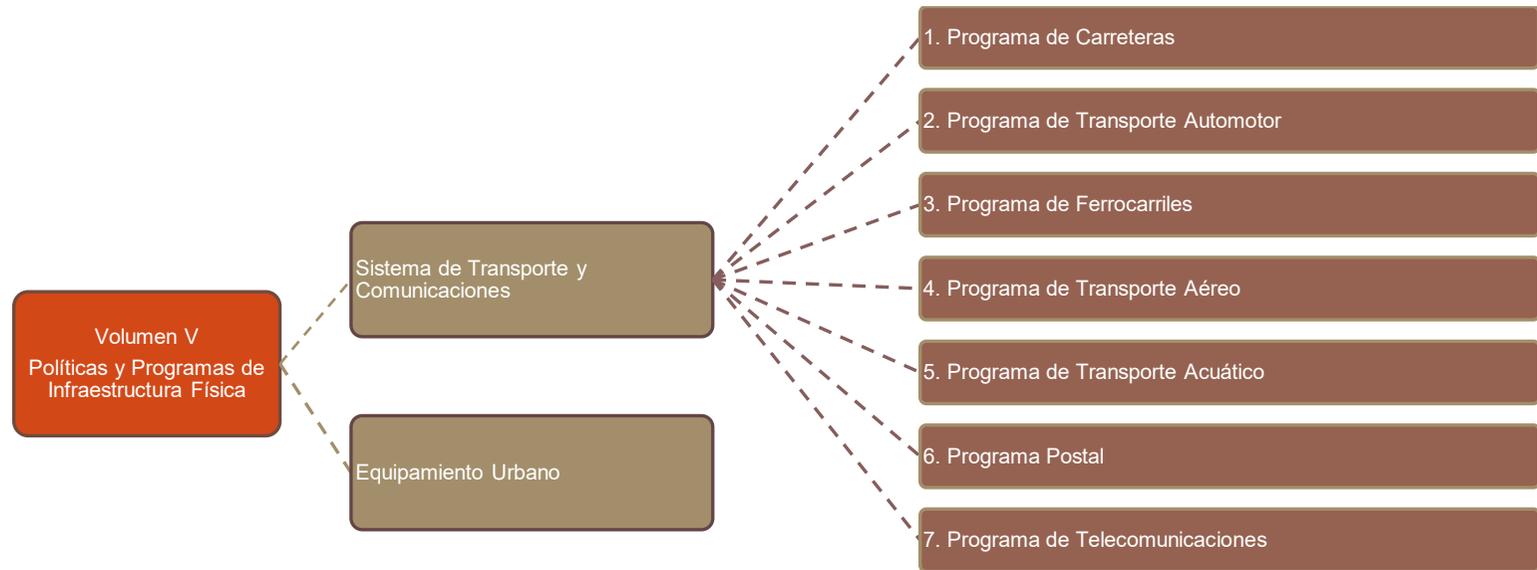
La política que trata los temas de infraestructuras de transporte a nivel nacional, es el denominado “articulación espacial y desarrollo regional” en el que se propone a la integración física y económica del Ecuador, con la finalidad de estimular zonas deprimidas, así como procurar la ocupación efectiva del territorio nacional (Consejo Nacional de Desarrollo, 1980).

Esta política considera entre otros la estrategia de complementar determinados ejes o circuitos de conexión vial, con la finalidad de mejorar la distribución de productos regionales a los diferentes mercados (Consejo Nacional de Desarrollo, 1980).

Además se plantea un sistema de transporte que permita el intercambio fluido entre regiones, ciudades y puertos del país, permitiendo la integración territorial y de las actividades económicas; servir como apoyo para la movilización e interrelación de las personas, bienes y servicio, facilitando la integración y desarrollo de las diferentes regiones del país.

De forma más específica los temas desarrollados en el ámbito del sistema de transporte y comunicaciones se muestran en la siguiente figura:

Figura 14. Plan Nacional de Desarrollo 1980 – 1984: temas relacionados a las infraestructuras de transporte.



Fuente: CONADE, 1979b. Elaboración Propia.



En el año 1979 la municipalidad de Cuenca realiza una convocatoria pública para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca, contando con la participación de consultoras nacionales e internacionales, resultando ganadora la firma CONSULPLAN de origen ecuatoriano.

Este instrumento dotó a la municipalidad de los instrumentos necesarios para el crecimiento ordenado del área urbana así como de las parroquias que conformaban el área metropolitana, en el ámbito legal y de obras, para la adecuada administración del territorio.

La estructura general del estudio se muestra en la figura 14 sin embargo, los temas que tratan a detalle las infraestructuras de transporte son el diagnóstico y la fase de propuesta.

Estos dos componentes constituyen las formulaciones y conceptos básicos sobre la ordenación del territorio y los instrumentos legales para su control, así como las acciones que deben llevarse adelante para su consecución (CONSULPLAN, 1983).

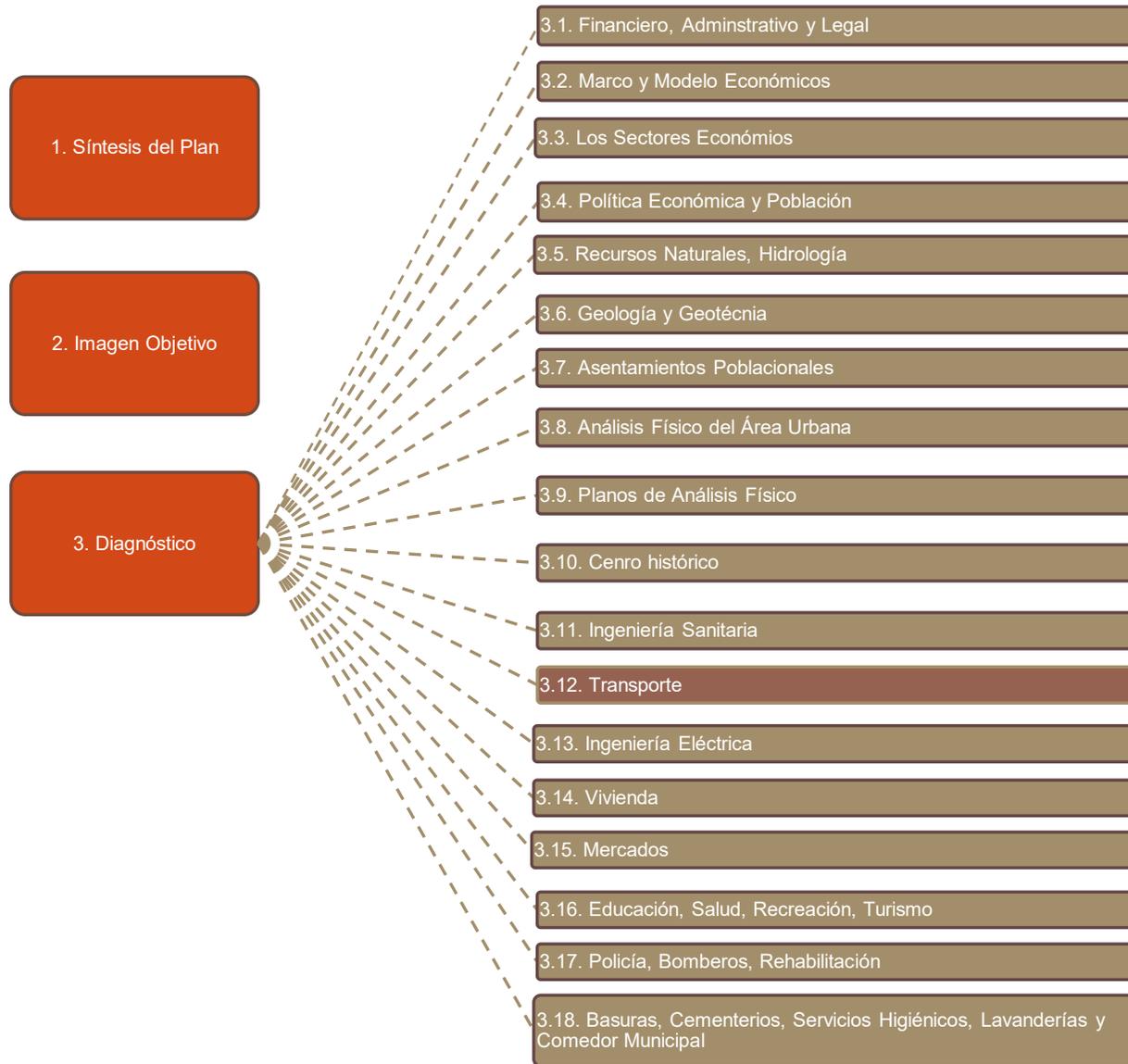
5.4.2. Análisis de la Metodología para la Planificación de las Infraestructuras de Transporte en el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de la Ciudad de Cuenca, 1983

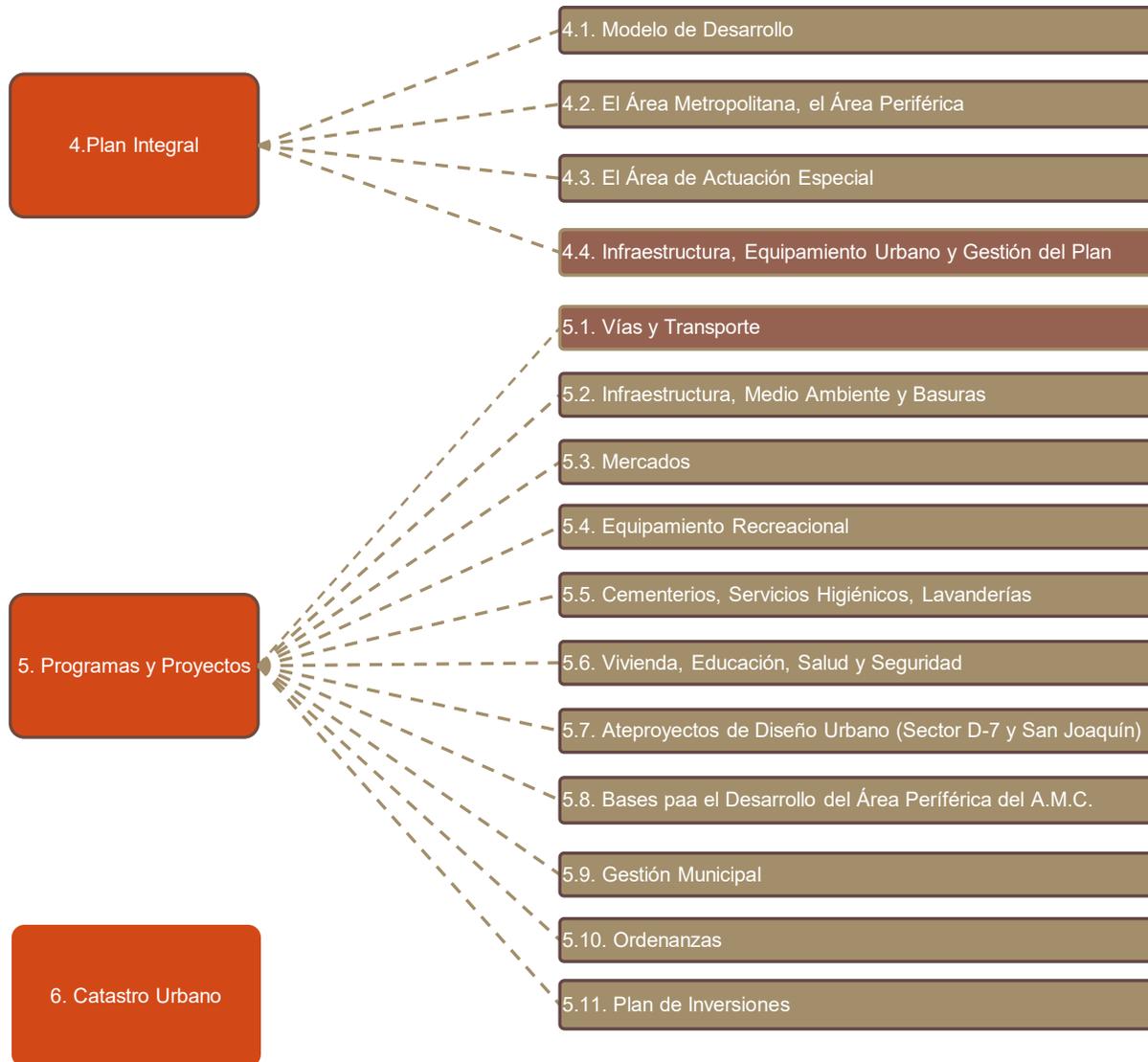
El diagnóstico que se encuentra enmarcado en los elementos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo 1980 – 1984 y a nivel regional con lo establecido por el CREA; muestra en el análisis de los sistemas y redes de infraestructuras la clasificación funcional de las vías, estacionamientos y las condiciones de las terminales terrestres existentes, bajo el tema general de transporte.

La propuesta del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca se divide en las siguientes fases: i) plan integral; ii) programas y proyectos; y iii) catastro urbano.



Figura 15. Fases del Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 - CONSULPLAN





Fuente: CONSULPLAN, 1982. Elaboración Propia.



En el ámbito de la planificación de las infraestructuras de transporte se desarrolla un eje denominado Transporte, en dicho apartado se abarcan cuatro categorías de estudio que son:

- Demanda de Transporte
- Operación de Tráfico
- Marco Legal e Institucional PDUAMCC de 1983
- Sistema Vial

En el primer apartado se analiza la demanda espacial de transporte en el área metropolitana y en el área urbana. En esta categoría se define la metodología utilizada en la determinación numérica de los deseos de viaje de la población (CONSULPLAN - Transporte, 1983).

La operación del tráfico comprende los estudios básicos de ingeniería de tránsito, así como el análisis del transporte colectivo a nivel regional, metropolitano y urbano (CONSULPLAN - Transporte, 1983).

El marco legal e institucional analiza la organización y los procedimientos que deberían seguirse para la toma de decisiones en las diversas instituciones, autoridades de control, operarios y usuarios del transporte y planificación vial (CONSULPLAN - Transporte, 1983).

En el sistema vial, se aborda su clasificación y función en tres aspectos: red fundamental, red vial metropolitana y red urbana. Esta sección es tratada como componente de la oferta de transporte por ser parte de la infraestructura vial (CONSULPLAN - Transporte, 1983).

En relación al sistema vial se desarrolla tres componentes fundamentales (Ver Figura 16):



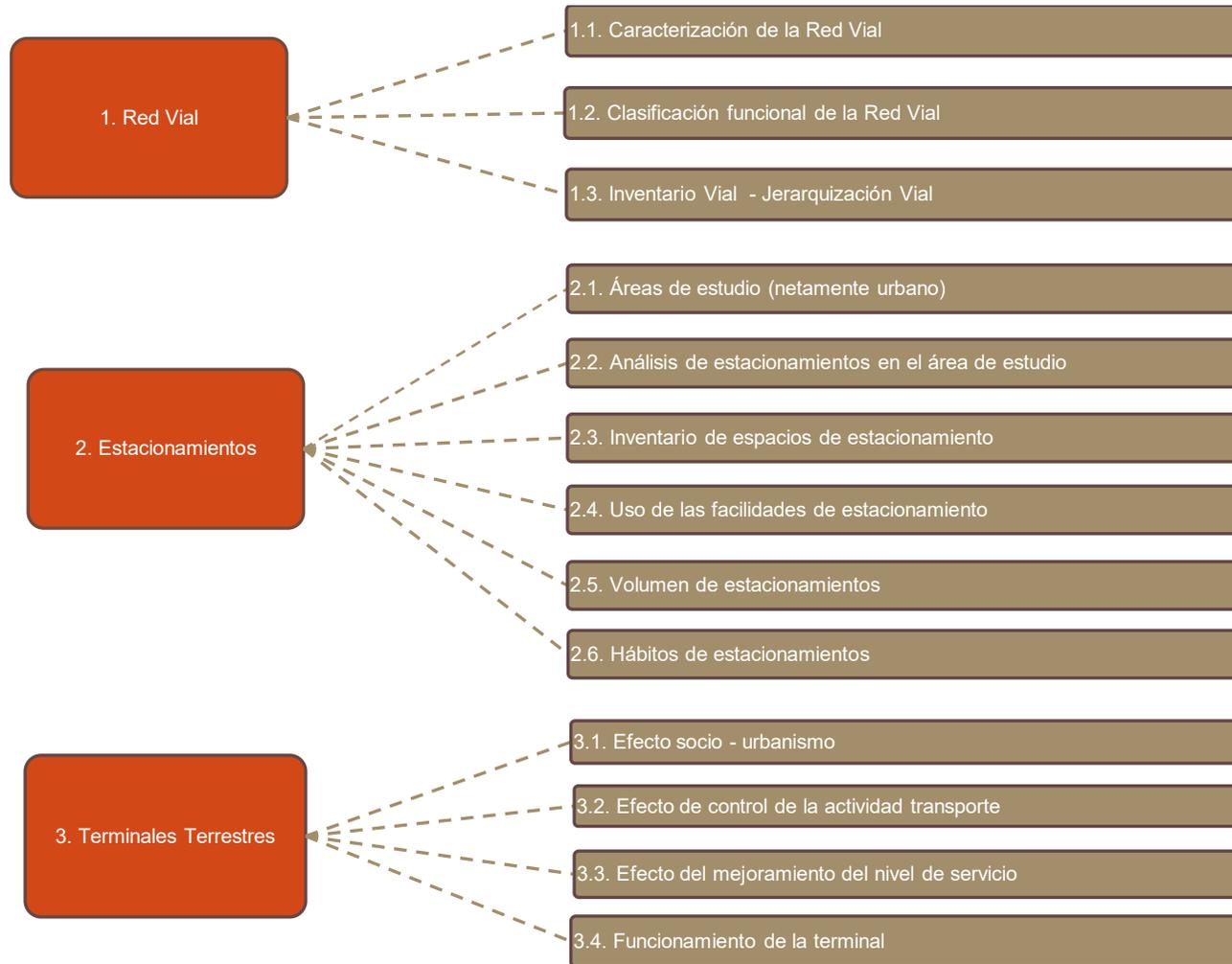
1. Red Vial
2. Estacionamientos
3. Terminales Terrestres

Se realiza el análisis de las infraestructuras de transporte, tanto la red fundamental de carreteras y caminos vecinales, así como la red urbana.

En relación a los estacionamientos, es un análisis de carácter urbano en el que se parte de la delimitación del área considerada de estudio; análisis de las características del estacionamiento; inventario de espacios de estacionamiento tanto en calles como fuera de la vía pública; volumen y hábitos de estacionamiento en el cantón.

En el tema de terminales de transporte se analiza: el efecto socio – urbanístico; efecto de control de la actividad transportada; efecto del mejoramiento del nivel de servicio; funcionamiento de la terminal intercantonal de Cuenca, que hasta la fecha era el único planificado en el cantón.

Figura 16. Estructura del tema transporte en el Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 - CONSULPLAN



Fuente: CONSULPLAN - Transporte, 1983. Elaboración Propia.



En este estudio ya se manifiesta que en Ecuador el transporte público terrestre está dirigido a los sectores más pobres de la población y que por ello el servicio que prestan en muchos casos es deficiente, tanto en relación al aspecto de los espacios físicos como al viaje mismo y a los servicios complementarios, dando lugar a áreas social y urbanísticamente deprimidas (CONSULPLAN - Transporte, 1983).

Respecto a la metodología desarrollada en este estudio cabe anotar:

- En el PDUAMCC de 1983, se ponen en evidencia que la planificación y concreción de las infraestructuras de transporte, resultan una condicionante para sostener los procesos de crecimiento económico bajo criterios de equidad e inclusión social; y es allí en donde radica su importancia.
- En se hace referencia a una articulación directa con planes de orden superior o inferior, sin embargo consideran un territorio metropolitano, incluyendo a las parroquias rurales más cercanas.
- Bajo el título de Transporte se agrupan temas de tanto de infraestructura como de funcionamientos, aunque no se denominan de esta manera.
- Si bien pone énfasis en la demanda de la población para acceder a la transportación pública, por otra lado también evidencia la necesidad de contar con una red fundamental de infraestructuras de transporte en la que no considera únicamente la red vial sino también aquellos puntos denominados para el acceso a dicha red como son las estaciones o terminales de transporte que se conocen con el nombre genérico de nodos articuladores.



- Aunque no se ha planteado como infraestructuras de transporte, en el tema denominado como Sistema Vial se hace referencia tanto a componentes lineales como es el red vial con sus diferentes jerarquías; así como lineamientos puntuales en referencia al terminal terrestre.
- Si bien en este estudio se hace analiza al terminal terrestre intracantonal de Cuenca, no se analiza otras infraestructuras de conexión.
- La metodología no se ordena adecuadamente y al no contar con una definición de infraestructuras de transporte, los componentes analizados como Sistema Vial no se muestran debidamente conectados para permitir el correcto funcionamiento del sistema de transporte.

5.5. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Actualización 2015

5.5.1. Antecedentes

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Actualización 2015 – (PDOTCC) se desarrolló en el marco de la solicitud a los a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional la actualización de dichas herramientas de planificación.

Este estudio se vincula a los objetivos y metas propuestos por el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 como son:

“Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” (SENPLADES, 2013).



- “Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial” (SENPLADES, 2013).
 - a. “Generar incentivos y desarrollar acciones afirmativas para el acceso y la generación de infraestructuras de apoyo a producción y comercialización, ciencia y tecnología, información, conocimientos ancestrales, capacitación técnica y financiera a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, históricamente excluidos social, económica y territorialmente” (SENPLADES, 2013).
- “Promover la formulación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, que fomente la cohesión territorial” (SENPLADES, 2013).
- “Complementar la normativa para el uso y la gestión del suelo y una planificación territorial que potencie las capacidades regionales, y sus condiciones de accesibilidad y movilidad” (SENPLADES, 2013).

“Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población” (SENPLADES, 2013).

- “Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente” (SENPLADES, 2013).
 - a. “Garantizar el acceso libre, seguro e incluyente a espacios, infraestructura y equipamiento público y comunitario de manera sostenible” (SENPLADES, 2013).
- “Garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel local e intranacional” (SENPLADES, 2013).



- a. “Dotar de infraestructura adecuada, y en óptimas condiciones para el uso y la gestión del transporte público masivo y no motorizad” (SENPLADES, 2013).
- b. “Garantizar la interconectividad, la pertinencia territorial, social, cultural, geográfica y ambiental en la dotación / provisión articulada y subsidiaria de infraestructura de calidad e incluyente para el uso y gestión del transporte público y masivo entre los niveles de gobierno” (SENPLADES, 2013).

Se puede observar a nivel nacional se han definido claramente los objetivos y metas a los que se quieren llegar en el ámbito de la planificación de la movilidad, los mismos que deben servir de base para el desarrollo de propuestas en los planes de nivel inferior como son: provincial, cantonal, parroquial y planes espaciales.

5.5.2. Análisis de la Metodología para la Planificación de las Infraestructuras de Transporte en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca de 2015

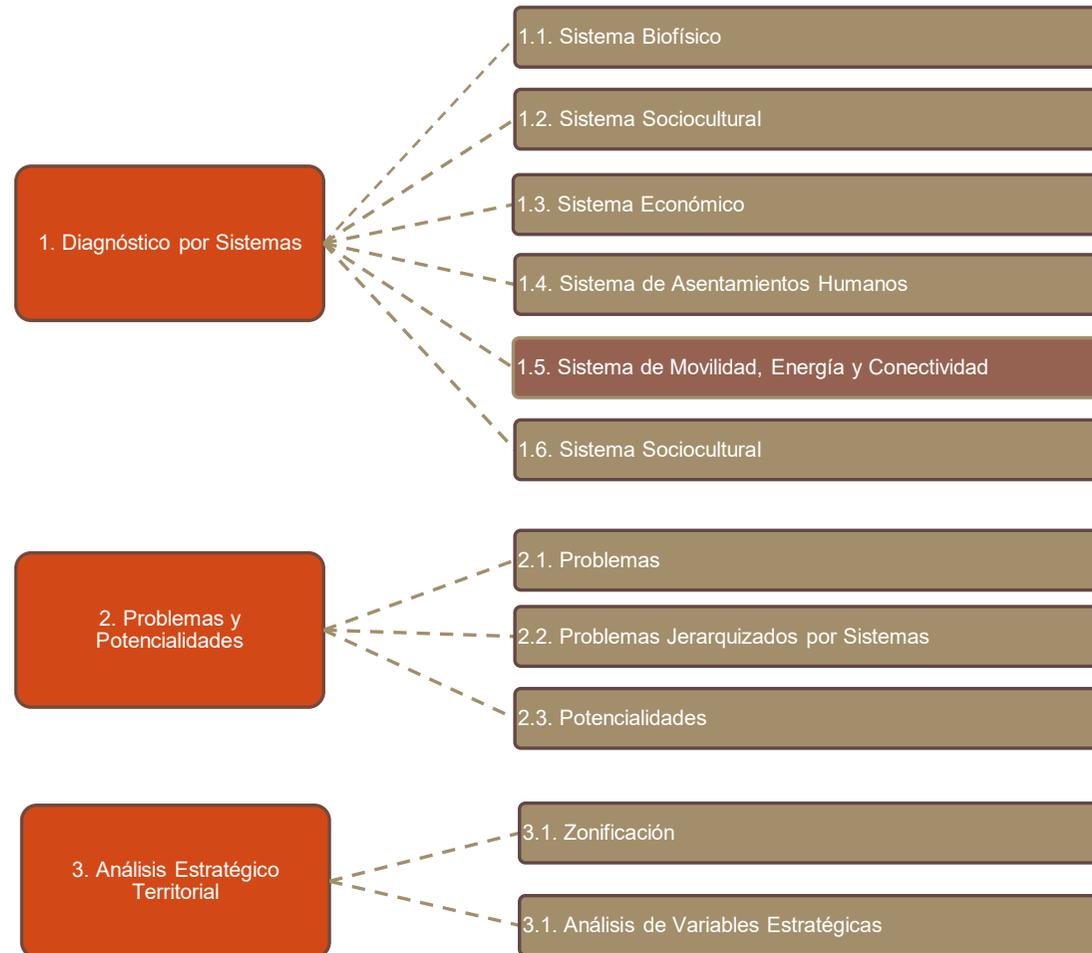
El plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Cuenca 2015, se elaboró en el marco de la obligatoriedad de realizar la actualización de los instrumentos de planificación en los diferentes niveles de gobierno a nivel nacional, es así que el PDOT fue aprobado el 13 de marzo de 2015.

El proceso empleado para la elaboración del PDOT ha sido definido por SENPLADES a través de un documento guía, a partir del cual se presenta el esquema metodológico agrupado en tres grandes fases: diagnóstico, propuesta – modelo estratégico de desarrollo y ordenamiento territorial, y modelo de gestión, que se observa en la figura 17:



Figura 17. Esquema Metodológico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca – Actualización 2015.

FASE DE DIGNÓSTICO





FASE DE PROPUESTA – MODELO ESTRATÉGICO DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL



FASE DE MODELO DE GESTIÓN

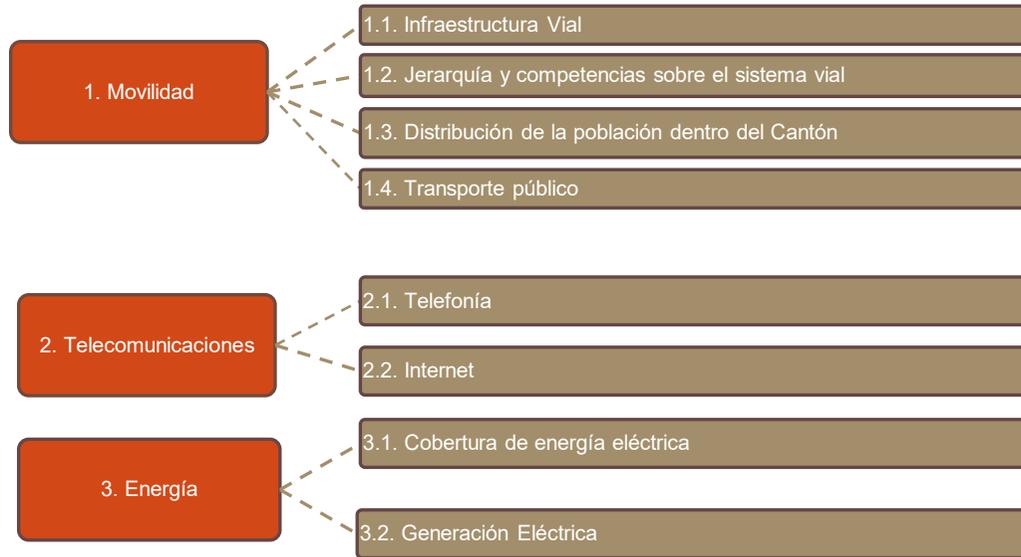


Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015. Elaboración Propia.



En el subsistema correspondiente a movilidad se abordan los siguientes temas (Ver Figura 18):

Figura 18. Temas desarrollados sobre Transporte en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Actualización 2015.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015. Elaboración Propia.

En el apartado de Infraestructura Vial, se hace relación a las vías del cantón clasificadas según su importancia, y la longitud de cada una de las categorías que la conforman, poniendo énfasis en aquellas denominadas de cuarto orden, urbanas o cantonales.

En la sección Jerarquía y Competencias sobre el Sistema Vial se analiza la red vial mediante la representación gráfica de las vías del cantón y la revisión de las competencias para la planificación de infraestructuras establecidas por el COOTAD; y los entes gubernamentales encargados de cada una de las categorías definidas.



En la Distribución de la Población del Cantón Cuenca, mediante información proporcionada por la Dirección Municipal de Tránsito se analizan los principales puntos de destino de los habitantes del cantón Cuenca, siendo el de mayor confluencia el centro histórico que concentra la gran mayoría de bienes y servicios. También se analizan, los medios utilizados para moverse, definiendo el reparto modal cantonal; el índice de ocupación de vehículos privados; los motivos por los que las personas se movilizan con mayor frecuencia; se define las horas pico de movilización y las vías de mayor intensidad.

El tema Transporte Público detalla el sistema de transporte que opera en el cantón, oferta y demanda del transporte, operadoras de transporte, número de unidades, rutas de transporte, infraestructura peatonal, infraestructura ciclística.

Respecto a la metodología desarrollada en este estudio cabe anotar:

- La articulación del PDOT – 2015 con la planificación superior es evidente, puesto que su metodología general es planteada por la SENPLADES y se basa en los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Sin embargo no se ha identificado una relación directa con la planificación provincial. En cuanto a su conexión con la planificación de nivel inferior, en su apartado de participación ciudadana se recogen los resultados de los talleres realizados con los representantes de las juntas parroquiales.
- El proceso metodológico no evidencia el análisis de la “infraestructura de transporte” como elemento vertebrador de la movilidad cantonal.



- Se hace referencia al término “infraestructura vial” para referirse a los elementos lineales que estructuran el territorio, y que son de competencia del nivel cantonal, sin embargo no se han identificado elementos puntuales que articulan el sistema vial.
- Las vías que son objeto de planificación son las que se estipulan tanto en la Constitución como el COOTAD, es decir las denominadas como vías de cuarto orden, que comprenden las vías cantonales y urbanas, tanto en la ciudad de Cuenca como en las cabeceras parroquiales del cantón; haciendo referencia únicamente a su longitud, puesto que se sobre entiende que el GAD Cantonal se encargara de las competencias señaladas en los cuerpos legales.
- Si bien las leyes que preceden la elaboración del plan hacen referencia a la planificación del sistema vial y sus servicios conexos, en dicho estudio no se menciona estos elementos.
- Debido a que el ámbito de estudio es mayor al del PDUAMCC de 1983 se ha eliminado el análisis de los estacionamientos, puesto que este tema ha quedado para un estudio de detalle.
- Se rescata que en este plan se hace referencia a la movilidad blanda, es decir a ciclistas y peatones y se propone su potencialización a través de la dotación de infraestructura adecuada.
- Al igual que el PDUAMCC de 1983, en la metodología no se hace referencia a puntos de conexión o nodos articuladores que permita a la población acceder al sistema vial y por ende al sistema de transporte en condiciones adecuadas.



5.6. Conclusiones

De la revisión de los instrumentos de planificación territorial del cantón Cuenca, se puede obtener las siguientes consideraciones generales:

- Los dos cuerpos de planificación, analizados en este estudio, corresponden a momentos históricos relevantes en la historia de la República del Ecuador, dando respuesta a las realidades prevalentes, y preceden a la promulgación de una nueva Constitución respectivamente (1979 y 2008) acorde a la situación política que vivía el país en ese momento. (Ver Cuadro 7)

Cuadro 7. Resumen de antecedentes de la elaboración de los PDOT de 1983 y 2015 del Cantón Cuenca.

	Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 CONSULPLAN	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Actualización 2015
MOMENTO HISTORIO	Retorno a la democracia tras casi una década de dictadura	Inestabilidad democrática por casi una década en la que se sucedieron 8 presidentes
CONSTITUCIÓN	1979	2008
PLANIFICACIÓN SUPERIOR	Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984	Plan Nacional de Buen Vivir 2013 - 2017
ORGANISMO ENCARGADO	CONADE	SENPLADES
CATEGORÍA INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE	Sistema de Transporte	Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad
SUBCATEGORÍAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE	<ol style="list-style-type: none"> 1. Red Vial 2. Estacionamientos 3. Terminales Terrestres 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura Vial 2. Jerarquía y competencias sobre el sistema vial 3. Distribución de la población del Cantón 4. Transporte público

Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en esta sección de trabajo de tesis.



- El Plan Nacional de Desarrollo 1980 – 1984 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, en los que se enmarcan el desarrollo de las dos herramientas de planificación del cantón Cuenca respectivamente, Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca – 1983 y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – Actualización 2015.
- En ambos casos analizados el tema a estudiarse en los PDOT hacen referencia al transporte y la movilidad respectivamente, sin embargo en su desarrollo no se aclaran los conceptos de la terminología utilizada, en el primer caso no se utiliza el término –infraestructuras de transporte– pero analizan el sistema vial y la terminal de pasajeros existente en ese momento; y en el segundo caso a pesar de referirse a las infraestructuras de transporte, lo único que se analiza son las vías y no los elementos que permiten la conexión entre los centros poblados y la red vial.
- En este sentido, a pesar de que la metodología ha evolucionado de hablar de un tema general como es el transporte, a hablar de la movilidad como un todo que engloba tanto las infraestructuras como el sistema de transporte; en el tema puntual, no se analizan los elementos lineales y puntuales que conforman las infraestructuras de transporte.
- Metodológicamente, los temas que se han abordado al desarrollar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial analizados en este estudio, son diversos, únicamente comunes en la caracterización de la infraestructura vial o sistema vial. Sin embargo la estructura metodológica en ambos casos no comprende una sección de conceptualización de los elementos que conforman las infraestructuras de transporte, como son la infraestructura vial y los nodos articuladores de esta con los asentamientos humanos.



- Retomado la premisa que la planificación de las infraestructuras de transporte es uno de los medios para llegar al desarrollo, no se evalúa el nivel de accesibilidad de los nodos que forman parte del sistema de asentamientos, mediante la definición de indicadores que permitan comparar la situación de dichas infraestructuras, respecto a otras circunscripciones territoriales, como sería la cobertura de la infraestructura vial o el radio de cobertura de las infraestructuras articuladoras.
- En la actualidad los estudios de planificación hacen énfasis en la medición de los fenómenos que se desarrollan en el territorio a través de indicadores que además genera la posibilidad de evaluar la evolución de dichos fenómenos. Sin embargo en los instrumentos de ordenamiento cantonal no se ha dado ese paso todavía.
- La metodología empleada en los planes no se desarrolla en torno a ejes conductores como podrían ser los tres pilares de la sostenibilidad, es decir los ámbitos: económico, social y ambiental que finalmente son la base de los objetivos de la planificación nacional que constituyen el gran paraguas de la planificación en el Ecuador.
- Si bien el plan del 2015 marca una diferencia en el caso de incluir las infraestructuras blandas, es decir las destinadas a medio alternativos (peatones y ciclistas), no se analizan los puntos de cambio modal como serían las infraestructuras de los nodos articuladores del sistema vial.
- Cabe rescatar que en el plan de 1983 si bien no se desarrollan los componentes de las infraestructuras de transporte a manera de sistema, sí se analizan los elementos lineales (vías) y el elemento puntual (terminal terrestre) de carácter regional que constituye un foco de conexión territorial para el desplazamiento cotidiano de personas.



- Finalmente se concluye que a pesar de que los dos cuerpos de planificación a los que se hace referencia, metodológicamente han analizado diferentes elementos, siendo coincidentes únicamente en el tema del sistema vial; no se ha evidenciado una clara evolución al paso de los años, puesto que en ninguno de los dos estudios se tratan las infraestructuras de transporte de manera integral a manera de sistema.

CAPÍTULO III

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA ABORDAR LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CANTONAL

“Hay tres cuestiones importantes ahora que se están convirtiendo en importantes, no sólo para las ciudades, sino para toda la humanidad: la movilidad, la sostenibilidad - que está vinculado a la movilidad - y la diversidad social”

Jaime Lerner



6. LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA ABORDAR LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CUENCA

Un lineamiento se define como una tendencia, una dirección o un rasgo característico de un tema, el término se considera como una explicación o declaración de principios; por otra parte también un lineamiento es un programa o plan de acción que rige todo tema de ordenamiento territorial (Villarreal D., 2010).

Los lineamientos que se proponen en esta sección se derivan de la reflexión sobre lo expuesto en los apartados anteriores, con el objetivo de orientar los procesos de planificación de las infraestructuras de transporte terrestres en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

La metodología que se va utilizar para la definición de lineamientos comprende tres etapas que se explican a continuación:

En un primer momento se identifican los problemas derivados de los planes de ordenamiento territorial revisados en este trabajo, que se considerarán como la problemática del componente técnico de la investigación así como los aportes identificados en la revisión de casos y que no se encuentran presentes en el caso Ecuador. En una segunda instancia, considerando la participación ciudadana como uno de los componentes fundamentales de los procesos de planificación, se incluye una sección que recoge la opinión de representantes de las juntas parroquiales del cantón Cuenca. Esta primera etapa finaliza con la elaboración de árboles de problemas, con el objetivo de conocer las causas y efectos de los mismos.

En una segunda etapa, partiendo de los árboles de problemas se formulan objetivos a través de árboles de medios y fines, poniendo énfasis en aquellas fortalezas que se han identificado a lo largo de este estudio.



En la tercera etapa se formulan los lineamientos que apunta al cumplimiento de los objetivos identificados, como una respuesta a la problemática identificada en la planificación de las infraestructuras de transporte. Finalmente se establecen acciones para que la propuesta sea más concreta.

Los lineamientos a proponer permitirán tener una nueva visión de los temas esenciales que deben considerarse en los planes de ordenamiento territorial cantonal en relación a la movilidad y en particular las infraestructuras de transporte terrestre.

Figura 19. Metodología para la construcción de lineamientos.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en esta sección de trabajo de tesis.



6.1. Problemática

La identificación de la problemática es el inicio de la definición de los lineamientos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial cantonal, la elaboración de los árboles de problemas requiere el determinan las causas y efectos del mismo; y en este sentido Lira Silva (2003) recomienda:

- Expresar el problema en estado negativo
- Dirigir el análisis de causas y efectos en torno a un problema central
- No confundir el problema con la ausencia de una solución

Los problemas que se presentan se han definido a partir de dos insumos primordiales:

1. Análisis técnico
2. Participación ciudadana, falencias en la planificación de las infraestructuras de transporte detectadas por representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales del cantón Cuenca.

6.1.1. Problemática del Análisis Técnico

Los problemas identificados del análisis técnico, es decir, las debilidades identificadas en las herramientas de planificación revisadas, así como de las fortalezas rescatadas de la revisión de los casos de estudio son:

- Visión inapropiada de los procesos de planificación de las infraestructuras de transporte terrestre en los planes de ordenamiento territorial cantonal.
- En los planes de ordenamiento territorial cantonal no se definen indicadores para analizar las infraestructuras de transporte.



- En los planes de ordenamiento territorial cantonal no se evalúa el nivel de accesibilidad de los nodos que conforman el sistema de asentamientos, en relación a las infraestructuras de transporte.
- Las infraestructuras de transporte terrestre en los planes de ordenamiento territorial cantonal no se analizan bajo criterios de sostenibilidad (económica – social – ambiental territorial).
- En los planes de ordenamiento territorial cantonal no se consideran las infraestructuras de transporte terrestre intermodal.

6.1.2. Problemática de la Participación Ciudadana

Los problemas identificados en la planificación de las infraestructuras de transporte, señalados por los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales del cantón Cuenca, a partir de la participación de representantes de las 21 juntas parroquiales que conforman el cantón Cuenca (se aplica la acuesta al universo total), se obtuvieron de la aplicación de una encuesta para conocer cuáles eran los principales inconvenientes identificados respecto a la movilidad desde dichas áreas, con la finalidad de definir si se relacionan con las infraestructuras de transporte como medio que soporta la operación de los medios de transporte (Ver Anexo 1).

Se ha seleccionado a este grupo para la aplicación de una encuesta, puesto que como representantes de la junta parroquial, pueden tener un concepto general de cómo se encuentran las infraestructuras de transporte, pudiendo además tener una visión autocrítica, de cómo los gobiernos sectoriales se están encargando de los procesos de planificación de estos elementos del territorio.

La encuesta aplicada consta de las siguientes preguntas:



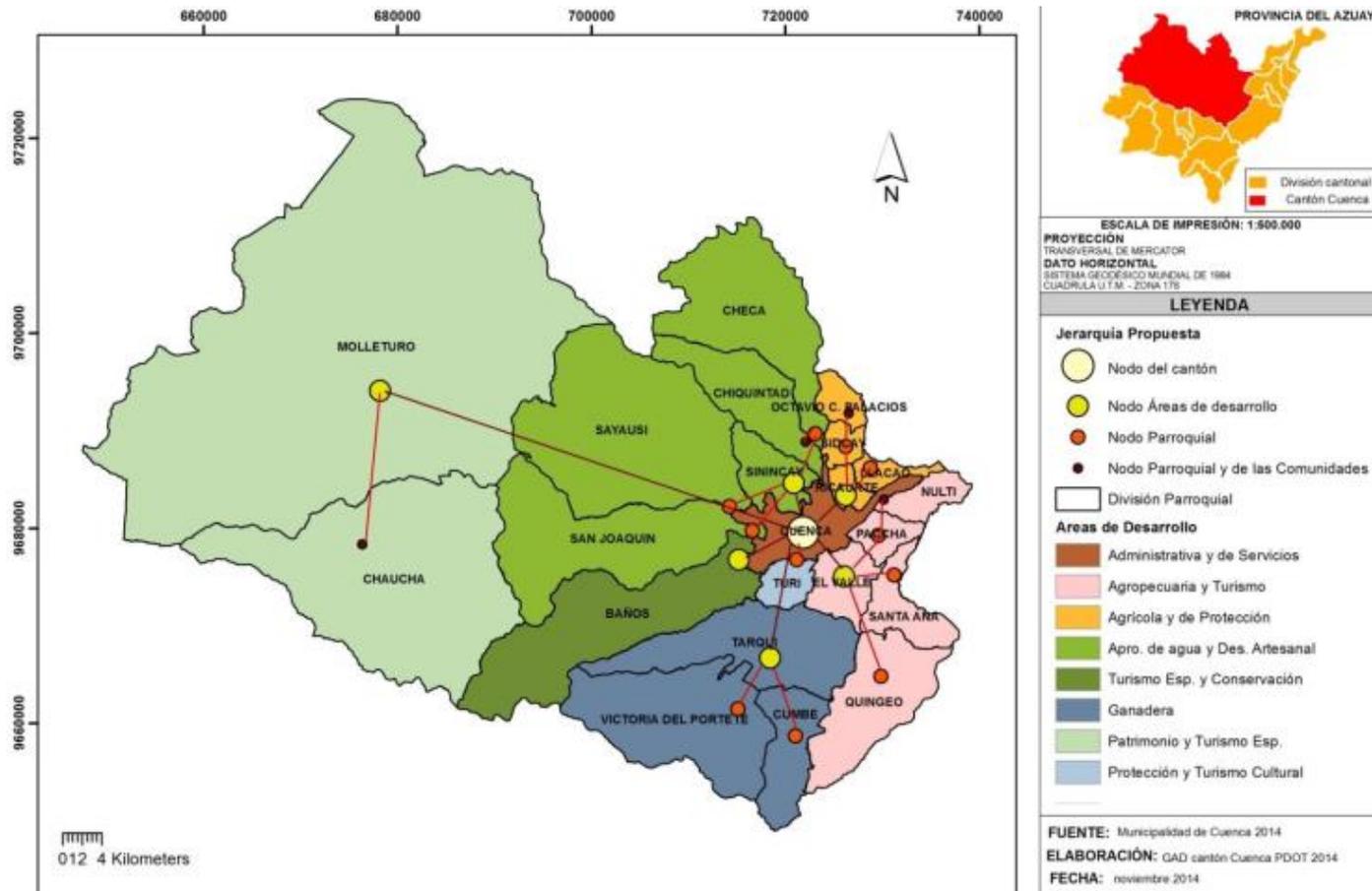
- ¿Cuál es el medio de transporte más usado para movilizarse diariamente?
- ¿Qué problemas tienen para movilizarse desde su parroquia?
- ¿Cómo calificaría las vías de su parroquia? (Bueno / Regular / Malo) – Elementos lineales
- ¿Cuentan con un espacio adecuado (parada) para abordar un bus / camioneta / taxi? –Elementos puntuales

Se han propuesto las preguntas antes mencionadas puesto que a través de un sondeo previo se detectó que los encuestados asocian los problemas de la movilidad directamente con las características del servicio que presta el transporte público, puesto que ese el medio que manifiestan es el más usado, sin embargo se ha hecho un compendio de los problemas señalados por la población, con la finalidad de tomar aquellos que involucran a las infraestructuras de transporte directamente.

Con la finalidad de poder representar los resultados de la participación ciudadana, se han agrupado a las parroquias según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial 2015, según las áreas de desarrollo (Ver Figura 20).



Figura 20. Áreas de desarrollo y nodos articuladores.

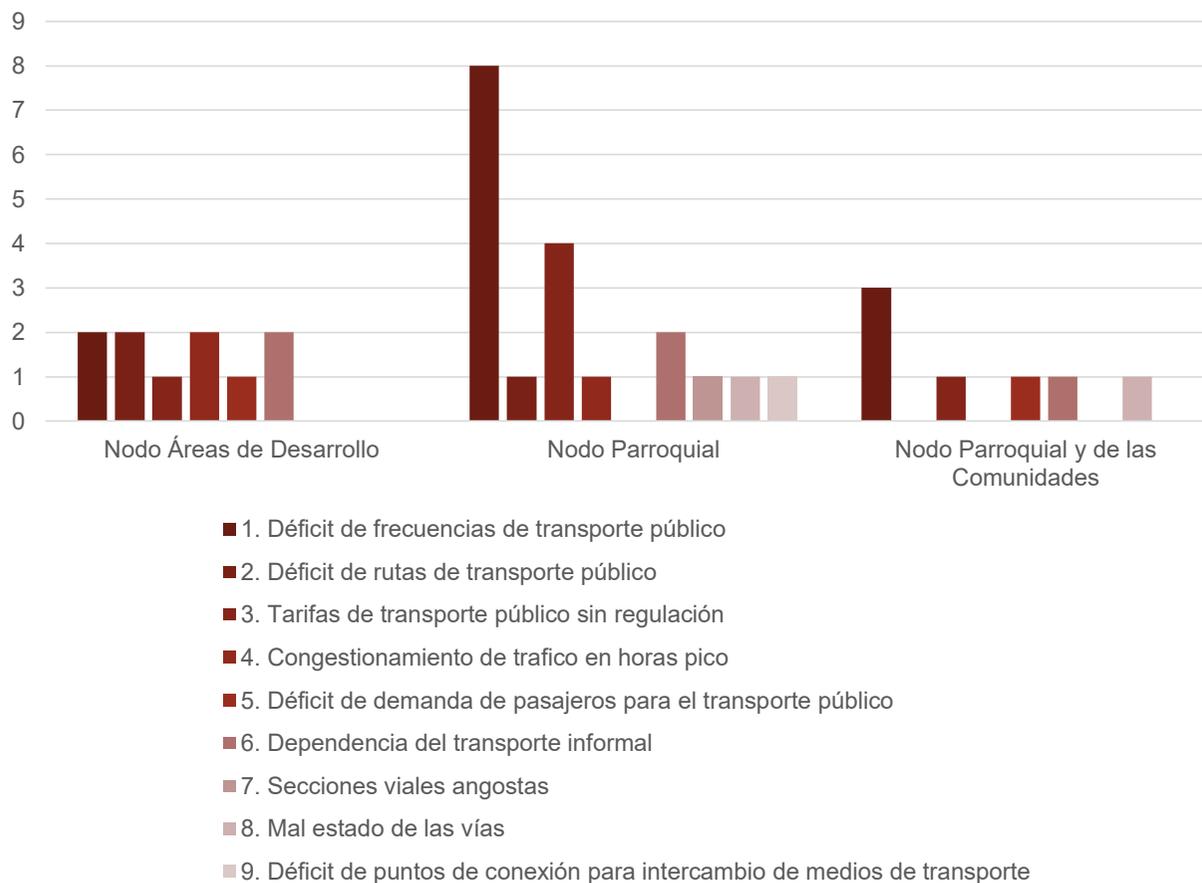


Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2015. Recuperado de: http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/PDOT_Completo_2015.pdf



En este sentido en la figura 21 se puede observar los problemas señalados según las áreas de desarrollo, determinando que las relacionadas con las infraestructuras de transporte son: secciones viales angostas, mal estado vial y falta de puntos de conexión para el intercambio de medios de transporte.

Figura 21. Problemática identificada por la participación ciudadana.



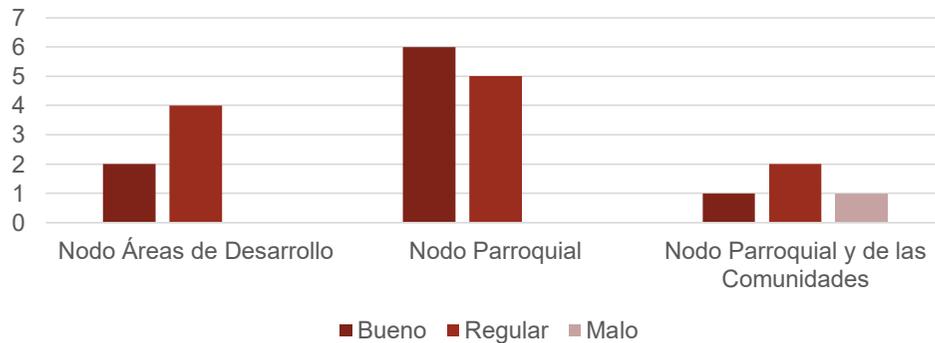
Fuente: Propia, Encuesta Juntas Parroquiales, 2018. Elaboración: Propia.



De manera concreta, en relación a los componentes de las infraestructuras de transporte: i) infraestructura vial, e ii) infraestructuras de intermodal; se han obtenido los siguientes resultados.

El estado de las vías en las cabeceras son consideradas en once parroquias en estado regular, y en buen estado en nueve, sin embargo esta condición no es señalada como un problema de consideración (Ver Figuras 22).

Figura 22. Estado de las vías de las cabeceras parroquiales identificadas por la participación ciudadana.



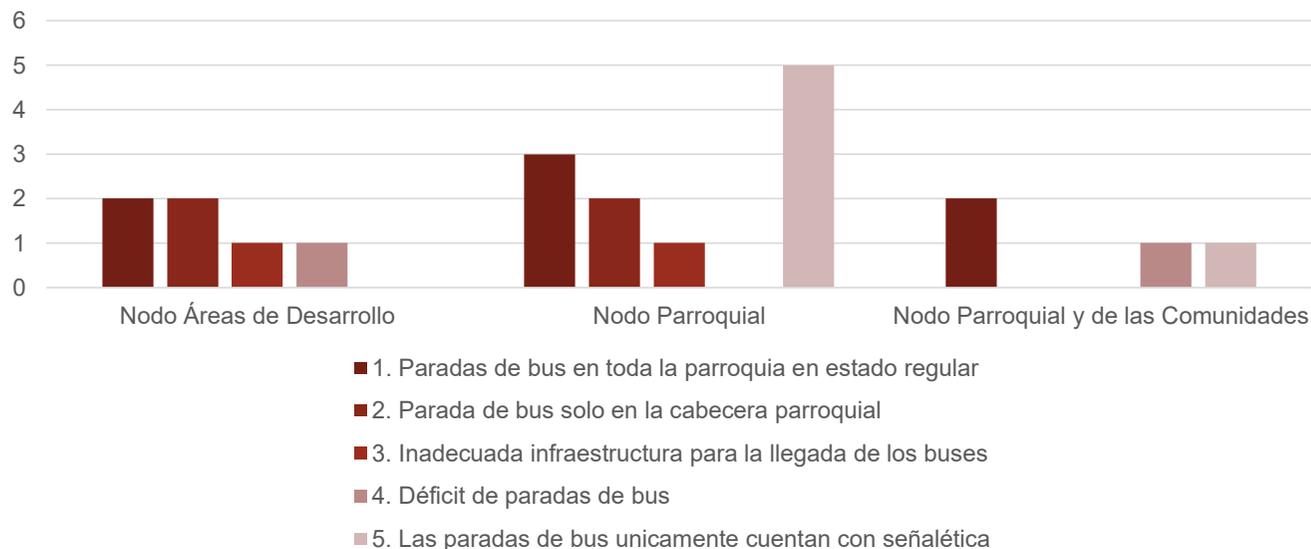
Fuente: Propia, Encuesta Juntas Parroquiales, 2018. Elaboración: Propia.

El estado de las vías como problemática es coincidente con lo planteado por el componente técnico:

- En los planes de ordenamiento territorial cantonal no se definen indicadores para analizar las infraestructuras de transporte.

Si bien el concepto de infraestructura intermodal no es familiar para las personas consultadas, de manera general se ha preguntado sobre las estaciones o paradas de bus, en este contexto se han identificado las falencias que se muestran en la figura 23.

Figura 23. Problemática respecto a las infraestructuras intermodales identificadas por la participación ciudadana.



Fuente: Propia, Encuesta Juntas Parroquiales, 2018. Elaboración: Propia.

La problemática manifestada por los representantes parroquiales sobre las infraestructuras de transporte de conexión (elementos puntuales) hace referencia a la deficiente dotación de paradas de bus, que en algunas de los casos más que estaciones debería ser terminales de transferencia por el volumen de población que se moviliza diariamente hacia el área urbana del cantón Cuenca.

Con la intención de condensar los problemas manifestados por los encuestados, se plantea el siguiente enunciado:

- En los planes de ordenamiento territorial cantonal no se consideran las infraestructuras de transporte terrestre intermodal.

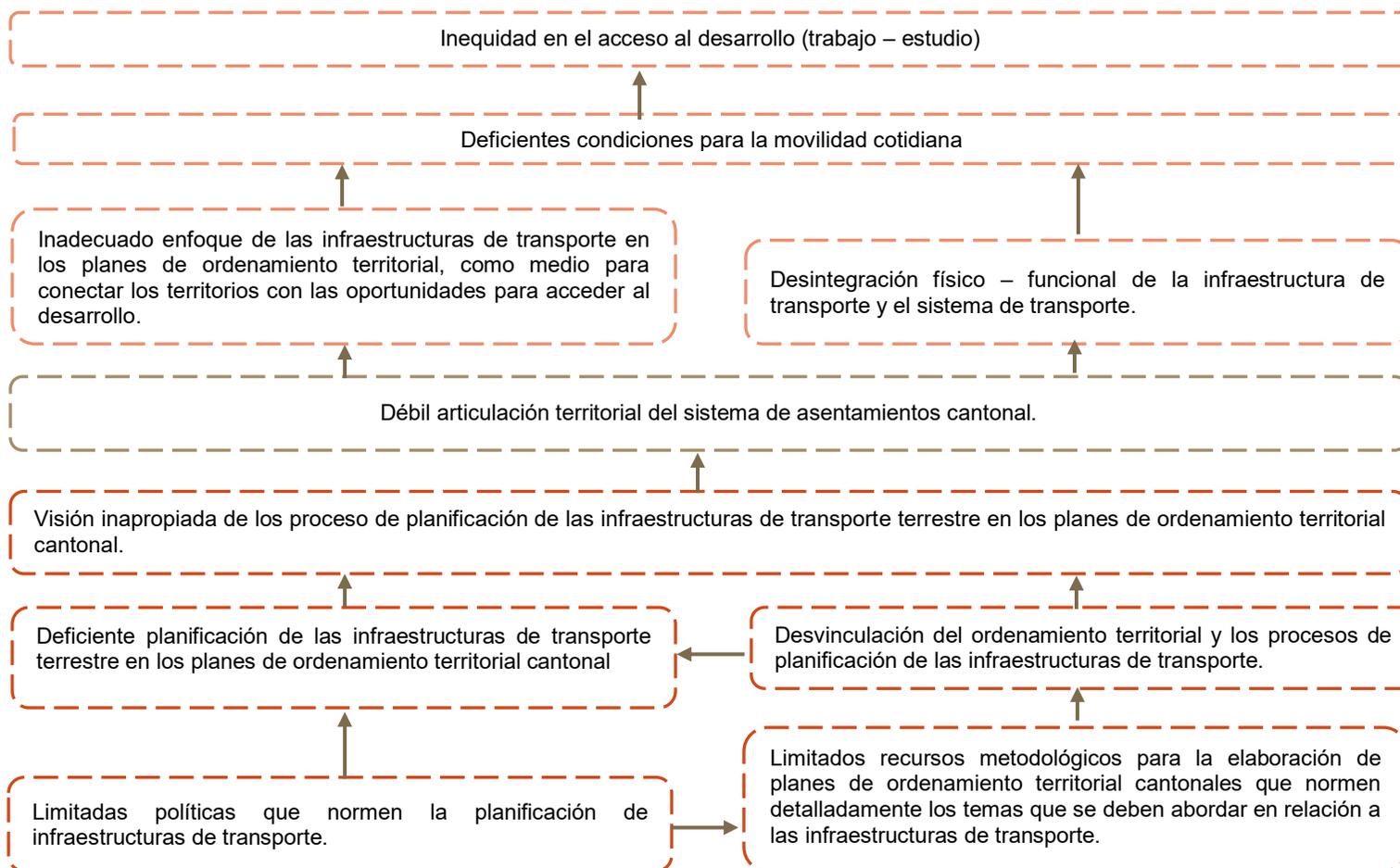


Este enunciado es coincidente con lo detectado en el análisis de los planes de ordenamiento de cantonal y lo que se estudia en algunos de los casos internacionales revisados en el capítulo II apartado 4.

Una vez establecida la problemática sobre la planificación de las infraestructuras de transporte, a través del análisis tanto de un componente técnico, así como de participación ciudadana se procede a trabajar en los árboles de problemas que se muestran a continuación.



Figura 24. Árbol de Problema 1. Débil articulación territorial del sistema de asentamientos cantonal.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.



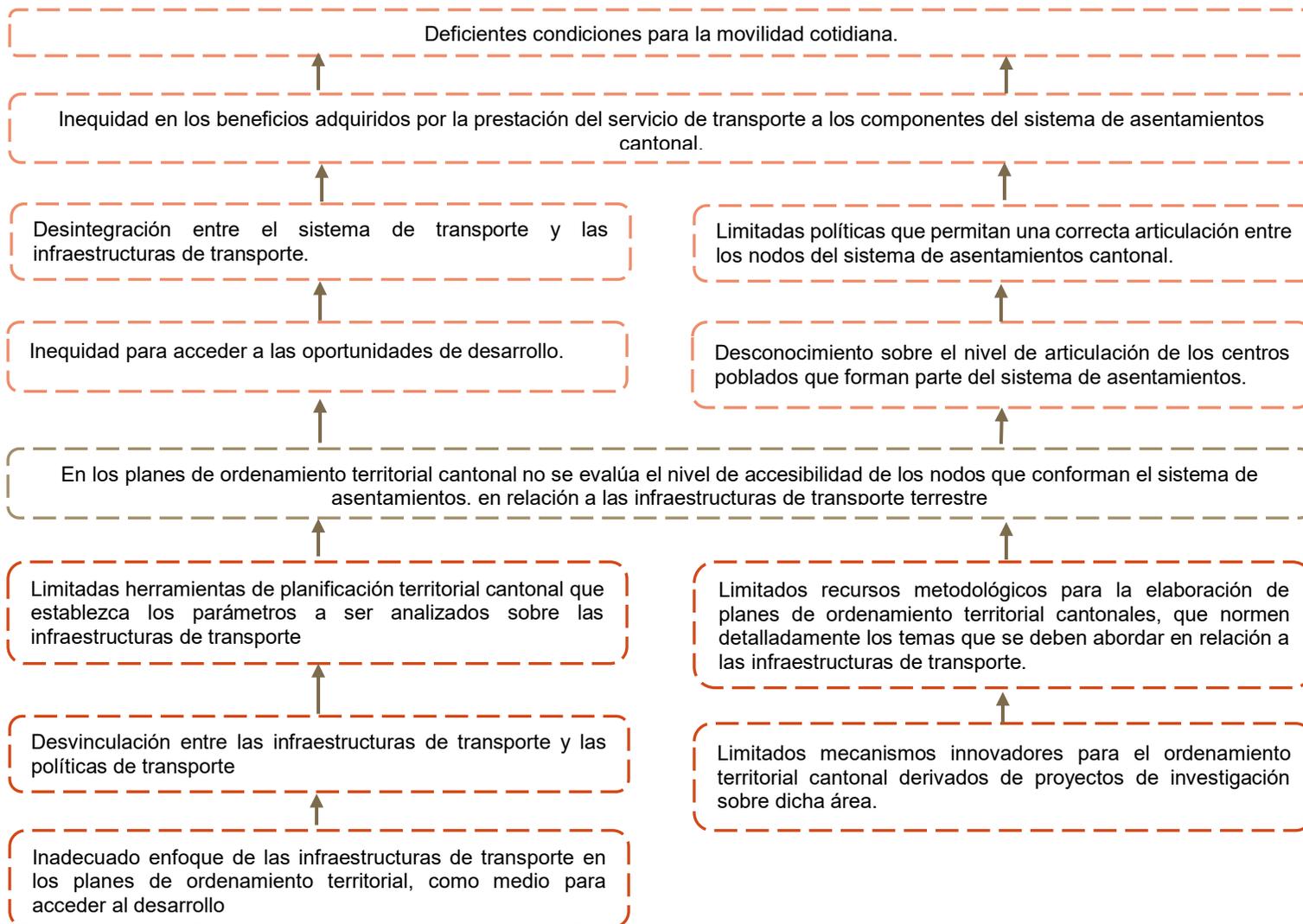
Figura 25. Árbol de Problema 2. No se definen indicadores para analizar las infraestructuras de transporte terrestre.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.



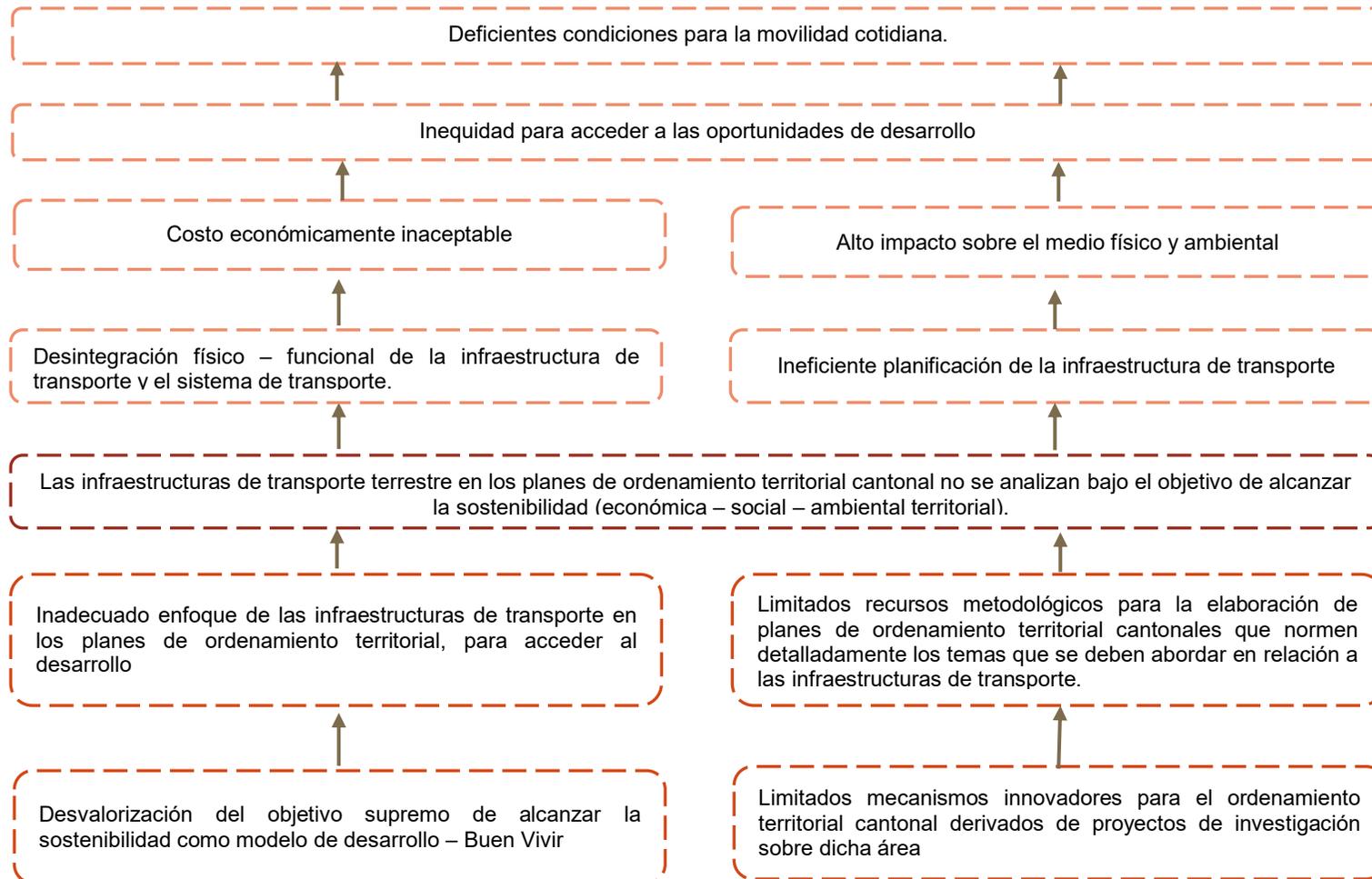
Figura 26. Árbol de Problema 3. No se evalúa el nivel de accesibilidad de los nodos del sistema de asentamientos.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.



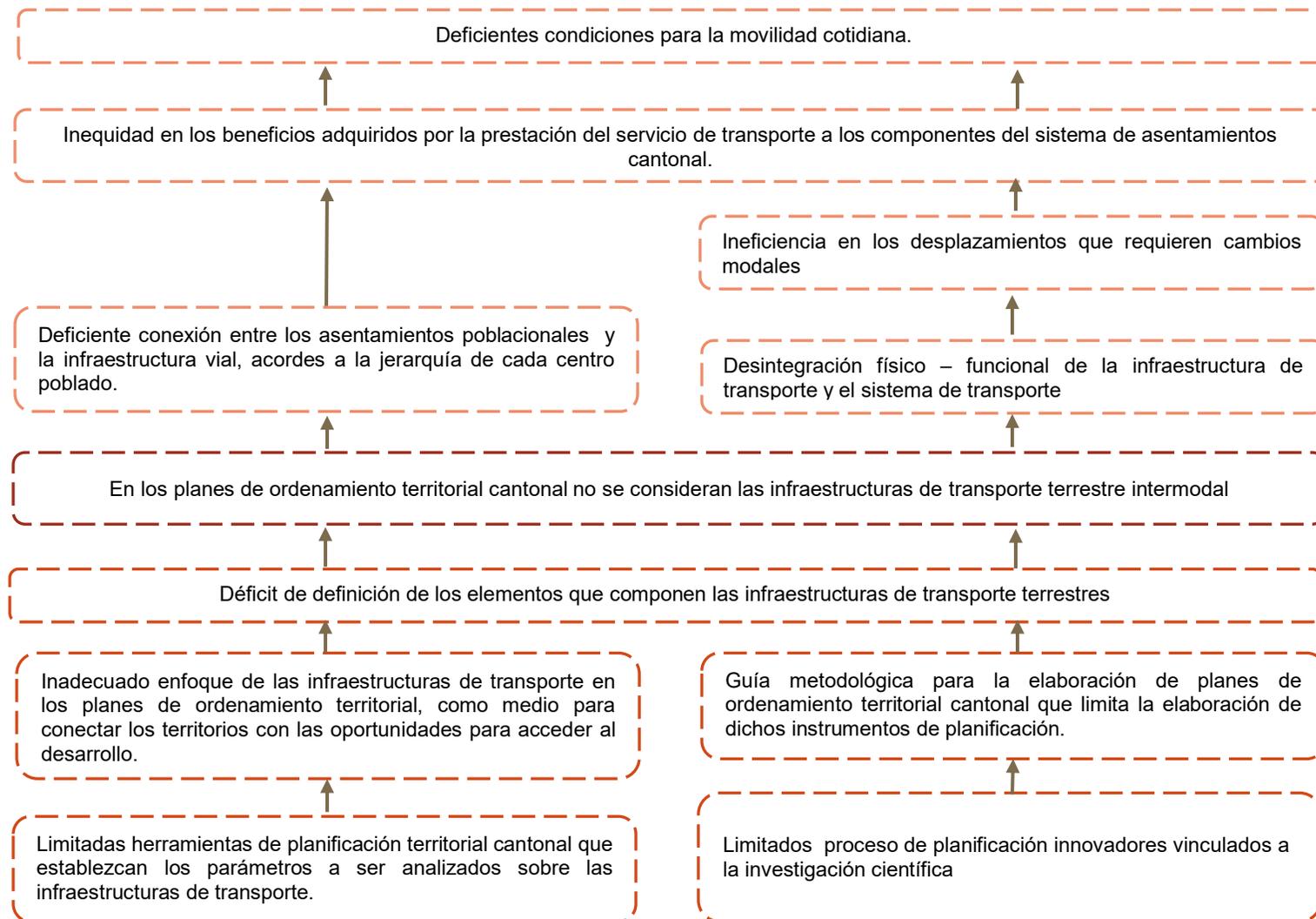
Figura 27. Árbol de Problema 4. No se analizan las infraestructuras de transporte terrestres bajo el prisma de la sostenibilidad.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.



Figura 28. Árbol de Problema 5. En los PDOT No se consideran las infraestructuras de transporte terrestre intermodal.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.



6.2. Objetivos

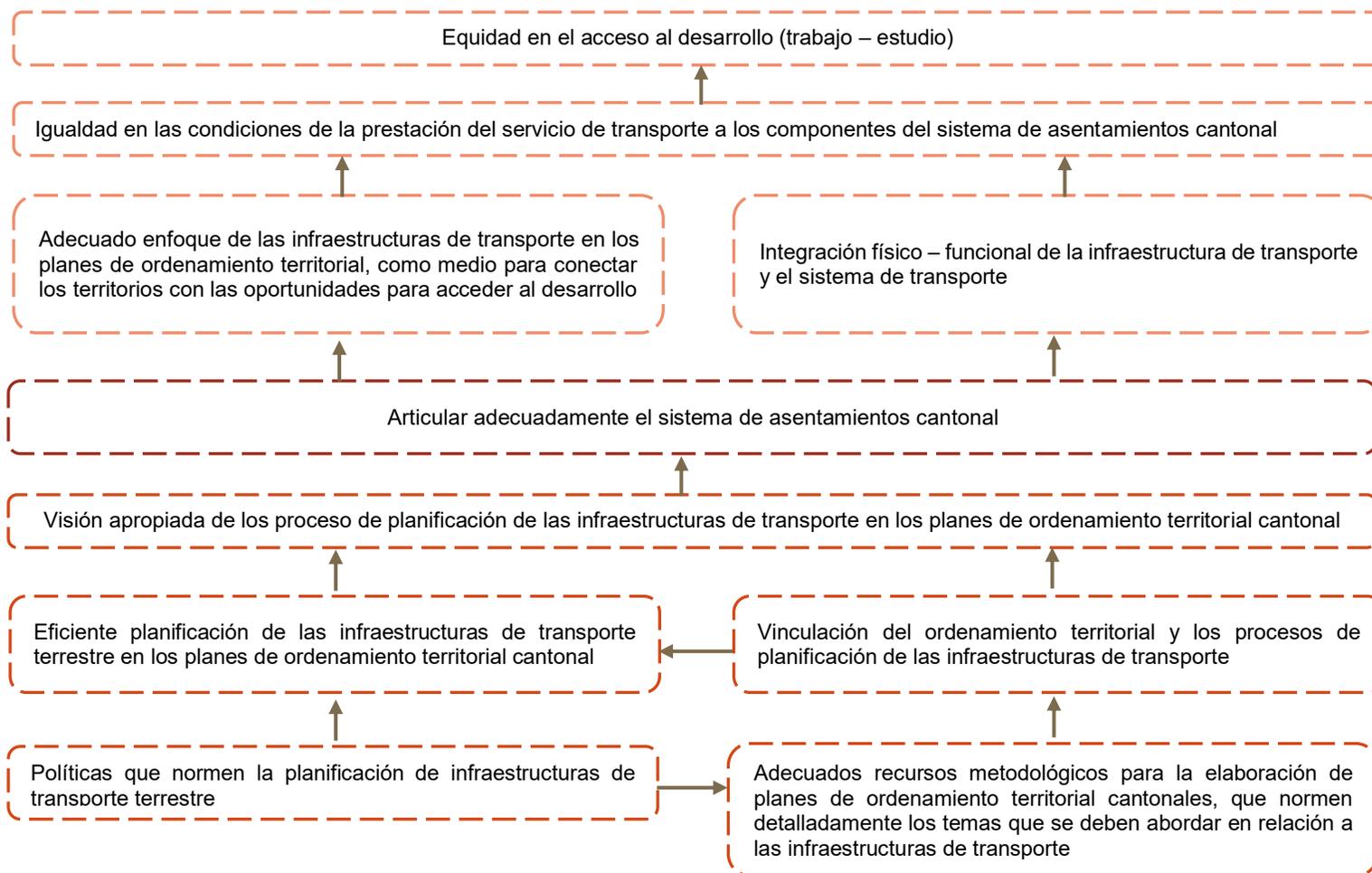
Establecidos los árboles de problemas con sus causas y efectos, se procede a poner en positivo dichas situaciones, con la finalidad de construir los árboles de objetivos con sus respectivos medios y fines.

Los objetivos centrales se enlistan a continuación y posteriormente se muestran los árboles respectivos.

- Articular adecuadamente el sistema de asentamientos cantonal.
- Definir indicadores para analizar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial cantonal.
- Evaluar el nivel de accesibilidad de los nodos que conforman el sistema de asentamientos, en relación a las infraestructuras de transporte, en los planes de ordenamiento territorial cantonal.
- Analizar las infraestructuras de transporte terrestre bajo el prisma de la sostenibilidad en los planes de ordenamiento territorial.
- Analizar las infraestructuras de transporte terrestre intermodal en los planes de ordenamiento territorial cantonal.



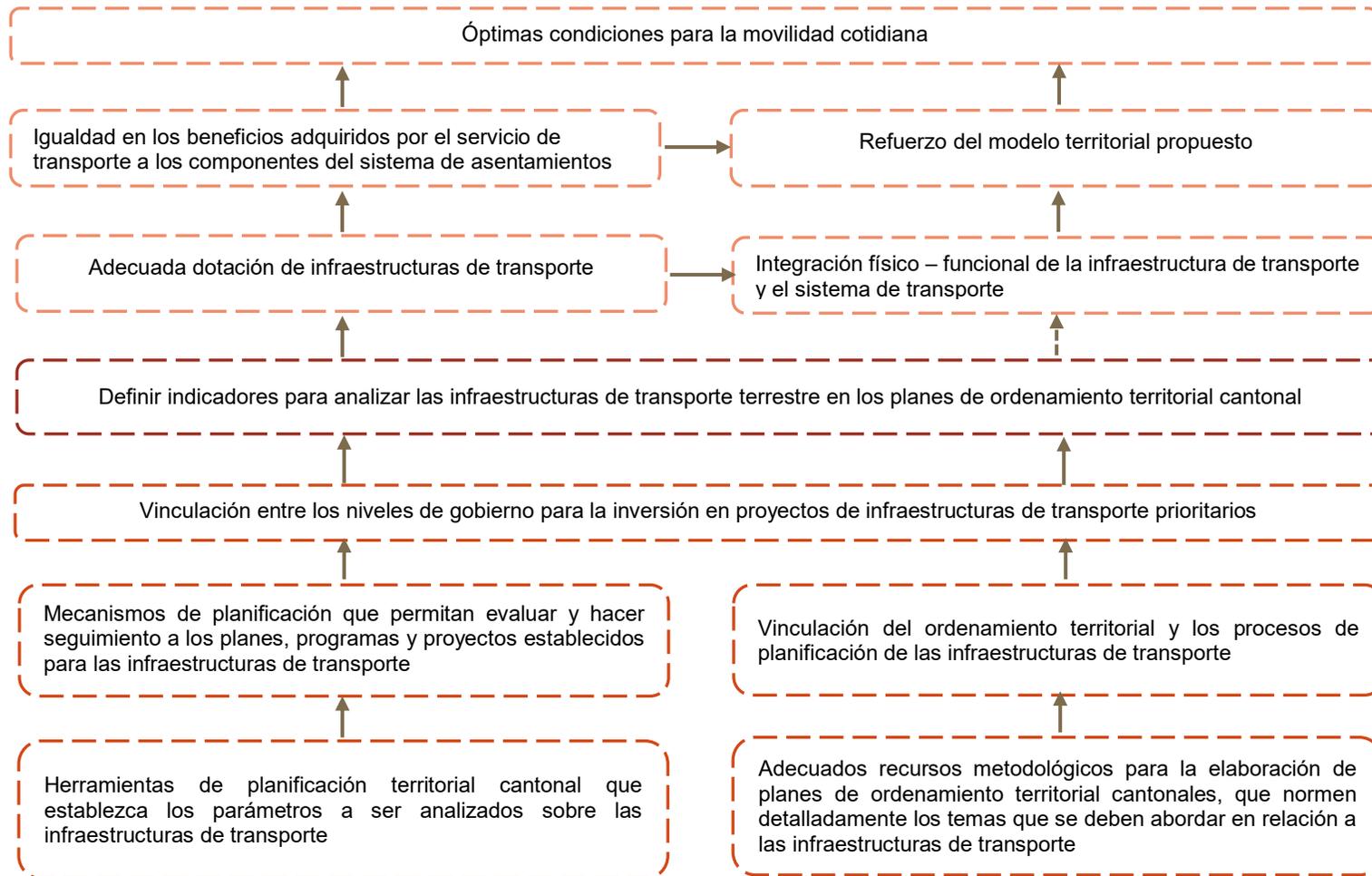
Figura 29. Árbol de Objetivo 1. Visión apropiada de los procesos de planificación de las infraestructuras de transporte.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.



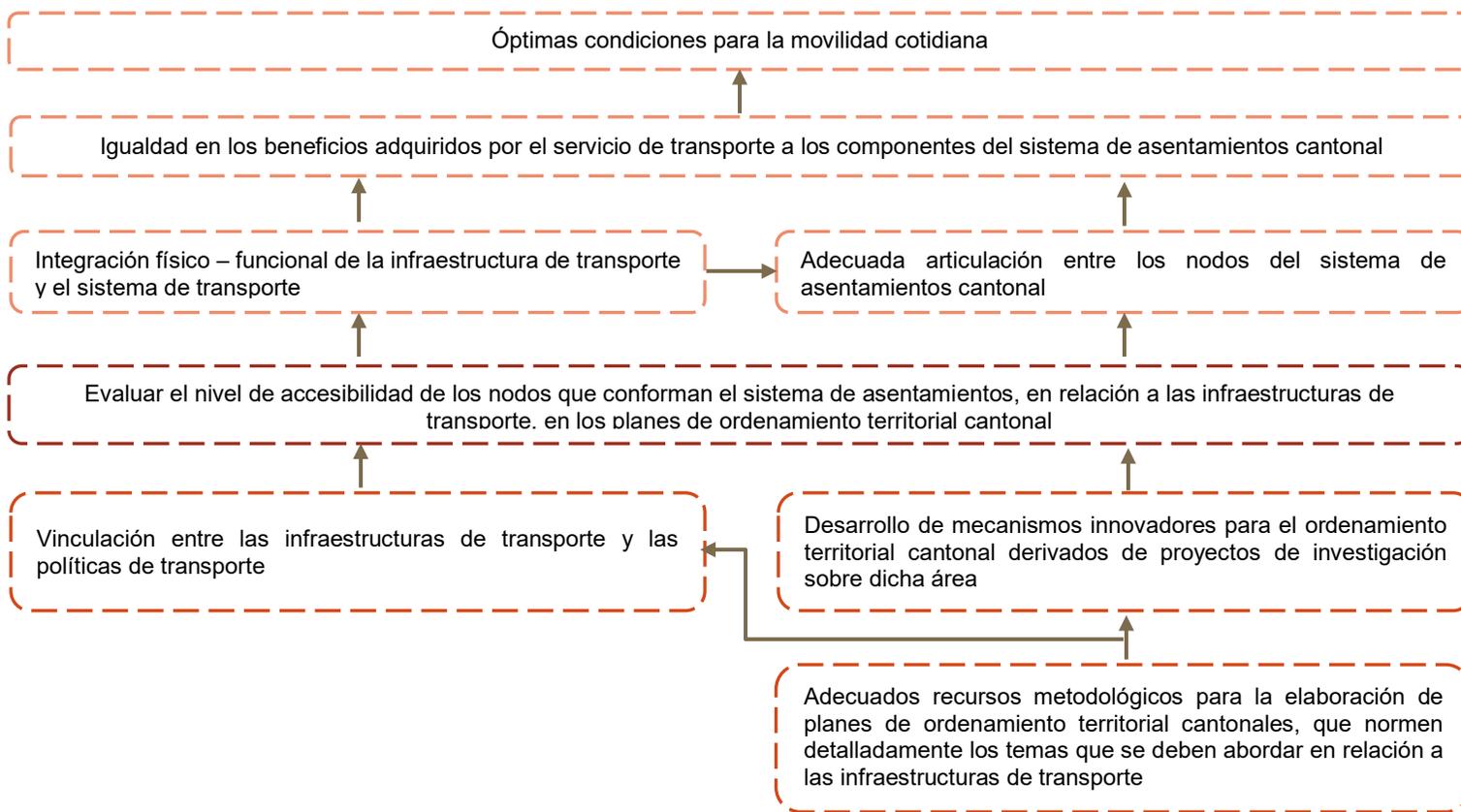
Figura 30. Árbol de Objetivo 2. Definir indicadores sobre infraestructuras de transporte.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.



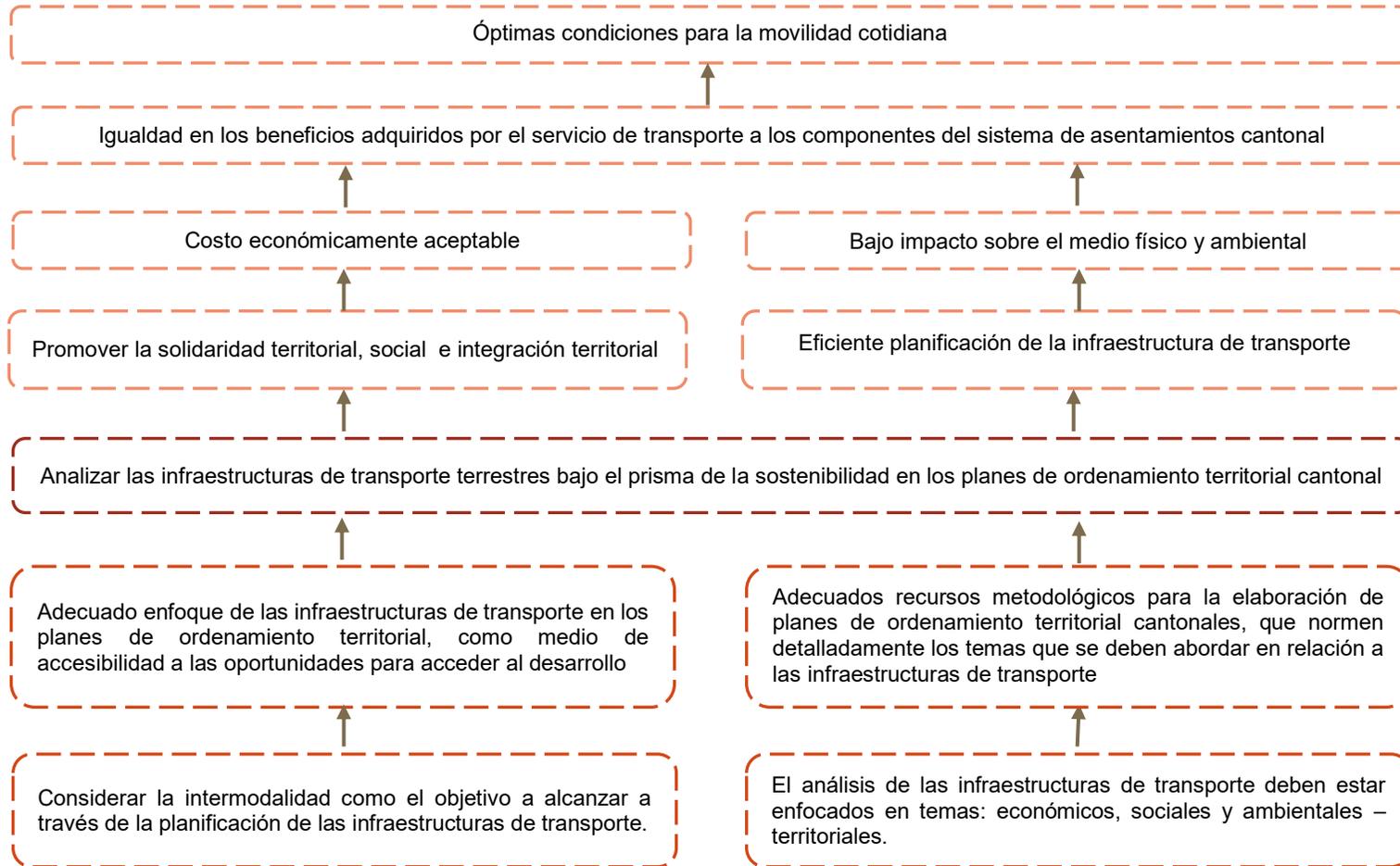
Figura 31. Árbol de Objetivo 3. Evaluar el nivel de accesibilidad de los nodos del sistema de asentamientos.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.

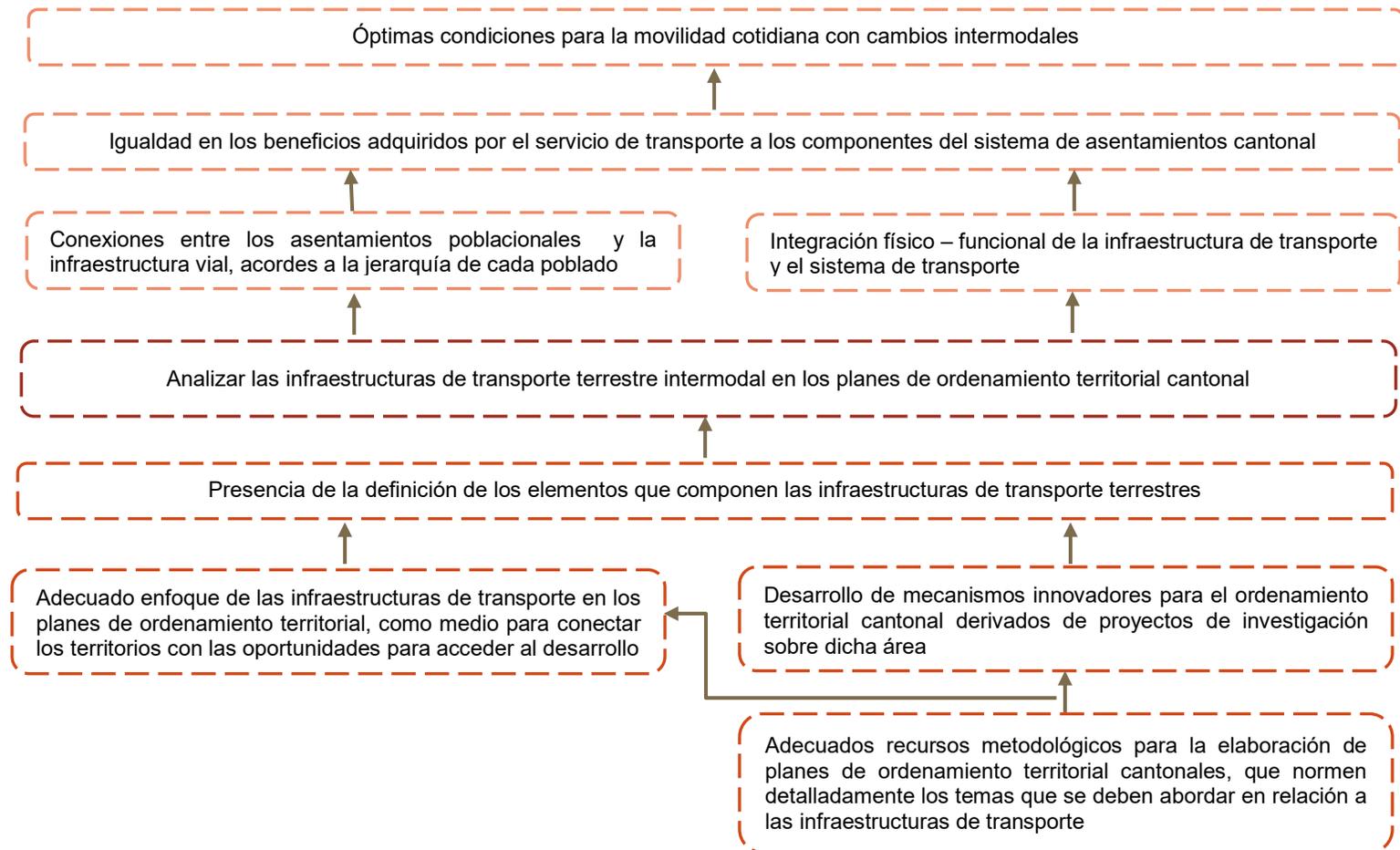


Figura 32. Árbol de Objetivo 4. Analizar las infraestructuras de transporte terrestres bajo el prisma de la sostenibilidad.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.

Figura 33. Árbol de Objetivo 5. Analizar las infraestructuras de transporte terrestre intermodal.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.



6.3. Lineamientos

En función de los árboles de objetivos identificados en el apartado anterior, se establecen los lineamientos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial cantonal.

Los lineamientos que aquí se presentan se relacionan con las grandes políticas nacionales y se consideran como un referente para los gobiernos autónomos descentralizados cantonales en relación con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Finalmente para cada lineamiento se establecen acciones, que pretende materializar dicho lineamiento.



OBJETIVO 1

Articular adecuadamente el sistema de asentamientos cantonal.

LINEAMIENTO 1

Contar con adecuados recursos metodológicos para la elaboración de planes de ordenamiento territorial cantonal, que norme detalladamente los temas que se deben abordar en relación a las infraestructuras de transporte.

ACCIONES

Elaborar un manual de conceptos generales a tomarse en cuenta en los procesos de planificación territorial.

Desarrollar una guía metodológica para la elaboración de planes de ordenamiento territorial cantonales que detalle los temas a ser estudiados en relación a las infraestructuras de transporte.

Definir políticas que normen la planificación de las infraestructuras de transporte.

Una guía metodológica tiene como propósito el servir de soporte para abordar los diferentes temas a ser desarrollados en un plan de ordenamiento territorial.



Una guía metodológica para la elaboración de un instrumento de planificación territorial, debe antecederse de una sección de conceptos generales para abordar el desarrollo del mismo, de una manera acertada y que propicie el adoctrinamiento de los entes y los técnicos encargados de su elaboración y permita que cualquier persona que consulte dichos documentos entienda el lenguaje que se utiliza.

El enfoque de la terminología debe estar relacionado a la conceptualización que se realiza sobre estos en los cuerpos legales que regularizan los procesos de planificación en el país.

Esta guía deberá proporcionar criterios, orientaciones y técnicas para la estructuración de políticas, estrategias y acciones del ámbito del ordenamiento territorial, para la adecuada gestión del territorio.

La terminología recomendada es:

- Infraestructuras de transporte: elemento fundamental para el desarrollo y la estructuración del territorio que comprende dos elementos básicos que son la infraestructura vial (línea) y la infraestructura intermodal (punto).
- Infraestructura vial: red de carreteras.
- Infraestructura intermodal: Infraestructura de transporte que facilita el intercambio de medios de transporte garantizando una integración física y económica.
- Nodos de intercambio de transporte: puntos territoriales que se han identificado como origen y destino de desplazamientos, que pueden ser asociados a centros poblados de carácter urbano.
- Movilidad blanda: hace referencia a la movilidad que se realiza a través de medios no motorizados.



- Sistema de transporte: conjunto de infraestructuras, vehículos y un ente de control que permite movilizar personas y bienes de manera eficiente.
- Transporte público: servicio que se presta en un territorio, al que tiene acceso cualquier persona a cambio de una tarifa establecida, y, puede ser de administración pública, privada o mixta.



OBJETIVO 2

Definir indicadores para analizar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial cantonal.

LINEAMIENTO 2

Construir indicadores para analizar las infraestructuras de transporte para los planes de ordenamiento territorial cantonal acorde al contexto Ecuatoriano.

ACCIONES

Establecer con claridad los elementos que forman parte de las infraestructuras de transporte (lineales y puntuales).

Identificar la información con la que se cuenta en el ámbito de las infraestructuras de transporte para su medición.

Programar el levantamiento de información con la que no se cuenta para la evaluación de la planificación de las infraestructuras de transporte.

Un indicador es una variable basada en mediciones que representan con mayor precisión un fenómeno de interés; además que permiten conocer el progreso hacia un objetivo (Haghshenas & Vaziri, 2012). Es por ello



que su presencia en los planes de ordenamiento territorial se hace indispensable y constituye un aporte fundamental en estos estudios.

Varios autores ya han realizados una selección y análisis de los indicadores de mayor importancia que permitan hacer seguimiento a las acciones planificadas para alcanzar los objetivos establecidos para el corto, mediano y largo plazo. Este es el caso del proyecto de investigación realizado en la Universidad de Cuenca denominado “Indicadores de movilidad sostenible” que determina un grupo de 36 indicadores en el ámbito del tránsito, transporte e infraestructuras de transporte.

Por tanto, es necesario desarrollar un sistema de medición y evaluación de indicadores generales de infraestructura de transporte terrestre y crecimiento económico que sea útil para la toma de decisiones.



OBJETIVO 3

Evaluar el nivel de accesibilidad de los nodos que conforman el sistema de asentamientos, en relación a las infraestructuras de transporte, en los planes de ordenamiento territorial cantonal.

LINEAMIENTO 3

Determinar indicadores para la evaluación del nivel de conexión del sistema de asentamientos en los planes de ordenamiento territorial cantonal.

ACCIONES

Generar mecanismos innovadores para el ordenamiento territorial cantonal, derivados de proyectos de investigación.

Vincular las infraestructuras de transporte y las políticas de transporte establecidas en planes superiores.

La accesibilidad territorial está dada por la ubicación geográfica vinculada a los puntos de atracción de una circunscripción territorial, y por los servicios de transporte disponibles para acceder a dichos espacios.

Uno de los elementos que permiten medir el nivel de accesibilidad de la población hacia los medios que posibilitan alcanzar el desarrollo es el transporte y por ende las infraestructuras de transporte. En este contexto, Hernandez, (2017), afirma que la accesibilidad se puede definir como la facilidad con que cada persona puede superar la distancia entre dos sitios y así poder ejercer sus derechos como ciudadano en términos de accesibilidad; además



señala que una persona puede tener muy poca movilidad pero si tener buena accesibilidad por proximidad, caso contrario puede tener facilidad para movilizarse a varios sectores pero no al que desea llegar, por lo que se interpreta que a pesar de contar con alto grado de movilidad, la accesibilidad es baja.

Es por ello que el medir el nivel de accesibilidad de un centro poblado toma importancia previo al desarrollo de propuestas de proyectos relacionados a las infraestructuras de transporte.



OBJETIVO 4

Analizar las infraestructuras de transporte terrestre en los planes de ordenamiento territorial partiendo del objetivo de sostenibilidad (económica – social – ambiental territorial).

LINEAMIENTO 4

Adecuado enfoque de las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial, como medio de accesibilidad a las oportunidades para acceder al desarrollo.

ACCIONES

Desarrollar el análisis de las infraestructuras de transporte bajo temas: económicos, sociales y ambientales – territoriales.

Considerar tanto los elementos lineales como puntuales como componentes de las infraestructuras de transporte.

Considerar que los elementos puntuales no solo articulan el territorio sino que permiten el intercambio intermodal.

La movilidad es una condición para el desarrollo económico y demográfico de los territorios, así como un criterio de calidad de vida. En las últimas décadas la planificación de las infraestructuras de transporte terrestres se ha centrado en la dotación de una red de carreteras lo cual ha incentivado la movilidad individual motorizada.



El objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible debe estar presente en el análisis y propuestas, es por ello que las infraestructuras de transporte terrestres deben considerar los temas: económico, social y ambiental – territorial.

El enfoque de la sostenibilidad en el ordenamiento territorial es el satisfacer las necesidades básicas de acceso de las personas y las sociedades de una manera asequible y eficiente, respetuosa del medio ambiente y asegurando los recursos para las próximas generaciones.

Con frecuencia al momento de proponer el modelo territorial se plantea alcanzar un territorio sostenible, sin embargo al desarrollar los instrumentos de planificación se pierden de vista lo que deriva en que los esfuerzos que se propongan no permitan alcanzar dicho modelo.

Además desde el punto de vista de la movilidad la expansión urbana incrementa la necesidad de contar con redes atractivas de infraestructuras de transporte terrestres, es por ello que el objetivo para su planificación debe estar centrada en generar una movilidad intermodal, que más que sustituir un modo de transporte por otro, lo que pretende es promocionar la cohabitación y complementariedad de diversos medios de viaje.

El compromiso con la multimodalidad como objetivo para la planificación de la infraestructura de transporte terrestre, debe garantizar una movilidad sostenible, que promueva la solidaridad económica, social y ambiental territorial.

Las infraestructuras de transporte bajo la visión de que son medio fundamental para alcanzar el desarrollo de las circunscripciones territoriales, se componen por dos elementos básicos que son: infraestructura vial e infraestructura intermodal.



Al hablar de la infraestructura vial o sistema vial, se hace referencia a las calzadas, aceras, ciclovías, y en los planes de ordenamiento territorial cantonal se desarrolla ampliamente la caracterización de los espacios dedicados a la circulación vehicular de manera detallada pero no se abordan el resto de componentes.

El otro componente de las infraestructuras de transporte son las infraestructuras intermodales que permitan cambiar de modo de viajar de manera cómoda, rápida, económica y segura. Estas infraestructuras permitirán una restructuración del tejido vial, puesto que se convertirían en nodos articulares entre los centros poblados, facilitando un adecuado funcionamiento del sistema de transporte considerándolo como un medio para acceder a las oportunidades de desarrollo.



OBJETIVO 5

Analizar las infraestructuras de transporte terrestre intermodal en los planes de ordenamiento territorial cantonal.

LINEAMIENTO 5

Incluir el análisis de las infraestructuras intermodales en los planes de ordenamiento territorial.

ACCIONES

Definir adecuadamente los componentes de las infraestructuras de transporte: infraestructura vial (lineal) e infraestructuras intermodales (puntual).

Definir un sistema de nodos articuladores de transporte cantonal.

Las infraestructuras de transporte se componen de las redes viales y los nodos de articulación, estos dos elementos forman parte de los sistemas de soporte de un territorio en diversas escalas; analizando desde la visión sistémica, los nodos son las centralidades y áreas de contactos, y las redes hacen referencia a los flujos.

Las infraestructuras de articulación nodal deben ser estructuradas desde el concepto de puntos que funcionan como intercambiadores de transporte y se pueden proponer a partir de los nodos de desarrollo territorial que se encuentra ya propuestos a nivel nacional en el caso de Ecuador.



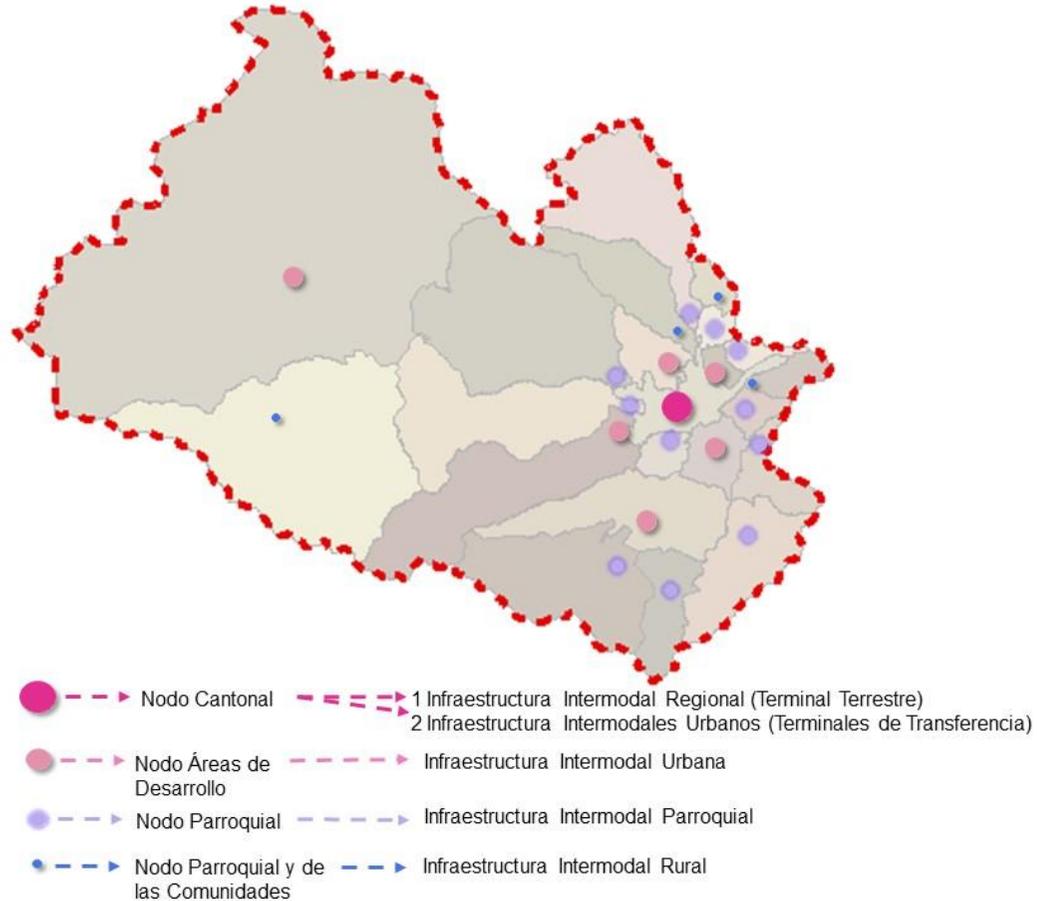
A estos nodos articuladores se definen como infraestructuras intermodales, es decir los terminales de transporte de pasajeros y paradas de autobús/tranvía, parten de la identificación de puntos estratégicos de intercambio modal para facilitar la conexión y acceso a los asentamientos humanos, que generan la integración del sistema de transporte y la infraestructura vial, permitiendo el acceso a los bienes y servicios básicos para la población.

Si bien se habla de terminales de transporte, las infraestructuras intermodales también tratan de puntos acondicionados para el ascenso y descenso de pasajeros que debería existir en cada nodo del sistema de asentamientos cantonal cuya normativa constructiva deberá responder a la jerarquía de cada centro poblado.

Además para alcanzar el bienestar de los habitantes de las diferentes circunscripciones territoriales, cada nodo del sistema de asentamientos cantonal deberá ser dotado de la infraestructura de transporte en relación a su tamaño poblacional y la función que cumple en el sistema antes mencionado.

Los nodos de desarrollo territorial constituyen los puntos articuladores de la infraestructura vial, por ser los llamados a receptor las infraestructuras intermodales que respondan a las necesidades de cada centro poblado. Estableciendo 4 niveles como se puede observar en la figura 35.

Figura 34. Propuesta de niveles de dotación de infraestructuras de transporte terrestre.



Fuente: GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2015. Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.

Las características de cada uno de los niveles de equipamiento deberán ser objeto de estudios especializados.



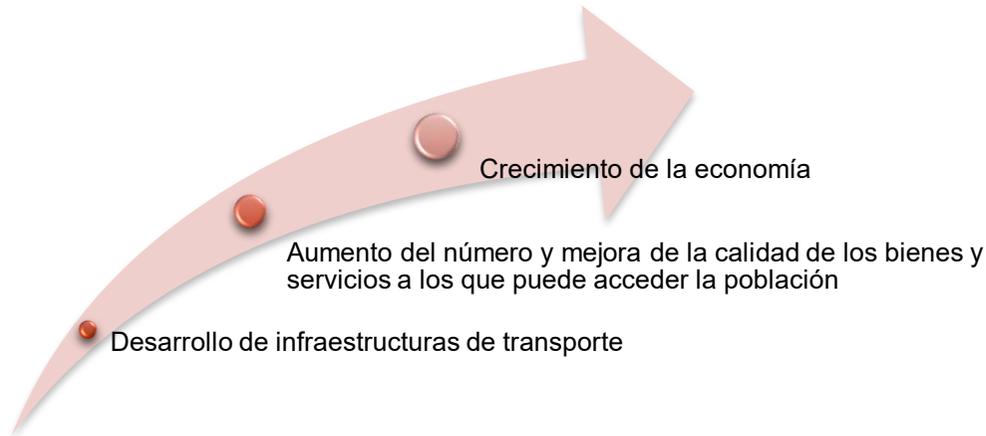
7. CONCLUSIONES

El objetivo de este estudio ha constituido en conocer cómo han evolucionado los procesos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial en el cantón Cuenca; a manera de resumen de los resultados obtenidos se establecen las siguientes conclusiones

Como constante en la evolución histórica de la humanidad y particularmente bajo el desarrollo capitalista, el papel que ha jugado el transporte ha sido de vital importancia para la transformación económica y social de los asentamientos poblacionales.

Las infraestructuras de transporte influyen directamente en la configuración espacial del territorio y el crecimiento económico y en la actualidad es un tema clave en la discusión de los estudios territoriales y de la planificación del transporte. Además, estructuran y vertebran el territorio, permitiendo intercambios y conexiones, constituyendo un factor estratégico para el desarrollo social y económico de un centro poblado. Reduciendo el tiempo que las personas emplean para dirigirse a centros educativos de trabajo, salud, recreación, gestión, incrementando el tiempo que pueden dedicar a su familia y actividades de ocio y recreación. Generando importantes efectos directos e indirectos en el crecimiento económico de una circunscripción territorial, y su relación se puede graficar de la siguiente manera:

Figura 35. Infraestructuras de transporte y desarrollo.



Fuente y Elaboración: Propia a partir del análisis realizado en el trabajo de tesis.

Si bien el contar con una ley de ordenamiento territorial ya es un logro en el caso de los países latinoamericanos, en aquellas existentes se observa que no presentan patrones claros de los temas que deben ser analizados con parámetros comunes al tratarse de realidades semejantes.

Las leyes de ordenamiento territorial inician con la definición del mismo término y mencionan elementos constitutivos que más adelante no se desarrollan. La definición de infraestructuras de transporte se encuentra estrechamente vinculado o mejor dicho forma parte de un grupo mayor denominado como infraestructuras de apoyo a la producción y desarrollo de los asentamientos humanos.

Del análisis metodológico de las infraestructuras de transporte en los planes de ordenamiento territorial del cantón Cuenca, no se ha observado una evolución significativa puesto que su estudio en ambos casos se centran en el análisis de la infraestructura vial, y no se hace referencia a elementos puntuales que permitan articular el sistema



vial y por tanto faciliten una adecuada conexión del sistema de asentamiento, así como un acceso óptimo de la población al sistema de transporte.

Por el contrario en el PDUAMCC de 1983 analiza el funcionamiento del Terminal Terrestre intercantonal como elemento único de carácter puntual, haciéndolo parte del sistema de transporte cantonal, pero no se parte de una definición clara de su papel como articulador territorial.

La literatura realiza la función de apoyo al desarrollo por parte de las infraestructuras que soportan los sistemas de transporte, sin embargo en el ámbito legislativo no se considera a profundidad dejando suelto el tema de la dotación de puntos de enlace y acceso a los sistemas de transporte (infraestructuras intermodales), que también son considerados como parte de las infraestructuras de transporte.

Los casos de estudio en los que se ha analizado la planificación de las infraestructuras de transporte terrestres ha aportado a la construcción de una visión en la que dicho abordaje se centre en el desarrollo una movilidad sostenible a través de la intermodalidad.

En el caso de Ecuador los temas planteados en su guía para la elaboración de PDOT de nivel cantonal en relación a las infraestructuras de transporte se han planteado de manera general sin dar luces de puntos específicos a ser estudiados.

Los casos latinoamericanos revisados no presentan un eje temático directo en relación a las infraestructuras de transporte terrestre, sin embargo en los casos europeos, la evolución de sus cuerpos legales y de planificación han desembocado en un análisis del tema centrado en la promoción de la movilidad sostenible.



En el caso ecuatoriano se debe pensar ya en estandarizar el tipo de infraestructura de transporte terrestre intermodal que le corresponde a cada nivel de asentamiento humano, con la finalidad de propiciar un adecuado acceso al sistema de transporte a la población, basado en la propuesta de establecer niveles de nodos de transporte como se indicó anteriormente.

La planificación de las infraestructuras de transporte debe estar dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población permitiendo el acceso a las oportunidades de desarrollo de zonas social y urbanísticamente deprimidas.

Los lineamientos metodológicos para abordar las infraestructuras de transporte en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal desarrollados en este trabajo de investigación, permitirán ajustar los componentes que deben ser analizados, considerando que las infraestructuras de transporte están compuestas por la red vial y las infraestructuras intermodales. Estos lineamientos además permitirán que los diferentes niveles de gobierno puedan articular sus acciones para la planificación de las infraestructuras tratadas en este trabajo.

Para la propuesta de los lineamientos metodológicos objeto de este estudio se han considerado tres elementos fundamentales como es la revisión de casos internacionales, análisis de dos herramientas de planificación del caso Cuenca y la opinión de representantes de las 21 juntas parroquiales del cantón.

Es necesario que se realice una revisión a la guía metodológica propuesta por la SENPLANDES para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal, con la finalidad de establecer una visión adecuada del análisis de la Movilidad y los elementos que la hacen posible.



Finalmente se debe anotar que si bien en los planes de ordenamiento cantonal no se debe hacer un análisis minucioso de las infraestructuras de transporte, sí se debe dar las directrices para su planificación con el objetivo de articular el sistema de asentamientos cantonal a través y el acceso al sistema de transporte.

BIBLIOGRAFÍA



BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, L. C. (2005). Sobre la noción de territorio en la planificación. *Gestión y Ambiente*, 8(2), 39–48. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169421174003>
- Aldrey, J. A., & Rodríguez, R. (2010). Instrumentos de Ordenación del Territorio en España, (January 2010). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/282642610_Instrumentos_de_Ordenacion_del_Territorio_en_Espana
- Asamblea Legislativa. (2011). Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. *Decreto*, (644), 1–50. Retrieved from http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-ordenamiento-y-desarrollo-territorial/archivo_documento_legislativo
- Asamblea Nacional. (2006). Ley N° 6. Ley que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano, y dicta otras disposiciones. *Gaceta Oficial*, (25478), 1–15. Retrieved from http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/panama/pan_ley6_06_spaorof
- Asamblea Nacional. (2009). Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la República de Nicaragua, 44. Retrieved from [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/0/a6349a008ec29e7206257218007107cc/\\$FILE/DICTAMEN LEY GENERAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/0/a6349a008ec29e7206257218007107cc/$FILE/DICTAMEN LEY GENERAL DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA.pdf)
- Asamblea Nacional. (2017). Ley Sistema Nacional de Infraestructura Vial Transporte Terrestre. *Registro Oficial*, (998), 1–14.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008a). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial*, 449, 1–132. Retrieved from http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008b). Ley Organica de Transporte Terrestre Transito y Seguridad Vial. *Registro Oficial*, (398), 1–66.



- Asamblea Nacional Constituyente. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. *Registro Oficial*, (306), 32.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2014). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. *Registro Oficial*, (166), 1–112.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. *Registro Oficial*, (790), 1–32. Retrieved from <http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos-oficiales>
- Avella Palacio, C. (2008). *Modelo de conexión rural - urbano Estrategia de conectividad a través de centros poblados rurales para el desarrollo territorial integrado*. Pontificia Universidad Javeriana. Retrieved from <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis07.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2000). Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del sur. Retrieved from [http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un Nuevo Impulso a la Integracion de la Infraestructura.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un_Nuevo_Impulso_a_la_Integracion_de_la_Infraestructura.pdf)
- BID. (2014). Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo. Retrieved from [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6398/Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo - Estrategia de Infraestructura del BID.pdf?sequence=2](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6398/Infraestructura_sostenible_para_la_competitividad_y_el_crecimiento_inclusivo_-_Estrategia_de_Infraestructura_del_BID.pdf?sequence=2)
- Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial Desarrollo Urbano. *Registro Oficial*, (DOF 28-11-2016), 1–52. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf
- Cárdenas Gutiérrez, E. (2001). Localización de puntos de transferencia para transporte urbano y suburbano. Una alternativa metodología para el caso de la Zona Urbana Toluca, México. *Ciencia Ergo Sum*, 8(1), 73–83. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/104/10402010.pdf>
- CONADE. (1979a). Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984. Quito, Ecuador.
- CONADE. (1979b). Plan Nacional de Desarrollo 1980 - 1984. Quito, Ecuador.



- Congreso de la República de Venezuela. (1983). Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. *Registro Oficial*, (3.238), 1–40. Retrieved from http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cenamb/ley_organica_para_la_ordenacion_del_territorio.pdf
- Congreso Nacional. (2003). Ley de Ordenamiento Territorial. *Decreto*, (180), 1–30. Retrieved from http://new.munielprogreso.hn/images/stories/documentos/Leye_y_Reglamentos/ley_de_ordenamiento_territorial_decreto_180-2003.pdf
- Consejo Nacional de Desarrollo. (1980). Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático (1980-1984) Tomo I 2da Parte. Quito, Ecuador.
- CONSULPLAN. (1983, April). Reseña del PDUAMC. Cuenca, Ecuador.
- CONSULPLAN - Transporte. (1983). PDUAMCC -. Cuenca, Ecuador.
- COPC Conferenza Svizzera dei Pianificatori Cantionali. (2016). Il Piano Direttore Cantonale. Berna, Suiza. Retrieved from <http://www.kpk-cosac.ch/dokumente/kpk-broschuere-F-2016-03-10-lowRes.pdf>
- Departement du territoire et de l'environnement Service du développement territorial. (2018, January). Plan Directeur Cantonal (PDCn). Vaud, Suiza. Retrieved from https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/PDCn/PDCn4_VSO_180131.pdf
- Fontella, E., & Rojo, T. (1991). Infraestructuras, desarrollo regional y ecología humana. *Estudios Regionales*, 30, 15–26. Retrieved from <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf339.pdf>
- GAD Municipal del Cantón Cuenca. (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca Actualización 2015. Cuenca, Ecuador. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial* (3ra Edición). España.
- Haghshenas, H., & Vaziri, M. (2012). Urban sustainable transportation indicators for global comparison. *Ecological Indicators*, 15(1), 115–121. <http://doi.org/10.1016/j.ecolind.2011.09.010>
- Hernandez, D. (2017). Uneven mobilities, uneven opportunities: Social distribution of public transport accessibility



- to jobs and education in Montevideo. *Journal of Transport Geography*, (June 2016), 0–1. <http://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.08.017>
- Hildenbrand, A. (1996). Política de ordenación del territorio en Europa. *Junta de Andalucía*, 457. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Junta de Andalucía. (2006). *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Andalucía, España.
- Larrea Maldonado, A. M. (2012). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador* (Segunda Ed). Quito, Ecuador. Retrieved from http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/Modo_de_desarrollo_organizacio_n_territorial_y_cambio_constituyente.pdf
- Lira Silva, I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. ILPES, noviembre. Retrieved from <http://orton.catie.ac.cr/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=COLEC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=015544>
- López Sandoval, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp - Espaço e Tempo*, 19(2), 296–311.
- Massiris Cabeza, Á. (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VI(125), 4. Retrieved from <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Mejía-Ortega, L. M., & Franco-Giraldo, Á. (2007). Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina. *Revista de Salud Pública*, 9(3), 471–483. Retrieved from <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v9n3/v9n3a16>
- Mejía, V. (2014). *El Proceso de Urbanización en Cuenca, Ecuador*. Universidad Politécnica de Cataluña. Retrieved from http://www-cpsv.upc.es/tesis/PTM14presentacio_mejia.pdf
- Mendez Casariego, H., & Pascale Medina, C. (2014). Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. Santiago - Buenos Aires, Argentina.



- Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia. (2016). Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral Para Bivir Bien. Bolivia. Retrieved from <http://www.planificacion.gob.bo/uploads/PTDI.pdf>
- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. (2016). Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Argentina. Retrieved from http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/argentina_web_2016c_a332ad.pdf
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2008). Ley N° 18.308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 20. Retrieved from <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6485942.htm>
- Molina Chaparro, H. A. (2016). Terminales de transporte, nodos de articulación entre la ciudad y la región.
- Padilla Ochoa, M. A. (2013). Modelos de Desarrollo, Nacionalidades Indígenas y extractivismo en el Ecuador, periodo 2007 -2010. Quito, Ecuador.
- Pérez A., A. A. (1998). La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras. *Revista de Administración Pública*, (147), 97–138.
- Salazar Guamán, X. (2013). *Formulación de una Metodología para el Diagnóstico del Sistema de Asentamientos Cantonal*. Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador. Retrieved from <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/380>
- Salgado, G. (1979). 25 años de planificación. Quito, Ecuador.
- Salvador García, J. (2002). La red ferroviaria andaluza: infraestructura y modelo territorial. *Cuadernos Geográficos*, (32), 97–123. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17103205>
- Sánchez, R. J., & Wilmsmeier, G. (2005). *Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados. Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago de Chile, Chile. Retrieved from <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/22599/lcl2360e.pdf>
- SENPLADES. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010. Ecuador. Retrieved from



<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional;jsessionid=7098267F29A3BF56A1B0926FFBE4C0A2#tabs3>

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito, Ecuador. Retrieved from www.buenvivir.gob.ec

SENPLADES. (2014). Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, 1–80.

Soler, C. D. (1988). *Las Infraestructuras Viarias y la Ordenación del Territorio*. Valencia, España.

Ullauri Enriquez, C. (2002). *Una Visión de la Planificación y el Desarrollo en el Ecuador, el Anteproyecto de Ley*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Retrieved from <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/131/3/IAEN-033-2002.pdf>

Urbano, P. M. (1993). *Infraestructura del transporte terrestre y desarrollo regional*. Universidad Autónoma de Madrid.

Villarroel D., M. A. (2010, July). Lineamientos estratégicos de liderazgo transformacional basado en las competencias gerenciales dirigidas a los voceros y voceras del consejo comunal nuestro futuro uno del barrio Bella Vista de Cagua. Cagua, Venezuela.

ANEXO 1

PARROQUIA	DATOS ENCUESTADO	PREGUNTA 1	PREGUNTA 2	PREGUNTA 3	PREGUNTA 4	PREGUNTA 5	PREGUNTA 6
		¿Cuál es el medio de transporte más usado para movilizarse hacia Cuenca – área urbana?	¿Cuál es el medio de transporte más usado para movilizarse hacia otras parroquias?	¿Qué problemas tienen para movilizarse desde su parroquia?	¿Cuentan con un espacio adecuado (parada) para abordar un bus / camioneta / taxi?	¿Cómo calificaría las vías de su parroquia? (elegir una opción)	¿Qué cree Usted que se debería hacer para mejorar la movilidad desde su parroquia?
Ricaurte	Cristian Robalino / Asistente administrativo	Transporte público (Bus)	Transporte público	-Pocas frecuencias para llegar a todas las comunidades de la parroquia. -Mucho tráfico en horas pico.	Si se cuenta con paradas de buses.	Bueno Regular Malo	-Generar una ruta más para el ingreso a la parroquia, porque las existentes están colapsadas. -Mejorar la señalización en las vías.
Baños	Arq. Ernesto Ortega / Técnico del GAD Parroquial	Transporte público	Camionetas de alquiler. El servicio de buses existente no les permite comunicarse con las parroquias.	-No cuentan con transporte público en toda la parroquia, los buses llegan a tres comunidades y el centro parroquial. -Se usa mucho el transporte informal y mixto para llegar a los asentamientos que no tienen transporte público.	Las paradas tienen señalética y cuentan con 10 paradas con infraestructura.	Bueno Regular Malo Existe gran porcentaje vial que no tiene mantenimiento.	-Mejor planificación vial, porque las vías son muy estrechas. -Incrementar la frecuencia de buses hacia las comunidades.
Sinincay	Arq. Verónica Suarez / Técnico del GAD	Transporte público	Transporte público Camionetas de alquiler Vehículos privados	-Existen barrios y comunidades que no cuentan con servicio de buses. -No hay regulación en las tarifas de transporte de alquiler, es un medio muy utilizado por la población debido a la ausencia de transporte público.	En el centro parroquial se cuenta con paradas adecuadas, pero en las comunidades no.	Bueno Regular Malo	-Generar un plan de movilidad y mejorar la relación interinstitucional para generar proyectos dentro de la parroquia. -Mayor asignación de presupuesto para temas de movilidad.

El Valle	Diego Jonson / Técnico del GAD	Principalmente transporte público y transporte de alquiler.	Principalmente transporte de alquiler y transporte público	-Congestionamiento vehicular que dificulta la movilización hacia el área urbana.	Cuentan con una red de paradas en la vía principal, pero no existe infraestructura adecuada en los puntos de llegada de los buses.	Bueno <u>Regular</u> Malo	El estado vial varía según las condiciones climáticas.	-Mejorar la educación vial de la población y los conductores para que respeten la señalización, las paradas y los límites de velocidad. -Hacer una planificación vial, para reducir el tráfico en la vía principal. -Mejorar el servicio de transporte público.
Tarqui	Ing. Adriana Sichique / Técnico del GAD	Bus urbano y bus interparroquial	Transporte interparroquial y camionetas de alquiler.	-No existe suficiente cobertura y frecuencia de transporte público, por lo que la población depende mucho del transporte mixto y el transporte informal. -Existen problemas entre las cooperativas legales y las informales.	Cuentan con paradas de transporte público en la parroquia.	<u>Bueno</u> Regular Malo		-Incrementar la cobertura del transporte público. -Legalizar las empresas de transporte de alquiler informal.
Molleturo	Graciela Gutama / Asistente de contabilidad	Transporte público	Transporte público y vehículos privados. Utilizan varios buses para llegar a otras parroquias.	-No existe mucha demanda de pasajeros hacia la ciudad. Los buses llegan con muy pocos pasajeros al centro parroquial por lo que no creen que se necesiten más unidades de transporte. -La población que tiene que movilizarse a la ciudad se sirve de las personas que se desplaza en vehículos privados. No cuentan con servicio de transporte de alquiler.	No cuentan con paradas de buses	Bueno <u>Regular</u> Malo		-Está conforme con la forma de movilizarse.

San Joaquín	Cristian Solano / Promotor Social	Transporte público	Transporte público y taxis	<p>-Por ser una parroquia cercana a la ciudad no se cuentan con muchos problemas para movilizarse hacia la ciudad.</p> <p>-Dentro de la parroquia movilizarse hacia otras comunidades es más conflictivo debido a la ausencia de buses y la sección angosta de las vías que dificulta la circulación.</p>	Dentro de la parroquia aproximadamente el 20% de las paradas tienen infraestructura y las restantes cuentan solo con señalización.	Bueno Regular Malo	<p>-Incremento del servicio de transporte público a las comunidades más lejanas.</p> <p>-Incrementar las paradas de buses adecuadas.</p>
Sayausí	Galo Sanmartín / Técnico del GAD Parroquial	Transporte público	Transporte de alquiler y transporte público en menor medida, porque no existen líneas que conecten a la parroquia con otras parroquias.	<p>-No existen suficientes unidades de transporte público que brinden servicio a las comunidades de la parroquia.</p> <p>--El estado de las vías impide que los buses lleguen a otros destinos.</p>	No tienen paradas físicas, se cuenta solo con señalización.	Bueno Regular Malo	<p>-Mejorar el estado de las vías.</p> <p>-Incrementar el servicio de buses.</p>
Turi	Ing. Paul Pañi / Presidente de la Junta Parroquial	Transporte público	Camionetas de alquiler es el medio más utilizado.	<p>-La cabecera parroquial no tiene buen servicio de transporte público, las rutas terminan en la Av. Solano y 12 de abril y no les permite comunicarse con los puntos más importantes de la ciudad.</p> <p>-La población de la cabecera debe tomar más de un bus o caminar largas distancias para llegar a su destino.</p> <p>-Las comunidades de la parroquia tienen mejor servicio de transporte que la cabecera parroquial.</p>	Cuentan con paradas de buses. Aproximadamente el 60% de la parroquia.	Bueno Regular Malo	-Mejorar la conectividad de la cabecera parroquial con el área urbana de Cuenca.

Checa	Diana Cuzco / Auxiliar administrativo	Transporte público	Se deben utilizar varios buses para movilizarse a las parroquias rurales. Solo puede comunicarse directamente con Chiquintad.	-No cuentan con servicio de buses en nocturno.	Tiene señalización en las paradas, no cuentan con infraestructura.	<u>Bueno</u> Regular Malo	-Incrementar el servicio de bus en las noches.
Sidcay	Sonia Cárdenas / Secretaria Tesorera	Transporte público	Transporte privado, transporte de alquiler y taxis. No cuentan con servicio de transporte público que les comunique con otras parroquias o tienen que usar varios buses para llegar a sus destinos.	-Los buses tienen horarios muy distantes que nos les permite movilizarse de forma eficiente. -Para usar transporte de alquiler se debe llamar con mucho tiempo de anticipación.	En el centro parroquial las paradas finales de los buses están en lugares improvisados en la calle, y no cuentan con ninguna infraestructura. En las vías las paradas tienen solo señalización. La población no siente que la ausencia de paradas sea un problema para su movilidad.	<u>Bueno</u> Regular Malo Vías están en constante mantenimiento	-Mejorar los horarios del transporte público.
Llacao	Miguel Peralta/ Presidente del GAD Parroquial	Transporte público y camionetas de alquiler	Las camionetas de alquiler, por medio de transporte público solo se pueden comunicar directamente con Ricaurte.	-El servicio de transporte público es muy limitado en fines de semana y en horarios nocturnos. -La frecuencia no es suficiente. -Existe abuso en el cobro del pasaje del transporte de alquiler.	Se cuenta con señalización para el transporte público. Y tienen tres paradas de taxi en la calle dentro de la parroquia.	<u>Bueno</u> <u>Regular</u> Malo	-Conversar con las autoridades del municipio y las de transporte y movilidad para generar más compromisos y acuerdos que se cumplan. -Incremento de líneas de transporte público.
Paccha	Ing. Carlos García / Presidente de la Junta Parroquial	Transporte público	Transporte de alquiler. Para llegar en transporte público se deben usar varias líneas.	-Existen zonas sin servicio de transporte público. -El costo del transporte de alquiler y el transporte informal es muy elevado y no existe ninguna regulación.	Si se cuenta con paradas de buses en la parroquia.	<u>Bueno</u> Regular Malo	-Incremento del servicio de transporte público. -Regular el cobro de pasajes en transporte de alquiler.

Santa Ana	Ester Cruz / Secretaria	Utilizan varios medios	Utilizan varios medios	-Problemas en horas pico, los buses van llenos.	Si se cuenta con paradas de buses	Bueno <u>Regular</u> Malo	-Mejorar las policías de movilidad.
Quingeo	Milton Tenesaca / Técnico del área social	Transporte público	Camionetas de alquiler y transporte público que les permite comunicarse con El Valle y Santa Ana.	-El transporte público no abastece con la demanda en la mañana y en la tarde, luego de la jornada laboral. Para llegar a las comunidades se usa principalmente transporte de alquiler, que es muy costoso.	Se tiene solo señalización. El GAD está en proceso de dotación	Bueno <u>Regular</u> Malo	-Incremento de las frecuencias de buses en las mañanas y las tardes.
Cumbe	Efren Arevalo / Secretario Tesorero	Transporte público	Transporte público	-Poca frecuencia de buses. -Alta demanda de transporte informal.	Cuentan con paradas.	<u>Bueno</u> Regular Malo	-Mejorar el trato al usuario. -Tener más control los transportistas.
Victoria del Portete	Lourdes Niveló / Secretaria	Transporte público	Camionetas de alquiler y transporte público	-Existen varios problemas con los buses porque no respetan los horarios, van a exceso de velocidad y causan accidentes. -EL transporte público no llega a todas las comunidades y genera mayor dependencia al transporte de alquiler. -El uso de transporte de alquiler es muy caro y no es muy seguro, porque los conductores tienen mala educación.	Si cuentan con pequeñas paradas en las zonas más pobladas.	<u>Bueno</u> Regular Malo	-Tener vías en buen estado para mejorar la circulación de los buses. -Mejorar el servicio de buses.
Nulti	Sandra Zambrano / Contadora	Buses urbanos	Camionetas de alquiler y buses urbanos.	-Poca frecuencia de transporte público y unidades que brinden el servicio.	En la parroquia cuentan con paradas de buses con alto porcentaje en mal estado.	Bueno Regular <u>Malo</u>	-Incremento de líneas de buses. -Extensión de los recorridos actuales para dar servicio a otras comunidades.

Chiquintad	Nanci Coronel	Transporte informal Transporte mixto Transporte publico	Transporte informal, la misma población de la parroquia brinda este servicio.	-El cobro de pasaje de transporte informal y mixto es muy excesivo, no hay regulación en las tarifas, pero es el medio más usado. -Existe poca frecuencia en el servicio de transporte público y el pasaje se incrementa en 0,05 y 0,10\$ según la distancia de los destinos.	Se cuenta con señalización para las paradas y actualmente el GAD ha colocado 14 paradas de buses en la parroquia.	<u>Bueno</u> Regular Malo	-Incrementar la frecuencia de buses para la parroquia, especialmente en la noche.
Octavio Cordero	Elizabeth Nacipucha / Secretaria	Transporte público y camionetas de alquiler.	Camionetas de alquiler	-El servicio de buses existentes no abastece la demanda de pasajeros. Las camionetas de alquiler son un medio muy empleado y en horas pico las unidades no abastecen a la población. -El mal estado de las vías dificulta la movilización.	Cuentan con señalización para las paradas y también cuentan con infraestructura de paradas.	<u>Bueno</u> <u>Regular</u> Malo	-Tener constante mantenimiento vial. -Mejorar la oferta de servicio de transporte público; más unidades y mejor trato a los pasajeros.
Chaucha	Rodrigo Cortez / Secretario Tesorero	Transporte público, cuentan con un solo turno al día. Vehículos privados	Vehículos privados	-No existe mucha demanda de viajes desde la parroquia al área urbana, los buses llegan con muy pocos pasajeros al centro parroquial por lo que no creen que se necesiten más unidades de transporte. -La población que tiene que movilizarse a la ciudad se sirve de las personas que se desplaza en vehiculos privados.	No cuentan con paradas de buses	<u>Bueno</u> <u>Regular</u> Malo	-Tener constante mantenimiento vial que permita la circulación de los medios de transporte. --Socializar con los transportistas el horario de los buses para que sea más conveniente para la población.

Fuente: Fuente: Propia, Encuesta Juntas Parroquiales, 2018. Elaboración: Propia.

