



DISEÑO CONCEPTUAL DEL OBSERVATORIO DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO PARA LAS ÁREAS RURALES EN EL ECUADOR

Universidad de Cuenca

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Carrera de Arquitectura

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Arquitecta

Autoras:

Ivonne Patricia Reinoso Piscocama

CI: 0923660195

Gabriela Patricia Quizhpe Aucancela

CI: 0105369797

Directora:

Arq. Msc. Lorena Regina Vivanco Cruz

CI: 1103469811



Cuenca-Ecuador 2018



RESUMEN

El territorio rural ha sido visto principalmente como un área para aprovechamiento agrícola. Sin embargo, en la actualidad, parte de este territorio ha cambiado su rol, debido a que la venta de propiedades es más rentable que la propia agricultura. A causa de esto, se generan predios morfológicamente incorrectos, con escasa infraestructura vial y de servicios básicos, incumplándose con las normativas establecidas para un sector, provocando una problemática que afecta el uso de suelo de estas áreas como lo es el fraccionamiento de suelo, además muchas veces estos predios se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo.

A partir de esto, en este trabajo se plantea una herramienta que ayude en la toma de decisiones para ubicar las áreas que sufren mayor fraccionamiento del suelo en el área rural, denominada Observatorio de Fraccionamiento de Suelo Rural, el cual se estructura alrededor de indicadores provenientes de variables obtenidas de las bases digital de entidades públicas que intervienen en los procesos de fraccionamiento. El Observatorio busca implementar esta experiencias en los 221 cantones como un soporte de información que se utilizará para futuras planificaciones. Además, es un aporte nacional, ya que a través de una red de Observatorios, se dispondrá de información común que permita observar los fenómenos territoriales que se producen respecto del fraccionamiento de suelo.

Esta investigación realiza la aplicación de los indicadores en el caso del cantón Cuenca, permitiendo observar el comportamiento del fraccionamiento de suelo en el área rural y con posibilidades a replicarse este modelo en otros cantones, tomando en cuenta los ajustes necesarios que requiere cada territorio.

Palabras claves: fraccionamiento de suelo, observatorio, gestión de suelo, planificación territorial, suelo rural.



ABSTRACT

The rural territory is seen mainly as an area for agricultural use. However, at present, this territory has changed its objective, because the sale of properties is more profitable than agriculture itself. Due to this, morphologically incorrect properties are generated, with scarce road infrastructure and basic services, in breach of the regulations established for a sector, causing a problem that affects the land use of these areas, such as the fractionation of land. Many times these properties are located in high risk areas.

From this, a tool is proposed that helps to take decisions and then locate the areas that suffer the greatest land fractionation in the rural area, called the Rural Land Fractionation Observatory, which is structured around indicators derived from variables obtained from the digital databases of public entities that intervene in the fractionation processes. The Observatory seeks to implement this experience in the 221 cantons as a support of information that will be used for future planning, in addition, it is a national contribution, since through a network of Observatories, common information will be available to observe territorial phenomena that occur with respect to the land fractionation.

This investigation makes the application of the indicators in the case of the canton Cuenca, allowing to observe the behavior of the fractionation of soil in the area and with possibilities to replicate this model in other cantons, taking into account the necessary adjustments required by each territory.

Keywords: land fractionation, observatory, land management, territorial planning, rural land.



ÍNDICE

Introducción.....	21
Objetivos.....	24
Metodología.....	25

CAPÍTULO I: DINÁMICAS DEL FRACCIONAMIENTO DE SUELO EN LAS ÁREAS RURALES DEL ECUADOR

1.1 Antecedentes.....	29
1.2 Análisis del fraccionamiento de suelo en áreas rurales.....	31
1.2.1 Conceptualización de la ruralidad a partir de la legislación nacional.....	31
1.2.2 El fraccionamiento de suelo como elemento estructurante en las áreas rurales.....	37
1.2.3 Función social y ambiental de la propiedad en la regularización del suelo rural.....	41
A. El derecho a la tierra y a la ruralidad.....	41
B. Función social y ambiental, un componente para la legalización de tierras en áreas rurales	41
C. Mecanismos para poder cumplir la función social y ambiental del suelo rural en el Ecuador.....	43
1.3 Formas de legalización de la propiedad en áreas rurales.....	45
1.3.1 Instituciones públicas que intervienen en los procesos de titularización de los predios rurales.....	45
A. Consejo de la Judicatura.....	45
B. Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria ..	46
C. Registro de la Propiedad.....	46
D. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y Metropolitanos.....	47
1.3.2 Titularización de fraccionamientos para predios rurales que no cuentan con escrituras.....	48
1.3.3 Titularización de fraccionamientos para predios rurales que cuentan con escrituras.....	51
1.4 La gestión del suelo rural como política pública.....	55
1.4.1 Propuestas para el desarrollo rural. Objetivos del Desarrollo Sostenible y Agenda 2030.....	56
1.4.2 Legislación Nacional y Planes como soporte a las políticas públicas en Ecuador.....	57



CAPITULO II: LOS OBSERVATORIOS URBANOS DE SUELO COMO HERRAMIENTA PARA CONOCER LOS FENÓMENOS SOCIO-ESPACIALES PROVOCADOS POR EL FRACCIONAMIENTO DE SUELO

2.1 Antecedentes.....	67
2.2 Análisis y contexto de los observatorios que analiza el comportamiento del suelo.....	69
2.2.1 Análisis conceptual de la definición de observatorio de suelo.....	69
2.2.2 Funciones de los observatorios de suelo.....	73
2.2.3 Componentes de los observatorios de suelo.....	75
2.2.4 Gestión y manejo de información georreferenciada para los observatorios de suelo.....	78
A. Sistema de información para los observatorios de suelo.....	79
B. Tipos de representación de la información georreferenciada en los observatorios de suelo.....	83
2.2.5 La participación ciudadana en los observatorios de suelo.....	85
2.3 Experiencias de Observatorios Urbanos y Territoriales de Suelo.....	87
2.3.1 Observatorios Urbanos en Latinoamérica.....	87

A. Observatorio Urbano de Córdoba, Red Global de Observatorios Urbanos de Naciones Unidas, Córdoba-Argentina.....	87
B. Observatorio Urbano Regional de Camacol, Bogotá y Cundinamarca-Colombia.....	89
C. Observatorio de Territorio, Montevideo-Uruguay.....	92
D. Observatorio Urbano, Cusco-Perú.....	94
E. Observatorio de Ciudades UC, Santiago-Chile.....	96
2.3.2 Observatorios Urbanos y Territoriales en Ecuador.....	97
A. Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Guayaquil-Ecuador.....	97
2.3.3 Los Observatorios Urbanos y Territoriales de Suelo: Análisis comparativo y evaluación.....	99
A. Metodología 1: Retos de la planificación para el desarrollo, CEPAL.....	101
B. Metodología 2: Estructura Operativa del Observatorio Urbano de Ecuador.....	108



CAPITULO III: CONFIGURACIÓN DEL OBSERVATORIO DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO PARA LAS ÁREAS RURALES EN EL ECUADOR

3.1 Antecedentes.....	119
3.2 Definición y Características del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador.....	121
3.2.1 Definición del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo.....	121
3.2.2 Objetivos del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo.....	122
3.2.3 Alcance del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo.....	122
3.2.4 Misión y Visión del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo.....	124
3.3 Estructura del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador.....	124
3.3.1 Estadísticas para registrar los procesos de titularización de predios rurales.....	124
3.3.2 Indicadores del Fraccionamiento de Suelo.....	129
3.3.3 Normativa e Instrumentos de Planificación.....	133
3.3.4 Estudios y Publicaciones.....	134
3.3.5 Geoportal	136

3.4 Modelo de Gestión del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador.....	137
3.4.1 Actores Involucrados.....	137
3.4.2 Procesos.....	139
3.4.3 Tecnología.....	140

CAPITULO IV: APLICACIÓN DE ESTADÍSTICAS E INDICADORES QUE INFLUYEN EN EL FRACCIONAMIENTO DE SUELO EN LAS ÁREAS RURALES DEL CANTÓN CUENCA

4.1 Antecedentes.....	145
4.2 Análisis del Fraccionamiento de Suelo en las áreas rurales.....	147
4.3 Análisis de datos estadísticos de entidades públicas sobre los tipos de titularización de predios rurales.....	153
4.3.1 Análisis de información según institución pública que participa en el proceso de legalización de un predio.....	153
4.3.2 Análisis comparativo de la gestión de información sobre el fraccionamiento de suelo en las áreas rurales.....	166
4.4 Análisis de indicadores de Fraccionamiento de Suelo Rural.....	172
4.4.1 Densidad Poblacional.....	172
4.4.2 Índice de Fraccionamiento de Suelo.....	174
4.4.3 Tasa de Fraccionamiento de Suelo.....	176
4.4.4 Porcentaje de Predios que no cumplen con el lote mínimo.....	178

4.5 Resultados.....	180
---------------------	-----

CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

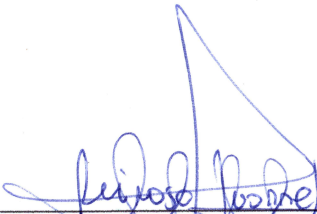
5.1 Conclusiones Generales.....	185
5.2 Recomendaciones.....	190
ANEXOS.....	191
INDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS.....	236
BIBLIOGRAFÍA.....	241

Cláusula de Licencia y Autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Ivonne Patricia Reinoso Piscocama, autora de la tesis "**Diseño conceptual del observatorio de fraccionamiento de suelo en áreas rurales en Ecuador**", 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.

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

Cuenca, Noviembre del 2018



Ivonne Patricia Reinoso Piscocama
C.I: 0923660195

Cláusula de Propiedad Intelectual

Ivonne Patricia Reinoso Piscocama, autora de la tesis "**Diseño conceptual del observatorio de fraccionamiento de suelo en áreas rurales en Ecuador**", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, Noviembre del 2018



Ivonne Patricia Reinoso Piscocama
C.I: 0923660195

Cláusula de Licencia y Autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Gabriela Patricia Quizhpe Aucancela, autora de la tesis "**Diseño conceptual del observatorio de fraccionamiento de suelo en áreas rurales en Ecuador**", 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.

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

Cuenca, Noviembre del 2018



Gabriela Patricia Quizhpe Aucancela
C.I: 0105369797

Cláusula de Propiedad Intelectual

Gabriela Patricia Quizhpe Aucancela, autora de la tesis "**Diseño conceptual del observatorio de fraccionamiento de suelo en áreas rurales en Ecuador**", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, Noviembre del 2018


Gabriela Patricia Quizhpe Aucancela
C.I: 0105369797



DEDICATORIA

Quiero dedicar este trabajo de titulación a cada una de las personas de mi familia que han sido la clave para llegar hasta donde me encuentro el día de hoy. Sobre todo a mis padres José y Elvia, que son el pilar fundamental para poder alcanzar todas mis metas, me han sabido guiar por el camino del bien y me han enseñado que con humildad se puede llegar a donde uno se lo propone.

A mi hermano por ser mi mayor ejemplo y demostrarme que si se nos presenta algún obstáculo, en familia lo podemos superar.

A mi compañera de tesis pero más que nada mi amiga, a la que admiro por su dedicación y superación en todo lo que realiza, le agradezco por la paciencia y el apoyo que me ha brindado desde que la conocí.

Gabriela Quizhpe A.

A pesar de todos los obstáculos que aparecieron a lo largo de mi vida académica, tengo que decir gracias, primero a mis padres (María y Patricio) por tratar de darme todo lo mejor siempre a pesar de que algunas veces no había mucho, sin embargo, nunca me dieron la espalda y me hicieron entender que ir por el camino fácil no se llega a ningún lado, gracias por convertirme en la persona que soy ahora y que los problemas se los enfrenta con valentía.

A pesar de que nunca pensé en encontrar a un compañero de vida, lo encontré, y le agradezco por siempre darme su hombro para llorar y levantarme en los momentos más difíciles sin esperar nada a cambio.

Por último, gracias compañera de tesis, que a pesar que no fuimos las mejores amigas al comenzar la carrera, nos convertimos en confidentes y supiste sobrellevar mi carácter con mucha paciencia y tranquilidad.

Este solo es un escalón de los muchos que tendremos que subir en la vida, por eso, hay que ir lento pero seguro para no tropezar.

Ivonne Reinoso P.



AGRADECIMIENTOS

Agradecemos de manera especial a nuestra directora del trabajo de titulación Arq. Lorena Vivanco Cruz por siempre aportar con sus conocimientos en este proceso.

De igual manera a las siguientes personas que nos supieron extender una mano.

Arq. Fernando Cordero Cueva

Arq. Esteban Orellana

Ec. Mónica Mendieta Orellana

Dr. Diego Palacios Moreno

Lic. Gabriela Orquera Tello

Ing. Nelson Timbi

Ing. Raúl Mejía

Arq. Carlos Yerovi

Arq. Paúl Castillo Mera



INTRODUCCIÓN

La ruralidad se entiende como un tejido económico y social que engloba a actividades como la agricultura, artesanía, pequeña y mediana industria, comercio y servicios. En el Ecuador, de las 1.149 parroquias existente, el 55% forman parte del territorio rural (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2012). El 40 % de la población nacional reside en zonas rurales. Estas zonas son reconocidas principalmente por el desarrollo de las actividades productivas, denominados huertos rurales o “cinturones verdes”, debido a que son las principales fuentes de alimento para las áreas urbanas.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) establece que, anualmente existe un crecimiento poblacional del 1.85% en las áreas urbanas, es decir, un crecimiento urbano descontrolado que provoca una fragmentación tanto territorial y sobresaturación poblacional, que genera migración campo-ciudad. Esta hipótesis se apoya en los censos del 2001 y 2010, donde se registra un incremento del 11% de población rural, sin embargo, hay que tomar en cuenta que esta relación únicamente entre los valores de la población rural de los últimos censos de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-. Esto trae consigo procesos de urbanización que producen una disminución en la presión demográfica de las ciudades, pero principalmente genera una amenaza antrópica sobre territorios ecológicamente sensibles y agro-productivos.

A su vez, asimismo, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la tercera parte de la población rural son catalogados como extremadamente pobres. No obstante, los territorios que han reducido los niveles de pobreza han sido aquellos con mayor grado de emigración hacia el exterior con una tasa de salida del 73,78% de la población masculina. Esto se genera a partir de las altas tasas de desempleo que existe en las áreas rurales (7,35%); por esta razón, las mujeres están a cargo del sustento familiar, y a su vez representan una tasa de desempleo mayor del 5,5% a nivel nacional. Por efecto, el único patrimonio tangible existente para la población de las áreas rurales son los terrenos. Es evidente entonces, que el medio más eficiente de conseguir dinero a corto plazo es la venta de terrenos mediante la parcelación de los mismos.

En el primer capítulo de este trabajo, se identifica que actualmente se han implementado leyes que regulan el suelo, como el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización -COOTAD-, en el capítulo II: “*Fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes, sección primera: Fraccionamientos urbanos y agrícolas*” (COOTAD, 2010); el cual determina las normas jurídicas que explican las circunstancias en las que se permite un fraccionamiento de suelo. No obstante, el fraccionamiento sigue sucediendo en las áreas rurales. Por lo que, hasta cierto punto, se cuestiona



cómo la creación de esta figura legal ha influenciado para la disminución del fraccionamiento de suelo.

Además, los procesos de herencia igualitaria existentes en el país, han provocado la reducción del tamaño de las parcelas a niveles en donde la agricultura ya no es viable. Se sigue observando casos como, predios morfológicamente irregulares en su relación frente-fondo, predios sin accesibilidad y a su vez un exagerado número de tramos viales vecinales, dando como resultado una disminución de las actividades que caracterizan al área rural. Si bien en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales menciona las unidades productivas agropecuarias (UPA), en el Plan Tierras para zonas rurales se establece que la unidad productiva familiar mínima es de 5 hectáreas. Sin embargo, en el último censo del año 2010, el 64% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) son fincas con superficies menores a 5 hectáreas y las fincas mayores a estas ocupan apenas el 6,3% de la superficie total.

Cabe agregar que otras causas que generan el fraccionamiento de suelo en áreas rurales es la especulación del suelo producido por una ciudad “estructurada por clases sociales” (García, 1991). Esto hace que las zonas periféricas al área urbana aumenten el valor del suelo, por lo que solo una fracción de la población puede pagar, mientras que la población de bajos recursos se moviliza hacia áreas rurales más alejadas, por lo que los costos

de los terrenos se vuelven más asequibles. Sin embargo, están en lugares con servicios básicos inexistentes, tales como el agua potable, alcantarillado, además de equipamientos alejados de los asentamientos debido a los altos costos económicos que representa colocar o dotar de un servicio con una densidad poblacional baja, lo cual afecta la calidad de vida de las personas que residen en estas áreas.

A pesar de todos los problemas mencionados, los municipios aprueban proyectos de fraccionamiento a través de procesos legales, en donde jueces conceden demandas de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio con el fin de conseguir el título de una propiedad a través de esta figura jurídica. A partir de esto, el Registro de la Propiedad y la Municipalidad catastran estas propiedades sin un registro previo ni consulta de la normativa establecida en los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal.

Para la presente propuesta, en el segundo capítulo resulta oportuno realizar un análisis de las diferentes características de Observatorios urbanos y territoriales de América Latina, para poder entender los fenómenos socio-espaciales que provoca el fraccionamiento de suelo. Este análisis se basa en la comparación y evaluación de las funciones y componentes que estructuran estos observatorios para establecer una validación y poder obtener indicadores previos para la formulación de la



estructura del Observatorio de fraccionamiento de suelo que se pretende plantear.

En el tercer capítulo se realiza el proceso de obtención de información a partir de entidades públicas como el Registro de la Propiedad, Municipio de Cuenca, Consejo de la Judicatura, conjuntamente se efectúan observaciones participativas en estas instituciones con el fin de obtener ideas acerca de los procesos de fraccionamiento de suelo. Una vez obtenidos los datos necesarios se continúa con la identificación de las áreas que han sido afectadas por el fraccionamiento de suelo en el Cantón Cuenca, mediante el indicador tipo de adquisición de un predio, en el período 2008 a 2016. Se realiza una comparación de los datos a través de un mapeo para verificar la incidencia del fraccionamiento en las parroquias rurales del Cantón.

Por las consideraciones anteriores, en el capítulo cuarto se ha visto necesario plantear la configuración del observatorio con el planteamiento de un modelo de gestión que permita organizar todas las actividades que se van a plantear en el observatorio. Además, se identifican variables e indicadores relacionados con el fraccionamiento de suelo que posibiliten analizar la situación de las áreas rurales en cuanto a problemas y oportunidades. Las variables e indicadores propuestos fueron identificados a partir de las experiencias analizadas y de las tipologías de fraccionamiento de suelo. Acogiendo el esquema planteado

por María Elena Gudiño para el Observatorio del Medio Ambiente de Río Negro, en el que la búsqueda de información en Instituciones públicas, para nuestro caso el Registro de la Propiedad, Municipio de Cuenca, Consejo de la Judicatura; es clave para la creación de indicadores, ya que estos organismos poseen datos acerca del fraccionamiento de suelo en las áreas rurales.

Para concluir se formulan conclusiones y recomendaciones como aporte para futuras investigaciones relacionadas con el fraccionamiento de suelo que se producen en áreas rurales. Cabe mencionar que el presente trabajo no se configura desde un proyecto que actualmente esté en marcha, sin embargo, podría formar parte del proyecto de Observatorio Nacional que está desarrollando el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda -MIDUVI-.



OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL:

Diseñar una propuesta piloto de un observatorio de fraccionamiento de suelo para áreas rurales en Ecuador.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Revisar experiencias de observatorios de suelo que permitan identificar dimensiones, variables e indicadores para conocer la situación actual del fraccionamiento de suelo de un municipio o distrito metropolitano del Ecuador, durante el periodo 2008-2016.
- Determinar componentes estructurales que permitan definir el Observatorio de Fraccionamiento de suelo y posibilite visualizar el fenómeno del fraccionamiento de suelo en las áreas rurales.



METODOLOGÍA

Para realizar la presente investigación se procedió a través de un método científico análítico, a través de una investigación exploratoria donde se desmembró cada elemento que conforma la problemática para examinarlos desde varios puntos de vista.

Para abordar el tema, primeramente se realizó una recopilación del marco teórico, donde se abordaron los temas de las dinámicas del fraccionamiento de suelo y como se generan estos en las áreas rurales en el Ecuador. Para desarrollar esto, se tomó en cuenta los métodos legales por los cuales se puede aprobar un fraccionamiento de suelo. Asimismo, se procedió a realizar indagaciones sobre este fenómeno en la legislación nacional, así como realizar una comparación de las competencias de cada uno de las instituciones públicas con lo que realmente pasa en campo mediante observación participativa de integración en cada institución pública, además de la utilización de encuestas no estructuradas en conversaciones informales.

En el segundo capítulo, se realizó un recopilación de experiencias de los Observatorios que están operando en Latinoamérica y Ecuador que tenían alguna similitud en cuanto a los elementos de estudio. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la mayoría se enfoca en las áreas urbanas y toman a las áreas rurales como un complemento de las mismas. Des estas experiencias se obtuvo un diseño preliminar de los componentes de cada observatorio. A partir de esto se realiza un análisis donde se

observa si estos se alinean a alguna planificación o si tienen algún vínculo con alguna institución pública.

Una vez que se logró identificar todas las aciertos y desaciertos de cada caso de estudio, se recopilaron todos los indicadores que podrían ser útiles para implementarlo en la propuesta del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo.

La estructura del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales del Ecuador se basa en elementos o componentes comunes entre los casos de estudio. Esta estructura está compuesta por cinco puntos principales que abarcan todo el contenido del Observatorio. Para desarrollar el primer componente de la estructura planteada se realizó un recopilación de datos originales que se abstraerá de dos maneras, la digital que fue una entrega directa por parte de las instituciones y la recopilación física, donde se realizó un muestreo del total de inscripciones registradas en el Registro de la Propiedad, donde se escogieron al azar los tomos de cada año y se registraron el número total de inscripciones, sin embargo, sólo se ingresaron a las bases digitales los correspondientes a las áreas rurales. Una vez obtenido todos los datos digitalizados, se procedió a realizar un proceso de gestión de información para obtener los resultados finales.





CAPITULO:

Dinámicas del fraccionamiento de suelo en áreas rurales del Ecuador.

- 1.1 Antecedentes.
- 1.2 Análisis del fraccionamiento de suelo en áreas rurales en el Ecuador.
- 1.3 Formas de legalización de la propiedad en las áreas rurales.
- 1.4 La gestión del suelo rurales como política pública.





1.1 ANTECEDENTES

Como se menciona en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, y en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales *“el suelo rural es el destinado principalmente a actividades agro productivas, extractivas o forestales, y otras actividades productivas”* (Asamblea Nacional.d, 2016), este se ha convertido en un medio estratégico por el aporte que genera a las zonas urbanas en cuanto a distribución de alimentos. Sin embargo, existen nuevas conceptualizaciones de ruralidad en el que hace referencia a los fenómenos que producen que la tierra rural pierda su aptitud agrícola. Según Alberdi (2002) la pérdida de esta importante actividad provoca la división de las unidades productivas familiares en extensiones más pequeñas que afectan al funcionamiento y desarrollo de la función agraria en estas zonas. Estas experiencias del fraccionamiento se ha hecho visible también a través de experiencias periciales donde se identifican divisiones de suelo al momento de sucesión de bienes hereditarios o liquidación conyugal, entre otros.

A su vez en el suelo rural ecuatoriano, para poder mitigar esta problemática a lo largo del tiempo, se han aplicado normativas elaboradas por las instituciones públicas encargadas del ordenamiento territorial, además de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, donde hace referencia en el ordenamiento jurídico para la ruralidad en Ecuador. Estas leyes contribuyen a la población rural a tener seguridad jurídica, normalizar la tenencia de la tierra, incentivos de ingresos agropecuarios.

También permiten redistribuir la tierra al igual que los ingresos agrícolas. Y a través de la Constitución de la república del Ecuador se garantiza el derecho a la tierra a través de la función social y ambiental con la prohibición de los latifundios y una sostenibilidad ambiental.





1.2 ANÁLISIS DEL FRACCIONAMIENTO DE SUELO EN ÁREAS RURALES EN EL ECUADOR

1.2.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA RURALIDAD A PARTIR DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La ruralidad según Juan Manuel García (1991) *“no es solo una delimitación geográfica, sino que se refiere a todo un tejido económico y social que comprende un conjunto de actividades muy diversas: agricultura, artesanía, pequeña y mediana industria, comercio y servicios”*(pg. 90).

“En los comienzos del siglo XXI el mundo rural latinoamericano se caracteriza por tener grandes concentraciones urbanas y baja densidad rural, baja calidad de la infraestructura y escasa conectividad, concentración de la riqueza e incremento de la pobreza, desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra, gran peso de la agricultura en la economía general de la región, enfoque sectorial de las políticas y programas de desarrollo rural, sobreexplotación y mal uso de los recursos naturales” (Pérez, 2004, pg. 181-182). Para la mayoría de la población rural las posibilidades de desarrollo todavía siguen siendo escasas por lo que existe una gran desventaja con las zonas urbanas.

Es por esto que tanto la tenencia como el acceso a la tierra sigue siendo disconforme debido a las imposibilidades de obtener recursos financieros que permitan continuar con la actividad agrícola. Sin embargo, la concepción de ruralidad ha cambiado en América Latina desde la década de los 90 por causas como: *“El*

cambio tecnológico, la disminución del número de explotaciones agrícolas y el aumento de su tamaño, la caída de la ocupación agrícola; en fin la modernización de la agricultura, la ruptura del latifundio y el cambio de ocupación de los agricultores pobres o su migración definitiva” (Pérez, 2004, pg. 189), es decir se producen cambios en el territorio, generados por el desarrollo actual del negocio inmobiliario, que provocan la división de lotes en extensiones pequeñas.

Por otro lado, Concheiro define a la ruralidad a partir del tamaño de una población, es decir se identifica como sectores rurales aquellos con muy baja densidad poblacional. A su vez estos espacios rurales se definen en función de la distancia que tienen en cuanto a la ciudad, situando a la misma como un centro-periferia. Desde el punto de vista espacial, las zonas rurales se entienden como aquellas zonas que se encuentran fuera de las áreas conformadas por manzanas, sin embargo existe una definición menos forzada para la ruralidad en el Ecuador.



Esto es para todas aquellas áreas geográficas en donde la población vive en forma dispersa en el campo y en pueblos y pequeñas ciudades de hasta 15 000 habitantes, cuyos sistemas productivos están mayormente vinculados a la valorización de los recursos naturales, ya sea la producción primaria (agricultura, ganadería, pesca, minería, forestación), las actividades de transformación y de servicios para estas actividades primarias y la valorización de los paisajes y condiciones naturales (turismo, recreación).

En Ecuador se definen conceptos a partir de elementos normativos como en el caso del Artículo 19 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, que define al *“suelo rural como el destinado principalmente a actividades agro productivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos”* (N°790, 2016). A su vez la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en el Artículo 4; determina que la *“tierra rural es una extensión territorial que se encuentra ubicada fuera del área urbana, cuya aptitud presenta condiciones biofísicas y ambientales para ser utilizada en producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, actividades recreativas, eco turísticas, de conservación o de protección agraria; y otras actividades productivas en las que la Autoridad Agraria Nacional ejerce su rectoría”* (Asamblea Nacional.d, 2016).

“Se exceptúan las áreas reservadas de seguridad, las del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de protección y conservación hídrica, bosques y vegetación protectores públicos, privados y comunitarios, patrimonio forestal del Estado y las demás reconocidas o declaradas por la Autoridad Ambiental Nacional. El aprovechamiento productivo de la tierra rural se encuentra sujeto a las condiciones y límites establecidos en esta Ley.” (Asamblea Nacional.c, 2010).

El mundo rural ecuatoriano sufre constantes cambios de todo orden, sean estos sociodemográficos, o por la influencia de organismos que influyen en la formulación de políticas agrarias que buscan un nuevo modelo de desarrollo, generado por las innumerables etapas de administración y gestión de tierras rurales.

Como se muestra en el gráfico 1.1, *“en la primera etapa constituyen Reformas Agrarias con el propósito de redistribución y titulación de tierras por parte del Estado a los campesinos de la época de los 50 y los 60; una segunda etapa de intervenciones puntuales por distintas instituciones públicas y que llevaron a cabo regularización de tierras como: Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola (INDA), Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN), Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio y por*



último se evidencia una tercera etapa desde los años 80 hasta la actualidad bajo el modelo de sistemas de titulación de tierras como (USAID,1985; SUBIR-CARE, 1991; PRONADER, 1992; PRODEPINE, 2003; PRAT, 2008; ATLM-MAGAP, 2010, SIGTierras, 2010)” (Ochoa, Enríquez, 2002, pg. 223).

Por otro lado, existen planes pilotos para la regularización de tierras encargadas en primera instancia por el Programa de Regulación y Administración de Tierras (PRAT) (2002-2008). Luego, tuvo una segunda fase que se denominó SIGTierras (2011-2017). En todos estos procesos era el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca hoy Ministerio de Agricultura y Ganadería el encargado de brindar información mediante un sistema de catastro y herramientas que permitieran el registro de todos los predios rurales. El proceso de Legalización Masiva de la Tierra, trata de fomentar el desarrollo agrícola sustentable, el acceso a las políticas públicas del Gobierno Nacional y cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Existe una nueva conceptualización de la ruralidad, el cual demuestra que rebasa el marco de lo agrario, ya que se debe tomar en cuenta que no se respeta netamente estas condiciones y se producen fenómenos que hacen que el suelo rural pierda su aptitud para la que fue designada por las actividades que se empiezan a realizar en estas zonas, son mucho más complejas

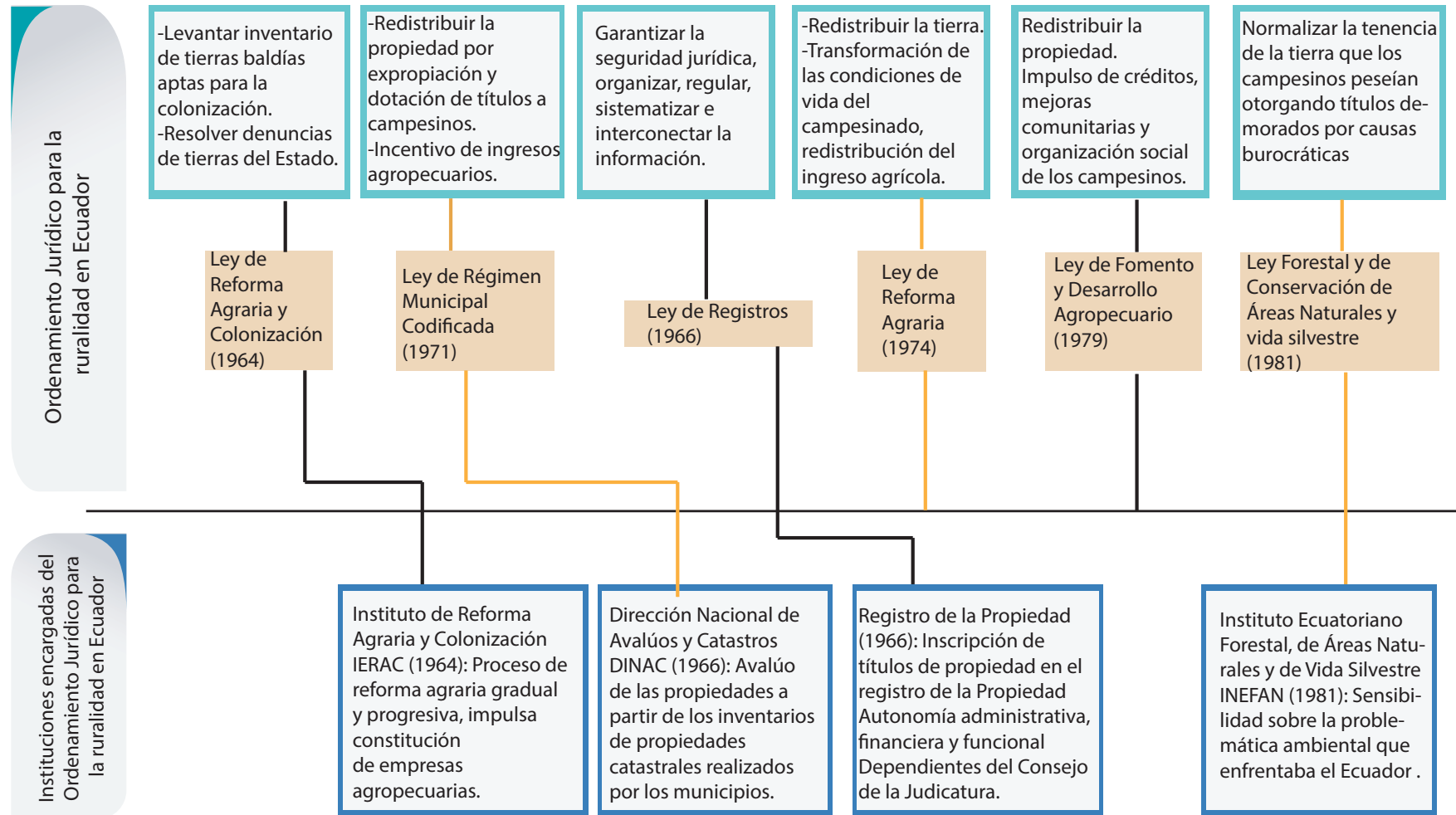
a las tradicionales, que estaban asociadas al dinamismo agropecuario.

“La progresiva desaparición de la función agraria en la explotación o el desuso en el que entran algunas instituciones agrarias, provoca que la urbanización sea intensa”⁷ (Alberdi, 2002, pg. 53). Es decir que la pérdida de una actividad importante como la agricultura empieza a generar alteraciones en las unidades productivas familiares de las zonas rurales. “La división de las unidades familiares en extensiones más pequeñas junto a una cada vez mayor demanda de vivienda aislada en el medio rural está llevando a una progresiva urbanización del suelo rural con efectos que van más allá de la pérdida de suelo y que afectan al correcto funcionamiento y desarrollo de la función agraria en estas zonas” (Alberdi, 2002, pg. 54).

En el caso de Ecuador se observa el fraccionamiento de suelo como un factor importante a la hora de analizar el territorio rural. Para esto se establecen algunas medidas en la *“Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo”* (Asamblea Nacional.b, 2016) con el fin de controlar el manejo del uso y ocupación del suelo, como respuesta a los cambios que ha sufrido las áreas rurales, debido a la pérdida del uso agrícola y pecuaria que anteriormente se realizaba en estas zonas.

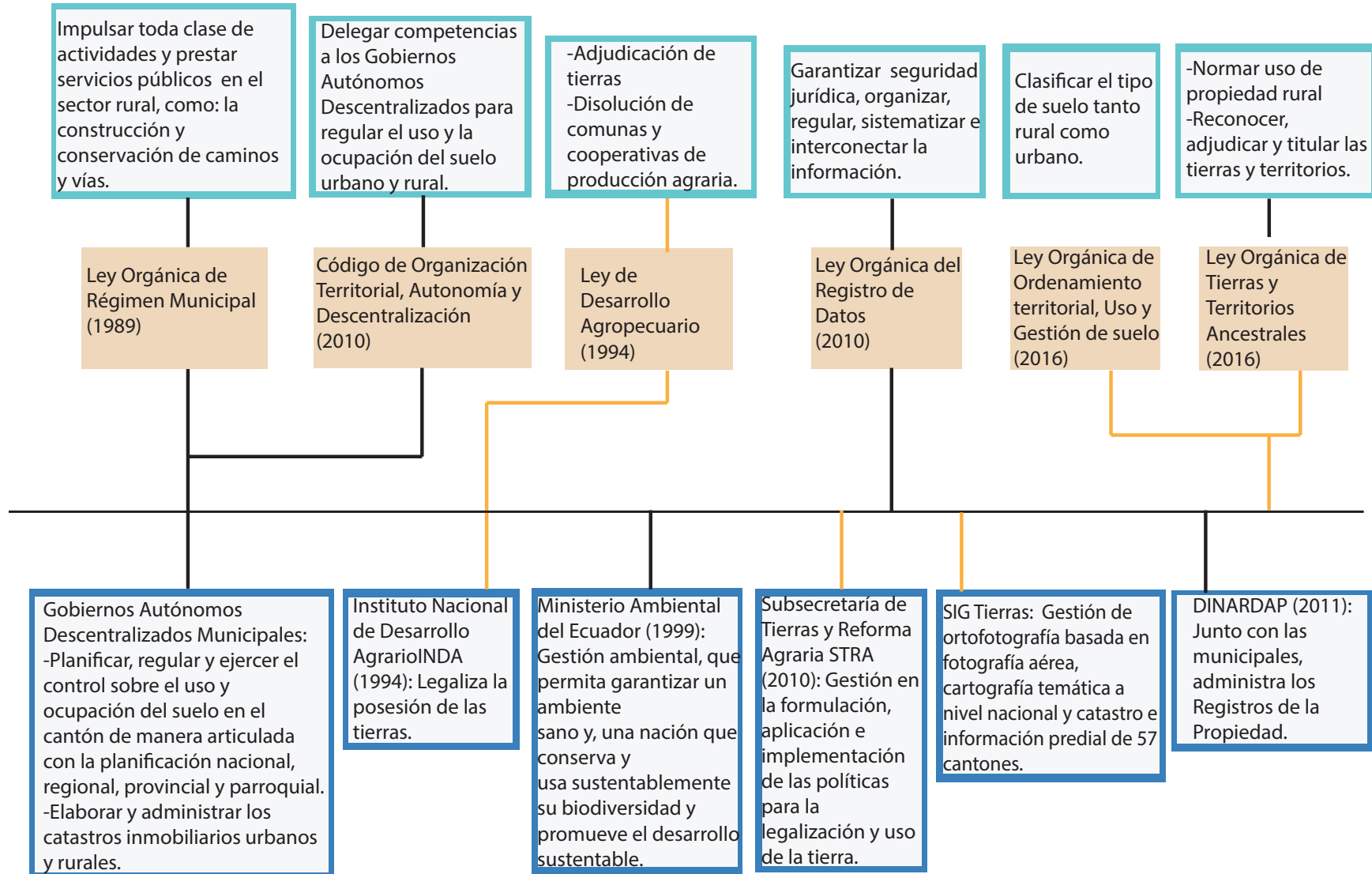


Gráfico 1.1: Línea de tiempo de la evolución jurídica e institucional de la gestión de tierras rurales.



Fuente: Instituto de Estudios de Régimen Seccional (IERSE)/Universidad del Azuay

Elaboración: Propio (2018).





El fraccionamiento, partición o subdivisión en tierras rurales que según la LOOTUGS puntualiza que *“son procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios predios a través de una autorización del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, que viabiliza el registro e individualización de predios, solares o lotes resultantes, los cuales pueden tener distintos condicionamientos y obligaciones en función de lo previsto en el respectivo plan de uso y gestión de suelo”* (Asamblea Nacional.b, 2016, art.4).

Las propuestas de fraccionamiento determinadas por el instrumento de Agricultura y Ganadería -MAG-, por lo general no responden a la normativa establecida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales para cada zona establecida en los Planes de Ordenamiento Territorial, sin embargo existen figuras legales que permiten a los propietarios obtener los títulos de propiedad sin cumplir con requerimientos como en el caso de la superficie mínima para la Unidad Productiva Familiar, el cual según el Artículo 75 de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, se define como una *“unidad básica de producción agraria, cuya extensión la definirá la Autoridad Agraria Nacional en cada zona agroecológica, conforme con las condiciones biofísicas, acceso a servicios e infraestructura productiva existente. La producción de esta Unidad deberá generar ingresos suficientes para la reproducción familiar, pago de la tierra y utilidad para mejorar su sistema*

de producción y la calidad de vida familiar. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tomarán en cuenta la Unidad Productiva Familiar como unidad de medida para la gestión de la tierra rural de conformidad con esta Ley y su reglamento” (Asamblea Nacional.d, 2016).

Además, *“la partición de la tierra hasta llegar a tamaños de parcela insignificantes para una producción primaria mínima rentable se da por vía de la herencia o simplemente por venta y traspaso de una parte de la propiedad; fenómeno que es creciente y aparentemente irreversible. En algunos casos la división de la tierra, ha llegado a límites tales que la parcela apenas alcanza para un espacio de vivienda familiar, lo cual convierte a los campesinos en meros habitantes rurales, cuya dependencia económica es de fuentes de ingresos totalmente externas a la gestión de la UPA, aunque en las estadísticas nacionales siguen constando como agricultores”* (Nieto, Vicuña, 2015, pg.8).

Estas particiones no alcanzan tamaños mínimos establecidos para poder establecer una actividad rentable, a este efecto se le llama minifundio ya que la tierra llega al mínimo, es decir *“que es una forma distorsionada de acceso a la tierra, ha sido causa del acelerado crecimiento de la pobreza rural. La capacidad productiva de los predios no ha sido suficiente para asegurar un ingreso mínimo y garantizar la seguridad alimentaria de la*



familia” (Nieto, 2004, pg.101).

A su vez estas divisiones son procesos que especialmente se dan por herencias y sumado a esto se presenta otro fenómeno de apropiación de las tierras abandonadas que son objeto de adjudicación por otros usuarios a través de varias figuras sustentadas en la legislación nacional, que provoca la modificación de la figura agraria como se ha mencionado con anterioridad ya que se adquiere la tierra, por medios ilícitos, donde la mayoría son ciudadanos que no se dedican a la actividad agropecuaria y que solo pretenden acceder a la tierra para incrementar el patrimonio familiar.

1.2.2 EL FRACCIONAMIENTO DE SUELO COMO ELEMENTO ESTRUCTURANTE DE LAS ÁREAS RURALES

Según el Artículo 471 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización se define fraccionamiento agrícola, *“el que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a cultivos o explotación agropecuaria. De ninguna manera se podrá fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles de conformidad con la Ley. Esta clase de fraccionamientos se sujetarán a este código, a las leyes agrarias y al plan de ordenamiento territorial cantonal aprobado por el respectivo concejo”* (Asamblea Nacional.c, 2010).

Como se expresa anteriormente existe fraccionamiento de suelo en tierras rurales y según la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales clasifican al fraccionamiento de suelo según el caso de sucesión de bienes hereditarios o liquidación de la sociedad conyugal, la propiedad de las tierras adjudicadas por el Estado se mantendrá pro indiviso, cuando su extensión sea igual o menor a la unidad productiva familiar, sin perjuicio del derecho de uno o más de los copropietarios de adquirir la totalidad de derechos y acciones. El o los copropietarios tendrán preferencia para acceder al crédito público y mantener en producción el predio. Es decir, divisiones de lotes de gran



extensión en parcelas de menores dimensiones afectan a la productividad agrícola de las zonas rurales perdiendo ese potencial, debido a que afecta a la unidad productiva familiar al ser de menor extensión según la designada en la ley.

Al momento de analizar los diferentes casos de fraccionamiento de suelo se pueden identificar que por lo general estas divisiones de terrenos, se producen para evadir las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo -LOOTUGS- según el artículo 424, determina que *“en las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, (...) Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, (...) Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización. La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio (...) En el caso de predios con una superficie inferior a tres mil metros cuadrados, la municipalidad o distrito metropolitano, podrá optar entre exigir la entrega del porcentaje establecido en los incisos previos de áreas verdes y equipamiento comunitario del área útil del terreno o su compensación en dinero según*

el avalúo catastral del porcentaje antes indicado(...)” (Asamblea Nacional.b, 2016).

Por lo tanto, una de las opciones para legalizar el fraccionamiento de suelo lo constituye la Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio, debido a que el Municipio no participa directamente de este proceso.

Como se expresa con anterioridad existen divisiones de suelo que se generan al momento de sucesión de bienes hereditarios o liquidación de la sociedad conyugal, en este caso las zonas rurales quedan afectadas al ser divididas en pequeñas fracciones que en su gran mayoría las dimensiones de la unidad productiva familiar no cumplen las disposiciones y el predio pierde el potencial agrícola que diferencia a las zonas rurales.

Según las experiencias periciales sobre el fraccionamiento de suelo existen varios casos que se pueden identificar, pero mayormente se presentan casos de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio a las oficinas de los peritos judiciales.

Para dar paso a un caso de esta naturaleza el Consejo de la Judicatura necesita informes técnicos emitidos por peritos que son designados por jueces o fiscales quienes en sus informes deben cumplir con las siguientes actividades: a) Presentación de un informe pericial escrito y luego presentar el mismo de



manera oral. b) La modalidad oral, se presenta desde el 2017, donde se realiza la presentación de aclaraciones, ampliaciones u observaciones del informe técnico del perito. c) Cualquier otra actividad necesaria para cumplir con su encargo judicial. La petición se debe presentar de forma verbal y escrita dentro del plazo otorgado por el juez. Este informe al ser escrito se sube directamente al sistema informático del Consejo de la Judicatura sin anexos. El mismo consta de cuatro partes: i) Antecedentes donde se especifica el objeto que tiene el peritaje. ii) Consideraciones técnicas o metodología a aplicarse de como aplica su profesión al caso de la pericia. iii) Las conclusiones que abarca la opinión técnica sin embargo no se puede emitir ningún juicio de valor sobre la actuación de las partes en este informe. iv) Documentos de respaldo, anexos, o explicaciones de criterios técnicos.

Para obtener las tipologías de fraccionamiento de predios, se los obtiene mediante la revisión de informes periciales y se seleccionaron los casos mas recurrentes. Los fraccionamientos más comunes según los casos de peritaje son los siguientes:

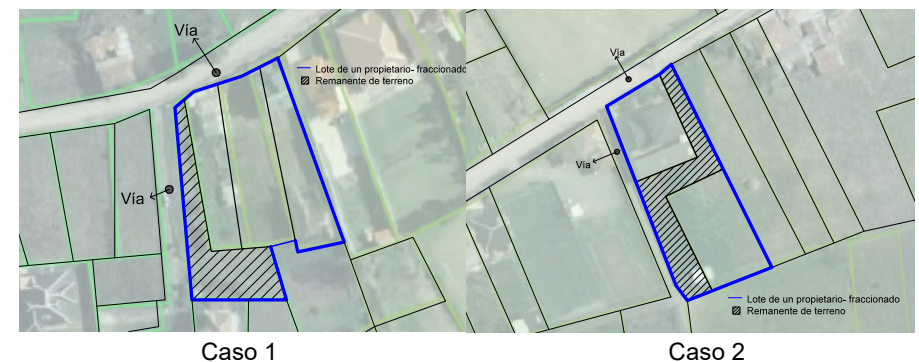
Caso 1

En este caso se distingue el fraccionamiento en torno a una vía, donde se intenta adquirir el predio por el fácil acceso a servicios básicos.

Caso 2

En el caso 2 se puede evidenciar como un terreno de grandes dimensiones queda fraccionado de una manera irregular y si el caso es continuar con el fraccionamiento se verifica que las dimensiones del remanente de suelo será mínima, en consecuencia la unidad productiva familiar no será la mínima establecida.

Gráfico 1.2: Caso 1 y 2 de fraccionamiento de suelo en áreas rurales



Fuente: Informe técnico Pericial. Unidad Judicial Civil de Cuenca (2018).

Elaboración: Propio. (2018).



Caso 3

El fraccionamiento que se produce en este predio es de forma irregular y se da de esta manera por la fácil accesibilidad desde una vía. Al momento de una venta de otra fracción regular del terreno se puede observar que existe un remanente, la cual es el área sobrante de pequeñas dimensiones que no tendrá condiciones para la actividad agrícola debido a que es necesario una cierta área establecida para poder determinarla como productiva.

Gráfico 1.3: Caso 3 de fraccionamiento de suelo en áreas rurales



Caso 3

Fuente: Informe técnico Pericial. Unidad Judicial Civil de Cuenca

Elaboración: Propio (2018).



1.2.3 LA FUNCIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL DE LA PROPIEDAD EN LA REGULARIZACIÓN DEL SUELO RURAL

“La tierra, para algunos una simple propiedad; un lugar indispensable al que llaman hogar, para nuestros compatriotas indígenas; la tierra, parte de la Pacha Mama, la cual es vital para la existencia del ser humano, para los ecologistas, un sitio de hermosas maravillas que lastimosamente cada vez el hombre contamina, para ciertos tratadistas del Derecho la tierra es el primer factor productivo de la Economía; ya sean éstas tierras agrícolas, tierras urbanizadas, los recursos mineros y los recursos naturales que hay en ella” (Muñoz et al, 2010, pg.14).

A. El derecho a la tierra y a la ruralidad

El dominio cobra igual importancia tanto en áreas urbanas como en rurales, por lo que es necesario reformas agrarias que reconozcan el derecho a la tierra de los campesinos, ya que esto va de la mano con los derechos humanos.

El derecho a la tierra está vinculado particularmente a la soberanía alimentaria, y esta a su vez conforma uno de los aspectos para cumplir los derechos del Buen Vivir, los cuales se estructura en ocho componentes, de los cuales en la sección

primera de la Constitución se menciona a la alimentación como un derecho de la población, así como la salud, el medio ambiente saludable, la vivienda, entre otros; son esenciales para la subsistencia, por ser considerado un derecho para que los asentamientos humanos se desarrollen de manera eficiente. Sin embargo, si se continúa con las apropiaciones ilegales, el irrespeto al medio ambiente, fraccionamientos de los latifundios se deberían implementar reformas agrarias que permitan un disfrute del derecho a la tierra.

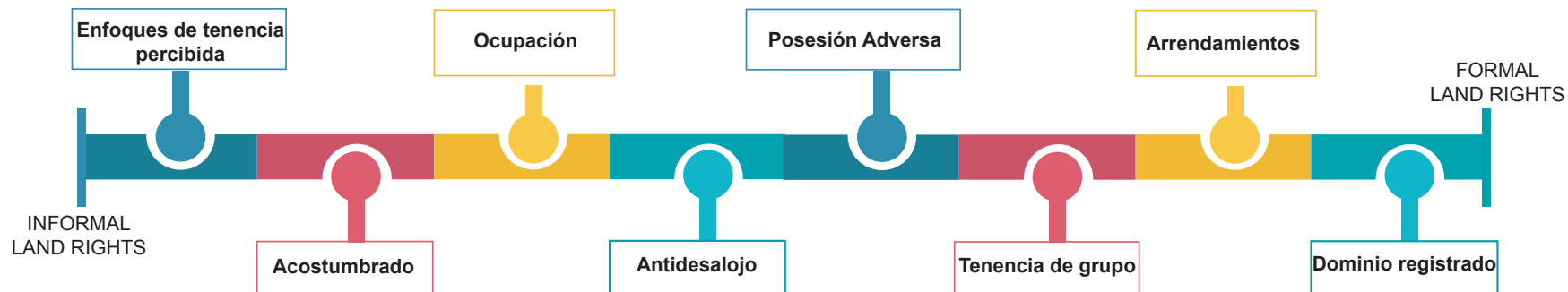
A partir de el derecho de acceso a la tierra, la población sigue un proceso para apropiación de la misma, donde en el gráfico 1.4 se puede observar que a partir de una posesión informal de tierra, un propietario puede pasar a tener un derecho formal sobre la misma siempre y cuando un lote esté clasificado como un bien mostrenco.

B. Función social y ambiental, un componente para la legalización de tierras en áreas rurales

La lucha por la función social de la tierra (la preferencia de un interés común sobre la propiedad privada) y la seguridad de la tenencia se encuentran en el centro de los requerimientos campesinos, al igual que un ambiente saludable. Según la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, se define como adjudicación de un predio a la transferencia y titulación



Gráfico 1.4: Proceso de derecho continuo de formalización de tierras en las áreas rurales



Fuente: Christiaan Lemmen, ITC, Clarissa Augustinus, UN-Habitat, and Peter van Oosterom, Delft University of Technology, The Netherlands. 2009.

Elaboración: Propio (2018).

del dominio de un predio a favor de una persona sea esta natural o jurídica, siempre y cuando haya estado en posesión de tierra rural. Sin embargo, para que una persona pueda adquirir un predio debe cumplir con la función social y ambiental de la propiedad rural, para esto las personas naturales o jurídicas adjudicatarias de tierras rurales estatales quedan sujetas a las siguientes condiciones.

- Los propietarios de los predios mantienen una producción sostenible y sustentable para garantizar la soberanía alimentaria.
- El fortalecimiento de las capacidades de producción, agro industria y exportación agropecuaria

Para poder cumplir con este mecanismo de adjudicación según el Artículo 31 referido a la política agraria, “*corresponde al Estado por intermedio de la Función Ejecutiva, dirigir la política agraria de adjudicación, redistribución, uso y acceso equitativo a tierras rurales, así como controlar el cumplimiento de la función social y la función ambiental*” (Asamblea Nacional.d, 2016). De esta manera se manifiesta en el Artículo 282 de la Constitución de la República en cuanto a la soberanía alimentaria, que el Estado normará el uso y acceso a la tierra, la cual deberá cumplir la función social y ambiental. Asimismo, el fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo



los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, una vez que se otorga una adjudicación de terreno al usuario, posteriormente este procede a realizar intervenciones en dicho territorio. A pesar de que no se pueden regularizar ni controlar todas las actividades ni intervenciones que sufre un territorio, el Estado ha realizado un buen intento de regular estas actividades a través de varias figuras legislativas como lo es la Constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, entre otras, con el fin de que se conserve las aptitudes ambientales de cada sector. A partir de esto, la legislación nacional define la función social y ambiental de la tierra, de manera que se pueda utilizar el territorio de manera eficiente sin dañar ni afectar sus aptitudes naturales.

“A su vez estos términos guardan relación con el desarrollo sostenible, que incorpora como una forma de controlar el impacto ambiental mediante el Derecho Ambiental que regula el uso y manejo de los recursos naturales y la protección al ambiente, no solo respecto a las generaciones existentes, sino también en referencia a las generaciones futuras, como ya había establecido antes, al Derecho le preocupa no sólo el ser humano de ahora, sino también por aquellos que se espera que existan para la propia conservación de la especie humana” (Muñoz et al, 2010, pg.23).

C. Condiciones para poder cumplir la función social y ambiental del suelo rural en Ecuador, según la legislación nacional

Primeramente, se define a la función social y ambiental como un mecanismo donde se busca regular la propiedad privada, de manera que todas las personas tengan un acceso equitativo a la tierra para fines productivos de manera que garantice la soberanía alimentaria tomando en cuenta la conservación el mantenimiento de la fertilidad de los terrenos, además de que genere empleo para la población. Por esta razón, para cumplir la función social y ambiental de la tierra se debe cumplir las condiciones según la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 11 y 12.

En conjunto se establecen multas al momento de no aprovechar la tierra productivamente e incumpliendo las funciones social y ambiental, sería una de las causales de la expropiación de las tierras rurales privadas de oficio. El derecho a la propiedad tiene que cumplir los requisitos para un buen vivir, debido a que debe existir una relación equilibrada entre la naturaleza y el ser humano. Según la Constitución, esta armonía se debe dar mediante el ejercicio de los derechos y desde una economía social/solidaria.



A través de esto, el buen vivir se define como el habitar en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado según la Constitución, por lo tanto, el derecho a la propiedad es una forma de contemplar los intereses públicos para aprender a conllevar una buena relación con la naturaleza, ya que, es parte vital del entorno, además se cambia el modo de vida en el que se considera una economía solidaria poniendo como primera instancia a la vida contemplando la convivencia equilibrada y armónica con la naturaleza. Siempre tomando en cuenta el ejercicio a los derechos para generar el buen vivir que se presenta en la gran mayoría de artículos de la Constitución.

El proceso de titularización de una propiedad rural varía de acuerdo con la figura o método jurídico que se utilice, además este difiere del estado en el que se encuentre una propiedad. Por un lado, la titularización de predios rurales que no cuentan con escrituras previamente notariadas y registradas en el Registro de la Propiedad. Por otro lado, las propiedades que cuentan con escrituras de la propiedad y desean realizar alguna acción de venta con dichos predios.



1.3 FORMAS DE LEGALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN LAS ÁREAS RURALES

1.3.1 INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCESOS DE TITULARIZACIÓN DE PREDIOS RURALES

Como se mencionó anteriormente, los procesos de titularización varían, por lo tanto, en estos procesos intervienen varias instituciones de las cuales cada una cumple su función. Las instituciones que intervienen son: El Consejo de la Judicatura, Registro de la Propiedad, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria.

A. Consejo de la Judicatura

El Consejo de la Judicatura, es el órgano administrativo y de gobierno de la función judicial, el cual se centra en la administración, vigilancia y disciplina para ejercer los actos de justicia nacional. En el Artículo 181 de la Constitución declara que debe definir y ejecutar políticas para el mejoramiento del sistema judicial. Sin embargo, no tiene facultades para intervenir en las decisiones de los jueces, ni cómo deben realizar los procesos.

En el juicio de titularización interviene los jueces del Consejo de la Judicatura cuando existe una demanda de Prescripción Extraordinaria de Dominio, debido a que una persona natural

está requiriendo la posesión de un bien inmueble que tiene una escritura. En el proceso de la demanda, el juez solicita pruebas de que está en posesión de una propiedad de manera pacífica durante 15 años, según lo que establece el Código Civil en el título XL: De la Prescripción, donde se describe el proceso y los requisitos para una sentencia positiva. Durante el procedimiento de la demanda, el juez realiza a los Gobiernos Autónomos Descentralizados una petición de las características y limitaciones del predio que se está prescribiendo. Si se utilizase esta figura jurídica como un medio para obtener una partición judicial como lo indica el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización –COOTAD-, Artículo 473, se observa que, si este no se encuentra aprobado por el Consejo Municipal, esta acción se anula.

Como se mencionó anteriormente, el COOTAD establece claramente que las Municipalidades tienen parte en las decisiones judiciales como entidad pública que tiene la competencia de control y gestión del suelo rural. Sin embargo, actualmente las municipalidades no tienen conocimiento alguno sobre los casos de particiones judiciales.



B. Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria

El Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG- está designado como la Entidad Agraria Nacional, la cual tiene como función velar por el sector agropecuario, la soberanía alimenticia y el aprovechamiento productivo de la tierra. En cuanto a la posesión de la tierra rural, la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales, artículo 4 determina que la Entidad Agraria Nacional debe ejercer su rectoría, obviamente solo en el aspecto agropecuario, por lo que no podrá realizar planes ni establecer superficie de lotes mínimos. Sin embargo, en la ley mencionada anteriormente, artículo 9 declara explícitamente que dentro de los lineamientos de la política agraria se encuentra la titularización y regulación de la tierra rural. Esto se afianza en los Artículos 65 y 70, donde se aclara que la Entidad Agraria Nacional tiene la potestad de titularizar los predios rurales que no están regulados. Sin embargo, al cederle esta competencia a la Entidad Agraria, se está atentando contra las competencias asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales por la Constitución.

Entre los requisitos que se deben presentar para titularizar una propiedad, se debe presentar una declaración juramentada, donde los notarios juegan un papel importante ya que afianzan el hecho de posesión ininterrumpida de un bien inmueble sin verificarlo, de manera que si existiera algún inconveniente con

otro posesionario, la Entidad Agraria Nacional no tiene relación con dicho problema y se lo soluciona únicamente entre las partes.

C. Registro de la Propiedad

El Registro de la Propiedad es una entidad pública dedicada a realizar la publicidad oficial de la situación jurídica de los bienes inmuebles. Este organismo proporciona seguridad jurídica al tráfico inmobiliario y protege al propietario que está inscrito. Asimismo, como cualquier entidad pública, existen leyes que regulan su administración y funcionamiento. La Constitución, en el Artículo 265, determina que el Registro de la Propiedad debe ser administrado de manera concurrente con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y el Ejecutivo. Por otro lado, la Ley Nacional del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, en los antecedentes menciona que de acuerdo al Decreto Ejecutivo No. 1616, se establece en el punto 4 que por motivo de mejoramiento del catastro y de la prestación de asistencia técnica a los municipios, se debe unificar los datos del Registro de la Propiedad con los catastros Municipales. Asimismo, en la ley mencionada anteriormente, en el Artículo 19, se vuelve a recalcar la importancia del funcionamiento del Registro de Propiedad administrado por los Municipios y el Ejecutivo.



Sin embargo, actualmente la realidad de esta vinculación es nula, debido a que las dos instituciones trabajan totalmente independientes, sin ningún tipo de correlación en los datos de cada uno. Por tal motivo, el sistema de información se encuentra desactualizado, al igual que el catastro.

D. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y Metropolitano

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son los organismos que regulan y controlan el territorio cantonal. Tal como las otras entidades públicas, existen leyes que lo regulan. La Constitución que representa la mayor autoridad legislativa en el Ecuador, estipula que tienen la competencia del desarrollo territorial cantonal, además de ejercer el control sobre “*el uso y ocupación del suelo urbano y rural*” (Asamblea Nacional.a, 2008). Asimismo, en el “Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización” (N°303, 2010) y la “*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y gestión del Suelo*” (Asamblea Nacional.b, 2016) reitera la competencia de planificar el territorio rural.

A pesar de tener tantas leyes que estipulan cómo se gestiona el suelo rural, cada institución que participa en la titularización

de propiedades rurales maneja su propia base de datos con información duplicada y desactualiza los catastros cantonales, por lo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados trabajan con datos erróneos que les impiden controlar correctamente el territorio rural.



1.3.2 TITULARIZACIÓN DE PREDIOS RURALES QUE NO CUENTAN CON ESCRITURAS

Para los predios rurales que no cuentan con escrituras, los propietarios realizan la titularización de terrenos a través de la Entidad Agraria Nacional, que este caso es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) mediante la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria. Para la aprobación y titularización del terreno debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Declaración juramentada en que la indique lo siguiente: “Que es legalmente capaz, que se encuentre en posesión del predio de manera pacífica, ininterrumpida, con ánimo de señor y dueño por..... Años (tiempo de posesión). Que no tenga conflictos de tierras con sus colindantes o con terceros”.

Que no haya sido declarado mediante sentencia ejecutoria culpable del delito de ocupación, uso ilegal o tráfico de tierras conforme el artículo 201 del Código Orgánico Integral Penal.

No haber sido adjudicatorio de tierras del Estado en superficies mayores a la Unidad Productiva Familiar.

Que asume la responsabilidad directa en la ejecución del plan de manejo productivo.

Que el predio sea baldío, es decir, carece de título de propiedad.

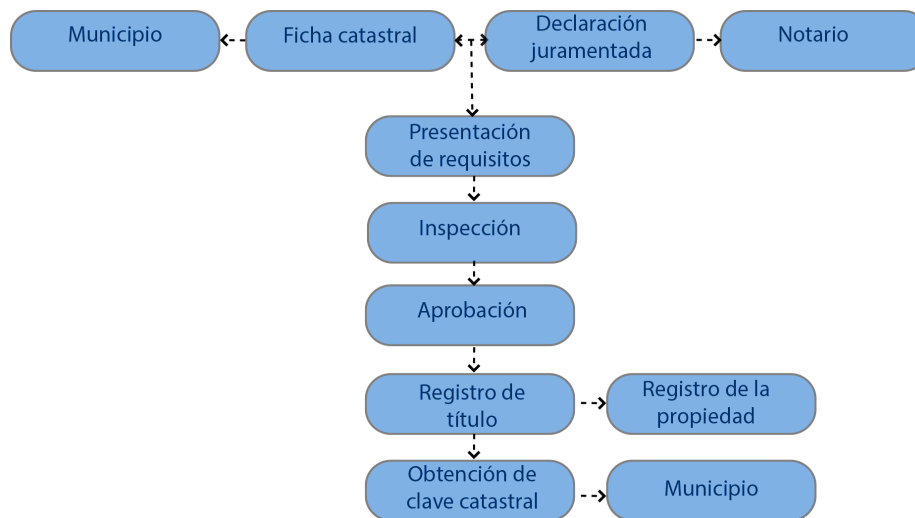
Cómo y a quién adquirió el predio y hace cuanto tiempo. (compra.... Donación.....Herencia.... Etc.)

Que acepta el compromiso de pagar el valor de la tierra en los plazos y formas establecidos en la providencia de adjudicación.

- Certificado otorgado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en el cual se acredite que el predio es rústico.
- Copia fotostática legible de la cédula de ciudadanía y certificado de votación actualizado. Los extranjeros deben presentar pasaporte, visa y cédula de identidad.
- Levantamiento planimétrico debidamente georreferenciado del predio más digital (tres levantamientos planimétricos, por lo menos un original).
- Certificado de no afección otorgado por el Ministerio de Ambiente.
- Número de teléfono y correo electrónico.



Gráfico 1.5: Titularización de predios rurales que no cuentan con escrituras



Fuente: A partir de información proporcionada por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (2018).
Elaboración: Propio (2018).

Aunque todos estos requisitos son un requerimiento para la obtención del título de la propiedad, el Municipio debe emitir una ficha catastral previa, donde indique que el predio está ubicado en el área rural. Asimismo, la declaración juramentada debe estar respectivamente notariada, de manera que, si ocurre algún problema, la Entidad Agraria Nacional no tiene responsabilidad alguna.

Como se determina en el Artículo de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, la Autoridad Agraria Nacional tiene la competencia de titularizar propiedades ubicadas en el área rural, por lo que, para emitir los títulos de propiedad deben regirse en la Unidad Productiva familiar Agropecuaria (Artículo 75 Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales) establecida por la misma entidad, además de que el predio cumpla con la función ambiental y social mencionada anteriormente. Sin embargo, en ninguno de los requisitos establecidos por la Subsecretaría menciona que debe cumplir las áreas mínimas establecidas por la Municipalidad en los Planes de Ordenamiento Territorial (Artículo 44, Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales) o la Autoridad Agraria Nacional.

El procedimiento para la titularización de predios rurales a través de este medio, es primeramente la obtención de la ficha catastral emitido por la Municipalidad como parte de los requisitos. Luego, la entrega de la carpeta con todos los requisitos descritos



anteriormente, donde los técnicos, deben verificar todos los datos colocados en la documentación entregada. Una vez que se haya aprobado la documentación, se lleva al Registro de la Propiedad para legalizar públicamente la titularización de la propiedad. Finalmente, se procede a enviar toda la documentación al Municipio para la actualización del catastro para fines tributarios (ver gráfico 1.5).

Tabla 1.1: Definiciones de las naturalezas del contrato que influyen en el fraccionamiento de suelo en las áreas rurales.

NATURALEZA DEL CONTRATO	DEFINICIÓN
Donación	Acto jurídico entre vivos por el cual una persona (donante) transfiere a otra (donatario) gratuitamente el dominio sobre una cosa y el donatario acepta.
Testamento	Acto jurídico unilateral por el que una persona, el testador, declara sus últimas voluntades y dispone de sus bienes para después de su muerte.
Compraventa	Contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a entregar una cosa determinada y el otro a pagar por ella un precio cierto, en dinero o signo que lo represente. Es un contrato consensual, bilateral, oneroso, generalmente conmutativo, y sirve para transmitir el dominio.
Partición	Operación que pone fin a una indivisión, sustituyendo a los derechos indivisos sobre el conjunto de los bienes una pluralidad de derechos privativos sobre bienes determinados.
Adjudicación	Declaración de que algo concreto pertenece a una persona. Asignación y entrega de un conjunto de bienes a las personas que les corresponder, según ley, testamento o convenio.
Dación en pago	Constituye una forma especial de pago por la cual el deudor, sin realizar la prestación convenida, lleva a cabo otra distinta en concepto de pago y que es aceptada por el acreedor.
Acuerdo	Coincidencia de las voluntades con miras a producir el efecto de derecho intentado por las partes: contrato, matrimonio, divorcio por consentimiento mutuo,
Prescripción Extraordinaria de Dominio	Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

Fuente: Enciclopedia Jurídica (2018).

Elaboración: Propio (2018).



1.3.3 TITULARIZACIÓN DE FRACCIONAMIENTOS PARA PREDIOS RURALES QUE CUENTAN CON ESCRITURAS

Como se mencionó anteriormente, en el caso de que los predios tengan una escritura ya registrada previamente el proceso de titularización de un predio fraccionado es diferente al anterior, por lo que se suelen utilizar algunas figuras jurídicas para lograr el fraccionamiento, tales como: la donación, testamento, compraventa, Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio, partición, adjudicación, dación en pago, Acuerdo, entre otros (ver tabla 1.1)

Sin embargo, en esta investigación se analizará únicamente la Prescripción Extraordinaria de Dominio debido a que se parte de la hipótesis de que esta figura es una manera de evadir obligaciones tributarias que enfrentan los propietarios al momento de realizar subdivisiones a un predio, como lo establece la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo” (Asamblea Nacional.b, 2016) en el Artículo 424, donde se establecen los porcentajes de terreno que deben ceder a la Municipalidad con el fin de que se conviertan en áreas comunales, de recreación o áreas verdes.

La prescripción Extraordinaria Adquisitiva de Dominio

Para obtener el dominio de un predio en Ecuador se hace el uso de esta figura jurídica que se utiliza mediante demanda, con el fin de “*adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas o no haberse ejercido dichas acciones y derechos ajenos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales*” (Asamblea Nacional.e, 2008, art.2392). Por lo que, al ser un método totalmente legal, los abogados y arquitectos, específicamente peritos del Consejo Judicial, utilizan este medio como una manera de fraccionar el suelo.

Primeramente, para entender como se utiliza esta figura jurídica, se debe definir el dominio, el cual, en el Código Civil, Artículo 599 describe como “*un derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social*” (Asamblea Nacional.e, 2008). Como se describió anteriormente, cuando se refiere al dominio, se está hablando de la propiedad o un inmueble que tiene un propietario en particular que este inscrito en el Registro de la Propiedad. Por consiguiente, la prescripción es una acción de demanda en contra el propietario de terreno que se encuentra inscrito en el Registro de la Propiedad.



La prescripción de propiedades se desglosa en dos tipos, la adquisitiva o extintiva, donde, al momento de demandar, se convierte en adquisitiva para el demandante debido a que adquiere derechos sobre un dominio, sin embargo, para el demandado se vuelve extintiva debido a que se eliminan los derechos sobre ese dominio. Por otro lado, existe también la posibilidad de que exista la prescripción ordinaria y extraordinaria, el cual, va a diferir la una de la otra con respecto al tiempo de posesión y la cuantía del bien. Se refiere a ordinaria cuando una persona se encuentra en posesión de un inmueble durante 5 años y sobrepasa los \$ 5 000 dólares americanos, por otro lado, es extraordinaria cuando la posesión de un predio supera los 15 años. Por tal motivo, esta investigación se enfoca en la Prescripción Extraordinaria Adquisitiva de Dominio, debido a que es más efectivo obtener una titulación por la posesión de una propiedad mientras más cantidad de tiempo un individuo haya permanecido en ella.

Para incurrir en una demanda de Prescripción Extraordinaria de Dominio, se debe actuar de buena fe, y el demandante debe alegar la causa, de manera que el juez no puede declararla de oficio. Esta demanda se da cuando se tiene problemas para parcelar un lote, este proceso se da de la siguiente manera: un comprador demanda al dueño, que se convierte en la persona demanda y, al momento de plantear una acción siempre hay una contestación, resistir o no resistir, si se resiste quiere

decir que propone oposición, si no lo hace existe una figura de allanamiento que implica que acepta todos los argumentos de la persona que demanda, después se ejecuta una sentencia el juez manda a una protocolización que implica tener copias certificadas de la sentencia y dirigirse a una notaría para que se pase a escritura pública y sea inscrita en el registro de la propiedad. Este procedimiento tarda aproximadamente de 10 a 12 semanas según el caso.

Pero, en caso de que se actuara de otra manera, el juez puede proceder penalmente de acuerdo con lo establecido en el COOTAD, artículo 477 *“el fraccionamiento con fines comerciales sin contar con la autorización de la respectiva autoridad (...) por concepto de comercialización de este, incurrirá en delito de estafa tipificado en el Código Penal”* (Asamblea Nacional.c, 2010). Esto ocasionaría el pago de indemnizaciones de daños y perjuicios en contra del actor.

Asimismo, se debe tomar en cuenta si se tiene el nombre del propietario, ya que, en las áreas rurales, en caso de que no tengan dueño, este pasa a ser un bien mostrenco¹ y se demanda a la Municipalidad, caso contrario, al propietario del bien inmueble.

1. “-Bienes que, al encontrarse abandonados y carecer de dueño conocido, pasan a ser del estado-”

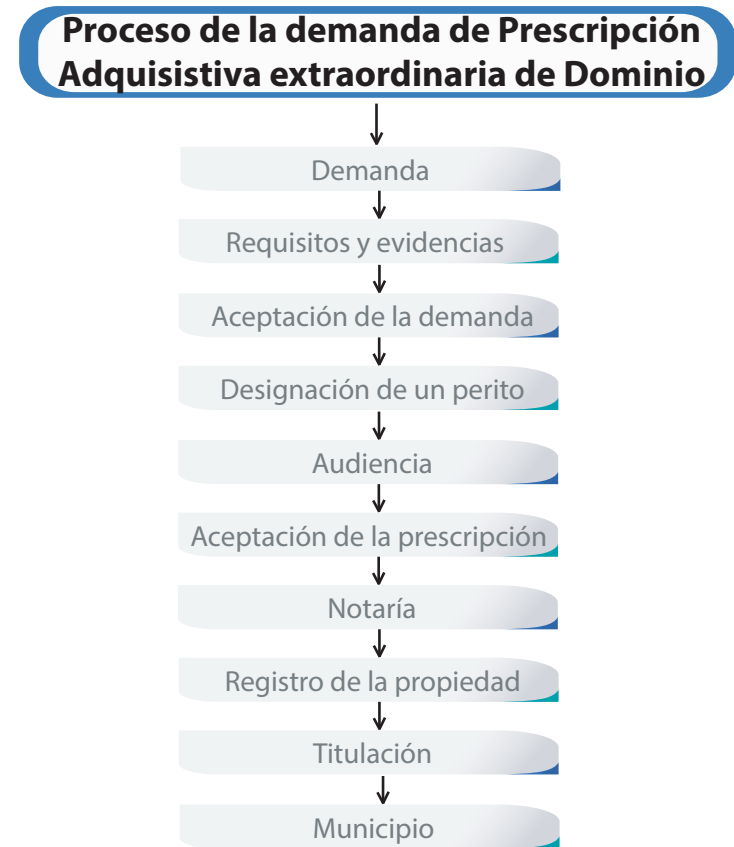


Como se mencionó anteriormente, al ser la prescripción un procedimiento judicial entre dos actores se rige en base a cuatro elementos, los cuales son: la prescriptibilidad de la cosa, la posesión, el tiempo y que la acción esté dirigida en contra del propietario que esté inscrito en el Registro de la Propiedad.

La prescriptibilidad de la cosa se refiere al estado de prescriptible (anteriormente se describe el significado de prescripción) de un inmueble según la ley, donde favorece este carácter a los bienes corporales y los derechos reales no exceptuados. En cuanto a la posesión, se deben considerar dos factores: el material o corpus y el psicológico o animus. Asimismo, se establece que una persona se puede posicionar como dueño una vez que tenga un rango de tiempo de más de 15 años de utilización del terreno. Por último, que la demanda esté dirigida en contra de quien conste en el Registro de la Propiedad como titular del dominio.

El proceso en el que se presenta estos tipos de demandas se los observa en el gráfico 1.6. Como se explica en el gráfico, el Municipio forma parte del proceso judicial, sin embargo, de acuerdo con las encuestas realizadas a los funcionarios del Consejo Judicial, los técnicos no se presentan a las auditorias ni envían informes que ayuden al juez a tomar una decisión acertada para no afectar el territorio.

Gráfico 1.6: Proceso de la demanda de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio



Fuente: A partir de Consejo de la Judicatura, (2018).

Elaboración: Propio (2018).



Por otro lado, una vez aprobado la demanda de prescripción, se procede a la inscripción del nuevo título de propiedad en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, según el artículo 472 del COOTAD, “(...) *para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos*” (Asamblea Nacional.c, 2010), por lo que en cada paso de titulación se le debe informar al Municipio sobre lo que se está queriendo hacer en el territorio. Sin embargo, todas las instituciones públicas trabajan de manera separada, esto afecta directamente a la planificación debido a que se incumplen las normas establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial.



1.4 LA GESTIÓN DEL SUELO RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

La política pública es la parte neurálgica de un observatorio, debido a que para la creación de este se debe conocer a cabalidad cual es la política a observar, se considera que las *“políticas públicas son acciones del gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos”* (Franco, 2014).

Según la CEPAL una política pública es un *“plan para alcanzar un objetivo de interés público”* (Winchester, 2011, pg.5). Sin embargo, una posible referencia para definir objetivos en la planificación territorial de un país es a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y posteriormente la nueva Agenda Urbana Habitat III, ya que establece principios para la planificación del territorio mediante cinco pilares fundamentales, tales como: *“políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local”* (Organización de Naciones Unidas, 2016, pg.iv).

Aunque las Naciones Unidas hayan desarrollado estos principios para la planificación territorial en un país, hay que tomar en cuenta que cada territorio es diferente, así como la coordinación y administración de las entidades públicas. El sistema de gobierno en Ecuador se dividen en cinco poderes, de los cuales ejercen varias funciones dentro del estado. Por otro lado, dentro de este sistema existe su propia organización territorial,

donde se describe los diferentes niveles de gobierno para cada circunscripción territorial, esto permite que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales regulan el uso y ocupación del suelo rural, el cual se debería complementar con el Registro de la Propiedad y el Consejo Judicial, que apoyan en el monitoreo para el cumplimiento jurídico y formal como tal para la posesión de un terreno. Sin embargo, la mala comunicación entre estas instituciones públicas genera descoordinación y desactualización de la información territorial, entre ellos los catastros en los Municipios. Esto imposibilitan la respectiva planificación para la gestión y control respectivo en el territorio, además la especulación y negociación de tierras rurales impide y desvía el cumplimiento con la función social y ambiental del suelo, producido por el fraccionamiento de suelo en las áreas rurales.



1.4.1 PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO RURAL. OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y AGENDA 2030.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se aprobaron en septiembre del 2015 y están conformados por 17 objetivos que retoman temáticas actuales, como la reducción de la pobreza en todas sus expresiones, conservación del medio ambiente y aprovechamiento energético, a partir de esto se plantean soluciones con miras hacia el “*desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación*” (Organización de Naciones Unidas, 2016). De los objetivos que se plantean en este instrumento, el objetivo dos² hace mención de las áreas rurales como un banco de alimentos para las futuras generaciones, por lo que en la meta 2.a impulsa a utilizar estas áreas para la producción agropecuaria.

A partir de esto, la Agenda Urbana plantea “*reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible...y proteger el medio ambiente*”. Si bien se observa que tiene como objetivo “*lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades*” (Organización de Naciones Unidas, 2016), es claro que está mayormente direccionado hacia áreas urbanas que tienen más posibilidades de mejorar el estilo de

vida de las personas.

Aunque algunas veces menciona las áreas rústicas, no se enfoca realmente en el fraccionamiento de suelo como problema principal a resolver. Sino que indica resoluciones para factores secundarios que producen este fenómeno, tales como, conservación de ecosistemas, erradicación de la pobreza, desarrollo económico, sostenibilidad del medio ambiente, entre otros.

Asimismo, las resoluciones y compromiso que se toman en la Agenda Urbana responden mayormente para problemas de las áreas urbanas y esto lo acoplan a las zonas rurales. Sin embargo, se debería tomar las zonas rurales como un complemento para el desarrollo de las áreas urbanas. Por lo que, si se desarrollaran políticas y reformas que determinen medios de control para el área rural como el fraccionamiento del suelo, generaría un impacto en el crecimiento de las áreas urbanas, ya que se iría ocupando los predios de manera regulada, además que habría un efecto positivo en las áreas rústicas, como en el desarrollo económico, ambiental y ecológico, etc.

2. “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

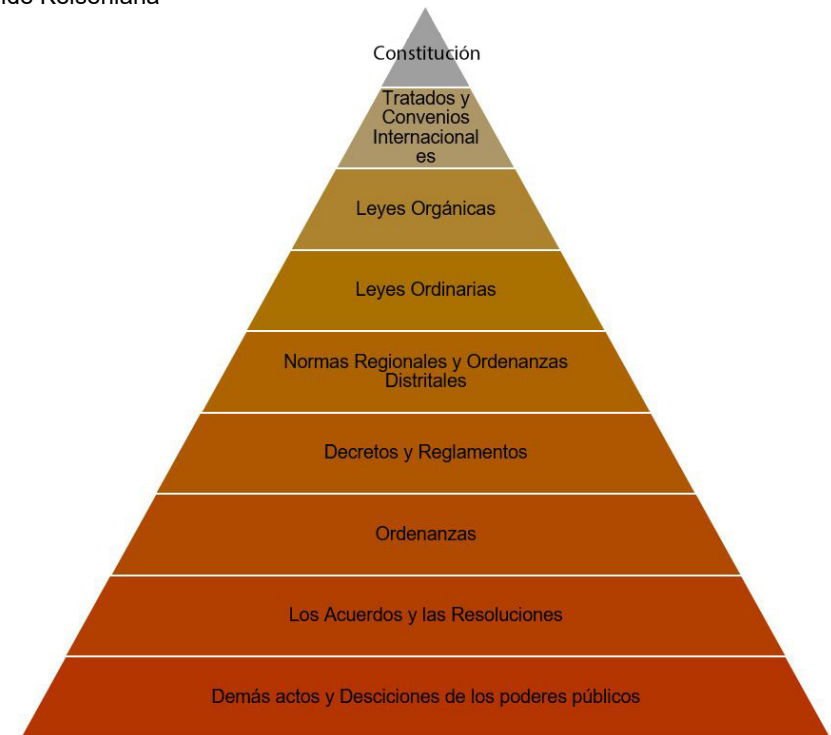


1.4.2 LEGISLACIÓN NACIONAL Y PLANES COMO SOPORTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque el Ecuador tenga su propia legislación nacional, no es ajeno a las agendas internacionales, por lo que está vinculado a las Naciones Unidas, Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debido a que tienen puntos en común con el fin de aportar al ordenamiento del territorio y mejoramiento del hábitat en la que residen las personas.

Dentro de la pirámide jerárquica (ver gráfico 1.7) que conforma el ordenamiento jurídico nacional, la Constitución del 2008 establece como se conforma el Estado en cuanto los diferentes niveles de gobierno, tal como lo menciona en el Artículo 238 “(...) *Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales*” (Asamblea Nacional.a, 2008), donde se define que cada uno tiene facultades autonómicas dentro de su jurisdicción territorial. Asimismo, determina las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno para la gestión del territorio, siendo la planificación uno de los pilares fundamentales para para el ordenamiento territorial.

Gráfico 1.7: Pirámide Jerárquica de la legislación vigente en Ecuador según la pirámide Kelseniana



Fuente: A partir de Ordoñez E. Geometría y Derecho: La pirámide Kelseniana y el círculo en el Derecho. 2013.
Elaboración: Propio (2018).



Debido a que el control del territorio es concurrente, la planificación debe partir desde el Gobierno Central, por lo que, en la misma Constitución, en el Artículo 280 recalca que *“El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado (...). Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”*²⁹ (Asamblea Nacional.a, 2008). A partir de este plan se desarrollarán el resto de los planes territoriales en cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como lo establece en el Artículo 241 *“La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”* (Asamblea Nacional.a, 2008).

En Ecuador, durante los dos últimos períodos presidenciales (2013-2021), se han realizado cuatro Planes Nacionales de Desarrollo, sin embargo, los mas conocidos y relevantes son el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir y Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida (ver gráfico 1.8). Los planes comparten similitudes en cuanto a su estructura, debido a que utilizan los diagnósticos para posteriormente configurar las políticas estratégicas para así determinar las metas. Las temáticas que comparten estos planes son la cohesión e inclusión social,

Gráfico 1.8: Planes de Desarrollo Nacional realizado en los últimos dos períodos presidenciales 2007-2017 y 2017-2021.



Fuente y Elaboración: SENPLADES, 2017.



promover la productividad para el crecimiento económico, revalorización de la cultura y garantizar la paz en la nación.

El Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir (2013-2017), además de las temáticas anteriormente mencionadas, tiene mayor incidencia de análisis en cuanto al control y desarrollo del sector rural. Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida (2018-2022), se enfoca mayormente en los derechos de la población desde su nacimiento además de las necesidades de las personas desde el período de gestación. Por tal motivo, se evidencia que el actual Plan Nacional carece de políticas referidas al manejo de la tierra en cuanto a los minifundios, pero también considerar estrategias para el desarrollo de actividades agrícolas.

La legislación que principalmente hace referencia a las áreas rurales son: El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional.c, 2010), el cual delega las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para que regulen el uso, la ocupación y el desarrollo del catastro tanto urbano como rural de cada cantón, así como determinar las competencias del Registro de la Propiedad; además, de establecer los tipos de fraccionamiento existentes y cuales son las debidas sanciones en caso que se

incumpla lo que se designe en la ley.

Por lo que, de manera más desagregada, en el “*capítulo segundo, fraccionamiento de suelos y reestructuración de lotes, sección primera, fraccionamientos agrícolas, en el Artículo 471*” (Asamblea Nacional.c, 2010) establece que bajo ningún criterio se puede fraccionar zonas con vocación agraria debido que estas corresponden a zonas ecológicamente sensibles y podrían atentar a la soberanía alimenticia. Sin embargo, muchos propietarios de terrenos ubicados en áreas rurales hacen uso de figuras jurídicas tales como las particiones judiciales para cumplir su objetivo. En el Artículo 473 determinar que se podrá utilizar la partición judicial siempre y cuando el Concejo Municipal apruebe dicho fraccionamiento. Asimismo, en el Artículo 476 y 477 se advierte que, en caso de realizarse una partición sin autorización respectiva del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, el propietario del terreno incurrirá en delito de estafa en el caso de que sean con fines comerciales, por otro lado, si este no es con fines comerciales, recibirá una multa con un valor equivalente al avalúo del terreno.

La ley Reformativa a la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, toma en cuenta mecanismos para la redistribución de la tierra con el objetivo de fomentar la producción



sostenible y sustentable de los alimentos de la población. En el año 2012 se aprobó la Ley Reformatoria al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, describe las reformas en cuanto a la cesión de suelo para los proyectos de fraccionamiento o lotización dependiendo en donde se encuentren ubicados los predios.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Asamblea Nacional.b, 2016), determina la distribución de suelo para las áreas tanto urbanas y rurales, además de que incorpora algunas herramientas para la distribución equitativa de las cargas y beneficios en cuanto a propiedades e implicaciones de la función social y ambiental de una propiedad, que posteriormente tomará protagonismo para la titularización de la propiedad en el área rural. Así también recalca nuevamente las competencias de regulación y control del territorio rural y el catastro cantonal, y las sanciones correspondientes a las infracciones cometidas en el territorio. Como es el caso establecido en los Artículos 112 y 113, donde el fraccionamiento sin previa autorización se encuentra dentro de las infracciones leves, sin embargo, si este llegara a comercializarse constituye una infracción grave que conlleva a una sanción de cincuenta y cien salarios básicos unificados como lo estipula el Artículo 114 de esta ley.

Una de las figuras jurídicas en las que se pueden apoyar los propietarios de los terrenos para realizar las particiones judiciales anteriormente mencionadas se describen en la Ley Reformatoria al Código Civil, aprobado en el 2015, donde establece la Prescripción Adquisitiva extraordinaria de Dominio como un modo de adquirir las cosas ajenas o extinguir derechos ajenos de una propiedad, de manera que la utilización de esta figura legal apoya las acciones de un propietario para fraccionar un terreno ya que este actúa en un porcentaje o en la totalidad de un terreno.

Aunque en las otras leyes hacen alusión a las áreas rurales, en el 2016, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, la cual define la normativa y manejo de las áreas rústicas de los cantones y aspectos varios en cuanto a estas áreas, tales como la regulación del acceso a la tierra rural a quienes se encuentran en posesión agraria de la misma a través de otorgar seguridad jurídica a cada uno de sus propietarios sobre los derechos de los predios, determina que la Entidad Agraria Nacional en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la competencia de la gestión de estas zonas, además, de la redistribución de la misma con el



fin de salvaguardar la soberanía alimentaria, la productividad e impulsar un ambiente equilibrado con la naturaleza.

La ley anteriormente mencionada vela por el cumplimiento de los objetivos referidos a mantener la integridad de las áreas rurales. A pesar de esto, se puede observar que existen algunas incongruencias con otras leyes como lo es con el Código Orgánico de Ordenamiento Territorio Autonomía y Descentralización, en cuanto a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales debido que en la Ley de Tierras les otorga la potestad de legalizar y regular las propiedades rurales que no posean escrituras debidamente registradas a la Entidad Agraria Nacional, dejando de lado la autoridad para la gestión de estas zonas como son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

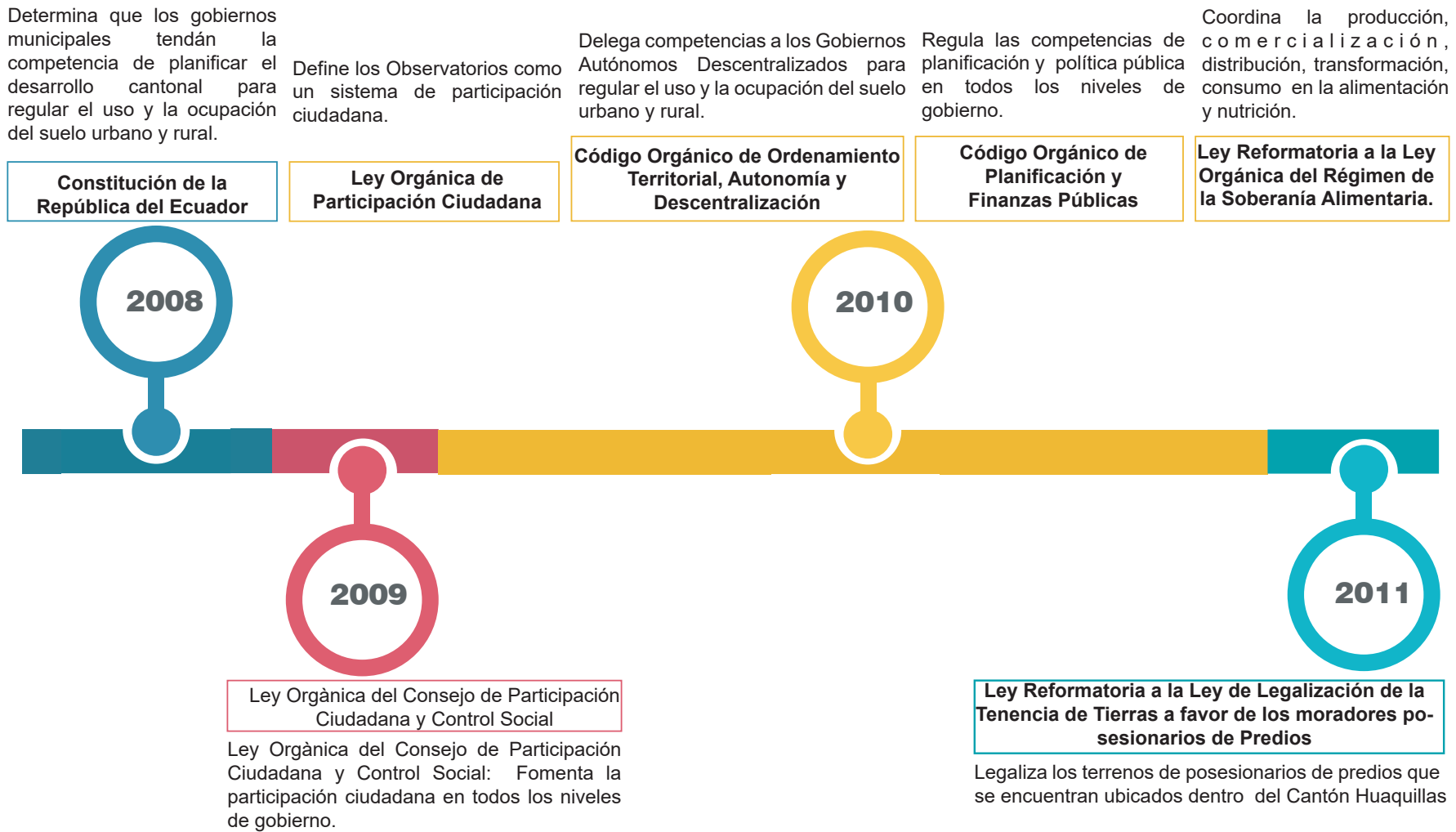
Al enfocarse esta investigación en el territorio rural, el mayor problema que se enfrenta es la irregularidad en cuanto a la forma de adquisición de las propiedades, debido a esto, se estableció la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, donde tiene por objeto normar el uso y acceso de la tierra rural con el propósito de que cumple su función social y ambiental para la que este designada. Por otro lado, en el Artículo 68 y 70, presentan los requisitos para la titularización y adjudicaciones

de propiedades rurales a cargo de la Autoridad Agraria Nacional bajo la rectoría de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tomando en cuenta que estos desarrollen y cumplan con la función social y lineamientos de la política agraria. Sin embargo, en el Artículo 18 y 62 recalcan claramente que no son objetos de partición ni prescripción adquisitiva las tierras rurales que tengan una superficie menor a las Unidades Productivas Agropecuarias y en caso de que esto llegue a ocurrir se anulan los derechos adquiridos a través de estas figuras legales.

Por otro lado, en esta misma ley se determina el objeto de la Autoridad Agraria Nacional, el cual se enfoca en el cumplimiento de la función social, ambiental y la garantía de la soberanía alimentaria, por lo que las superficies establecidas por esta entidad son bastante extensas y muchas veces inalcanzables para los propietarios de los predios. Para contrarrestar esto, el Artículo 109, determina que para la aprobación de fraccionamiento de predios rurales que tengan superficies menores a la Unidad Productiva Familiar, se debe contemplar las áreas establecidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo que en el caso de que no se cumplan dichas superficies, será imposible la adjudicación o aprobación para la titularización de estos predios.



Gráfico 1.9: Línea de tiempo de la legislación existente en Ecuador a partir del 2008 con relación a las áreas rurales y observatorios.



Fuente: A partir de la lista publicada por la Asamblea Nacional y el Ministerio de Agricultura y Ganadería
Elaboración: Propio (2018).



Legaliza en forma masiva la tenencia de la tierra en el territorio nacional, para fomentar el desarrollo agrícola sustentable.

Proyecto de Legalización Masiva de la Tierra a cargo de la Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria.

2012

Realiza reformas en cuanto a la división del suelo para fraccionamiento o lotización.

Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización.

2013

Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los moradores de Predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo

Adjudica y legaliza la tenencia de los terrenos a los poseedores de los predios ubicados dentro de estos cantones.

Plan Nacional del Buen Vivir

Consolida el buen vivir mediante la igualdad y la justicia social, el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus cultura, saberes y modos de vida.

Barrido predial del Sigtierras a cargo del Ministerio de Ganadería, Acuacultura y Pesca

Establece un sistema integrado de administración de la tierra, para garantizar la seguridad de la tenencia y proporcionar información a través de una infraestructura tecnológica de datos para el área rural.

Clasifica el tipo de suelo tanto rural como urbano.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

Regula el acceso a la propiedad de la tierra rural a quienes se encuentran en posesión agraria y establece que los gobiernos municipales ejercerán la competencia sobre el uso y ocupación del suelo del cantón.

Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales

2016

2015

Ley Reformatoria al Código civil

Establece la Prescripción como un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, durante cierto tiempo.



Aunque actualmente no se considere el fraccionamiento de suelo como una política pública nacional, se observa que en las herramientas de planificación vigentes como los planes nacionales y leyes hacen alusión a este fenómeno en varias circunstancias ya que afecta el desarrollo del territorio y mas de las áreas rurales enfocadas hacia la producción agrícola. El fraccionamiento genera un impacto negativo al momento de cumplir los objetivos y metas del desarrollo del buen vivir como lo indica la Constitución en el capítulo segundo, derechos del buen vivir con respecto a ambiente sano y hábitat y vivienda segura y saludable. Por lo que como se mencionó anteriormente, al tener los Gobiernos Autónomos Descentralizados la rectoría sobre sus territorios, estos deben considerar el fraccionamiento de suelo como una política pública a considerar para el control del territorio rural.



2

CAPITULO:

Los Observatorios de Suelo como herramienta para conocer los fenómenos socio-espaciales provocados por el fraccionamiento de suelo

2.1 Antecedentes.

2.2 Análisis y contexto de los observatorios de fenómenos que analizan en comportamiento de suelo

2.3 Experiencias de observatorios urbanos y territoriales de suelo





2.1 ANTECEDENTES

Antiguamente, el término observatorio se relacionaba con la acción de interpretación de los astros, con el fin de contemplar fenómenos y así poder realizar decisiones en cuanto actividades relacionadas con la agricultura y creación de calendarios. Los primeros observatorios astrales se implantaron en el Antiguo Egipto, la India, China, Mesopotamia al igual que en varios asentamientos en América Latina.

A partir de los tradicionales Observatorios mencionados anteriormente, el acto de observación se fue modernizando hasta utilizar equipo tecnológico que le permita visualizar dichos fenómenos de manera más clara. Tales como los Observatorios de París y el Real Observatorio de Greenwich, en los cuales, el manejo de información no se limita a datos o reportes escritos, sino, que realizan mapas meteorológicos temáticos que permitían georreferenciar la problemática a observar, de manera que la presentación de resultados sea lo más legible para cualquier tipo de persona.

Por otro lado, a medida que aparecen nuevas problemáticas, la observación no solo estaba ligada a los astros, el término observatorio y la funcionalidad de este se extendieron hasta formar parte de varias ramas del conocimiento, así tenemos observatorios de seguridad, de movilidad, de medio ambiente, de la mujer, del mercado laboral, de violencia y género, entre otros y se han constituido en una herramienta útil para caracterizar y monitorear

diferentes fenómenos. Sin embargo, tal vez la planificación territorial sea una de las ramas que más problemáticas disponga debido a su complejidad. Por lo que un observatorio de esta categoría más que infraestructura, consiste en una organización dedicada a la recopilación, análisis e interpretación de variables que permitan realizar un seguimiento a la problemática que afrontan los residentes de las áreas rurales, de manera que estos resultados formen parte de una serie de decisiones territoriales para organismos públicos, académicos, entre otras...

Los primeros observatorios de suelo fueron implementados en varios países de Latinoamérica con el fin de fomentar el intercambio de experiencias y conocimiento. Los países que participaron en este nodo fueron México, Colombia, Chile y Ecuador como consecuencia de las experiencias compartidas en Hábitat III, realizado en Quito en el año 2016. La visión de los Observatorios como herramientas para la gestión del suelo se remonta desde la Conferencia de Estambul, Turquía y se le denominó Hábitat II, pero no fue hasta 1998 donde la Agencia ONU Hábitat realiza un esfuerzo en materializar una metodología de indicadores urbanos que sirvieron como bases para que posteriormente se creara el Observatorio Urbano Global a cargo de las Naciones Unidas, el cual se enfocó en dos ejes principales, la vivienda adecuada y el desarrollo de los asentamientos. Hasta el 2017, 53 ciudades latinoamericanas se sumaron a este Observatorio. Aunque estas herramientas son funcionales para todo el territorio,



se pensó primeramente para las zonas urbanas como producto de una civilización con tendencias urbanizadoras. Por lo que el resto del territorio se dejó de lado. En México se realizó un primer intento de vincular Municipios en la tarea de realizar observatorios locales donde se involucra en primera instancia las áreas urbanas y rurales, sin embargo, el resultado final fue únicamente el involucramiento de la población que habita las áreas urbanas.

Por otro lado, en Ecuador existen alrededor de 6 propuestas de observatorios, los cuales se enfocan en varios temas como, el mapa de valor de suelo a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Bucay, Cañar, Ibarra, Loja, Milagro, Portoviejo, Salcedo y Zamora; Observatorio Urbano de Emprendimiento, el cual analiza las tasas de desempleo en las áreas urbanas ubicado en la ciudad de Loja; el Observatorio Urbano y Territorial de Guayaquil a cargo de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil; el Observatorio Urbano de Quito que tiene la finalidad de presentar datos referenciados a la historia y la identidad cultural de la ciudad; finalmente el Observatorio Urbano y Territorial de Tungurahua relacionados con los barrios más vulnerables de las zonas urbanas de sus respectivos cantones.

Como se observa, todos los observatorios mencionados anteriormente, reproducen la estructura establecida por la Organización de Naciones Unidas-HABITAT. Por lo que, a partir de esto, la presente investigación contribuye a la utilización del

observatorio como una herramienta para la gestión del territorio rural sustentada en la legislación nacional. De manera que, involucre información georreferenciada que ayude a valorar cuales son los asentamientos mayormente afectados por el fraccionamiento discriminado del suelo que afecta principalmente a las actividades primarias que se realizan en estas áreas, además de la desvalorización de la población mediante el decrecimiento de probabilidades laborales en la agro producción debido a la disminución de la superficie de lotes que no abastecen ni siquiera para una producción que sustente la alimentación familiar.



2.2 ANÁLISIS Y CONTEXTO DE LOS OBSERVATORIOS QUE ANALIZAN EL COMPORTAMIENTO DEL SUELO

2.2.1 ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA DEFINICIÓN DE OBSERVATORIO DE SUELO

El primer acercamiento para la conformación de un observatorio se establece a partir de un marco teórico sólido y bien estructurado que facilite la identificación de los componentes, variables e indicadores en los cuales se va a posicionar un observatorio.

*“El término observatorio procede de la etimología latina proveniente de *observare*, que significa examinar o estudiar con atención, advertir o darse cuenta de una cosa, hacer notar o señalar, y la definición literal describe un lugar apropiado para hacer observaciones”* (Hullisos, 2006, pg.151), este concepto evoluciona a partir de dos orientaciones. La primera es a partir del *“almacenamiento de información y creación de informes”* (Hullisos, 2006), sin tomar en cuenta opiniones subjetivas externas que influyan en la investigación. La segunda apunta a maneras más participativas que fomenten la comunicación y reflexión entre actores externos participativos, los cuales afectan en los resultados obtenidos.

En el Taller: El observatorio como herramienta para la Gestión de la Información y del Conocimiento define el término observatorio como *“un punto de mira, un enfoque, una atalaya digital desde la cual se observa un objeto o una situación. Al mismo tiempo, se le concibe como un mecanismo de monitoreo de tendencias detectables en su ámbito de observación”* (Ortuño, 2007, pg.3).

Por lo que se lo define como un mecanismo de monitoreo que a través de la recolección de información se pueda establecer escenarios tendenciales para el territorio.

Enjunto (2008), advierte que un observatorio se maneja como *“un organismo creado por un colectivo con el fin de seguir la evolución de un fenómeno, normalmente de carácter social, desde una posición ventajosa”*, de manera que se debe tomar en cuenta los tipos de observatorios, los cuales se dividen de acuerdo al sector de investigación, estos pueden ser: de carácter temático, sectorial, algunos promovidos por la administración, otros por organizaciones sociales o empresas, de cobertura nacional, autonómicos o locales. .

Sin embargo, este trabajo se enfoca en la gestión del territorio, por lo que, la aplicación del término observatorio es enfocado hacia el mismo, donde se convierte en una herramienta clave para la toma de decisiones en la planificación territorial.



El Observatorio Urbano Metropolitano de Cuernavaca establece que un observatorio urbano debe ser *“un instrumento que observa y analiza las transformaciones urbano-morfológicas a lo largo del tiempo con fin de evaluar y monitorear las políticas urbanas de la zona”* (Rodríguez, F., Balcazar et al, 2002). Este se acoge al programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos ONU-HABITAT, donde desarrollan observatorios con el fin de proporcionar conocimiento a través de instrumentos que impulsan una mejora sostenible, tanto así que se realicen análisis e interpretación de indicadores relevantes para la ciudad y el entorno.

Una vez que se ha realizado una búsqueda intensa sobre el concepto de observatorio, se debe conocer los tipos de observatorios. Una de las clasificaciones que se toma en cuenta es la que establece Husillos (2006), el cual se enfoca principalmente en el manejo de la información como lo son:

“Centro de documentación: Es el concepto de origen, desde esta óptica el observatorio es una biblioteca dedicada a una temática específica, su misión se basa en almacenar y clasificar información y documentación.

Centro de análisis de datos: Considera al observatorio como una herramienta de ayuda en la toma de decisiones. Su misión principal es:

- a) recoger, procesar y proporcionar información.*
- b) conocer mejor y comprender la temática en cuestión mediante estudios con la participación de expertos.*

Espacio de información, intercambio y colaboración: Corresponde al concepto actual de observatorio ya que se adapta a las ventajas de las Tecnologías de Información Geográfica (TIC), y su misión es:

- a) recopilar, tratar y difundir la información,*
- b) conocer mejor la temática en cuestión, y*
- c) promover la reflexión y el intercambio del conocimiento en red”* (Rivera, Rubiano, 2016, pg. 5).

Otra clasificación de los Observatorios de territorio la establece Jaime Erazo (2014) en el documento *“Consultoría para el diseño de una propuesta de creación del Observatorio Urbano de Ecuador”*, donde presenta la tipología según el artículo de Humberto Jácome titulado: *“Los Observatorios Eco ciudadanos”*. Hay que tomar en cuenta que para la propuesta se adoptará ciertos elementos de esta tipología, pero no en su totalidad (Ver tabla 2.1).



Sin embargo, para el ámbito territorial se debería vincular los observatorios territoriales a los diferentes niveles de gobierno del Estado establecidos en la Constitución del 2008 (ver gráfico 2.1), con el fin de definir las superficies que se va a intervenir con respecto a las jurisdicciones territoriales, ya que cada uno posee una estructura definida a partir de las competencias exclusivas y concurrentes que cada nivel de gobierno.

Aunque es complejo inducir esta posibilidad, Joan-Anton Sánchez de Juan menciona que la vinculación entre política y territorio es uno de los retos más complicados, sin embargo, la cooperación facilita la integración de los territorios, como se mencionó anteriormente, de manera que existan redes entre instituciones de carácter estatal, regional y local que se ve la necesidad de coordinar las políticas públicas con los territorios como se lo ha realizado con las regiones de la Unión Europea.

Así mismo, en el observatorio nacional de Cuernavaca recalca que *“los Observatorios pueden ser nacionales o subnacionales. El esquema ideal, es una red de Observatorios Urbanos Locales (LUOs) a nivel municipal, que alimente el Observatorio Urbano Metropolitano y contribuya con el Observatorio Urbano Nacional (NUO)”* (Rodriguez, F., Balcazar et al, 2002). Por tal motivo, si se traslada esta posibilidad a la realidad ecuatoriana, deberían existir observatorios nacionales, subnacionales, locales y urbanos, debido a que cada uno se enfoca en las problemáticas de cada tipo de territorio.

Gráfico 2.1: Jerarquización de los observatorios para la gestión del territorio de acuerdo a las jurisdicciones territoriales.



Fuente: A partir de Joan-Anton Sánchez de Juan, 2003.
Elaboración: Propio (2018).



Tabla 2.1: Tipos de observatorios existentes según el énfasis, origen, alcance de cada uno y su respectivo promotor.

TIPOS DE OBSERVATORIOS	ÉNFASIS	ORIGEN	ALCANCE	PROMOTORES
De información	“(…) difusión de noticias o información coyuntural sobre determinado tema” (p. 50)	Gubernamental	Internacional o Supranacional	Gobierno, sector privado e instituciones académicas
De iniciativa	“(…) concepción, diseño, presentación y ejecución de iniciativas, propuestas, soluciones y alternativas (...)” (p.51)	Gubernamental	Nacional	Gobierno
De control	“(…) Observación, crítica, comprobación, fiscalización y denuncia pública (...)” (p.52)	Gubernamental	Nacional	Gobierno
De iniciativa y control	“Suma y equilibra los mencionados de iniciativa y control” (p.53)	Gubernamental	Internacional o Supranacional	Gobierno
Presenciales, virtuales o mixtos	“(…) se elabora una información especializada sobre las novedades vinculadas (...)” a procesos temáticos (p.54)	Gubernamental	Internacional o supranacional	Gobierno, sector privado e instituciones académicas
De aula (enfoque formativo)	“Prevalece la finalidad Didáctico participativa. Funcionan por proyectos en los que se configuran grupos de trabajo o se articulan sistemas en red que permiten la participación de expertos en los diferentes temas objeto de estudio” (p. 55).	Gubernamental	Nacional	Gobierno, sector privado, organizaciones de sociedad civil e instituciones académicas
Resultado	“Prevalece la finalidad Político administrativa. Esencialmente todos los observatorios persiguen resultados concretos, pero en específico [son] los observatorios que se manejan en una esfera estrictamente política (...)” (p. 55-56)	Gubernamental	Nacional	Gobierno, sector privado, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas

Fuente: A partir de Jácome, H., 2006, citado en Escutia, M., 2007:49-56

Elaboración: Propio (2018).



Aunque en esta investigación se tomó conceptos de observatorios urbanos, se adaptaron a la realidad de las áreas rurales ya que presenta problemáticas distintas con realidades y necesidades que no se asemejan a las zonas urbanas, por lo que se entiende al observatorio como un organismo dedicado a la recopilación y análisis de datos con el fin de convertir en información oficial importante, actualizada y georreferenciada que ayude al proceso de toma de decisiones y al control de una política pública rural que mejore la gestión del territorio.

2.2.2 FUNCIONES DE LOS OBSERVATORIOS DE SUELO

Las funciones de un observatorio determinan “*dos propósitos elementales: investigar y revisar; además, describir, caracterizar, evaluar, discutir, cuestionar y sugerir los contenidos que aparecen en el espacio de observación pertinente a su área de interés; e informar a la comunidad los hallazgos que ocurren en ese proceso*” (Prieto, 2003).

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que las funciones de un observatorio varían de acuerdo con el enfoque y los objetivos que vayan a realizar de acuerdo con la política pública a observar.

En el 2006, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 2006) en Caracas, Venezuela realizó el Primer Taller El Observatorio como Herramienta para la Gestión de la Información y del Conocimiento, donde concluye que “*los observatorios están destinados a captar, organizar, evaluar, procesar información para poder difundir conocimientos. Generar información es el compromiso de muchos y distintos actores y no necesariamente la función de un observatorio*” (SELA, 2006).

A pesar de que muchos de los observatorios urbanos existentes se concentran principalmente en la acción de observar y recolectar datos, otros observatorios toman una postura diferente, ya que



proceden con métodos más participativos con la población (ver gráfico 2.2).

Aunque en muchos organismos dejan de lado a la academia, la investigación realizada por María Rosa Cobo (2004) recalca la importancia de integrar a instituciones educativas en la fase investigativa ya que comparten procesos científicos más actualizados y por lo tanto se va a tener mejores resultados en la generación de políticas públicas y obtención de resultados.

Es así como en Argentina, el Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) tuvo una experiencia donde se puede concluir que un observatorio debe tener como funciones *“el concebir un sistema de información en el que se identifique, conceptualicen, cuantifiquen y valoricen todas las variables que englobe la problemática de los observatorios urbanos; así como el aprovechamiento de la información existente, organizarla y sistematizarla, como desarrollar mecanismos para la obtención del mismo; capacidad de monitoreo y promoción de actividades que sean compatible con la eficacia de los recursos de un observatorio”*(Vinci, 2002, pg. 10).

En el caso de esta investigación, al ser un observatorio enfocado principalmente en la problemática que enfrenta las áreas rurales afectadas por las áreas urbanas en cuanto al fraccionamiento de suelo, por lo cual, las funciones que va a desarrollar son

las de recolección de datos, además de generar herramientas visuales a través de un sistema de indicadores que permitan tomar decisiones acertadas para la gestión del territorio.

Para que estas funciones se desarrollen correctamente, se debe tomar en cuenta los aspectos relevantes al momento de constituir la estructura del observatorio, como son las fuentes de los datos, ya que es importante utilizar los registros originales que permitan implementar un sistema de información avalado con bases de datos actualizadas.



Gráfico 2.2: Funciones principales de los observatorios territoriales.



Fuente: A partir de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2006.
Elaboración: Propio (2018).

2.2.3 COMPONENTES DE LOS OBSERVATORIOS DE SUELO

Los componentes de un observatorio configuran la estructura neurálgica del mismo. En el observatorio urbano metropolitano de Cuernavaca destaca que “*un observatorio urbano debe estar integrado por los siguientes componentes: sistema de información geográfica, sistema de indicadores, órgano ciudadano*” (Rodríguez, F., Balcazar et al, 2002).

Otra referencia es el observatorio urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, el cual se estructura en 4 componentes: (ver gráfico 2.3): un sistema de indicadores, estadísticas habitacionales, estudios y publicaciones, y el Geo portal IDE MINVU.

Al comparar los componentes de los dos observatorios, se observa que tienen bastante similitud en el sistema de información geográfica para la generación de indicadores, la introducción de la participación de la ciudadanía como medio de información para la realización de intervenciones, aunque principalmente se enfocan en la información.

A pesar de esto, se observa que el observatorio de Chile es el más completo debido a que cuenta con temas relevantes como la escala de los indicadores ya que estos se desglosan hacia



el alcance nacional, regional y comunal; además que maneja estadísticas periódicas sobre la política en la que indagan y relacionados como la política habitacional, el mercado inmobiliario, además del estado de las viviendas en Chile. Asimismo, las publicaciones y el geo portal presenta mapas que repasan resultados estadísticos con respecto a los indicadores planteados.

Por otro lado, existe una clasificación general de los componentes que podría tener un observatorio. Estos se los obtuvo de la Organización de Estados Americanos, los cuales son los siguientes:

- Componente/proceso de recepción o búsqueda de información
- Componente/proceso de desarrollo y análisis de información
- Componente/proceso de divulgación de la información.

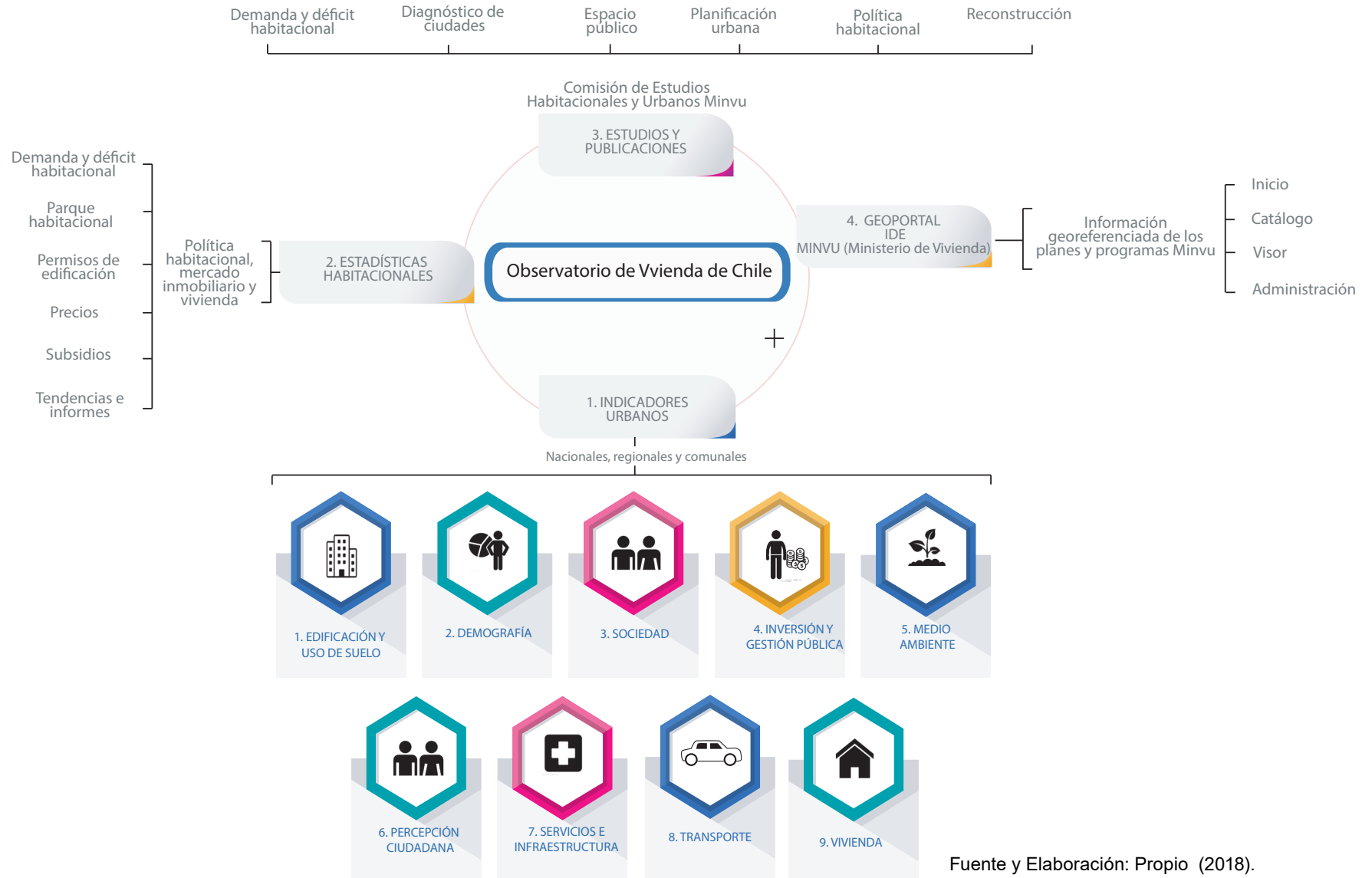
Esta clasificación más que la descripción de los componentes se puede tomar en cuenta como el proceso con el que se debe estructurar el observatorio, el cual a partir de este se formulan los componentes del mismo. Sin embargo, en el presente trabajo se va a desarrollar un primer esquema con los posibles componentes que va a tener el observatorio, de acuerdo con el análisis de los casos de estudios de otros observatorios.

En el caso de esta investigación se pretende integrar todos componentes de variables, representación de información que

será parte de un geo portal, publicaciones de las normativas jurídicas para la política pública de fraccionamiento de suelo en áreas rurales y los instrumentos de planificación vigentes para ir comparando los cambios que han sucedido en ciertos lapsos de tiempo.



Gráfico 2.3: Componentes del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.



Fuente y Elaboración: Propio (2018).



2.2.4 GESTIÓN Y MANEJO DE INFORMACIÓN GEOREFERENCIADA PARA LOS OBSERVATORIOS DE SUELO

Una de las tareas más difíciles al momento de implementar un observatorio es el manejo de información, ya que se debe tener claro algunos aspectos como *“las definiciones conceptuales de las variables que manejan las distintas instituciones que participan o que son fuente de información primaria de los observatorios”*(Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, 2006, pg.20).

Por tal motivo, uno de los componentes principales dentro de un observatorio son los Sistemas de Información (SI), que forma parte del área técnica dentro de un observatorio, los cuales se manejan mediante protocolos de seguridad. El primer protocolo es *“la objetividad, entendida como el manejo honesto e imparcial de las cifras, alejado de la manipulación y distorsión de los datos”* (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, 2006, pg.69). Esto conlleva a que los resultados sean veraces y a su vez sirva con mayor validez para la toma de decisiones en un territorio.

El segundo protocolo corresponde a *“la responsabilidad de la información, la cual se refiere al respeto a la vida privada de las personas”* (Lecannelier, 2007). Esto apoya a la acción de

objetividad ya que al mantener en privado los nombres de los propietarios del territorio, así se evita la aparición de intereses personales a la hora de realizar cualquier acción en el territorio. Para lograr esto, los sistemas de información pueden ser semi-cerrado para proteger la confidencialidad de los actores, por lo que se debe tomar en cuenta que no todo el material de un observatorio es público.

En el caso de los observatorios de fraccionamiento de suelo es importante tener una conexión directa entre las entidades públicas que manejen la información de primera mano como los registros de propiedad, el catastro actualizado de las áreas rurales, los informes de peritaje de terrenos, los registros prediales aprobados por el Municipio; de manera que esta información se contenga en una base de datos que sirva para generar variables que permitan analizar el estado de un territorio.



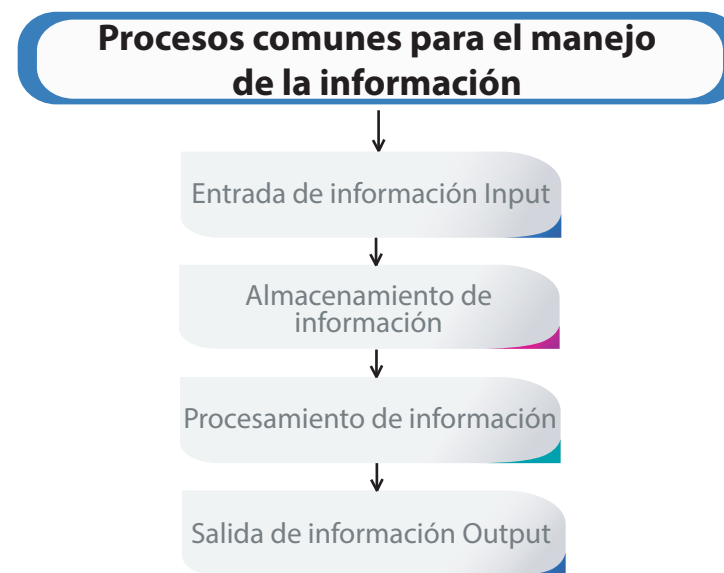
A. Sistema de información para los observatorios de suelo

En el manejo de información existen dos tipos de datos, el levantamiento de campo, mientras que el segundo genera información a partir de los registros originales. El levantamiento de campo tiene dos subclasificaciones, la primera se realiza a través de una recolección por goteo, el cual se basa en archivos producidos por registros de usuarios que se acercan a la institución. Por otro lado, existe la recolección masiva, donde se realiza un levantamiento en campo para la actualización de datos.

Asimismo, el sistema de información a su vez esta conformado por cuatro actividades básicas (ver gráfico 2.4) que están englobadas dentro de un sistema cíclico debido a la constante actualización de información, dependiendo de su procedencia ya que esta puede ser directa o primaria e indirecta o secundaria. En el caso de esta investigación, se toma como información directa a los datos otorgados por la Registraduría de la propiedad, Municipalidad del Cantón Cuenca, el Consejo Judicial y Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria.

Otro componente que se exige dentro de un observatorio, son los Sistemas de Información Geográfica (SIG), el cual destaca el hecho que se utilicen medios gráficos para representar el fenómeno de un territorio. La importancia de utilizar este recurso radica en el análisis y comparación de resultados en distintas

Gráfico 2.4: Procesos comunes para el manejo de la información



Fuente: A partir de Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DH1. (2006)

Elaboración: Propio (2018).



etapas. Por lo que el funcionamiento de esta herramienta identifica aquellas zonas que están afectadas gracias al fraccionamiento, determinar las áreas protegidas que se han dañado, observar si se está utilizando correctamente el suelo mediante la aptitud natural del suelo, reconocer las áreas de expansión urbana, etc. Esto apoya a que los procesos de planificación y gestión del territorio sean mas precisos a la hora de poder identificar las necesidades de un asentamiento.

Por otro lado, un ejemplo de sistema de información para el manejo de datos territoriales y catastros; este se denomina el Land Administration Domain Model (LADM). Este modelo está desarrollado en dos aspectos, el primero se refiere a derechos, responsabilidad y restricciones, mientras que el segundo se enfoca en los componentes geométricos y espaciales que afecta el dominio anterior.

Como lo estipula Ureña, García y Ariza (2010), los objetivos de este modelo son: *“i) evitar el reinventar y re implementar las mismas funcionalidades una y otra vez y así proveer de una base extensible con el fin de desarrollar y mejorar de forma eficiente y efectiva conjuntos de sistemas para administradores del territorio basados en una arquitectura de modelos, ii) permitir a todas las partes que trabajen con el territorio, bien sea en un país o en diferentes países de un vocabulario común que está implícito en el modelo”* (Ureña, et al, 2010, pg.1).

Esta propuesta se estructura en 6 apartados, los cuales son: i) Relación con otras normas, ii) Términos y definiciones, iii) Núcleo de clases de la norma y definiciones, iv) Núcleo de clases de la norma y paquetes, v) clases, vi) Otros aspectos.

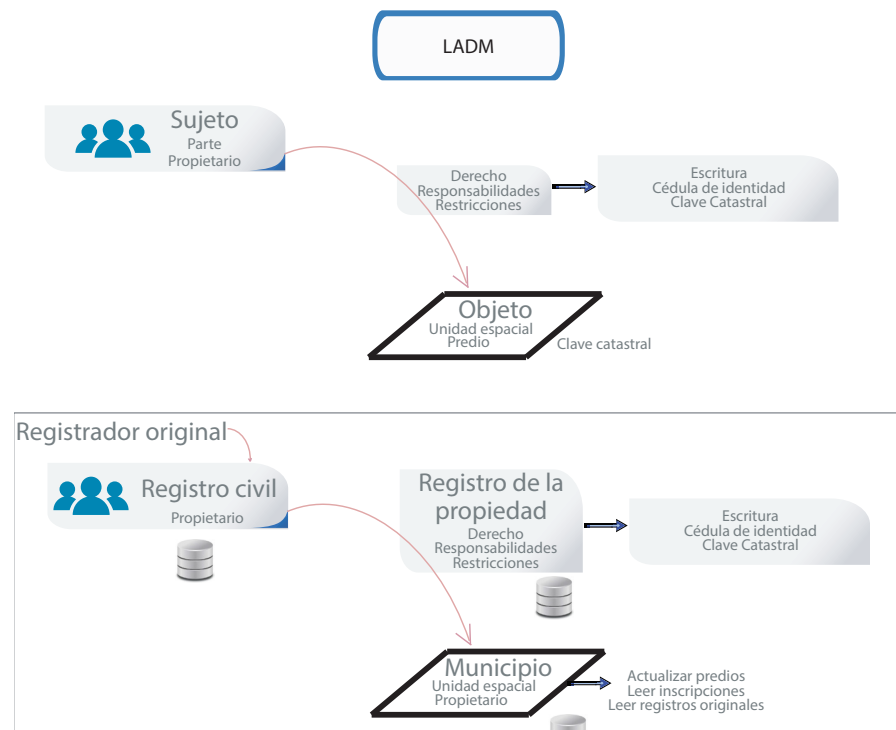
El modelo de administración de tierras tiene gran relación con normas debido a la cantidad de componentes que tiene el territorio. Para el caso del análisis citado anteriormente, se tomó en cuenta las normativas propias de la ISO referentes a elementos geográficos.

Las clases de este modelo es la parte más importante dentro del análisis debido a que es la conformación de este sistema de administración de tierras. El LADM se divide en cuatro clases principales, las cuales siguen la misma estructura básico de un catastro como la unidad de relación entre los derechos, responsabilidades y restricciones sobre una o varias entidades espaciales desde varias organizaciones, es decir, aunque tengan cuatro clases se dividen entre tres entidades públicas como lo son el registro civil, registro de la propiedad y Municipios, debido a que cada uno ejerce sus competencias establecidas en la legislación (ver gráfico 2.5).

Las clases establecidas en el análisis del Congreso Internacional de Catastro Unificado y Multipropósito (CICUM) son las siguientes:



Gráfico 2.5: Elementos que forman parte del LADM con respecto de algunas entidades públicas que se relacionan en cuanto a sus funciones



Fuente y Elaboración: Propio (2018).

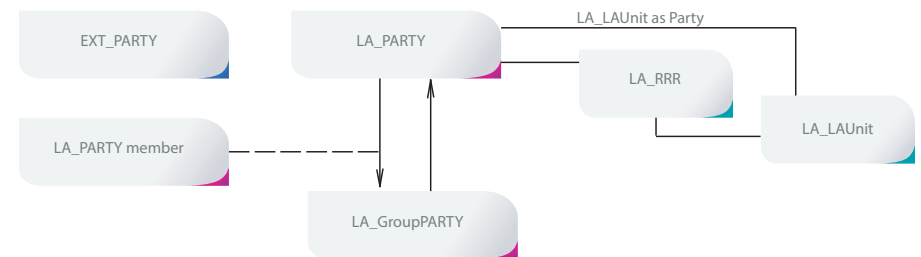
“• **LA_PARTY**: Desarrolla las clases relativas a partes (personas u organizaciones) o grupo de partes (grupo de personas y organizaciones).

• **LA_RRR**: Clases para el desarrollo de Derechos, Responsabilidades y Restricciones.

• **LA_LAUNIT**: Este paquete desarrolla la información administrativa relativa a unidades espaciales con los mismos derechos, restricciones o responsabilidades.

• **LA_SPATIALUNIT**: Este paquete desarrolla las unidades espaciales, parcelas, subparcelas, edificaciones o redes.” (Ureña, et al, 2010, pg.4) (ver gráfico 2.6).

Gráfico 2.6: Clases principales que conforman el LADM



Fuente: Grupo de Investigación de Ingeniería Cartográfica. Universidad de Jaén. (2010)

Elaboración: Propio (2018).



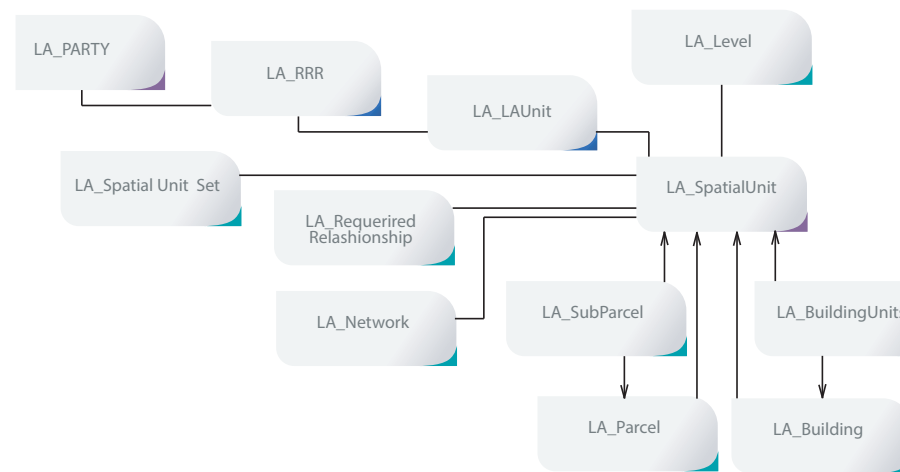
Este paquete particularmente se concentra en registrar los cambios de límites de cada unidad espacial de manera que se va construyendo un historial que ayuda a identificar las zonas mayormente fraccionadas.

El paquete LA_PARTY, como se mencionó anteriormente se refiere a las partes, que en este caso se resumen en los propietarios de las propiedades y en este caso la entidad que controla la identificación de personas es el Registro Civil. Particularmente, esta clase tiene una subclase, la cual se denomina EX_PARTY que permite integrar métodos de almacenamiento de partes de una fuente externa.

El paquete LA_RRR es una conjunción de las partes principales ya que unifica todos los aspectos legales asociado al territorio, en cuanto a los derechos, responsabilidades y restricciones de cada propiedad, por lo que, la única entidad encargada de dar seguridad jurídica es el Registro de la Propiedad. En este paquete se manejan elementos temporales debido a que las acciones sobre los predios no son permanentes ya que a través del tiempo se va cambiando de propietario y estado de los predios. Es decir, se van realizando actualizaciones de datos, sin embargo, se mantienen los registros originales de cada propiedad.

Asimismo, el paquete LA_LAUNIT se designa como unidades

Gráfico 2.7: Estructura del Land Administration Domain Model



Fuente: Grupo de Investigación de Ingeniería Cartográfica. Universidad de Jaén. (2010)

Elaboración: Propio (2018).

espaciales, los cuales se refieren a los polígonos geométricos que representan a los predios, a través de este paquete se conforman los catastros que se integran a una estructura de una territorial espacial. En este paquete se incluyen todas las características espaciales de los predios.(ver gráfico 2.7).



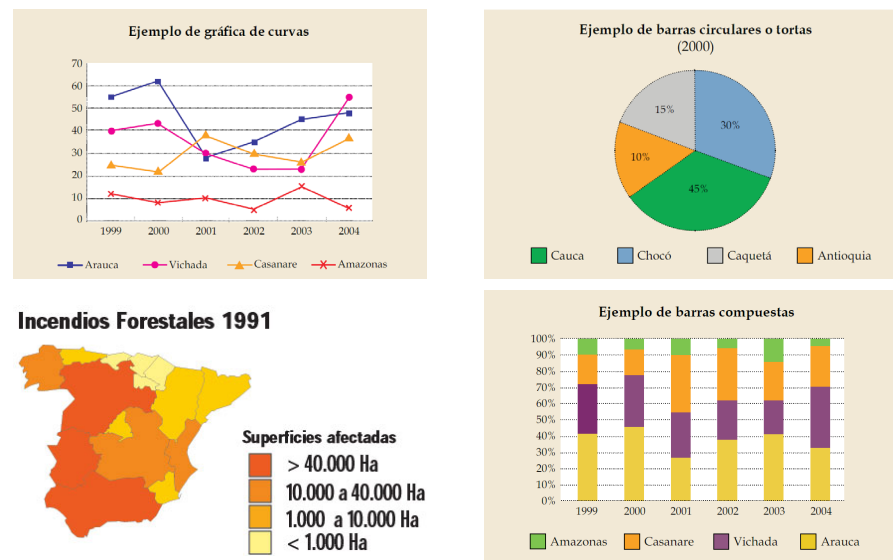
B. Tipos de representación de la información georeferenciada en los Observatorios de Suelo

La representación de la información constituye uno de los papeles más importantes dentro de un observatorio, debido a que es la manera, en la que se va, a presentar los resultados hacia los usuarios. Por tal motivo, existen diferentes maneras de hacerlo, dependiendo de los tipos de datos que se tenga en las bases de datos, tales como, la representación tabular o en cuadros y la representación gráfica de barras o curvas.

En el ámbito territorial se utilizan los mapas temáticos, mismos que están vinculados con coropletas que corresponden a una manera “cuantitativa utilizada para la representación de fenómenos discretos asociados a unidades de enumeración (provincias, países...), a las que se aplican símbolos superficiales de acuerdo con su valor” (García, 2015). La idea de la utilización de este recurso es conocer la distribución general de la variable cartografiable y la función mas importante es la comparación entre mapas.

Un ejemplo notable es el observatorio urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, que tiene una particularidad, donde el manejo y representación de la información se encuentra dentro de un geo portal, donde existen mapas dinámicos con representación múltiple, es decir, cada región tiene información interna, este se configura en cuatro elementos que son: i) inicio,

Gráfico 2.8: Tipos de representación de información.



Departamento	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Arauca	55	62	28	35	45	48
Vichada	40	43	30	23	23	55
Casanare	25	22	38	30	26	37
Amazonas	12	8	10	5	15	6
Total	132	135	106	93	109	146

Fuente y Elaboración: Grupo de Innovación Educativa, Universidad de Valencia. (2010).



donde se involucran 12 variables que influyen en la política de vivienda como la planificación territorial, barrios, ciclovías, campamentos, espacios públicos, pavimentos participativos, patrimonio, riesgo de desastres, subsidios, condominios sociales y el IDE Chile, el cual es la Infraestructura de Datos Geospaciales de Chile, donde las personas se pueden descargar la información en forma de shapes; ii) El catálogo está compuesto de las descripciones de cada uno de los mapas de las variables e indicadores que maneja este observatorio que a la vez trabaja con, iii) El visor de los mapas realizados con cada una de las variables desarrolladas por el observatorio, iv) Finalmente, esta administración, donde colocan las entidades competentes de los registros originales de los datos que se utiliza en el observatorio.

Otro ejemplo clave para tomar en cuenta es la experiencia del laboratorio virtual LAVCITE creado por la Universidad de Cuenca, donde exponen variables que se superponen en capas, de manera que se genera un modelo territorial o plan base del asentamiento que se desee obtener.

A la luz de dichas experiencias, esta investigación se plantea un modelo de representación para la publicación de información mediante mapas y gráficos estadísticos. Este modelo cuenta con entradas de datos recolectados mediante información proveniente de entidades que tienen la competencia del dato, esto es geoprocesado por personas especializadas en el campo

y posteriormente a esto, se generan los mapas que serán publicados, además de reportes sobre la situación actual de los fraccionamientos o de otros fenómenos que relacionados al tema.



2.2.5 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS OBSERVATORIOS DE SUELO

La participación ciudadana se define a través de la responsabilidad de la población implicada, es decir, del involucramiento a través de funciones activas en la toma de decisiones y seguimiento del objeto de estudio. Por otro lado, Encina y Rosa (2002) describe la participación como *“un mecanismo para incorporar a los grupos marginales a programas de prevención y promoción social, muy de la mano del control de posibles tensiones sociales que pudiesen deslegitimar el orden social establecido”*.

En Ecuador, la participación ciudadana se la desarrolla como un derecho ciudadano. En la Constitución se definió un marco legal, en el cual, se toma en consideración la participación del pueblo. En el capítulo quinto establece este derecho, donde en el artículo 61 se definen las actividades donde pueden ejercer la participación. En el artículo 95, se determina que los ciudadanos, ya sea individualmente o de manera grupal puedan participar principalmente en las decisiones, planificación y gestión pública. Por otro lado, en el artículo 204, establece al pueblo como primer fiscalizador del poder público. Además, la importancia de este derecho va más allá de solo mencionarlo en la Constitución, sino que se desarrolla una de Ley de Participación Ciudadana, donde se define con mayor claridad los mecanismos de participación ciudadana.

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el art. 46 se refiere a los observatorios como un mecanismo de participación ciudadana, donde las ciudadanas y los ciudadanos pueden ejercer el derecho de conformar un observatorio como *“mecanismo de control social para la intervención en los órganos y autoridades de todas las funciones del estado y diferentes niveles de gobierno”* (Asamblea Nacional. f, 2010)

Asimismo, en el artículo 79 remarca las funciones que debe realizar un observatorio y las obligaciones que tiene cada uno de los involucrados en este, un observatorio *“tendrá como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas”* (Asamblea Nacional. f, 2010). Entonces las actividades de un observatorio deben ser constantes, además de que la información actualizada, exacta y corroborada, así mismo los análisis y reportes que se presenten deben tener concordancia y ser evaluados por profesionales especializados en planificación territorial, en este caso, ya que es un observatorio de fraccionamiento de suelo.

Encina y Rosa (2002) establecen tres maneras en las que un usuario puede establecerse en el proceso participativo. La primera alega al *“ciudadano como únicamente un usuario que asiste, que recibe un servicio y tiene una obligación de votar cada cuatro años”*. La segunda conceptualización defiende el



hecho de que las personas puedan opinar a fin de que se mejore un servicio público y concientiza a un consumidor responsable. Finalmente, la tercera se enfoca en la construcción colectiva de decisiones a través de instituciones que engloben a todos los que han sido escogidos mediante el sufragio para que los resultados sean más universales.

En esta investigación, al referirse a un observatorio de fraccionamiento de suelo en áreas rurales, es indispensable contar con la población residente en dichos asentamientos ya que sería más sencillo monitorear las transformaciones que se han tenido en las áreas rurales, y ayudar con la continuidad de información para el observatorio. Además, se estaría otorgando empoderamiento al ciudadano con respecto a su territorio, ya que pasaría de ser un actor pasivo hacia uno activo, que tiene conocimiento de información actualizada, sobre el área donde reside, y a su vez ayuda en la toma de decisiones respecto de la política de gestión del suelo rural.



2.3 EXPERIENCIAS DE OBSERVATORIOS URBANOS Y TERRITORIALES DE SUELO

Una vez que se tiene claros las definiciones principales y la estructura general de los observatorios, se debe realizar un análisis del funcionamiento y los enfoques de los mismos para aterrizar correctamente los objetivos y la configuración en la propuesta que se desea plantear para la presente investigación. Sin embargo, para argumentar la problemática de fraccionamiento de suelo no existen registros anteriores que permitan tener una referencia sustentada, por lo que se lo mas cercano a la investigación son los Observatorios Urbanos que se van a presentar a continuación.

El presente análisis permite conocer las características de la situación de cada uno de los Observatorios en Latinoamérica y Ecuador, el cual comprende: la definición y características que ayudan a identificar las particularidades de cada Observatorio de territorio; además de presentar la manera en la cual cada uno maneja la información cuanto a variables e indicadores o información geo referenciada. De esta manera se podrá escudriñar si al menos cada uno de los observatorios presentados toman en cuenta el fraccionamiento de suelo como parte de los indicadores que presenta cada uno.

2.3.1 OBSERVATORIOS URBANOS Y TERRITORIALES EN LATINOAMÉRICA

A. Observatorio Urbano de Córdoba, Red Global de Observatorios Urbanos de Naciones Unidas, Córdoba-Argentina

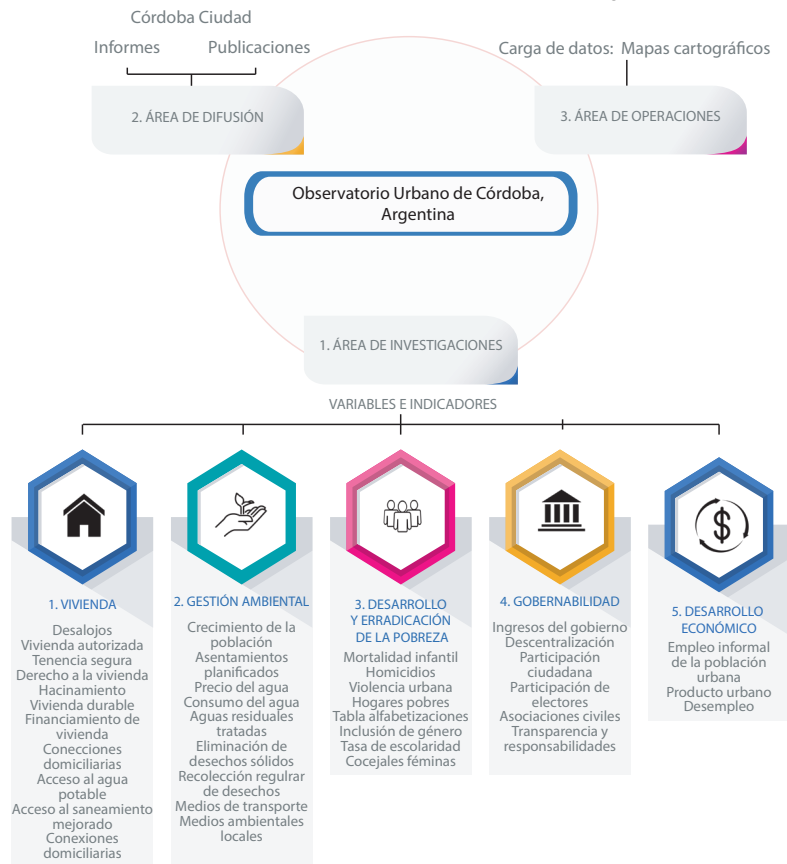
Definición y Características del Observatorio

El Observatorio de la ciudad de Córdoba comenzó su funcionamiento en el año 2004. Este observatorio tiene el propósito de monitorear la ciudad para promover el desarrollo de la misma, a través de la plataforma virtual con la finalidad de crear políticas públicas relacionadas con aspectos sociales, ambientales, físicas y económicas.

El seguimiento de la ciudad se hace mediante indicadores que permiten la evaluación de la problemática de la ciudad de Córdoba. Los objetivos que manejan se relacionan con: *“instalar y operar una base de datos a escala urbano-metropolitano con información actualizada, confiable, oportuna y accesible, que posibilite la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo urbano sustentable”* (Lucca, 2014, pg.10). Es decir esta información es tanto cualitativa como cuantitativa y se difunde a toda la población. Por lo que el proceso



Gráfico 2.9: Estructura del Observatorio Urbano de Córdoba. Red Global De Observatorios Urbanos De Naciones Unidas [Nodo Córdoba] Argentina



Fuente: Observatorio Urbano de Córdoba. Red Global De Observatorios Urbanos De Naciones Unidas [Nodo Córdoba] Argentina
Elaboración: Propio (2018).

de obtener información involucra no solo a instituciones públicas, sino también a instituciones académicas que promueven la investigación multidisciplinaria.

Manejo de la Información

El observatorio monitorea la ciudad de Córdoba mediante mapas temáticos. Asimismo, presenta reportes de cinco variables como: Vivienda, Desarrollo social y erradicación de la pobreza, Gestión ambiental, Desarrollo económico y Gobernabilidad.

A través de estas variables el observatorio muestra elementos que sirven para poder construir indicadores relacionados con el fraccionamiento de suelo. Sin embargo, no están directamente ligados con el tema pero permiten crear una pauta para la construcción de los mismos.

Los indicadores que sirven para el monitoreo de fraccionamiento de suelo son: el crecimiento de la población y los asentamientos planificados, que indican la tasa de crecimiento anual, las estrategias de planificación y elaboración de planes estratégicos, respectivamente.



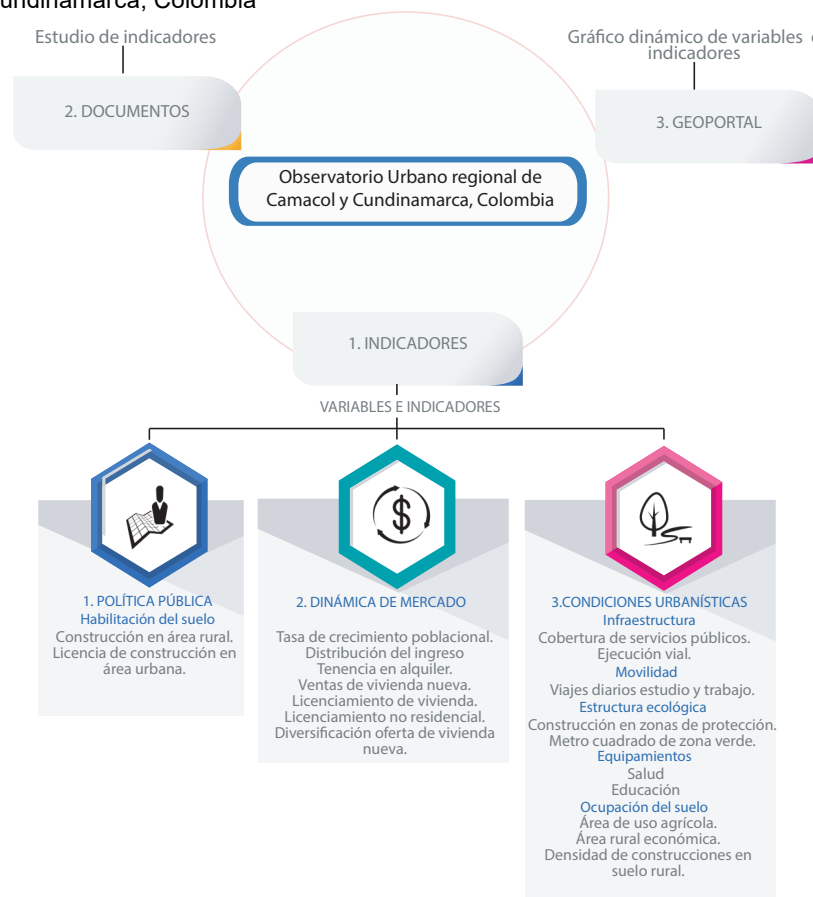
B. Observatorio Urbano Regional de Camacol, Bogotá y Cundinamarca-Colombia

Definición y Características del Observatorio

Este Observatorio “es una herramienta de interlocución con actores y líderes del sector que permiten al gremio fortalecer el monitoreo y tener a disposición información con respecto a la gestión del suelo y la construcción de ciudades de calidad” (Observatorio Urbano Regional, 2013). Todo este proceso de levantamiento y análisis de información se realiza en colaboración con instituciones académicas, el sector privado e instituciones públicas, que realizan un trabajo conjunto para el bienestar y desarrollo del departamento de Cundinamarca.

El Departamento de Cundinamarca tiene un total de 117 municipios, distribuidos en 15 provincias, y el Distrito Capital de Bogotá. Este observatorio se encarga de estudios de suelo a través de un seguimiento a 58 planes parciales de 10 municipios entre el período 2001-2015, que son el pilar de la planificación de Cundinamarca y Bogotá. A través de la información que se recolecta de todos los departamentos se obtiene como resultado la actualización del estado en el que se encuentra un municipio a través del nivel de cumplimiento del plan, en el cual se obtuvo que 35 planes parciales que plantean los municipios han sido aprobados y 16 siguen en proceso de estudio.

Gráfico 2.10: Estructura del Observatorio Urbano Regional de Camacol Bogotá y Cundinamarca, Colombia



Fuente: Observatorio Urbano Regional de Camacol

Elaboración: Propio (2018).



Gracias a la cooperación interinstitucional entre los municipio y la academia, se plantea que en el 2015, Camacol Bogotá y Cundinamarca, con apoyo del encargado de Investigación de Mercado Inmobiliario de la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda, tienen por objetivo diseñar un sistema de monitoreo para establecer las condiciones de la calidad urbanística en el territorio.

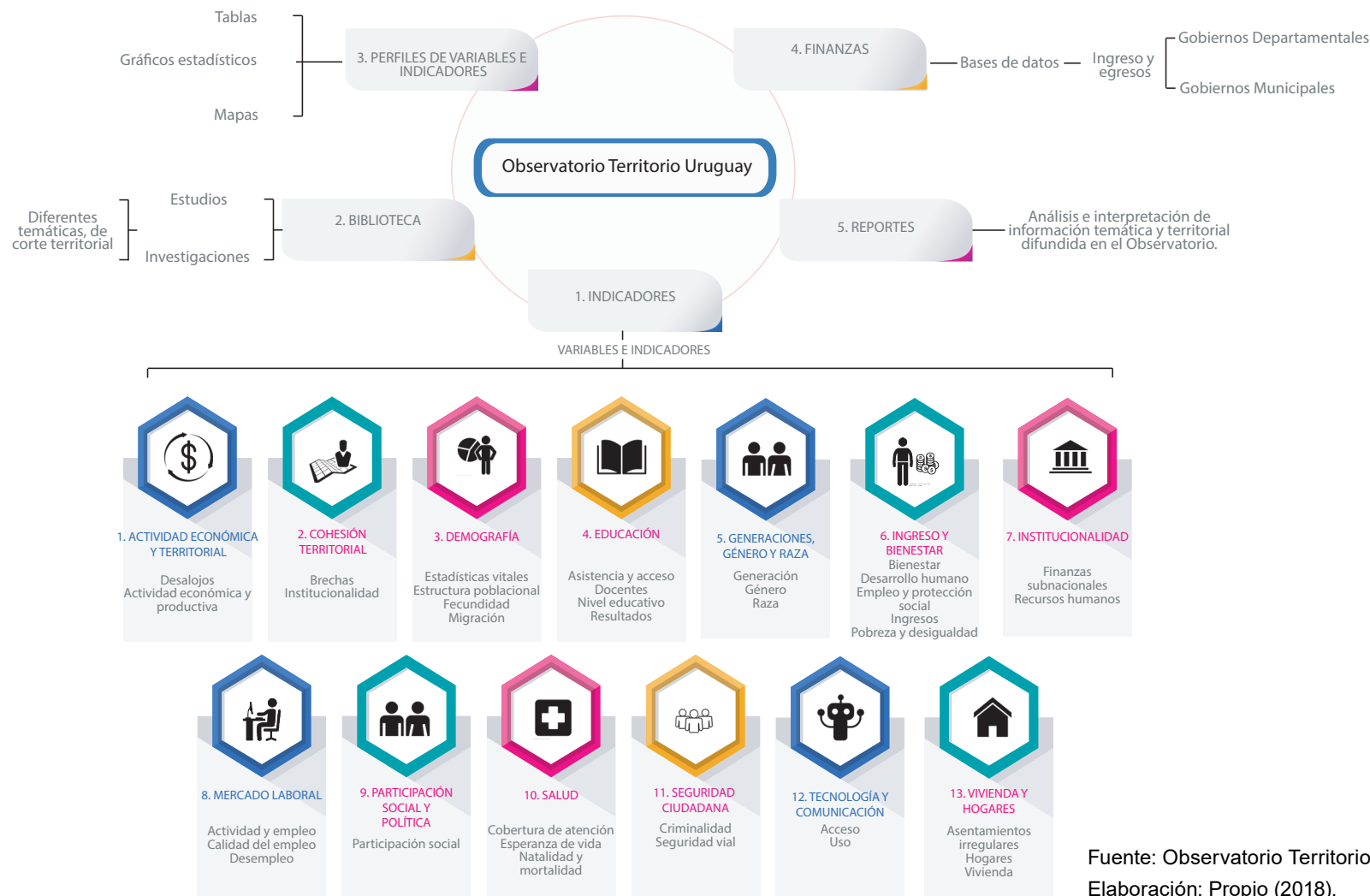
Manejo de la información

Este observatorio es una aplicación que permite conocer cartografía, variables e indicadores de 10 municipios; analiza el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes parciales de Cundinamarca y Bogotá.

Los indicadores que define el observatorio son respecto a condiciones urbanísticas, dinámica de mercado y construcción. Para identificar estos indicadores utilizan una metodología que se basa en etapas. Primeramente, inician con el cálculo de indicadores, levantamiento de información, informe y análisis de datos y por último el diseño de los indicadores.



Gráfico 2.11: Estructura del Observatorio Territorio Uruguay



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay.

Elaboración: Propio (2018).

C. *Observatorio de Territorio, Montevideo-Uruguay*

Definición y Características del Observatorio

El Observatorio de Uruguay se encarga de difundir la información relacionada con el territorio Uruguayo, esta información permite la comprensión del contexto territorial para poder generar una correcta gestión y plantear las estrategias y políticas para el desarrollo del país.

El observatorio se estructura mediante 4 componentes como indicadores, biblioteca, perfiles y finanzas. Estos elementos presentan la situación de los departamentos y municipios mediante indicadores, además abordan temáticas de diferentes cortes territoriales.

Manejo de la información

El Observatorio de Territorio maneja una serie de reportes anuales desde el 2014 que tienen por objetivo el análisis de las brechas existentes en el territorio, que ayuda a contribuir en el análisis y aclaración de la información publicada en el observatorio.

También presenta la construcción de indicadores “*en diversos niveles territoriales tales como: local, municipal, departamental,*

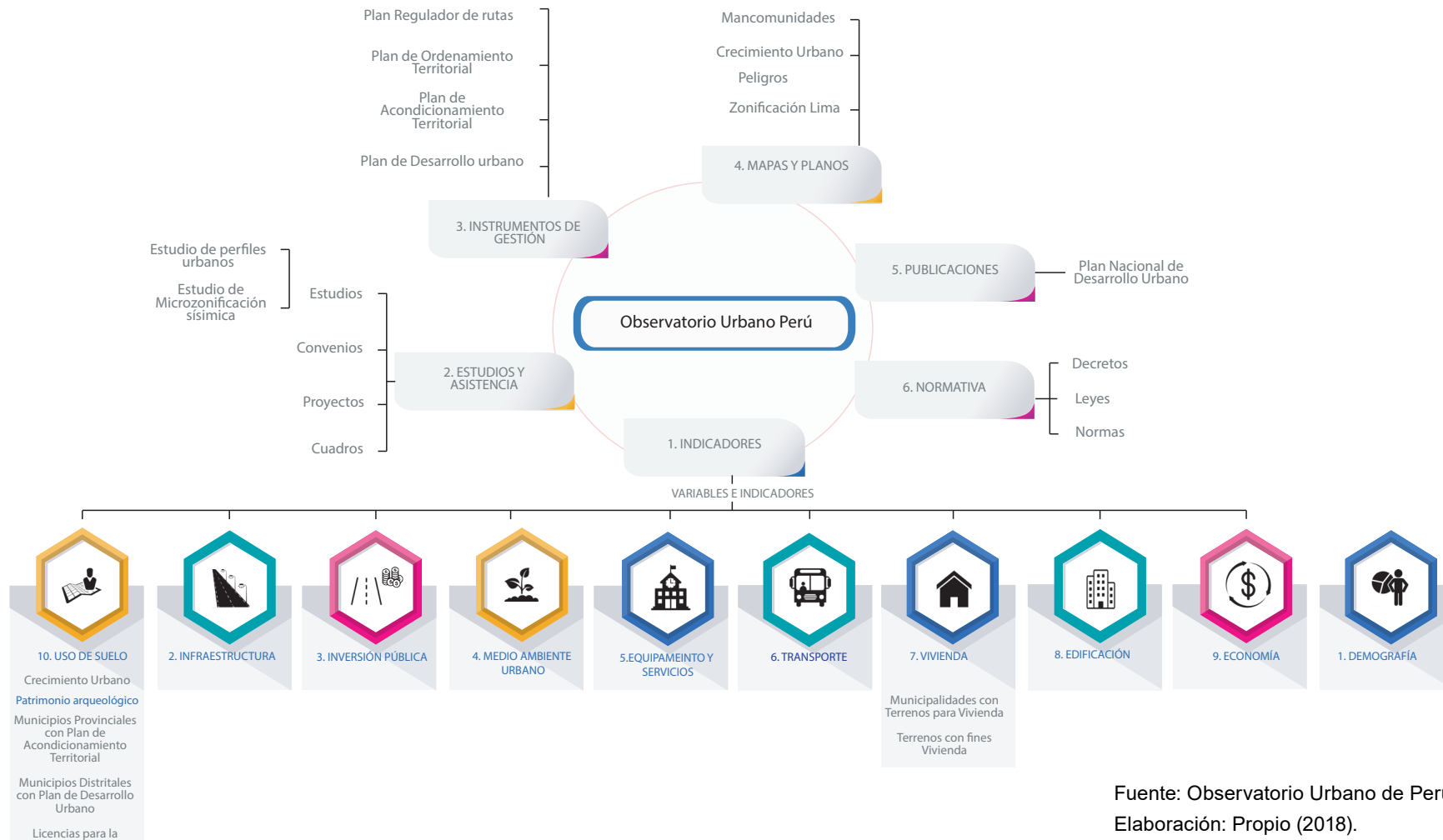
regional” (Observatorio Territorio Uruguay, 2014). Las regiones analizadas son: Litoral Norte, Noreste, Centro, Litoral sur, Este, Metropolitana. La información se basa en estudios e investigaciones para crear los indicadores que se representan mediante tablas, gráficos estadísticos y mapas georreferenciados.

La publicación de estos mapas se basan principalmente en estas variables: Actividad económica y productiva, Cohesión territorial, Demografía, Educación, Generaciones, género y raza, Ingreso y bienestar, Institucional, Mercado laboral, Participación social y política, Salud, Seguridad ciudadana, Tecnologías y comunicación, vivienda y hogares.

Para el observatorio de fraccionamiento de suelo que se plantea una serie de variables e indicadores que ayudan a fortalecer la estructura del mismo, por lo que se utilizará la variable de densidad poblacional que se refiere al número de habitantes por unidad de superficie.



Gráfico 2.12: Estructura del Observatorio Urbano de Perú.



Fuente: Observatorio Urbano de Perú.

Elaboración: Propio (2018).

D. Observatorios Urbanos, Cusco-Perú

Definición y Características del Observatorio

El Observatorio Urbano del Perú es una propuesta implementada para generar una herramienta que con ayuda de expertos, permita realizar una planificación urbana, mediante el monitoreo de los proyectos arquitectónicos realizados en el área urbana, haciendo que se reduzcan los costos de las intervenciones en la ciudad y por lo tanto, mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural de una forma más eficiente.

El monitoreo permite “*evaluar el desarrollo, crecimiento y gestión urbana local de las ciudades a nivel nacional*” (Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento de Perú, 2010). El observatorio Urbano se encuentra ubicado en la ciudad de Lima y la entidad competente de controlar este organismo es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que es “*el ente Rector en materia de Urbanismo, Vivienda, Construcción y Saneamiento, responsable de diseñar, normar, promover, supervisar, evaluar y ejecutar la política sectorial*” (Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento de Perú, 2010), todo esto beneficia en el desarrollo territorial sostenible del país.

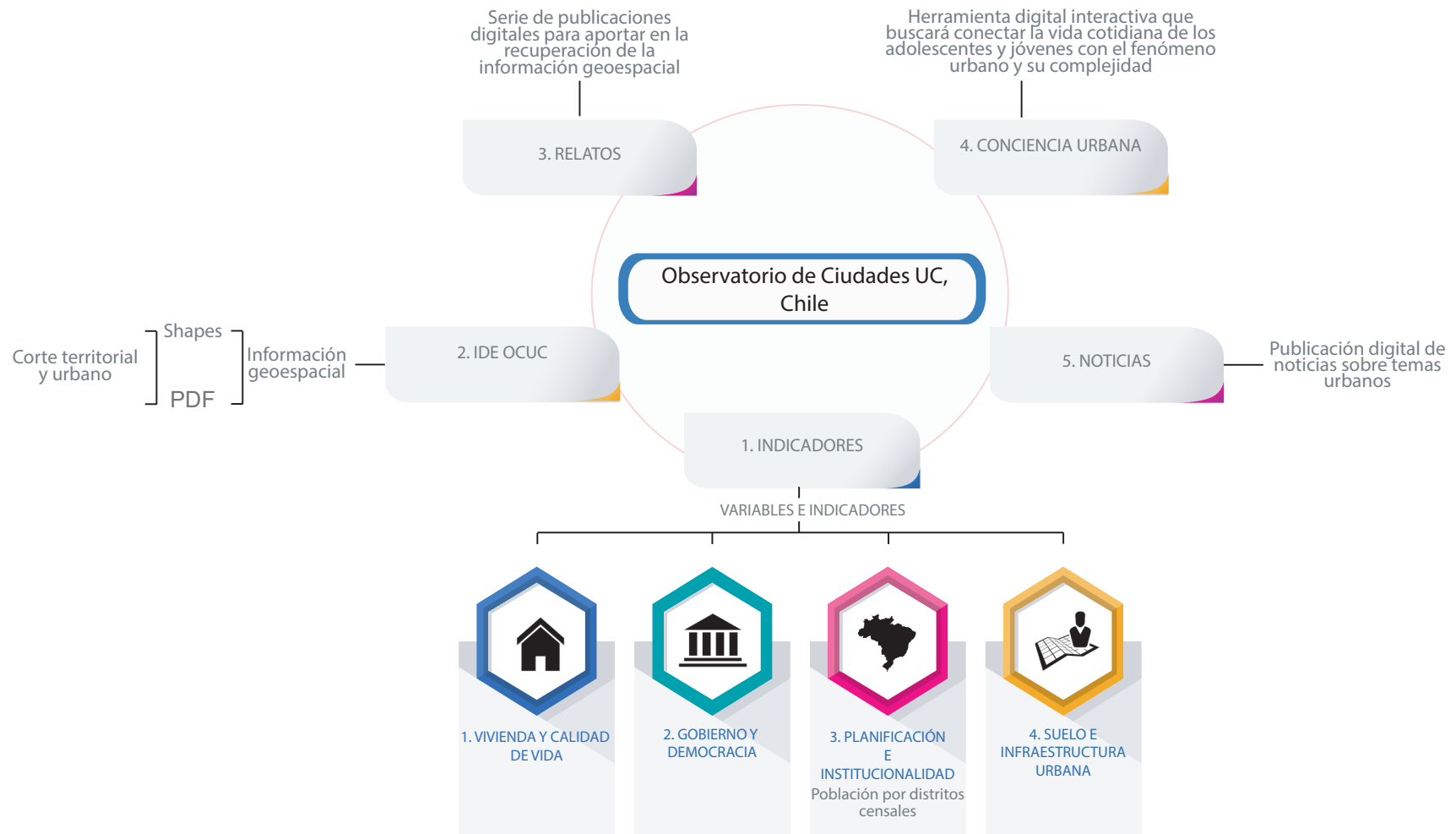
Manejo de la Información

El observatorio es un portal que facilita a la población disponer de información que se mantiene actualizada constantemente y específicamente se centra en las ciudades de Arequipa, Trujillo y Chiclayo que son urbes con más de 600.000 habitantes.

El observatorio ofrece mapas temáticos y planos, sin embargo, únicamente proporciona los mapas en formato pdf y cad, de manera que aunque este georreferenciada es complicado utilizarla en los sistemas de información georreferenciada, debido que se debe trasladar del formato cad a un formato compatibles con los SIG y verificar si están correctamente ecaladas y georeferenciadas. Además, utilizan otros instrumentos de gestión como el plan de desarrollo urbano, normativa y publicaciones de los planes de desarrollo urbano. A través de esto producen una serie de variables que permiten el monitoreo de los procesos en la urbe, estos indicadores están desagregados en 10 temáticas: vivienda, demografía, economía, edificación, equipamiento y servicios, inversión pública, infraestructura, medio ambiente urbano, transporte, uso de suelo.



Gráfico 2.13: Variables del Observatorio de Ciudades UC (OCUC), Chile.



Fuente: Observatorio de Ciudades UC (OCUC), Chile.
Elaboración: Propio (2018).



E. Observatorio de Ciudades UC, Santiago-Chile

Definición y Características del Observatorio

El Observatorio tiene un alcance de investigación a nivel urbano y territorial. Consiste en una plataforma de investigación de ayuda institucional que permite generar proyectos para poder implementar normas públicas para el desarrollo del país. Los estudios urbanos y territoriales están destinados a realizar diagnósticos con los cuales se pueda tener una idea clara del territorio que permita innovar a través de propuestas que tengan armonía con el entorno actual. Este centro de estudios es desarrollado por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de Chile de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Manejo de la información

El observatorio se encarga de mostrar información geoespacial y mapas respecto a temas urbanos y territoriales. Tiene la visión de *“ser la plataforma líder en Chile en investigación sobre indicadores espaciales urbanos que sirvan de apoyo al mundo académico, público y la sociedad civil, para la toma de decisiones en la ciudad y como una herramienta efectiva de evidencia territorial”* (Observatorio de Ciudades UC, 2018). La plataforma cuenta con publicaciones que informan a la ciudadanía sobre la situación actual Santiago de Chile, además de PDF y

SHAPES de información geoespacial. Los ejes principales de investigación del OCUC se basa en cuatro temáticas que son vivienda y calidad de vida, gobierno y democracia, suelo e infraestructura urbana, y planificación e institucionalidad, que a más de desarrollar un estudio centrado en las políticas públicas, conforma una entidad que integra tanto al sector público como a la academia que genera una dinámica entre estos actores para el acceso a la información.

Las cuatro líneas de investigación de los que se encarga el observatorio son: vivienda y calidad de vida, gobierno y democracia, planificación e institucionalidad y por último suelo e infraestructura urbana. En la plataforma se presentan documentos temporales para la construcción de las variables. El objetivo de esta línea es tener ideas claras del desarrollo de la ciudad, este observatorio propone planes contingentes todos estos basados en las cuatro líneas de investigación antes mencionadas. Esta *“Línea Base: es un informe de contingencia urbana en torno a las cuatro líneas de investigación del Observatorio de Ciudades UC”* (Pontificia Universidad Católica de Chile Facultad de Arquitectura Diseño y estudios Urbanos, 2016).



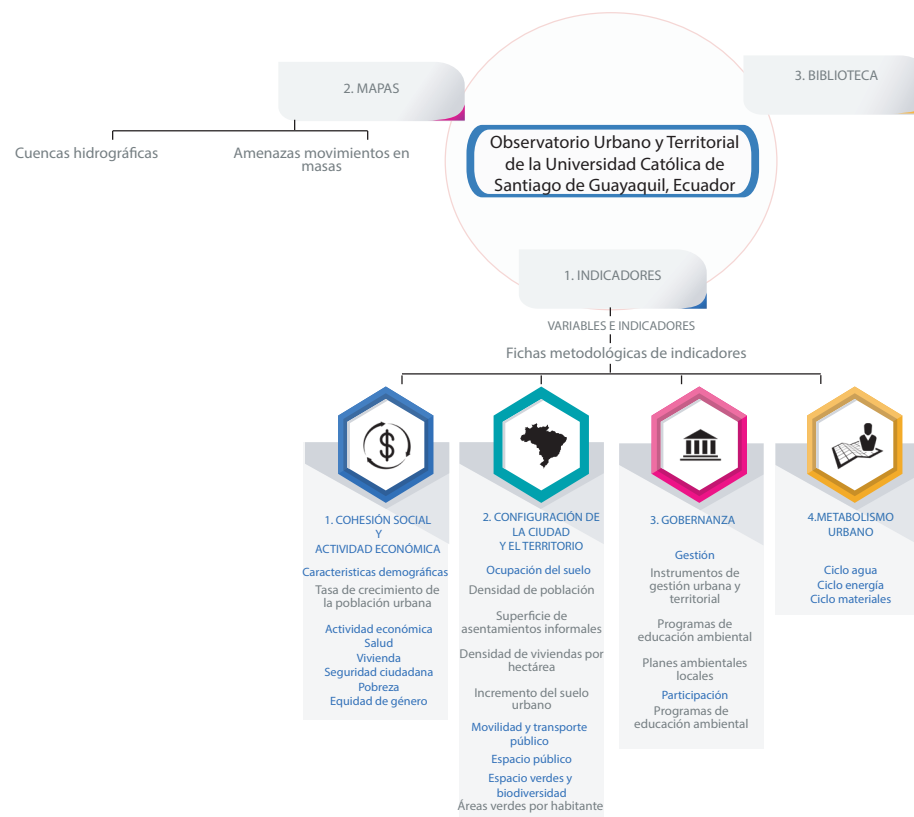
2.3.2 OBSERVATORIOS URBANOS Y TERRITORIALES EN ECUADOR

A. Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Guayaquil-Ecuador

El Observatorio “constituye un centro de información y documentación acerca de la ciudad de Guayaquil y su área de influencia —Durán, Daule y Samborondón—, orientado a la generación de información cuantitativa y cualitativa, continua, confiable y precisa, acerca de las áreas urbanas de su ámbito de actuación” (Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 2015) . Esto permitirá alcanzar un desarrollo sostenible de este territorio, a más de poder tomar decisiones gubernamentales y poder visualizar estos cantones de gran influencia para la provincia del Guayas.

La sostenibilidad es una de las grandes metas para este observatorio, por lo tanto, se centra en la búsqueda de indicadores que se sostienen en la experiencia de instituciones internacionales que han sido materializados en la agenda Hábitat y la agenda 21. Es decir este observatorio se fundamenta en realidades tanto urbanas como territoriales.

Gráfico 2.14: Variables del Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (OUT- UCSG).



Fuente: Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (OUT- UCSG).

Elaboración: Propio (2017).



Los cantones a ser estudiados o analizados se encuentran dentro de la zona 8 (Durán, Guayaquil y Samborondón), siendo Guayaquil el cantón más grande de esta provincia por lo que los otros cantones dependen de este en cuanto a los servicios que oferta y de la misma manera se ha producido una conurbación debido al crecimiento poblacional, y esto causa que estas zonas se estén uniendo.

Manejo de la Información

La plataforma del observatorio cuenta con un sistema de fichas metodológicas por cada indicador agrupados en cuatro ejes que se centran en la configuración de la ciudad y el territorio, metabolismo urbano, la cohesión social, y la actividad económica, los que permiten monitorear las áreas urbanas, teniendo en cuenta que con este aporte se puede encontrar tendencias y establecer principios deseables que permitan llegar a una sostenibilidad deseada. Pero a su vez estos grandes ejes se estructuran a partir de la gobernanza que hace referencia a la gestión y participación ciudadana vinculan a la sociedad dentro de los planes y programas.

Además de este sistema de indicadores presenta escasos mapas que muestran las cuencas hidrológicas y los movimientos de masas que se evidencian en el ámbito de actuación. Sumado a esto existe una biblioteca digital que no posee información por

lo que se establece que la información no es constantemente actualizada en esta plataforma.



2.3.3 LOS OBSERVATORIOS URBANOS Y TERRITORIALES DE SUELO: ANÁLISIS COMPARATIVO Y EVALUACIÓN.

Para el análisis se considera los Observatorios Latinoamericanos descritos anteriormente. Así como las variables y a su vez indicadores relacionados con el fraccionamiento de suelo. Sin embargo, al observar el cuadro de los indicadores que conforma cada observatorio se puede verificar que no todos los observatorios tienen un componente en el cual se centran concretamente en examinar el fraccionamiento de suelo como eje central, por lo que cada país desarrolla fenómenos diferentes debido a las condiciones de cada caso de estudio.

Las temáticas que se abordan con mas frecuencia son las siguientes:

El Desarrollo Económico y Configuración del territorio, para Argentina, Uruguay, Perú y Ecuador es un factor fundamental para el progreso del territorio o la capacidad que tiene cada uno de los países para crear riqueza a fin de mantener el bienestar económico para cada uno de sus habitantes. Con respecto al ordenamiento territorial se enfoca en procesos tanto políticos como administrativos para poder planificar espacios tanto urbanos como rurales en diferentes escalas: local, regional, nacional, para poder propiciar un desarrollo sostenible.

Demografía, vivienda, participación social:

El desarrollo de temas como la vivienda y el crecimiento demográfico conforman uno de los pilares principales para la configuración de un observatorio, donde todo este proceso se ve acompañado de la colaboración ciudadana, el cual configura una estructura metodológica sostenida en experiencias, debido a que la población experimenta en primera instancia los fenómenos que se desarrollan en el territorio.

Para la mayoría de proyectos que se realizan en cada gobierno siempre se debe tener una visión de lo que sucede con la inversión pública, tal es el caso de Perú el cual integra el indicador de la inversión pública para realizar un seguimiento sobre todo el dinero recaudado y que se invierte en obras de infraestructura, servicios y todos los beneficios que permiten a las ciudades peruanas su progreso.

En cuanto a la estructura de los observatorios de Argentina, Uruguay, Perú, Chile emiten publicaciones o informes de temas relacionados con el territorio mediante una serie de componentes, variables e indicadores, sin embargo, en ninguno de estos se menciona al fraccionamiento de suelo como un tema de análisis.



Tabla 2.2: Variables e indicadores relacionados con fraccionamiento de suelo a partir de las experiencias de los Observatorios de Latinoamérica.

Observatorio Urbano de Córdoba. Red Global De Observatorios Urbanos De Naciones Unidas [Nodo Córdoba] Argentina			
Componente	Variable	Indicador	Especificación del indicador
Gestión ambiental		Asentamientos planificados.	El indicador en cuestión explora las principales estrategias de planificación, desde la elaboración e implementación de planes estratégicos y su financiamiento, hasta la inclusión de las necesidades de todos los sectores de la población.
		Crecimiento de la población.	La tasa de crecimiento anual medio (por mil) para la ciudad de Córdoba fue calculada, según la siguiente fórmula: $[\ln(Pt/Po)/t] \times 1000$ Pt: población al final del período Po: Población al inicio de período t: tiempo transcurrido entre ambos censos.
Observatorio Urbano Regional de Camacol Bogotá y Cundinamarca, Colombia			
Componente	Variable	Indicador	Especificación del indicador
Condiciones urbanísticas	Ocupación del suelo	Densidad de construcciones en el suelo rural.	Número de construcciones por hectárea de suelo rural.
		Área rural económica.	Porcentaje de área rural que está siendo usada para fines económicos.
Políticas públicas	Habilitación del suelo	Construcción en el suelo rural.	Edificaciones en suelo rural.
Dinámica de mercado	Dinámica de mercado	Tasa de crecimiento poblacional.	Aumento o disminución de la población por año.
Observatorio Territorio Uruguay			
Componente	Variable	Indicador	Especificación del indicador
Demografía	Estructura poblacional	Densidad poblacional.	La densidad de población se define como el número de habitantes por unidad de superficie.
Observatorio Urbano de Perú			
Componente	Variable	Indicador	Especificación del indicador
Uso de suelo		Crecimiento de suelo urbano.	Porcentaje de suelo urbano que incrementa por año.
Observatorio de ciudades UC (OCUC), Chile.			
Componente	Variable	Indicador	Especificación del indicador
Planificación e institucionalidad		Población total por distritos censales.	Número de población por cada distrito donde se realizó el censo.
El Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (OUT- UCSG), Ecuador			
Componente	Variable	Indicador	Especificación del indicador
Configuración de la ciudad y el territorio	Ocupación del suelo	Densidad de la población.	La densidad de población se define como el número de habitantes por hectárea de suelo.
		Superficie y población de asentamientos informales.	Proporción de superficie residencial urbana ocupada por asentamientos informales respecto a la superficie residencial total y proporción de la población de asentamientos informales con respecto a la población total.
		Densidad de viviendas por hectárea.	Número de viviendas existentes en relación a la superficie urbanizada, destinada al uso residencial, es decir, se excluye el suelo dedicado a uso industrial y comercial.
		Incremento del suelo urbano.	Porcentaje de suelo urbano que incrementa por año.

Fuente: Observatorio Latinoamericanos.

Elaboración: Propio (2018).



A. Metodología 1: Retos de la planificación para el desarrollo, CEPAL.

La forma en la que los observatorios están configurados sirve para poder identificar y dar seguimiento a las temáticas, es decir, cada observatorio busca una línea que les permita controlar su territorio, según las falencias o las debilidades de cada urbe. Para realizar esta evaluación se toman criterios del artículo Observatorios urbanos en América Latina ¿observar o participar? de Luis Miguel Valenzuela y Juliana Cortes, que tiene como objetivo poner en consideración cual es el rol que cumple cada observatorio y si cada uno promueve la participación ciudadana y sobre todo si la información que tiene cada observatorio es accesible para tener una visión del territorio.

Después de hacer una contextualización de los observatorios Latinoamericanos, según Jorge Máttar y Luis Mauricio Cuervo (2017) en su libro *“Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas”*, el análisis que realizan estos autores se basa en una evaluación mediante 5 puntos clave que se describen más adelante. En primera instancia se seleccionan observatorios y se trata de verificar si estos hacen uso de algún Sistema de Información Geográfica (SIG) para entregar información. Al momento de elegir los diferentes observatorios se trató de identificar los casos que traten de estudiar temas vinculados a la planificación

territorial de las áreas urbanas, pero sobre todo elegir casos que analicen el fraccionamiento de suelo, sin embargo en ninguno de los observatorios se pudo observar este caso en particular.

Agregado a esto se pone énfasis en *“la selección de los estudios de caso se tomó en consideración el tipo de experiencia, su pertinencia respecto de los retos, el que hubiera información y evidencia empírica, así como la posibilidad de obtener aprendizajes que fueran de utilidad para otros países”* (Máttar & Cuervo, 2017, pg. 44), En este caso los observatorios se analizan a través de la plataforma digital de cada observatorio. Sin embargo, cada plataforma difiere en cuanto a la presentación de la información o los elementos que cada uno considera, la escala o forma de la información.

A través de la metodología mencionada anteriormente, los retos que se van a utilizar para el análisis son: pluritemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad, participación, evaluación y seguimiento. Al momento en que se eligen los observatorios para el análisis, estos deben cumplir con estos cinco parámetros. Por lo que esta evaluación permitirá identificar si cada observatorio cumple la función o el propósito para el que fue creado.

Hay que tomar en cuenta que en cada caso el gobierno de cada país plantea metas para poder sobrellevar el desarrollo territorial, los cuales se visualizan en los planes nacionales de desarrollo



donde se plantean metas a largo, mediano o corto plazo.

A partir de estos conceptos y una vez definidos los planes de desarrollo que cada país ha establecido se puede plantear los retos que se aplican para evaluar a los observatorios analizados.

1. Reto de la pluritemporalidad

Este reto aborda *“el análisis de las experiencias desde la perspectiva de la conjugación entre tiempos y plazos, así como sus desafíos y aprendizajes”* (Mattar & Cuervo, 2017, pg. 51). Los procesos de planificación nacional va a depender de la administración de cada gobierno central, de manera que estos se acoplen a las necesidades de la población, ya sea a largo o mediano plazo. Para este objetivo los países cuentan con planes nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta que Argentina, Chile, Perú, Ecuador y Colombia utilizan la planificación a mediano plazo. Es diferente para el caso de Uruguay que utilizan una planificación a largo plazo debido a que su importancia es cuidar las energías renovables, además realizan una visión futura del desarrollo del país a partir de líneas estratégicas que influyen en las transformaciones socio-espaciales.

Por lo tanto, si cada Observatorio cuenta con planes nacionales de desarrollo, el reto de la pluritemporalidad sería un punto positivo para cada caso de análisis ya que permite

definir un mecanismo sólido para el gobierno al momento de plantear estrategias de desarrollo que vayan de la mano con las metas que proponen los observatorios.

2. Reto de la multiescalaridad

Uno de los retos que debe cumplir un Observatorio es la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para un desarrollo planificado. Esto conjuga tanto los gobiernos nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, donde según la CEPAL, para enfrentar las desigualdades territoriales es necesario una planificación nacional del desarrollo, al igual que en la pluritemporalidad esto se conseguirá con objetivos a mediano, largo o corto plazo.

Por otra parte, para comprender el reto multiescalar de la planificación, *“es necesario considerar la particularidad de esta en el ámbito subnacional (estado, provincia, región, municipio). A ese nivel, se toman como referencia las políticas y los planes nacionales, se tiene como eje central el propio territorio, con sus fortalezas, debilidades y potencialidades”* (Mattar & Cuervo, 2017, pg.78).

En el caso de Ecuador con el **Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021**, *“Plantea metas a mediano plazo con objetivos respecto a tres ejes fundamentales, que posiciona al ser humano como*



sujeto de derechos a lo largo de todo el ciclo de vida.“ (Secretaría Nacional de Planificación, 2017). Además de que el sistema económico debe ser social y solidario, y debe existir relaciones entre los actores económicos que van a requerir incentivos que promuevan la productividad, en especial en desarrollar las capacidades productivas para conseguir el buen vivir rural. A su vez promueve la participación ciudadana para desterrar la corrupción procurando el bien común.

Para el gobierno de Perú es fundamental mediante su **Plan Perú 2021** fomentar el avance de su nación, mediante la *“plena vigencia de los derechos fundamentales y de dignidad de las personas”* (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2010). Estos objetivos son de mediano plazo que permitirán una gestión territorial que admite el reencuentro con el suelo rural. Esto se plantea mediante seis líneas de acción (Ver tabla 1.2). A su vez el plan estratégico de desarrollo nacional fue planteado para poder afianzar el crecimiento siempre incluyendo a la sociedad, igualdad de derechos, y acuerdos del ámbito económico y social, pero sobre todo lograr el reencuentro histórico con la ruralidad. Para el plan de largo plazo planteado por la Dirección de Planificación de Uruguay en su **Plan Nacional de Desarrollo 2050** una de las metas más importantes es el desarrollo sostenible es *“el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050 es una apuesta a reflexionar sobre el Uruguay del futuro, generar una visión consensuada del país*

que queremos y definir las líneas estratégicas para alcanzarlo” (Oficina de planeamiento y Presupuesto, 2017). Esto pretende alcanzar mediante la conjugación del crecimiento económico con la justicia social, es decir que articule tanto lo económico, social, cultural, ambiental e institucional.

Además, estas estrategias lo que pretenden es trabajar conjuntamente tanto el sector público, privado, la academia y no dejar de un lado a la población. Para alcanzar sus objetivos presenta ejes temáticos como claves para el desarrollo: como el cambio demográfico, transformación de la matriz productiva, sistemas de género, desarrollo cultural, desarrollo territorial.

El gobierno argentino con el **Plan Estratégico Territorial 2016** *“tiene como objetivo permitir identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesarias para el desarrollo territorial de la Nación y las Provincias, que ayudarán a cumplir los lineamientos planteados en la política de estado definida por el gobierno”* (Kossoy, M. 2016). Plantea una política tanto para el mediano y largo plazo que permita reordenar el territorio convirtiéndolo en un país sustentable, integrado y sobretodo que la población pueda lograr con metas que permiten tener un compromiso con el territorio, para alcanzar un desarrollo económico y territorial equilibrado. Además de tener una conciencia ambiental al sensibilizar a la población para generar responsabilidad ambiental. Todo esto se conjuga con el acceso



que tiene la población a las infraestructuras y servicios que fomenta la oportunidad de desarrollo para toda la población.

El propósito del **Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018** de Colombia, es mantener un país educado, donde se mantenga la paz y sobre todo sea equitativo. Para este propósito el Departamento Nacional de Planeación plantean estrategias relacionadas con infraestructura y competitividad estratégica, movilidad social, transformación del campo y crecimiento verde, consolidación del Estado Social de Derecho y Buen gobierno.

La **Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021** que plantea Chile, se constituye como la primera estrategia a nivel nacional elaborada con el enfoque de Desarrollo Humano, que *“sitúa a las personas en el centro de la reflexión preocupándose no solo del crecimiento económico de la sociedad, sino también de su bienestar subjetivo asociado al concepto de felicidad”* (Departamento de Planificación Regional, 2014), para conseguir este desarrollo se plantean lineamientos que abarcan objetivos estratégicos.

3. El reto de la intersectorialidad

“La intersectorialidad, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes” (Cunill-Grau, 2014, pg. 8). El reto intersectorial involucra varios actores de toma de decisiones, y que realicen una planificación conjunta.

Una vez definidos este concepto de intersectorialidad se puede verificar que esto permitirá dar seguimiento de una problemática nacional mediante la coordinación de varios sectores gubernamentales (Ver tabla 2.3). En el caso de los observatorios, para que exista decisiones estratégicas se involucra a varias entidades encargadas de la información. Pero sobre todo es necesario identificar el proceso del manejo de la información debido a la importancia que es tener una relación directa entre las entidades públicas que manejen la información de primera mano como se menciona anteriormente en el Manejo de información en los observatorios urbanos.

En el caso de los seis observatorios analizados se puede verificar que el trabajo que realizan es siempre ne cooperación de otras entidades a cargo del manejo de información para observar las



áreas de interés e informar a la población.

En cuanto al **Observatorio de Guayaquil (OUT- UCSG)**, Ecuador mantiene una estrecha relación con el Centro de información y documentación inscrito al Instituto de Hábitat y Diseño (IPUR), dentro de la línea de investigación Planificación Urbana y Regional, con el Ministerio del Ambiente, Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Guayas – Prefectura del Guayas, INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo). Estas entidades proporcionan información sobre los fenómenos que se están produciendo en las zonas que analiza el Observatorio (Daule, Durán, Guayaquil y Samborondón).

El **Observatorio Urbano de Córdoba. Red Global De Observatorios Urbanos De Naciones Unidas [Nodo Córdoba] Argentina**, Municipalidad de Córdoba, mantiene cooperación con entidades como la Empresa Provincial de Energía Eléctrica Córdoba, INDEC Instituto Nacional de estadísticas y censos, Dirección de estadísticas sociodemográficas, Poder judicial de la Provincia de Córdoba, Banco de la Nación, Secretaría de Economía de la Municipalidad de Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba. Estas entidades son fuente de información primaria del observatorio.

Por otro lado, el **Observatorio de Urbano Regional de Camacol, Bogotá y Cundinamarca-Colombia** trabaja conjuntamente con la Gobernación De Cundinamarca, Ministerio De Tecnologías De La Información y Las Comunicaciones, Secretaría Integración Regional. Asimismo, el **Observatorio Chile Ministerio De Vivienda Y Urbanismo (MINVU)**, el trabajo en conjunto que realiza es con el Instituto Nacional De Estadísticas (INE), Secretaria Regional Ministerial De Vivienda Y Urbanismo.

Para los **Observatorios Urbanos de Perú**, el apoyo es de parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas, Senamhi, Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Por otro lado, el **Observatorio Territorio Uruguay**, mantiene coordinación con INE (Censo), Instituto de Economía, Ministerio de Desarrollo Social Mides, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Como se puede verificar los observatorios trabajan en conjunto con entidades encargadas de temáticas relacionadas netamente con las variables que trata cada uno de estos observatorios. El trabajo intersectorial no es solamente a diferentes escalas territorial como se plantea en los planes de desarrollo estratégico, sino que trabaja en conjunto con entidades públicas encargadas de emitir la información que cada observatorio necesita.

4. El reto de la evaluación y el seguimiento de los planes y programas: el desafío del aprendizaje

El reto hace énfasis a *“la evaluación y el seguimiento, entendidos de manera más amplia, es decir, como medios para articular la planificación con la gestión pública y el aprendizaje permanente”* (Cuervo y Mattar, 2014, pg. 34).

Según el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), entiende a la planificación no solo como un sistema de retos que conjuga tanto a la gestión pública sino que es una conjugación de varios niveles de gobierno. La evaluación debe de ser permanente en el tiempo, debe basarse en repetidos ejercicios de análisis, midiendo la evolución para favorecer la comparabilidad de los datos en el tiempo. Así, se puede entrar en un proceso donde *“la mayoría de las ocasiones ¿se obtienen numerosos datos pero posteriormente no son evaluados de forma pertinente de manera que se puedan extraer conclusiones?”*(García, 2012, pg. 20).

Además de todo este proceso de evaluación es necesario contemplar si en todos los observatorios la difusión de la información es suficiente, pero sobre todo es imprescindible indicar si los observatorios y el conjunto de indicadores son los mecanismos adecuados para dar seguimiento a la evaluación

de las políticas territoriales, ya que permiten optimizar las estrategias territoriales.

Para la evaluación de los procesos de planificación de cada país, cuenta con herramientas como los planes de desarrollo, que hace referencia al reto de pluritemporalidad indicado con anterioridad, y según la conceptualización cada plan cuenta con un sistema de evaluación que permite monitorear si se cumplen las metas y objetivos planteados. A su vez cada observatorio se plantea objetivos que se enlazan con las políticas que plantea cada plan, es decir los observatorios son la necesidad de implementación de una plataforma para verificar el cumplimiento de los objetivos de cada Plan de Desarrollo.



Tabla 2.3: Retos de evaluación de los Observatorios de Latinoamérica.

Observatorios de Latinoamérica	Reto de la Pluritemporalidad	Reto de la Multiescalaridad	Reto de la Intersectorialidad	Reto de la Evaluación
Observatorio Urbano de Córdoba. Red Global De Observatorios Urbanos De Naciones Unidas, Argentina	Plan Estratégico Territorial 2016	Desarrollar la identidad cultural, alcanzar una sustentabilidad ambiental, acceder a los bienes y servicios posibilitando el desarrollo personal y colectivo.	Los intendentes y gobernadores son los encargados de realizar los planes locales y provinciales que se articulan con los planes nacionales. A su vez la Subsecretaría contribuye en el fortalecimiento de estos planes.	El Plan Estratégico Territorial se actualiza periódicamente tanto a nivel nacional como a nivel provincial. La plataforma es digital para poder transparentar las acciones del Estado, como: la gestión de proyectos y obras de todos los planes, de escala nacional, provincial y local.
Observatorio Urbano Regional de Camacol Bogotá y Cundinamarca, Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Transformar el campo por lo que se ve necesario crear estrategias para poder implementar catastro, títulos de propiedad, cartografía. Además el crecimiento verde como parte de la sostenibilidad es un pilar fundamental para el crecimiento económico que depende de aspectos ambientales, y tener un buen Gobierno.	A nivel territorial, los alcaldes y gobernadores son los responsables de la realización de Planes de Desarrollo que deben articularse con las disposiciones y lineamientos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.	La fase de evaluación de la planeación está a cargo del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Se gestiona el manejo de la información relacionada con la evaluación, el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo y la consolidación de la cultura de gestión pública por resultados.
Observatorio Territorio Uruguay	Plan Nacional de Desarrollo 2050	Un proceso de desarrollo sostenible, que combine crecimiento económico sustentable con justicia social, requiere adoptar una visión integrada del desarrollo, que articule lo económico, social, cultural, ambiental e institucional.	A nivel territorial, los gobiernos departamentales también participan en los estudios prospectivos correspondientes a nivel territorial y, se coordina la vinculación territorial a través de los organismos competentes en la materia.	La Dirección de Planificación tiene como objetivo el diseño y puesta en práctica de un sistema de vigilancia y monitoreo de los escenarios elaborados. También, coordina con los Observatorios Territorial, Industrial y Productivo para proveerse de la información necesaria en estos aspectos.
Observatorio Urbano de Perú	Plan Perú 2021	Establece derechos fundamentales de las personas, igualdad de accesos a los servicios básicos, Estado democrático y descentralizado, alto nivel de empleo y productividad, conservación de los recursos naturales y la biodiversidad.	Las municipalidades provinciales son los responsables del planeamiento provincial y el ordenamiento territorial para promover el proceso para el desarrollo integral, tomando en cuenta los procesos de planeación distrital.	CEPLAN es el encargado del monitoreo enfocado en los resultados de planes, políticas, programas, para poder emitir informes periódicos sobre la situación económica, social, ambiental e institucional.
Observatorio de ciudades UC (OCUC), Chile.	Plan de acción de Chile 2016-2018.	Aumentar progresivamente la cantidad y diversidad temática de la información territorial del Estado, fortalecimiento de la política de datos abiertos para mejorar el acceso de la ciudadanía a la información de las instituciones públicas, y creación del observatorio del Mercado de suelo urbano informará sobre la evolución de los precios de los bienes raíces.	La planificación se realiza en distintas escalas como para regiones, provincias y municipalidades. Las regiones de Chile elaboran la Estrategia Regional mientras que los municipios un Plan de Desarrollo Comunitario. Además se crean planes estratégicos debido a los procesos de descentralización, sin embargo, existen zonas donde la centralización afecta al momento de implementar estrategias de desarrollo.	El Presidente de la República presenta informes de resultados que se obtienen de una Matriz de Resultados obtenidos de los Indicadores de Desempeño, Evaluación de Programas, Balance de la Gestión Integral, los Programas de Mejoramiento de la Gestión, y otros mecanismos que se enmarcan dentro del Sistema de Control de Gestión.
El Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (OUT- UCSG), Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021	Posiciona al ser humano como sujeto de derechos a lo largo de todo el ciclo de vida.	La planificación en Ecuador se da por varios niveles de gobierno, nacionales, cantonales, provinciales y parroquiales. La Estrategia Territorial Nacional es un instrumento de ordenamiento territorial con carácter nacional, que contiene lineamientos para el corto, mediano y largo plazo.	El Plan Nacional de Desarrollo es evaluado por un sistema de monitoreo que permite la toma de decisiones que consiste en comparar lo programado con lo realizado, para esto toma como base las metas e indicadores de la planificación nacional. Para la evaluación, el Plan de Desarrollo se apoya del Sistema Estadístico y Geográfico Nacional y del Sistema Nacional de Información. Este plan incluye metas que están a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo lo que permite realizar un seguimiento y evaluación

Fuente: Observatorio de Ciudades UC (OCUC), Chile.

Elaboración: Propio (2017).



B. Metodología 2: Estructura Operativa del Observatorio Urbano de Ecuador

Otro método con el que se analiza la estructura de un Observatorio se construye a partir de la propuesta para el Observatorio Urbano de Ecuador, donde los objetivos y las metas constituyen como uno de los componentes principales del análisis.

Esta metodología plantea ocho tipos categóricos de observatorios (Ver tabla 2.4) y los objetivos o finalidades que permiten establecer el propósito de estos instrumentos. Los categóricos mencionados anteriormente son los siguientes: reflexión y realización, información, foros de colaboración, de investigación, de elaboración de política pública, de elaboración cualitativa y cuantitativa y animación académica y formación continua. Todos estos tipos responden a un objetivo y a quienes van orientados según las experiencias de cada observatorio analizados.

Asimismo, cada una de estas categorías se complementan con una serie de variables que afianzan la confiabilidad del análisis, estas variables son: énfasis, origen, alcance y promoción. En la tabla 2.5 se presenta la clasificación de Observatorios según lo que se describe en el artículo de Humberto Jácome para Observatorios eco ciudadanos que muestra el énfasis donde hace referencia a la finalidad que estos tipos de observatorios se dedican. El origen se refiere al tipo de instituciones a las

Tabla 2.4: Tipos categóricos y objetivos de Observatorios Urbanos

Tipos categóricos	Objetivos o finalidades	Orientados a o al:
De reflexión y realización	Elaborar observaciones críticas de problemas sociales y asuntos públicos.	Especialistas e investigadores sociales.
De información	Recopilar, organizar y difundir información, fomentar el debate público.	Ciudadanía, representantes de sectores académicos, del Estado, centros de investigación, empresariales, etc.
De información coyuntural: foros de colaboración	Formular análisis sistemáticos, emitir proyecciones y dar seguimiento a problemas sociales.	
De investigación científico-social	Realizar investigaciones y críticas para resolver problemas sociales.	Investigadores sociales, movimientos sociales.
De elaboración de política pública, programas sociales y mejores prácticas	Promover toma de decisiones, Aportar elementos para el diseño de políticas y programas, Colaborar con instituciones políticas, demandar la rendición de cuentas sobre el incumplimiento de metas por parte del gobierno.	Formuladores de políticas y desarrolladores de programas públicos.
De elaboración cualitativa	Reflejar la realidad social producto de la interacción entre actores de la sociedad	Especialistas, investigadores sociales y organismos nacionales e internacionales.
De elaboración cuantitativa	Proporcionar estadísticas globales y específicas.	
De animación académica y formación continua	Organizar cursos, seminarios y conferencias.	Ciudadanía

Fuente: Consultoría para el diseño de una propuesta de creación del observatorio urbano de Ecuador

Elaboración: Propio (2018).



que pertenecen; para el alcance se establece las zonas a ser estudiadas, y además las instituciones que promueve cada una de estas plataformas digitales.

A su vez, esta metodología se basa en elementos como: los objetivos, los contenidos, estructura organizativa, el modelo de gestión y los logros que cada observatorio ha alcanzado.

A partir de los objetivos, se realiza una comparación entre los observatorios seleccionados para identificar la finalidad para la que han sido creadas estas plataformas.

En cuanto a los contenidos y productos que presenta cada observatorio se establece una tabla de análisis de contenidos para cada observatorio que se desea analizar. Esta tabla de contenidos contiene información acerca del lugar donde se ha creado, las líneas de investigación de cada observatorio, los indicadores, mapas, fuentes de información, etc; estos se clasifican en 3 tipos :

1. Sistemas de información urbana

- a) instrumentos de planificación territorial
- b) indicadores urbanos
- c) información geo-referenciada
- d) buenas prácticas

2. Publicaciones

- a) libros
- b) revistas
- c) artículos

3. Formas de socializar la información: eventos, congresos, seminarios, foros o encuentros

La estructura organizativa, modelo de gestión y financiamiento pretende establecer como está organizado el observatorio, esto es en cuanto a las diferentes dependencias tanto técnicas, administrativas, publicaciones, investigaciones, etc. Se establece un modelo de gestión para desarrollar las políticas y acciones del observatorio y poder alcanzar sus objetivos.

Utilizar esta metodología para el análisis de los Observatorios seleccionados anteriormente es importante, debido a que se puede visualizar claramente si la manera en la que se plantearon fue la correcta o si cumplieron de manera cualitativa y cuantitativa los objetivos proyectados, asimismo si es que los resultados emitidos produjeron un impacto en la toma de decisiones territoriales

El Observatorio Urbano de Córdoba, Red Global de Observatorios Urbanos de Naciones Unidas, Córdoba-Argentina



tiene por objetivo el monitoreo de la ciudad con la finalidad de crear políticas públicas. Es decir el tipo de observatorio es de elaboración de política pública, programas sociales y mejores prácticas

El Observatorio Urbano Regional de Camacol, Bogotá y Cundinamarca-Colombia tiene por objeto fortalecer el monitoreo y tener a disposición información con respecto a la gestión del suelo y la construcción de ciudades de calidad (De elaboración cualitativa)

En el Observatorio de Territorio, Montevideo-Uruguay el objetivo principal es difundir la información relacionada con el territorio Uruguayo, (De información)

Para el Observatorio Urbano del Perú se define como una propuesta implementada para generar una herramienta que con ayuda de expertos, permita realizar una planificación urbana, mediante el monitoreo de los proyectos arquitectónicos realizados, es decir el tipo categórico de observatorio es de información coyuntural: foros de colaboración.

El Observatorio de Ciudades UC, Santiago-Chile consiste en una plataforma de investigación de ayuda institucional, para esto el tipo de observatorio es de elaboración de política pública,

programas sociales y mejores prácticas que permite generar proyectos para poder implementar normas públicas para el desarrollo del país.

Observatorio Guayaquil, “*constituye un centro de información y documentación*” (Observatorio Urbano y Territorial, 2015), por lo tanto se tiene un observatorio de elaboración cualitativa y cuantitativa.

Además el objetivo principal debe estar acompañado de otros que permitan visualizar problemáticas de las áreas a analizar. Estos objetivos comprenden la creación de las líneas de análisis de cada observatorio, al igual que constituir un centro de documentación que contenga toda la información sobre las áreas rurales de Ecuador. Además de enlaces web que sujete información sobre varias temáticas relacionadas con el observatorio. Instaurar una “*red de actores y centros*” (Observatorio Urbano, 2014) que permitan intercambiar productos académicos y conocimientos.

Además como indica la metodología para la estructura de un observatorio se plantea una tabla comparativa del contenido de estas plataformas. Para los observatorios analizados se realiza esta tabla para obtener una síntesis de los elementos que cada uno posee. Esta metodología indica la organización del observatorio en cuanto a la coordinación entre entidades y los reportes de las áreas que analiza cada observatorio. La tabla



Tabla 2.5: Tipos categóricos según el énfasis, origen, alcance, promotores.

Tipos de observatorios	Énfasis	Origen	Alcance	Promotores
De información	Difusión de noticias o información coyuntural	Gubernamental	Nacional	Gobierno, sector privado e instituciones académicas
De iniciativa	Concepción, presentación, y ejecución de iniciativas.	Gubernamental	Internacional o supranacional	Gobierno
De control	Observación, crítica, comprobación y denuncia pública.	Gubernamental	Internacional o supranacional	Gobierno
De iniciativa y control	Suma y equilibra los mencionados de iniciativa y control	Gubernamental	Nacional	Gobierno
Presenciales, virtuales o mixtos	Se elabora información especializada sobre las novedades vinculadas a procesos temáticos.	Gubernamental	Nacional	Gobierno, sector privado e instituciones académicas
De aula (enfoque formativo)	Prevalece la finalidad didáctico-participativa.	Gubernamental	Nacional	Gobierno, sector privado, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas
Resultado	Prevalece la finalidad político-administrativa. Esencialmente todos los observatorios persiguen resultados concretos, pero en específico se manejan en una esfera estrictamente política.	Gubernamental	Nacional	Gobierno, sector privado, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas

Fuente: Consultoría para el diseño de una propuesta de creación del observatorio urbano de Ecuador

Elaboración: Propio (2018).



Tabla 2.6: Tipos categóricos según el énfasis, origen, alcance, promotores.

Observatorio	Objetivos	Tipología de Observatorio
Observatorio Urbano de Córdoba, Red Global de Observatorios Urbanos de Naciones Unidas, Córdoba-Argentina	Monitoreo de la ciudad con la finalidad de crear políticas públicas	De laboración de política pública, programas sociales y mejores prácticas
El Observatorio Urbano Regional de Camacol, Bogotá y Cundinamarca-Colombia	Fortalecer el monitoreo y tener a disposición información con respecto a la gestión del suelo y la construcción de ciudades de calidad	De elaboración cualitativa
Observatorio de Territorio, Montevideo-Uruguay	Difundir la información relacionada con el territorio Uruguayo	De información
Observatorio Urbano del Perú	Monitoreo de los proyectos arquitectónicos realizados	De información coyuntural: foros de colaboración
Observatorio de Ciudades UC, Santiago-Chile	Investigación de ayuda institucional	De elaboración de política pública, programas sociales y mejores prácticas
Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil	Centro de información y documentación	De elaboración cualitativa y cuantitativa

Fuente y Elaboración: Propio (2018).



presentada a continuación se encuentra desagregada según estos dos elementos y pone en evidencia los elementos que posee cada plataforma digital. (Ver tabla 2.7).

En primera instancia, se analiza cada una de estas plataformas y se puede concluir que cuatro de los observatorios son administrados por universidades, es decir mantiene cooperación entre entidades públicas y academia, para realizar un trabajo en conjunto y eficaz y poder tener perspectivas diferentes del territorio. A su vez, se muestra en la tabla 2.7 los centros que se encuentran involucrados, lo que demuestra que la información que se va a producir por estas entidades es confiable. Para este ítem, todos los observatorios mantienen cooperación con entidades públicas que se encuentran involucradas en cuanto a los aspectos territoriales y se puede establecer información fehaciente que facilite la toma de decisiones para políticas públicas.

Adicionalmente, se analizan las líneas de investigación en las que se centra cada observatorio y los indicadores que cada uno presenta. En las seis plataformas se pueden encontrar una similitud en cuanto a indicadores de vivienda y desarrollo económico de cada sector de análisis que abarca cada uno de los observatorios. Después de indicar los indicadores propuestos, la información producida debe ser georreferenciada, a través de mapas y tablas estadísticas, de manera que los resultados

sean fidedignos y confiables para su utilización en próximas investigaciones.

Como segunda parte de esta comparación, se verifica los informes o publicaciones como parte de los productos entregados sobre el área de análisis. Para esto solo cinco observatorios presentan estos elementos y todos son publicados anualmente, sin embargo, conservan en un archivo histórico los informes anteriormente publicados.

El Observatorio de Guayaquil no posee este archivo histórico sobre la situación de las zonas de Daule, Samborondón y Guayaquil, simplemente publican información actualizada. Para el Observatorio Urbano Regional de Camacol Bogotá y Cundinamarca, Colombia y Observatorio Urbano de Perú (Cusco), los planes parciales y planes de desarrollo urbano son presentados en su plataforma como publicaciones transitorias.



Tabla 2.7: Análisis de Observatorios Latinoamericanos según la propuesta de Jaime Erazo (2014) en “Una propuesta de Observatorio Urbano de Ecuador”.

Observatorio Analizado	Observatorio Urbano de Córdoba. Red Global de Observatorios Urbanos De Naciones Unidas [Nodo Córdoba]	Observatorio Urbano Regional de Camacol Bogotá y Cundinamarca, Colombia	Observatorio Territorio Uruguay	Observatorio Urbano de Perú (Cusco)	Observatorio de ciudades UC (OCUC), Chile.	El Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (OUT- UCSG), Ecuador
Sigla	OUC	OUR		OUP	OCUC	OUTUCSG
Ciudad	Córdoba	Bogotá	Montevideo	Cusco	Santiago	Guayaquil
País	Argentina	Colombia	Uruguay	Perú	Chile	Ecuador
Logotipos						
Administrador	Universidad Nacional de Córdoba	Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda	Dirección de Descentralización e inversión Pública	Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento	Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de Chile de la Pontificia Universidad Católica de Chile	Universidad Católica Santiago de Guayaquil
Idiomas	Español	Español	Español	Español	Español	Español
Enlaces principales en primera línea	Home-Indicadores-Mapas-Publicaciones-Novedades-Contacto	Observatorio Urbano Regional	Inicio, Observatorio, Reportes, Tutoriales, Contacto, Enlaces	Principal, Indicadores urbanos, Estudios y asistencia, Instrumentos de gestión, Mapas y planos, Agenda, Publicaciones, Normativa	OCUC, Sobre nosotros, IDE, Conciencia urbana, Relatos, Noticias, Contacto	Inicio, Quiénes somos?, Ámbito de actuación, Sistema de indicadores, Mapas, Biblioteca, Contactos
Enlaces principales en segunda línea	Novedades y cursos	Indicadores, Gestión del suelo, Análisis y estudios	Indicadores, Biblioteca, Perfiles, Finanzas	Destacados, Encuest	Redes sociales	Noticias
Enlaces secundarios	Ficha técnica del observatorio	Visión-misión, Función, Políticas de uso, Víncúlese	No	Noticias	Misión y visión, Equipo	Sistema de indicadores
Líneas de investigación	Vivienda, Desigualdad social, Gestión ambiental, Desarrollo económico, Gobernalidad, Mapas	Política pública, Dinámica de mercado, Condiciones urbanísticas	Actividad económica y territorial, Demografía, Educación, Mercado laboral, Participación social y política, ingreso y bienestar, Vivienda y hogares, tecnología y comunicación.	Uso de suelo, Infraestructura, Inversión pública, Medio ambiente Urbano, Equipamientos y servicios, Vivienda, Edificación, Economía, Demografía.	Vivienda y calidad de vida, Gobierno y democracia, Planificación e institucionalidad, Suelo e infraestructura urbana.	Cohesión social y actividad económica, Configuración de la ciudad y el territorio, Gobernanza, Metabolismo urbano.
Formación	Iniciativa de un conjunto de unidades académicas de la Universidad Nacional de Córdoba	Un gremio que representa los intereses de la cadena de valor de la construcción.	Sistema de moniterio creado por Dirección de Descentralización e Inversión Pública	Sistema de moniterio creado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Centro de Investigación Aplicada de estudios urbanos y territoriales, que establece a nivel de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios urbanos.	Sistema de moniterio creado por la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.

Fuente: A partir de Jaime Erazo Espinosa, 2014.

Elaboración: Propio (2017).



Indicadores urbanos	44 indicadores	19 indicadores	308 indicadores	7 indicadores	2 indicadores	80 indicadores
Mapas	Mapa irregularidad urbana, mapas temáticos de nivel de vulnerabilidad	Mapas sobre densidades poblacionales, mapas sobre licencias urbanas y construcciones en el sector rural.	Mapas de indicadores de actividad económica y territorial, demografía, educación, Mercado laboral, Participación social y política, ingreso y bienestar, Vivienda y hogares, tecnología y comunicación.	Mapas de evolución urbana, Gestión urbana, Conglomerados urbanos de departamentos	Mapas temáticos sobre situación actual de ciudades de Chile	Cuencas hidrográficas, Amenazas Movimientos en masa
Tablas personalizadas	Tablas de indicadores por provincia	Tabla de resultados de indicadores	Tablas de indicadores de actividad económica y territorial, demografía, educación, Mercado laboral, Participación social y política, ingreso y bienestar, Vivienda y hogares, tecnología y comunicación.	No	No	Tablas de indicadores relacionados con Cohesión social y actividad económica, Configuración de la ciudad y el territorio, Gobernanza, Metabolismo urbano
Áreas de análisis	Provincial	Departamental	Local, municipal, departamental, regional.	Departamental	Territorial.	Zona 8 y zona 5 (Daule, Samborondón, Guayaquil)
Informes/publicaciones	Segunda publicación OUC Informe Córdoba Ciudad 2009, Tercera publicación OUC Informe Córdoba Ciudad 2014	Informes de planes parciales	Reportes anuales con el objetivo: mostrar diferencias o brechas entre territorios.	Cartillas, Trípticos informativos, Destacados sobre los planes de Desarrollo Urbano	Publicaciones sobre la situación actual Santiago de Chile, Documentos temporales para la construcción de las variables	No
Inscritos a redes	Observatorios Urbanos de Naciones Unidas	No	No	No	No	Instituto de Hábitat y diseño
Inscritos a equipos	No	No	No	No	No	Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y diseño (SINDE)
Fuentes de información	ONU Hábitat	No	No	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	No	Instituto de Hábitat y diseño
Enlaces externos	No	No	Enlaces a instituciones públicas	Plataforma geoespacial	Conciencia urbana	NO
Centros involucrados	Empresa Provincial de Energía Eléctrica Córdoba, INDEC Instituto Nacional de estadísticas y censos, Dirección de estadísticas sociodemográficas, Poder judicial de la Provincia de Córdoba, Banco de la Nación, Secretaría de Economía de la Municipalidad de Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba	Gobernación de Cundinamarca, Ministerio de Tecnologías de La Información y las Comunicaciones, Secretaría Integración Regional	INE (Censo), Instituto de Economía, Ministerio de Desarrollo Social Mides, Oficina de Planeamiento Y Presupuesto	Ministerio del Ambiente, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía Y Finanzas, Senamhi, Dirección Regional de Vivienda, Construcción Y Saneamiento.	Instituto Nacional De Estadísticas (INE), Secretaria Regional Ministerial De Vivienda Y Urbanismo	Ministerio del Ambiente, Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Guayas – Prefectura del Guayas, INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo)
Contacto	Mapa de ubicación, Formulario de contacto al usuario	Contactos y dirección	Contactos y dirección	Contactos y dirección	Contactos y dirección, Formulario de contacto al usuario	Contactos y dirección, Formulario de contacto al usuario





3

CAPÍTULO:

Configuración del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador

3.1 Antecedentes

3.2 Definición y Características del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador

3.3 Estructura del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador

3.4 Modelo de Gestión del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador





3.1 ANTECEDENTES

Los observatorios son las entidades encargadas de información oficial y análisis de información, con el fin de convertirlos en datos estadísticos que permitan georreferenciar problemas socio-espaciales, de manera que ayude a las instituciones gubernamentales para la toma de decisiones con respecto al control del territorio rural. Por tal motivo, la propuesta que se detalla en este capítulo se formó a partir de las experiencias de los Observatorios Territoriales relacionados a la gestión del suelo, que plantean responder las necesidades funcionales, profesionales y de gestión que se requiere para conformar un Observatorio.

El capítulo se estructura en 3 componentes que permiten entender el funcionamiento del observatorio. En primera instancia se realiza una caracterización del observatorio de fraccionamiento de suelo donde se definen los objetivos, la misión y visión, y el área de estudio donde se aplican los indicadores que van a medir el fraccionamiento de suelo.

En cuanto a la estructura, se compone de 5 elementos: estadísticas para registrar los procesos de titulación de predios rurales según la información obtenida del Consejo de la Judicatura, Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, Gobierno Autónomo Descentralizado, y el Registro de la Propiedad. Para el segundo elemento se plantean 6 indicadores que van a medir el fraccionamiento. Dentro de la normativa e instrumentos de

planificación se definen los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de Uso y Gestión del suelo, Plan Especial y Parciales. Los estudios y estadísticas se refieren a las publicaciones y reportes anuales, y por último el Geo portal donde se realiza la búsqueda de información procesada mediante los indicadores de fraccionamiento de suelo.

El Modelo de Gestión se estructura en tres componentes. El primero que menciona a los actores involucrados tanto externos como internos. Los procesos que se van a realizar es relacionado a la obtención y la gestión de la información. Como tercer elemento se definen las tecnologías (Software) que se van a usar para generar la información gráfica dentro de la plataforma.





3.2 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL OBSERVATORIO DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO PARA LAS ÁREAS RURALES EN EL ECUADOR

3.2.1 DEFINICIÓN DEL OBSERVATORIO DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO RURAL

Se define al Observatorio como un instrumento dedicado a la recopilación de información oficial y análisis de datos, con el fin de convertirlo en información estadística que permitan georreferenciar problemas socio-espaciales, de manera que ayude a las instituciones gubernamentales para la toma de decisiones con respecto al control del territorio rural.

A partir de esto, se puede observar la importancia de implementar un observatorio enfocado en las áreas rurales debido a que este territorio presenta problemáticas que afectan directamente a los habitantes residentes y las actividades que se desempeñan en estas áreas. A pesar de que tengan Planes de Ordenamiento, estos no son aplicados. No obstante, la función legislativa ecuatoriana ha tratado de tomar en cuenta estas áreas, incorporando estas zonas en las leyes y ordenanzas, hasta el punto de concebir una ley propia como lo es la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

Las áreas rurales están configuradas mediante varios componentes, sin embargo, en la presente investigación se consideró el fraccionamiento de suelo como objeto de estudio debido a que la información, variables e indicadores son respecto a este tema son casi inexistentes.

Otra razón por la cual se escogió el fraccionamiento de suelo, es el impacto que causa para el desarrollo de las actividades primarias y los estilos de vida de la población. Las consecuencias que generan los predios divididos sin previa planificación en la dotación de servicios básicos e infraestructura vial, además de que muchas de las veces los predios fraccionados se encuentran en zonas de alto riesgo y ponen en peligro la vida de los propietarios, entre otros.

El Observatorio provee información relevante sobre el fraccionamiento de suelo para que entidades gubernamentales puedan tomar las medidas respectivas sobre este fenómeno, además de dar oportunidad a las instituciones académicas a que indaguen otras problemáticas relacionadas y ampliar las investigaciones sobre los inconvenientes existentes sobre el suelo rural.

A pesar de que este tipo de observatorios es de carácter gubernamental, en este caso, se plantea que sea dirigido por la academia como una entidad neutral que maneja los datos sobre el fraccionamiento de suelo, además, que aportan conocimientos sobre el suelo rural, la manera en la que se lo adquiere y como este afecta a las actividades que se desarrollan en estas áreas.



3.2.2 OBJETIVOS DEL OBSERVATORIO DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO

Los objetivos se plantearon a partir de una mirada multidisciplinaria propuesta por Jaime Erazo (2016), centrándose en recopilar, organizar y difundir información crítica sobre un determinado ámbito, algún problema o asunto de interés social. Este tipo de objetivo está orientado principalmente a la ciudadanía, entidades gubernamentales y centros académicos y de investigación que son los principales beneficiarios del observatorio. En la tabla 3.1 se presentan los objetivos tanto general como específicos del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las Áreas Rurales del Ecuador.

3.2.3 ALCANCE DEL OBSERVATORIO DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO

El alcance se plantea que sea nacional con carácter local debido a que tomando en cuenta la legislación ecuatoriana, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen la competencia de gestionar, controlar y planificar el territorio rural. Tomando en cuenta esto, al ser una zona rural, no solo tiene confluencia en los 221 municipios, sino también va a generar participación de otros niveles de gobierno tanto como el provincial y parroquial, por lo que se formaría una red de observatorios colaborativos.

Tabla 3.1: Propuesta de Objetivos para el Observatorio Rural de Fraccionamiento de Suelo

OBJETIVOS	
GENERAL	Recopilar, organizar y generar información pertinente sobre el fraccionamiento de suelo que permita tomar decisiones en los procesos de planificación que controlan y regulan el territorio rural del Ecuador.
ESPECIFICOS	Construir procesos por el cual los datos brutos extraídos de todas las entidades públicas se transforme en información que permita georeferenciar las dinámicas del fraccionamiento de suelo en las áreas rurales del Ecuador.
	Determinar las áreas rurales mayormente afectadas por el fraccionamiento de suelo.
	Promover la coordinación de la gestión de información con las instituciones involucradas en el fraccionamiento de suelo.

Fuente y Elaboración: Propio (2018).



El Observatorio es un instrumento que permite analizar el desarrollo de la problemática de fraccionamiento de suelo para las áreas rurales del Ecuador, mediante una plataforma digital que emite información estadística, mapas descargables y reportes.

El Observatorio tiene un alcance a nivel nacional en cooperación con los diferentes niveles de gobierno, ya sea provincial, cantonal y parroquial, con el fin de que este sea un modelo con el cual los Gobierno Autónomos Descentralizados Municipales puedan determinar medidas y tomar decisiones que permitan mejorar el control del suelo rural en el Ecuador.

3.3 ESTRUCTURA DEL OBSERVATORIO DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO PARA LAS ÁREAS RURALES EN EL ECUADOR

La propuesta que se presenta a continuación se desarrolla de manera que responde a las necesidades funcionales, profesionales y de gestión que se requiere para conformar esta herramienta. A partir de esto, se plantea una propuesta estructural del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo, el cual se forma a partir de cinco componentes principales, los cuales son: Estadísticas para registrar los procesos de titularización de predios rurales, Indicadores del fraccionamiento de suelo, Normativa e Instrumentos de planificación, Estudios y Publicaciones y finalmente el Geoportal (ver gráfico 3.1).

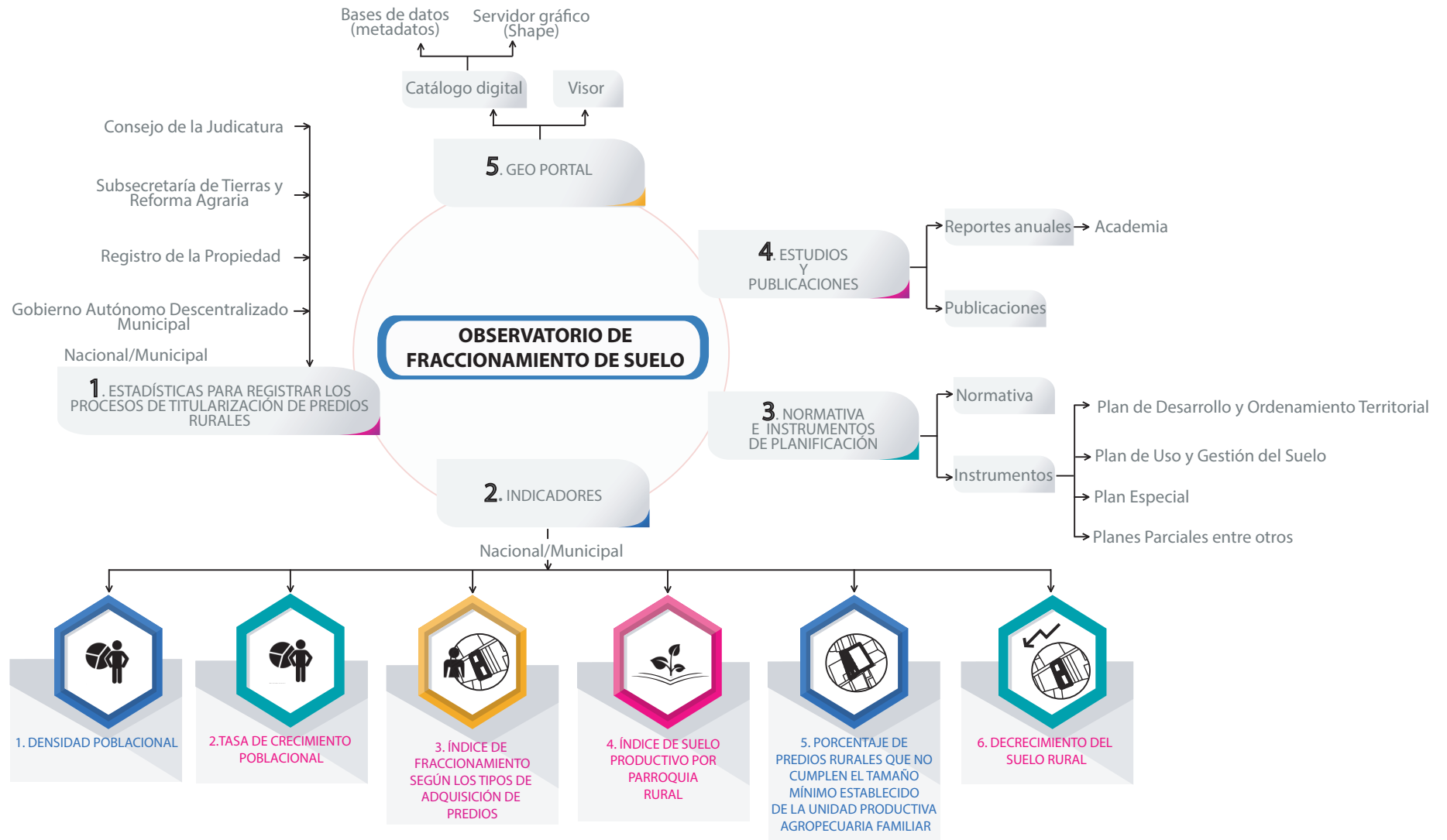
3.3.1 ESTADÍSTICAS PARA REGISTRAR LOS PROCESOS DE TITULARIZACIÓN DE PREDIOS RURALES

Con el fin de conocer los datos existentes sobre los predios rurales en el cantón Cuenca, se utilizó el método de registro de datos directos de cada institución que participa en los procesos de fraccionamiento de suelo y legalización de los mismos. Para la propuesta del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo, se tomó en cuenta varios procesos legales que influyen o aportan para que se fraccione el suelo rural.

A partir de esto, las autoridades que participan en el proceso de titularización de tierras son: las notarías, el Registro de Propiedad, el Consejo Judicial, la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y el Municipio del cantón Cuenca. Sin embargo, al momento de realizar una encuesta a uno de sus funcionarios, en el caso del Registro de la Propiedad y el Municipio, recalcaron que son instituciones totalmente independientes, por lo que en la información que maneja cada uno no existe un punto en común para su vinculación. Aunque, en la Constitución del Ecuador, en el Artículo 265 recalca que *“el sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades”* (Asamblea Nacional, 2008).



Gráfico 3.1: Estructura funcional del Observatorio de Fraccionamiento de suelo para las áreas rurales en el Ecuador.



Fuente y Elaboración: Propio (2018).



Por el contrario, en el Consejo Judicial y Subsecretaría de Tierras, dependen de un informe técnico emitido por el Municipio que les permita tomar una decisión sobre las funciones que desempeña cada uno, el problema radica cuando el municipio hace caso omiso y no emite dicho informe, de manera que las decisiones quedan en manos de estas instituciones, tomando en cuenta que no está ejerciendo una de sus competencias como se menciona en el artículo 264 de la Constitución “(...) 2. *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (...)*” (Asamblea Nacional.a, 2008).

Debido a las razones anteriormente descritas, la información de cada una de las instituciones se encuentra dispersa y varía de acuerdo con sus funciones, además que todas las fases del proceso de titulación son facultativas, es decir, que el usuario realiza todo el proceso sin ninguna obligatoriedad. Esto afecta en la homologación de información entre entidades debido a los procesos incompletos, ocasionando que no se actualice la información de las bases de datos, por lo que se trabaja con datos obsoletos en el catastro rural.

Una vez que se recolecte toda la información, se podrá obtener un registro Municipal y Nacional, si es que se incorporan otros Observatorios de Fraccionamiento de Suelo en otros cantones. Sin embargo, principalmente, está encaminado en obtener información municipal desde las diferentes instituciones que tienen competencias en cuanto a la legalización de predios

rurales, para luego determinar y obtener mosaico nacional que le permita al Observatorio examinar el comportamiento del fenómeno de fraccionamiento de suelo en los 221 municipios del país.

i) Consejo de la Judicatura

Los datos proporcionados por esta institución se generan a partir de la base de datos digital, sobre los casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio ya sean estos presentados y aprobados. Sin embargo, se obtuvo información desde el 2012 únicamente, debido a que es la información que actualmente se encuentra digitalizada.

Las variables que se pudieron obtener fueron: la ubicación del caso, es decir el nombre de la parroquia, el área que se está afectando, el número de proceso, si el objeto de la prescripción proviene de un cuerpo más grande o no.

ii) Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria

Como se mencionó anteriormente, este forma parte de la Entidad Agraria Nacional, sin embargo, existieron problemas al momento de adquirir de información, por lo que no se pudo hacer uso de la misma. A pesar de esto, se logró obtener información de esta entidad mediante las inscripciones registradas en el Registro de



la Propiedad. Sin embargo, hubiera sido interesante conocer estos datos para compararlos con la información ingresada en el Registro. De esta manera, las variables que maneja esta entidad son: ubicación parroquial y geográfica, superficie del predio, el número de titularizaciones anuales, etc.

iii) Registro de la Propiedad

A pesar de que esta entidad posee una base digital obsoleta, la información almacenada por esta institución es de gran valor para futuras planificaciones, ya que tiene un registro histórico de las acciones que se han realizado en cada propiedad y como esta se ha ido parcelando a través del tiempo. El archivo que tiene esta institución data desde 1600, por lo que de este registro se podría realizar diferentes investigaciones que permitan conocer cómo se ha ido fraccionando el área rural.

Como se mencionó anteriormente, debido a la manera en la que se gestiona la información, se realizó una digitalización manual de los datos existentes en los tomos físicos correspondientes al período de estudio que corresponde desde el 2008-2016 de esta institución. Las variables que se pudieron obtener son: nombre de la parroquia, superficie del predio, naturaleza de la inscripción, número de inscripción, Oficina donde se guarda la escritura original, si es código catastral está actualizado, y si la propiedad inscrita proviene de un desmembramiento o no.

iv) Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

En el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, la información proporcionada fue de forma digital de los tipos de adquisición de predios por parroquia rural del cantón Cuenca, además de la morfología que tiene cada predio, el uso de suelo, y la superficie de cada lote registrado en el catastro rural.

Una vez que se ha obtenido toda la información de las entidades públicas mencionadas anteriormente, se realiza el procesamiento de la información, utilizando material gráfico que permita visualizar los resultados, a través de gráficos estadísticos y mapas temáticos.

El análisis de datos parte del análisis individual de la información otorgada por cada institución con el fin de depurar y observar los resultados individuales para saber que elemento es el más concurrente entre los datos. Posteriormente a esto, se procede a realizar el análisis comparativo entre los datos de cada institución. Para la construcción de indicadores, se tomó en cuenta los datos proporcionados por el registro de la propiedad, debido a que es la institución que tiene la información más completa.



v) Instituto de Estadísticas y Censos (INEC)

Esta entidad pública tiene toda la información estadística nacional, por lo que esta información se convierten en una parte importante para el análisis de la dinámica de fraccionamiento de suelo en el Ecuador. Las variables relevante para este estudio es el número de personas que residen en cada parroquia rural. A través de esta variable se puede conocer la densidad de cada parroquia y observar a partir de este indicador como se desarrolla el fenómeno del fraccionamiento de suelo .

Tabla 3.2: Resumen de variables y los formatos de cada una según institución pública.

INSTITUCIÓN PÚBLICA	VARIABLE	FORMATO
Consejo de la Judicatura	Nombre de la Parroquia	Excel (.xlsx)
	Superficie afectada	
	Número de procesos	
Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria	Superficie de la Unidad Productiva Agropecuaria	.pdf
Registro de la Propiedad	Nombre de la Parroquia	Físico
	Superficie del predio	
	Naturaleza de la inscripción	
	Notaría de registro del predio	
	Número de inscripción	
	Código catastral actualizado	
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal	Existencia de fraccionamiento	Excel (.xlsx)
	Tipo de adquisición de predio	
	Shapes de parroquias rurales	
	Superficie de predios parroquiales	
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Año de registro de adquisición	Excel (.xlsx)
	Número de personas por parroquia	Excel (.xlsx)

Fuente: A partir de la Municipio de Cuenca, Registro de la Propiedad, Consejo de la Judicatura, Subsecretaría de Tierras y Territorios Ancestrales
Elaboración: Propio (2018).



3.3.2 INDICADORES DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO

Para la construcción de indicadores, se obtuvo las variables a partir de datos proporcionados por cada entidad pública. Para efecto de generar información numéricos que se pueda representar gráficamente. A partir de una selección previa, se escogieron seis variables las cuales, conforman 6 indicadores que permiten controlar y dar seguimiento al fenómeno del fraccionamiento de suelo y como este afecta a las áreas rurales.

Para la elaboración de indicadores, se utilizó una matriz que permite conjugar dos tipos de variables de acuerdo a su compatibilidad. Una vez obtenido el indicador, se realiza una ficha metodológica propuesta por el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), donde se describe detalladamente como se configura el indicador, de manera que sean una guía para realizar o replicar indicadores, además de esto, ayudan a hacer el seguimiento a las políticas públicas o proyectos de investigación (ver anexo 4).

1. *La Densidad poblacional*

Es el resultado del número de habitantes por parroquia rural y la superficie de la parroquia rural, que se define como el número de habitantes por cada hectárea de territorio en un año determinado. Para el cálculo se utilizan dos fuentes de información, el primero es el número de habitantes registrados por parroquia rural de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, este registro debe ser según los censos realizados en el año 1990, 2001 y 2010, mientras que la otra variables es el área total de las parroquias se lo obtiene a partir de las superficies existentes en los shaps de cada Gobiernos Autónomo Descentralizado Municipal. Este indicador está expresado en Habitantes por hectárea (hab/ha). La forma de representación es mediante mapas en format shp (Arcgis, Qgis). (ver anexo 8)

Tabla 3.3: Cruce de variables para obtención de indicadores del Observatorio de fraccionamiento de suelo para áreas rurales del Ecuador

Variables	Superficie de la parroquia rural	Número de habitantes por parroquia rural	Uso de suelo actual	Tipo de adquisición de predios	Número de casos de fraccionamientos de predios rurales	Superficie de la unidad productiva agropecuaria familiar	Superficie de predios rurales
Superficie de la parroquia rural							
Número de habitantes por parroquia rural	Densidad poblacional y Tasa de crecimiento poblacional						
Uso de suelo actual	Decrecimiento de suelo rural						
Tipo de adquisición de predios	Índice de fraccionamiento según los tipos de adquisición de predios						
Número de casos de fraccionamientos de predios rurales							Tasa de fraccionamiento de predios por parroquia rural
Superficie de la unidad productiva agropecuaria familiar							Porcentaje de predios rurales que no cumplen el tamaño mínimo establecido de la unidad productiva agropecuaria familiar
Superficie de predios rurales							

Fuente: A partir de la Municipio de Cuenca, Registro de la Propiedad, Consejo de la Judicatura, Subsecretaría de Tierras y Territorios Ancestrales

Elaboración: Propio (2018).



2. Tasa de crecimiento poblacional

Este se define como “*el aumento (o disminución) de la población por año, en un determinado período debido al aumento natural y a la migración neta, expresado como porcentaje de la población del año inicial o base*” (SIISE, 2010).

En su fórmula de cálculo se relaciona la variable población número de habitantes por parroquia rural y se realiza una operación logarítmica entre la población en el año t y la población en el año base, multiplicado por la unidad sobre el tiempo en años, y por 100. Se toma en consideración la siguiente fuente de información: Número de habitantes registrados por parroquia rural de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, este registro debe ser según los censos realizados en el año 1990, 2001 y 2010. Este resultado se expresa en porcentajes y con una periodicidad de cada década debido a que la disponibilidad de los datos de los censos se realizan cada diez años. (Ver anexo 8)

3. Decrecimiento del suelo rural

Es el resultado de las variables del uso de suelo actual y la superficie de cada parroquia rural, definido como la cantidad de superficie de una parroquia para un uso dominante y mayoritario.

Para el cálculo de este indicador se requiere identificar los usos de suelo predominantes definidos en los Planes de Ordenamiento Territorial de cada parroquia. A partir de esto, se procede a realizar una selección de los predios que contengan este uso dentro del catastro rural actualizado de cada parroquia. Después se realiza una sumatoria de las superficies de estos predios seleccionados.

Para el cálculo del porcentaje se tiene como resultado de un cociente entre superficie de predios de acuerdo al uso de suelo en la parroquia rural en el periodo t y superficie de la parroquia rural en el periodo t , multiplicado por 100. (Ver anexo 8).

Este indicador del decrecimiento de suelo rural se puede aplicar en años posteriores si se obtiene una actualización de usos de suelo de cada parroquia, mediante registros de cambios de usos de suelo, que realice cada propietario al momento de un cambio de uso de suelo. A través de esto se puede identificar como incrementan las zonas urbanas de cada parroquia rural y como disminuye el área rural.



Otro elementos que se puede obtener a partir de este indicador son las zonas hacia donde se está perdiendo el suelo rural a partir de un mapa de densidad de puntos.

4. Índice de fraccionamiento de suelo

Este indicador se lo obtuvo a partir de una primera propuesta del Observatorio Urbano Regional de Camacol y Cundinamarca, Colombia. Para esto, se realizó una adaptación de una de sus indicadores y este es el resultado del cruce de variables entre la sumatoria de los predios fraccionados y la superficie de cada parroquia rural. La disponibilidad de los datos para la construcción de este indicador es anual. Para la obtención de información el proceso metodológico de cálculo se realiza mediante un filtro de la base de datos de las inscripciones del Registro de la Propiedad, de los casos fraccionados según el año del que se desee obtener información. A partir de esto, para obtener el numerador de la fórmula se procede a realizar una división entre la sumatoria de superficies de predios fraccionados para el número de casos de fraccionamiento según el tipo de adquisición de predios rurales. El denominador se obtiene a partir de las superficies establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial aprobados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (Ver anexo 8).

A partir de los resultados obtenidos mediante este indicador,

podemos visualizar la relación entre la superficie de predios fraccionados y la superficie de la parroquia, ya que, mientras mas se acerque a uno los resultados, significa que en dicha parroquia se están fraccionando predios de mayor superficie.

5. Tasa de fraccionamiento de predios por parroquia rural

Es un indicador cuantitativo que resulta del vínculo entre el número de casos de fraccionamiento de predios rurales donde la unidad de análisis es la parroquia rural. Se la entiende como medida del crecimiento o disminución del fraccionamiento de predios rurales en un determinado periodo de tiempo. Para la fórmula de cálculo se utiliza un número de casos de fraccionamiento de predios rurales en un periodo inicial y final.

En primera instancia se realiza un filtro de la base de datos de las inscripciones del Registro de la Propiedad, de los casos fraccionados según el año del que se desee obtener información. Se clasifica la información según la parroquia rural.

A partir de esto, para obtener el numerador de la fórmula se procede a realizar una división entre el número de casos de fraccionamiento de predios rurales en un periodo final, sobre el número de casos de fraccionamiento de predios rurales en un periodo inicial. Los registros de propiedad son anuales, es decir



la periodicidad que se observará este fenómeno será anual (Ver anexo 8).

6. Porcentaje de predios rurales que no cumplen el tamaño mínimo establecido de la unidad agropecuaria familiar

Este indicador enlaza a la superficie de los predios rurales y a la superficie de la unidad productiva agropecuaria familiar. Para el cálculo, se realiza una selección de los predios con superficies menores a la unidad productiva agropecuaria a través del atributo (superficie). Esta información se obtiene del catastro rural actualizado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Además de esta entidad se obtiene el número total de predios de las parroquias rurales (Ver anexo 8). Para aplicación de la fórmula se realiza a través del cociente entre la superficie de predios menores a la unidad productiva agropecuaria sobre el número total de predios de las parroquias rurales. La forma de representación es mediante mapas en formato shp (Arcgis, Qgis). Este indicador tendrá una periodicidad anual, debido a que se debe recopilar una cantidad de casos considerable para que se pueda visualizar mejor.

3.3.3 NORMATIVA E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Esta sección se enfoca en presentar la normativa nacional vigente con respecto al fraccionamiento de suelo como referente para las políticas de gestión de suelo que deben tener en cuenta las diferentes entidades vinculadas con el territorio rural, adicionalmente a esto, se incluyen algunos instrumentos de planificación que apoyan el control del uso y gestión de suelo que sancionan el uso y la ocupación del suelo cantonal.

Dentro de la legislación nacional, se toma en cuenta la pirámide jerárquica, donde la Constitución se ubica en la punta de esta clasificación. Luego de esto, le precede las leyes orgánicas como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, en Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización. Posteriormente a esto, se posicionan las leyes ordinarias, tales como, la Ley de Tierras y Territorios Ancestrales.

Por otro lado, en cuanto a los instrumentos de planificación, se exponen los Planes de Desarrollo Nacional, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan de Ordenamiento Urbano, Planes de Uso y Gestión de Suelo, Planes Especiales, Planes Parciales, etc. A partir de esto, se puede ubicar con mayor facilidad las zonas que han sufrido el fraccionamiento de



suelo a través de las superficies mínimas de lotes establecidas en cada plan.

En el anexo 6 se expone todos los artículos que hacen referencia al fraccionamiento de suelo en las áreas rurales. A pesar de esto, se toma a la ligera esta problemática, sin embargo, debería ser una política pública a tomar en cuenta debido a los efectos que causan al territorio rural.

3.3.4 ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

Esta sección se divide en dos componentes, la primera se refiere a la bibliografía existente sobre la temática de fraccionamiento. Esto con la finalidad de tener un conocimiento teórico bien sustentado en los procesos de fraccionamiento de suelo, el observatorio incorpora un módulo que recopila bibliografía actualizada relacionada al servicio de las personas que están investigando la temática de fraccionamiento de suelo. Este módulo recolecta información de personajes que han mostrado preocupación por el territorio rural desde varios aspectos, tales como: la producción agroecológica como el fraccionamiento del suelo a afectado a las actividades primarias, desde la sociología mediante una crítica de la evolución de la ruralidad desde varios puntos de vista de manera que se evidencie las transformaciones del mismo, desde la economía y como esta aporta a la economía popular solidaria y a la soberanía alimenticia, desde el ámbito

legislativo con respecto a los procesos judiciales con respecto a la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (ver tabla 3.3).

En la segunda parte, hace referencia a las publicaciones creadas por el mismo Observatorio de Fraccionamiento de suelo a partir de los reportes que reflejan los resultados de los indicadores. Estos reportes estarán a cargo de la Academia debido a los aportes de conocimientos que pueden proporcionar, además de la imparcialidad con la que se manejan los datos. Tomando en cuenta la periodicidad con la que se manejan los indicadores, estos reportes se publicarán anualmente.



Tabla 3.4: Bibliografía referente al fraccionamiento de suelo de las áreas rurales.

AUTOR	AÑO	TITULO
Luciano Concheiro Bòrquez	2009	Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales
Carlos Nieto C., Azucena Vicuña	2015	La tierras y territorios rurales como escenarios funcionales para la práctica de la Economía Popular en Ecuador: algunos elementos sobre su uso y aprovechamiento
Diego Carriòn, Stalin Herrera	2012	Ecuador Rural del siglo XXI. Soberanía Alimentaria, Inversió Pública y Política Agraria
Jorge Paolinelli Tomás Guevara, etc.	2017	Lotes sin dueños. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano
Luis Antonio Chuma Quizhpi	2016	Formas de alegar la Prescripción Adquisitiva de Dominio en Ecuador
Machado Absalón C.	2015	Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto
Instituto Geográfico Militar	2017	Atlas Rural del Ecuador
Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura	2000	El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad. "Nueva Ruralidad"
Juan Manuel García	1991	Sobre el concepto de ruralidad: Crisis y renacimiento rural
Edemira Pérez C.	2004	Mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad
Juana Griselda García	2017	El pobre y el rico, Mundos Opuestos
Juan Cruz Alberdi Collantes	2002	Vivienda Agraria en suelo rural: Bases para una necesaria ordenación
Giselle Márquez de Araújo	2017	Función Ambiental de la Propiedad: Una propuesta conceptual
María José Calvo San José	2000	La función social de la propiedad y su proyeccion en el sistema de compensación urbanística
Daniel Muñoz, Verónica Manrrique Acosta, David Samaniego	2010	Función social y ambiental de la tierra

Fuente y Elaboración: Propio (2018).



3.3.5 GEOPORTAL

Esta herramienta es una infraestructura enfocada en proporcionar geo-servicios a usuarios internos y externos, esto responde a una necesidad en el ámbito de interoperabilidad en la información territorial a través de datos georreferenciados. A través de esta herramienta, se pretende facilitar la búsqueda y visualización de mapas temáticos de todas las escalas en cuanto a las zonas afectadas por el fraccionamiento de suelo.

Esta constituye uno de los aspectos importante dentro del proyecto de Observatorio de Fraccionamiento de suelo ya que a través de esta plataforma, se ofrece cartografía actualizada a usuarios internos y externos. Esta herramienta está estructurada en dos elementos, el catálogo digital y el visor de mapas.

El catálogo digital permite la búsqueda de datos a través del contenido de los metadatos, esto permite conocer a mayor cabalidad toda la información existente en el Geoportal manejado por el Observatorio de Fraccionamiento de Suelo. Asimismo, contiene dos tipos de datos, los metadatos, como se mencionó anteriormente, y los servidores gráficos.

Los metadatos se refieren al conjunto de datos existentes dentro de un recurso, en este caso es la información escrita existente de la parroquias con respecto al fraccionamiento de suelo, es decir

las bases digital con las que puede vincular al catastro rural. Por otro lado, los servidores gráficos se refieren a los componentes gráficos, es decir los shapes que se va a utilizar en cada mapa.

El visor, ayuda al usuario a visualizar el diagnóstico que enfrenta un área de estudio sin tener que descargarlo. sin embargo, existe la posibilidad de descargar toda la información requerida, ya que esta es de libre acceso para los usuario interesados en la temática de Fraccionamiento de Suelo.

Esta herramienta integra los catastros tanto municipales como nacionales, de manera que se pueda obtener datos completos sobre como se desarrolla esta problemática en el territorio rural nacional. Sin embargo, como se mencionará mas adelante, la información existente en esta plataforma está protegida mediante candados y niveles de acceso restringido para diferentes perfiles de usuario, esto para proteger la identidad de los propietarios de cada predio.



3.4 MODELO DE GESTIÓN DEL OBSERVATORIO DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO PARA LAS ÁREAS RURALES EN EL ECUADOR

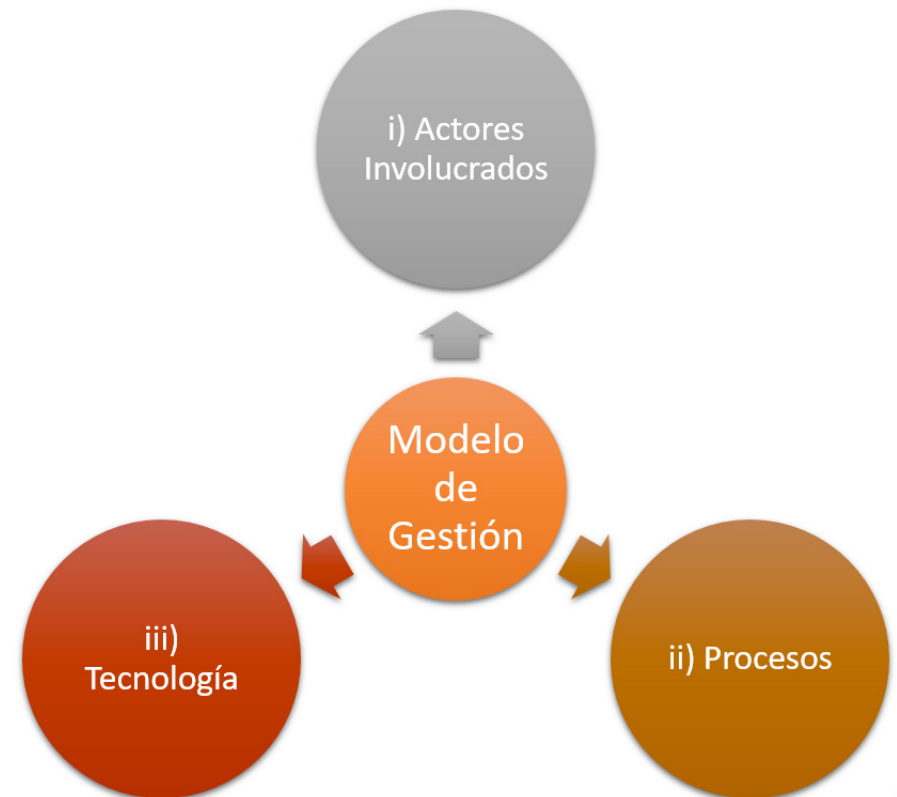
Para definir la estructura del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo, se desarrolla un modelo de gestión estructurado en tres elementos principales, los cuales son: i) los actores involucrados, ii) los procesos y iii) las tecnologías (ver gráfico 3.2).

3.4.1 ACTORES INVOLUCRADOS

La construcción de la Oficina de Dinámicas del Suelo Rural, se proyecta en tres periodos, de acuerdo con el nivel de información territorial que se va a obtener. La primera fase se considera como preparatoria, ya que se debe preparar y clasificar los datos con profesionales afines a la planificación territorial, informáticos geoespaciales que manejen sistemas de información territorial. La segunda fase se denomina de desarrollo, donde se pretende generar información estadística y mapas georreferenciados tomando en cuenta varios puntos de vista profesional, tales como legales, geográficos, ambientales, geológicos y agronómicos, entre otros. Por último, está la fase de difusión, donde se requiere personal que maneje plataformas virtuales³ para incorporar toda la información analizada en el Observatorio de Fraccionamiento de Suelo.

Los actores externos se clasifican en actores participantes, estos proporcionan la información en datos brutos para luego procesarla, el cual está conformado la Subsecretaría de Tierras

Gráfico 3.2: Modelo de gestión básico del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador.

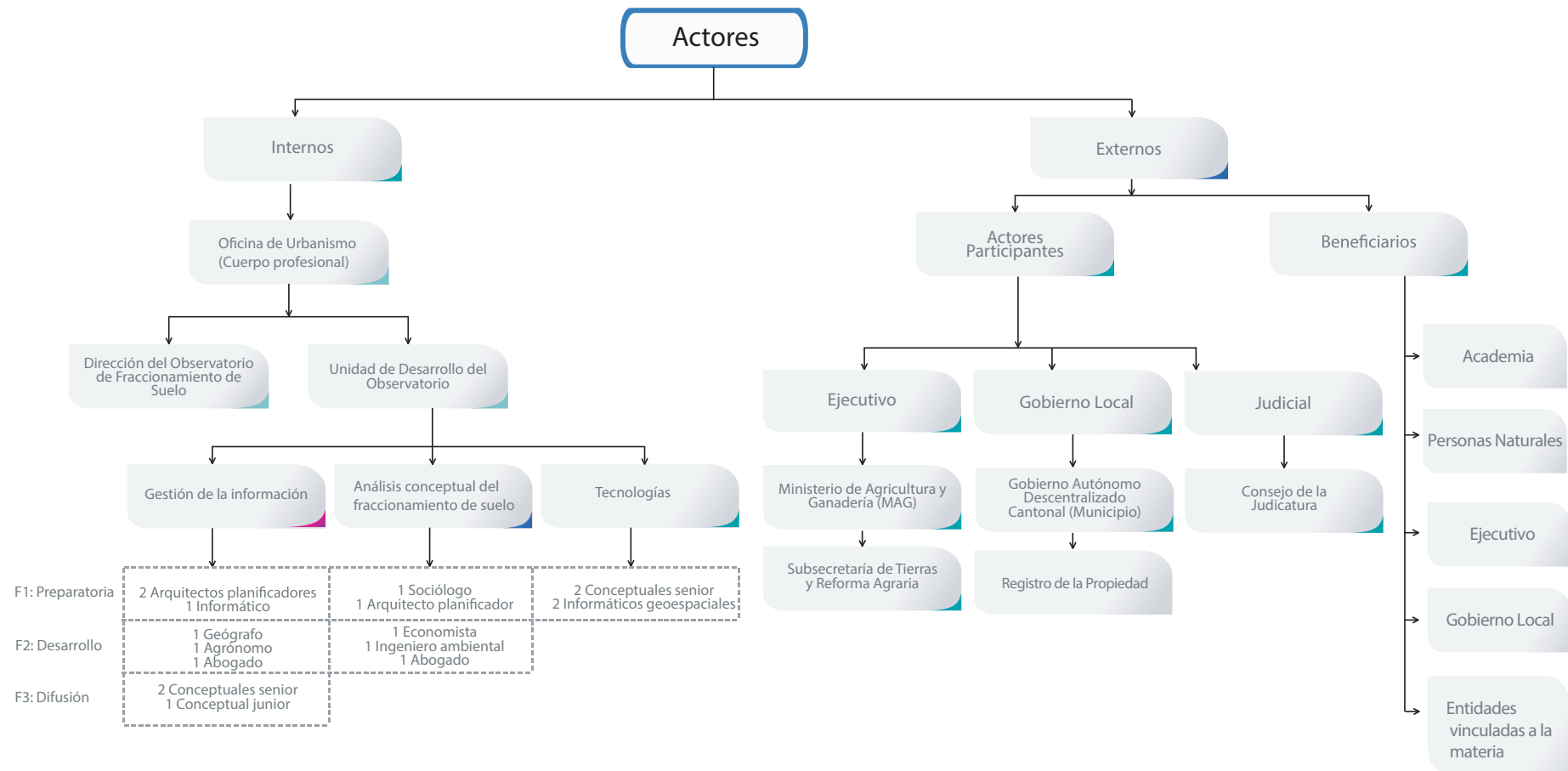


Fuente y Elaboración: Propio (2018).

3. Se entiende por plataforma virtual un sistema que permite la ejecución de diversas aplicaciones bajo un mismo entorno, dando a los usuarios la posibilidad de acceder a ellas a través de Internet.



Gráfico 3.3: Actores internos y externos que participan en el Observatorio de Fraccionamiento de Suelo.



Elaboración: Propio (2018).



y Reforma Agraria, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y Registro de la Propiedad; y el judicial referido al Consejo de la Judicatura. Asimismo, los beneficiarios forman parte de este grupo y está estructurado por la academia y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y la población en general.

3.4.2 PROCESOS

Los procesos se refieren a las relaciones de las actividades a realizarse y las atribuciones de los resultados. Los procesos involucrados para el desarrollo del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo son la obtención de información y la gestión de la información.

La obtención de información se la realiza a través de un sistema integrado de datos, diseñado a partir de los elementos que configuran el Modelo de Administración de Tierras (LADM) descrito en el segundo capítulo de esta investigación. Actualmente, no se puede poner en práctica este modelo debido a que es inexistente un sistema de información integrado entre entidades públicas.

El sistema planteado funciona a través de niveles de usuarios, donde el usuario principal tiene la potestad de descargar y modificar los datos ingresados por los usuarios secundarios.

El usuario principal es el personal que trabaja en la Oficina de Urbanismo anteriormente mencionada. Asimismo, se encarga de vincular toda la parte legislativa en forma de datos geoespaciales. Por otro lado, los usuarios secundarios se refieren a las entidades que van a proporcionar la información, tales como: Los Municipios y la Subsecretario de Tierra y Reforma Agraria, los cuales funcionan como un servidor de mapas, y el Registro de la Propiedad como un servidor de metadatos. A partir de esto, se vuelve más eficiente el traslado de información entre entidades, además de que facilita el proceso de verificación y detectar cualquier incongruencia entre datos territoriales de cada entidad pública (ver gráfico 3.5).

Una vez recopiladas todos los datos necesarios, se plantea un proceso que permita realizar de manera eficaz la gestión de la información. Primeramente, encuentra el sistema integrado de datos mencionado anteriormente, programado como un registro original⁴. Este pasa por procesadores de información

4. Son archivos con los cuales dan seguridad al ciudadano sobre sus trámites con la Administración y ayudan en:

Normalizar, simplificar y automatizar el trabajo de registro, evitando tareas rutinarias y costosas, acelerando los trámites de anotación y minimizando los riesgos de error en las anotaciones.

Aprovechar la información del registro para la gestión y seguimiento de los procedimientos administrativos, haciéndolo compatible con las herramientas de gestión de expedientes ya disponibles.

Reportar a todas las unidades de gestión información, en tiempo real, sobre la entrada y salida de documentos que sean de su incumbencia en cualquier punto de registro de la Administración regional.



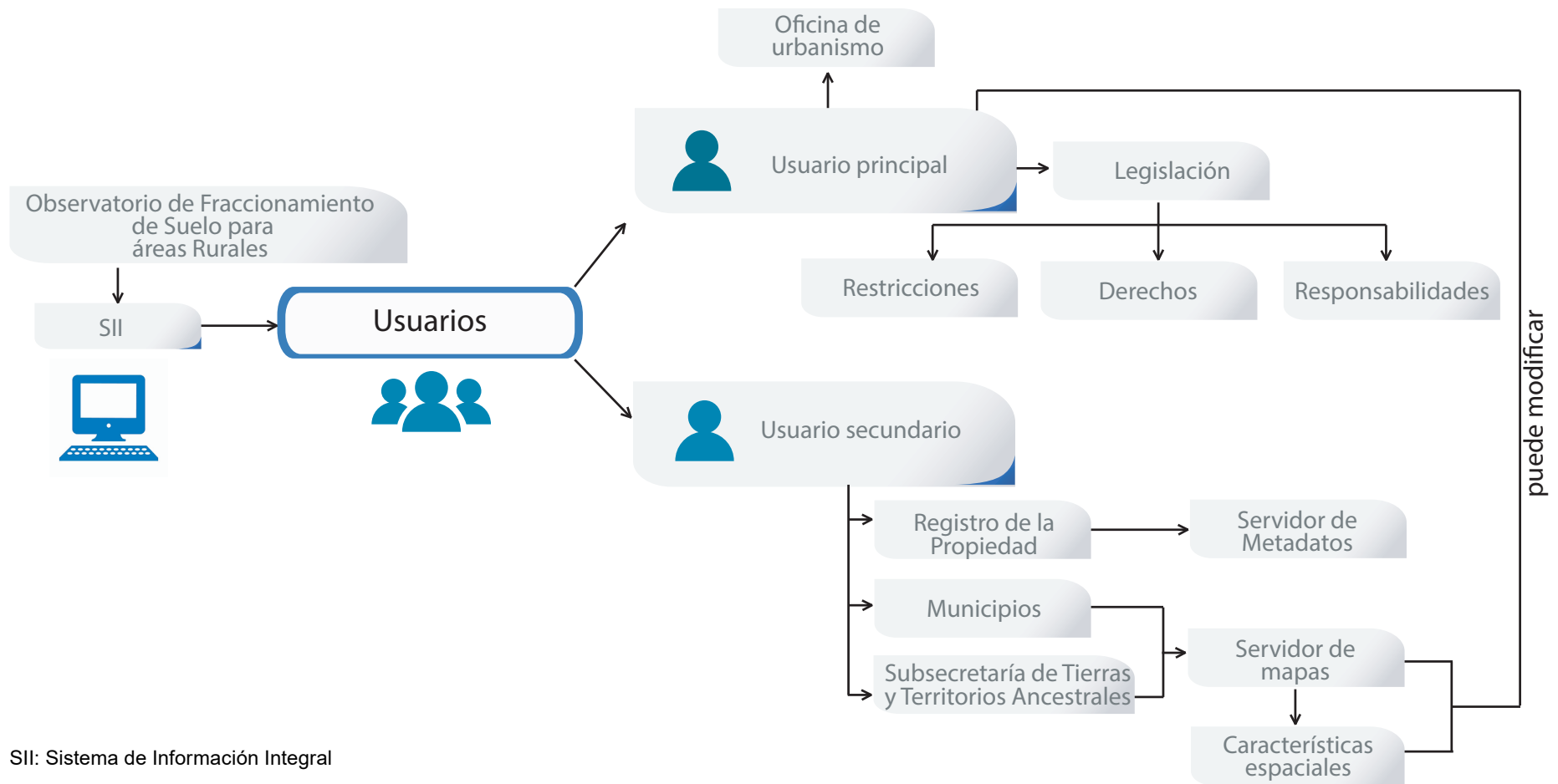
como programas que ayudan a realizar estudios de territorios, tales como el QGis o ArcGis, estos deben ser controlados por un analista de procesos, es decir un informático geoespacial que vinculen la información de metadatos con los servidores de mapas. Una vez realizado esto, se realiza el análisis de la información para obtener los mapas que se desean y posteriormente se procede a almacenarse en un geodatabase administrado por el mismo informático espacial. Para lograr esto, se debe plantear varios niveles de usuarios que puedan ingresar y modificar la información, de manera que se fomente la participación entre entidades y evita que se duplique la información (ver gráfico 3.4).

3.4.3 TECNOLOGÍAS

Por la parte tecnológica, se pretende utilizar software de acceso libre como lo es el Qgis, para la generación de información geográfica y editable para la opción de descargas. Para el ingreso de información del servidor principal se utilizará un geo Server, el cual será desarrollado por un ingeniero en sistemas especializado en información geoespacial como se mencionó en los actores internos del Observatorio.



Gráfico 3.4: Diagrama de usuarios para el Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales.

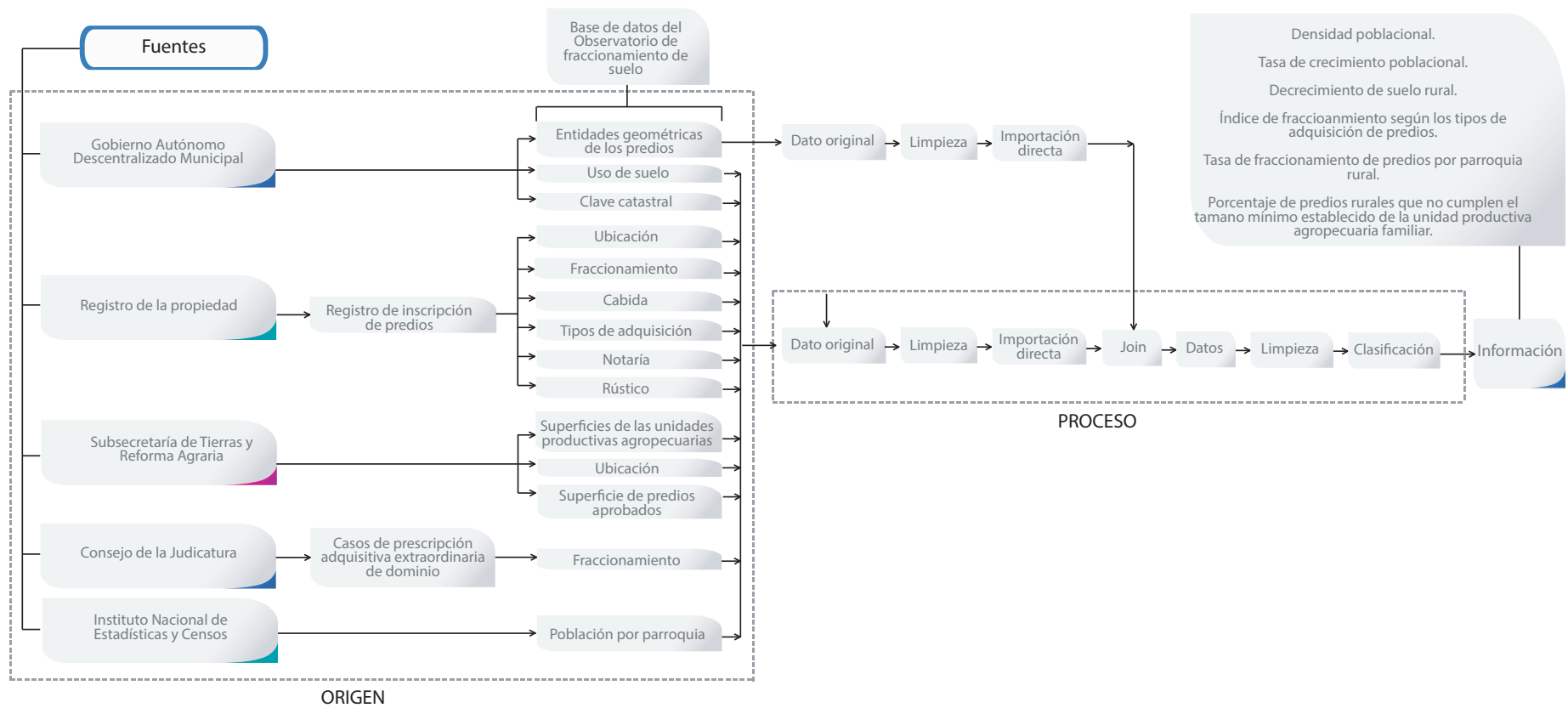


SII: Sistema de Información Integral

Fuente y Elaboración: Propio (2018).



Gráfico 3.5: Proceso de gestión de información para el Observatorio de fraccionamiento de Suelo.



Fuente y Elaboración: Propio (2018).



4

CAPITULO:

Aplicación de estadísticas e indicadores que influyen en el fraccionamiento de suelo en las áreas rurales del cantón Cuenca

- 4.1 Antecedentes.
- 4.2 Análisis del fraccionamiento de suelo en áreas rurales
- 4.3 Análisis de datos estadísticos de entidades públicas sobre los tipos de titularización de predios rurales
- 4.4 Análisis de indicadores de fraccionamiento de suelo rural
- 4.5 Resultados





4.1 ANTECEDENTES

La provincia del Azuay perteneciente a la zona 6 de planificación del país, está formada por 15 cantones dentro del cual se encuentra el Cantón Cuenca, el mismo se toma como referente por ser el tercero de mayor jerarquía en cuanto a asentamientos humanos del país, la cabecera cantonal es la Ciudad de Cuenca donde se aglomera gran parte de su población y junto a sus 21 parroquias rurales. A su vez el Cantón cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial y una ordenanza que sanciona y regula el uso y ocupación del suelo. Además se toma como referente al Cantón Cuenca debido a la accesibilidad y cercanía para la obtención de datos en las diferentes entidades públicas.

La información que posee el Plan de Ordenamiento que a su vez se complementa con los datos de entidades públicas ayuda a identificar como se genera el fenómeno de fraccionamiento de suelo en las áreas rurales del cantón. Para esto los datos obtenidos de la municipalidad de Cuenca son el total de casos de adjudicaciones de predios; del Registro de la propiedad se obtiene los registros de inscripciones de una propiedad en el periodo 2008 al 2016; Consejo de la Judicatura las prescripciones adquisitivas extraordinarias de dominio y de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria los datos de las unidades productivas agropecuarias familiares que se asignan a las áreas rurales. Una vez procesados los datos de forma individual se procede a realizar una comparación entre la información de las entidades para establecer si existe incongruencia informativa.





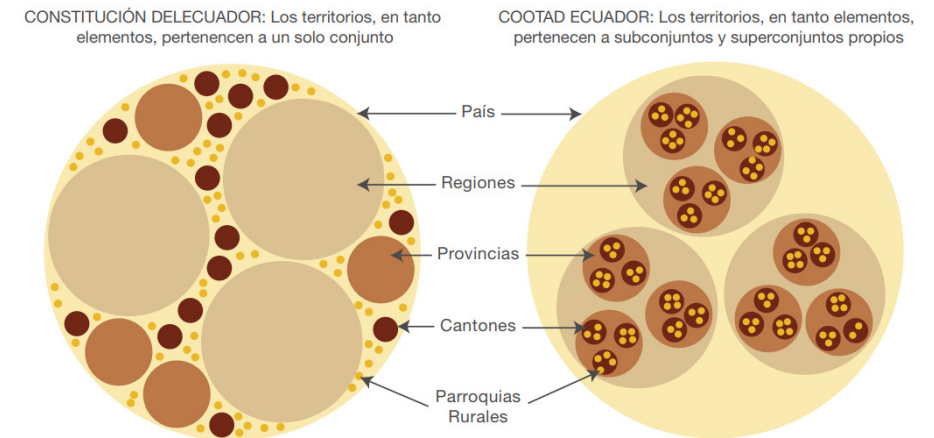
4.2 ANÁLISIS DEL FRACCIONAMIENTO DE SUELO EN LAS ÁREAS RURALES

El Ecuador es uno de los países Latinoamericanos de menor superficie, sin embargo, es una nación democrática, pluricultural y se constituye como uno de los países con mayor biodiversidad. El Ecuador tiene una superficie total de 275.217,07 km² y una población de 16 200.000 habitantes hasta el 2016, según las proyecciones poblacionales obtenidas a partir del censo del 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

La Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) definen la configuración territorial del país en el Artículo 242 y Título II, capítulo I, II III IV respectivamente, el cual describe que “el estado se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales” (COOTAD, 2010). Por otro lado, en el COOTAD, describen detalladamente la definición del territorio y la relación entre cada jurisdicción (ver gráfico 4.1).

En cuanto a la organización político-administrativo, el país cuenta con 9 zonas de planificación según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-, los cuales se conforman por 24 provincias, 221 cantones y 817 juntas parroquiales, donde el 66,5% forman parte del territorio rural (ver tabla 4.1), cada una posee autonomía en cuanto a sus competencias y jurisdicciones territoriales. Sin embargo, según el COOTAD en el artículo 24, se definen a las parroquias rurales

Gráfico 4.1: Estructura del Estado según la Constitución del Ecuador y el COOTAD.



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



como circunscripciones territoriales integradas a un cantón.

Según el atlas rural del Ecuador, las ciudades de mayor jerarquía en el Ecuador son: Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo, Ambato, Manta, Machala, Ibarra y Quito, siendo este último la capital del país (ver gráfico 4.2). Por lo que para objeto de esta investigación se escoge el cantón Cuenca debido a que la capital de este se constituye como la tercera ciudad más importante del país, por el mismo motivo, el sistema de información territorial debería estar vinculado entre todas las instituciones públicas involucradas en la titularización y partición de predios. Como ejemplo de esto, es la ciudad de Guayaquil, donde el Registro de la Propiedad y la Municipalidad trabajan juntos para configurar un sistema digital con información completa que le permite al Municipio cumplir a mayor cabalidad sus competencias. Por otro lado, el Municipio de Loja y Cañar, mantienen relaciones interinstitucionales con el Consejo de la Judicatura, por lo que el Municipio está informado sobre todos los casos sobre las propiedades, de manera que influyen directamente en las desiciones jurídicas. Así también, los municipios anteriormente mencionados, trabajan conjuntamente con el Registro de la Propiedad, sin embargo, no comparten un sistema digital.

Por tal motivo, el cantón Cuenca es un buen referente para la investigación, debido a que al ser la tercera ciudad con mayor jerarquía, no tiene las relaciones intstitucionales como

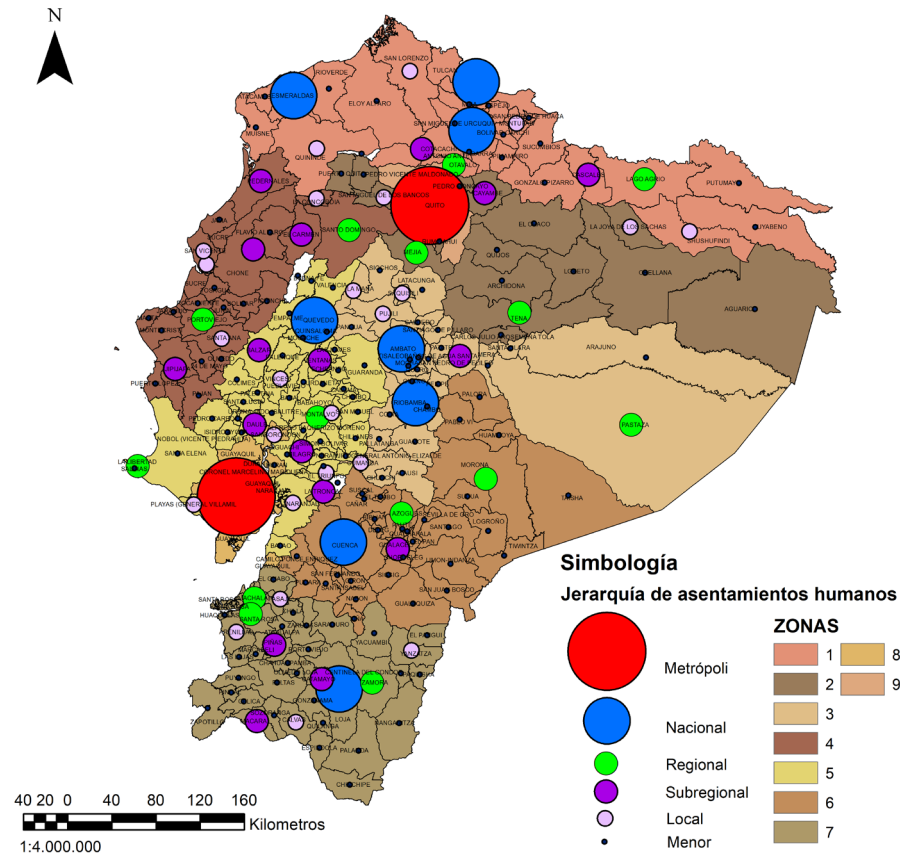
Tabla 4.1: Número de cantones y parroquias urbanas y rurales según las provincias del Ecuador.

CÓDIGO	PROVINCIAS	CANTONES	PARROQUIAS	
			URBANAS	RURALES
01	Azuay	15	29	61
02	Bolivar	7	10	19
03	Cañar	7	10	26
04	Carchi	6	9	26
05	Cotopaxi	7	13	33
06	Chimborazo	10	16	45
07	El Oro	14	33	49
08	Esmeraldas	7	11	57
09	Guayas	25	53	30
10	Imbabura	6	13	36
11	Loja	16	24	78
12	Los Rios	13	26	17
13	Manabi	22	44	53
14	Morona Santiago	12	13	46
15	Napo	5	5	20
16	Pastaza	4	4	17
17	Pichincha	8	42	53
18	Tungurahua	9	19	44
19	Zamora Chinchipe	9	10	28
21	Sucumbios	7	7	27
22	Orellana	4	4	29
23	Santo Domingo de los Tsáchilas	2	8	10
24	Santa Elena	3	7	8
TOTAL		221	412	817

Fuente: Atlas Rural del Ecuador, Instituto Geográfico Militar (IGM), 2017.
Elaboración: Propio (2018).

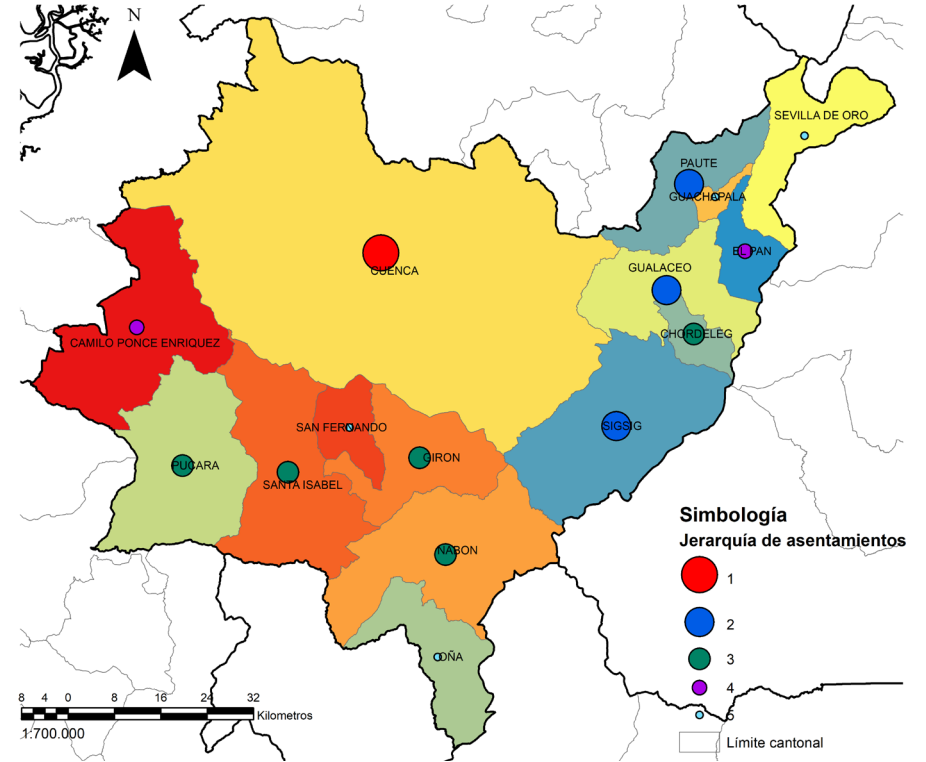


Gráfico 4.2: Jerarquía de asentamientos a nivel nacional.



Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Municipio de Cuenca, 2015.
Elaboración: Propio (2018).

Gráfico 4.3: Jerarquía de asentamientos a nivel zonal 6: Austro.



otros Municipios, ni manejan un sistema de datos digitales coordinado, por lo que la información catastral es desactualizada y incompleta.

Primeramente, se recalca que el cantón Cuenca actualmente cuenta con su propio Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), actualización 2015, por lo que para la caracterización del territorio se tomará en cuenta los datos del PDOT mencionado, debido a que la Constitución del Ecuador, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD- y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas declaran que esta herramienta es de carácter obligatorio que tiene información actualizada para la planificación del territorio cantonal y los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la competencia exclusiva de realizarlo *“con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural”* (Asamblea Nacional.c, 2010).

El cantón Cuenca está ubicado *“en la región centro sur del Ecuador y pertenece a la provincia de Azuay, provincia que junto con Morona Santiago y Cañar conforman la zona 6 de planificación”*(GAD de Cuenca, 2015), del cual el cantón contiene uno de los asentamientos de mayor jerarquía (ver gráfico 4.2). La superficie territorial del cantón es de 366.532,96 hectáreas y representa el 42 % del territorio provincial.

El cantón Cuenca está configurado por 21 parroquias rurales con 471 comunidades y 16 parroquias urbanas. Sin embargo, para objeto de la investigación, se tomará en cuenta únicamente las parroquias rurales del cantón. En cuanto a la demografía, la población rural del cantón representa el 34.36% de la población total, asimismo las parroquias rurales, donde se observa que las parroquias con alta densidad poblacional son: El Valle, Llacao, Ricaurte y Sinincay, esto quiere decir que es posible que exista un alto índice de fraccionamiento en comparación con la superficie de cada una de estas parroquias.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que el cantón Cuenca cuenta con una Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial y regula el uso y ocupación del suelo, donde se determinan los lotes mínimos permitidos en cada sector de planeamiento (ver tabla 4.2 y gráfico 4.4). Sin embargo, no se determina el lote mínimo en cada zona del cantón, debido a que se deben realizar Planes de Ordenamiento Territorial en cada parroquia con el fin de definir lotes mínimos en el resto del territorio. Esto deja de lado al resto de parroquias y comunidades que se ven afectadas puesto que no pueden realizar compras o particiones debido a que las superficie designadas por el Municipios son muy extensas, por tal motivo, los propietarios utilizan otros métodos jurídicos que le permitan la venta de



Tabla 4.2: Superficies mínimas de predios permitidos según la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca.

CAPITULO	TITULO DEL CAPITULO	LOTE MINIMO (m2)
Cap V	Usos de suelo y características de ocupación para las cabeceras parroquiales	200
Cap VI	Usos de suelo y características de ocupación para los sectores rurales con tendencias a la conformación de núcleos de población	750
Cap VII	Usos de suelo y características de ocupación para los corredores de crecimiento consolidado	500
Cap VIII	Usos de suelo y características de ocupación del suelo para los corredores de crecimiento en proceso de consolidación	750
Cap X	Actuaciones a permitirse en el resto del territorio rural del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca	1500

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Municipio de Cuenca, 2015.

Elaboración: Propio (2018).

propiedades con menor superficie (ver anexo 3).

Aunque la Constitución declara en el Artículo 264, estipula que los Municipios tienen la competencia de “*ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón*”(Asamblea Naciona.a, 2008). En la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, el Artículo 70, establece que la titularización de un predio rural “*se realizará mediante acto administrativo de adjudicación de la Autoridad Agraria Nacional (...)*”(Asamblea Nacional.d, 2016), por lo que, al ser una entidad a cargo de la soberanía alimentaria, establecieron superficies mínimas en base a capacidad agraria para la titularización de predios, sin embargo, son superficies que no todas las personas que residen en el área rural pueden cumplir.

La Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en el año 2009 realizó el Plan tierras de conforme con el Acuerdo Ministerial No. 094, donde se calcula la Unidad Productiva Familiar* para cada zona. El cantón Cuenca esta dividido en 5 zonas dependiendo de la aptitud agrológica (ver gráfico 4.4), en cada una de estas zonas se establecieron superficies mínimas en los que se desarrollan los cultivos, la superficie más pequeña que estableció el MAG es de 5 Ha. De acuerdo con las tablas 4.2 y 4.3, se observa que los valores establecidos por la Municipalidad de Cuenca



4.3 ANÁLISIS DE DATOS ESTADÍSTICOS DE ENTIDADES PÚBLICAS SOBRE LOS TIPOS DE ADQUISICIÓN DE PREDIOS RURALES

4.3.1 ANÁLISIS DE INFORMACIÓN SEGÚN INSTITUCIÓN PÚBLICA QUE PARTICIPA EN EL PROCESO DE LEGALIZACIÓN DE UN PREDIO

Se analizarán los datos proporcionados por la Municipalidad de Cuenca debido a que esta entidad regula y controla el uso y gestión del suelo, tiene la competencia de los datos referidos al catastro, los tipos de uso de suelo, tipo de adquisición, superficie de los predios, etc.

En la base digital proporcionada por el Municipio, existe un total de 177.178 registros, sin embargo, no en todas las inscripciones se ingresa el año, por lo que, los datos registrados con el año representan únicamente el 15,2% del universo, siendo esta

la muestra que se va a utilizar. En la tabla 4.4 y gráfico 4.5, se observa la distribución de los datos que se ingresaron con año (1900-2017), y de la misma manera cuanto de estos datos representan los datos registrados entre el período 2008-2016, además, de la clasificación de los casos que se utilizan para fraccionar el suelo rural.

Según el gráfico 4.6, se observa que el 2013, es uno de los años que mayor incidencia tuvo, debido a que este año se incrementaron los casos de Adjudicaciones, resultado del Convenio que hubo entre las Municipalidades y el MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), por lo que se les otorgó facilidades a los propietarios para su titularización. Esta fue, una buena oportunidad que tuvo las Municipalidades para regular

Tabla 4.4: Total de casos de tipos de adquisición de predios por naturaleza registrados en el Municipio de Cuenca, Departamento de Avalúos y Catastros entre los años 2008-2016.

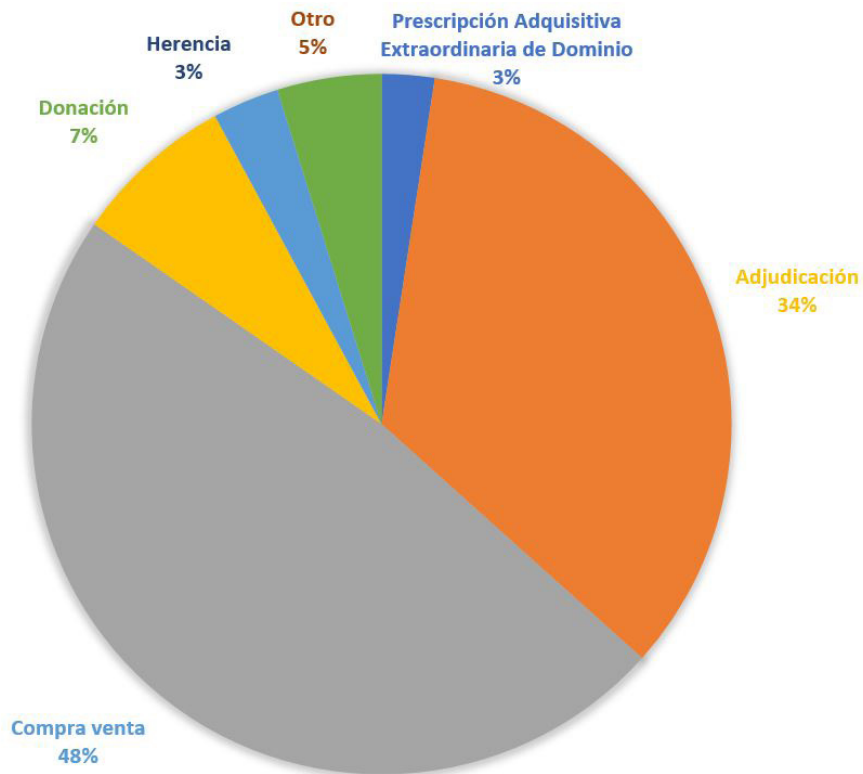
CANTÓN	TIPOS DE ADQUISICIÓN DE PREDIOS POR NATURALEZA	TOTAL DE CASOS ENTRE 1900-2017	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	CASOS ENTRE 2008-2016	
												TOTALES	PORCENTAJE
Cuenca	Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio	615	9	11	23	23	28	40	15	8	11	168	2%
	Adjudicación	3530	217	254	213	397	316	671	111	60	121	2360	34%
	Compra venta	17407	418	394	443	452	445	497	222	229	214	3314	48%
	Donación	1447	66	84	100	82	57	72	24	16	12	513	7%
	Herencia	3270	37	31	13	33	50	32	6	2	9	213	3%
	Otro	720	53	39	46	46	43	48	21	10	26	332	5%
	total	26989	800	813	838	1033	939	1360	399	325	393	6900	26%

Fuente: Municipio de Cuenca, Departamento de avalúos y catastros (2018).

Elaboración: Propio (2018).



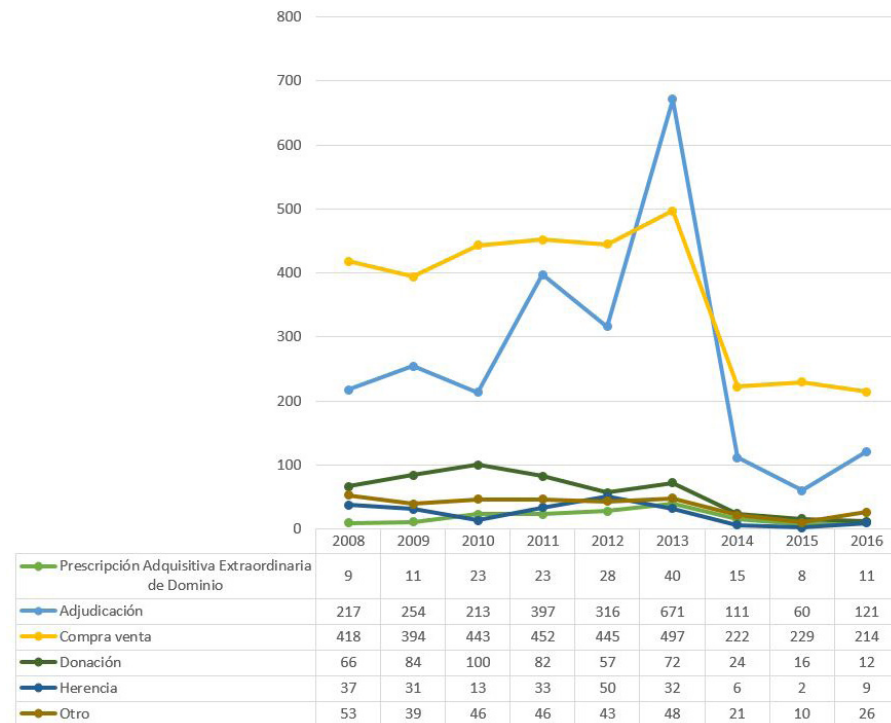
Gráfico 4.5: Formas de adquisición de un predio rural y las instituciones que legalizan la adjudicación, según el Municipio de Cuenca.



Fuente: Municipio de Cuenca, Departamento de avalúos y catastros (2018).
Elaboración: Propio (2018).

Gráfico 4.6: Casos de tipos de adquisición de predios rurales según la naturaleza de los casos registrados en el Municipio de Cuenca.

TPOS DE ADQUISICION DE PREDIOS ENTRE EL 2008-2016



Fuente: Municipio de Cuenca, Departamento de Avalúos y Catastros (2018).
Elaboración: Propio (2018).



las tierras que se estaban titularizando, sin embargo, no existió gran involucramiento de esta entidad en el programa, ya que únicamente, se logró realizar la actualización del catastro rural.

Las adjudicaciones registradas en el período 2008-2016, se dieron a través de varias instituciones, tales como: la Subsecretaria de Tierra y Reforma Agraria, Asociación de Trabajadores, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y otras. De otro lado, es preciso sentar que el 86,7% de las adjudicaciones fueron asignadas a través de la Subsecretaria de Tierra y Reforma Agraria, mientras que únicamente el 0,7% de propiedades se adjudicaron a través del Municipio.

Las prescripciones tienen menor incidencia en el registro del Municipio, ya que, representa el 2,27% de la muestra, sin embargo habrá que realizar una comparación con los datos que tiene el Consejo de la Judicatura con respecto a los juicios con respuesta favorables y el registro de la Propiedad ya que este tiene las inscripciones de diferentes naturalezas de un predio, este análisis se debe realizar anualmente para poder obtener resultados mas acertados a la realidad.

Asimismo, se pudo generar mapas que ayuden a visualizar la incidencia de cada naturaleza de los tipos de adquisición de predios en cada parroquia como se contempla en el gráfico 4.7.

Tabla 4.5: Total de casos de adjudicación según entidades públicas registrados en el Municipio de Cuenca, Departamento de Avalúos y Catastros entre los años 2008-2016.

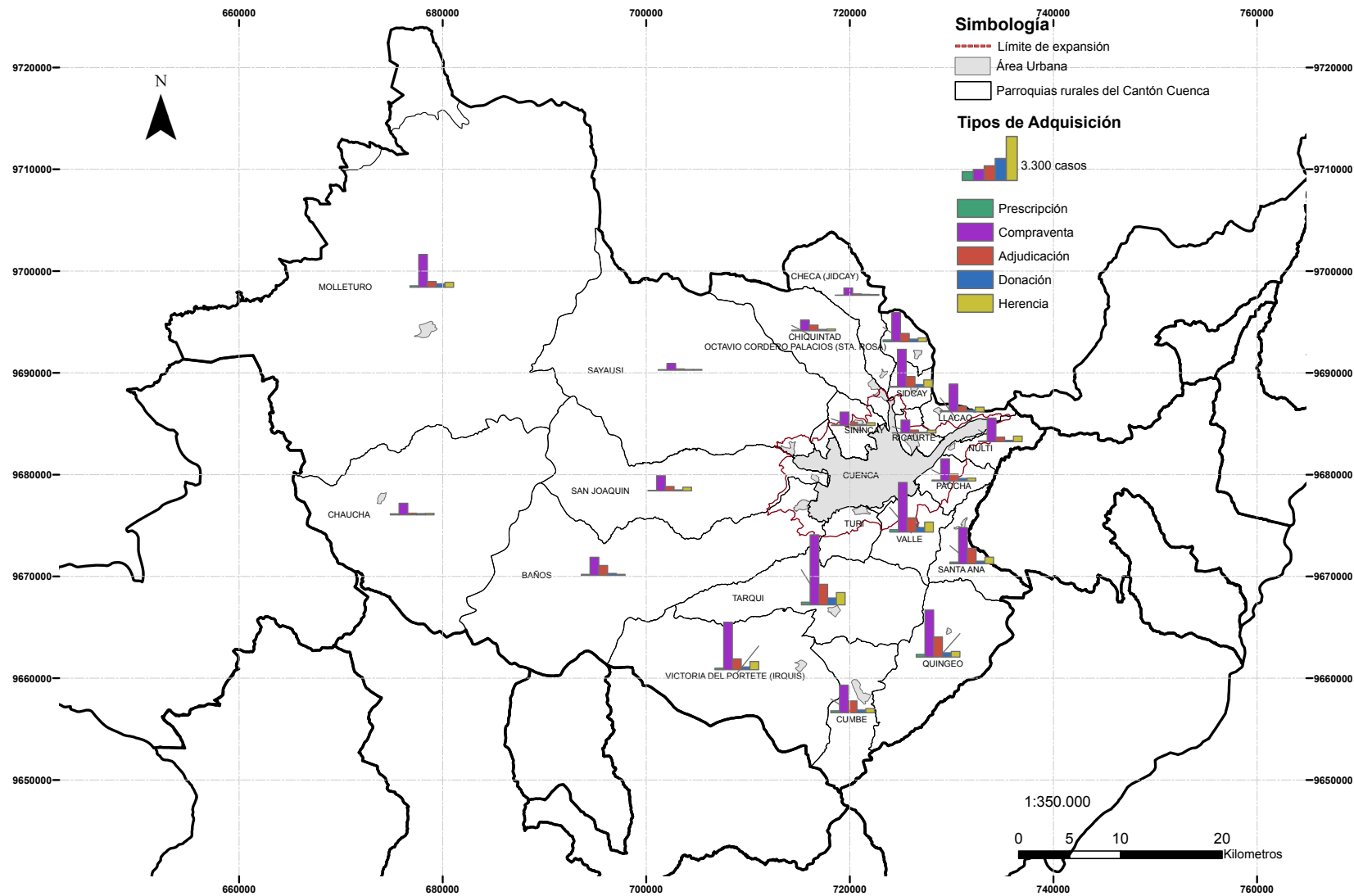
CANTÓN	AÑO	MUESTRA TOTAL DE CASOS DE ADJUDICACION	ENTIDADES QUE OTORGARON UNA ADJUDICACION							
			INDA/SUBSECRETARIA		ASOCIACION DE TRABAJADORES		OTROS		GAD CUENCA	
			CANTIDAD	PORCENTAJE	CANTIDAD	PORCENTAJE	CANTIDAD	PORCENTAJE	CANTIDAD	PORCENTAJE
Cuenca	2008	217	169	77,9%	2	0,9%	46	21,2%	0	0,0%
	2009	254	228	89,8%	0	0,0%	26	10,2%	0	0,0%
	2010	213	187	87,8%	0	0,0%	26	12,2%	0	0,0%
	2011	397	348	87,7%	19	4,8%	30	7,6%	0	0,0%
	2012	316	287	90,8%	2	0,6%	27	8,5%	0	0,0%
	2013	671	624	93,0%	4	0,6%	32	4,8%	11	1,6%
	2014	111	88	79,3%	1	0,9%	18	16,2%	4	3,6%
	2015	60	46	76,7%	0	0,0%	14	23,3%	0	0,0%
	2016	121	68	56,2%	1	0,8%	51	42,1%	1	0,8%
	Total	2360	2045	86,7%	29	1,2%	270	11,4%	16	0,7%

Fuente: Municipio de Cuenca, Departamento de avalúos y catastros (2018).

Elaboración: Propio (2018).



Gráfico 4.7: Parroquias rurales del cantón Cuenca afectadas por los tipos de adquisición de un predio.



Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca. (2018).

Elaboración: Propio (2018).

150 | Ivonne Reinoso P. • Gabriela Quizhpe A.

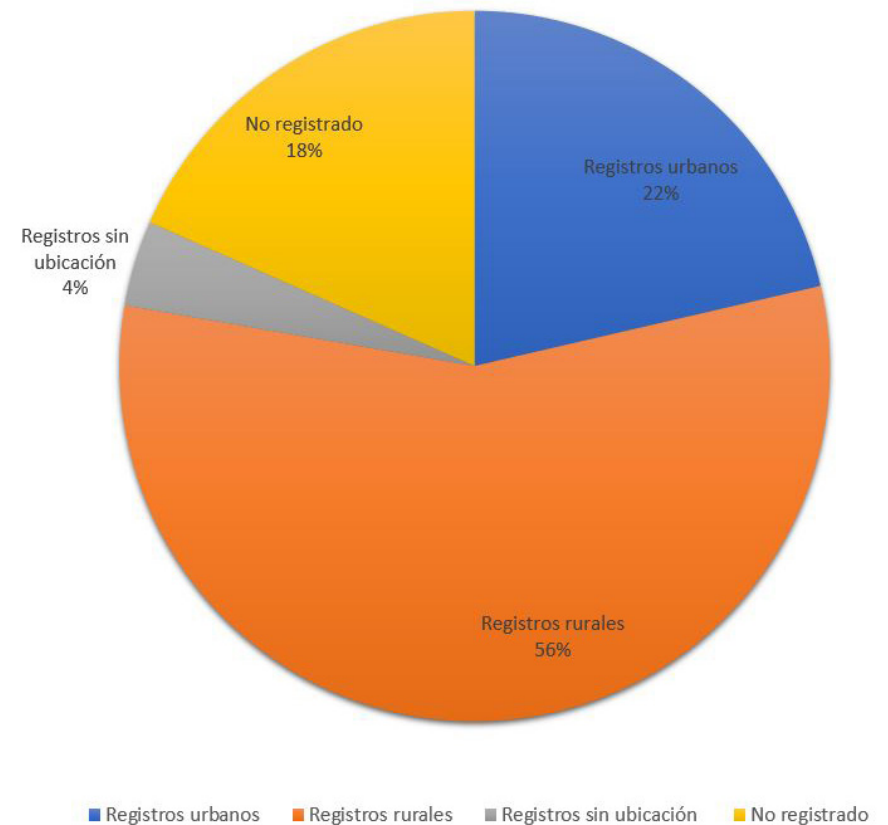


De acuerdo con el mismo gráfico, se puede observar que las parroquias rurales con mayor cantidad de casos de adquisición de propiedades son las que están ubicadas en el sureste del cantón. De acuerdo con las zonas agrológicas aprobadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, esta pertenece a la zona 17 que corresponde a una superficie de 12 hectáreas. Sin embargo, al tener tantos casos de adquisición de propiedades, se traduce que existe mayor fraccionamiento de esta zona. Debido a que esta zona es rica en actividades agropecuarias, la población se moviliza a esta área con ese propósito, sin darse cuenta de que es la principal causa por la que se encuentren afectadas dichas actividades primarias.

El consejo de la Judicatura maneja y da resolución a los procedimientos legales civiles sobre bienes mueble e inmuebles. Por lo que es el responsable de aprobar o denegar los casos presentados, ya sea civiles o penales. El manejo de la información de esta entidad es centralizada con sede en la oficina principal en Quito hasta el 2012, por lo que se manejaban a una base digital que solo puede ingresar personal autorizado y sin opción de realizar filtros. Para realizar esta investigación, se solicitaron únicamente los casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio que tienen una respuesta favorable.

De acuerdo con la base digital otorgada por el Consejo de la Judicatura, se da una resolución aprobatoria al 76.24% que representan los 9527 casos resueltos. En la muestra realizada,

Gráfico 4.8: Prevalencia de casos de Prescripción Adquisitiva de Dominio registrados en el Consejo de la Judicatura del Azuay.



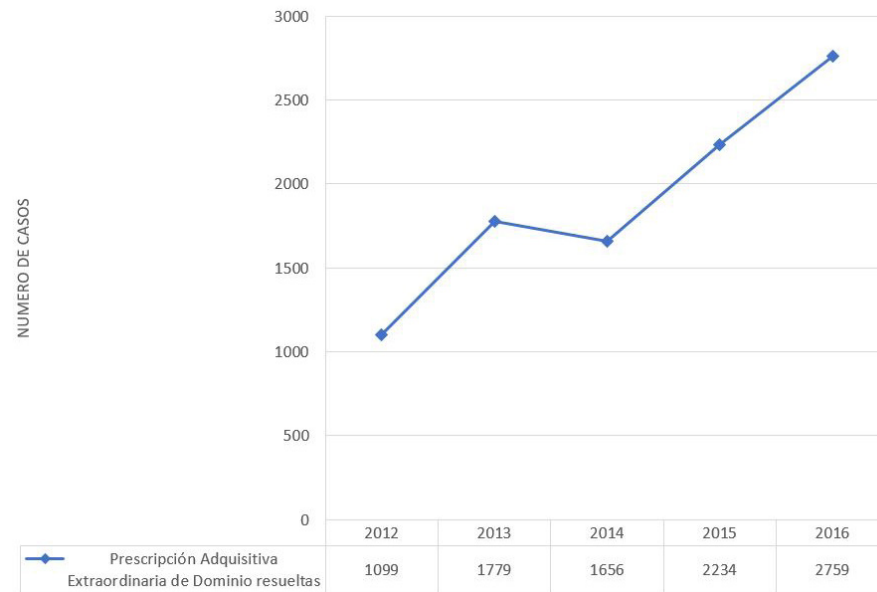
Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay. (2018).
Elaboración: Propio (2018).



se obtuvo que el 82% de la muestra corresponden a casos con respecto a bienes inmuebles, donde el 56% se enfocan en las áreas rurales, mientras que solo el 21% se ubican en las áreas urbanas y el 4% no registran la ubicación del caso. En el gráfico 4.9, se observa que el desarrollo y la utilización de esta figura jurídica está aumentando debido al poco control por parte de las autoridades competentes que no participan en los procesos judiciales referentes a bienes inmuebles rurales. Por otro lado, las parroquias que se ven mayormente influenciadas por esta figura jurídica son las que están ubicadas alrededor del límite urbano al igual que en el gráfico 4.10 de los casos registrados en el Registro de la Propiedad, las cuales pertenecen a Sinincay siendo esta la más afectada, Ricaurte, Paccha, Baños, El Valle y Sayausi.

Los datos existentes en el Registro de la Propiedad son los más completos, ya que debido a la función principal que desempeña la institución, referido a la publicidad de los contratos y actos jurídicos entre dos actores, garantiza y da seguridad jurídica a los propietarios, por tal motivo, al momento de la inscripción de una propiedad es poco probable que se suprima el acto de llevar las escrituras o los documentos al Registro de la Propiedad. El archivo de esta entidad tiene registros históricos de las propiedades del cantón desde 1800 hasta el presente año. Como se mencionó anteriormente, se realizó un muestreo

Gráfico 4.9: Desarrollo de los casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio a través de los años 2012-2016.

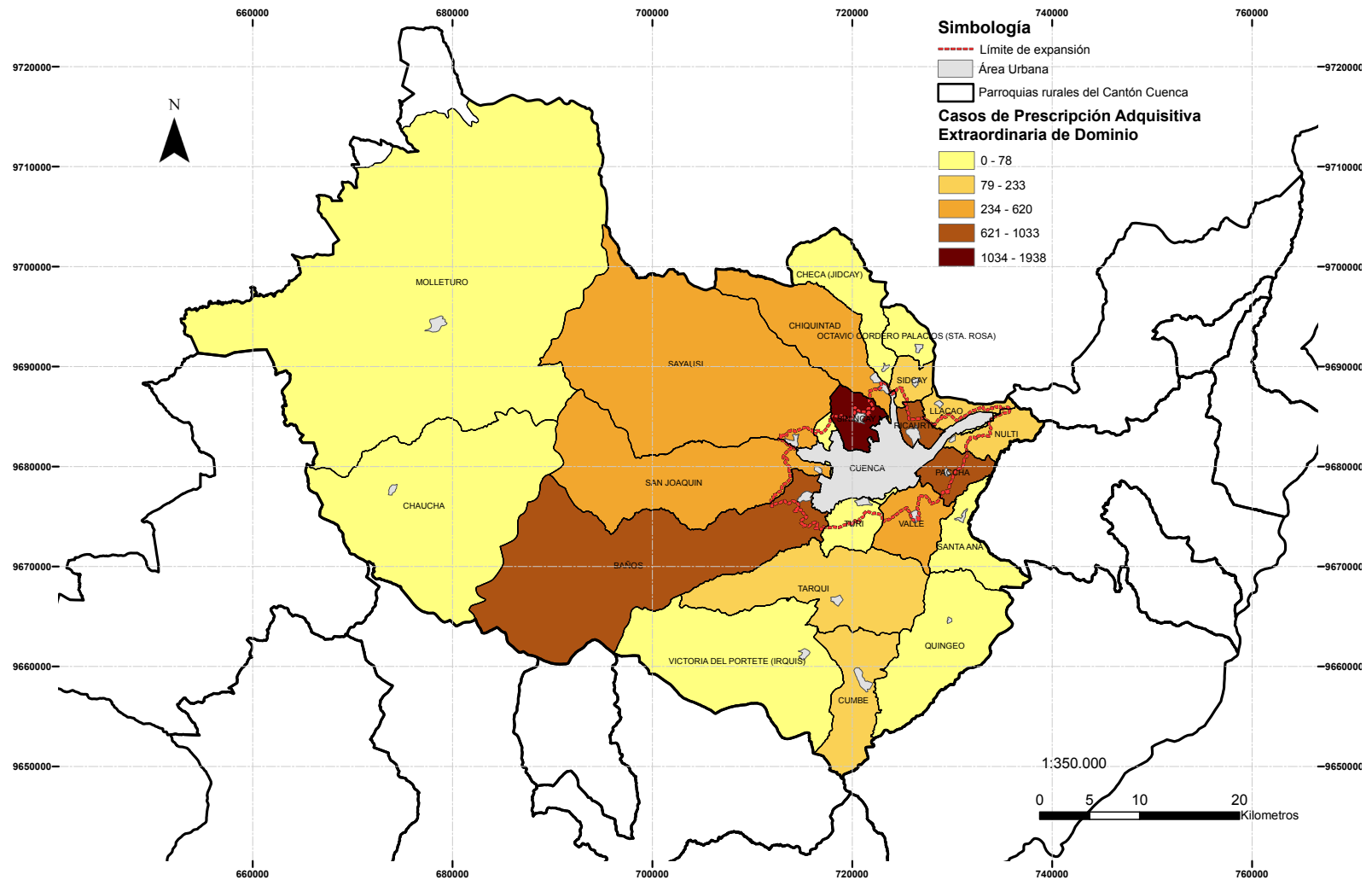


Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay. (2018).

Elaboración: Propio (2018).



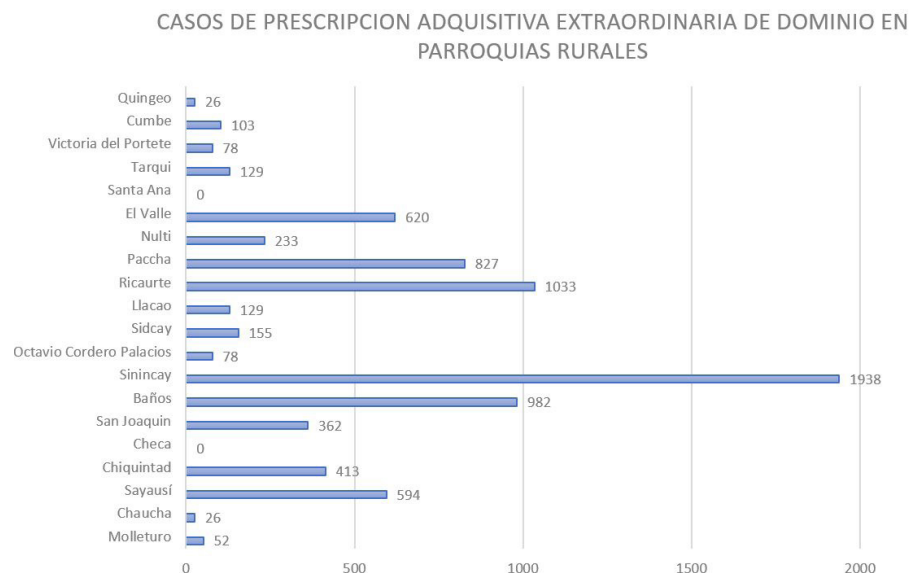
Gráfico 4.10: Rangos de casos Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en las parroquias rurales del cantón Cuenca, según el Consejo de la Judicatura.



Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay. (2018).
Elaboración: Propio (2018).



Gráfico 4.11: Casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en las parroquias rurales de Cuenca registradas en el Consejo Judicial del Azuay, período 2012-2016.



Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay. (2018).

Elaboración: Propio (2018).

que permita tener resultados significativos en cuanto a todos los registros inscritos en el Registro de la Propiedad del cantón Cuenca.

Se revisaron un total de 12601 registros de propiedades, donde el 30% pertenece al área rural (ver tabla 4.6). Primeramente, se obtuvo el desarrollo de los tipos de adquisición de propiedades entre los años 2008-2016, donde se observa de acuerdo con la tabla 4.8, que mayormente se reportan los casos de compraventa con más de la mitad de la muestra.

La compra venta y adjudicación tienen mayor incidencia en los registros con el 52% y 27% respectivamente, mientras, que la prescripción forman parte de las figuras que se registra con

Tabla 4.6: Número de casos revisados y clasificados en urbano y rural con respecto a cada año.

AÑO	NÚMERO DE REGISTROS	NÚMERO DE CASOS REVISADOS	NÚMERO DE CASOS URBANOS	NÚMERO DE CASOS RURALES
2008	17168	1278	901	377
2009	16529	1166	793	373
2010	17282	854	477	377
2011	18208	954	580	374
2012	16516	1348	972	376
2013	21258	1693	1319	374
2014	17896	1489	1137	352
2015	18653	1012	636	376
2016	16145	2807	2420	387
TOTAL	159655	12601	9235	3366

Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay (2017).

Elaboración: Propio (2018).



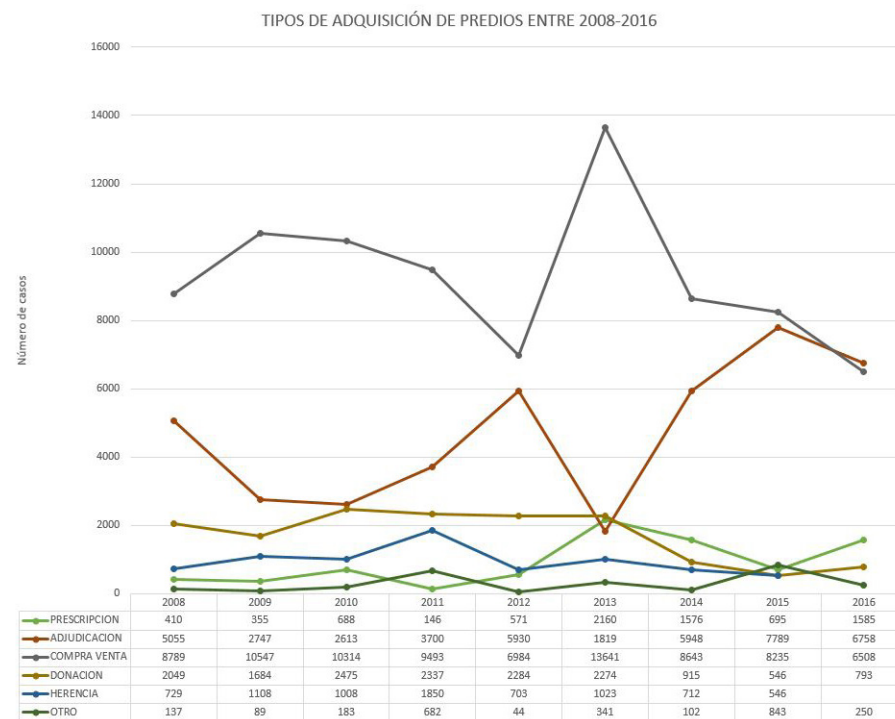
menor frecuencia con el 5%, debido a que como se mencionó, muchos usuarios piensan que es suficiente la resolución aprobatoria del juicio.

Se observa en el gráfico 4.12 que la compraventa de propiedades disminuye en el 2012 y posteriormente se incrementa al doble en el 2013. Sin embargo, por el contrario, se registró un aumento de adjudicaciones en el 2012 y disminución de estas en el siguiente año. A partir de esto, se puede decir que las propiedades que se adjudicaron el 2012 sirvieron para la venta del siguiente año, como se ve en el gráfico 4.12, estos dos casos se proyectan en forma de reflejo la una de la otra.

Por otro lado, los casos de prescripción, se observa que se mantiene constante hasta el año 2013 que incrementa, hasta el punto de sobrepasar los casos de adjudicación, de manera que se evidencia la utilización de esta herramienta para la venta de propiedades por fragmentos, debido a que para emplearla es necesario que el predio tenga una escritura previamente inscrita. Esta es la consecuencia de la titularización masiva realizada en el 2012 por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Asimismo, se realizó un mapeo para localizar en cada parroquia la incidencia que tiene cada tipo de naturaleza de los tipos de adquisición. Como se observa en el gráfico 4.14, que no existe una zona específica de parroquias que presenten más casos, sin embargo, se puede visualizar que las parroquias que colindan

Gráfico 4.12: Casos de tipos de adquisición de predios rurales según la naturaleza de los casos registrados en el Registro de la Propiedad del cantón Cuenca.



Fuente: Registro de Propiedad, cantón Cuenca. (2018).

Elaboración: Propio (2018).



Tabla 4.7: Total de casos de tipos de adquisición de predios por naturaleza ingresados en el Registro de la Propiedad del cantón Cuenca entre los años 2008-2016 según la muestra calculada.

CANTÓN	TIPOS DE ADQUISICIÓN DE PREDIOS POR NATURALEZA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALES	PORCENTAJE
Cuenca	Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio	9	8	15	3	13	38	31	14	38	169	5%
	Adjudicación	111	62	57	76	135	32	117	157	162	909	27%
	Compra venta	193	238	225	195	159	240	170	166	156	1742	52%
	Donación	45	38	54	48	52	40	18	11	19	325	10%
	Herencia	16	25	22	38	16	18	14	11	6	166	5%
	Otro	3	2	4	14	1	6	2	17	6	55	2%
	Total	377	373	377	374	376	374	352	376	387	3366	100%

Fuente: Registro de la Propiedad (2018).

Elaboración: Propio (2018).

Tabla 4.8: Número total de casos de tipos de adquisición de predios por naturaleza inscritos en el Registro de la propiedad según los porcentajes que corresponde cada uno con respecto al número total de inscripciones entre los años 2008-2016.

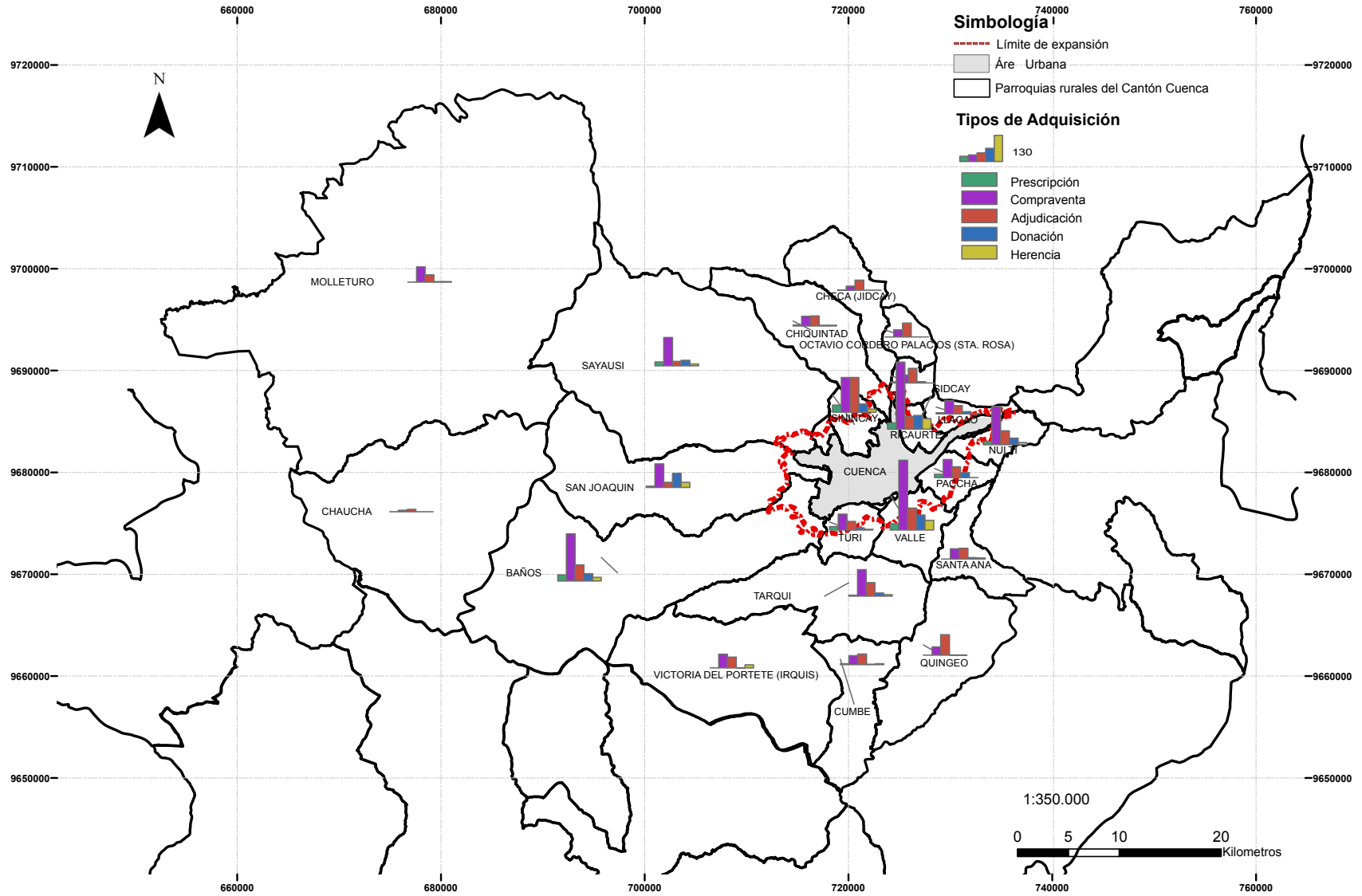
CANTÓN	AÑOS	TOTAL DE REGISTROS	NATURALEZA DE ADQUISICIÓN											
			PRESCRIPCIÓN		ADJUDICACIÓN		COMPRA VENTA		DONACIÓN		HERENCIA		OTRO	
			PORCENTAJE	TOTAL	PORCENTAJE	TOTAL	PORCENTAJE	TOTAL	PORCENTAJE	TOTAL	PORCENTAJE	TOTAL	PORCENTAJE	TOTAL
Cuenca	2008	17168	2%	410	29%	5055	51%	8789	12%	2049	4%	729	1%	137
	2009	16529	2%	355	17%	2747	64%	10547	10%	1684	7%	1108	1%	89
	2010	17282	4%	688	15%	2613	60%	10314	14%	2475	6%	1008	1%	183
	2011	18208	1%	146	20%	3700	52%	9493	13%	2337	10%	1850	4%	682
	2012	16516	3%	571	36%	5930	42%	6984	14%	2284	4%	703	0%	44
	2013	21258	10%	2160	9%	1819	64%	13641	11%	2274	5%	1023	2%	341
	2014	17896	9%	1576	33%	5948	48%	8643	5%	915	4%	712	1%	102
	2015	18653	4%	695	42%	7789	44%	8235	3%	546	3%	546	5%	843
2016	16145	10%	1585	42%	6758	40%	6508	5%	793	2%	250	2%	250	
Total		159655	5%	8184,849339	27%	42359,358	52%	83155,0187	10%	15356,6067	5%	7928,66966	2%	2670,4976

Fuente: Registro de la Propiedad, cantón Cuenca. (2018).

Elaboración: Propio (2018).



Gráfico 4.13: Tipos de adquisición de un predio en cada parroquia rural del cantón Cuenca según las inscripciones del Registro de Propiedad.

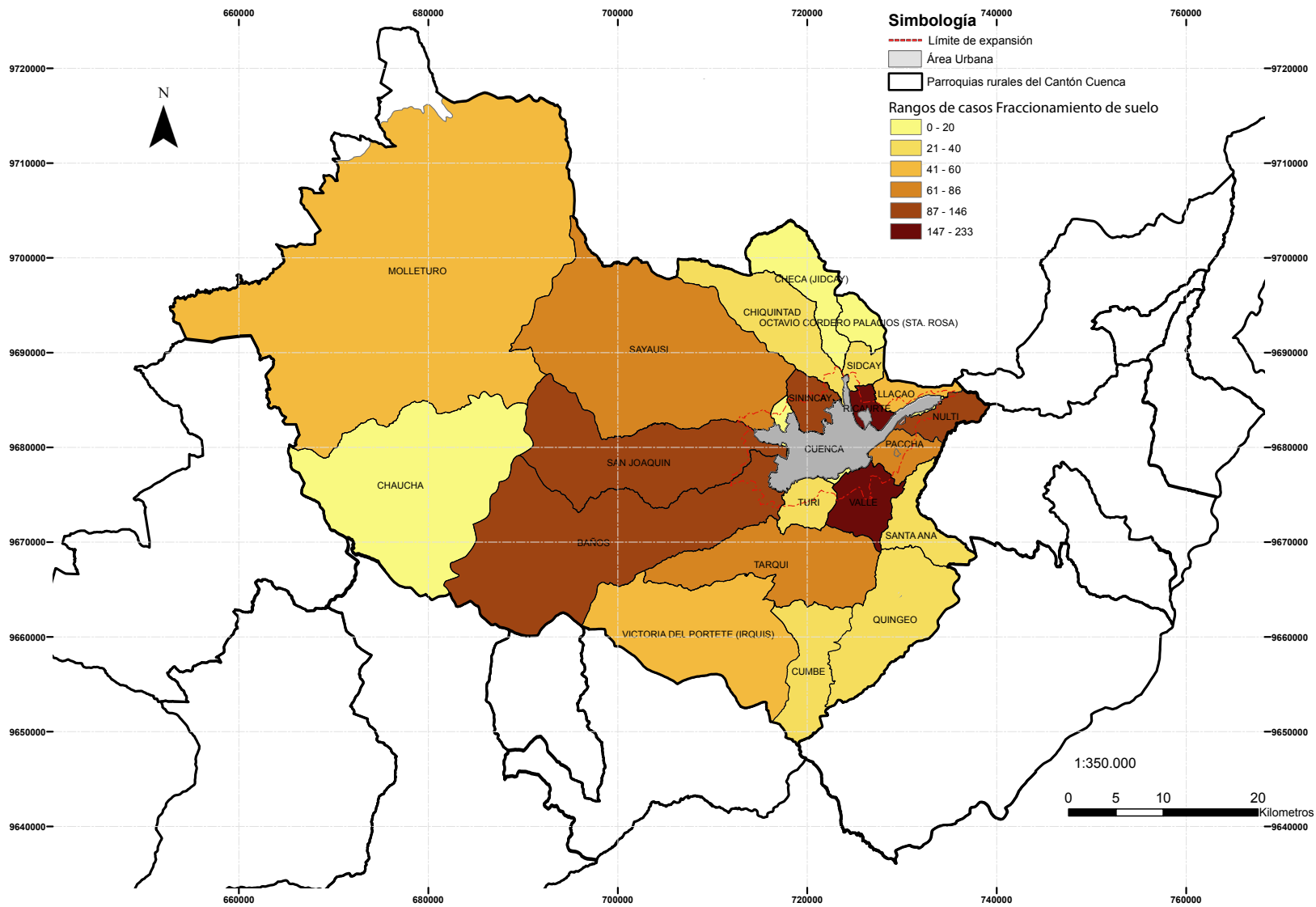


Fuente: Registro de Propiedad, cantón Cuenca. (2018).

Elaboración: Propio (2018).



Gráfico 4.14: Rangos de casos de fraccionamiento en las parroquias rurales del cantón Cuenca, según las inscripciones del Registro de Propiedad del cantón Cuenca.



Fuente: Registro de Propiedad, cantón Cuenca. (2018).

Elaboración: Propio (2018).

158 | Ivonne Reinoso P. • Gabriela Quizhpe A.



con el límite urbano debido a la proximidad que tienen los predios con los equipamientos e infraestructura urbana, estas parroquias son: El valle, Sinincay, Ricaurte, Nulti, Baños.

Otros datos que se obtuvo a partir de la muestra son los casos de fraccionamiento de suelo puntuales, ya que en la descripción de la inscripción del Registro de la Propiedad especifica si el predio proviene de un desmembramiento de un cuerpo mayor de terreno. Por lo que en el gráfico 4.13 se observa que, así como en el gráfico 4.14, se visualiza que las parroquias que se registra mayores casos de fraccionamiento son las que rodean el límite urbano de Cuenca.

Las superficies aprobadas con mayor frecuencia por la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria está en un rango de 300-600 m² por lote, sin embargo, hay que tomar en cuenta que de acuerdo con las superficies establecidas para las Unidades Productivas Agropecuarias⁵ (UPA) estas áreas se contraponen a lo planificado con respecto a la capacidad agrológica de cada zona afectando esta actividad ya que la producción en predios de poca superficie no abastece lo suficiente, como para justificar la demanda de estos productos de primera necesidad, perjudicando la economía popular, ya que los precios de los productos incrementan.

Por otro lado, dentro de la normativa establecida por el Municipio de Cuenca, establecen superficies mínimas de hasta 500 m²,

pese a que hay predios hasta de 100 m² adjudicados sin tomar en cuentas las afecciones que generan al territorio.

Por otro lado, en los casos de compraventa, se registran mayormente predios entre 100-300 m², debido a que la mayoría va comercializando en pequeñas partes el predio para no realizar la documentación y los permisos pertinentes con respecto a parcelaciones o fraccionamiento (ver anexo 5).

5. Es una extensión de tierra de 500 m² o más, dedicada total o parcialmente a la producción agropecuaria, considerada como una unidad económica. Superficies menores a 500 m² que mantengan características de las UPAs descritas, pero que hayan vendido un producto, durante el periodo de referencia.



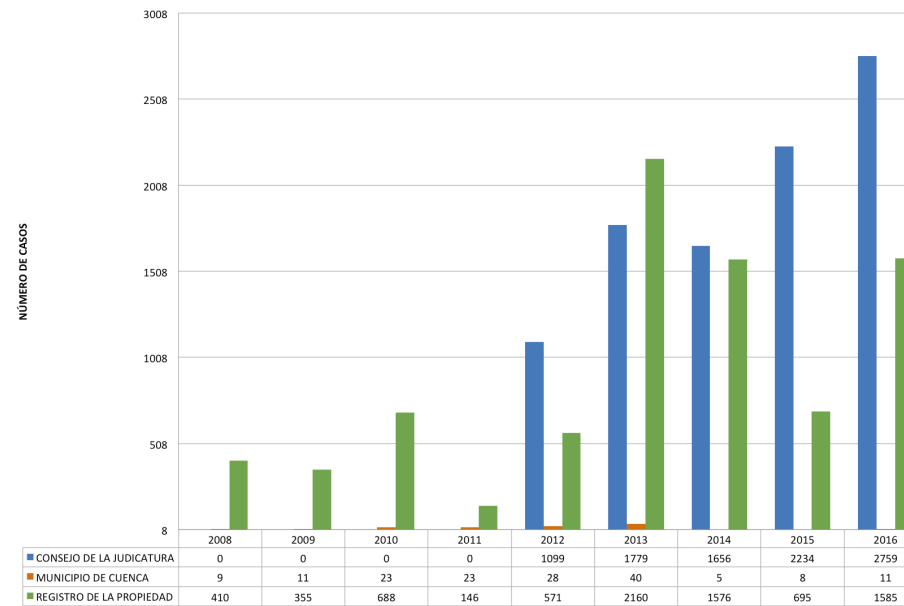
4.3.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL FRACCIONAMIENTO DE SUELO EN LAS ÁREAS RURALES

Una vez que se ha analizado individualmente los datos proporcionados por cada institución pública, se debe realizar un análisis comparativo de manera que se vean las relaciones entre instituciones respecto al manejo de datos y conocer las figuras que estarían incentivando el fraccionamiento de suelo.

Como se mencionó anteriormente, se escogió las figuras de la Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio, debido a que estos tienen sustento jurídico, además de que son los casos que menos reportes tienen en el Municipio y la Adjudicación de propiedades a través de la entidad agraria nacional como lo es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, puesto que existe incongruencia legislativa con respecto a las competencias exclusivas de cada institución pública.

Para ello, se analizó los casos de Prescripciones Adquisitiva Extraordinaria de Dominio registrados en las tres instituciones públicas mencionadas anteriormente. Por lo que en el gráfico 4.15 se puede apreciar la comparación de la cantidad de registros inscritos en el Consejo de la Judicatura, Municipio de Cuenca y Registro de la Propiedad. Aunque el Consejo de la Judicatura es la entidad que da resolución a estos casos, se observa que, en el 2013, el Registro de la Propiedad supera el

Gráfico 4.15: Número de casos Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en las parroquias rurales del cantón Cuenca.



Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay. Municipio de Cuenca. Registro de la Propiedad del cantón Cuenca (2018).

Elaboración: Propio (2018).

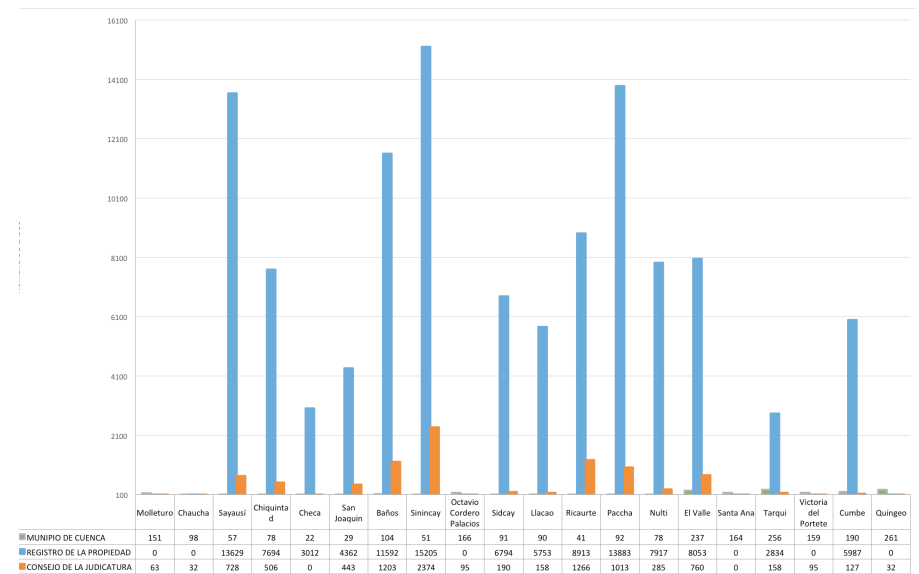


número de registros del mismo Consejo de la Judicatura ya que según una encuesta realizada a los funcionarios del Registro de la Propiedad, muchos de los casos resueltos en el 2012 no disponen de un registro, por lo que muchos propietarios dejaron las inscripciones para el siguiente año.

Por otro lado, se observa que, solo el 50% de casos se ingresan al Registro de la Propiedad y de estos apenas el 15% se inscriben el Municipio de Cuenca, por lo que se puede decir que la base de datos que utiliza la Municipalidad es obsoleta e inutilizable para realizar decisiones en cuanto al fraccionamiento de suelo.

Asimismo, a partir de la comparación de datos, se pudo obtener cual es la parroquia que se ve mas afectada por esta figura legal. Según el gráfico 4.16, se observa que los datos del Registro de la Propiedad y Consejo de la Judicatura son congruentes y apuntan hacia la parroquia de Sinincay, siendo una de las parroquias rurales que colindan con el limite urbano. Por otro lado, según la base de datos del Municipio, la parroquia Quingeo reporta los datos más altos en cuanto a la Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio, sin embargo, según los datos de las otras entidades esta parroquia es la menor cantidad de casos de Prescripción reportan. Este resultado es un tanto incongruente, debido a varias razones las cuales son, la ubicación geográfica en comparación a otras parroquias, debido a la lejanía, sin embargo, hay que investigar la posibilidad de que se esté sucediendo estos casos en Quingeo.

Gráfico 4.16: Número de casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio existentes en cada parroquia rural del cantón Cuenca.



Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay.Municipio de Cuenca. Registro de la Propiedad del cantón Cuenca (2018).

Elaboración: Propio (2018).



Tabla 4.9: Numero de casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en cada parroquia rural del cantón Cuenca según entidades públicas

CANTÓN	PARROQUIA	CASOS DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO		
		MUNICIPIO DE CUENCA	REGISTRO DE LA PROPIEDAD	CONSEJO DE LA JUDICATURA
Cuenca	Molleturo	151	0	63
	Chaucha	98	0	32
	Sayausí	57	13629	728
	Chiquintad	78	7694	506
	Checa	22	3012	0
	San Joaquin	29	4362	443
	Baños	104	11592	1203
	Sinincay	51	15205	2374
	Octavio Cordero Palacios	166	0	95
	Sidcay	91	6794	190
	Llacao	90	5753	158
	Ricaurte	41	8913	1266
	Paccha	92	13883	1013
	Nulti	78	7917	285
	El Valle	237	8053	760
	Santa Ana	164	0	0
	Tarqui	256	2834	158
	Victoria del Portete	159	0	95
	Cumbe	190	5987	127
Quingeo	261	0	32	
	Total			

Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay. Municipio de Cuenca. Registro de la Propiedad del cantón Cuenca (2018).

Elaboración: Propio (2018).



Por otro lado, la Adjudicación de propiedades a partir de la entidad agraria nacional, donde se titularizan predios sin escrituras previas, es una manera en la que se podría llegar a fraccionar el suelo rural, ya que no pueden utilizar la Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio debido a que únicamente se utiliza esta figura legal cuando el predio dispone de una escritura.

Se compararon los datos provenientes únicamente de la Municipalidad de Cuenca y Registro de la Propiedad, sin embargo, no se disponen de información de la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria debido a que no se permite el acceso a dicha información.

De acuerdo con el gráfico 4.17 se observa que la cantidad de casos presentados en el Registro de la Propiedad sobrepasan a los datos registrados en la Municipalidad, a pesar de que uno de los requerimientos que se debe presentar en dicha información proviene de la Municipalidad. Aunque no coincidan la cantidad de casos de Adjudicación, se puede observar que en las dos bases de datos concuerdan que el año 2013 se presentaron mayor cantidad de Adjudicaciones debido a la actualización del convenio de titularización masiva de tierras a cargo de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y la Municipalidad de Cuenca. A pesar de este convenio, la Municipalidad no cuenta con su base de datos actualizada ya que apenas se ingresan el 10 % de los casos a la base de datos de la Municipalidad.

Tabla 4.10: Desarrollo de los casos de Prescripción Adquisitiva extraordinaria de Dominio en los años 2008-2016 según entidad pública.

CANTÓN	AÑO	CASOS DE PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EXTRAORDINARIA DE DOMINIO		
		CONSEJO DE LA JUDICATURA	MUNICIPIO DE CUENCA	REGISTRO DE LA PROPIEDAD
Cuenca	2008	0	9	410
	2009	0	11	355
	2010	0	23	688
	2011	0	23	146
	2012	1099	28	571
	2013	1779	40	2160
	2014	1656	5	1576
	2015	2234	8	695
	2016	2759	11	1585

Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay. Municipio de Cuenca. Registro de la Propiedad del cantón Cuenca (2018).

Elaboración: Propio (2018).



La adjudicación al no ser un trámite que requiere una desición judicial, el Consejo de la Judicatura no tiene registros sobre estos tipos de adquisición de predios rurales.

Asimismo, a mediante la comparación de datos de estas dos instituciones se pudo observar las parroquias que se encuentran mayormente afectadas por esta figura. De acuerdo con el gráfico 4.18 se observa que las parroquias que más casos de adjudicación reportan es en Quingeo y Checa. Aunque ninguno de las dos parroquias tiene contacto directo con respecto al límite urbano.

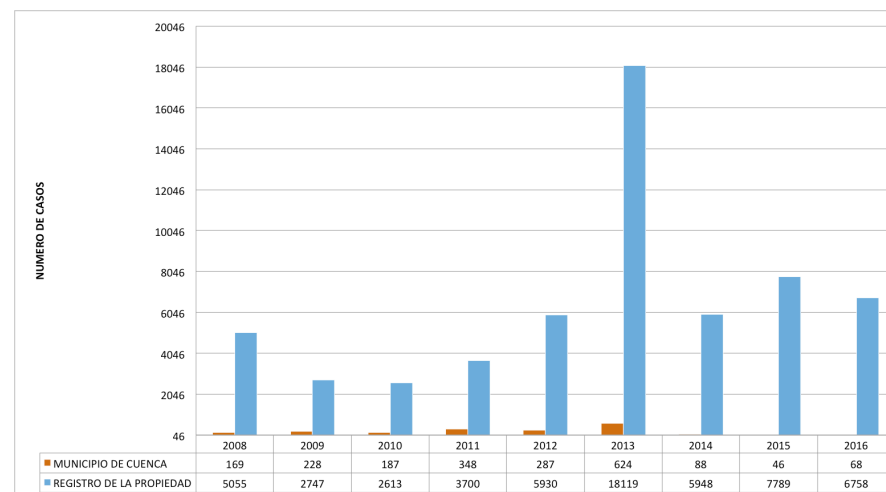
Tabla 4.11: Desarrollo de los casos de Adjudicación en los años 2008-2016 según entidad pública.

CANTÓN	AÑO	CASOS DE ADJUDICACION MEDIANTE LA SUBSECRETARIA DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA	
		MUNICIPIO DE CUENCA	REGISTRO DE LA PROPIEDAD
Cuenca	2008	169	5055
	2009	228	2747
	2010	187	2613
	2011	348	3700
	2012	287	5930
	2013	624	18119
	2014	88	5948
	2015	46	7789
2016	68	6758	

Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay.Municipio de Cuenca. Registro de la Propiedad del cantón Cuenca (2018).

Elaboración: Propio (2018).

Gráfico 4.17: Número de casos Adjudicaciones en las parroquias rurales del cantón Cuenca.



Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay.Municipio de Cuenca. Registro de la Propiedad del cantón Cuenca (2018).

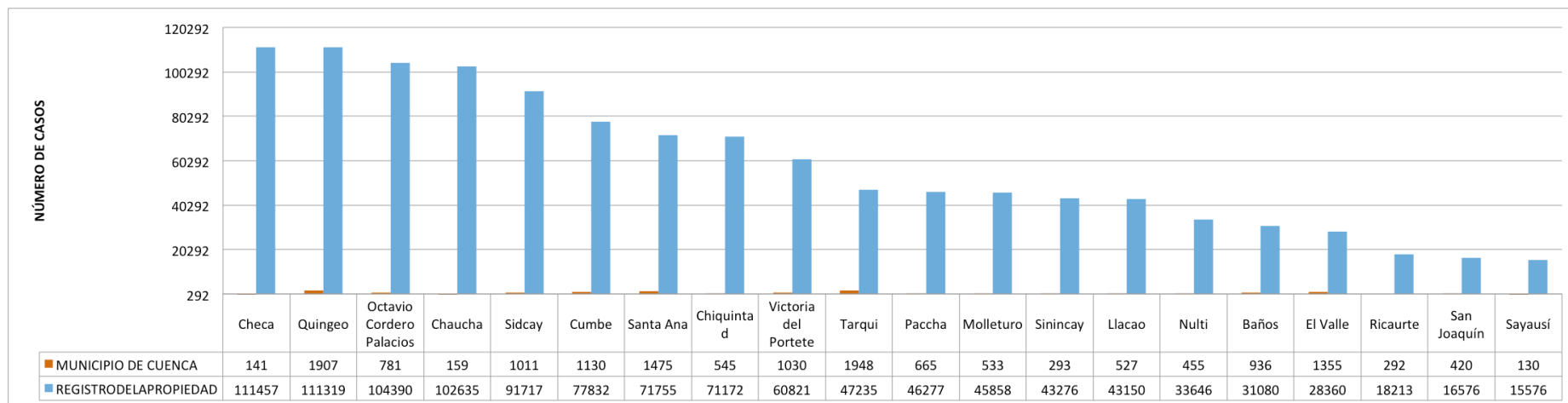
Elaboración: Propio (2018).



De los datos analizados, se puede observar que es alarmante la manera en que cada institución maneja los datos, pues estas varían significativamente entre cada uno de ellos. Estas incongruencias, hace notar una mala gestión de la información territorial para conocer los procesos de fraccionamiento de suelo debido a que no se conoce las cifras reales sobre la situación actual. Esto se debe a la falta de involucramiento de las entidades públicas y desconocimiento de lo que está sucediendo en el territorio rural. A partir de esto, se plantea la estructura del observatorio de fraccionamiento, donde se expondrán mapas

temáticos georreferenciados, donde se observe las parroquias afectadas directamente por este fenómeno.

Gráfico 4.18: Número de casos de Adjudicaciones existentes en cada parroquia rural del cantón Cuenca.



Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay. Municipio de Cuenca. Registro de la Propiedad del cantón Cuenca (2018).

Elaboración: Propio (2018).



4.4 ANÁLISIS DE INDICADORES DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO RURAL

Como un aporte extra al trabajo de investigación, se procedió a realizar la aplicación de los indicadores de fraccionamiento de suelo, para demostrar que estos son totalmente factibles de realizar en un cantón. Los datos utilizados para esta aplicación son los del Registro de la Propiedad, ya que a pesar de que no se su competencia y no trabaje conjuntamente con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca, es el registro que más se encuentra completo. Por otro lado, para realizar la georreferenciación, se utilizará el catastro rural proporcionado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, debido a que esta entidad tiene la competencia de dato en cuanto a la actualización del catastro cantonal. Además, hay que recalcar que algunos indicadores tienen un alcance predial, tales como el porcentaje de predios que no cumplen el lote mínimo, mientras que otros se desarrollan a nivel parroquial.

Como se mencionó anteriormente, esta sección de la investigación es un plus, en el cual se puede observar que esta diseño es totalmente aplicable, sin embargo, debido a la limitación de información por parte de las entidades públicas se omitió el indicador de decrecimiento de la superficie rural, que fue una adaptación del indicador de Incremento del Suelo Urbano propuesto por el Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Asimismo, es importante recalcar que no se realizó el análisis en todas las parroquias rurales debido a la extensión del trabajo, sin embargo,

se tomaron en cuenta las que reportan mayor fraccionamiento de suelo.

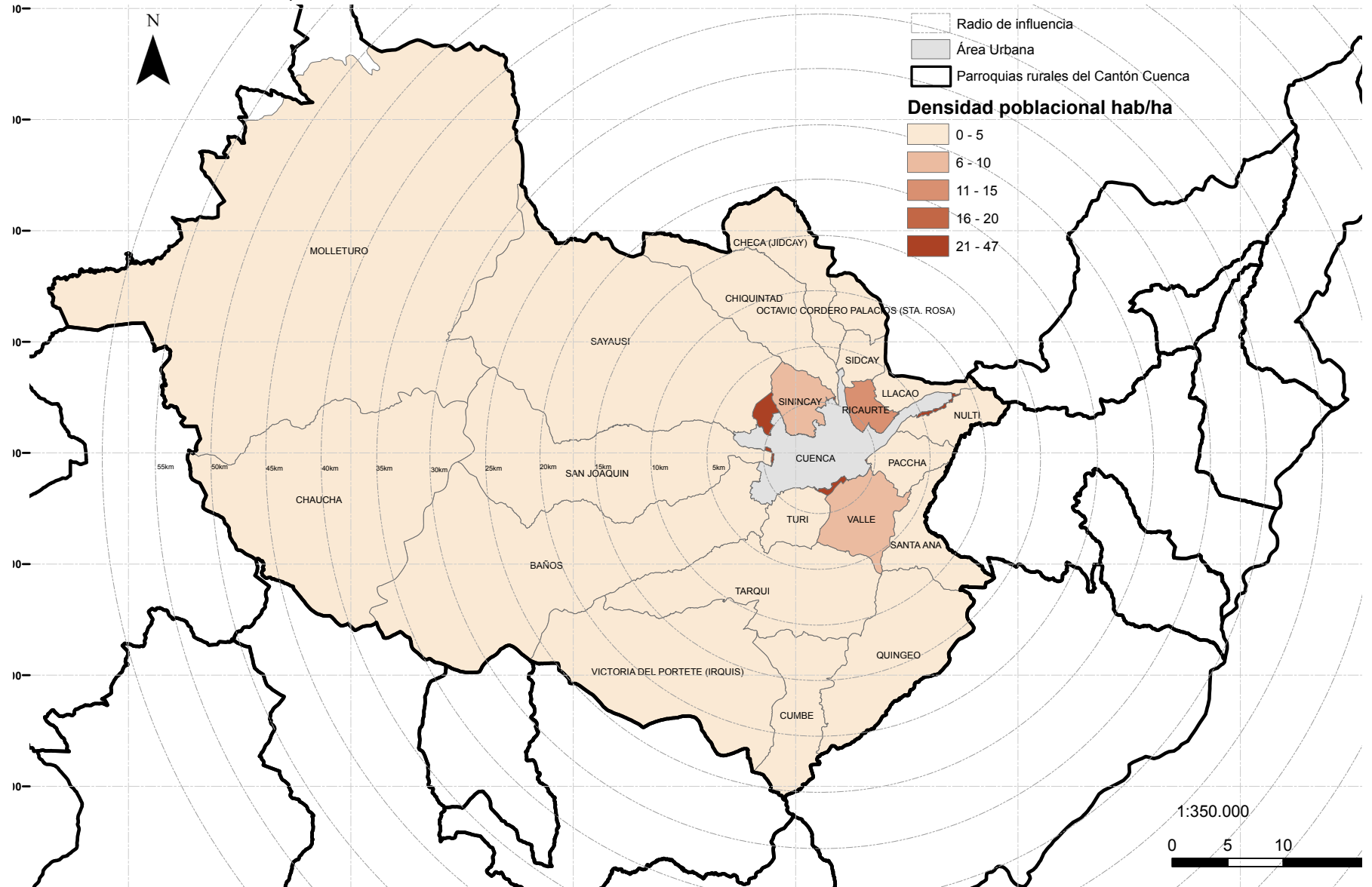
4.4.1 DENSIDAD POBLACIONAL

La importancia de incorporar la densidad poblacional como un factor importante que influyen en el fraccionamiento de suelo, debido a que de esta manera se puede visualizar en que parroquias se encuentra acentada la población.

En el gráfico 4.18 se observa que la mayor densidad poblacional se concentra en un radio de influencia de 15 km, por lo que se podría decir que las parroquias que están dentro de esta cobertura son más propensas a sufrir un fraccionamiento de suelo, es decir, las parroquias más próximas al área urbana debido a la cantidad de población que debe soportar el territorio. Esto se afianza, según lo que se obtuvo en el gráfico 4.14, ya que se observa asimismo que los predios que mayor casos de fraccionamiento presentan son los que están ubicados alrededor del límite urbano.



Gráfico 4.19: Indicador: Densidad poblacional del cantón Cuenca.



Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca (2015).

Elaboración: Propio (2018).



4.4.2 ÍNDICE DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO

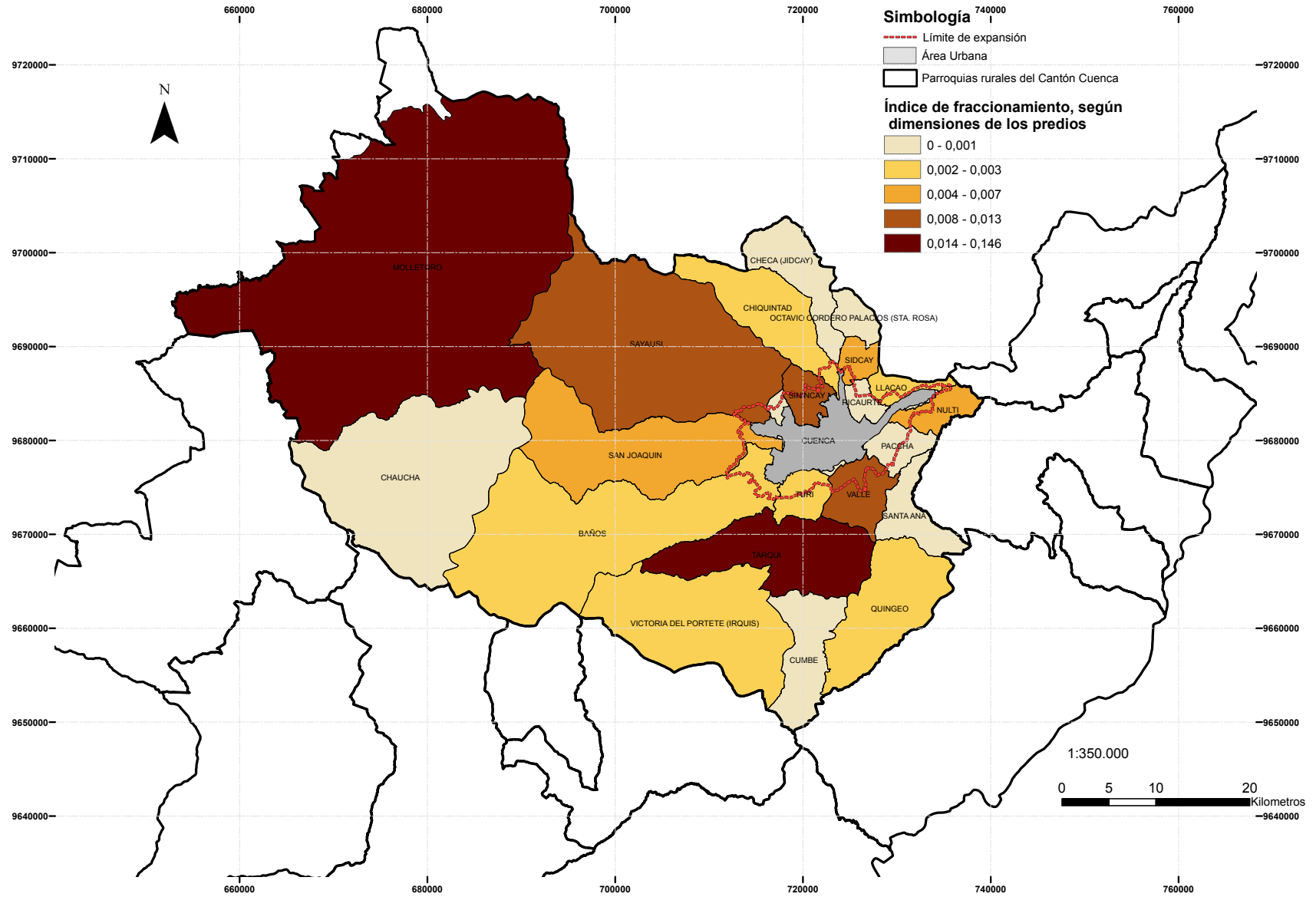
Este indicador muestra como en las parroquias del cantón se fraccionan predios con las menores superficies. En parroquias como Sayausí y Tarqui muestran los índices más altos de fraccionamiento de predios con valores de 0,146 a 0,07502 respectivamente, es decir, existen predios de grandes superficies que han sido fraccionados. Las parroquias de Sayausí, El Valle y Sinincay se encuentran en un rango de 0,008 a 0,013, para los predios que disminuyen en cuanto a su área. Para Nulti, San Joaquín y Sidcay el índice varía entre 0,004 a 0,007 para predios que siguen en descenso en cuanto a su superficie. 6 parroquias indican fraccionamiento con rangos de 0,002 hasta 0,003, por lo tanto los predios que se fraccionan son los mínimos en cuanto a su área. Pero un índice casi nulo se evidencia en las parroquias de Checa, Ricaurte, Paccha, Santa Ana, Chaucha y Octavio Cordero Palacios, lo que evidencia el fraccionamiento de áreas mínimas establecidas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El gráfico 4.19 presenta el número de casos de fraccionamiento de manera general, que se producen en las parroquias rurales. Las parroquias con el mayor número de casos son Sayausí y El Valle con un rango de 297 a 423 procesos. Estas parroquias se encuentran inmediatas a la Cabecera Cantonal. De igual manera, Sinincay, Nulti, San Joaquín presentan una considerable cantidad

de fraccionamientos al estar contiguas al área urbana. Mientras más dispersas se encuentran las parroquias manifiestan menos cantidad de particiones de predios. Es decir, esta situación se presenta en parroquias como Checa, Chiquintad, Santa Ana, Quingeo, y Cumbe, que varían entre 0 a 42 fenómenos de fraccionamiento.



Gráfico 4.20: Índice de Fraccionamiento de Suelo



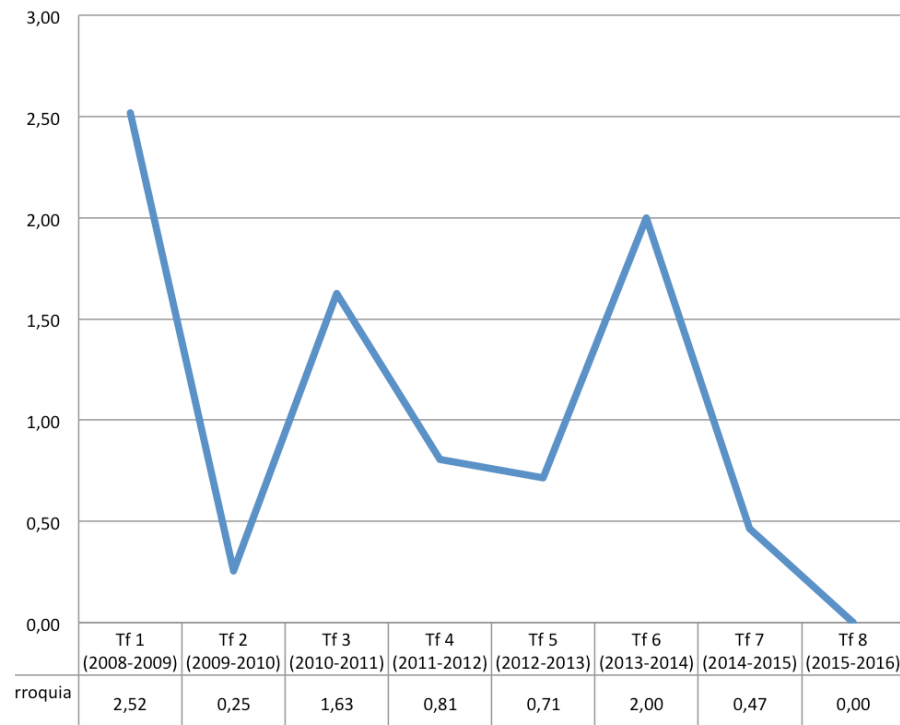
Fuente: A partir del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010).
 Elaboración: Propio (2018).



4.4.3 TASA DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO

Este indicador se aplica a la parroquia rural Ricaurte debido que es una de las parroquias que reporta mayor casos de fraccionamiento de suelo, además de que es una de las parroquias con mayor facilidad para conseguir información y datos geográficos, asimismo, debido a la cantidad de información que tiene el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca, se decidió acortar la investigación limitándolo únicamente a una parroquia rural. Apartir de esto, se explica cómo se da un aumento o disminución del fraccionamiento de predios. Como muestra el gráfico los valores se exhiben irregulares dependiendo del año que se analice. Entre el 2008 a 2009 se produce una tasa de 2,52 que corresponde a un alto valor de predios que han sido fraccionados en la parroquia. Entre el 2011 al 2013 las tasas permanecen constantes con valores menores a la unidad, es decir los casos de fraccionamiento no son notorios. Pero en el año 2013 al 2014 se vuelve a presenciar casos elevados de fraccionamiento de suelo los que a su vez disminuyen hasta llegar al año 2016, donde no se evidencia casos.

Gráfico 4.21: Tasa de fraccionamiento de suelo de la parroquia rural Ricaurte en el periodo 2008-2016



Fuente: A partir del Registro de la Propiedad
Elaboración: Propio (2018).



Tabla 4.12: Tasa de fraccionamiento de suelo en el periodo 2008-2016 segun las parroquias rurales del cantón Cuenca.

Tasa de fraccionamiento de predios por parroquia	Tf 1 (2008-2009)	Tf 2 (2009-2010)	Tf 3 (2010-2011)	Tf 4 (2011-2012)	Tf 5 (2012-2013)	Tf 6 (2013-2014)	Tf 7 (2014-2015)	Tf 8 (2015-2016)
Baños	7,14	0,40	1,50	0,27	1,25	1,40	0,71	0,00
Chaucha	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Checa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25	13,00	0,00	0,00
Chiquintad	6,00	0,17	2,00	2,00	0,75	3,67	0,00	0,00
Cumbe	1,75	0,00	0,00	0,33	1,00	4,50	0,11	0,00
Llacao	1,67	0,60	0,83	1,20	0,67	1,00	4,50	0,00
Molleturo	1,29	0,33	0,67	1,50	1,67	2,80	0,29	0,25
Nulti	1,71	0,38	1,00	1,18	0,46	3,50	0,24	0,80
Octavio Cordero	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Paccha	1,43	0,70	0,71	1,60	1,63	0,54	1,00	0,14
Quingeo	0,25	2,00	0,50	6,00	0,67	4,00	0,00	0,00
Ricaurte	2,52	0,25	1,63	0,81	0,71	2,00	0,47	0,00
San Joaquín	1,55	0,76	1,31	1,06	0,39	1,57	0,27	1,33
Santa Ana	0,17	4,00	0,50	1,00	5,00	1,00	0,20	0,00
Sayausí	1,27	0,05	9,00	0,33	3,33	0,70	1,00	0,57
Sidcay	1,13	0,11	0,00	0,00	0,50	8,00	0,13	0,00
Sinincay	3,11	0,36	0,70	2,86	0,90	1,28	0,30	0,43
Tarqui	0,82	0,56	1,80	0,89	1,13	3,11	0,11	0,67
Turi	0,88	0,29	1,00	1,00	8,50	0,29	0,60	0,67
Victoria del Portete	0,83	0,60	0,67	2,00	1,00	1,75	1,71	0,00
El Valle	2,14	0,53	1,58	0,53	1,15	1,74	0,23	1,11

Fuente: A partir del Registro de la Propiedad, 2016.

Elaboración: Propio (2018).



4.4.4 PORCENTAJE DE PREDIOS QUE NO CUMPLEN CON EL LOTE MÍNIMO

En la parroquia rural Ricaurte existen 8516 predios sin embargo un porcentaje considerable de estos no cumplen con las superficies establecidas en la Ordenanza que sanciona el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y ninguno de ellos cumple con lo establecido según el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En la parroquia existen dos zonas de conformación de núcleos de población que se encuentran cercanas al área urbana de la parroquia, se determina que los lotes mínimos serán de 750m², sin embargo, se observa que existen 1754 predios que incumplen con esta superficie establecida, que conforma el 6% del total de predios de toda la parroquia.

Sumado a esto, existe un total del 1,41% que corresponde a los 401 predios que se encuentran en los corredores de crecimiento en proceso de consolidación que no cumplen con el área de 750m² establecida. Al ser zonas que se consolidan según el incremento de la población muestran un alto número de predios que no respetan los lotes mínimos y provoca la pérdida de aptitudes agrícolas.

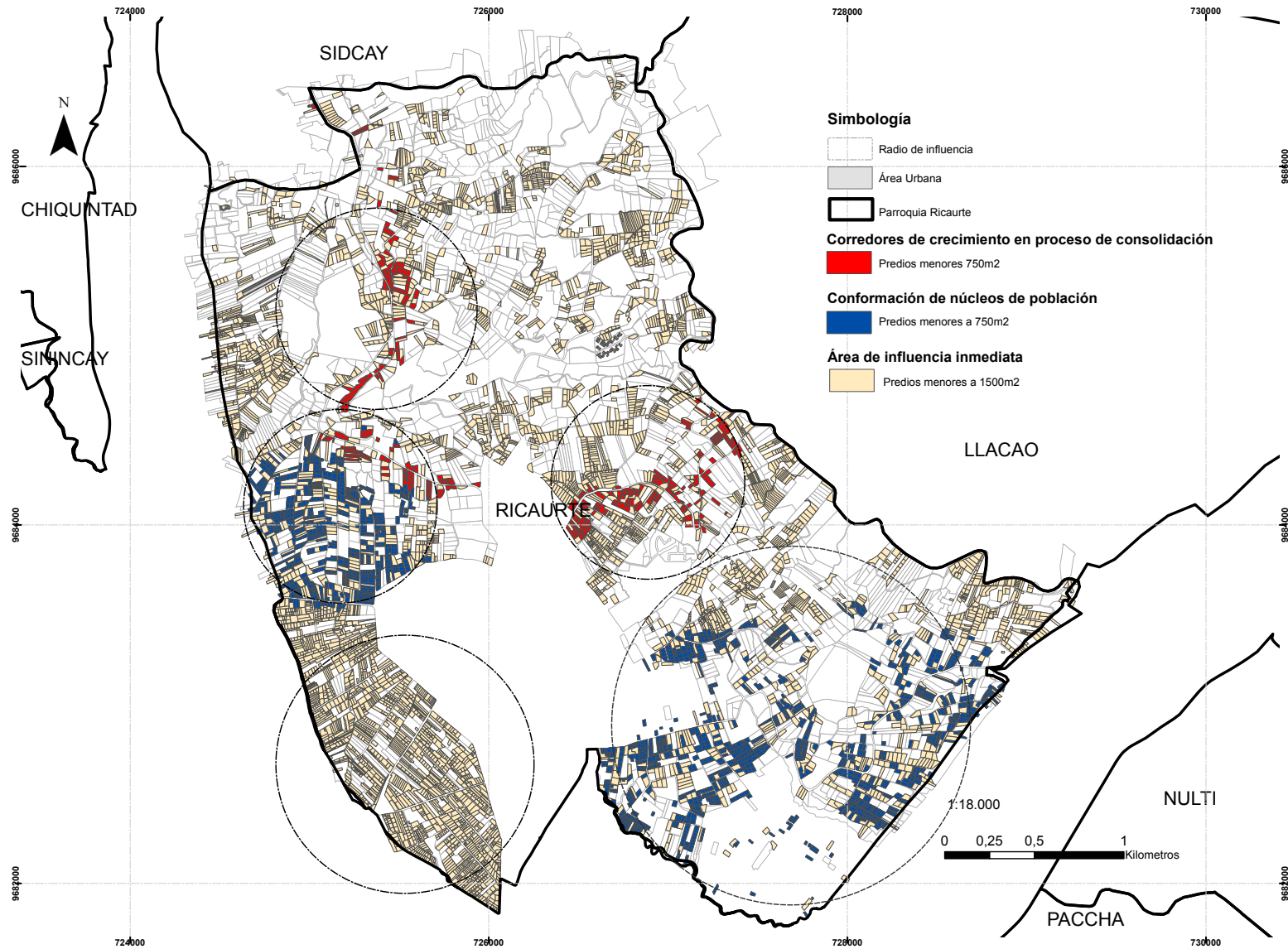
En el área de influencia inmediata, es decir en el suelo rural de Ricaurte se especifica una superficie de 1500m² para las actividades agrarias. Al visualizar el mapa se pronostica que las

zonas con lotes de menores dimensiones a las establecidas se encuentran ubicadas cerca al área urbana. De esta manera se verifica como los predios se fraccionan comprenden un total del 33,40% que corresponde a 6980 de los 8516 con los que cuenta la parroquia. Esto da lugar a mínimas cantidades de suelo por predio donde las actividades agrarias pierden valor.

Asimismo, se ubican cinco zonas donde se concentran los predios fraccionados y estos se ubican rodeando la área urbana de esta parroquia, gracias a este indicador se puede visualizar hacia donde esta creciendo estas áreas urbanas, por lo que es una información importante para una futura planificación de esta parroquia.



Gráfico 4.22: Predios que no cumplen con las superficies mínimas en la parroquia Ricaurte



Fuente: A partir del Registro de la Propiedad
Elaboración: Propio (2018).



4.5 RESULTADOS

La aplicación de las estadísticas e indicadores en el caso del cantón Cuenca, han permitido disponer de información oficial georreferenciada sobre los fenómenos socio-espaciales respecto al fraccionamiento de suelo que se está produciendo en las áreas rurales del cantón Cuenca, de esta manera se logró ubicar cuales son las zonas de mayor afección en el cantón.

Dentro de las figuras legales en las que se apoyan los propietarios para fraccionar el suelo, la principal es la Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio, donde el 90% de los casos aplicados fueron enfocados en fraccionar un lote. Sin embargo, no hay que dejar de lado a las Adjudicaciones que forman un papel importante en fraccionar predios que no cuentan con escrituras, esto debido a la facilidad y falta de rigurosidad en los procesos de titularización. A pesar de que el Ministerio de Agricultura y Ganadería realizó un Plan de Tierras, donde se establecen lotes mínimos en función a la aptitud agrológica del suelo; los lotes aprobados por esta entidad van por debajo de lo establecido inclusive en la Ordenanza que Sancionan el Uso y Ocupación del Suelo. A partir de esto, se puede observar existe totalmente una descoordinación entre estas dos instituciones públicas, logrando que los predios rurales se vean afectados por este fenómeno.

De acuerdo a los resultados obtenidos en las estadísticas, se reporta que las parroquias con mayores casos de fraccionamiento

son las que se encuentran ubicadas en la periferia del límite urbano, de esta manera se puede visualizar la dirección en la que esta mancha urbana va ganando territorio en las áreas rurales, tal como se ha ido realizando en las parroquias de Ricaurte y El Valle, que a su vez se reportan las parroquias son mayor densidad poblacional, principalmente en Ricaurte. Asimismo, en esta parroquia se obtuvo que tiene uno de los índices de fraccionamiento más bajos, esto quiere decir que los predios afectados son de superficies pequeñas, causa que genera mayor irregularidad en la morfología de los predios de la parroquia y aporta a un insostenible sistema vial de caminos vecinal.

Además, se logró diferenciar cinco zonas donde mayormente se ha desenvuelto este fenómeno en el territorio, estas áreas se ubican principalmente a los alrededores de la Cabecera Parroquial, donde se visualiza que prácticamente la agricultura y ganadería se han perdido en gran cantidad en estas zonas.

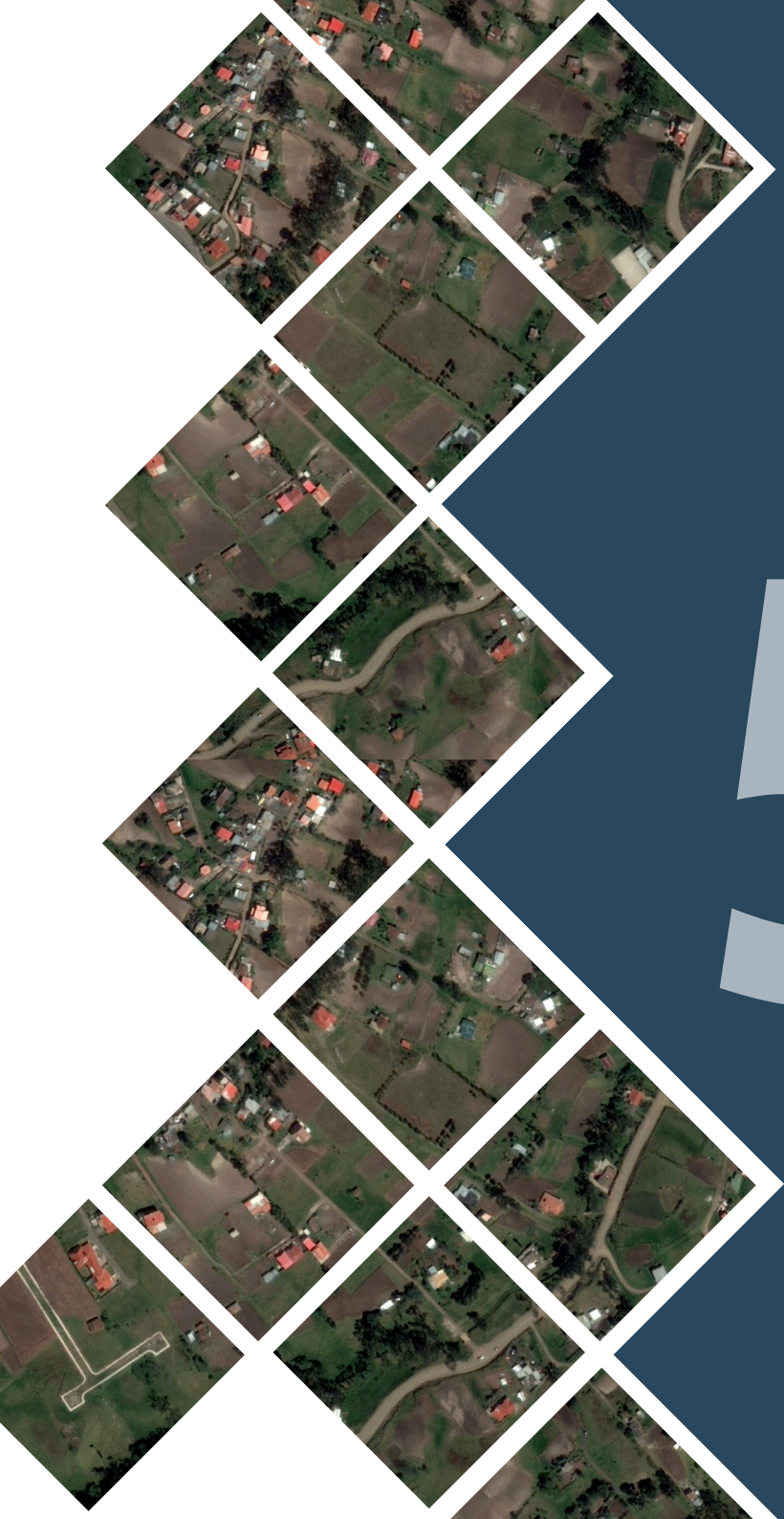
Como se mencionó anteriormente, a pesar de que el Ministerio de Agricultura y Ganadería hicieron un gran esfuerzo por regularizar los lotes para que sean eficientes para la agricultura, esta planificación es imposible de aplicar debido al nivel de fraccionamiento que tienen ciertas zonas en el cantón.



Como se observa, a medida que se va aplicando las estadística conjuntamente con los indicadores, se puede identificar que áreas son afectadas principalmente por el fenómeno del fraccionamiento de suelo, de manera que los resultados de todos los indicadores proporciona información completa sobre como se desarrolla esta dinámica en el territorio.

Para aplicar estas estadísticas, se debe tomar en cuenta que deben ser ajustadas al territorio de los 221 municipios, lo cual permitirá tener información a nivel nacional, misma que podrá ser visualizada en el geoportal a través de las bases de datos y del servidor gráfico, el cual es de acceso libre.





5

CAPITULO:

Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

5.2 Recomendaciones





5.1 CONCLUSIONES GENERALES

Las áreas rurales son reconocidas por ser un territorio donde se apoya principalmente las actividades primarias, como la agricultura y ganadería, además de que está configurada con zonas altamente sensibles debido a su aporte ambiental y ecológico. A partir de esto, las áreas rurales se las conoce como las principales fuentes de alimento para las áreas urbanas, tomando un papel primordial para el desarrollo de estas.

A pesar de la importancia que representan estas zonas, la realidad que enfrenta este territorio es crítico. Esto se origina debido que la visión de un lote con la finalidad de un uso agrícola se ha tornado obsoleto, por lo que es más lucrativo la compra de grandes extensiones de terreno para posteriormente fraccionar y obtener lotes con menor superficie donde la actividad agrícola se ve desplazada por intereses particulares. Asimismo, como producto de la especulación de suelo producido por una sociedad elitista, donde los únicos lotes económicamente accesibles para personas de bajo recursos son los que están ubicados en zonas apartadas de las áreas urbanas. Todos los componentes mencionados anteriormente provocan el fraccionamiento de suelo, teniendo como consecuencia parcelaciones con predios morfológicamente irregulares en cuanto a su relación frente-fondo, dificultades de accesibilidad, carencia de servicios básicos, además de que muchas veces estos se encuentran ubicados en zonas de riesgo por lo que podrían atentar contra el bienestar de la población.

Una vez se que se conoció parte de la problemática que afecta las áreas rurales, se planteó esta investigación con el fin de realizar una propuesta de Observatorio de Suelo que permita realizar un seguimiento a uno de los componentes que aportan a que esta problemática siga creciendo en las parroquias rurales. Por lo que, para comprender como se produce y legaliza el fraccionamiento de suelo en las áreas rurales, se analizó este desde varios puntos de vista, tales como: la legislación nacional y figuras legislativas, cooperación interinstitucional, manejo de información, etc.

La legislación nacional vigente regula las actividades que puede desarrollar la población, ya sea sobre un derecho, un bien mueble o inmueble. Por lo que, se establecen competencias que cada nivel de gobierno debe ejercer como entidad rectora en su propia jurisdicción territorial. Sin embargo, luego de un análisis, se observó que existen varios elementos que no afianzan la responsabilidad que ejercen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales sobre el territorio cantonal. Esto se evidencia en la comparación de competencias que establece tanto la Constitución como el COOTAD y la LOOTUGS, donde se define a los GAD como la entidad encargada de planificar y gestionar las áreas rurales del cantón, sin embargo, la titularización de predios rurales está a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria. A partir de esto, las superficies legalizadas



son incongruentes con respecto a los lotes establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial, de manera que se está pasando por alto el rol que desempeña la planificación en un territorio.

Asimismo, la legislación nacional establece las causas en las que se puede aprobar o censurar una parcelación ya sea judicial o extrajudicial, donde bajo las dos razones, se debe notificar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, caso contrario estas causas serán anulada. Sin embargo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales no apelan a las decisiones arbitrarias tomadas por entidades que no tiene ninguna competencia sobre el territorio rural. Esto sucede debido a la desinformación y desvinculación de los GAD en los procesos judiciales de las propiedades rurales, a pesar de que estos son notificados, por lo que se nota un desinterés de las entidades competentes con respecto al fraccionamiento de suelo, siendo este una de las problemáticas que desconfiguran la estructura del territorio rural.

Como se mencionó anteriormente, existen varias formas legales de fraccionar el territorio rural. Sin embargo, entre esas destaca la Prescripción Extraordinaria Adquisitiva de Dominio como una figura jurídica que permite adquirir el dominio de una propiedad, donde se la utiliza erróneamente como una herramienta de partición judicial para evadir la cesión de suelo para áreas

comunales. Los propietarios de grandes extensiones de terreno ven esto como una solución para dividir lotes agrícolas, de manera que se pierde la aptitud agrícola del predio. A su vez, esta figura afecta a los procesos de planificación a largo plazo ya que se cambia paulatinamente el uso de suelo. Asimismo, incentiva a la desactualización del catastro debido a que todo el proceso es facultativo, por lo que la mayoría de los propietarios avanzan dicho proceso hasta el Registro de la Propiedad por motivo de seguridad jurídica, dejando de lado una vez mas las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Para objeto de esta investigación, se utilizaron datos provenientes de las entidades públicas. Sin embargo, el proceso de obtención de información dificultó la creación de un registro unificado de datos, debido a la débil cooperación interinstitucional, las bases digitales independientes que utiliza cada entidad y las diferentes denominaciones que emplean para identificar un predio o un caso específico. Asimismo, a pesar de que todas manejan bases digitales, el Registro de la Propiedad posee un sistema de información obsoleto y cerrado, el cual no se puede realizar búsquedas por componente, por lo que se debió realizar un muestreo e ingresar datos manualmente, proceso que entorpeció hasta cierto punto la elaboración de resultados.

En cuanto al acceso de información territorial por parte de



cada entidad pública es limitada debido que se debe requerir previamente los datos que necesitan ya que no tienen esta información publicada en sus respectivas páginas web, a pesar del tiempo que tomó solicitar la información, se logró recaudar satisfactoriamente los datos de cada institución. Sin embargo, la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria no colaboró con la información, a pesar de que en la legislación nacional determina que la información territorial es de libre acceso, por lo que alegaron que no contienen ese tipo de datos, además que no es competencia suya la adjudicación, a pesar de que en las inscripciones del Registro de la Propiedad está establecido que la Entidad Agraria concedió dicha adjudicación al propietario.

Como se mencionó anteriormente, la información territorial en cuanto al fraccionamiento de suelo se encuentra totalmente dispersa haciendo notar que esta temática es desvalorizada por las entidades públicas, sin embargo, si se le diera la importancia que requiere, se podría notar la influencia que marca en el desarrollo del territorio rural. Por tal motivo, la construcción de un Observatorio de Fraccionamiento de suelo para las áreas rurales es una respuesta que resolvería no solo para dar a notar esta problemática, sino que también aportaría al ordenamiento de información, de manera que los datos y los resultados impulsen a representantes legales en la toma de decisiones para transformar el territorio e investigadores que puedan realizar indagaciones sobre otros componentes que afectan al territorio

rural.

A pesar de que todos los Observatorios de Suelo analizados en el capítulo dos toman como referencia una política pública explícitamente descrita en las herramientas de planificación nacional, en la propuesta se seleccionó el fraccionamiento de suelo temática debido a que esta es una de las causas por las que se producen varias problemáticas de importancia nacional, tal como el acceso equitativo a la tierra, el crecimiento económico sostenible a través de la productividad, una vida digna con igualdad de oportunidades, etc. A pesar de que no se refiera directamente al fraccionamiento de suelo, este se introduce implícitamente e indirectamente en la planificación territorial nacional, no obstante, hay que recalcar que esta temática se visibilizaba mejor en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2017.

Para plantear un proyecto de Observatorio de Fraccionamiento de suelo se deben tomar en cuenta ciertas consideraciones tanto positivas como negativas. Una de las ventajas de implementar un Observatorio es que este trasciende la planificación local, ya que se convierte en una red de observatorios de territorio, por el cual, los conocimientos sobre el fraccionamiento de suelo se complementarán con información de otros cantones, de manera que a través de este intercambio de experiencias se puede cometer menor cantidad de errores. Otra ventaja es que a través de este proyecto se obtendrá información actualizada,



por lo facilita el seguimiento de este fenómeno y beneficia a investigadores que deseen ampliar esta temática teniendo en cuenta que ya poseen información disponible y de libre acceso.

Por el contrario, las desventajas que se podrían presentar a la hora de desarrollar un Observatorio de Fraccionamiento de Suelo son mínimas, sin embargo, hay que tomarlas en cuenta. Una de ellas es el tiempo y la complejidad que toma para la construcción de esta herramienta, ya que, al ser una propuesta nueva en Ecuador para el seguimiento de alguna política pública, se debe planificar muy bien las actividades y como debe ir desarrollando su estructura ya que debería acoplarse a la realidad de cada territorio.

Antes de definir la estructura del Observatorio, se tomaron en cuenta ciertos aspectos a partir de experiencias relacionadas que se han implementado en América Latina y el Ecuador. A pesar de que en ningún caso, se tomó en cuenta específicamente el fraccionamiento de suelo como temática, si hacen referencia a las áreas rurales como un complemento de las áreas urbanas. Debido a la difusión de los resultados en línea, la difusión de estos es más eficiente, ya que no se necesita movilizar hacia los centros de investigación. Asimismo, la actualización de información es periódica, de manera que estos datos son un aporte importante para incentivar a que se abran nuevos temas de investigación que complementen los procesos de

investigación y planificación.

Asimismo, entre las experiencias analizadas, se observa que trabajan principalmente con convenios de cooperación interinstitucional, de manera que el proceso de obtención de información se facilite, sin embargo, hay que mencionar que estos vínculos son más factibles debido a que la dirección de cada uno de los observatorios analizados es de carácter gubernamental. Por el contrario, en la propuesta que se plantea, se designa a la Academia como ente rector de este observatorio debido a la imparcialidad con la que se maneja las investigaciones, además que esta conformado por mayor cantidad de profesionales que pueden participar activamente para el desarrollo de resultados a través de varios puntos de vista.

Para la configuración del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo primeramente se definió la conceptualización del Observatorio, así como sus objetivos, los cuales, buscan principalmente generar datos estadísticos, geo-espaciales y la promoción de coordinación interinstitucional entre entidades públicas. Por lo que, en la estructura del Observatorio se enfatizan en estos aspectos. A partir de esto, el Observatorio se estructura en cinco componentes que afianzan el proceso de análisis de datos para la construcción de indicadores. Primeramente, se analizaron las estadísticas a partir de los datos recolectados de las entidades públicas que intervienen en la titularización de



predios rurales fraccionados. Los resultados obtenidos a partir de este análisis fueron preocupantes ya que demostraron la incompetencia de las entidades públicas para planificar el suelo rural, donde la información que contiene el Gobierno Autónomo Descentralizado representa únicamente el 10% de los casos registrados en el Registro de la Propiedad, el cual, pone en duda de cuál de estos debería tener la competencia de datos. Sin embargo, hay que tener cuenta que el Registro de la Propiedad debería ser una institución administrada conjuntamente por los Municipio.

Asimismo, se observó que, en cuanto al tipo de adquisición de una propiedad, los datos obtenidos por el Registro de la Propiedad y el Consejo de la Judicatura tienen una relación cercana entre sí a diferencia del Municipio, el cual únicamente se registra el 10% de los casos en cuanto a Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio. Además de datos estadísticos, se realizó un mapeo con el fin de identificar las zonas donde se produce este fenómeno, las cuales se ubican principalmente en la parroquia Sinincay y Ricaurte, siendo una de las parroquias que colindan con el límite urbano. Por otro lado, para el resto de tipo de adquisición con las cuales se utilizan para fraccionar el territorio, se pudo observar que estos resultados son congruentes con la densidad poblacional de cada parroquia, por lo que se observa que estos casos de fraccionamiento se ubican principalmente en las parroquias cercanas al área urbana. A través de esto se

puede visualizar el crecimiento de la mancha urbana ya que los lotes rurales van perdiendo el uso de suelo agrícola para formar parte de la estructura urbana.

Para esta propuesta se tomó en cuenta que el territorio rural es muy variado, por el cual el momento en el que diseño el modelo se procuró que sea totalmente amoldable, sin tener que cambiar la estructura del mismo, el cual es el tipo de información que se necesita para poder obtener la información necesaria para detectar las áreas afectadas por el fraccionamiento de suelo.

Como se mencionó anteriormente, la incompatibilidad de datos fue uno de los problemas de mayor envergadura al momento



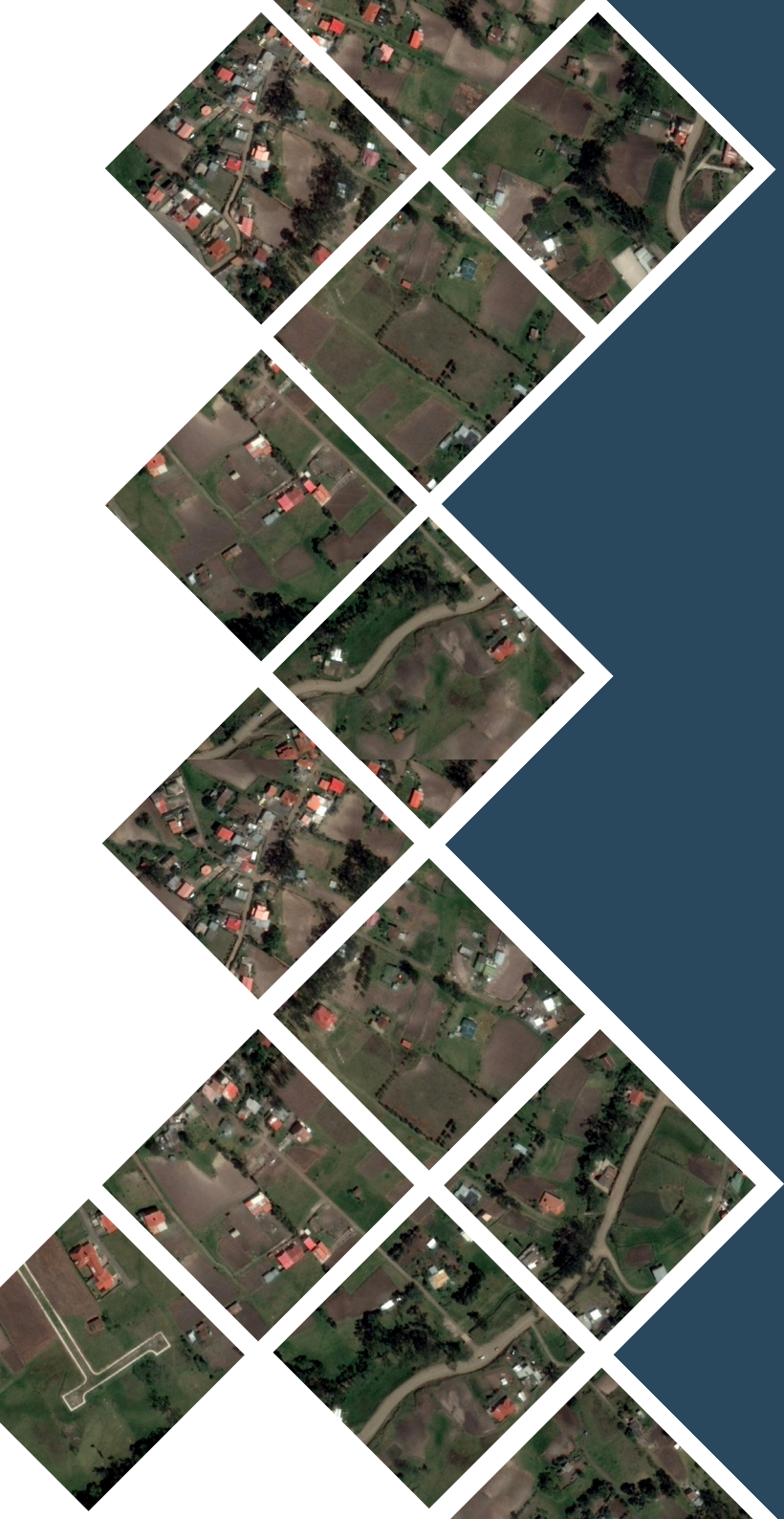
5.2 RECOMENDACIONES

de procesar la información, por el cual, se recomienda que inicialmente se desarrolle un sistema de información interconectado entre cada entidad pública que esté relacionada con el territorio rural. Una de las formas en la que se puede conseguir esto es a través de la aplicación del modelo de administración de tierras (LADM) que apoya en la actualización del catastro rural, a través del levantamiento por goteo, de manera que se reducirían los costos de actualización de catastro mediante contratación.

Asimismo, otra recomendación que se debería tomar en cuenta es que, para efecto de trabajar con datos fidedignos, se implemente una base con registros originales que permite al usuario regresar siempre al estado real de un territorio.

El fraccionamiento de suelo es un tema muy complejo que se debería estudiar desde varios aspectos conceptuales para complementar esta investigación. Por este motivo, se debería realizar otra aplicación en otras regiones del país, debido a que las dinámicas territoriales varían en gran manera a medida que el territorio cambia. Asimismo, un tema para investigación sería realizar una comparación de cómo los datos de este Observatorio se interconectan con otros Observatorios, generando así nuevos indicadores que aporten en la investigación del fraccionamiento de suelo. Para complementar el análisis de fraccionamiento de suelo es interesante comprobar que otras figuras legislativas

son utilizadas de una manera errónea para conseguir que se parcele el territorio rural.



ANEXOS





ANEXO 1: NUMERACIÓN DE TOMOS REVISADOS EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD CON EL NÚMERO DE INSCRIPCIONES DE CADA UNO.

Tabla A1: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2008 del archivo del Registro de la Propiedad

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES
2008	T13	1725	1859	134
	T15	2013	2152	139
	T19	2575	2705	130
	T36	5053	5182	129
	T38	5338	5481	143
	T42	5904	6074	170
	T60	8622	8774	152
	T69	10000	10145	145
	T116	17031	17159	128
	T117	17160	17168	8
TOTAL				1278

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).

Tabla A3: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2010 del archivo del Registro de la Propiedad.

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES
2010	T1	1	146	145
	T3	276	429	153
	T5	602	740	138
	T6	741	899	158
	T8	1041	1193	152
	T60	8667	8775	108
	TOTAL			

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).

Tabla A2: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2009 del archivo del Registro de la Propiedad

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES
2009	T44	6395	6538	143
	T86	12553	12694	141
	T87	12695	12848	153
	T88	12849	13001	152
	T89	13002	13154	152
	T90	13155	13314	159
	T101	14768	14917	149
	T112	16237	16354	117
	TOTAL			

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).

Tabla A4: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2011 del archivo del Registro de la Propiedad.

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES
2011	T3	324	469	145
	T32	4495	4642	147
	T77	10814	10954	140
	T94	13255	13402	147
	T102	14438	14557	119
	T124	17265	17397	132
	T125	17398	17522	124
	TOTAL			

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).



Tabla A5: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2012 del archivo del Registro de la Propiedad.

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES
2012	T1	1	123	122
	T5	518	650	132
	T7	763	882	119
	T10	1161	1290	129
	T12	1437	1569	132
	T16	1956	2101	145
	T17	2102	2247	145
	T20	2559	2704	145
	T25	3284	3424	140
	T30	3966	4105	139
TOTAL				1348

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).

Tabla A7: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2014 del archivo del Registro de la Propiedad.

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES
2014	T1	1	304	303
	T3	591	864	273
	T5	1173	1481	308
	T8	2105	2341	236
	T12	2905	3078	173
	T14	3304	3500	196
	T15	3501	3666	165
	T17	3911	4156	245
	TOTAL			

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).

Tabla A6: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2013 del archivo del Registro de la Propiedad.

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES	
2013	T10	1228	1348	120	
	T12	1495	1626	131	
	T13	1627	1761	134	
	T24	3174	3306	132	
	T36	4817	4948	131	
	T38	5074	5208	134	
	T42	5611	5724	113	
	T47	6361	6504	143	
	T50	6788	6920	132	
	T56	7588	7720	132	
	T60	8150	8291	141	
	T61	8292	8415	123	
	T66	9011	9138	127	
	TOTAL				1693

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).

Tabla A8: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2015 del archivo del Registro de la Propiedad.

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES
2015	T5	998	1282	284
	T7	1534	1741	207
	T8	1742	1942	200
	T10	2185	2312	127
	T11	2313	2507	194
TOTAL				1012

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).



Tabla A9: Registro de inscripciones según el tomo de Registro de propiedades en el año 2016 del archivo del Registro de la Propiedad

AÑO	NÚMERO DE TOMO	INSCRIPCIÓN INICIAL	INSCRIPCIÓN FINAL	TOTAL DE INSCRIPCIONES
2016	T7	1650	1957	307
	T8	1958	2345	387
	T11	3150	3559	409
	T12	3560	3950	390
	T17	5583	5995	412
	T23	8251	9153	902
TOTAL				2807

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).



ANEXO 2: FRECUENCIA DE NOTARIAS REGISTRADAS EN LOS CASOS DE TIPOS DE ADQUISICIÓN DE UN LOTE EN EL REGISTRO DE PROPIEDAD DEL CANTÓN CUENCA

Tabla A10: Frecuencia de Notarias que registran mayor cantidad de fraccionamientos de suelo en el área rural, inscritos en el Registro de la Propiedad entre los años 2008-2016.

CANTÓN	NOTARIA	NÚMERO DE INSCRIPCIONES	JUZGADOS DE LO CIVIL	NÚMERO DE INSCRIPCIONES
CUENCA	Primera	71	Primero	5
	Segunda	70	Segundo	1
	Tercera	43	Tercero	2
	Cuarta	55	Cuarto	0
	Quinta	442	Quinto	0
	Sexta	107	Sexto	3
	Septima	43	Septimo	3
	Octava	165	Octavo	1
	Novena	79	Decimo Cuarto	0
	Decima	89	Decimo Quinto	3
	Decima Primera	158	Decimo Sexto	2
	Decima Segunda	222	Vigesimo	0
	Decima Tercera	2	Vigesimo Primero	1
	Decima Cuarta	3		
	Decima Quinta	1		
	Decima Sexta	2		
	Decima Septima	0		
	Decima Octava	1		
	Decima Novena	0		
	Vigesima	2		
Vigesima Primera	0			
TOTAL		1555	TOTAL	21

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).

190 | Ivonne Reinoso P. • Gabriela Quizhpe A.



Tabla A11: Frecuencia de Notarias que registran mayor número de fraccionamiento de suelo en el área rural a través de la Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio inscritos en el Registro de la Propiedad entre los años 2008-2016.

CANTÓN	NOTARIA	NÚMERO DE INSCRIPCIONES	JUZGADOS DE LO CIVIL	NÚMERO DE INSCRIPCIONES
CUENCA	Primera	9	Primero	4
	Segunda	5	Segundo	1
	Tercera	0	Tercero	2
	Cuarta	7	Cuarto	1
	Quinta	49	Quinto	2
	Sexta	4	Sexto	2
	Septima	0	Septimo	3
	Octava	7	Octavo	1
	Novena	5	Decimo Cuarto	1
	Decima	15	Decimo Quinto	3
	Decima Primera	11	Decimo Sexto	4
	Decima Segunda	20	Vigesimo	4
	Decima Tercera	0	Vigesimo Primero	1
	Decima Cuarta	3		
	Decima Quinta	1		
	Decima Sexta	2		
	Decima Septima	0		
	Decima Octava	0		
	Decima Novena	0		
	Vigesima	1		
Vigesima Primera	0			
	TOTAL	139	TOTAL	29

Fuente: Registro de la Propiedad, 2018.

Elaboración: Propio (2018).



ANEXO 3: SUPERFICIES ESTABLECIDAS POR LA ORDENANZA QUE SANCIONA EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL CANTÓN CUENCA



Secretaría General de Planificación

CAPITULO V : USOS DE SUELO Y CARACTERÍSTICAS DE OCUPACION
PARA LAS CABECERAS PARROQUIALES.

CAPITULO V USOS DE SUELO Y CARACTERÍSTICAS DE OCUPACION PARA LAS CABECERAS PARROQUIALES

Art. 53.- Para estos asentamientos que constan en el Plano No. 9 de la presente Ordenanza, se asignan los usos de suelo constantes en los Anexos N° 2, 3 y 8, combinados con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala y con las determinaciones complementarias de funcionamiento que se indican en dichos anexos, con excepción de las parroquias que cuentan con el Plan de Ordenamiento Territorial y su respectiva Ordenanza.

La localización de los usos señalados en el Anexo N° 8, se someterá obligatoriamente al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental descrito en el Art. 23 de esta Ordenanza. Estos usos se localizarán a una distancia de por lo menos 500 metros de cualquier zona consolidada y/o centros de reunión masiva de personas.

Hasta tanto no se cuente con los estudios de los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y por lo tanto con las determinaciones específicas para cada cabecera parroquial y que respondan a sus particularidades geográficas, sociales, económicas y culturales, se adoptan las normas que se detallan en los siguientes artículos.

Art. 54.- Las características de ocupación del suelo a regir para subdivisiones de los predios adyacentes a la Plaza Central y la construcción de edificaciones en los lotes resultantes, serán las siguientes:

- a) Tamaño de Lote Mínimo: 200 metros cuadrados.
- b) Frente Mínimo: 7 metros.
- c) Relación Frente/Fondo: Compreendida entre 0,25 y 1.
- d) Tipo de Implantación de la Edificación: Continua con retiro frontal y continua sin retiro frontal y con portal. Para una actuación determinada, el tipo de implantación se definirá considerando la predominancia de uno de los antes señalados en el respectivo frente de manzana.
- e) Altura Máxima de la Edificación: 2 pisos; y.
- f) Retiro Posterior Mínimo: 3 metros.

En los lotes ya existentes con anterioridad a la vigencia de esta Ordenanza y que tienen frente a la Plaza Central, se podrán construir edificaciones, siempre y cuando el lote cumpla con las normas mínimas en cuanto a la superficie y frente de lote antes indicadas. No obstante, a los lotes que tengan superficies y/o frentes menores a los mínimos establecidos, se aplicarán las disposiciones del Art. 35 de la presente Ordenanza.

Art. 55.- Las características de ocupación del suelo a regir para subdivisiones de los demás predios



CAPITULO VI

USOS DE SUELO Y CARACTERÍSTICAS DE OCUPACION PARA LOS SECTORES RURALES CON TENDENCIA A LA CONFORMACION DE NUCLEOS DE POBLACION

Art. 56. - Para estos asentamientos se asignan los usos de suelo constantes en los Anexos N° 2, 3 y 8, de esta Ordenanza, combinados con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala y con las determinaciones complementarias de funcionamiento que se indican en dichos anexos

La localización de los usos señalados en el Anexo N° 8, se someterá obligatoriamente también al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental descrito en el Art. 23 de la presente Ordenanza. Estos usos se localizarán a una distancia de por lo menos 500 metros de cualquier zona consolidada y/o centros de reunión masiva de personas.

Hasta tanto no se cuente con los estudios de los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y por lo tanto con las determinaciones específicas para cada uno de estos sectores rurales y que respondan a sus particularidades geográficas, sociales, económicas y culturales, se adoptan las normas que se detallan en los siguientes artículos

Art. 57. - Se permitirán subdivisiones de suelo para vivienda en los terrenos con frente a vías, caminos vecinales o senderos, observando las siguientes determinaciones:

- a) Tamaño de Parcela Mínima: 750 metros cuadrados.
 - b) Frente Mínimo: 15 metros.
 - c) Relación Frente/Fondo: Comprendida entre 0,25 y 1
- En los lotes o parcelas resultantes se podrán construir una o más edificaciones, sujetándose a las siguientes determinaciones:
- a) Altura Máxima: 2 pisos.
 - b) Retiro Frontal Mínimo: 5 metros con respecto a vías
- En el caso de predios con frente a caminos vecinales o senderos, este retiro de 5 metros se establecerá asignando una reserva de suelo de un ancho mínimo de 8 metros para facilitar la construcción de la futura vía y manteniendo, siempre que técnicamente sea posible, el eje del camino o sendero
- c) Retiros Mínimos hacia los Linderos: 3 metros
 - d) Las siguientes determinantes complementarias para la edificación
- Los cerramientos serán transparentes y obligatoriamente incorporarán elementos vegetales propios de la zona.





Servantio General de Planificación

CAPITULO VII: USOS DE SUELO Y CARACTERÍSTICAS DE OCUPACION PARA
LOS CORREDORES DE CRECIMIENTO CONSOLIDADOS

CAPITULO VII

USOS DE SUELO Y CARACTERÍSTICAS DE OCUPACION, PARA LOS CORREDORES DE CRECIMIENTO CONSOLIDADOS

Art. 63. - Para estos asentamientos se asignan los usos de suelo constantes en los Anexos N° 2, 3 y 8 de esta Ordenanza, combinados con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala y con las determinaciones complementarias de funcionamiento que se indican en dichos anexos.

La localización de los usos señalados en el Anexo N° 8, se someterá obligatoriamente al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental descrito en el Art. 23 de la presente Ordenanza. Estos usos se localizarán a una distancia de por lo menos 500 metros de cualquier zona consolidada y/o centros de reunión masiva de personas.

Hasta tanto no se cuente con los estudios de los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y por lo tanto con las determinaciones específicas para cada uno de estos asentamientos semiturbanos y que respondan a sus particularidades geográficas, sociales, económicas y culturales, se adoptan las normas que se detallan en los siguientes artículos.

Art. 64. - Las características de ocupación del suelo a regir en los predios con frente a las vías a lo largo de las cuales se han conformado estos corredores, serán las siguientes:

- a) Tamaño de Lote Mínimo: 500 metros cuadrados.
 - b) Frente Mínimo: 15 metros.
 - c) Relación Frente/Fondo: Comprendida entre 0,25 y 1.
 - d) Tipo de Implantación de la Edificación: Aislada con retiro frontal y no se podrán ocupar los retiros laterales con edificación.
 - e) Altura Máxima de la Edificación: 2 pisos.
 - f) Retiro Frontal Mínimo: 5 metros.
 - g) Retiros Laterales Mínimos: 3 metros.
 - h) Retiro Posterior Mínimo: 5 metros; e,
 - i) Las siguientes determinantes complementarias para la edificación.
- Los cerramientos serán transparentes y obligatoriamente incorporarán elementos vegetales propios de la zona.
- Las cubiertas de las edificaciones serán inclinadas y obligatoriamente de teja cerámica o elementos naturales apropiados; y,

CAPITULO VIII

USOS DE SUELO Y, CARACTERÍSTICAS DE OCUPACION DEL SUELO PARA LOS CORREDORES DE CRECIMIENTO EN PROCESO DE CONSOLIDACION

Art. 65.- Para estos asentamientos se asignan los usos de suelo constantes en los Anexos Nº 2, 3 y 8 de la presente Ordenanza, combinados con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala y con las determinaciones complementarias de funcionamiento que se indican en dichos anexos.

La localización de los usos señalados en el Anexo Nº 8, se someterá obligatoriamente al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental descrito en el Art. 23 de esta Ordenanza. Estos usos se localizarán a una distancia de por lo menos 500 metros de cualquier zona consolidada y/o centros de reunión masiva de personas.

Hasta tanto no se cuente con los estudios de los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y por lo tanto con las determinaciones específicas para cada uno de estos asentamientos semiburbanos y que respondan a sus particularidades geográficas, sociales, económicas y culturales, se adoptan las normas que se detallan en los siguientes artículos.

Art. 66.- Las características de ocupación del suelo a regir en los predios con frente a las vías a lo largo de las cuales se han conformado estos corredores, serán las siguientes:

- a) Tamaño de Lote Mínimo: 750 metros cuadrados.
- b) Frente Mínimo: 15 metros.
- c) Relación Frente/Fondo: Comprendida entre 0.25 y 1.
- d) Tipo de Implantación de la Edificación: Aislada con retiro frontal y no se podrán ocupar los retiros laterales con edificación.
- e) Altura Máxima de la Edificación: 2 pisos.
- f) Retiro Frontal Mínimo: 5 metros.
- g) Retiros Laterales Mínimos: 3 metros.
- h) Retiro Posterior Mínimo: 5 metros; e,
- i) Las siguientes determinantes complementarias para la edificación:
Los cerramientos serán transparentes y obligatoriamente incorporarán elementos vegetales propios





PTIULO X : ACTUACIONES A PERMITIRSE EN EL RESTO DEL TERRITORIO RURAL DEL AREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA



CAPITULO X

ACTUACIONES A PERMITIRSE EN EL RESTO DEL TERRITORIO RURAL DEL AREA DE INFLUENCIA INMEDIATA DE LA CIUDAD DE CUENCA

Art. 70.- En las áreas que corresponden al Resto del Territorio del Area de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca calificadas como no aptas para receptor asentamientos humanos de ninguna naturaleza, por sus características geológicas y topográficas o que han sido calificadas como zonas de protección natural y que constan en el Plano N° 8 y Anexos que se adjuntan a esta Ordenanza, se podrá subdividir el suelo en parcelas de superficies iguales o mayores a diez mil metros cuadrados, pero no se permitirá la construcción de ningún tipo de edificación.

Art. 71.- En las franjas de protección de ríos y quebradas y que constan en el Plano N° 8 y sus Anexos, por su importancia para el mantenimiento del equilibrio del medio físico natural y del paisaje del territorio rural cantonal, no se permitirá la construcción de ningún tipo de edificación. Por los mismos motivos y de conformidad con las disposiciones del Artículo 240 de la Ley de Régimen Municipal, las subdivisiones de suelo en estas franjas serán objeto de aprobación por parte de la Municipalidad.

Art. 72.- Las disposiciones de los Art. 70 incluye el caso de los asentamientos identificados en el Art. 3 de esta Ordenanza y que se hallen emplazados total o parcialmente en las áreas mencionadas en dicho artículo y en consecuencia se aplicarán en estos territorios con restricciones para el asentamiento de población, las disposiciones del Artículo 233 de la Ley de Régimen Municipal.

Art. 73.- En el suelo del Area de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca denominado en el Plano N° 8 como «Áreas con aptitud para receptor asentamientos humanos», se permitirán las siguientes actuaciones:

- a) Los usos de suelo a permitirse en estas áreas serán los constantes en el Anexo No. 2 de la presente Ordenanza
- b) Parcelaciones para vivienda combinada con actividades agrícolas y pecuarias a pequeña escala, cuando el terreno a subdividirse tenga frente a vías, caminos vecinales o senderos existentes y se observen las siguientes características de ocupación del suelo para la construcción de edificaciones:
 - Tamaño de Parcela Mínima: 1500 metros cuadrados; y
 - Frente Mínimo: 20 metros

En los lotes o parcelas resultantes se podrán construir una o más edificaciones, sujetándose a las siguientes determinaciones:



ANEXO 4: MODELO DE FICHA METODOLÓGICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES ESTABLECIDO POR EL INEC

FICHA METODOLÓGICA		
NOMBRE DEL INDICADOR		
DEFINICIÓN		
FÓRMULA DE CÁLCULO		
DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES RELACIONADAS		
METODOLOGÍA DE CÁLCULO		
LIMITACIONES TÉCNICAS		
UNIDAD DE MEDIDA O EXPRESIÓN DEL INDICADOR		
INTERPRETACIÓN DEL INDICADOR		
FUENTE DE DATOS		
PERIODICIDAD DEL INDICADOR		
DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS		
NIVEL DE DESAGREGACIÓN		
GEOGRÁFICO		
GENERAL		
OTROS ÁMBITOS		
INFORMACIÓN GEO – REFERENCIADA		



RELACIÓN CON INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR	
FECHA DE ELABORACIÓN DE LA FICHA METODOLÓGICA	
FECHA DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN DE LA FICHA METODOLÓGICA	
CLASIFICADOR TEMÁTICO ESTADÍSTICO	
ELABORADO POR	

ANEXOS	
ANEXO 1: Algoritmo de cálculo del Indicador SINTAXIS	
<p>1. ENCABEZADO DE SINTAXIS-EJEMPLO</p> <p>* TÍTULO DE LA SINTÁXIS: * Cálculo de XXXXX</p> <p>* OPERACIÓN ESTADÍSTICA: * Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEDMU)</p> <p>* ENTIDAD EJECUTORA: * Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)</p> <p>* UNIDAD TÉCNICA RESPONSABLE: * Dirección de Estudios de Población y Condiciones de Vida (DEPCV)</p> <p>***** * Fecha de elaboración: 15 de xxxx de 20XX * Fecha última modificación: 27 de xxxx de 20XX * Software estadístico: STATA 13 *****</p> <p>* Elaborado por: * AAAA BBBB * Analista de Estudios de Población y Condiciones de Vida * Instituto Nacional de Estadística y Censos * AAAA_BBBB@inec.gob.ec *****</p> <p>* Revisado por: * COCC DDDD * Jefe de Estudios de Población y Condiciones de Vida * Instituto Nacional de Estadística y Censos * COCC_DDDD@inec.gob.ec *****</p> <p>* Aprobado por: * EEEE FFFF * Director de Estudios de Población y Condiciones de Vida * Instituto Nacional de Estadística y Censos * EEEE_FFFF@inec.gob.ec *****</p> <p>2. código de la sintaxis *****</p>	
AÑO DE REFERENCIA DE LA SINTAXIS	

4.2 Superficie referencial de la Unidad Productiva Familiar de cada zona agroecológica a nivel cantonal.

PROVINCIA	CANTÓN	ZONA A.	UPF (ha)
AZUAY	CAMILLO PONCE ENRIQUEZ	7	12
	CUENCA		
	PUCARA		
	CHORDELEG		
	CUENCA		
	EL PAN		
	GIRON		
	GUACHAPALA	17	13
	GUALACEO		
	NABON		
	OÑA		
	PAUTE		
	PUCARA		
	SAN FERNANDO		
	SANTA ISABEL		
	SEVILLA DE ORO		
	SIGSIG	22	17
	CAMILLO PONCE ENRIQUEZ		
	CUENCA		
	PUCARA		
	SANTA ISABEL		
	CAMILLO PONCE ENRIQUEZ		
	CHORDELEG		
	CUENCA		
EL PAN			
GIRON	23	5	
GUALACEO			
NABON			
OÑA			
PAUTE			
PUCARA			
SAN FERNANDO			
SANTA ISABEL			
SEVILLA DE ORO			
SIGSIG	24	19	
CAMILLO PONCE ENRIQUEZ			
CUENCA			
GIRON			
NABON			
OÑA			
PUCARA			
SANTA ISABEL	7	12	
CALUMA			
CHILLANES			
CHIMBO			
ECHFANDIA			
GUARANDA			
LAS NAVES			
SAN MIGUEL			
CALUMA	22	15	
CHILLANES			
CHIMBO			
GUARANDA			
SAN MIGUEL			
CHILLANES			
CHIMBO			23
GUARANDA			
SAN MIGUEL			
CALUMA	24	17	

MAGAP

18

ANEXO 5: TABLA DE SUPERFICIES MÍNIMAS DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS ESTABLECIDAS EN EL ACUERDO MINISTERIAL 094



ANEXO 6: TABLA LEGISLATIVA DE ARTÍCULOS REFERENTES AL FRACCIONAMIENTO DE SUELO EN LAS ÁREAS RURALES

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008)	
ARTÍCULO	DENOMINACIÓN
85	<p>La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. <p>En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.</p>
264	<p>Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. <p>En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.</p>



265	El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.
	Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base. 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.
267	En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.
282	El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Fuente: A partir de la Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Elaboración: Propio (2018).



CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN (2010)	
ARTICULO	DENOMINACIÓN
8	Facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales.- En sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias y de las que les fueren delegadas, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo, que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa dictada por los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales.
29	Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados.- El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social.
54	Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
55	Artículo 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- 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; b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
139	Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural. El gobierno central, a través de la entidad respectiva financiará y en colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los proyectos de planificación territorial.



142	<p>Ejercicio de la competencia de registro de la propiedad.- La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.</p> <p>El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central, y su administración se ejercerá de manera concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados municipales de acuerdo con lo que disponga la ley que organice este registro. Los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales.</p>
471	<p>Fraccionamiento agrícola.- Considerase fraccionamiento agrícola el que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a cultivos o explotación agropecuaria. De ninguna manera se podrá fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles de conformidad con la ley o que posean una clara vocación agrícola.</p> <p>Esta clase de fraccionamientos se sujetarán a este Código, a las leyes agrarias y al plan de ordenamiento territorial cantonal aprobado por el respectivo concejo.</p>
472	<p>Superficie mínima de los predios.- Para la fijación de las superficies mínimas en los fraccionamientos urbanos se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan de ordenamiento territorial. Los notarios y los registradores de la propiedad, para la suscripción e inscripción de una escritura de fraccionamiento respectivamente, exigirán la autorización del ejecutivo de este nivel de gobierno, concedida para el fraccionamiento de los terrenos.</p>
473	<p>Partición judicial y extrajudicial de inmuebles.- En el caso de partición judicial de inmuebles, los jueces ordenarán que se cite con la demanda a la municipalidad del cantón o distrito metropolitano y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del respectivo concejo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. En el caso de partición extrajudicial, los interesados pedirán al gobierno municipal o metropolitano la autorización respectiva, sin la cual no podrá realizarse la partición.</p>
476	<p>Fraccionamientos no autorizados sin fines comerciales.- Si de hecho se realizaren fraccionamientos sin aprobación de la municipalidad, quienes directa o indirectamente las hubieran llevado a cabo o se hubieran beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno frente a terceros y la municipalidad podrá sancionar con una multa equivalente al avalúo del terreno a los responsables; excepto cuando el concejo municipal o distrital convalide el fraccionamiento no autorizado de asentamientos de interés social consolidados.</p>
477	<p>Fraccionamiento de inmuebles sin autorización con fines comerciales.- Quien procediere al fraccionamiento total o parcial de un inmueble situado en el área urbana o de expansión urbana, con fines comerciales, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, y recibiere u ordenare recibir cuotas o anticipos en especie o en dinero, por concepto de comercialización del mismo, incurrirá en delito de estafa tipificado en el Código Penal. Las municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en la ley y en las respectivas ordenanzas.</p>



494	Actualización del catastro.- Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código.
475	Suspensión de autorizaciones.- El concejo podrá acordar la suspensión hasta por un año, del otorgamiento de autorizaciones de fraccionamiento de terrenos y de edificación, en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar actualizaciones en los planes de ordenamiento territorial.
479	Transferencias de dominio de áreas de uso público a favor de las municipalidades.- Las autorizaciones y aprobaciones de nuevas urbanizaciones en área urbana o urbanizable, se protocolizarán en una notaría y se inscribirán en el correspondiente registro de la propiedad. Tales documentos constituirán títulos de transferencia de dominio de las áreas de uso público, verdes y comunales, a favor de la municipalidad, incluidas todas las instalaciones de servicios públicos. Dichas áreas no podrán enajenarse. En caso de que los beneficiarios de las autorizaciones de fraccionamiento y urbanización no procedieren conforme a lo previsto en el inciso anterior, en el término de sesenta días contados desde la entrega de tales documentos, lo hará la municipalidad. El costo, más un recargo del veinte por ciento (20%),

Fuente: A partir del COOTAD, 2010

Elaboración: Propio (2018).



LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DE SUELO (2016)	
ARTICULO	DENOMINACIÓN
4	<p>Glosario. Para efectos de la aplicación de esta Ley, se utilizarán las siguientes definiciones constantes en este artículo: 8. Fraccionamiento, partición o subdivisión. Son los procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios predios a través de una autorización del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, que viabiliza el registro e individualización de predios, solares o lotes resultantes, los cuales pueden tener distintos condicionamientos y obligaciones en función de lo previsto en el respectivo plan de uso y gestión de suelo.</p>
7	<p>Implicaciones de la función social y ambiental de la propiedad. Para efectos de esta Ley, la función social y ambiental de la propiedad en el suelo urbano y rural de expansión urbana implica:</p> <ol style="list-style-type: none">1. La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación, conforme con la normativa y planeamiento urbanístico y con las cargas urbanísticas correspondientes.2. La obligación de destinar los predios al uso previsto en la ley o el planeamiento urbanístico.3. El derecho de la sociedad a participar en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general.4. El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el estímulo a un uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del suelo.5. La promoción de condiciones que faciliten el acceso al suelo con servicios a la población con ingresos medios y bajos.6. Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en las condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural, y a la seguridad de las personas. La función social y ambiental de la propiedad en el suelo rural se establece en las leyes que regulan el suelo productivo, extractivo y de conservación.
11	<p>Alcance del componente de ordenamiento territorial. Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios: 3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno. 4. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales acogerán el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial, y podrán, en el ámbito de su territorio, especificar el detalle de dicha información. Además, localizarán sus obras o intervenciones en su territorio.</p>



19	Suelo rural. El suelo rural es el destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos. Para el suelo rural se establece la siguiente subclasificación:
59	Efectos del proyecto de modificación de la morfología del suelo y de la estructura predial. Una vez aprobado por la administración municipal o metropolitana, el proyecto de modificación de la morfología del suelo y de la estructura predial es título inscribible en el registro de la propiedad y produce los siguientes efectos: 1. La transferencia de dominio a la administración metropolitana o municipal del suelo reservado, por el plan de uso y gestión de suelo o el plan parcial, para áreas verdes y comunales, vías, suelo para vivienda de interés social y demás espacios públicos, infraestructuras y equipamientos públicos. 2. El reparto entre los propietarios de los demás lotes resultantes, sea de forma privativa o en proindiviso al amparo de la ley que regule la propiedad horizontal y el resto de la legislación civil, con excepción del instrumento de cooperación entre partícipes. 3. Estos efectos jurídicos no están sujetos al impuesto de alcabalas, utilidades y plusvalía en la transferencia de predios urbanos establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, salvo que el traspaso de dominio se produzca a personas distintas de los propietarios originales.
91	Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo. A los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, sin perjuicio de las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, les corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: 4. Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes pero, en ningún caso, disminuirán el nivel mínimo de exigibilidad de la normativa nacional.
101	Obligación de remisión de información de catastros y de ordenamiento territorial. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y las instituciones que generen información relacionada con catastros y ordenamiento territorial compartirán los datos a través del sistema del Catastro Nacional Integrado Georreferenciado, bajo los insumos, metodología y lineamientos que establezca la entidad encargada de su administración.



100	<p>Catastro Nacional Integrado Georreferenciado. Es un sistema de información territorial generada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, y las instituciones que generan información relacionada con catastros y ordenamiento territorial, multifuncional y consolidado a través de una base de datos nacional, que registrará en forma programática, ordenada y periódica, la información sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales existentes en su circunscripción territorial. El Catastro Nacional Integrado Georreferenciado deberá actualizarse de manera continua y permanente, y será administrado por el ente rector de hábitat y vivienda, el cual regulará la conformación y funciones del Sistema y establecerá normas, estándares, protocolos, plazos y procedimientos para el levantamiento de la información catastral y la valoración de los bienes inmuebles tomando en cuenta la clasificación, usos del suelo, entre otros. Asimismo, podrá requerir información adicional a otras entidades públicas y privadas. Sus atribuciones serán definidas en el Reglamento de esta Ley. La información generada para el catastro deberá ser utilizada como insumo principal para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, y alimentará el Sistema Nacional de Información.</p>
112	<p>Infracciones leves. Son infracciones leves a la gestión del suelo, sin perjuicio de las que establezcan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, las siguientes: 3. Realizar fraccionamientos del suelo que contravengan lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.</p>
113	<p>Infracciones graves. Constituyen infracciones graves, sin perjuicio de las que establezcan los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, las siguientes: 2. Comercializar lotes en urbanizaciones o fraccionamientos o cualquier edificación que no cuente con los respectivos permisos o autorizaciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales del caso.</p>
114	<p>Sanciones. Serán sujetos infractores las personas naturales o jurídicas que incurran en las prohibiciones o en las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley. Las infracciones señaladas en este capítulo, serán sancionadas con multa:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Infracciones leves: entre el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general.2. Infracciones graves: entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general. <p>Además de las sanciones pecuniarias, se impondrá, de ser el caso, la suspensión temporal o permanente de la actividad, obra o proyecto; el derrocamiento u otras medidas urgentes, a costa del infractor; y/o el decomiso del beneficio obtenida con la infracción. Los elementos constitutivos del espacio público, que sean destruidos o alterados, se restituirán. La reincidencia en el cometimiento de las infracciones previstas en esta Ley se sancionará con el máximo de la pena prevista.</p>
	<p>Disposiciones reformativas.- Segunda.- 5. Sustituir el inciso 1 del artículo 470 por el siguiente: “El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, en cualquier división o fraccionamiento de suelo rural de expansión urbana o suelo urbano, exigirá que el propietario dote a los predios resultantes de infraestructura básica y vías de acceso, los que serán entregados al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. Según el caso, se aplicará el régimen de propiedad horizontal y demás normas de convivencia existentes para el efecto, que se regularán mediante este Código y las ordenanzas.”</p>

Fuente: A partir del LOOTUGS, 2016

Elaboración: Propio (2018).



LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES (2016)	
ARTICULO	DENOMINACIÓN
2	Objeto. Esta Ley tiene por objeto normar el uso y acceso a la propiedad de la tierra rural, el derecho a la propiedad de la misma que deberá cumplir la función social y la función ambiental. Regula la posesión, la propiedad, la administración y redistribución de la tierra rural como factor de producción para garantizar la soberanía alimentaria, mejorar la productividad, propiciar un ambiente sustentable y equilibrado; y otorgar seguridad jurídica a los titulares de derechos. Además esta Ley garantiza la propiedad de las tierras comunitarias, el reconocimiento, adjudicación y titulación de tierras y territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, de conformidad con la Constitución, convenios y demás instrumentos internacionales de derechos colectivos.
4	Tierra rural. Para los fines de la presente Ley la tierra rural es una extensión territorial que se encuentra ubicada fuera del área urbana, cuya aptitud presenta condiciones biofísicas y ambientales para ser utilizada en producción agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, actividades recreativas, ecoturísticas, de conservación o de protección agraria; y otras actividades productivas en las que la Autoridad Agraria Nacional ejerce su rectoría. Se exceptúan las áreas reservadas de seguridad, las del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de protección y conservación hídrica, bosques y vegetación protectores públicos, privados y comunitarios, patrimonio forestal del Estado y las demás reconocidas o declaradas por la Autoridad Ambiental Nacional. El aprovechamiento productivo de la tierra rural se encuentra sujeto a las condiciones y límites establecidos en esta Ley.
6	Prioridad nacional. Es de interés público y prioridad nacional la protección y uso del suelo rural de producción, en especial de su capa fértil que asegure su mantenimiento y la regeneración de los ciclos vitales, estructura y funciones, destinado a la producción de alimentos para garantizar el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria. El Estado regula la conservación del suelo productivo, en particular deberá tomar medidas para prevenir la degradación provocada por el uso intensivo, la contaminación, la desertificación y la erosión. A fin de garantizar la soberanía alimentaria, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias.
9	Lineamientos de política agraria. Para el desarrollo del sector agrario se considerarán los siguientes lineamientos en materia de tierras rurales: a) Regular la propiedad de la tierra rural; b) Asegurar el acceso equitativo a la propiedad a quienes se encuentran en posesión agraria de conformidad con esta Ley;



11	De la función social. La propiedad de la tierra rural deberá cumplir con la función social. Esta presupone que el sistema productivo agrario establecido en el predio mantenga una producción sostenible y sustentable para garantizar la soberanía alimentaria, la generación de trabajo familiar o de empleo, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de producción, agro industria y exportación agropecuaria, de conformidad con la Ley. Además, la función social de la propiedad de la tierra rural implica que el derecho del propietario o poseionario no afecta otros derechos individuales y colectivos que concurren con este.
18	Limitaciones a la propiedad rural estatal. Las tierras rurales del Estado no son objeto de prescripción adquisitiva de dominio. Son nulos y de ningún valor los derechos o gravámenes constituidos sobre las tierras del Estado, por quienes para hacerlo se han arrogado la calidad de las y los propietarios o poseionarios.
24	Derecho al acceso equitativo a la tierra. El Estado implementará políticas redistributivas que garanticen el derecho a acceder a la tierra con fines productivos, a las personas que forman parte de organizaciones de campesinos y campesinas sin tierra o de la economía popular y solidaria dedicadas a las actividades agrarias, con poca tierra o tierra de baja calidad o con restricciones al uso o al derecho de propiedad. Igualmente tienen derecho al acceso a la tierra rural, quienes se encuentran en posesión agraria en aplicación de las políticas de titulación previstas en esta Ley.
44	De la planificación productiva. Los planes y programas para la aplicación de esta Ley se enmarcan en las directrices de planificación y de ordenamiento territorial de la estrategia territorial nacional y de las estrategias de desarrollo rural a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en armonía con la regularización de la tierra rural y el uso del suelo y con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de conformidad con la Ley. La ampliación de las zonas urbanas en tierras rurales de aptitud agraria, sin contar con la autorización de la Autoridad Agraria Nacional prevista en la Ley, carece de validez y no tiene efecto jurídico.
57	Instrumentos jurídicamente ineficaces. Las transferencias de derechos fundados en "posesiones, derechos y acciones de sitio", "derechos y acciones de montaña" y los originados en tales instrumentos y otros similares, como hijuelas, compraventa de derechos y acciones, herencias, donaciones, prescripción adquisitiva de dominio sobre tierras estatales, no constituyen título de propiedad por el hecho de haberse inscrito ante el Registro de la Propiedad y catastrado en el municipio, ni aún si hayan pagado tributos por el predio. Está prohibido a las y los notarios, registradores de la propiedad y funcionarios municipales, protocolizar, certificar, incorporar al catastro, registrar o autorizar particiones, sucesiones, transferencias de dominio y más actos y contratos basados en títulos, instrumentos o "derechos y acciones de sitio", "derechos y acciones de montaña" y otros similares. De hacerlo, no obstante esta prohibición, tales actuaciones, actos y contratos se presumirán legalmente nulos, sin perjuicio de la responsabilidad legal de los responsables y la sanción que corresponda.



62	Del fraccionamiento.- En el caso de sucesión de bienes hereditarios o liquidación de la sociedad conyugal, la propiedad de las tierras adjudicadas por el Estado se mantendrá pro indiviso, cuando su extensión sea igual o menor a la unidad productiva familiar, sin perjuicio del derecho de uno o más de los copropietarios de adquirir la totalidad de derechos y acciones. El o los copropietarios tendrán preferencia para acceder al crédito público y mantener en producción el predio.
65	De las tierras para la integración productiva parcelaria. La Autoridad Agraria Nacional dará celeridad a los procesos de titulación, para la implementación de programas o planes de integración productiva parcelaria de predios rurales cuya extensión sea menor a la Unidad Productiva Familiar, desarrollados por iniciativa de las y los pequeños productores de la agricultura familiar campesina, de conformidad con esta Ley. Las y los propietarios colindantes tendrán derecho preferente para la adquisición del predio que tenga una superficie menor a la Unidad Productiva Familiar.
68	<p>Formalidades y obligaciones comunes. Para la titulación de tierras rurales estatales en favor de personas naturales o personas jurídicas de la agricultura familiar campesina, el peticionario de la adjudicación debe presentar declaración juramentada en la cual se establezca:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) No haber sido adjudicatario de tierras del Estado en superficies mayores a la Unidad Productiva Familiar; b) Que asume la responsabilidad directa en la ejecución del plan de manejo productivo; c) Ha estado en posesión agraria de la tierra por el período de por lo menos cinco años; y, d) Que acepta el compromiso de pagar el valor de la tierra en los plazos y forma establecidos. <p>La Autoridad Agraria Nacional de oficio dará publicidad por su página web o cualquier otro medio permitido, a las peticiones de adjudicación en trámite, previamente a expedir la resolución correspondiente. Si dentro de los linderos expresados en el acto administrativo de adjudicación existen una cabida real mayor que la adjudicada, debe rectificarse la resolución de adjudicación y el valor de la misma. Mas si dicha cabida es menor, da derecho a que se rectifique el valor de la adjudicación y se restituya lo cobrado en exceso. La adjudicación de varios lotes de tierra rural, cuya extensión individual no supere la extensión de la Unidad Productiva Familiar realizada en favor de una o un mismo poseionario, se efectuará simultáneamente.</p>
70	<p>Perfeccionamiento. La titulación se realizará mediante acto administrativo de adjudicación de la Autoridad Agraria Nacional en el ámbito de sus competencias y coordinará su perfeccionamiento con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.</p> <p>Los actos de transferencia de dominio de predios adjudicados por la Autoridad Agraria Nacional al amparo de esta Ley, serán considerados de cuantía indeterminada y estarán exentos del pago de tributos correspondientes a la transferencia de dominio.</p> <p>La Autoridad Agraria Nacional remitirá la providencia de adjudicación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos de los cantones o distritos, donde se encuentra el predio, para su catastro y registro, con cargo al adjudicatario.</p> <p>La inscripción de la adjudicación en el correspondiente Registro de la Propiedad la solicitará la Autoridad Agraria Nacional dentro de los treinta días siguientes a la adjudicación. Su omisión será causal de destitución del funcionario responsable.</p>



75	Constitución de la Unidad Productiva Familiar. Se constituye la Unidad Productiva Familiar, como una unidad básica de producción agraria, cuya extensión la definirá la Autoridad Agraria Nacional en cada zona agroecológica, conforme con las condiciones biofísicas, acceso a servicios e infraestructura productiva existente. La producción de esta Unidad deberá generar ingresos suficientes para la reproducción familiar, pago de la tierra y utilidad para mejorar su sistema de producción y la calidad de vida familiar. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tomarán en cuenta la Unidad Productiva Familiar como unidad de medida para la gestión de la tierra rural de conformidad con esta Ley y su reglamento.
85	Definición y formas de propiedad. Para los efectos de esta Ley, la propiedad rural es la titularidad de dominio que da derecho a usar, gozar y disponer, de acuerdo con la Constitución y la Ley, de la tierra que tiene aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, de conservación agraria, recreación y ecoturismo. Son formas de propiedad de la tierra, para los efectos de la presente Ley, las siguientes: a) Propiedad estatal. Constituida por las tierras de propiedad de las entidades del sector público, incluyendo las tierras rurales que formando parte del territorio nacional, carecen de dueño; b) Propiedad privada. La adquirida por los particulares, personas naturales o jurídicas provenientes de adjudicaciones realizadas por el Estado o adquiridas en la forma prevista en la legislación civil; c) Propiedad asociativa. La adquirida para uso y aprovechamiento por las distintas formas de organización social reconocidas legalmente bajo el principio de solidaridad; d) Propiedad cooperativa. La obtenida por las organizaciones del sistema cooperativo nacional, contempladas en el régimen de la economía popular y solidaria; e) Propiedad mixta. La adquirida en copropiedad por el Estado y una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de conformidad con la Ley; y, f) Propiedad comunitaria. La que ha sido adjudicada y titulada en favor de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Las tierras rurales públicas y estatales, deben cumplir exclusivamente el destino que establece la Ley.
86	De la garantía a la propiedad. El Estado garantizará el derecho a la propiedad sobre la tierra rural en todas sus formas. b) Simplificación de procedimientos administrativos. Se adoptarán las medidas necesarias para simplificar los requisitos y racionalizar los procedimientos administrativos en materia de tierras rurales, a fin de garantizar y hacer eficientes los procesos de adjudicación, legalización y redistribución de tierras rurales; así como lo relacionado con el trámite de sucesión y transferencia de derechos de posesión, de conformidad con la Ley. Estas medidas incluirán: continuidad del tiempo hábil en materia agraria, concentración de varias diligencias en una sola actuación, reducción de plazos a la mitad de los establecidos; y las demás que se determinen en el reglamento a esta Ley; e) Integración de sistemas productivos familiares. Se promoverán diversas formas de organización productiva sobre la base de incentivos en favor de las unidades familiares, para evitar el fraccionamiento y subdivisión de la tierra rural.



100	De la afectación. La afectación consiste en el ejercicio de la facultad administrativa de la Autoridad Agraria Nacional, para limitar, intervenir, regular o transferir el derecho de propiedad sobre la totalidad o una parte de un predio rural, en cualquiera de los siguientes casos: Se exceptúan de la afectación las unidades de producción de la agricultura familiar campesina o de la economía popular y solidaria, iguales o inferiores a 25 hectáreas en la región Sierra, 75 hectáreas en la región Costa y estribaciones; y 100 hectáreas en la Amazonia y Galápagos; las tierras y territorios ancestrales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; y los predios rurales que cumplen con la función social y la función ambiental. La Autoridad Agraria Nacional vigilará la aplicación inadecuada de esta disposición.
109	Regulación del fraccionamiento. Es de interés público la integración productiva de los minifundios ya existentes a través de sistemas de asociatividad de la agricultura familiar campesina y de la economía popular y solidaria. El Estado creará mecanismos de crédito preferencial, facilidades de comercialización, asistencia técnica, capacitación y otras, para la integración productiva de la tierra rural. Las y los notarios y registradores de la propiedad otorgarán e inscribirán, respectivamente, las adjudicaciones de tierras rurales estatales emitidas por la Autoridad Agraria Nacional independientemente de la extensión del predio. La transferencia o partición de estas tierras, puede ser inscrita y registrada, siempre y cuando, su superficie no sea menor al lote mínimo definido por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano correspondiente, sobre la base de la extensión de la superficie de las pequeñas propiedades existentes en su jurisdicción, de acuerdo con la realidad y particularidades de cada zona agroecológica y a los parámetros técnicos que establezca la Autoridad Agraria Nacional. Se encuentran exentas de esta disposición las tierras comunitarias y las adjudicadas por el Estado.
113	Control de la expansión urbana en predios rurales. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, expansión urbana, no pueden aprobar proyectos de urbanizaciones o ciudadelas, en tierras rurales en la zona periurbana con aptitud agraria o que tradicionalmente han estado dedicadas a actividades agrarias, sin la autorización de la Autoridad Agraria Nacional. Las aprobaciones otorgadas con inobservancia de esta disposición carecen de validez y no tienen efecto jurídico, sin perjuicio de las responsabilidades de las autoridades y funcionarios que expidieron tales aprobaciones.
123	Nulidad de la transferencia de dominio. Toda transacción entre particulares o entre un particular y una entidad de derecho público, que se efectúe en violación a lo previsto en la resolución de adjudicación del predio, se presumirá nula y de ningún valor. Las y los notarios y registradores de la propiedad de la jurisdicción en la que se encuentre el predio, se abstendrán de tramitar y registrar actos y contratos que no incorporen la resolución de adjudicación.



125	<p>De la jurisdicción administrativa. La Autoridad Agraria Nacional es el organismo nacional de tierras y tendrá competencia y jurisdicción administrativa en todo el territorio nacional, en materia de tierras rurales que provengan de adjudicación, reversión de la adjudicación, recursos en sede administrativa, legalización de tierras del Estado y las demás previstas en esta Ley. Además tendrá competencia para conocer y resolver, en sede administrativa, todas aquellas peticiones, solicitudes y reclamos que se originen de un acto administrativo relacionado con la transferencia de dominio y otros actos derivados de la aplicación de esta Ley. En toda petición o reclamo sometido a su conocimiento, la Autoridad Agraria Nacional propiciará la mediación como mecanismo alternativo de solución de controversias. Para el efecto, la Autoridad Agraria Nacional implementará un sistema de mediación, como forma alterativa de solución de conflictos. Los acuerdos alcanzados sobre la base de mediación y debidamente incorporados en la resolución de la Autoridad Agraria Nacional, causarán estado.</p>
	<p>SEXTA.- La Autoridad Agraria Nacional en el plazo de noventa días contados a partir de la promulgación de esta Ley abrirá el registro de propiedades rurales privadas mayores a doscientas hectáreas en la Sierra y estribaciones, quinientas hectáreas en páramo, mil hectáreas en la Costa y mil quinientas hectáreas en la Amazonia y Galápagos, para que de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, los propietarios de tierra rural cuyos predios superen esta extensión los inscriban, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la apertura del mismo. Concluido este plazo, dentro de los ciento veinte días siguientes, la Autoridad Agraria Nacional dictará la autorización que corresponda a cada predio de conformidad con esta Ley.</p>
	<p>SÉPTIMA.- La Autoridad Agraria Nacional en el plazo de dos años a partir de la vigencia de esta Ley, mediante la celebración de convenios con los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, metropolitanos y provinciales, coordinará acciones para el cumplimiento concurrente del trámite de titulación de tierras rurales estatales en favor de sus poseedores, que se encuentren dentro de su circunscripción territorial, de conformidad con esta Ley. Concluido este plazo la Autoridad Agraria Nacional adoptará las medidas para la terminación del proceso de titulación, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que haya lugar en contra de los funcionarios responsables del incumplimiento de esta disposición.</p>



	NOVENA.- La Autoridad Agraria Nacional dentro del plazo de un año contado a partir de la vigencia de esta Ley implementará y administrará el Sistema de Información Pública Agropecuaria; para lo cual levantará e incorporará progresivamente la información catastral, en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos.
	DÉCIMA TERCERA.- La Autoridad Agraria Nacional en el plazo de ciento ochenta días a partir de la vigencia de esta Ley, establecerá un plan de verificación del cumplimiento de la función social y de la función ambiental.
	DÉCIMA QUINTA.- En el plazo de dos años contados a partir de la promulgación de esta Ley, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, metropolitanos o provinciales, en coordinación con la Autoridad Agraria Nacional, por desconcentración, pueden adjudicar tierras rurales estatales en favor de quienes tengan posesión agraria en los términos previstos en esta Ley.
	VIGÉSIMA PRIMERA.- En el plazo de ciento ochenta días contados a partir de la promulgación de esta Ley, la Autoridad Agraria Nacional adoptará las medidas conducentes a que los trámites administrativos de tierras rurales sometidos a su conocimiento y que se encuentran paralizados por falta de atención sin justificación legal, serán atendidos y resueltos, bajo responsabilidad de los funcionarios responsables.

Fuente: A partir de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016

Elaboración: Propio (2018).



CÓDIGO CIVIL (2013)	
ARTÍCULO	DENOMINACIÓN
2392	Prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.
2393	El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla. El juez no puede declararla de oficio.
2394	La prescripción puede ser renunciada expresa o tácitamente; pero sólo después de cumplida. Renúnciase tácitamente, cuando el que puede alegarla manifiesta, por un hecho suyo, que reconoce el derecho del dueño o del acreedor. Por ejemplo, cuando cumplidas las condiciones legales de la prescripción, el poseedor de la cosa la toma en arriendo, o el que debe dinero paga intereses o pide plazo.
2395	No puede renunciar la prescripción sino el que puede enajenar
2396	El fiador podrá oponer al acreedor la prescripción renunciada por el principal deudor.
2397	Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de los consejos provinciales, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales, y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.
2398	Salvo las excepciones que establece la Constitución, se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales. Se ganan de la misma manera los otros derechos reales que no están especialmente exceptuados.
2404	Si la propiedad pertenece en común a varias personas, todo lo que interrumpe la prescripción respecto de una de ellas, la interrumpe también respecto de las otras.



2405	La prescripción adquisitiva es ordinaria o extraordinaria.
2406	Contra un título inscrito no tendrá lugar la prescripción ordinaria adquisitiva de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en éstos, sino en virtud de otro título inscrito, ni empezará a correr sino desde la inscripción del segundo.
2407	El dominio de las cosas comerciales que no ha sido adquirido por la prescripción ordinaria, puede serlo por la extraordinaria, bajo las reglas que van a expresarse: 1.Cabe la prescripción extraordinaria contra título inscrito; 2.Para la prescripción extraordinaria no es necesario título alguno; basta la posesión material en los términos del Art. 715; 3.Se presume en ella de derecho la buena fe, sin embargo de la falta de un título adquisitivo de dominio; 4.Pero la existencia de un título de mera tenencia hará presumir mala fe, y no dará lugar a la prescripción, a menos de concurrir estas dos circunstancias: 1.Que quien se pretende dueño no pueda probar que en los últimos quince años se haya reconocido expresa o tácitamente su dominio por quien alega la prescripción; y, 2.Que quien alega la prescripción pruebe haber poseído sin violencia, clandestinidad ni interrupción por el mismo espacio de tiempo.
2411	El tiempo necesario para adquirir por esta especie de prescripción es de quince años, contra toda persona, y no se suspende a favor de las enumeradas en el Art. 2409.
2409	La prescripción ordinaria puede suspenderse, sin extinguirse. En este caso, cesando la causa de la suspensión, se le cuenta al poseedor el tiempo anterior a ella, si hubo alguno. Se suspende la prescripción ordinaria, en favor de las personas siguientes: 1.(Reformado por la Disposición Reformatoria 12 de la Ley s/n, R.O. 796S, 25IX2012). De los menores, dementes, persona sorda que no puedan darse a entender de manera verbal, por escrito o por lengua de señas, y de cuantos estén bajo potestad paterna o bajo tutela o curaduría; y, 2.- De la herencia yacente. La prescripción se suspende siempre entre cónyuges.



2412	Los derechos reales se adquieren por la prescripción de la misma manera que el dominio, y están sujetos a las mismas reglas, salvo las excepciones siguientes: 1.El derecho de herencia se adquiere por la prescripción extraordinaria de quince años; y, 2.El derecho de servidumbre se adquiere según el Art. 926.
2413	La sentencia judicial que declara una prescripción hará las veces de escritura pública para la propiedad de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos; pero no valdrá contra terceros, sin la competente inscripción.
603	Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.
715	Posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño; sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o bien por otra persona en su lugar y a su nombre. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifica serlo.

Fuente: A partir del Código Civil, 2013.

Elaboración: Propio (2018).



PLANES NACIONALES DE DESARROLLO	
PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017	
ARTÍCULO	DENOMINACIÓN
OBJETIVO 2	Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad
	2.4. Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial
	c. Generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a la tenencia y regulación de la propiedad sobre activos como tierras, agua para riego y bienes, en especial a mujeres y jóvenes y con énfasis en zonas rurales, como garantía de autonomía e independencia económica. d. Ampliar mecanismos de regulación y control del uso y acceso a tierras, a fin de que cumplan con su función social y ambiental. e. Fortalecer los mecanismos de prevención, control y sanción a la concentración, el latifundio y el tráfico de tierras.
OBJETIVO 10	Impulsar la transformación de la matriz productiva
	10.4. Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero
	h. Fortalecer las organizaciones comunitarias y disminuir la formación de minifundios y la precarización de la tierra, debidos principalmente al fraccionamiento por herencias, a través del acceso al crédito y la organización de formas asociativas, comunitarias, mancomunadas, bajo principios solidarios.

Fuente: A partir del Plan Nacional de Desarrollo, 2013.

Elaboración: Propio (2018).



PLAN NACIONAL TODA UNA VIDA (2017-2021)	
OBJETIVO 6	Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural
	6.2 Promover la redistribución de tierras y el acceso equitativo a los medios de producción, con énfasis en agua y semillas, así como el desarrollo de infraestructura necesaria para incrementar la productividad, el comercio, la competitividad y la calidad de la producción rural, considerando las ventajas competitivas y comparativas territoriales.
	<ul style="list-style-type: none">• Reducir la concentración de la tierra a 2021.• Aumentar la titularización de tierras a 2021.

Fuente: A partir del Plan Nacional de Desarrollo, 2017.

Elaboración: Propio (2018).

ANEXO 7: DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA PARA CONSTRUCCIÓN DE MUESTRAS ESTADÍSTICAS

Una vez que se obtuvo toda la información, en ciertos casos se accedió a una base de datos digital, donde se pudo realizar filtros para crear tablas de datos estadísticos que permitan observar que figura jurídica incide más en el territorio en cuanto al fraccionamiento. Sin embargo, en otros casos se tuvo acceso a registros físicos, o los datos que proporcionaron eran generales, es decir que no todos representaban a un caso de fraccionamiento o que se encuentre en el área rural. Por tal motivo se construyeron muestras⁷² que representen una respuesta confiable en cuanto al objeto de estudio.

La metodología utilizada fue el modelo de distribución normal, debido a que es el más utilizado en estudios estadísticos que tengan un número de registros menores a 60.000 unidades, en el cual los valores se distribuyen utilizando un gráfico de campana, determinada “Campana de Gauss”.

Para establecer una muestra de los casos de estudio, se realizó un cuadro explicativo sobre todos los elementos que se consideró para determinar la muestra. Primeramente, para seleccionar una muestra, se deben establecer objetivos que enuncien claramente que se pretende conseguir con el trabajo a realizar. Para introducir los objetivos de la investigación, se deben incluir las interrogantes ¿qué?, ¿dónde? Y ¿para qué?, como se lo observa en la tabla 3.5. Esto marca el comienzo de un proceso que debe seguir la muestra para alcanzar el menor porcentaje de error posible.

A partir de esto, se definen otros componentes que influyen al momento de construir una muestra, como se observa en el gráfico 3.6. Estos componentes permiten delimitar claramente las variables que influirán en los datos procesados obtenidos de las muestras.

Tabla 3.5: Principios básicos en la fijación de objetivos

PREGUNTA	RESPUESTA
QUÉ	Modelo conceptual observatorio de fraccionamiento de suelo
DÓNDE	En las áreas rurales de todo el territorio ecuatoriano, aunque esta investigación se enfoca en las áreas rurales del cantón Cuenca
PARA QUÉ	Control de la política pública de fraccionamiento de suelo mediante la generación de Observatorios de Suelo

Elaboración: Propio (2018).

Una vez, completado todos los requerimientos, se define el universo, el cual se enfoca en el número total de elementos dentro del área de estudio. A partir de esto, el tamaño de la muestra se representa por el valor n , y se lo calcula mediante un modelo matemático definido, el cual se lo denomina distribuciones.

⁷². Total de elementos que componen un espacio de la fiscalización, que tienen incorporado un filtro, y que responden a características globales, pero a la vez, lo suficientemente específicas como para delimitar el ámbito de acción, elementos que deberán ser incorporados en los objetivos generales establecidos para cada auditoría.



Gráfico 3.6: Componentes para la construcción de una muestra estadística.



Elaboración: Propio (2018).

6. En lo que respecta a aleatoriedad, se refiere al momento en el que escogieron los tomos de las inscripciones para la obtención de datos. Para esto, se procedió a selección del tomo sin que el número del tomo sea secuencial para evitar cualquier equivocación que afecten a las muestras.

Otro factor a considerar es la representatividad, ya que esta debe simbolizar las características de la población general o universo, aunque no tiene que representar todos los aspectos, únicamente los que estén relacionados al estudio. Por tal motivo, para mantener la representatividad, se trabajó el tema de aleatoriedad⁶ al momento de escoger los elementos del universo, por lo que eleva los niveles de confianza de una muestra. En la tabla 3.6 se observa la relación que tiene los resultados de confianza, error y precisión de una muestra estadística.

En el caso de esta investigación, se trabajó con una muestra que tenga un nivel de confianza del 95% para que los resultados sean mas precisos en cuanto al objeto de estudio.

$$n = \frac{N z^2 p q}{(N-1) E^2 + z^2 p q}$$

n= Tamaño de la muestra
 N=Universo
 z= Nivel de significancia
 p= Porcentaje estimado de la muestra
 q= Porcentaje estimado fuera de la muestra
 E= Error máximo aceptable

La información con la que se decidió realizar muestreo fue para el Registro de la Propiedad debido a que no se permitió acceder



a las bases de datos digitales, pues están restringidas para cualquier tipo de filtro. Asimismo, para los casos de prescripción otorgados por el Consejo de la Judicatura, los cuales entregaron las estadísticas de los casos, se verifica que no todos los predios en el área rural representaban el área de estudio, por lo que se aplicó el método de distribución normal o distribución de Gauss para obtener la muestra de esta fuente.

Primeramente, en el Registro de la Propiedad, se tomó el número total de registro que tienen por año en el período de 2008- 2016, donde este representa la unidad de muestreo con el 95% de nivel de confiabilidad y 3% de error. En la tabla 3.6 se observa el tamaño de muestra que se debe realizar cada año.

La tabla 3.6 expresa valores estandarizados donde se puede seleccionar que porcentaje de error se desea tener en la muestra tomada. Mientras que en la tabla 3.7 se realiza la operación anteriormente descrita para poder obtener el tamaño de la muestra con la que se va a trabajar.

Tabla 3.6: Matriz de resultados para Confianza, Error.

RIESGO	NIVEL DE CONFIANZA	ERROR
Alto	95%	3%
Medio	75%	2%
Bajo	50%	1%

Fuente: Contraloría General de la República de Chile (2012).

Elaboración: Propio (2018).

Tabla 3.7: Tamaño de la muestra a partir del número de inscripciones registradas entre los años 2008-2016 en el Registro de Propiedad del cantón Cuenca

AÑO	UNIVERSO	OPERACIÓN	TAMAÑO DE LA MUESTRA
2008	17168	375,7733893	376
2009	16529	375,4565141	375
2010	17282	375,8275113	376
2011	18208	376,2425411	376
2012	16516	375,4498188	375
2013	21258	377,3583893	377
2014	17896	376,107401	376
2015	18653	376,4276241	376
2016	16145	375,2543054	375

Fuente: Registro de la Propiedad del cantón Cuenca (2018).

Elaboración: Propio (2018).

Datos para determinar el tamaño de la muestra:

Error máximo aceptable: 3%

Porcentaje estimado de la muestra: 50%

Nivel deseado de confiabilidad: 95%

Z (Nivel de significancia): 1,96



Por otro lado, en el Consejo de la Judicatura, proporcionó las estadísticas de los casos de prescripción resueltos, donde se tomó como unidad de muestreo el total de los casos dentro del período 2012-2016, debido a que no se tienen registros digitales años anteriores y estos se encuentran en Quito.

Tabla 3.8: Número de casos de Prescripción Extraordinaria de Dominio ingresados y resueltos, registrados en el Consejo Judicial del cantón Cuenca entre los años 2012-2016.

CANTÓN	NATURALEZA	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALES
Cuenca	Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio ingresadas	1920	1658	1790	3487	3641	12496
	Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio resueltas	1099	1779	1656	2234	2759	9527

Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay (2017).

Elaboración: Propio (2018).

Tabla 3.9: Tamaño de la muestra a partir del número total de casos de Prescripción Extraordinaria de Dominio entre los años 2012-2016 en el Consejo Judicial del cantón Cuenca.

UNIDAD DE MUESTREO POR CAUSAS RESUELTAS	OPERACIÓN	TAMAÑO DE LA MUESTRA
9527	369,3070869	369

Fuente: Consejo de la Judicatura del Azuay (2017).

Elaboración: Propio (2018).



ANEXO8: APLICACIÓN DE LAS FICHAS METODOLÓGICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE FRACCIONAMIENTO DE SUELO.

Ficha metodológica para la construcción de indicadores	
Nombre del indicador	Densidad poblacional
Definición	Número promedio de habitantes por cada hectárea de territorio en un año determinado.
Fórmula de cálculo	
$d = \frac{Pt \text{ en el año } t}{At \text{ (ha)}}$	
<p>d = densidad poblacional Pt = Población total de la parroquia rural t = Año del censo poblacional At = Superficie total de la parroquia rural</p>	
Definición de las variables relacionadas	
Población total: Número de habitantes registrados dentro de la jurisdicción parroquial (Sistema Integrado de Información Social y Económica, 2010)	
Superficie total de la parroquia rural: extensión de terreno dentro de la jurisdicción parroquial.	
Metodología de cálculo	
Para el cálculo de la densidad se utilizan dos fuentes de información: Número de habitantes registrados por parroquia rural de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, este registro debe ser según los censos realizados en el año 1990, 2001 y 2010. El denominador se lo obtiene a partir de las superficies establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial aprobados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.	
Unidad de medida del indicador	Habitantes por hectárea (<i>hab/ha</i>)
Fuente de datos	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). - Censo de Población y vivienda 2010. Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. - Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Interpretación del indicador	Indica la cantidad de habitantes que residen en una unidad de terreno, que en este caso son hectáreas.
Periodicidad del indicador	Cada 10 años
Disponibilidad de los datos	2001-2010
Nivel de desagregación	Geográfico Parroquias rurales
Presentación del indicador	Tablas, gráficos, mapas
Relación con instrumentos de Planificación Nacional e Internacional	Planes de Ordenamiento Territorial
Referencias bibliográficas de la construcción del indicador	Sistema Integrado de Información Social y Económico. (2012). Densidad demográfica. 28/08/2018, de Sistema Integrado de Información Social y Económico Sitio web: http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/Poblaci%C3%B3n/ficpbl_D12.htm
Fecha de elaboración de la ficha metodológica	28/08/2018
Fecha de la última actualización de la ficha	

Tabla A8.1: Indicador: Densidad poblacional

Fuente: A partir de Municipio de Cuenca e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
Elaboración: Propio (2018).



Tabla A8.2: Indicador: Tasa de crecimiento poblacional

Ficha metodológica para la construcción de indicadores	
Nombre del indicador	Tasa de crecimiento poblacional
Definición	Aumento (o disminución) de la población por año, en un determinado período debido al aumento natural y a la migración neta, expresado como porcentaje de la población del año inicial o base.
Fórmula de cálculo	
$r = \ln \frac{N_t}{N_0} \times \frac{1}{t} \times 100$	
<p>r = tasa de crecimiento promedio anual</p> <p>ln = logaritmo natural</p> <p>Nt = población en el año t</p> <p>No = población en el año de base</p> <p>t = tiempo en años</p>	
Definición de las variables relacionadas	
Población total: Número de habitantes registrados dentro de la jurisdicción parroquial.	
Metodología de cálculo	
Para el cálculo de la tasa de crecimiento poblacional se realiza una operación logarítmica entre la población en el año t y la población en el año base, multiplicado por la unidad sobre el tiempo en años, y por 100.	
Se toma en consideración la fuente de información: Número de habitantes registrados por parroquia rural de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, este registro debe ser según los censos realizados en el año 1990, 2001 y 2010.	
Unidad de medida del indicador	Porcentaje
Fuente de datos	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
Interpretación del indicador	La tasa de crecimiento es una medida que indica el aumento o disminución promedio de la población en un determinado período de años, producto de los movimientos migratorios externos, de nacimientos y defunciones.
Periodicidad del indicador	Cada 10 años
Disponibilidad de los datos	Censos 1990, 2001, 2010
Nivel de desagregación	Geográfico Parroquias rurales
Presentación del indicador	Tablas, gráficos.
Relación con instrumentos de Planificación Nacional e Internacional	Planes de Ordenamiento Territorial
Referencias bibliográficas de la construcción del indicador	Sistema Integrado de Información Social y Económico. (2012). Tasa de crecimiento poblacional. 29/08/2018, de Sistema Integrado de Información Social y Económico Sitio web: http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/Poblaci%C3%B3n/ficpbl_D01.htm
Fecha de elaboración de la ficha metodológica	29/8/18
Fecha de la última actualización de la ficha	

Fuente: A partir de Municipio de Cuenca e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
Elaboración: Propio (2018).



Tabla A8.3: Indicador: Porcentaje de usos de suelo predominante por parroquia rural

Ficha metodológica para la construcción de indicadores	
Nombre del indicador	Decrecimiento de suelo rural
Definición	Cantidad de superficie de una parroquia para un uso dominante y mayoritario.
Fórmula de cálculo	
$Us = \frac{Aus}{At} \times 100$ <p>Us = Porcentaje de uso de suelo predominante por parroquia rural Aus = Superficie de predios de acuerdo al uso de suelo en la parroquia rural en el periodo t At = Superficie de la parroquia rural en el periodo t</p>	
Definición de las variables relacionadas	
Uso de suelo predominante: Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona (LOOTUGS, 2016)	
Superficie total de la parroquia rural: extensión de terreno dentro de la jurisdicción parroquial.	
Metodología de cálculo	
Para el cálculo del porcentaje de uso de suelo predominante por parroquia rural se requiere identificar los usos de suelo predominantes definidos en los Planes de Ordenamiento Territorial. A partir de esto, se procede a realizar una selección de los predios que contengan este uso dentro del catastro actualizado de cada parroquia rural. Después se realiza una sumatoria de la superficie de estos predios. Las superficies de las parroquias se obtendrán a partir de las áreas establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial aprobados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales	
Unidad de medida del indicador	Porcentaje
Fuente de datos	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial.
Interpretación del indicador	El porcentaje de uso de suelo predominante es una medida que indica cual es la superficie utilizada para una actividad predominante dentro de una parroquia.
Periodicidad del indicador	Cuatrienal
Disponibilidad de los datos	Cuatrienal
Nivel de desagregación	Geográfico Parroquias rurales
Presentación del indicador	Tablas, gráficos, mapas
Referencias bibliográficas de la construcción del indicador	No aplica
Fecha de elaboración de la ficha metodológica	29/08/2018
Fecha de la última actualización de la ficha	

Fuente: A partir de Municipio de Cuenca.
Elaboración: Propio (2018).



Tabla A8.4: Indicador: Índice de fraccionamiento según los tipos de adquisición de predios rurales

Ficha metodológica para la construcción de indicadores	
Nombre del indicador	Índice de fraccionamiento de suelo según los tipos de adquisición de predios
Definición	Cantidad de parroquias rurales donde se fraccionan predios con menores superficies.
Fórmula de cálculo	
$If = \frac{\sum Ap}{At}$ <p>Ap = Superficie de predios fraccionados At = Superficie de la parroquia rural en el periodo t.</p>	
Definición de las variables relacionadas	
Tipo de adquisición de un predio: manera en la que se obtiene el derecho sobre una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones y respetando el derecho ajeno, sea individual o social.	
Superficie total de la parroquia rural: extensión de terreno dentro de la jurisdicción parroquial.	
Metodología de cálculo	
Se realiza un filtro de la base de datos de las inscripciones del Registro de la Propiedad, de los casos fraccionados según el año del que se desee obtener información.	
Se clasifica la información según el tipo de adquisición de predios rurales, según la información anteriormente descrita.	
A partir de esto, para obtener el numerador de la fórmula se procede a realizar una división entre la sumatoria de superficies de predios fraccionados para el número de casos de fraccionamiento según el tipo de adquisición de predios rurales; mientras el denominador se obtiene a partir de las superficies establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial aprobados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.	
Unidad de medida del indicador	Unidad
Fuente de datos	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal; Registro de la propiedad. Base de datos de registro de inscripciones de propiedades.
Interpretación del indicador	Indica en que parroquias se fraccionan predios con menores superficies.
Periodicidad del indicador	Anual
Disponibilidad de los datos	Anual
Nivel de desagregación	Geográfico Parroquias rurales
Presentación del indicador	Tablas y mapas
Referencias bibliográficas de la construcción del indicador	No aplica
Fecha de elaboración de la ficha metodológica	29/08/2018
Fecha de la última actualización de la ficha	

Fuente: A partir de Registro de la Propiedad.
Elaboración: Propio (2018).



Tabla A8.5: Indicador: Tasa fraccionamiento de predios por parroquia rural.

Ficha metodológica para la construcción de indicadores	
Nombre del indicador	Tasa de fraccionamiento de predios por parroquia rural
Definición	Medida del crecimiento o disminución del fraccionamiento de predios rurales en un determinado periodo de tiempo
Fórmula de cálculo	
$Tf = \frac{Nc\ t2}{Nc\ t1}$ <p>Tf = Tasa de fraccionamiento de predios por parroquia rural Nct1 = Número de casos de fraccionamiento de predios rurales en un periodo inicial Nct2 = Número de casos de fraccionamiento de predios rurales en un periodo final.</p>	
Definición de las variables relacionadas	
Número de casos de fraccionamiento: Número de procesos mediante los cuales un predio se subdivide en varios predios a través de una autorización del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, que viabiliza el registro e individualización de predios, solares o lotes resultantes, los cuales pueden tener distintos condicionamientos y obligaciones en función de lo previsto en el respectivo plan de uso y gestión de suelo.	
Metodología de cálculo	
Se realiza un filtro de la base de datos de las inscripciones del Registro de la Propiedad, de los casos fraccionados según el año del que se desee obtener información. Se clasifica la información según la parroquia rural. A partir de esto, para obtener el numerador de la fórmula se procede a realizar una división entre el número de casos de fraccionamiento de predios rurales en un periodo final, sobre el número de casos de fraccionamiento de predios rurales en un periodo inicial.	
Unidad de medida del indicador	Porcentaje
Fuente de datos	Registro de la propiedad. Base de datos de registro de inscripciones de propiedades.
Interpretación del indicador	Indica el crecimiento o disminución del número de casos de fraccionamiento de predios rurales en un determinado periodo de tiempo.
Periodicidad del indicador	Anual
Disponibilidad de los datos	Anual
Nivel de desagregación	Geográfico
	Parroquias rurales
Presentación del indicador	Tablas, gráficos
Relación con instrumentos de Planificación Nacional e Internacional	Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida (2017-2021). Eje 2: Economía al servicio de la sociedad Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural. 6.2 Promover la redistribución de tierras y el acceso equitativo a los medios de producción, con énfasis en agua y semillas, así como el desarrollo de infraestructura necesaria para incrementar la productividad, el comercio, la competitividad y la calidad de la producción rural, considerando las ventajas competitivas y comparativas territoriales.
Referencias bibliográficas de la construcción del indicador	No aplica
Fecha de elaboración de la ficha metodológica	29/08/2018
Fecha de la última actualización de la ficha	

Fuente: A partir de Registro de la Propiedad.
Elaboración: Propio (2018).



Tabla A8.6: Indicador: Porcentaje de predios rurales que no cumplen el tamaño mínimo establecido de la unidad agropecuaria familiar

Ficha metodológica para la construcción de indicadores	
Nombre del indicador	Porcentaje de predios rurales que no cumplen el tamaño mínimo establecido de la unidad productiva agropecuaria familiar
Definición	Relación porcentual entre la superficie de predios que no cumplen con el tamaño mínimo establecido de la unidad productiva agropecuaria familiar y el número total de predios que contiene una parroquia rural.
Fórmula de cálculo	
$Pf = \frac{Npf}{Npt}$ <p>Pf = Porcentaje de predios rurales que no cumplen con la superficie mínima Npf = Número de predios rurales que no cumplen con la superficie mínima Npt = Número total de predios rurales</p>	
Definición de las variables relacionadas	
Predio rural: Es una denominación que presenta aquella posesión inmueble, tierra, hacienda de la que es dueño un individuo de los cuales gozan de aptitud agrícola, ganadera, forestal ubicados fuera de los límites urbanos.	
Metodología de cálculo	
Se realiza una selección de los predios con superficies menores a la unidad productiva agropecuaria a través del atributo (superficie). Esta información se obtiene del catastro rural actualizado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Además de esta entidad se obtiene el número total de predios de las parroquias rurales. Para aplicación de la fórmula se realiza a través del cociente entre las superficie de predios menores a la unidad productiva agropecuaria sobre el número total de predios de las parroquias rurales.	
Unidad de medida del indicador	Porcentaje
Fuente de datos	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Catastro actualizado
Interpretación del indicador	Indica la superficie de predios que cumplen con el tamaño mínimo establecido de la unidad productiva agropecuaria familiar que define la Subsecretaría de Tierras y Territorios Ancestrales y el número total de predios que contiene una parroquia rural.
Periodicidad del indicador	Anual
Disponibilidad de los datos	Anual
Nivel de desagregación	Geográfico Parroquias rurales
Presentación del indicador	Mapas
Referencias bibliográficas de la construcción del indicador	No aplica
Fecha de elaboración de la ficha metodológica	29/08/2018
Fecha de la última actualización de la ficha	

Fuente: A partir de Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria.
Elaboración: Propio (2018).



INDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1.1: Línea de tiempo de la evolución jurídica e institucional de la gestión de tierras rurales.....	34
Gráfico 1.2: Caso 1 y 2 de fraccionamiento de suelo en áreas rurales.....	39
Gráfico 1.3: Caso 3 de fraccionamiento de suelo en áreas rurales.....	40
Gráfico 1.4: Proceso de derecho continuo de formalización de tierras en las áreas rurales.....	42
Gráfico 1.5: Titularización de predios rurales que no cuentan con escrituras.....	49
Gráfico 1.6: Proceso de la demanda de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.....	53
Gráfico 1.7: Pirámide Jerárquica de la legislación vigente en Ecuador según la pirámide Kelseniana.....	57
Gráfico 1.8: Planes de Desarrollo Nacional realizado en los últimos dos períodos presidenciales 2007-2017 y 2017-2021.....	58
Gráfico 1.9: Línea de tiempo de la legislación existente en Ecuador a partir del 2008 con relación a las áreas rurales y observatorios.....	62
Gráfico 2.1: Jerarquización de los observatorios para la gestión del territorio de acuerdo a las jurisdicciones territoriales.....	71
Gráfico 2.2: Funciones principales de los observatorios territoriales.....	75
Gráfico 2.3: Componentes del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.....	77
Gráfico 2.4: Procesos comunes para el manejo de la información.....	79
Gráfico 2.5: Elementos que forman parte del LADM con respecto de algunas entidades públicas que se relacionan en cuanto a sus funciones.....	81
Gráfico 2.6: Clases principales que conforman el LADM.....	81
Gráfico 2.7: Estructura del Land Administration Domain Model.....	82
Gráfico 2.8: Tipos de representación de información.....	83
Gráfico 2.9: Estructura del Observatorio Urbano de Córdoba. Red Global De Observatorios Urbanos De Naciones Unidas [Nodo Córdoba] Argentina.....	88
Gráfico 2.10: Estructura del Observatorio Urbano Regional de Camacol Bogotá y Cundinamarca, Colombia.....	89
Gráfico 2.11: Estructura del Observatorio Territorio Uruguay.....	91
Gráfico 2.12: Estructura del Observatorio Urbano de Perú.....	93
Gráfico 2.13: Variables del Observatorio de Ciudades UC (OCUC), Chile.....	95
Gráfico 2.14: Variables del Observatorio Urbano y Territorial de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (OUT- UCSG).....	97



Gráfico 3.1: Estructura funcional del Observatorio de Fraccionamiento de suelo para las áreas rurales en el Ecuador.....	125
Gráfico 3.2: Modelo de gestión básico del Observatorio de Fraccionamiento de Suelo para las áreas rurales en el Ecuador.....	137
Gráfico 3.3: Actores internos y externos que participan en el Observatorio de Fraccionamiento de Suelo.....	138
Gráfico 3.4: Diagrama de usuarios para el Observatorio de fraccionamiento de suelo para las áreas rurales.....	141
Gráfico 3.5: Proceso de gestión de información para el Observatorio de fraccionamiento de Suelo.....	142
Gráfico 4.1: Estructura del Estado según la Constitución del Ecuador y el COOTAD.....	147
Gráfico 4.2: Jerarquía de asentamientos a nivel nacional.....	149
Gráfico 4.3: Jerarquía de asentamientos a nivel zonal 6: Austro.....	149
Gráfico 4.4: Sectores de planificación según la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento territorial del cantón Cuenca.....	152
Gráfico 4.5: Formas de adquisición de un predio rural y las instituciones que legalizan la adjudicación, según el Municipio de Cuenca.....	154
Gráfico 4.6: Casos de tipos de adquisición de predios rurales según la naturaleza de los casos registrados en el Municipio de Cuenca.....	154
Gráfico 4.7: Parroquias rurales del cantón Cuenca afectadas por los tipos de adquisición de un predio.....	156
Gráfico 4.8: Prevalencia de casos de Prescripción Adquisitiva de Dominio registrados en el Consejo de la Judicatura del Azuay.....	157
Gráfico 4.9: Desarrollo de los casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio a través de los años 2012-2016.....	158
Gráfico 4.10: Rangos de casos Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en las parroquias rurales del cantón Cuenca, según el Consejo de la Judicatura.....	159
Gráfico 4.11: Casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en las parroquias rurales de Cuenca registradas en el Consejo Judicial del Azuay, período 2012-2016.....	160
Gráfico 4.12: Casos de tipos de adquisición de predios rurales según la naturaleza de los casos registrados en el Registro de la Propiedad del cantón Cuenca.....	161
Gráfico 4.13: Tipos de adquisición de un predio en cada parroquia rural del cantón Cuenca según las inscripciones del Registro de Propiedad.....	163
Gráfico 4.14: Rangos de casos de fraccionamiento en las parroquias rurales del cantón Cuenca, según las inscripciones del Registro de Propiedad del cantón Cuenca.....	164



Gráfico 4.15: Número de casos Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en las parroquias rurales del cantón Cuenca.....	166
Gráfico 4.16: Número de casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio existentes en cada parroquia rural del cantón Cuenca.....	167
Gráfico 4.17: Número de casos Adjudicaciones en las parroquias rurales del cantón Cuenca.....	170
Gráfico 4.18: Número de casos de Adjudicaciones existentes en cada parroquia rural del cantón Cuenca.....	171
Gráfico 4.19: Indicador: Densidad poblacional del cantón Cuenca.....	173
Gráfico 4.20: Índice de Fraccionamiento de Suelo.....	175
Gráfico 4.21: Tasa de fraccionamiento de suelo de la parroquia rural Ricaurte en el período 2008-2016.....	176
Gráfico 4.22: Predios que no cumplen con las superficies mínimas en la parroquia Ricaurte.....	179

Tablas

Tabla 1.1: Definiciones de las naturalezas del contrato que influyen en el fraccionamiento de suelo en las áreas rurales.....	50
Tabla 2.1: Tipos de observatorio existentes según el énfasis, origen, alcance de cada uno y su respectivo promotor.....	72
Tabla 2.2: Variables e indicadores relacionados con fraccionamiento de suelo a partir de las experiencias de los Observatorios de Latinoamérica.....	100
Tabla 2.3: Retos de evaluación de Observatorios de Latinoamérica.....	107
Tabla 2.4: Tipos categóricos y objetivos de Observatorios Urbanos.....	108
Tabla 2.5: Tipos categóricos según el énfasis, origen, alcance, promotores.....	111
Tabla 2.6: Tipos categóricos según el énfasis, origen, alcance, promotores.....	112
Tabla 2.7: Análisis de Observatorios Latinoamericanos según la propuesta de Jaime Erazo (2014) en “Una propuesta de Observatorio Urbano de Ecuador”.....	114
Tabla 3.1: Propuesta de Objetivos para el Observatorio Rural de Fraccionamiento de Suelo.....	122
Tabla 3.2: Resumen de variables y los formatos de cada variable según institución pública.....	128
Tabla 3.3: Cruce de variables para obtención de indicadores del Observatorio de fraccionamiento de suelo para áreas rurales del Ecuador.....	130



Tabla 3.4: Bibliografía referente al fraccionamiento de suelo de las áreas rurales.....	135
Tabla 4.1: Número de cantones y parroquias urbanas y rurales según las provincias del Ecuador.....	148
Tabla 4.2: Superficies mínimas de predios permitidos según la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca.....	151
Tabla 4.3: Superficie mínima permitida para las Unidades Productivas Agropecuarias Familiares según las zonas agrológicas en el Cantón Cuenca, registradas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	152
Tabla 4.4: Total de casos de tipos de adquisición de predios por naturaleza registrados en el Municipio de Cuenca, Departamento de Avalúos y Catastros entre los años 2008-2016.....	153
Tabla 4.5: Total de casos de adjudicación según entidades públicas registrados en el Municipio de Cuenca, Departamento de Avalúos y Catastros entre los años 2008-2016.....	155
Tabla 4.6: Número de casos revisados y clasificados en urbano y rural con respecto a cada año.....	160
Tabla 4.7: Total de casos de tipos de adquisición de predios por naturaleza ingresados en el Registro de la Propiedad del cantón Cuenca entre los años 2008-2016 según la muestra calculada.....	162
Tabla 4.8: Número total de casos de tipos de adquisición de predios por naturaleza inscritos en el Registro de la propiedad según los porcentajes que corresponde cada uno con respecto al número total de inscripciones entre los años 2008-2016.....	162
Tabla 4.9: Numero de casos de Prescripción Adquisitiva Extraordinaria de Dominio en cada parroquia rural del cantón Cuenca según entidades públicas.....	168
Tabla 4.10: Desarrollo de los casos de Prescripción Adquisitiva extraordinaria de Dominio en los años 2008-2016 según entidad pública.....	169
Tabla 4.11: Desarrollo de los casos de Adjudicación en los años 2008-2016 según entidad pública.....	170
Tabla 4.12: Tasa de fraccionamiento de suelo en el periodo 2008-2016 segun las parroquias rurales del cantón Cuenca.....	177





BIBLIOGRAFÍA

Franco, J.. (2014). Que son las políticas públicas?. 4/12/2017, de IEXE Sitio web: <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>

Francisco Rodríguez Pérez, Claudia Angélica Balcázar Sánchez. (2002). Que es un observatorio? 20/11/2017, de observatorio urbano metropolitano de Cuernavaca Sitio web: <http://obum.zmcuernavaca.morelos.gob.mx/observatorio.html>.

Rivera-González, M. Á., y Rubiano-Aranzaes, E. (2016). El observatorio: una herramienta para el sector social, cooperativo y solidario en la región del Tolima, Colombia. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24(109), xx-xx. doi: 10.16925/cov24i109.1510.

Pérez, F., Sánchez, A. (2002). ¿Qué es un observatorio? febrero 6, 2018, de Observatorio urbano metropolitano de Cuernavaca Sitio web: <http://obum.zmcuernavaca.morelos.gob.mx/observatorio.html>

Gobierno de Río Negro (CODEMA), Argentina e Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento territorial (CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Proyecto "Diseño e implementación de un Observatorio del ecosistema litoral y monitoreo de la biodiversidad" - Programa de ordenamiento y protección de los recursos naturales de la costa atlántica

de Río Negro, Argentina suscrito entre la Comisión de las Comunidades Europeas y el Poder Ejecutivo Provincial, de Río Negro-PROYECTO B7-6200/99-0268/DEV/ENV-UEP-LEY N° 3398 (www.observatorio.rionegro.gov.ar)

Luis Eduardo Bresciani Lecannelier, N.A. (2007). Observatorio Urbano. Chile: Ministerio de vivienda y urbanismo. Recuperado el febrero 7, 2018 del Sitio Web: <http://www.observatoriourbano.cl/>

Vicepresidencia de la República de Colombia. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DH1. (2006). Guía para la conformación de Observatorios de DH y DIH, Versión única.

García, M.. (2015). Mapas temáticos, coropletas. Febrero 14, 2018, de Universidad Nacional de la Plata Sitio web: <http://pdi.topografia.upm.es/mab/tematica/htmls/coropletas.html>

Observatorio Urbano Regional. (2013). Observatorio Urbano Regional de Camacol Bogotá y Cundinamarca. 2018, de Observatorio Urbano Regional Sitio web: <https://observatorio.camacolcundinamarca.co/2>

Observatorio Territorio de Uruguay. (2014). Observatorio Territorio de Uruguay. 2018, de Dirección de Descentralización

e Inversión Pública Sitio web: <http://otu.opp.gub.uy/>

Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento. (2010). Observatorio Urbano Perú. 2017, de Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento Sitio web: <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/indicadores.php>

Observatorio de ciudades. (2018). Observatorio de Ciudades OCUC. 2018, de Observatorio de ciudades Sitio web: https://www.ocuc.cl/acerca#about_section

Máttar, J & Cuervo, L. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2017). Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. 2018, de Oficina de Planeamiento y Presupuesto Sitio web: <https://www.opp.gub.uy/estrategia-nacional-de-desarrollo-uy-2050>.

Organización Mundial de la Salud & Organización Panamericana de la Salud. (2017). Documento conceptual: Intersectorialidad concurso de experiencias significativas de promoción de la salud en la región de las Américas. 2018, de Organización Mundial de la Salud & Organización Panamericana de la Salud

Sitio web: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=38852&Itemid=270&lang=en

Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca. (2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Cuenca-Ecuador.

Rivera-González, M. Á., y Rubiano-Aranzaes, E. (2016). El observatorio: una herramienta para el sector social, cooperativo y solidario en la región del Tolima, Colombia. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24(109), xx-xx. doi: 10.16925/co.v24i109.1510.

Husillos, J. (12,2007). La Organización municipal y la adaptación de los servicios públicos. Círculo para la calidad de los servicios públicos del l'Hospitalet. Trabajo presentado en IV Seminario Inmigración y Europa, Barcelona, España.

Asamblea Nacional. (14 de marzo de 2016) Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales. (Ley 711 de 2016).

Ochoa, P., Enríquez, M. (2017). EJE 05-05 La Regularización Predial En El Ecuador Y Su Relación con El Incremento del Acceso al Crédito. *Memorias Universidad del Azuay*1, 16, 221 - 231. Recuperado de: <http://revistas.uazuay.edu.ec/index.php/memorias/article/view/67>



García, J. (1991). Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural. *Política y sociedad*, 8, 87-94.

Alberdi, C. (2002) Vivienda agraria en suelo rural: bases para una necesaria ordenación. *Investigaciones geográficas*. 28, 53-70.

Pérez, E. (2004). El mundo rural Latinoamericano y la nueva ruralidad. *Nómadas (Col)*, 20, 180-193.

Angulo Marcial, N. (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones?. *Innovación Educativa*, 9 (47), 5-17.

Ureña, M., García, J., Ariza, F. (enero, 2010). Análisis de la propuesta ISO 19152 (Land Administration Domain Model). Trabajo presentado en I Congreso Internacional sobre catastro unificado y multipropósito, Jaén, España.

Congreso Nacional. (10 de mayo de 2005) Código Civil. (Ley 46 de 2005). DO: 46

Constitución de la República del Ecuador (Const. 2008).

Asamblea Nacional. (19 de octubre del 2010) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. (Ley

0 de 2010). DO: 303

Muñoz, D., Manrique, V., et al. (2010). Función social y ambiental de la tierra. *Revista jurídica*, 1, 1-258. Recuperado de https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2010/10/funcion_social.pdf

Sueldo, R., Lucca, C., et al. (2014). Informe Córdoba Ciudad (Argentina). Recuperado de <http://ouc.unc.edu.ar/files/INFORME-2014.pdf>

Nieto, C., & Vicuña, A. (2015). Las tierras y territorios rurales como escenarios funcionales para la práctica de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador: algunos elementos sobre su uso y aprovechamiento. *Siembra*, 2(1), 1-13. Recuperado de <http://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/SIEMBRA/article/view/62>

Encina, J., Rosa, M., et al. (2004). Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía. Recuperado de http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/09/lcc5_democracias_participativas_intervenci%C3%B3n_comunitaria_Andaluc%C3%ADa.pdf

Asamblea Nacional. (19 de octubre del 2010) Ley Orgánica de



Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (Ley s/n de 2016). DO: 790

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2016). Guía para la conformación de Observatorios de DH y DIH. Recuperado de <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/manualguia.pdf>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (Octubre, 2016). Nueva Agenda Urbana. Trabajo presentado en Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (hábitat III). Quito, Ecuador.

Erazo, J. (2014). Consultoría para el diseño de una propuesta de creación del Observatorio de Ecuador. Quito, Ecuador.

Winchester, L. (Octubre, 2010). Estado y políticas públicas. Concepto de Política, Plan y programa. Trabajo presentado en Curso de Planificación Estratégica y Políticas Públicas. Quito, Ecuador.

Máttar, J., Cuervo, L. (Edit). (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Ortuño, C. (Noviembre, 2006). Observatorio: una mirada exploratoria. Trabajo presentado en Primer taller: El Observatorio como herramienta para la gestión de la información y del Conocimiento. Caracas, Venezuela.

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, XXIII (1), 5-46.

Vinci, M. (2005). Plan de manejo de la costa de Río Negro: observatorio del ecosistema litoral y monitoreo de la biodiversidad. *Proyección* (3), 19.

Nieto, C. (2004). El acceso legal a la tierra y el desarrollo de las comunidades indígenas y afro ecuatorianas : la experiencia de PREDEPINE en el Ecuador. Quito: PRODEPINE.

Rivera-González, M. Á., y Rubiano-Aranzaes, E. (2016). El observatorio: una herramienta para el sector social, cooperativo y solidario en la región del Tolima, Colombia. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24(109), 120-132. doi: 10.16925/co.v24i109.1510.