The image features a map of Cuenca, Peru, overlaid with various data points. Red 'X' marks are scattered across the urban grid, representing construction or existing structures. Teal squares and dark blue diamonds are also placed at various locations, likely indicating specific planning or zoning points. The map shows a dense urban layout with a river winding through it.

UCUENCA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Carrera de Arquitectura

Análisis comparativo entre la ciudad planificada y la ciudad construida. Caso Cuenca entre los años 2003 y 2018.

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de Arquitecta

UCUENCA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Carrera de Arquitectura

Análisis comparativo entre la ciudad planificada y la ciudad construida. Caso Cuenca entre los años 2003 y 2018.

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de Arquitecta

Autora:

Stephanye Karolina Rojas Jiménez

1105591182

stephkarolarojas@gmail.com

Director:

Arq. Gonzalo Enrique Flores Juca

0102445152

Cuenca-Ecuador
14 de noviembre de 2022

RESUMEN

El presente trabajo investigativo analiza datos referentes a la ocupación del suelo en el área periurbana de Cuenca, y a su vez, esta información se compara con lo establecido en los instrumentos de planificación para determinar el grado de cumplimiento de los mismos. Se parte de la construcción de un marco teórico que sustente la investigación, con base en la descripción histórica del surgimiento de la ciudad y, a su vez se define lo que es la ciudad planificada y la gestión de la ciudad.

Se analiza la planificación de la ciudad de Cuenca a partir de 1950. Luego, se establece el área de estudio y la metodología a utilizar para alcanzar los objetivos planteados, es así que se aplica las variables de estudio y se comparan los resultados entre la ciudad planificada y la ciudad construida. Los resultados obtenidos reflejarán el grado de cumplimiento de la normativa en la ciudad real.

Finalmente, se establecen estrategias o lineamientos con base en las cuales se desarrollan programas, subprogramas y proyectos como guía para que la ciudad planificada sea una realidad, mediante la construcción de una apropiada planificación y gestión de la ocupación del suelo en el área periurbana.

Palabras claves: Crecimiento urbano. Expansión urbana. Periurbano. Planificación. Gestión.

ABSTRACT

This research work analyzes data on land occupation in the peri-urban area of Cuenca, and in turn, this information is compared with what is established in the planning instruments to determine the degree of compliance with them. A theoretical framework is constructed to support the research, based on the historical description of the emergence of the city and, in turn, the definition of the planned city and the management of the city.

The planning of the city of Cuenca since 1950 is analyzed. Then, the area of study and the methodology to be used to achieve the proposed objectives are established, the study variables are applied and the results are compared between the planned city and the built city. The results obtained will reflect the degree of compliance with the regulations in the real city.

Finally, strategies or guidelines are established based on which programs, subprograms and projects are developed as a guide to make the planned city a reality, through the construction of an appropriate planning and management of land occupation in the peri-urban area.

Keywords: Urban growth. Urban sprawl. Peri-urban. Planning. Management.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....3

ÍNDICE DE TABLAS.....7

ÍNDICE DE FIGURAS.....8

ÍNDICE DE MAPAS.....9

DEDICATORIA.....15

AGRADECIMIENTO.....15

INTRODUCCIÓN.....17

HIPÓTESIS.....19

OBJETIVOS.....19

PROBLEMÁTICA.....20

CAPÍTULO I.....marco teórico

1.1 La formación de la ciudad 20

 1.1.1 Inicios..... 20

 1.1.2 Revolución industrial 21

 1.1.3 Expansión de las ciudades 22

1.2 Hacia una Planificación urbana. Problemática y desafíos..... 23

 1.2.1 Ciudad latinoamericana 25

 1.2.2 Los desafíos de la planificación urbana en Latinoamérica 26

 1.2.3 Ciudades intermedias..... 29

 1.2.3.1 Caso Cuenca 30

 1.2.4 Expansión urbana 46

 1.2.5 Periurbano..... 49

1.3 Gestión Urbana..... 52

 1.3.1 Gestión urbana aplicada en Cuenca 54

CAPÍTULO II.....diagnóstico

2.1 La ciudad planificada 63

 a. Reforma, Actualización, Complementación y Codificación del POT-DUOS, 2003 63

 b. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, actualización 2015..... 64

 2.1.1 Definición del área de estudio 66

 2.1.2 Determinación de variables de ocupación del suelo 68

2.2 Cuenca construida al año 2018 70

 2.2.1 Área de estudio 70

 2.2.2 Aplicación de variables en el área de estudio..... 71

 a. Variable: Lote mínimo 71

 b. Variable: Densidad bruta de vivienda 80

 2.2.3 Resultados 84

 a. Variable: Lote mínimo 84

 b. Variable: Densidad bruta de vivienda 87

2.3 Síntesis de la problemática 88

 2.3.1 Problemas 89

 2.3.2 Problema central 94

2.3.3 Modelo actual en la gestión de la planificación de Cuenca
.....95

CAPÍTULO III.....propuesta

3.1 Objetivos..... 100
3.2 Imagen objetivo..... 105
3.3 Modelo propuesto desde la Gestión de la Planificación de Cuenca 105
3.4 Estrategias o lineamientos con base en los objetivos del modelo propuesto 107
3.5 Proyectos..... 109

CAPÍTULO IV..... conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones..... 143
4.2 Recomendaciones 145
4.3 Cumplimiento de objetivos 146
4.4 Bibliografía..... 147

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Clasificación y subclasificación del suelo.....	31
Tabla 2. Definiciones de expansión urbana según diversos autores.....	47
Tabla 3. Definiciones de periurbano según diversos autores.....	50
Tabla 4. Características de ocupación del suelo del Área de Influencia Inmediata (área de estudio)	67
Tabla 5. Relación entre características de ocupación del suelo e información cartográfica disponible del Área de Estudio.....	68
Tabla 6. Asignación de objetivos.....	108
Tabla 7. Relación entre objetivos y capítulos.....	146

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Metodología General.....	16
Figura 2. Clasificación del suelo.....	32
Figura 3. Ubicación de la ciudad de Cuenca en el contexto de Ecuador.....	35
Figura 4. Crecimiento urbano de Cuenca.....	36
Figura 5. Crecimiento población según los censos de población: 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001, 2010 del área urbana y rural del cantón Cuenca.....	36
Figura 6. Plano de sectores de la ciudad de Cuenca- 1971.....	30
Figura 7. Plano de usos de suelo de la ciudad de Cuenca- 1971.....	40
Figura 8. Plano de Cuenca- 1982.....	43
Figura 9. Plano de usos de la ciudad de Cuenca- 1982.....	43
Figura 10. Plano de asentamientos en el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, 1996-2002.....	44
Figura 11. Clasificación de suelo en el área de influencia inmediata propuesta por la ordenanza, 1996-2002.....	45
Figura 12. Asignación de usos de suelo propuesta por la ordenanza, 1996-2002.....	45
Figura 13. Esquema metodológico caso de estudio.....	61
Figura 14. Metodología caso de estudio.....	62
Figura 15. División del cantón Cuenca.....	63
Figura 16. Determinación de variables.....	69
Figura 17. Área de estudio y lote mínimo.....	70
Figura 18. Análisis del incumplimiento de la norma en el Área de Influencia Inmediata.....	73
Figura 19. Análisis del incumplimiento de la norma en Cabeceras Parroquiales área de estudio.....	74
Figura 20. Porcentaje de predios en el Área de Influencia Inmediata por rango de tamaño.....	76
Figura 21. Porcentaje de predios en las Cabeceras parroquiales por rango de tamaño.....	79
Figura 22. Valores de densidad bruta en el Área de Influencia Inmediata.....	82
Figura 23. Valores de densidad bruta en las Cabeceras Parroquiales del área de estudio.....	83
Figura 24. Comparación del porcentaje predios por rango de tamaño y porcentaje de incumplimiento de lote mínimo.....	84
Figura 25. Fraccionamiento del suelo. Comparación del porcentaje predios por rango de tamaño.....	85
Figura 26. Comparación del porcentaje de incumplimiento de lote mínimo con el porcentaje de viviendas que ocupan los predios que incumplen.....	86
Figura 27. Fraccionamiento del suelo. Comparación del porcentaje predios por rango de tamaño.....	87

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Plano de la ciudad de Cuenca 1947.....	37
Mapa 2. Plan Regulador de la ciudad de Cuenca. 1949.....	38
Mapa 3. Plano de la ciudad de Cuenca- 1971	39
Mapa 4. Plano de la ciudad de Cuenca- 1982.....	42
Mapa 5. Sectores del Área de Estudio. Cuenca periurbana.....	66
Mapa 6. Aplicación variable lote mínimo en Área de Influencia Inmediata.....	71
Mapa 7. Aplicación variable lote mínimo en las Cabeceras Parroquiales del área de estudio.....	72
Mapa 8. Predios por rango de tamaño en el Área de Influencia Inmediata.....	75
Mapa 9. Predios por rango de tamaño en las Cabeceras Parroquiales-Área de estudio.....	78
Mapa 10. Densidad bruta de vivienda en el Área de Influencia Inmediata.....	80
Mapa 11. Densidad bruta de vivienda en las Cabeceras Parroquiales.....	81
Mapa 12. Modelo actual desde la gestión de la planificación de Cuenca.....	96

CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

STEPHANYE KAROLINA ROJAS JIMÉNEZ en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "Análisis comparativo entre la ciudad planificada y la ciudad construida. Caso Cuenca entre los años 2003 y 2018.", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

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

Cuenca, 14 de noviembre de 2022


Stephanye Karolina Rojas Jiménez
C.C.: 1105591182

CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

STEPHANYE KAROLINA ROJAS JIMÉNEZ autora del trabajo de titulación "Análisis comparativo entre la ciudad planificada y la ciudad construida. Caso Cuenca entre los años 2003 y 2018.", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 14 de noviembre de 2022


Stephanye Karolina Rojas Jiménez
C.C.: 1105591182

DEDICATORIA

A mis padres y hermanas, por haberme acompañado en este camino.

A Paúl, por su amor y apoyo incondicional.

STEPHANYE ROJAS

AGRADECIMIENTO

- Al arquitecto Enrique Flores, que con su conocimiento y su predisposición para enseñar supo guiar con paciencia e ímpetu el desarrollo de este trabajo de titulación.
- A las arquitectas Jessica Chica y Estefanía Mora, por impartir sus conocimientos y ser parte fundamental en el cumplimiento de esta meta.
- Al grupo de investigación Ciudad Territorio y Movilidad (CITMOV) de la Universidad de Cuenca, por compartir sus conocimientos sin reparo alguno.
- Al Municipio de Cuenca, por la información brindada.
- A los docentes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca que han sido parte de mi formación académica.

STEPHANYE ROJAS

INTRODUCCIÓN

Los procesos de ordenación territorial van a requerir la ejecución de tres fases: la de conocer la problemática, la de planificar y, la de gestionar. La rigurosidad del plan en el que se vislumbran las dos primeras no son lo suficiente para concretar el ordenamiento y para ello hace falta necesariamente que la gestión esté presente para que el ordenamiento sea efectivo.

Por lo tanto, la ciudad va a requerir un ente gestor que se muestre expedito y eficiente a la aplicación del plan, de esta manera se podrá decir que la ciudad planificada va a equipararse a la ciudad construida.

En este contexto, se conoce que los planes de ordenación del territorio tienen por objetivo proponer un crecimiento ordenado y complementario de los territorios urbanos y rurales. Asimismo, la ordenación territorial es una disciplina técnica, con la que se quiere corregir los desequilibrios territoriales y para el efecto los gobiernos autónomos descentralizados desarrollan procesos de ordenación, tanto urbanos como rurales, de manera obligatoria.

La ciudad de Cuenca, desde el año 1947 contó con diversos planes urbanos cuyo fin último era el crecimiento ordenado de la ciudad; sin embargo, el modelo centro periferia imperante en

ciudades de América del Sur, provocó un suelo urbano en el que se asientan las fuentes de trabajo y los servicios, relegando a la clase de ingresos medios y bajos a abandonar el área urbana en busca de suelos más accesibles para la nueva vivienda, provocándose así, una creciente área de expansión urbana. La distancia de la nueva vivienda al área urbana queda en segundo plano ante la necesidad de tener vivienda propia.

En 1997 se crea la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo (POT-DUOS) que norma las actuaciones en el suelo de la totalidad del cantón Cuenca y que asignó características de uso y ocupación a las distintas circunscripciones territoriales; de modo que, se pretendió controlar las tendencias de expansión mediante el criterio de consolidación del suelo urbano. En 1998 se aprobó la primera versión de esta ordenanza y en el año 2003 fue actualizada, convirtiéndose en el instrumento de planificación vigente hasta la actualidad.

En este contexto, el límite urbano se ha ampliado constantemente, en el año 1950 el límite abarcó un área de 500 hectáreas, en el año 1980 de 2000 hectáreas, en el año 2000 contó con 7000 hectáreas y en el año 2020 con 7200 hectáreas. Al

parecer esta ampliación no se justifica por la cantidad de lotes vacantes en el suelo urbano.

De este modo, el crecimiento de la ciudad genera el consumo del recurso del suelo, así como desequilibrios y diferencias sociales que muestran a la expansión como una consecuencia de la falta de políticas urbanas efectivas para la gestión de la ciudad. Las zonas periurbanas aparecen como aquellas que circundan a las ciudades y configuran las áreas de transición de lo rural a lo urbano.

El presente trabajo investiga en el área periurbana de Cuenca la problemática respecto a la ocupación del suelo; se desarrolla en cuatro capítulos. En el primer capítulo se aborda la formación de la ciudad y los procesos de crecimiento a partir de la revolución industrial. Es así que, se analiza la planificación urbana con su problemática y desafíos tanto en el ámbito latinoamericano, como en el caso de Cuenca en el Ecuador, en dónde se estudió su planificación histórica y las características que influyen en la organización y ocupación del suelo.

Consecuentemente, se realiza además un estudio de la gestión urbana y su relación con los instrumentos de planificación en lo que respecta a la ejecución de los mismos y los logros en la aplicación de sus objetivos.

En el segundo capítulo se procede a establecer el área de estudio y las variables a aplicar en esta investigación. Se define a la ciudad planificada como la que se encuentra plasmada en los instrumentos normativos que la sustentan y, la ciudad construida como aquella que aparece de manera tangible en el territorio y que será objeto de estudio a partir de variables de ocupación del suelo que surgen de la información secundaria existente.

Las variables que sustentarán este estudio son el lote mínimo y la densidad bruta de vivienda, los resultados fueron obtenidos y trabajados en el software ArcGis; de esta manera se podrá comparar la ciudad planificada y la ciudad construida, que se podría sintetizar en el cumplimiento de la norma existente.

Posterior a ello, se identifican y analizan los problemas y se define el modelo actual que presenta la gestión de la ciudad, a partir de esta información se llega al modelo propuesto y se desarrollan 13 proyectos relacionados con la gestión administrativa, la participación ciudadana y la normativa jurídica; cada uno de ellos constituidos en un plan.

Como parte final, posterior a la realización del presente trabajo de investigación, se exponen en el cuarto capítulo conclusiones generales para establecer el nivel de cumplimiento de

UCUENCA

objetivos e hipótesis. De igual manera, se elaboran recomendaciones que pretenden que la planificación y la gestión actúen consecuentemente una con la otra, y así lograr que una óptima gestión permita alcanzar los objetivos de la planificación.

HIPÓTESIS

El presente trabajo de titulación se desarrolla bajo el planteamiento de la siguiente hipótesis:

- El actual crecimiento de Cuenca no sigue lo establecido en el instrumento de planificación vigente.

OBJETIVOS

Objetivo General

- Evidenciar los límites de la planificación y normativa urbana a partir del análisis comparativo con el crecimiento de la ciudad entre los años 2003 y 2018.

Objetivos Específicos

- Elaborar un marco teórico que profundice el tema de planificación y crecimiento de las ciudades.
- Analizar el crecimiento del periurbano de Cuenca desde el año 2003 al 2018 y compararlo con lo establecido en instrumentos de planificación.
- Elaborar lineamientos de planificación para que el futuro crecimiento siga las estipulaciones de una normativa consecuente con las cambiantes realidades actuales.

PROBLEMÁTICA

El área periurbana en la ciudad de Cuenca es el resultado de una tendencia innecesaria de crecimiento disperso y poco planificado (Hermida, Hermida, Cabrera, & Calle, 2015) constituida por territorio rural destinado a absorber el crecimiento de la ciudad y denominado como “Área de Influencia Inmediata” en la “Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano” (2010). Cabe destacar que la ocupación descontrolada del área periurbana genera numerosos impactos económicos, sociales y ambientales, esto a pesar de que la normativa propone una ciudad compacta, hecho que únicamente se evidencia de manera teórica e incompleta al no contar con un plan de acción para llevar a cabo lo estipulado.

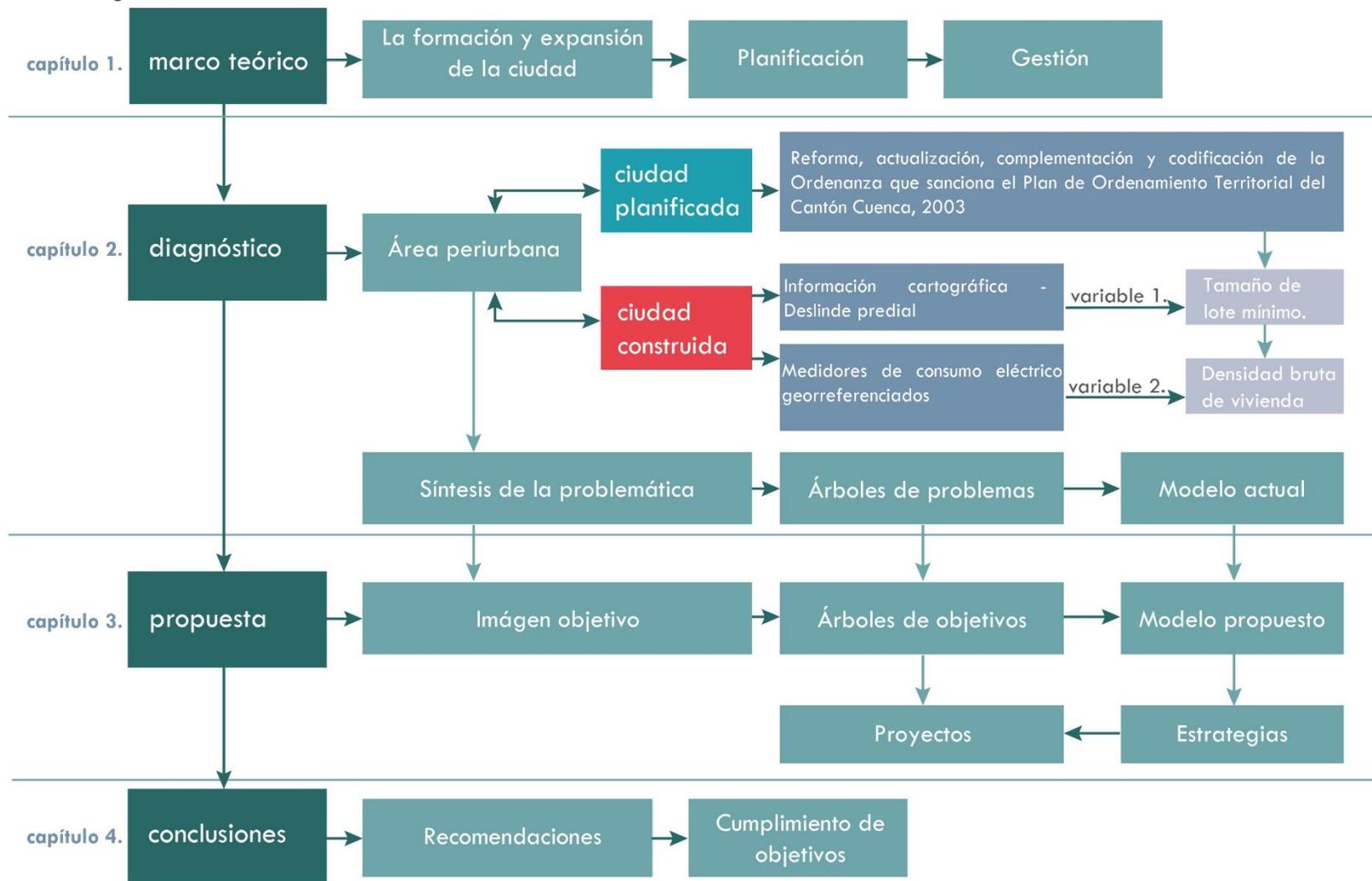
La problemática de la expansión urbana se evidencia en varios países, ante lo cual existen alternativas para su estudio y propuestas de manejo, como es el caso de China que, mediante un análisis dinámico de los factores sociales, políticos y culturales de la dispersión, permite identificar los patrones de expansión y crecimiento urbano, indica posibles estrategias alternativas y sugerencias sobre cómo controlar eficazmente la expansión urbana

(Wang, Shi, & Zhou, 2019). Así como en Europa se investiga el Método de Evaluación Integral para el Desarrollo Urbano Sostenible (CAMSUD por sus siglas en inglés) que refiere a un sistema de criterios múltiples para la planificación, la evaluación y la toma de decisiones vinculado con la legislación vigente, basado en la comprensión de los autores (Ali-Toudert, Ji, Fähmann, & Czempik, 2019). Las diferentes maneras de abordar la expansión urbana dan las pautas a este estudio para su realización, al combinar herramientas tecnológicas, identificación de patrones, influencia de la planificación y la gestión en la construcción de la ciudad, etc. necesarias para abordar la problemática, determinar variables y un posible comportamiento de la zona de estudio.

Por lo antes expuesto, se consideró pertinente la realización de un estudio histórico de la planificación – normativa del crecimiento de la ciudad de Cuenca, es decir, tanto en su ámbito físico como normativo durante un periodo de 15 años mediante la utilización de herramientas del Sistema de Información Geográfica que permitan determinar la inobservancia de la norma y vacíos legales que evidencien su incumplimiento, así como sus aciertos; todo esto con la finalidad de determinar lineamientos que guíen un crecimiento planificado y bien gestionada en la zona de estudio afectada.

METODOLOGÍA GENERAL

Figura 1. Metodología General



Fuente: Elaboración propia, 2022.

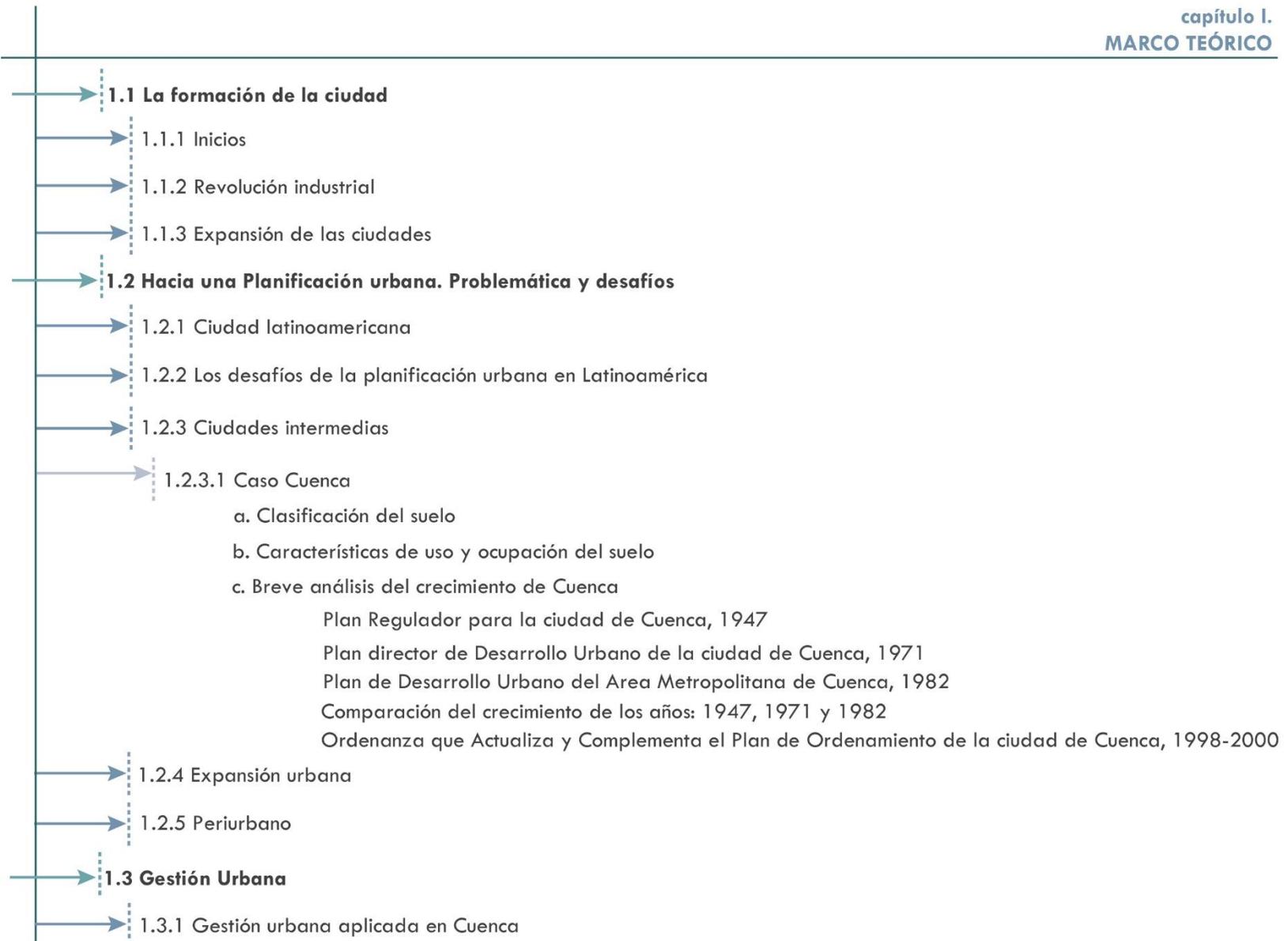
ESQUEMA ORGANIZATIVO DE LA TESIS

CAPÍTULO	TEMA
I. Marco Teórico	1.1 La formación de la ciudad 1.2 Hacia una Planificación urbana. Problemática y desafíos 1.3 Gestión Urbana
II. Diagnóstico	2.1 La ciudad planificada 2.2 La ciudad construida al año 2018 2.3 Síntesis de la problemática
III. Propuesta	3.1 Objetivos 3.2 Imágen objetivo 3.3 Modelo propuesto desde la Gestión de la Planificación de Cuenca 3.4 Estrategias o lineamientos con base en los objetivos del modelo propuesto 3.5 Proyectos
IV. Conclusiones y Recomendaciones	4.1 Conclusiones 4.2 Recomendaciones 4.3 Cumplimiento de objetivos 4.4 Bibliografía



CAPÍTULO I

marco teórico



1.1 La formación de la ciudad

1.1.1 Inicios

El primer capítulo como base teórica para el desarrollo de la presente investigación, se estructura a partir del estudio de la formación de la ciudad y la manera en que éstas se expanden.

Por consiguiente, como resultado del crecimiento y la expansión, la planificación urbana presenta problemas y desafíos que se analizan en el marco de la ciudad latinoamericana en el caso de Ecuador y Cuenca, respectivamente. En esta última, se analiza de manera breve el crecimiento de Cuenca según la planificación a partir del año 1947. Asimismo, se estudian conceptos como: expansión urbana y periurbano que son de gran importancia en el establecimiento del área de estudio.

Por último, se estudia la gestión urbana como el conjunto de acciones que conllevan a la ejecución de lo establecido en la planificación, con énfasis en el caso de Cuenca.

El ser humano por naturaleza es gregario, es decir que, nace y vive siendo parte de una comunidad. En sus inicios el hombre dejó de ser nómada o migrante y se asentó en lugares que tentativamente garantizaban su supervivencia (Torres Tovar, Viviescas Monsalve, & Pérez-Hernández, 2002).

Ante la necesidad de interactuar con sus semejantes asociado al descubrimiento y desarrollo de la agricultura, el hombre sintió la necesidad de asentarse y empezar a construir sus viviendas. Consecuentemente, se dio inicio a descubrimientos que permitieron la tecnificación y crecimiento de la agricultura, lo que dio inicio al comercio (Soto-Cortés, 2015).

Durante este proceso, los individuos formaron familias, estas se unieron para construir comunidades que luego se convirtieron en aldeas pequeñas y dispersas; al crecer conformaron la polis, término que para los griegos aludía en sentido de agregación humana en un asentamiento unitario y localizado (Naciones Unidas CEPAL, 2002); y, que con el tiempo se convertirían en grandes metrópolis precediendo a las megalópolis. Con el crecimiento de las ciudades

se modificó el paisaje y se ocupó territorio rural, que en muchos casos fue vasto.

Lo primero que se observa en el tránsito de la aldea a la ciudad es el incremento en la superficie edificada y en la población, pero lo que tiene una significación urbana decisiva es el número de personas que puede ponerse bajo un control unificado; esto para formar una comunidad muy diferenciada al servicio de propósitos que trascienden la crianza y la supervivencia (Mumford, 1979). Los romanos consideraron este tema lo suficientemente complejo como para merecer dos significaciones: *civis*, el lugar y las relaciones de los habitantes, de los ciudadanos, de la civilización; y *urbis*, el artefacto construido para albergar a los ciudadanos (Naciones Unidas CEPAL, 2002).

La idea de la comunidad se irá vinculando a la del tamaño, es decir, la modelación de la tierra fue una parte integrante de la modelación de la ciudad. Muchas funciones que hasta entonces habían estado diseminadas y desorganizadas fueron reunidas dentro de una superficie limitada a modo de una “implosión” (Mumford, 1979).

Desde los tiempos de la ciudad medieval y renacentista resultó atractiva la residencia en centros de interacción de grupos

sociales, en donde se comercializaban mercancías y tenían lugar actividades económicas, políticas, religiosas, sociales y culturales (Soto-Cortés, 2015). La ciudad como “producto social” en proceso de cambio constante que tiene historia (Carrión M., 2001), evidencia las tendencias de la urbanización, la necesidad de análisis y conocimientos enfocados hacia su funcionalidad.

1.1.2 Revolución industrial

Hasta el siglo XIX, tanto las limitaciones del transporte local como regional imponían una restricción natural al crecimiento de las ciudades; sin embargo, la revolución industrial trajo consigo la urbanización de la economía a escala mundial gracias al traslado de la industria del campo a la ciudad. Ello ocurrió gracias a la aparición de la máquina a vapor, que permitió acumular suficiente energía, de tal manera que la localización de la industria ya no dependía tan estrechamente como antes de la ubicación de las fuentes energéticas, sino de otros factores, como los mercados o el transporte (Naciones Unidas CEPAL, 2002).

Estos acontecimientos dieron paso a una “explosión urbana”, es decir, ni el imán urbano ni el receptáculo urbano mantienen unidas las partículas de la ciudad provocando que las ciudades se extiendan de manera desorganizada. El arribo incontrolado de

personas provenientes de áreas rurales, agrícolas o pueblos, de su hacinamiento en determinados lugares de las urbes resultaron en la formación de asentamientos sin infraestructura ni servicios básicos, ubicados en zonas de difícil acceso o inapropiadas para el incremento urbano, o en áreas de valor ambiental (Soto-Cortés, 2015) afectando el orden establecido en las ciudades.

1.1.3 Expansión de las ciudades

La estructura de las ciudades se organiza por entornos o anillos, donde el área central (interior de la urbe), se caracteriza por ser un núcleo que aglutina los ámbitos económico, político e incluso religioso. Posteriormente, se establece la zona mercantil y los servicios, así como viviendas habitadas por quienes laboran en tal sitio (Soto-Cortés, 2015). Es decir que, la expansión de las ciudades en Latinoamérica según la teoría de Henri Pirenne era centrípeta, en la que los incrementos de la población y de actividad económica obedecieron en cierta medida a determinantes regionales y comerciales externos a ella (Morse, 1962).

Consecuentemente, las ciudades sufren un proceso de expansión en forma desordenada debido a la poca planificación en el proceso de su crecimiento; esto es, cuando al alejarse del centro, el crecimiento urbano se vuelve cada vez más sin sentido y

discontinuo. Todo ello resulta en un proceso de urbanización que desfragmenta a la sociedad, más difuso y sin eje (Mumford, 1979) con un desorden característico de las ciudades sin planificación y con la reducción de suelo apto para actividades primarias (Soto-Cortés, 2015).

Ahora bien, al considerar la situación de la metrópolis en términos más generales; lo que se ha dado en llamarse explosión urbana es, en realidad, síntoma de un estado más general: la supresión de los límites cuantitativos. La forma de la metrópolis es, pues, su falta de forma, lo mismo que su meta es su propia expansión sin sentido.

En todas las zonas metropolitanas la población se propaga por nuevas zonas suburbanas, exurbanas y rurales con rapidez mucho mayor que la que emplea para acumularse en el centro de la ciudad, a pesar de ello, el núcleo metropolitano, no está quedándose vacío (Mumford, 1979).

1.2 Hacia una Planificación urbana.

Problemática y desafíos

Lo urbano se define como un asentamiento que posee un tamaño, una densidad de población y una estructura de empleo determinados, a comparación de ello está lo rural, que se ubica fuera de esta área (Villalzo, P., Corona, J.P., y García, 2002).

La migración ha jugado roles distintos y cambiantes en cuanto componente demográfico del crecimiento urbano, del crecimiento de las ciudades y de la urbanización. En lo referente al modelo de urbanismo que se desarrolló en América Latina, fundado en la expansión periférica y el crecimiento urbano (Carrión M., 2012), la transferencia de población rural-urbana viene disminuyendo su contribución al crecimiento urbano de la región. Sin embargo, la migración de tipo urbano-urbano no sólo se mantiene sino que aumenta su importancia como componente de la dinámica poblacional de muchas regiones, especialmente, de ciudades de tamaño intermedio (Lattes, 2012).

Ante ello, el crecimiento demográfico, se enfrenta a un nuevo escenario con una nueva forma de articulación entre lo urbano y lo rural. La producción agrícola no desaparece del todo, el suministro

de materias primas y alimentos pasa a cargo de zonas rurales más lejanas o profundas (Méndez, 2005).

Este acontecimiento ha dado lugar según Quezada (2015), a una mutación territorial, en la cual hay un cambio en las funciones territoriales de las zonas rurales que paulatinamente van perdiendo sus componentes agrícolas o agrarios, seguido de la implantación de equipamientos y actividades que no están ligados al mundo rural, pero provienen y participan del sistema urbano. En este contexto, los gobiernos pretenden mantener políticas de crecimiento urbano sostenible (He, Zeng, Xie, Tan, & Wu, 2019).

En América Latina el tema del crecimiento de sus ciudades se ha profundizado desde la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, su análisis se ha reducido a criterios demográficos, dejando de lado fenómenos que se presentan en las interacciones socioespaciales con las áreas rurales circundantes y otros centros urbanos cercanos (Salazar, Irarrázaval, & Fonck, 2017).

Asimismo, está la problemática de la densidad urbana y su incidencia en la carencia de viviendas asequibles para la mayoría de la población, ello pone en evidencia la falta de alternativas de planificación urbana; por consiguiente, la expansión urbana implica diferentes perspectivas: socio-espaciales, ambientales, económicas,

etc. a nivel mundial; todas ellas se traducen en un crecimiento acelerado no planificado (Li & Li, 2019).

Es importante mencionar que la mayor parte de la población Latinoamericana vive en ciudades con menos de medio millón de habitantes, su rápido crecimiento y su baja densidad poblacional trae consigo patrones de urbanización insostenibles que demuestra la ausencia de políticas públicas que permitan una adecuada planificación (Tardin-Coelho & Motta Maia, 2020), y que aporten a garantizar la calidad de vida de sus habitantes, de ahí la desconfianza en el Estado como principal eje de administración territorial (Klaufus, 2010).

Por lo tanto, se puede demostrar la necesidad de una planificación, la misma que refiere a cualquier actividad humana que va desde lo más simple a lo más complejo y que, además, involucra el manejo de recursos económicos. Los gobiernos de turno han adoptado este concepto como un instrumento fundamental, cuando se dan fenómenos como el crecimiento demográfico, que incrementan la necesidad de plantear objetivos concretos a corto, a mediano y largo plazos; así como, la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización: definir con la mayor precisión posible las metas que se pretenden lograr, así como los medios para su consecución y los

procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido (Ruiz Massieu, 1981).

La planificación urbana involucra una serie de procedimientos de carácter técnico, político y administrativo que tienen en común la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político institucionales (Mendez Casariego & Pasacale Medina, 2014).

Además, la planificación urbana pretende otorgar una estructura al proceso de organización de los asentamientos humanos, partiendo de las problemáticas propias de las ciudades, el manejo de los recursos naturales, humanos, financieros, tecnológicos entre otros. Todos ellos determinan la calidad de vida de la población (Aguilar Narváez, 1980).

En la actualidad, existen colectivos que en conjunto con compromisos políticos pretenden alcanzar ideales comunes para un futuro mejor y más sostenible en una era con un crecimiento sin precedentes de la urbanización. Así se presenta la Nueva Agenda Urbana, que busca para el año 2036 que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, con igualdad de derechos y oportunidades para todos

los ciudadanos, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que apuntan al mismo propósito. De este modo, se considera importante que durante los procesos de planificación y regulación del uso y la ocupación del territorio se considere las relaciones urbano – rurales y las interdependencias entre territorios (GAD Municipal de Cuenca, Habitat, & ONU, 2020). Además, para lograr estos propósitos se requiere de un enfoque en el desarrollo de tres aspectos: la planificación urbana, la gobernanza y legislación, la financiación y economía urbana.

1.2.1 Ciudad latinoamericana

En el caso de América Latina la ciudad también es milenaria; aztecas, mayas e incas supieron organizarlas y construirlas, pero sus testimonios son escasos y no constituyen la matriz de las ciudades que hoy habitamos. En este caso, la Ley de Indias reguló férreamente los principios básicos de organización social y composición urbanística de la red de ciudades que España necesitaba para afianzar su conquista militar e iniciar la colonización; constituyéndose como base para las ciudades que la pueblan.

Estas ciudades cuentan con un centro histórico trazado en cuadrícula o damero, que crece hacia la periferia a partir de una

plaza central y que, dada su posición geográfica en general, puede hacerlo sin límites definidos.

La estructura urbana en estas ciudades es jerárquica pero flexible lo que permitió un crecimiento que se fue regenerando como un tejido vivo, en algunos casos con ajustes de dimensiones y direcciones en la trama, y cuyo aspecto más negativo es precisamente esa facilidad de crecimiento sin un urbanismo intencionado (Naciones Unidas CEPAL, 2002).

La actual ciudad latinoamericana tiene muy poca similitud con la ciudad de inicial origen español, conformándose en la actualidad con caracteres propios, consecuencia de las peculiaridades de su desarrollo (Herrera & Pecht, 1976). Para De Mattos (2010), la nueva forma urbana presenta, entre otras características, una tendencia hacia a la periurbanización y la policentralización, lo que deriva finalmente en la metropolización de las ciudades latinoamericanas, donde todo es “difuso, desigual y fragmentado”.

1.2.2 Los desafíos de la planificación urbana en Latinoamérica

La historia de la planificación en América Latina en la década de los 40 y 50 tuvo influencia de paradigmas foráneos, específicamente de países como México, Brasil, Venezuela y Perú que tuvieron influencia de universidades extranjeras (sobre todo norteamericanas y francesas) con conocimiento en geografía, sociología y antropología.

A partir de aquí, según Jaramillo (2011), la planificación se dio en tres etapas: *urbanismo funcionalista*, que se desarrolló desde las décadas de los años treinta y cuarenta y se prolongó hasta los sesenta, se destacó por la separación absoluta de las funciones esenciales: habitar, trabajar, recrearse y circular por lo que fue ampliamente criticado y sustituido por un *urbanismo posmoderno y neoliberal*, con base en el liberalismo económico y rechazo a la intervención del Estado; finalmente, considera que la supremacía del urbanismo posmoderno y neoliberal no es tal, y que en la actualidad se “augura” la emergencia de una nueva etapa para la planeación: la de un *urbanismo democrático, incluyente y emancipatorio*. Sin embargo, estas experiencias concretas de planeación y gestión que difieren entre ciudades, aún no alcanzan a esbozar lineamientos

generales o una tendencia clara y consolidada para toda América Latina (Pino Hidalgo & Moreno Galván, 2014).

América Latina y el mundo se enfrentan a varios problemas, el más sobresaliente es aquel de carácter habitacional, así lo indica Gilbert (2001), quien sostiene que en la actualidad existe un déficit habitacional significativo, ello se debe a la carestía en el número de viviendas y sus limitaciones en cuanto a servicios. Se conoce que en los países subdesarrollados las condiciones habitacionales son peores que en los países más ricos, y esto se agrava en las zonas rurales. Los gobiernos municipales aún no han sido capaces de implementar políticas que permitan a la población acceder a una vivienda digna a precio justo.

Brasilia es un ejemplo de ciudad moderna que fue construida en la década de los 50 como la nueva capital de Brasil bajo el denominado “Plan Piloto de Brasilia” caracterizado por ideas racionalistas y funcionalistas de la arquitectura moderna: dividir la ciudad en distintas zonas según el uso como vivir, circular y trabajar. Se organizó la ciudad a partir de la forma en signo de la cruz: en el eje transversal se ubicó los sectores residenciales y en el longitudinal los edificios de gobierno; y entre los ejes, los sectores comerciales y de entretenimiento. Además, una carretera que

conecta la capital con sus alrededores y que la determina como una ciudad de «autopistas y rutas aéreas» (Philippou, 2013).

Sin embargo, esta organización trajo consigo problemas de carácter socioeconómico, pues, ante el crecimiento de la población esta se trasladó a ciudades satélites: suburbios en donde se asentó la gente de bajos ingresos. La sectorización extrema, consecuencia del urbanismo moderno, ha creado una brecha entre ricos y pobres al pretender forzar a la gente a usar la ciudad de una manera determinada y no orgánica (Pierrotti Rossetti, 2013).

Todo ello pone en evidencia al Estado como responsable de la planificación a gran escala, puesto que cuenta con la facultad administrativa y legal para hacer uso de instrumentos legítimos en la expropiación del suelo por motivo de utilidad pública, control de la infraestructura y servicios sociales, así como de elementos básicos en la configuración del territorio y la inversión en actividades económicas para promover un desarrollo urbano planeado. A pesar de ello, ha sido utilizado únicamente para beneficiar a los sectores económicos más poderosos, es por eso que la planificación urbana en las ciudades de América Latina ha mostrado su incapacidad para convertirse en un instrumento que racionalice procesos y estructuras urbanas, y que permita mejorar la calidad de vida de la mayoría de sus habitantes (Pradilla Cobos, 2009).

Esta realidad no es ajena a las demás ciudades Latinoamericanas, en donde el costo de las propiedades ubicadas en los centros de las ciudades se caracteriza por la especulación y por agentes inmobiliarios que pretenden beneficiarse. Casgrain & Janoschka (2013), nombran a este fenómeno como “gentrificación” cuando las siguientes cuatro condiciones se cumplen:

1. la reinversión de capital en un espacio definido y un alza correspondiente del valor del suelo de ese espacio o en áreas colindantes;
2. la llegada de agentes con mayor capacidad de pago que los usuarios establecidos en ese espacio o en áreas colindantes;
3. cambios en las actividades y en el paisaje urbano controlados por los grupos que ingresan al territorio en cuestión;
4. el desplazamiento directo, o la presión indirecta para el desplazamiento, de grupos sociales de ingresos más bajos de los que entran.

Este fenómeno tiende a la reproducir la desigualdad en cuanto a la inequidad del uso del suelo; es decir, marginaliza usos, produce exclusión social y marginación socioespacial.

Al respecto ONU-Hábitat lanzó en el año 2012 la Estrategia Mundial de Vivienda, en la cual se plantea el principio de ciudades integradoras como base del desarrollo urbano sostenible, esto con la finalidad de mejorar de los barrios marginales a través de la

mayor oferta de vivienda de interés social, para asegurar la integración social y tratar de eliminar la brecha urbana. En este sentido, uno de los mecanismos que promueve ONU-Hábitat es trabajar en las periferias urbanas, donde la población se encuentra en una mayor situación de vulnerabilidad.

La ciudad Latinoamericana no cuenta con ejes definidos que la caractericen de forma similar con las demás de la región, es así que, se considera que la planificación urbana latinoamericana se encuentra en una etapa o proceso de transición, es decir, en un momento en que algunas de las principales características de la “vieja” planeación indicativa y autoritaria se han perdido o han quedado relegadas en un segundo plano frente a unas “nuevas” prácticas y concepciones, mismas que aún no han logrado afianzarse del todo y que, por lo tanto, no definen aun claramente los rumbos de esta práctica.

La idea de transición da cuenta tanto de una movilidad en el tiempo: pasar de un momento a otro, como de un momento particular en el tiempo: una etapa “pasajera” que continúa transformándose sin haberse asentado de manera definitiva. Es por ello que, los planteamientos en torno a la emergencia de una nueva etapa para la planeación urbana –que la caracterizan como democrática, participativa o sustentable– aparecen como lo que “debe ser”,

calificado como muy importante y necesario, pero un tanto alejado de lo fundamental de las prácticas de planeación urbana existente (Pino Hidalgo & Moreno Galván, 2014).

Un ejemplo de planificación urbana que responde a las necesidades de la población es el caso de Curitiba en Brasil, considerada ciudad modelo, en la cual, la administración municipal ha tomado el papel de exportadora de tecnologías urbanísticas, ya sea en el ámbito de los transportes urbanos, del diseño de espacios públicos, o más recientemente, en el de la gestión urbana ambientalmente sustentable (Sánchez & Moura, 2005).

Lo que caracteriza a este tipo de planificación son las políticas en torno al uso del suelo, caracterizado por un modelo lineal de expansión urbana. Para ello, se establecen los corredores estructurales, con áreas comerciales y de prestación de servicios, que se expanden linealmente para reorientar el crecimiento del área central. Igualmente, se definen las zonas residenciales y las áreas reservadas para la expansión urbana (Corporación Andina de Fomento, 2011).

El tema de la vivienda social ha sido abordado acorde a la planificación urbana en tres dimensiones: la integración con la

infraestructura urbana, preservación del paisaje urbano y diversificación de los tipos de ocupación.

En Ecuador, la ciudad de Guayaquil se evidencia como ejemplo de una planificación inadecuada que ha acentuado las brechas de la desigualdad basada en políticas neoliberales. La falta de oportunidades para el acceso a una vivienda digna ha dado lugar al fenómeno de los asentamientos irregulares en sus periferias, así también la ocupación paulatina de esteros y manglares sometidas al mercado informal de suelo y tráfico de tierras. Por ello, la competencia de la legalización del suelo ha sido constantemente transferida entre el gobierno central y el municipal lo que ha resultado en que, la atención en cuanto a prestación de servicios, equipamientos e infraestructura también quede relegada (Bayón et al., 2020).

Todas estas problemáticas revelan que las políticas públicas enfocadas a satisfacer las necesidades de vivienda fracasaron, y que por el contrario sea el mercado inmobiliario el beneficiario directo (A. Rodríguez & Sugranyes, 2004).

Ecuador ha sufrido una serie de reformas constitucionales que impactan directamente en las competencias que las administraciones públicas tienen sobre su territorio. En el marco general de reformas

nacionales se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Uso y Gestión de Suelo en el año 2016 (LOOTUGS) que otorga a las administraciones cantonales herramientas para ocupar y gestionar adecuadamente el suelo y para decidir y regular sus usos (GAD Municipal de Cuenca et al., 2020). Esto obliga a las administraciones cantonales a incorporar la planificación, regulación del uso y la ocupación del territorio en sus jurisdicciones, con el fin de propiciar equidad social y territorial. Además, permite que afronten, orienten y controlen el crecimiento de la ciudad.

1.2.3 Ciudades intermedias

La ciudad Latinoamericana se caracteriza por la integración de una comunidad en un contexto específico con características como: ocupación territorial y expansión demográfica, así como urbanismo y desarrollo, aspectos, infraestructuras y servicios socioeconómicos, políticos, institucionales, medioambientales y culturales. Todos estos interactúan a diferentes niveles: local, regional, nacional e internacional. Ello da lugar a lo que se conoce como ciudad intermedia, las mismas que crean un puente de conexión importante entre zonas rurales y urbanas (Bolay & Rabinovich, 2004).

Una ciudad intermedia presenta características como el tamaño de la población aproximadamente de un millón de

habitantes; competencias administrativas y presupuesto: es dependiente de otros niveles de gobierno lo que refleja menos poder en comparación con las grandes ciudades; conectividad, las ciudades proporcionan acceso a otros niveles de la red; es así que, son lugares de cruce que permiten la integración territorial y cultural.

Sin embargo, los criterios cuantitativos y cualitativos para definir las características de las ciudades intermedias varían en cada continente y país acorde a determinantes políticas, sociales y económicas (Llop & Vivanco, 2017).

En estas ciudades, su conectividad interna permite establecer relaciones más humanas e integrales, de manera que el ciudadano puede ser partícipe del sentido de pertenencia con el espacio y por ende de una fuerte identidad local, y por sus dimensiones, facilita la gobernabilidad y la participación ciudadana, especialmente en el terreno de la planificación urbana.

Las tendencias de crecimiento o decrecimiento poblacional en las ciudades intermedias requieren de medidas adaptables e instrumentos de planificación flexibles debido a que necesitan más servicios e inversiones para hacer frente a los cambios económicos, sociales, culturales y ambientales dada su condición de mediadoras

entre los servicios rurales y urbanos; y como, motores económicos regionales.

Según Llop & Vivanco (2017), la mayoría de las ciudades intermedias enfrentan algunos problemas como:

- Legislación insuficiente, confusa y dispersa.
- Irrespeto de las normas, ordenanzas y limitaciones de la autoridad municipal para hacerlas cumplir.
- Normativa e indicadores urbanos desactualizados o insuficientes.
- Necesidad de un sistema de información territorial único de la corporación municipal que se actualice permanentemente.

1.2.3.1 Caso Cuenca

Cuenca no es ajena a esta realidad al ser considerada como ciudad intermedia, según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015), se enfrenta a un crecimiento desordenado debido a que no se cuenta con una planificación acorde a su realidad, lo que ha causado que varias zonas de riesgo se conviertan en albergue de asentamientos informales. Otra de las problemáticas latentes es la baja densidad poblacional en el área urbana, pues el crecimiento está enfocado hacia las áreas periféricas y rurales.

Acorde a ello Cobos (2012), menciona que en la ciudad de Cuenca es evidente el deterioro de las condiciones de habitabilidad, debido a que los altos costos de las edificaciones han ocasionado que la población tienda a habitar en las afueras de la ciudad ocasionando que la densidad poblacional en el área urbana disminuya drásticamente.

Además, se conoce que la Ciudad de Cuenca ha expandido su mancha urbana en un 20% en los últimos diez años debido al aumento de la población, que en un 65% ya es urbana (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014) y, a la tendencia a ocupar zonas periféricas de la ciudad, principalmente en asentamientos informales; un crecimiento hacia áreas en las que la planificación no estaba prevista.

En concordancia a ello, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) aprobado en el año 2010, señala que es responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, el diseño de las políticas de uso y ocupación del suelo y de la planificación urbana. En este contexto, los gobiernos locales, y particularmente, los gobiernos municipales juegan un rol fundamental en generar los mecanismos y estrategias adecuadas que promuevan territorios cohesionados, solidarios y sostenibles (GAD Municipal de Cuenca, 2013).

a. Clasificación del suelo en Cuenca

Los instrumentos normativos de planificación urbana contemplan la clasificación del suelo, misma que tiene como objeto establecer los límites del suelo urbano y rural en los que se aplicará el régimen o norma urbanística definido en función del modelo territorial y demás disposiciones contenidas en el PDOT del Cantón (GAD Municipal de Cuenca et al., 2020). En el Ecuador existen dos grandes tipos de suelo: Urbano y Rural, con su correspondiente subclasificación:

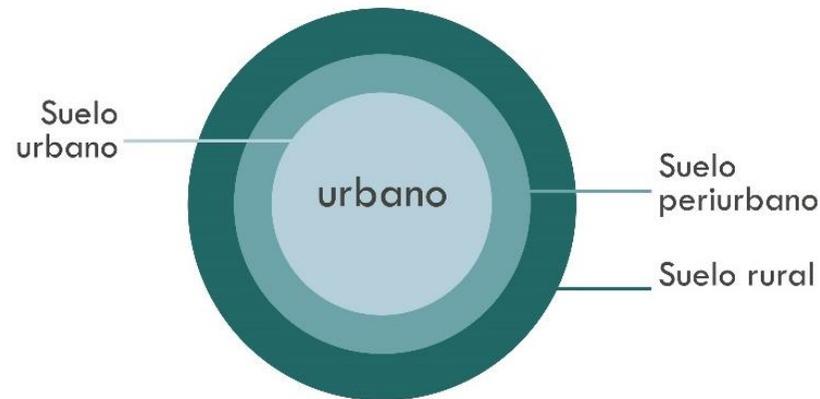
Tabla 1. Clasificación y subclasificación del suelo.

CLASIFICACIÓN DEL SUELO	SUBCLASIFICACIÓN DEL SUELO
SUELO URBANO	Consolidado
	No consolidado
	De protección
	Márgenes de protección
	Zonas de Alta y Muy alta susceptibilidad a Fenómenos de Remoción de masas
	Áreas de interés paisajístico, ecológico y natural
	Protección de Taludes
SUELO RURAL	De producción
	De protección
	De aprovechamiento extractivo
	De expansión urbana
	Áreas de conservación y protección

Fuente: Elaboración propia, basada en PDOT-GAD Municipal de Cuenca, 2020.

En este sentido, el suelo periurbano correspondería a la subclasificación de suelo rural de expansión urbana.

Figura 2. Clasificación del suelo.



Fuente: Elaboración propia, basada en (Cabrera & Plaza, 2016).

b. Características de uso y ocupación del suelo

Las características de ocupación del suelo están dirigidas a regular las condiciones físicas de una ciudad y se desarrollan con base en los siguientes indicadores:

Densidad poblacional: La densidad de población urbana se define como el número de personas que habitan un área urbanizada dada (Xu et al., 2019). Se identifican dos conceptos:

- **Densidad Bruta (DB):** Se relaciona con el territorio y la población, en el cálculo se incluye las superficies destinadas para vías, lotes y equipamientos.
- **Densidad Neta (DN):** Se vincula la población con el suelo exclusivamente destinado para uso residencial.

Tamaño de lote: Las dimensiones de los lotes se establecen con el fin de controlar el fraccionamiento del suelo, se establecen parámetros que permitan un crecimiento homogéneo y controlado de la ciudad. Bajo esta premisa se asigna la superficie mínima que deber tener un lote y así se pretende evitar la existencia de fraccionamientos excesivos del suelo; además, el tamaño del lote tiene relación directa con el uso del mismo.

Frente mínimo y máximo: Esta característica está enfocada a regular los lotes resultantes de los procesos de fraccionamiento del suelo, de modo que su geometría y dimensiones proporcionales sean favorables para la construcción y dotación de servicios básicos; el frente del lote se deriva del tamaño mínimo de lote impuesto.

Tipo de implantación: Determina como se emplaza la edificación en el lote en relación a la vía de acceso, existen seis tipos de implantación: continua con retiro frontal, continua sin retiro frontal,

aislada con retiro frontal, aislada sin retiro frontal, pareada con retiro frontal, pareada sin retiro frontal y continua con portal.

Altura máxima de una edificación: Dimensión vertical de una edificación en pisos y metros lineales. Se mide en el punto más alto de la vereda del frente principal de acceso; en caso de que exista acceso por dos frentes de distinto nivel se tomará el nivel más alto.

Tipos de retiros:

- **Retiro frontal:** Afectación del espacio dentro del área privada del predio que separa las edificaciones de la vía pública; esta área forma parte del área libre que se exige en ellos parámetros urbanísticos y edificatorios.
- **Retiro lateral:** Afectación del espacio en el área privada del predio; separa la edificación de los linderos del predio donde éste se ubica.
- **Retiro posterior:** Separación entre el lindero posterior o fondo del lote y la línea de edificación posterior, la extensión será la determinada en los parámetros urbanísticos y edificatorios.

Coefficiente de ocupación del suelo: Es la relación entre la superficie de implantación de la edificación y el área del lote, se expresa en términos porcentuales.

Coefficiente de utilización del suelo: Vincula la superficie total de la construcción de la edificación con el área total del predio, se expresa en porcentajes.

Respecto a los usos del suelo, estos se establecen como determinantes del plan y su asignación resulta en la expresión física de las actividades humanas, a las cuales se les proporciona características particulares. Al considerar al suelo urbano como recurso destinado a la urbanización, la asignación de usos de suelo resulta fundamental para integrar y estructurar la ciudad de forma ordenada.

Los usos de suelo no solo deben ser distribuidos en el territorio de forma íntegra y ordenada, también su comportamiento debe ser regulado y monitoreado en función de políticas y objetivos de distribución de usos, como lo indica Flores Juca & Mora Arias (2016):

- Lograr una adecuada distribución de actividades en el espacio urbano, de manera que, entre ellas se establezcan relaciones óptimas al tiempo que disminuyan las demandas de transporte y homogenicen las oportunidades de acceso a los diferentes puntos de la ciudad.

- Favorecer un crecimiento compacto de la ciudad a fin de eliminar los problemas de naturaleza intersticial que presenta el tejido urbano y optimice al máximo la infraestructura y equipamiento existentes.
- Disminuir la dependencia hacia las áreas urbanas, transformando los sectores contiguos en áreas más eficientes.
- Introducir la localización de las actividades ofreciendo espacios alternativos que permitan maximizar los beneficios ligados o vinculados a la generación de rentas del suelo, e incidan en menor grado en la localización de los distintos usos y en consecuencia sean igualmente menores los desplazamientos forzados.

De este modo, la asignación de usos de suelo se realiza a los sectores de planeamiento (GAD Municipal de Cuenca, 2003) y por grupos clasificados en:

- **Principales:** Representan una actividad principal, asignada a un determinado sector de planeamiento, siendo el que le da un carácter.
- **Complementarios:** Son necesarios para el normal funcionamiento de las actividades principales asignadas al sector de planeamiento.
- **Compatibles:** Aquellos que generan impactos ambientales que no afectan de modo sustancial al desarrollo de los usos principales y complementarios y que, en algunos casos, generan impactos positivos.

La ordenanza vigente en la ciudad de Cuenca diferencia el suelo urbano, suelo rural, así como el área de influencia inmediata con sus correspondientes corredores de crecimiento consolidado y en proceso de consolidación, núcleos de población y sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población

Si bien se establecen determinantes específicas de uso y ocupación del suelo para el área urbana, no ocurre lo mismo con el área de influencia inmediata y el área rural. Las características que se imponen en estas áreas son generales y no demuestran una planificación a detalle y, por ende, tampoco un arduo control.

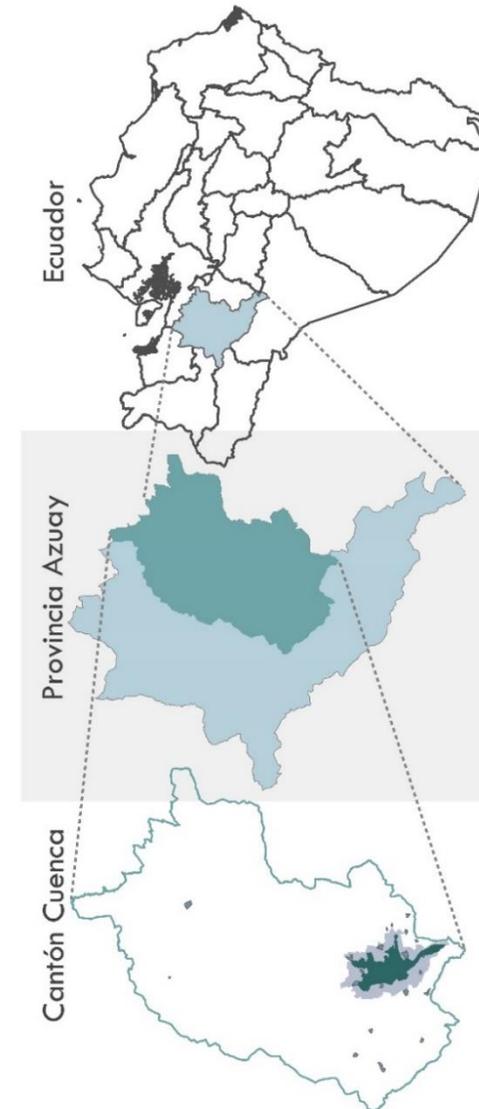
c. Breve análisis histórico de la planificación y el crecimiento de Cuenca

La ciudad de Cuenca, en su estructura urbana, es el resultado de un crecimiento regido por diferentes Planes de Ordenamiento Urbano realizados a lo largo de su historia como ciudad planificada. Es por ello que se realiza un análisis histórico breve de la planificación, con especial atención a los instrumentos de planificación vigentes para el periodo de estudio.

Por consiguiente, se analiza brevemente el Anteproyecto del Plan Regulador, 1947; Ordenanza y el Reglamento del Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cuenca, 1971; Plan de Desarrollo Urbano del Área metropolitana de Cuenca, 1982; en 1998 se elabora el Plan de Ordenamiento del cantón que conlleva una ordenanza que lo sanciona, la misma que fue reformada, actualizada y complementada en el año 2003, vigente hasta la actualidad; y, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial actualización 2015.

La ciudad de Cuenca se sitúa en el sur del Ecuador, es la capital del Azuay, y la cabecera del Cantón del mismo nombre, está conformada por 15 parroquias urbanas y 21 parroquias rurales, con una población de 331 888 habitantes según el último censo nacional del 2010.

Figura 3. Ubicación de la ciudad de Cuenca en el contexto de Ecuador.

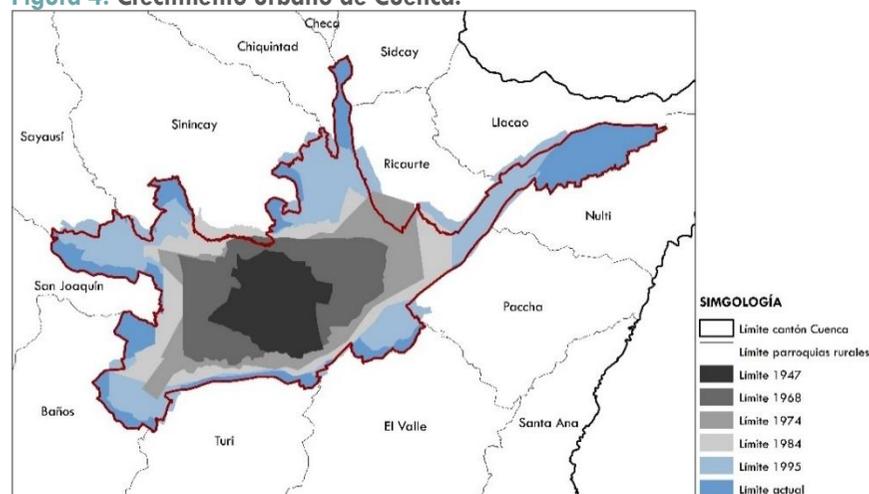


Fuente: Elaboración propia, basada en información del GAD Municipal de Cuenca.

Cuenca es considerada la tercera ciudad más importante del país, declarada como Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1999 debido al valor de su Centro Histórico. En el año 2015 fue declarada como una ciudad intermedia por Organización de Naciones Unidas, al adaptarse a esos criterios (Serrano, 2016).

La planificación de la ciudad muestra cómo ha crecido tanto física como poblacionalmente, situación que ha provocado la ampliación del límite urbano con el paso de los años (Figura 4); todo esto se detalla en el análisis de cada uno de los planes.

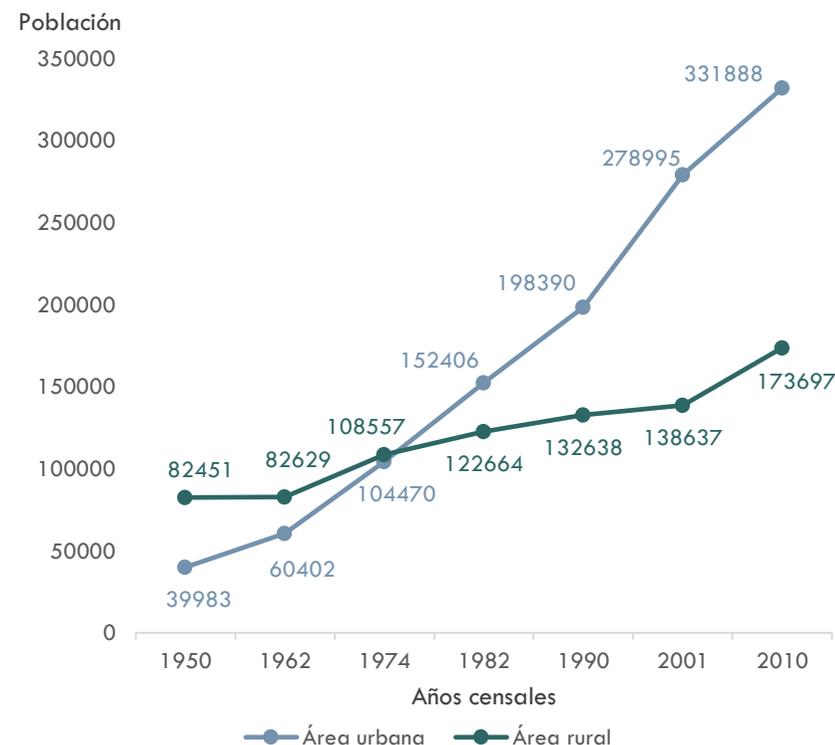
Figura 4. Crecimiento urbano de Cuenca.



Fuente: Elaboración propia, basada en información del GAD Municipal de Cuenca.

La expansión de la ciudad hacia zonas rurales ha sido tendencia desde hace algunos años a pesar de la existencia de lotes vacantes en el área urbana, según datos censales de población y vivienda se muestra un crecimiento poblacional indudable en el área urbana y a menor escala en las zonas rurales.

Figura 5. Crecimiento población según los censos de población: 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001, 2010 del área urbana y rural del cantón Cuenca.



Fuente: Elaboración propia basada en INEC (2001), INEC (2010).

Plan Regulador para la ciudad de Cuenca, 1947

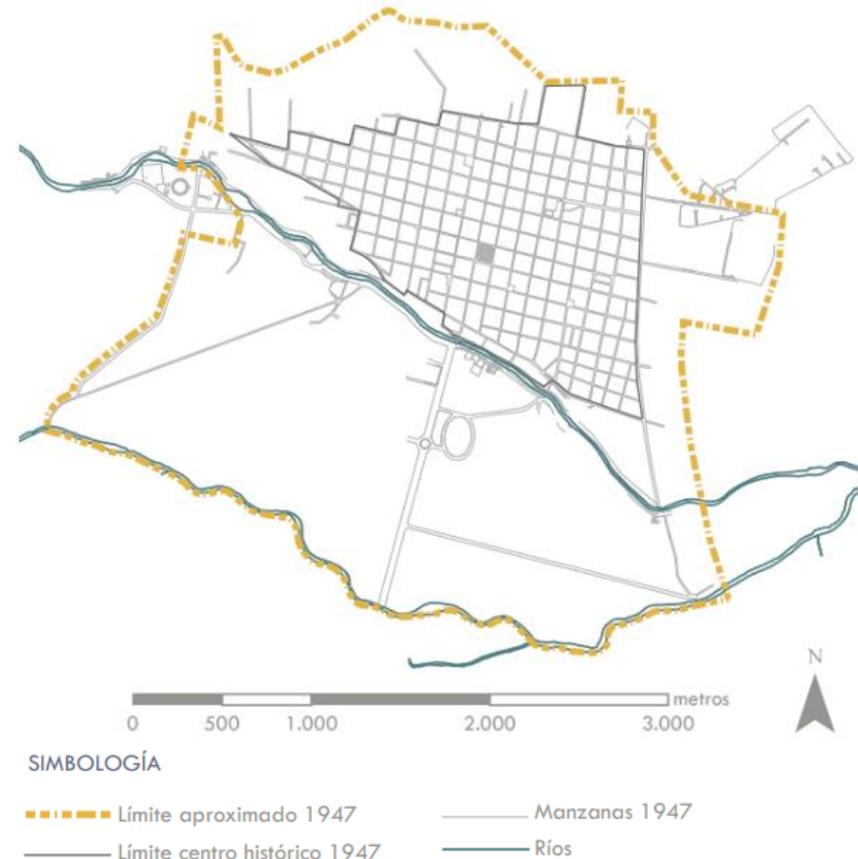
Ante la preocupación de la Administración Municipal de un posible crecimiento desordenado de la ciudad, en 1947 (Mapa 1), el arquitecto Gilberto Gatto Sobral realiza el anteproyecto del Plan Regulador para la ciudad de Cuenca (Mapa 2).

Este plan, con una proyección a 50 años, se basó en postulados de la arquitectura moderna y ciudad jardín: grandes lotes con viviendas aisladas asentadas en un trazado radial de manzanas alargadas. En la propuesta se mantiene la traza colonial y se dirige el crecimiento hacia El Ejido; esto definido en tres grandes zonas en la ciudad: urbana, no urbana e industrial.

Se propone que en 50 años la población pase de 57 000 habitantes en el año 1950 a 150 000 habitantes en un área de 2308 ha, en el año 2000 (Albornoz, 2008).

Además, para ordenar el crecimiento se definen nuevos ejes principales, vías secundarias, puntos de intersección y rotondas que coadyuvan a delimitar la nueva traza concéntrica que prioriza la circulación vehicular y de transporte público, así como la localización de la estación de ferrocarril en la Av. Solano cerca de los tres puentes y el aeropuerto al este de la ciudad.

Mapa 1. Plano de la ciudad de Cuenca 1947.



Fuente: Elaboración propia, basada en Fundación El Barranco. Planos e imágenes. Cuenca, 2008.

Se proyecta la elaboración de ordenanzas para la construcción o reconstrucción de edificios dentro del límite urbano, así como referente al cobro de impuesto a las nuevas construcciones, ampliaciones y reconstrucciones. Además, se considera inventariar el

valor de la propiedad privada, pública y el equipamiento municipal; así como establecer un orden en el ámbito económico al proponer obras a nivel de régimen municipal y privado priorizando al hombre como origen de toda organización superior.

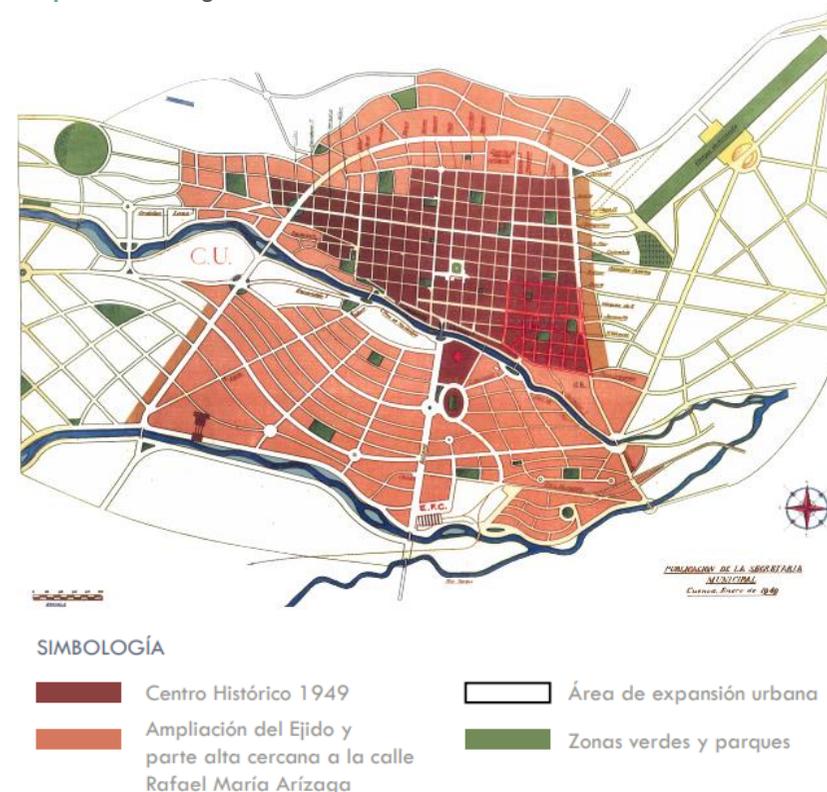
En conclusión, este plan fomentó las áreas verdes públicas con la creación de parques y amplias avenidas arboladas, así como privadas mediante la tipología de implantación de las edificaciones, que permite tener en sus retiros espacios verdes alcanzando la tipología de ciudad jardín.

Este plan plantea una densidad de 65 hab./ha para el área urbana al año 2000, estimada baja en comparación con la densidad del año 1947 de 71 hab./ha. y considerando el crecimiento de la ciudad a 50 años, resulta ser poco realista (Albornoz, 2008). Solamente en el año 1950, con el primer censo de población la densidad poblacional bruta es de 138,69 hab./ha. (Hermida et al., 2015) y en el año 2001 la ciudad contaba con 278 995 habitantes.

Además, se puede apreciar que este plan no pudo ser aplicado íntegramente debido a su estricta funcionalidad que difería de la organización urbana de la época (Mapa 1). Tampoco se establecieron características de uso y ocupación de suelo para las nuevas edificaciones.

La ausencia de un diagnóstico técnico previo a la realización del plan desembocó en connotaciones teóricas alejadas de la realidad de la Ciudad.

Mapa 2. Plan Regulador de la ciudad de Cuenca. 1949

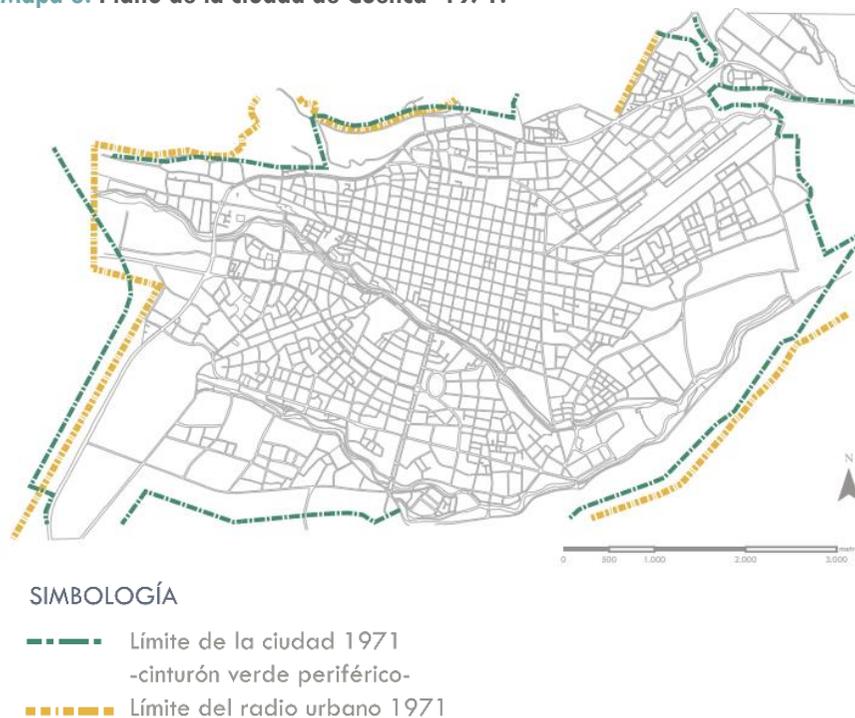


Fuente: Elaboración propia, basada en Fundación El Barranco. Planos e imágenes. Cuenca, 2008.

Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cuenca, 1971

Este Plan elaborado por el Arq. Hugo Castillo se enfrenta a una ciudad en crecimiento y, al contrario del plan anterior este se adapta a la realidad con el fin de lograr el progreso de la ciudad, aunque sin realizar un estudio de su situación actual.

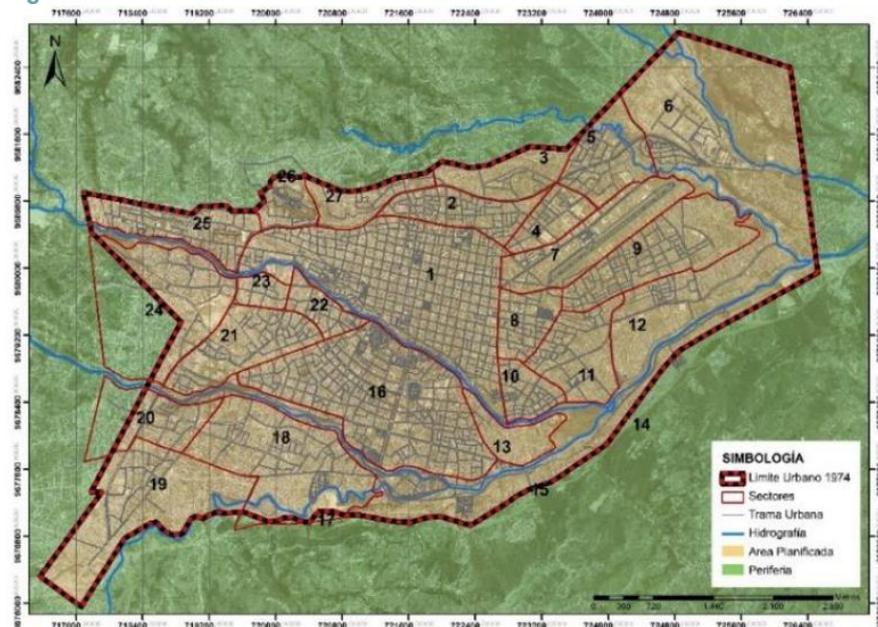
Mapa 3. Plano de la ciudad de Cuenca- 1971.



Fuente: Elaboración propia basada en Fundación El Barranco. Planos e imágenes. Cuenca, 2008.

Con base en la aplicación de criterios sobre zonificación, dimensionamiento, densidades y otros aspectos dota por primera vez un conjunto de normas para uso y características de ocupación del suelo, fraccionamiento y vialidad. Se establecen dos áreas: la planificada, que regula todo lo relacionado al área urbana; la periférica, que se guía mediante un plan especial incluyendo el área rural. La ciudad se divide en 27 sectores como muestra la Figura 6.

Figura 6. Plano de sectores de la ciudad de Cuenca- 1971.



Fuente: Barrera, J., Cabrera, L., Guerrero, L., Lazo, H., Pérez, I. (2008). Cuenca Urbana. Tesis. Universidad de Cuenca.

Los lineamientos considerados fueron:

- Jerarquización de las vías: base del actual sistema vial.
- Descentralización del Centro Urbano: “Centro Histórico” con usos administrativos-comerciales y viviendas aisladas en la periferia.
- Zonificación de usos de suelo (Figura 7):

Zona periférica: uso agrícola que pueden o no ser urbanizables, zonas del cinturón verde periférico que representa la separación entre las áreas urbano y rural, destinado a uso agrícola, de forestación o uso comunal y que no podrá ser utilizado.

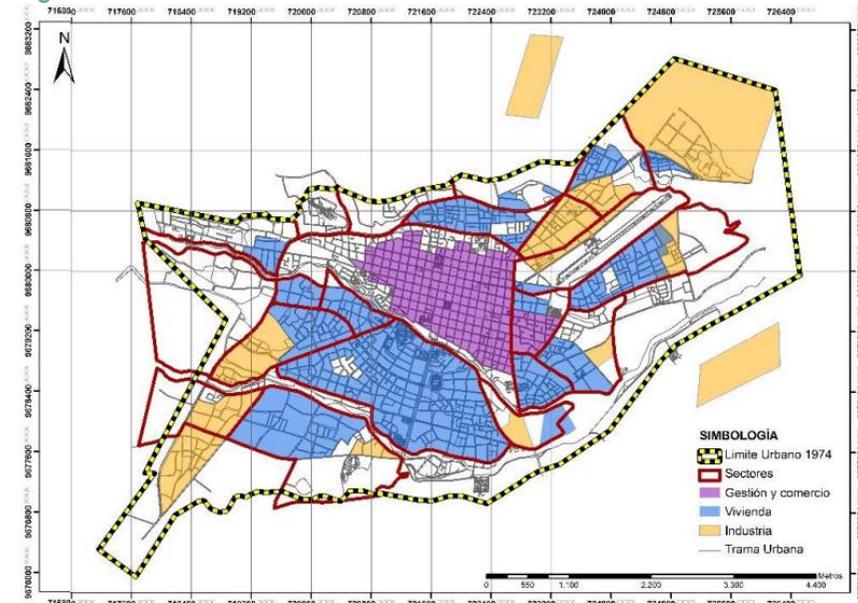
Zona urbana: zona central con uso principal la gestión, administración y comercio y, uso secundario a la vivienda; en la periferia la vivienda unifamiliar como uso principal dividido en zonas residenciales.

Además, se establecen densidades en cada una de las siguientes zonas con la finalidad de controlar los servicios públicos de infraestructura y los de equipamiento urbano:

- Centro administrativo – comercial = 300 a 400 hab./ha.
- Zonas residenciales medias = 110 a 140 hab./ha.
- Zonas residenciales económicas = 140 a 200 hab./ha.
- Zonas industriales = 50 a 150 hab./ha.

En 1974, el área bruta era 2317 ha., 104 470 habitantes y la densidad bruta 45,09 hab./ha. (Hermida et al., 2015), es decir que en 25 años la población aumentó en un 38%.

Figura 7. Plano de usos de suelo de la ciudad de Cuenca- 1971.



Fuente: Barrera, J., Cabrera, L., Guerrero, L., Lazo, H., Pérez, I. (2008). Cuenca Urbana. Tesis. Universidad de Cuenca.

En conclusión, este es el primer Plan que consideró aspectos como el medio ambiente, definiendo márgenes de protección de ríos y quebradas que hasta el momento se mantienen, así como la conservación de zonas agrícolas y forestales.

Un aspecto importante es la descentralización de los servicios urbanos al crear unidades menores: barrios y zonas, y así lograr una distribución de manera homogénea la infraestructura y los equipamientos. Respecto al sistema vial, diferente al Plan de Gatto Sobral que era muy teórico, este Plan detalla un sistema vial jerárquico que es la base del actual sistema vial.

Al contrario del Plan anterior en el que la segregación social era evidente, este Plan establece normas que regulan el fraccionamiento del suelo tomando en cuenta las características de los distintos sectores de la ciudad y proponiendo diferentes tipologías de edificación en cada zona. Además, localiza la industria en una zona alejada de la ciudad para reducir su impacto en la población; ubicación que se conserva hasta la actualidad.

A pesar de que este Plan, al igual que el anterior, no realizó un análisis técnico de la situación actual, éste se acerca más a la realidad de social y económica de Cuenca.

Plan de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Cuenca, 1982

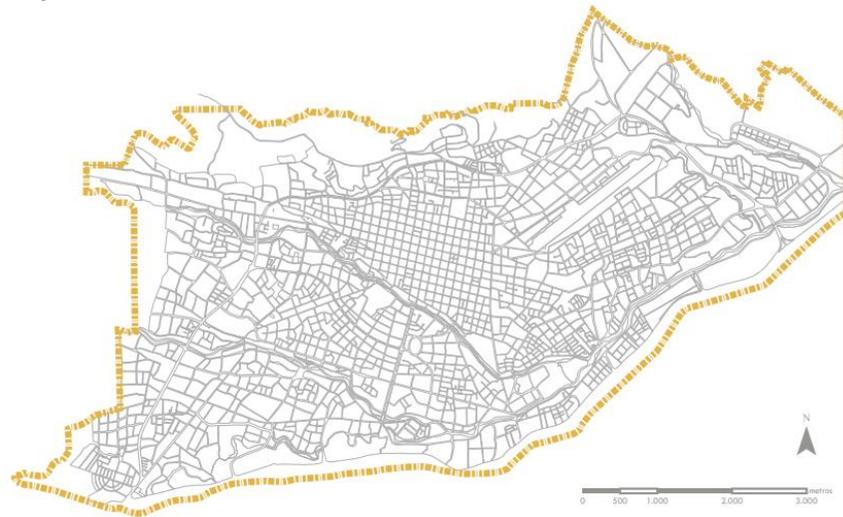
La elaboración del plan de 1982 se dio ante un crecimiento con graves problemas urbanos: concentración y dispersión concomitantes en el área urbana, la población llegada del campo a la ciudad, el déficit de servicios públicos como energía, alcantarillado y agua, así como la imposibilidad de ejercer control efectivo sobre el transporte, la carencia de vivienda y la falta de equipamientos adecuados de educación, salud, cultura, recreación, etc.

Con horizonte al año 2000, una población proyectada de 35 000 habitantes y 27 000 ha. (Albornoz, 2008), por primera vez, se ordena el territorio rural adyacente al perímetro urbano. La firma consultora encargada fue CONSULPLAN que contó con un equipo multidisciplinario.

Para la elaboración del plan se realiza un amplio diagnóstico con un análisis físico, social y económico. En 1982, el área bruta era de 3900 ha. (Flores Juca & Mora Arias, 2016) mostrando un crecimiento en el área urbana de 1583 hectáreas aproximadamente en un periodo de 8 años, este crecimiento en área

no es proporcional a la densidad poblacional que es de 39 hab./ha., menor a la del año 1972.

Mapa 4. Plano de la ciudad de Cuenca- 1982.



SIMBOLOGÍA

— Límite de la ciudad 1982

□ Manzanas 1982

Fuente: Elaboración propia, basada en Fundación El Barranco. Planos e imágenes. Cuenca, 2008.

Este plan pretende orientar el crecimiento de la ciudad bajo los siguientes lineamientos:

- Ocupación del suelo vacante dentro del área consolidada
- Descentralización del Centro Histórico mediante la ocupación de anillos periféricos inmediatos al área urbana consolidada.

- Ocupación y reforzamiento de nuevos centros urbanos.
- Protección de los márgenes de los ríos.
- Control del crecimiento sobre corredores y suelos agrícolas.

El territorio se divide en:

- Área urbana
- Área Metropolitana:

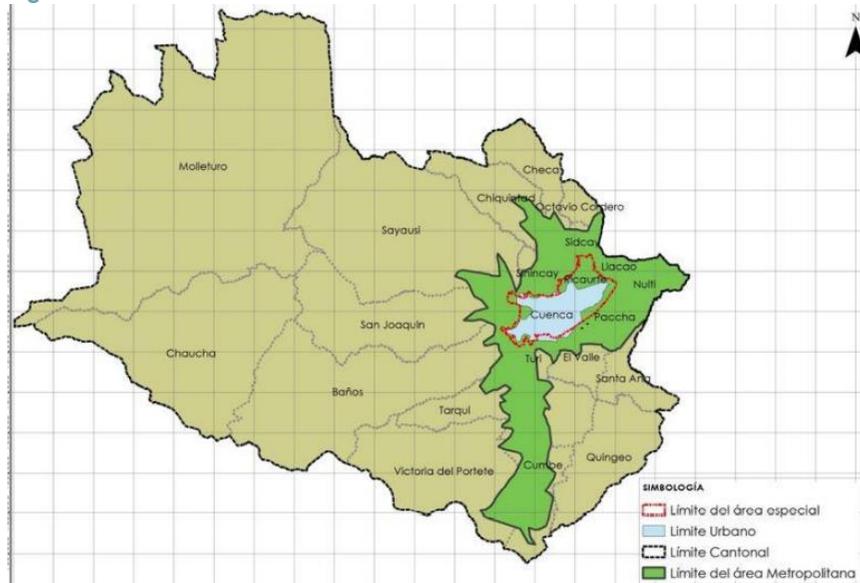
Área periférica: Territorios de las parroquias rurales del área metropolitana.

Área de actuación especial: Aquella que se encuentra directamente afectada por el proceso de crecimiento físico de la ciudad de Cuenca (Figura 8).

Adicional, se asignaron características de uso y ocupación del suelo con atención en el crecimiento compacto de la ciudad, control de áreas agrícolas y protección del medio ambiente ciudad (Figura 9). Se realizó un inventario exhaustivo del patrimonio arquitectónico y se delimitó el área de 224 hectáreas pertenecientes al Centro Histórico como área de actuación especial.

Este Plan también incluye una propuesta de estructura institucional indispensable para que el Municipio de Cuenca cumpla su papel en la gestión y administración del desarrollo urbano.

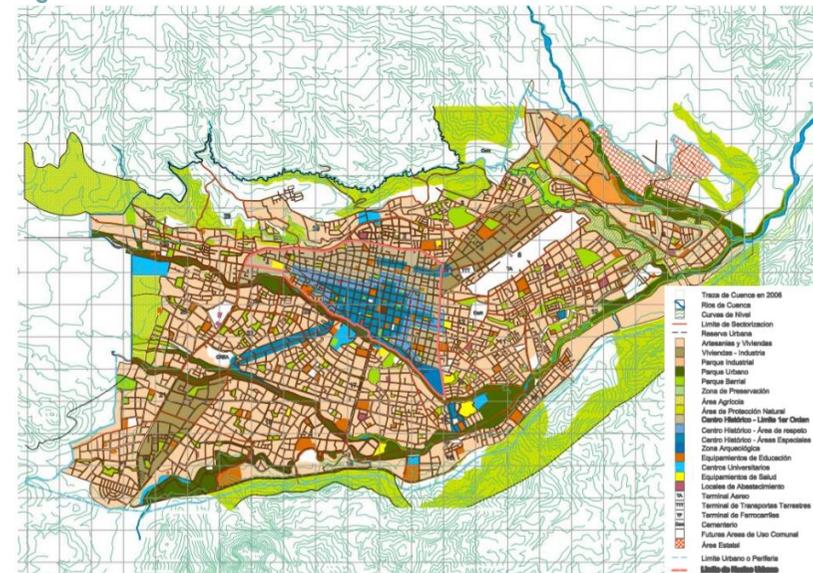
Figura 8. Plano de Cuenca- 1982.



Fuente: Barrera, J., Cabrera, L. Guerrero, L., Lazo H., Pérez, I. (2008). Cuenca Urbana. Tesis. Universidad de Cuenca.

Respecto al sistema vial, se establece un trazado que se acopla a la topografía de la ciudad determinando los diseños horizontales, verticales y sección en función de la jerarquía.

Figura 9. Plano de usos de la ciudad de Cuenca- 1982.



Fuente: Barrera, J., Cabrera, L. Guerrero, L., Lazo H., Pérez, I. (2008). Cuenca Urbana. Tesis. Universidad de Cuenca.

En conclusión, como parte de la propuesta de este plan se detalla tamaños de lotes, frentes, densidades por sectores y distritos, también la asignación de usos para cada sector de la ciudad.

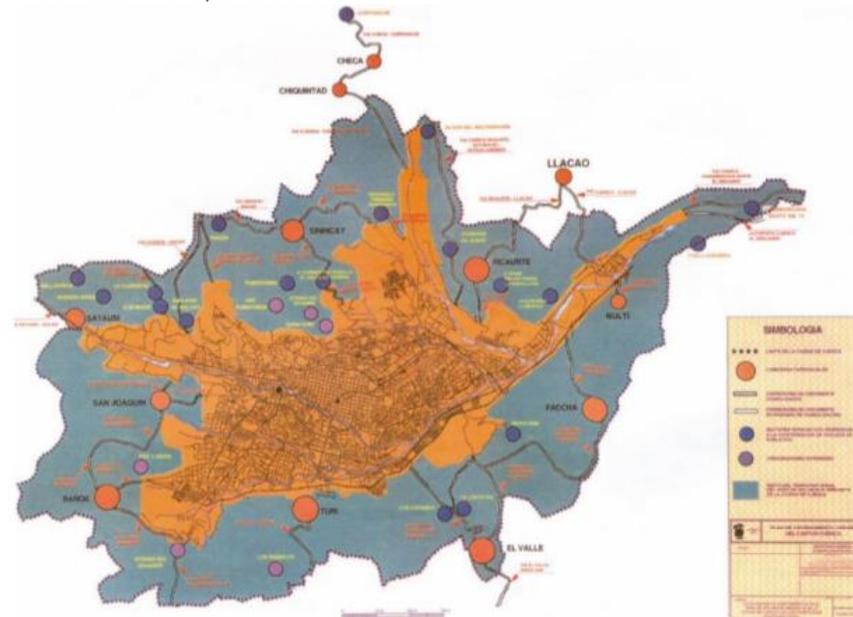
Ordenanza que Actualiza y Complementa el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cantón de Cuenca, 1998-2000

La ordenanza a través de normas indica como se debe construir la ciudad y el resto del Cantón con base al Plan de Ordenamiento Territorial, preservar el medio ambiente, la imagen urbana y sobre todo las condiciones de habitabilidad. Establece el límite urbano y se aplica en las áreas: urbanas, influencia inmediata, resto del territorio rural cantonal (entre el límite del Área de Inmediata y del Cantón).

Las áreas urbanas se dividen en 105 sectores de planeamiento entendidos como unidades geográficas y urbanísticas que incluyen predios con características físico-espaciales homogéneas a las que se les asignarán características de uso y ocupación de suelo (Figura 10).

Además, se consideran sectores especiales en los que las características de uso y ocupación son diferentes al resto del territorio, como: Centro Histórico, sectores S-24, S-14 Y N10 pertenecientes a la Universidad de Cuenca, Universidad del Azuay y a la Universidad Politécnica Salesiana. El sector E-24 pertenece a las lagunas de oxidación del sistema de alcantarillado de la ciudad y los sectores E-19 y E-26 a las instalaciones militares.

Figura 10. Plano de asentamientos en el área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca, 1996-2002.



Fuente: GAD Municipal de Cuenca, basado en Ordenanza del Cantón Cuenca 1996-2002. Elaboración: I Municipal de Cuenca, 1996.

La ordenanza identifica cinco tipos de asentamientos ubicados dentro del área de influencia inmediata y resto del territorio rural cantonal (Figura 11):

- Sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población.
- Corredores de crecimiento consolidados en torno a vías de con ejes de crecimiento no mayores a 75 metros desde el eje vial.

UCUENCA

- Corredores de crecimiento consolidados en torno a vías con ejes de crecimiento no mayores a 100 metros desde el eje vial.
- La cabecera parroquial rural Chaucha y el resto del territorio rural del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.
- El Resto del Territorio Rural del Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca.

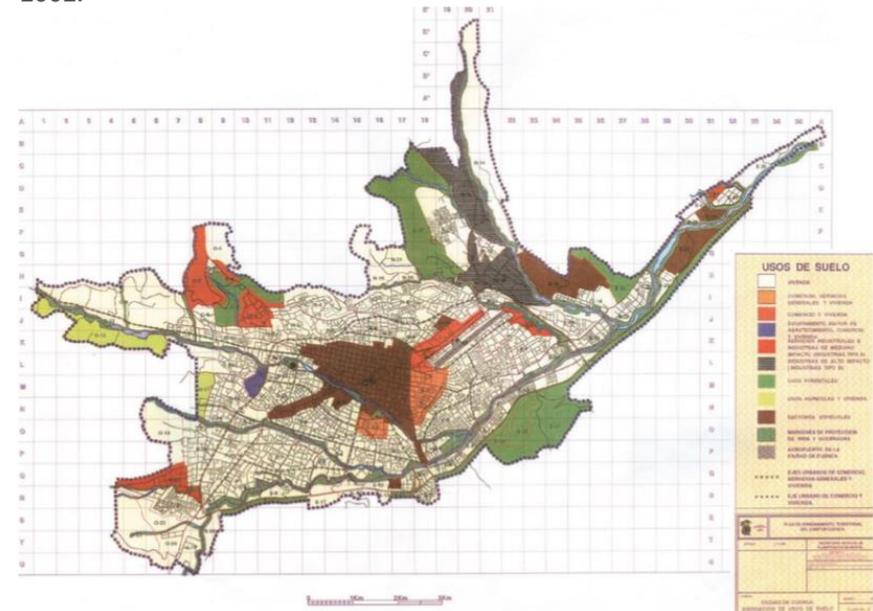
Figura 11. Clasificación de suelo en el área de influencia inmediata propuesta por la ordenanza, 1996-2002.



Fuente: GAD Municipal de Cuenca, basado en Ordenanza del Cantón Cuenca 1996-2002.

De este modo, esta ordenanza se preocupa por el uso y ocupación de suelo en las áreas periféricas al clasificar en diferentes tipos de asentamientos y establecer características de uso y ocupación para cada uno de ellos (Figura 12). Además, se pretende evitar la fragmentación no regulada del suelo y recuperar actividades agrícolas y pecuarias. Sin embargo, la periferia no cuenta con planos catastrales completos que provoca una difícil aplicación y un ineficiente control de su cumplimiento.

Figura 12. Asignación de usos de suelo propuesta por la ordenanza, 1996-2002.



Fuente: GAD Municipal de Cuenca, basado en Ordenanza del Cantón Cuenca 1996-2002.

Es así que, posterior al análisis histórico de la planificación y del crecimiento de la ciudad de Cuenca desde el año 1947 hasta el año 1998, se observó que:

- El análisis histórico demuestra la presencia del uso de instrumentos de planificación desde el año 1949, sin embargo, el ámbito de estudio en su mayoría ha sido el área urbana.
- La falta de lineamientos de gestión para el cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos de planificación se pone en evidencia con el crecimiento real de la ciudad que no ha seguido directriz alguna.
- El área periurbana de la ciudad de Cuenca no ha contado con actuaciones detalladas que dirijan y controlen su crecimiento, además de información catastral completa.
- Los Planes han sido actualizados continuamente, situación que no ocurre con las ordenanzas que complementan su actuación en el territorio, esto ha ocasionado una débil aplicabilidad de las normas que de manera indirecta resultan en una expansión irregular y descontrolada de la ciudad.

1.2.4 Expansión urbana

La expansión urbana en ciertos casos es contraproducente al desarrollo sostenible de algunas ciudades, un claro ejemplo de ello es el crecimiento de China, el mismo que amenaza la calidad ambiental y la sostenibilidad socioeconómica, puesto que es evidente la contaminación del aire con consecuencias, entre otras, en la salud de su población (Li & Li, 2019). Además, este crecimiento desmesurado provoca la pérdida de tierras para el cultivo que evidencia la constante presión para la ocupación de tierras, todo representa un desafío para el gobierno y el mercado del suelo (Fan & Zhou, 2019).

En los países latinoamericanos, zonas tradicionalmente agrícolas y rurales resultan insertas en entramados netamente urbanos debido al crecimiento desmedido, irregular y sin planificación de la ciudad. (Méndez, M., Ramírez, L., Alzate, 2005).

Existen diversas maneras de abordar la expansión urbana lo que hace necesaria la construcción de una matriz que especifique autor, definición y una interpretación en busca de los elementos que la componen y que aporten en el desarrollo de la presente tesis.

Tabla 2. Definiciones de expansión urbana según diversos autores.

AUTOR	DEFINICIÓN	INTERPRETACIÓN
(Johnson, 2001)	La expansión urbana puede definirse como un desarrollo urbano con viviendas de baja densidad , tanto residenciales como comerciales, uso de suelo segregado , alto nivel de uso de automóviles combinado con la falta de transporte público , que tiene una gran demanda de suelo .	El autor refiere a la expansión urbana como un suceso que consume suelo urbano y que presenta deficiencias sobre equidad social, densidades, y transporte urbano .
(Bhatta, 2010)	La expansión urbana se refiere al desarrollo de una baja densidad urbana caracterizada por un patrón desigual de crecimiento entre un área urbana y la población urbana , lo que conduce a una utilización ineficiente de los recursos del suelo .	La expansión urbana no es consecuente con el incremento de la población urbana , lo que resulta en una utilización injustificada del suelo y sus recursos .
(Jaeger, Bertiller, Schwick, & Kienast, 2010)	La expansión urbana se caracteriza por la tasa de crecimiento en las áreas urbanas que supera la de la población urbana , que ahora se usa ampliamente para describir el proceso de expansión urbana.	
(Li & Li, 2019)	La expansión urbana que comúnmente es causada por la urbanización, el crecimiento de la población y el desarrollo económico , se ha convertido en un problema global que ha atraído la preocupación mundial en las últimas décadas.	La expansión urbana como resultado de múltiples factores que desencadenan en un problema de preocupación global .

AUTOR	DEFINICIÓN	INTERPRETACIÓN
(Viana, Oliveira, Oliveira, & Rocha, 2019)	El crecimiento urbano según el desarrollo urbano espontáneo o no planificado se denomina expansión urbana. La expansión urbana suele tener connotaciones negativas , asociadas a la generación o intensificación de complejos problemas urbanos , como la contaminación del suelo, del agua y del aire, con sus consecuentes efectos negativos e impactos en la salud humana.	La ausencia de planificación tiene consecuencias negativas como la expansión urbana que se asocia a problemas tanto urbanos como en la salud humana .
(Monkkonen, Comandon, Montejano Escamilla, & Guerra, 2018)	La expansión urbana a menudo está relacionada con estructuras espaciales socioeconómicas desiguales , especialmente en América Latina y otras regiones del mundo que se urbanizan rápidamente. Se cree que el crecimiento de nuevos barrios homogéneos de bajos ingresos perpetúa las divisiones en las sociedades y exacerba las desigualdades a través de la prestación desigual de servicios y las disparidades en las condiciones ambientales .	Las desigualdades espaciales y socioeconómicas en América Latina se perpetúan por el rápido crecimiento de barrios de bajos recursos con perjuicio en la prestación de servicios básicos y condiciones ambientales lo que resulta en una expansión urbana que genera costos y daños ambientales.

Fuente: Elaboración propia, basada en Johnson (2001) y otros.

Ante la amplia literatura sobre el tema se puede concluir que, la expansión urbana crea la necesidad de contar con suelo urbanizable con servicios básicos y transporte urbano, lo cual ejerce una creciente presión sobre las zonas rurales circundantes a las áreas urbanas con un uso ineficiente de los recursos del suelo. En este contexto, existe conflicto entre la importante función ambiental que se le otorga al ámbito rural y el crecimiento urbano, mismo que supera el aumento de la población urbana.

La expansión urbana como resultado de las deficiencias sobre equidad social, desarrollo económico, etc. consume suelo y recursos de manera injustificada debido a la ausencia de planificación. En tal sentido representa un verdadero reto para la planificación y políticas urbanas que buscan controlar y dirigir el rápido crecimiento de las ciudades sin que, en la mayoría de los casos, sea efectivo.

1.2.5 Periurbano

El crecimiento de la ciudad ha dado lugar al surgimiento de zonas periurbanas: aquellas que circundan a las ciudades y que presentan altas tasas de crecimiento y altos índices de migración. Lo periurbano responde a patrones espaciales, generalmente en forma de expansión urbana que resulta de impulsores multidimensionales y

causa impactos económicos, sociales y ecológicos multidimensionales (Artmann, Inostroza, & Fan, 2019).

Un caso específico es el caso de Shanghái, que posterior al análisis de las características espacio-temporales se concluyó que las zonas periurbanas se expandieron rápidamente debido a la creciente demanda de la población y el crecimiento económico, lo que ocasionó cambios y reestructuraciones significativas en el uso de las tierras agrícolas como resultado del papel fundamental de la planificación en la regulación del suelo (Tian, Ge, & Li, 2017).

Por tanto, el espacio periurbano puede definirse como lo intermedio entre la ciudad y el campo, como un lugar de transición entre lo urbano y lo rural; puede también referirse al área de influencia inmediata y difícilmente puede ser delimitado dados los diversos cambios en sus procesos de urbanización (Cabrera & Plaza, 2016).

Para un análisis más profundo se construye una tabla con diferentes puntos de vista según autores, además se interpreta cada definición con la finalidad de obtener un concepto que sea fundamento para el desarrollo de la temática de la presente tesis.

Tabla 3. Definiciones de periurbano según diversos autores.

AUTOR	DEFINICIÓN	INTERPRETACIÓN
(Oliveau, 2005)	El término periurbanización se utiliza para describir la urbanización en el campo , creando un área periurbana, principalmente debido a la migración de la población urbana a las zonas rurales para conseguir un mejor entorno de vida, y la migración de la población de las zonas rurales aledañas a las periurbanas .	El crecimiento de la ciudad influye en la migración de sus habitantes , ya sea de entornos urbanos a rurales o de entornos rurales a las periferias del área urbana, confluendo en la construcción de un área periurbana.
(Winarso, Hudalah, & Firman, 2015)	Las áreas periurbanas pueden verse como un escenario importante donde se llevan a cabo enfoques innovadores de planificación y gobernanza para hacer frente a la fragmentación de los paisajes espaciales e institucionales.	Las áreas periurbanas representan una verdadera oportunidad y un reto para la planificación y la gobernanza , al ser necesario que se evite el deterioro de las áreas rurales en su paisaje y uso de suelo, así como la expansión desmedida de las áreas urbanas.
(Caruso, 2005)	El área periurbana es un área adyacente a la ciudad edificada y caracterizada por una fuerte influencia de actividades urbanas, fácil acceso a mercados y equipamientos urbanos .	La relación entre una ciudad y su periurbano es funcional, caracterizada por un flujo de desplazamientos de la ciudad al periurbano y viceversa.

AUTOR	DEFINICIÓN	INTERPRETACIÓN
(Ravetz, Fertner, & Nielsen, 2013)	A pesar de la clasificación geográfica y de escala temporal se observa que el periurbano no es simplemente la franja entre la ciudad y el campo o una zona de transición, sino un nuevo tipo de territorio multifuncional que comprende varios usos del suelo.	El periurbano funciona no sólo como un área entre lo urbano y rural sino como un nuevo territorio con dinámicas diferentes a las áreas aledañas.
(Webster, 2002)	El desarrollo de asentamientos para proporcionar opciones de vivienda asequibles para las personas que anteriormente se quedaron en la ciudad es una forma en que crece la zona periurbana, mientras que, por otro lado, el desarrollo periurbano puede ocurrir mediante la adopción de un carácter más urbano por parte de los asentamientos rurales debido a su mayor conectividad con las zonas urbanas.	Los altos costos de vivienda en el área urbana promueven el traslado de la población al área periurbana en busca de viviendas accesibles , así como las personas del área rural se trasladan a esta área por su cercanía al área urbana.
(Timms, 2006)	En el desarrollo del paisaje del periurbano, las tierras de cultivo generalmente se reasignan a usos como vivienda, actividades comerciales e industriales , así como otras infraestructuras como caminos e instalaciones para recreación y saneamiento.	La ocupación del área periurbana promueve la pérdida de tierras de cultivo que serán reemplazadas por nuevos usos urbanos y, que por el crecimiento de la ciudad la demandas de suelo irá en aumento.
(CEMAT, 2007)	La definición de periurbano sugiere que se trata de una zona de transición entre lo que se considera estrictamente rural a lo que se considera completamente urbano.	El área periurbana resulta de la alta presión que acompaña al crecimiento urbano.

Fuente: Elaboración propia, basada en Oliveau (2005) y otros.

Posterior a analizar los conceptos se establece que el suelo periurbano además de ser el área comprendida entre un suelo estrictamente rural y un suelo de características urbanas, es el espacio que contiene habitantes que migran de áreas urbanas y rurales en busca de viviendas asequibles y un mejor entorno de vida, esto sin considerar el cambio de uso de suelo, la afección al paisaje natural de la periferia, el tiempo de desplazamiento hacia el área urbana, implementación de servicios básicos, etc.

Además, el rápido crecimiento de la ciudad hacia el área periurbana, ha provocado la presencia de conflictos como: fragmentación social, ruptura de lazos comunitarios y adopción de una nueva cultura que discontinúa poco a poco las prácticas comunitarias y participativas propias del área rural: minga, agricultura familiar, lazos basados en la solidaridad y en la cooperación.

1.3 Gestión Urbana

La palabra gestión proviene directamente de “gestio-onis”: acción de llevar a cabo. Gestionar refiere a la acción integral que involucra el proceso de trabajo y la organización que permitirá el cumplimiento de los objetivos institucionales. También, implica el conjunto de procesos y resultados previo a la toma de decisiones (Hurgo, 2003).

En este contexto, se aborda el tema de la gestión urbana que va de la mano con la política pública, misma que trata de todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye, 2008). En efecto, las políticas públicas se remiten a las acciones que dirigen los gobiernos para la solución de problemas propios de una colectividad por lo que son consideradas como, “El conjunto de objetivos, decisiones y acciones para tratar temas puntuales que los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Saez, 1997, p. 281).

El autor Ortegón (2008), define a la gestión urbana como el conjunto de acciones cuyos responsables son los entes gubernamentales, los cuales cuentan con capacidad para cumplir con propuestas que, por lo general son de carácter político; todo ello caracterizado por la racionalidad, la coordinación y el consenso.

La política de la gestión debe ser una estrategia para resolver la crisis urbana mediante la planificación de una nueva ciudad en conjunto con una alternativa de administración. Es importante partir de la concepción de una ciudad diferente que respete las identidades culturales, sociales, históricas y ambientales (Carrión M., 2012).

En la actualidad, la gestión urbana se ha ido modificando sustancialmente al abarcar problemas del desarrollo urbano y territorial; esto requiere de la adopción de una nueva cultura, basada en una visión transversal de lo que se espera de un territorio y al mismo tiempo de una política capaz de llevarlo a la práctica.

Al estar la gestión urbana enlazada con la planificación territorial Mendez Casariego & Pasacale Medina (2014) afirman que ésta es una dimensión clave para alcanzar una administración pública, misma que involucra dimensiones como: gobernabilidad, la participación y la ciudadanía; dentro de ellas está la gobernanza que implica la gestión de lo público. Los gobiernos locales son aquellos que se encargan de regular, localizar y reestructurar el territorio, vivienda, transporte, equipamiento e infraestructura (Carrión M., 2012).

En este contexto se genera la noción de gobernanza (De Mattos, 2010), que hace referencia a la gobernabilidad de las ciudades para ejecutar políticas públicas y acciones colectivas con el fin de resolver problemas y desarrollar un territorio metropolitano. No corresponde solamente a la solución de problemas urbanos, como transporte o vivienda, sino también a la promoción del desarrollo socioeconómico orientado hacia el futuro y el crecimiento.

La gestión urbana implica directamente el tipo de gobernabilidad, esta se define como la capacidad que tienen los gobiernos para implementar instrumentos y ordenamientos, a manera de herramientas y mecanismos para que las ciudades sean gobernables. Así también la forma de planificación enfocada a resolver las necesidades de la población y fomentar la cohesión social, aportando a reducir las brechas de desigualdad social.

Es necesario mencionar que una adecuada gestión urbana está reconocida en la Carta Magna que en su Art. 275 indica que, “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución”. Ello da a conocer que la planificación urbana debe partir de la equidad social y territorial, y esto implica partir desde las verdaderas necesidades de la comunidad, en el caso de la ciudad de Cuenca un

tema interesante sería el problema de la densidad poblacional y el débil acceso a una vivienda digna para la población, a pesar que este derecho está contemplado en la Carta Magna.

Así también el rol que cumplen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como lo indica el Art. 276 numeral 6, expone: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socio culturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”.

1.3.1 Gestión urbana aplicada en Cuenca

La gestión urbana en la ciudad de Cuenca, según lo indican Cabrera y Plaza (2016), presenta limitaciones puesto que la ciudad se enfrenta a problemas relacionados a su crecimiento desordenado: asentamientos no planificados en áreas periféricas. Ello expresa la debilidad en la aplicación de las leyes y normativas en cuanto a la ocupación del área periférica debido a que no se cuenta con los requisitos mínimos legales en cuanto a características de uso y ocupación del suelo. Esto coloca a la población en una situación de riesgo.

En tal sentido, es importante mencionar que dentro de la gestión urbana están la gestión política y la gestión técnica. La

primera refiere al conjunto de dimensiones que permite la administración de lo público, ello directamente a la obligación del gobernante a rendir cuentas apoyado por la administración y las organizaciones públicas, de manera que la sociedad y la ciudadanía en general conozcan a cabalidad el destino del presupuesto. La segunda se define como: la búsqueda de una mayor eficacia, mediante el uso de una serie de métodos enfocados en lograr mejores resultados. Lo técnico implica el conjunto de medios para alcanzar un ideal normativo apegado a un comportamiento racional (E. Rodríguez, 2019).

La gestión técnica en la ciudad de Cuenca en el periodo de estudio de esta investigación está relacionada con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2015 y, la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, 2003, en conjunto con el GAD Municipal como ente de gestión política, al cual le compete la ejecución de lo estipulado en los instrumentos legales y, además, regular y ejercer el uso y la ocupación del suelo del territorio urbano y rural, es decir, la planificación y el ordenamiento territorial.

Es importante citar a la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1971 en sus artículos 146 y 163 en materia de planeamiento, urbanismo y servicios públicos que señala como competencia de la

administración municipal: i) formular los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; ii) elaborar y aprobar proyectos de urbanización; iii) proceder a la zonificación; iv) en ellas está implícito el estudio del crecimiento de las zonas de expansión y con ello llevar un mejor control en el uso del suelo, así también se aborda la importancia de cumplir con el ordenamiento urbanístico, el tipo de construcción de edificios y la clase de materiales que deben emplearse.

Otro de los temas sobre la gestión urbana, es la articulación naturaleza-urbanización, los mismos que se contemplan en el PDOT, 2015 con la asignación de categorías de ordenación como: conservación, conservación activa, recuperación, producción y expansión. Además, se reitera el interés de conservar los espacios verdes dentro de la ciudad, en las cuales, los planes cuentan con un porcentaje de áreas mínimas, espacios verdes y regulaciones que frenen la deforestación (Contreras-Escandon, Albarración, & Cordero, 2020).

Sin embargo, se puede acotar que la normativa actual no se ha actualizado en aproximadamente 19 años, y que es necesario reevaluar la situación actual con aciertos y deficiencias en la planificación. Además, es necesario implementar un plan de gestión que vaya acorde a una planificación actualizada, de modo que se

cuenta con las herramientas necesarias para enfrentar los retos del crecimiento de Cuenca.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) vigente desde el año 2016, que mediante herramientas de gestión del suelo como las “Unidades de Actuación Urbanística (UAU)” las cuales facilitan la transformación del territorio mediante un único proceso de habilitación, considerando el territorio como una unidad, más allá de la visión de lote individual.

De esta manera, se aboga por un uso racional del suelo que garantice un beneficio colectivo, mediante la asociación de propietarios para un diseño unificado. Esta herramienta es clave, dado que permitiría tanto la reestructuración de la trama vial, como la redistribución de áreas para la dotación de servicios y equipamientos, espacio público y áreas verdes (Ortiz, 2019).

En el caso concreto de Cuenca, el desarrollo urbano, los cambios socioeconómicos, y el crecimiento poblacional son los principales factores a ser considerados dentro de una gestión urbana puesto que también está implícito la conservación del patrimonio. El crecimiento de la ciudad que se vio incrementado a partir de la década del 50, incrementó la demanda de vivienda para la población, la misma que para ese entonces se ubicó en los bordes

del actual centro histórico, en la actualidad la población comienza a asentarse en las afueras (UNESCO, 2015).

La ciudad de Cuenca por el tamaño de su población se denominó como ciudad intermedia, así también se ha proyectado que su crecimiento será regional, ello también por la influencia de otras localidades, por ello es importante mantener esa particularidad, a través del fortalecimiento de ciertas estructuras urbanas. Se necesita con suma urgencia de instrumentos para que Cuenca sea planificada según las necesidades de una ciudad intermedia, partiendo de estas características, las estrategias a implementar deben complementarse unas a otras (Galarza, 2019).

Ser una ciudad intermedia es una fortaleza, sin embargo, esto puede verse afectado si no se cuenta con una adecuada planificación; por ello, se requiere de una adecuada gobernanza, a la falta de que todavía no se han ejecutado acciones necesarias y planificadas para fortalecer su eje de desarrollo regional a la par con el crecimiento demográfico para satisfacer necesidades como: transporte, vivienda, infraestructura, servicios de salud, educación, el uso del espacio público, etc.

El Plan de Ordenamiento Territorial no ha tomado en cuenta la dinámica que caracteriza a la ciudad, ni la influencia que esta

cuenta con toda la región y con ella las nuevas necesidades de la población futura puesto que este instrumento de planificación en muchas ocasiones no se cumple a cabalidad, es importante dar a conocer que entidades como el MIDUVI y Planifica Ecuador no han tomado en cuenta esta realidad para implementar una nueva infraestructura de servicios que satisfagan a la población (Galarza, 2019).

Considerando las nuevas necesidades por el crecimiento de la ciudad de Cuenca con base en Constitución de 2008 y Plan Nacional del Buen Vivir, se aprueba la Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), este instrumento tuvo la finalidad de ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas del desarrollo respecto de los asentamientos humanos; las actividades económico-productivas; y, el manejo de los recursos naturales, ello según las necesidades territoriales a largo plazo. El PDOT sentó las bases para el territorio urbano y rural para el plan urbano y sectorial.

Además, es necesario mencionar que, con la promulgación de la LOOTUGS, la principal norma jurídica urbana del Ecuador, se instituye una nueva articulación de la normativa local para el ordenamiento territorial. La LOOTUGS contiene instrumentos de

planeamiento e instrumentos de gestión de suelo para gestionar el territorio.

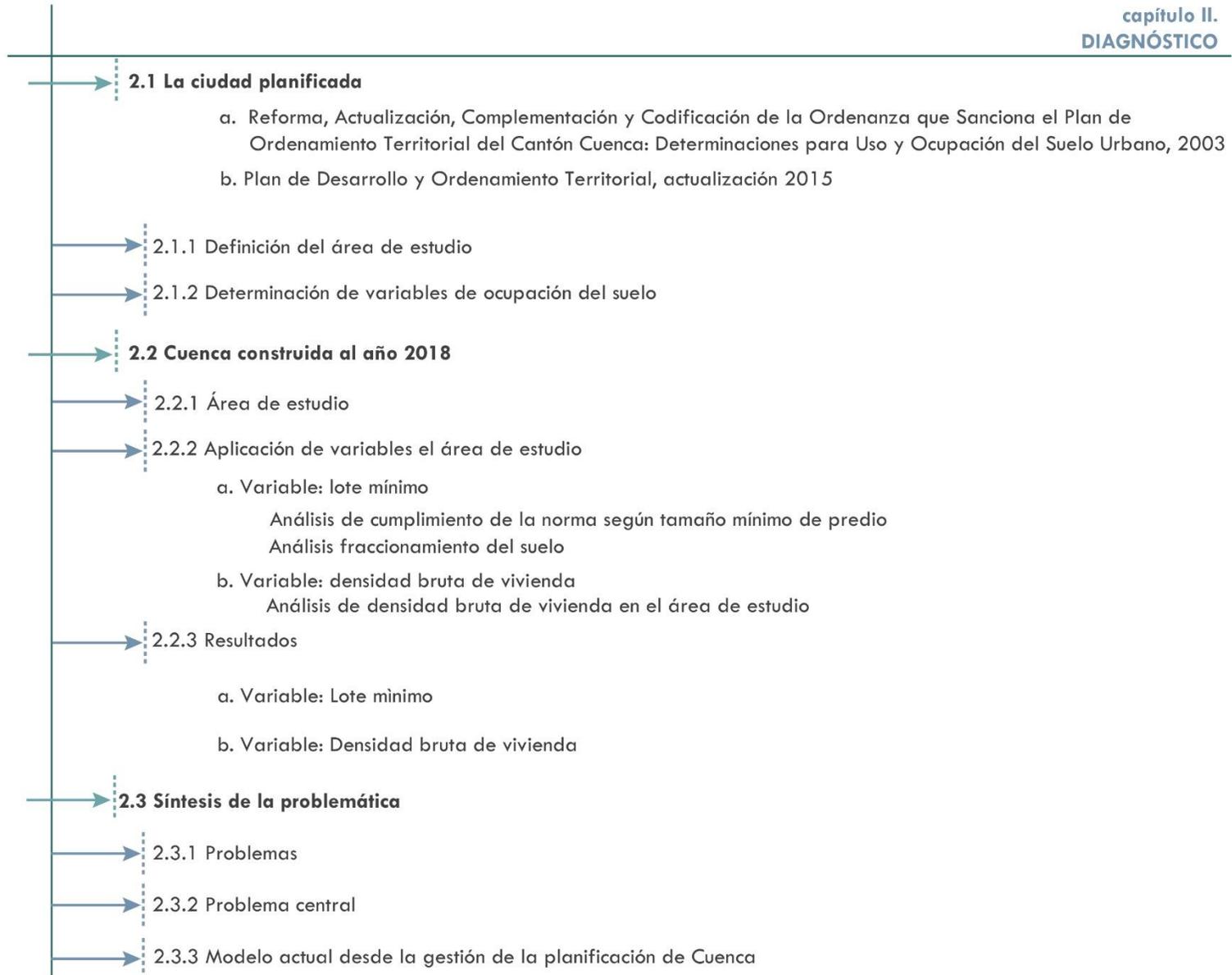
Es decir, los PDOT deben contener un Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) con componentes estructurante y urbanístico. El PUGS como componente integral y fundamental del PDOT permite a los GAD Municipales establecer mecanismos y normativas apegadas a la ley, para que el ordenamiento territorial sea funcional al desarrollo del cantón, como base para mejorar la calidad de vida de la población.

Ante lo expuesto, no cabe duda del imperante rol de los GAD Municipales en el ordenamiento urbano y del territorio y, por ende, de la necesidad de actualizar el uso y ocupación del suelo con base en instrumentos de planificación actualizados, debido a que los instrumentos existentes son obsoletos y no permiten a los GAD Municipales tener un panorama real y ser eficientes en el manejo y gestión del suelo del cantón.



CAPÍTULO II

diagnóstico- CASO DE ESTUDIO



La presente investigación se desarrolla como una comparación de instrumentos de planificación y el crecimiento real de Cuenca entre los años 2003 y 2018.

Posterior al estudio teórico del primer capítulo, se considera que la expansión urbana es el resultado de inequidades sociales, desigualdades socioeconómicas, entre otros factores; esto sumado a la ausencia de una planificación eficiente desemboca en un consumo injustificado del suelo y sus recursos.

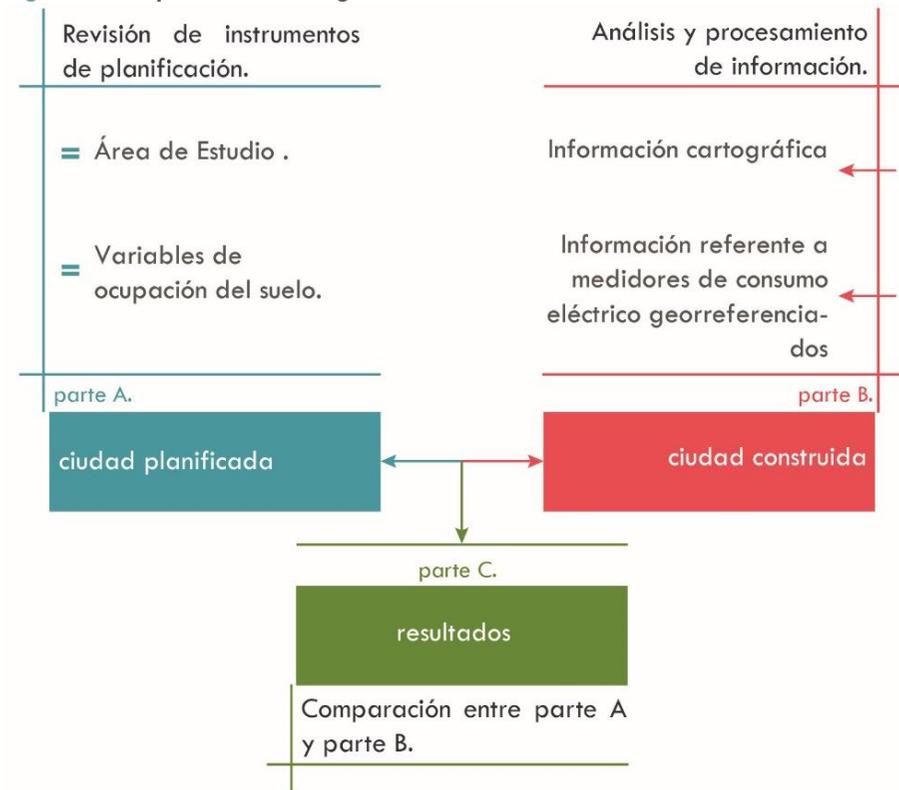
En este contexto, el análisis teórico de la planificación y el crecimiento urbano de Cuenca demuestra que los planes han resultado insuficientes, y reflejan problemas de ausencia de ordenanzas y modelos de gestión que materialicen realmente los planes. Ante ello, la planificación y gestión del suelo presenta un reto para los diferentes niveles de gobierno que requieren regular el uso y ocupación del suelo con el fin de orientar y controlar el crecimiento de la ciudad. Bajo estas premisas se desarrolla una metodología dividida en tres partes (Figura 13-Figura 14).

PARTE A. LA CIUDAD PLANIFICADA. Revisión de instrumentos de planificación. El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial actualizado en el año 2015 y la Ordenanza de uso y ocupación del suelo vigente permiten establecer el Área de estudio y las variables de ocupación de suelo a aplicar.

PARTE B. LA CIUDAD CONSTRUIDA. Para analizar la realidad del área de estudio respecto a la variable de análisis determinada en la Parte A, se utiliza información cartográfica proporcionada por el GAD Municipal Cuenca e información referente a los medidores de consumo eléctrico georreferenciados proporcionada por el grupo de investigación Ciudad, Territorio y Movilidad (CITMOV); esto da lugar a resultados que serán motivo de análisis.

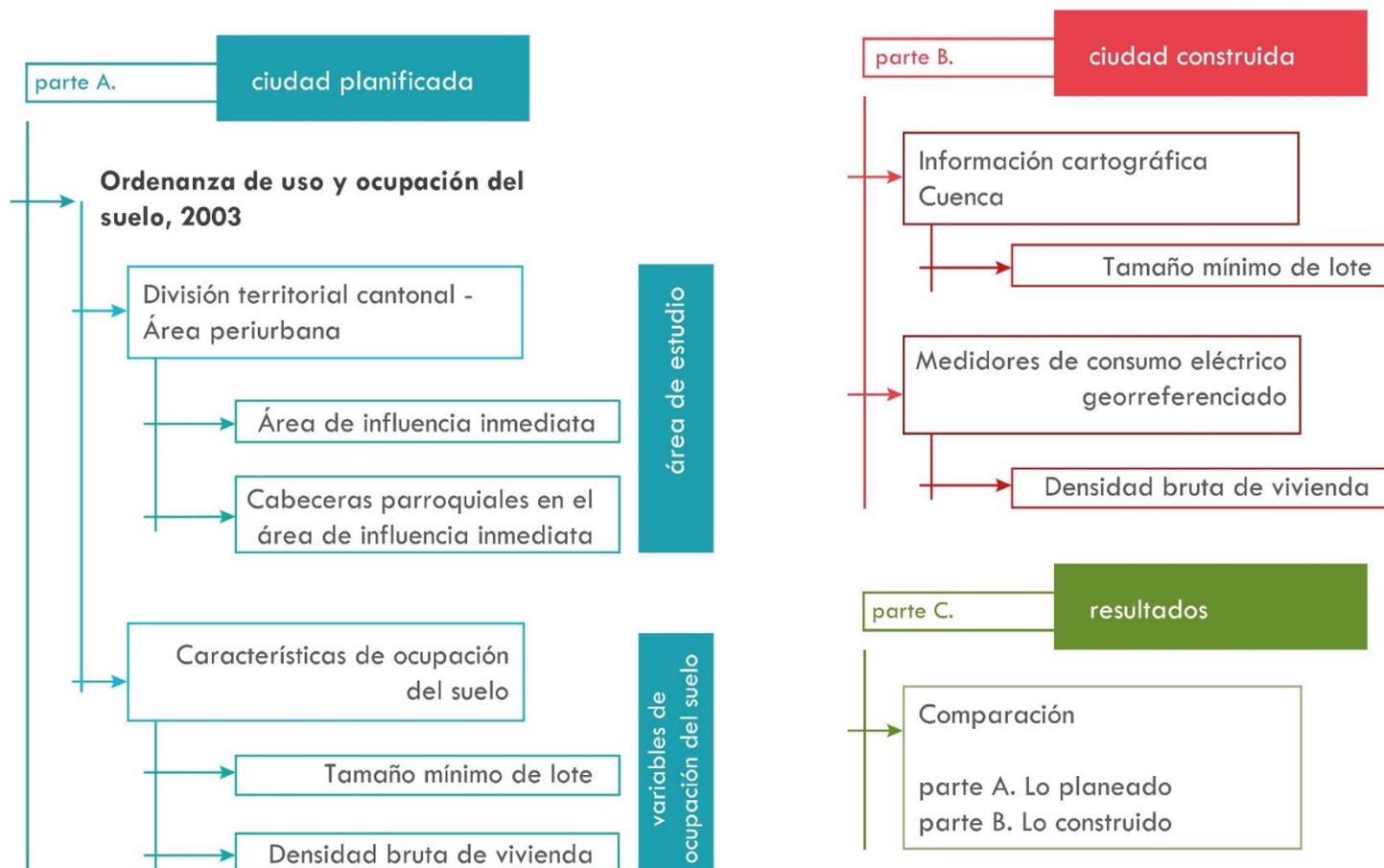
PARTE C. RESULTADOS. Con base en los resultados obtenidos se comparan las partes descritas A y B.

Figura 13. Esquema metodológico caso de estudio.



Fuente: Elaboración propia, 2022.

Figura 14. Metodología caso de estudio.



Fuente: Elaboración propia, 2022.

2.1 La ciudad planificada

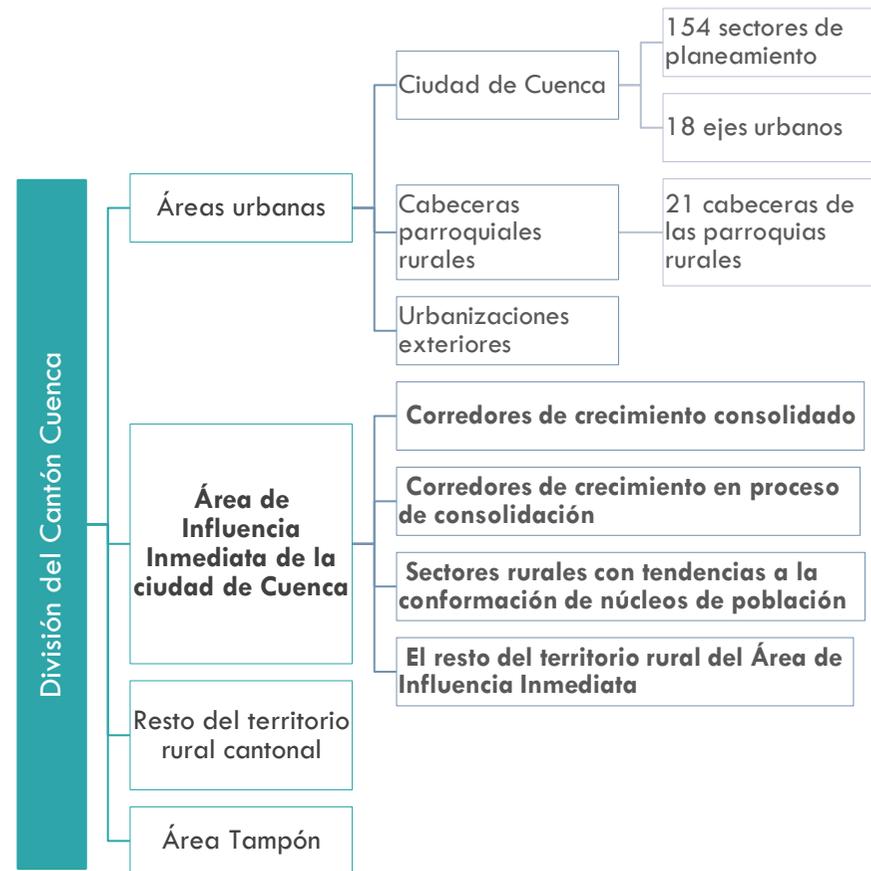
La planificación actual sienta las bases de este estudio. La Reforma, Actualización, Complementación y Codificación del POT-DUOS del año 2003 es la norma que rige en el área de estudio, por lo que se considerarán aspectos referentes a las características de ocupación del suelo que, a su vez, permitirán encontrar las variables que serán aplicadas en la comparación entre la ciudad planificada y la ciudad real.

a. Reforma, Actualización, Complementación y Codificación del POT-DUOS, 2003

La Ordenanza del POT-DUOS emitida en el año 1998 fue reformada, actualizada y codificada en el año 2003 bajo el nombre de Reforma, Actualización, Complementación y Codificación del POT-DUOS. La división del territorio se identifican las siguientes áreas y se detalla cada una de ellas en la Figura 15:

- Áreas urbanas.
- Área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.
- Resto del territorio rural cantonal.
- Área Tampón.

Figura 15. División del cantón Cuenca



Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003.

El límite urbano se amplía en 473 ha., y el área de influencia inmediata en 517 ha. pasando de 6754 ha. a 7227 ha. y de 8976 ha. a 9495 ha., respectivamente. Respecto a las características de uso y ocupación de suelo se realizan modificaciones en el área urbana más no en el área de influencia inmediata.

Esta Reforma, Reforma, Actualización, Complementación y Codificación del POT-DUOS del año 2003 determina 154 Sectores de Planeamiento, agrupándolos en 5: Norte (N), Sur (S), Este (E), Oeste (O) y Centro Histórico (CH). También se identifican ejes urbanos que tendrán características de uso y ocupación diferentes para los predios con frente a ellos.

Se mantienen los asentamientos establecidos en el área de influencia inmediata:

- Corredores de crecimiento consolidados en torno a vías de con ejes de crecimiento no mayores a 75 metros desde el eje vial.
- Corredores de crecimiento consolidados en torno a vías con ejes de crecimiento no mayores a 100 metros desde el eje vial.
- Sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población.

- La cabecera parroquial rural Chaucha y el resto del territorio rural del área de influencia inmediata de la ciudad de Cuenca.

Es importante mencionar que esta ordenanza permitió la construcción en suelo rústico con requisitos como superficie mínimas y frentes mínimos.

b. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, actualización 2015

Como instrumento técnico de planeación y gestión de largo plazo, el PDOT orienta de manera integral el desarrollo y el ordenamiento territorial cantonal al año 2030.

El diagnóstico se realiza por sistemas: medio físico, socio-cultural, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, político institucional y participación ciudadana.

La propuesta implicó un proceso participativo de construcción conjunta con base en el diagnóstico de problemas que vinculó al ámbito técnico con los ámbitos ciudadanos y políticos. Además, se consideró la visión de Cuenca y los objetivos estratégicos de desarrollo.

UCUENCA

La propuesta de modelo territorial respecto al Medio Físico hace referencia al proceso de diagnóstico en el que se identificaron unidades ambientales que son el sustento para la definición de categorías de ordenación del territorio y a su vez para la asignación de usos de suelo.

Se establecieron Categorías de Ordenación de acuerdo a los niveles de actuación que puede soportar el medio físico. En el suelo urbano y rural se identificaron Niveles de Uso; en el caso del suelo rural se establecieron: Conservación, Conservación Activa/Utilización Sostenible, Recuperación, Producción y Expansión, con sus respectivos usos generales.

Es de interés para este estudio el Nivel de Uso **Expansión** en el suelo rural, que corresponde al área de estudio del periurbano de la ciudad.

En concordancia con el modelo territorial propuesto del Medio Físico, las áreas mencionadas no cuentan con vocación de uso definido a las que se les asigna usos urbanos, industriales, infraestructuras y equipamientos; debido a esto se les asigna parámetros similares establecidos para áreas urbanas, esto por no contar con un plan de urbanismo que defina las características de uso y ocupación del territorio de forma específica.

Si bien este instrumento indica usos de suelo aplicables en el área de expansión urbana no indica características de ocupación, por lo que el presente trabajo toma como base la Ordenanza vigente.

A continuación, posterior al análisis de los instrumentos de planificación vigentes, se determina el área de estudio.

2.1.1 Definición del área de estudio

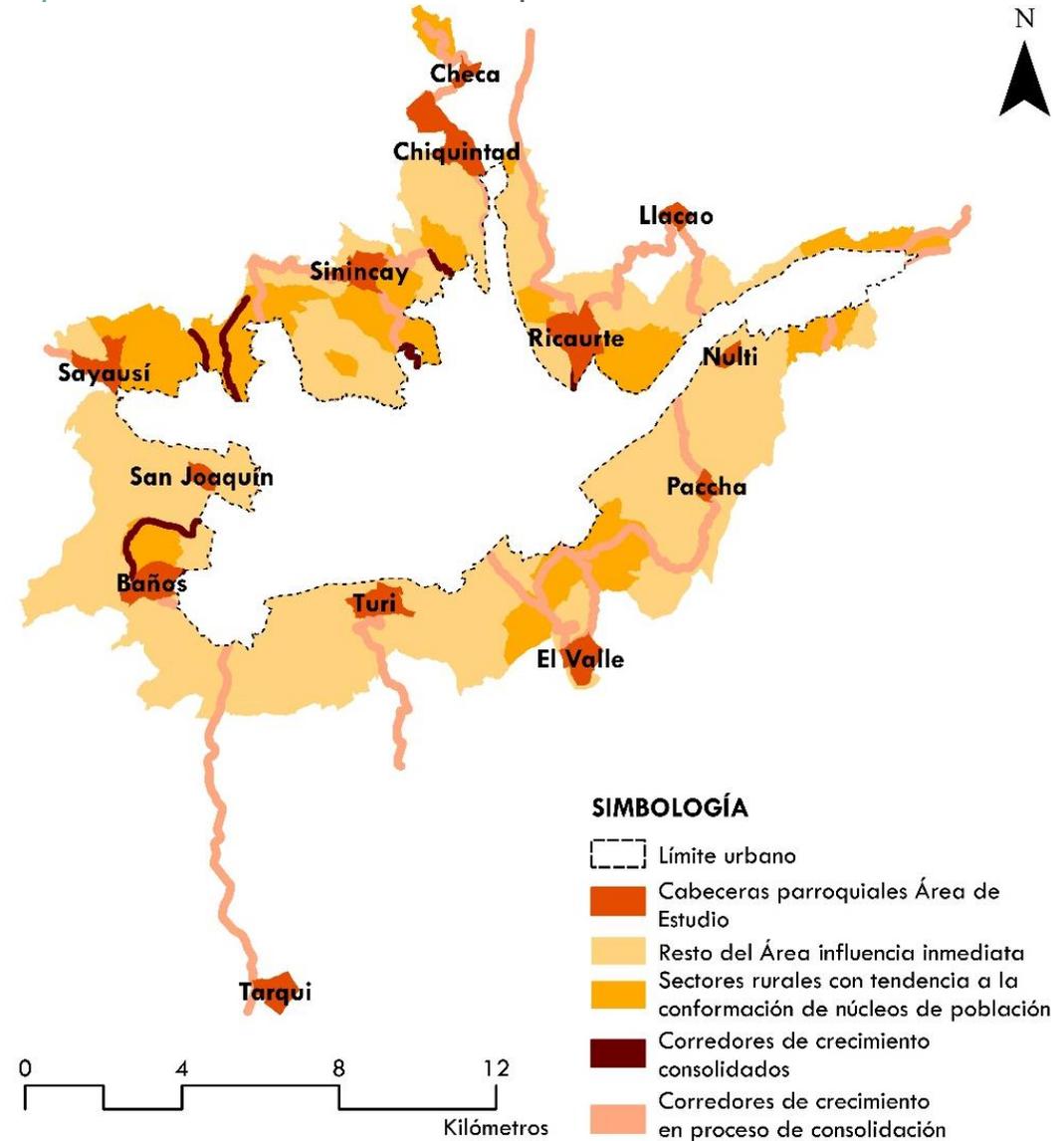
El área de estudio se localiza en la ciudad de Cuenca, específicamente, con fines de estudio se establece al Área de Influencia Inmediata como el periurbano de la ciudad y, como parte de éste, se incluye a las cabeceras parroquiales contiguas al Área de Influencia Inmediata.

El Área de Influencia Inmediata está constituida según la Ordenanza por: corredores de crecimiento consolidados, corredores de crecimiento en proceso de consolidación, sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población y el resto del área de influencia Inmediata.

Las cabeceras parroquiales localizadas o contiguas al Área de influencia inmediata son: San Joaquín, Tarqui, El Valle, Ricaurte, Turi, Checa, Nulti, Paccha, Llacao, Sinincay, Chiquintad, Baños y Sayausí.

Además, con base en lo determinado en la Ordenanza se identifica el área de estudio, detallado en el Mapa 5.

Mapa 5. Sectores del Área de Estudio. Cuenca periurbana.



Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003.

Para efectos de esta tesis se detallan las características de ocupación del suelo del área de estudio.

Tabla 4. Características de ocupación del suelo del Área de Influencia Inmediata (área de estudio).

	Tamaño de lote mínimo	Frente mínimo	Relación frente/fondo	Tipo de implantación	Altura máxima de la edificación	Retiro Frontal	Retiros Laterales y Posterior Mínimos
Cabeceras parroquiales	250 m ²	Edificación continua = 8m Edificación aislada = 12m	Entre 0,25 y 1	Continua sin retiro frontal Continua con retiro frontal Aislada con retiro frontal	3 pisos	5 metros	3 metros
Corredores de crecimiento consolidados	500 m ²	15 metros	Entre 0,25 y 1	Aislada con retiro frontal	2 pisos	5 metros	Lateral = 3 metros Posterior = 5 metros
Corredores de crecimiento en proceso de consolidación	750 m ²	15 metros	Entre 0,25 y 1	Aislada con retiro frontal	2 pisos	5 metros	Lateral = 3 metros Posterior = 5 metros
Sectores rurales con tendencia a la conformación de núcleos de población	750 m ²	15 metros	Entre 0,25 y 1		2 pisos	5 metros con respecto a vías	3 metros
Resto del territorio rural del Área de Influencia Inmediata de la ciudad de Cuenca	1500 m ²	20 metros			2 pisos	5 metros	5 metros

Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003.

2.1.2 Determinación de variables de ocupación del suelo

Una vez establecida el área de estudio y analizadas sus características de ocupación de suelo se realiza un cruce con la información cartográfica y los medidores de consumo eléctrico georreferenciados para determinar el grado de cumplimiento de lo estipulado en los instrumentos de planificación.

Como se observa en la tabla 5, la información cartográfica con la que se cuenta es únicamente del deslinde predial del Área de Estudio, puesto que no existe cartografía actualizada de las construcciones emplazadas en esta área. Además, la Ordenanza no determina datos sobre densidad mínima de vivienda, COS, CUS etc. en el periurbano de la ciudad de Cuenca.

El deslinde predial permite analizar el cumplimiento de las características de ocupación del suelo referente al tamaño de lote mínimo y frente mínimo, sin embargo, para este estudio se utiliza únicamente la variable de tamaño de lote mínimo que permite una comparación clara entre lo planeado y lo construido; y, referente a los medidores de consumo eléctrico georreferenciados no es posible enlazarlos con ninguna característica de ocupación.

Tabla 5. Relación entre características de ocupación del suelo e información cartográfica disponible del Área de Estudio.

Características de ocupación del suelo	Información cartográfica	Deslinde predial	Medidores de consumo eléctrico georreferenciados
Tamaño de lote mínimo		X	-
Frente mínimo		X	-
Relación frente/fondo		-	-
Tipo de implantación		-	-
Altura máxima de la edificación		-	-
Retiro Frontal		-	-
Retiros Laterales y Posterior Mínimos.		-	-
Densidad bruta de vivienda		-	X

Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003. GAD Municipal de Cuenca. CITMOV.

Es así que, la información referente a los medidores de consumo eléctrico será utilizada considerando que, cada medidor representa una vivienda, para calcular la densidad bruta de vivienda en el área de estudio; esto permite analizar la ocupación del suelo en relación con su fraccionamiento.

Es importante mencionar que la información proporcionada por la Empresa Eléctrica Regional Centro Sur limita realizar un análisis del crecimiento de la ciudad en conjunto con la densidad bruta anual en el periodo de estudio, esto debido a que la información no está categorizada de manera anual sino en un rango de tiempo, es decir, entre el año 2003 y 2018.

De este modo se determinan dos variables de estudio (Figura 16):

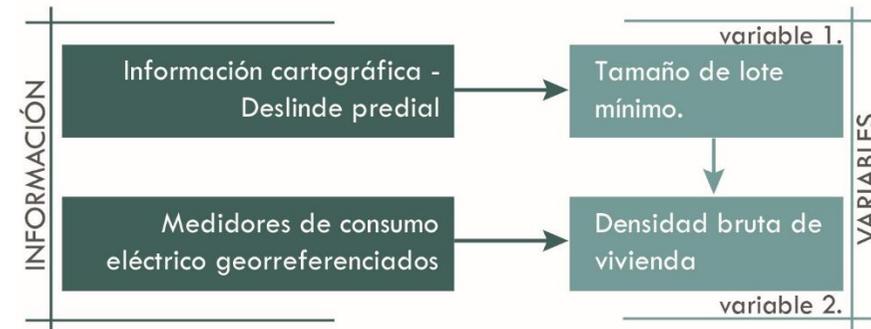
- **Tamaño mínimo de lote.**

Esta variable será aplicada y analizada en cada uno de los sectores del área de influencia inmediata así como en las cabeceras parroquiales de estudio. Además, se analiza el porcentaje de predios por rango de tamaño con la finalidad de conocer el fraccionamiento del suelo en el área de estudio.

- **Densidad bruta de vivienda.**

La información de los medidores de consumo eléctrico georreferenciados permite determinar la densidad bruta de vivienda, al considerar a cada medidor equivalente a una vivienda. Esta variable será aplicada en la parte B y permitirá conocer en qué sectores se localiza un mayor crecimiento de la ciudad.

Figura 16. Determinación de variables.



Fuente: Elaboración propia, 2022.

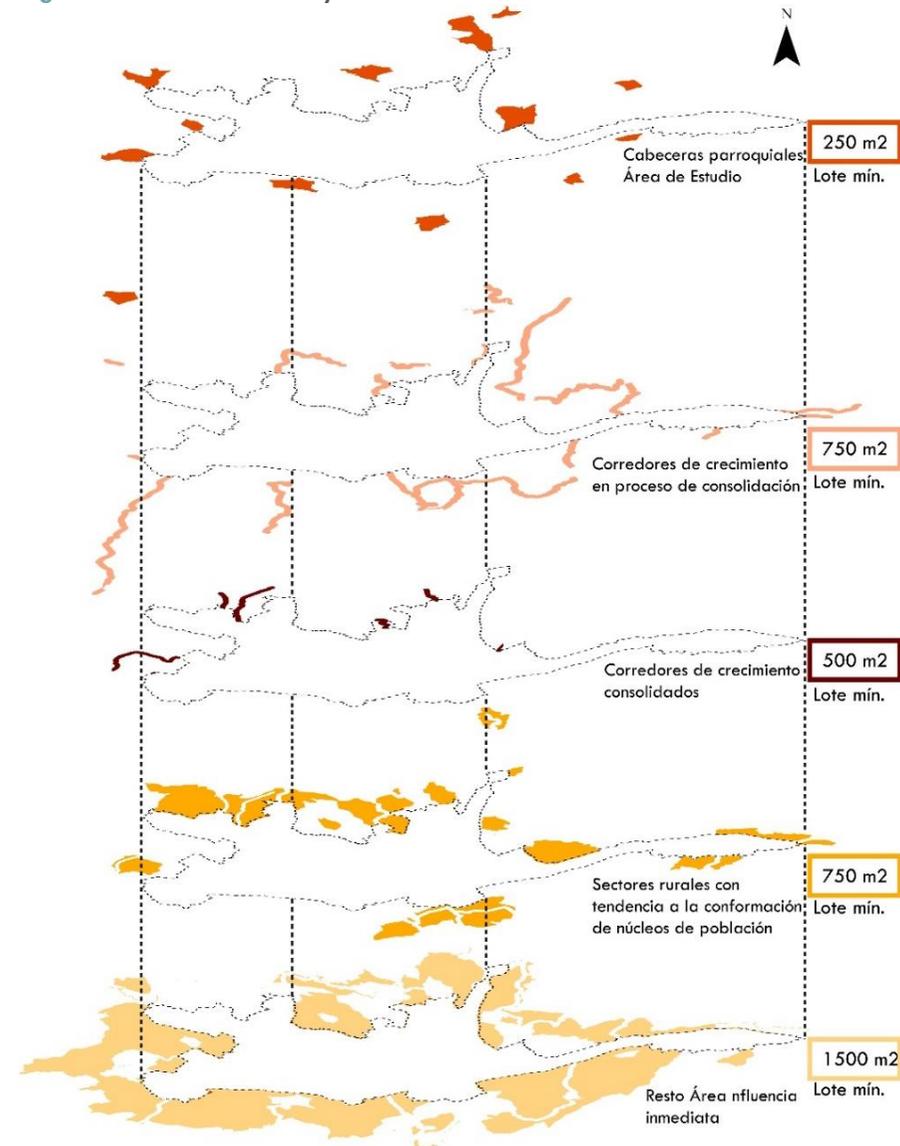
2.2 Cuenca construida al año 2018

Se analiza el área de estudio en dos partes, el Área de Influencia Inmediata y por otro, las cabeceras parroquiales del área de estudio; en cada una de ellas se analizará la aplicación de las variables de estudio determinadas en la Parte A.

2.2.1 Área de estudio

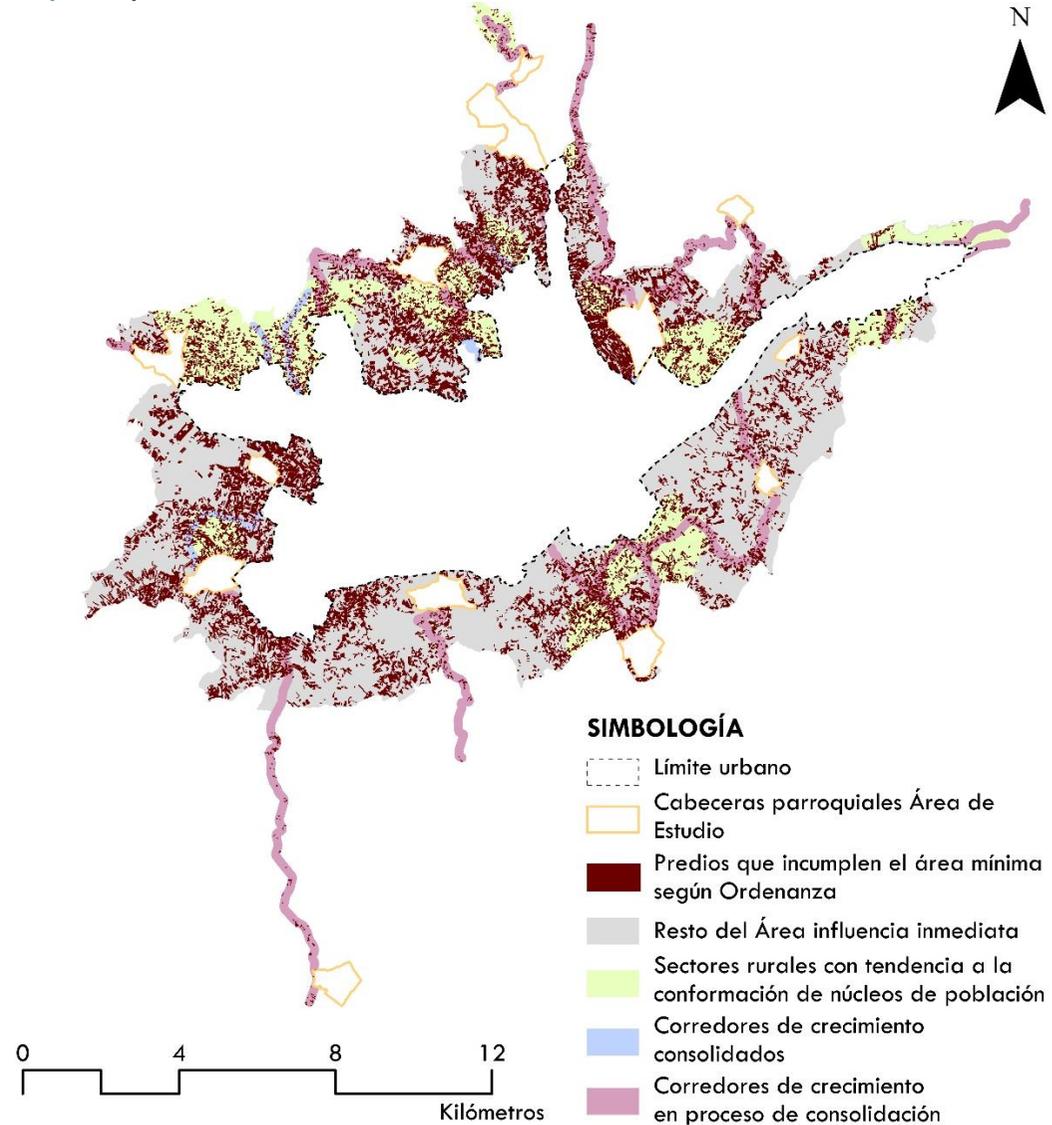
En la Figura 17 se detalla el Área de estudio con el tamaño de lote mínimo establecido en la Ordenanza y en la que cada área será objeto de análisis en la aplicación de las variables.

Figura 17. Área de estudio y lote mínimo.



Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003.

Mapa 6. Aplicación variable lote mínimo en Área de Influencia Inmediata.



2.2.2 Aplicación de variables en el área de estudio

a. Variable: Lote mínimo

Con base en la cartografía se aplica la variable de lote mínimo, para lo cual se considera como “predio que incumple” a todo predio que posea un área menor al área mínima establecida por norma para lote mínimo.

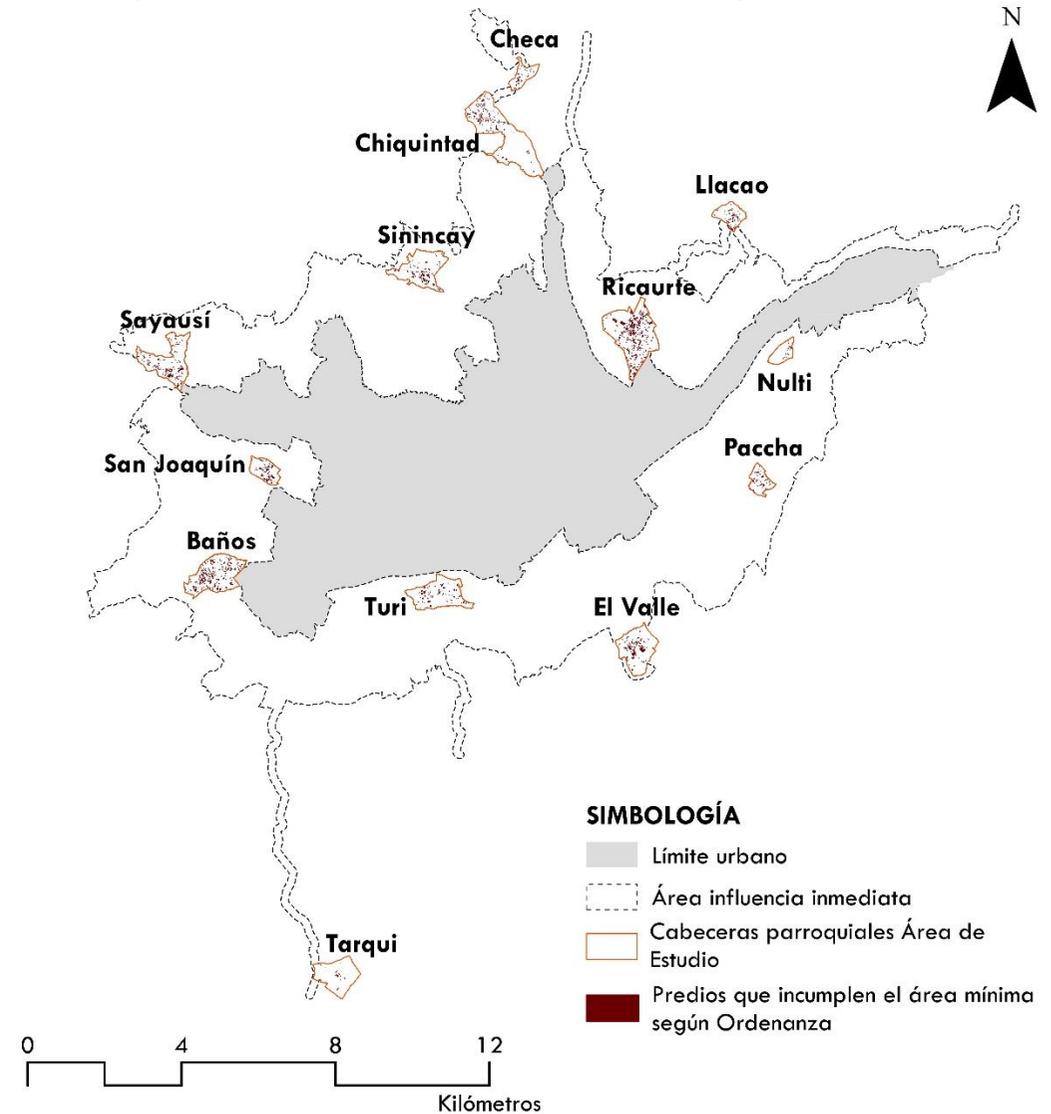
Primero, se analiza el Área de Influencia Inmediata y se identifican los predios que incumplen la norma.

Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003.

Mapa 7. Aplicación variable lote mínimo en las Cabeceras Parroquiales del área de estudio.

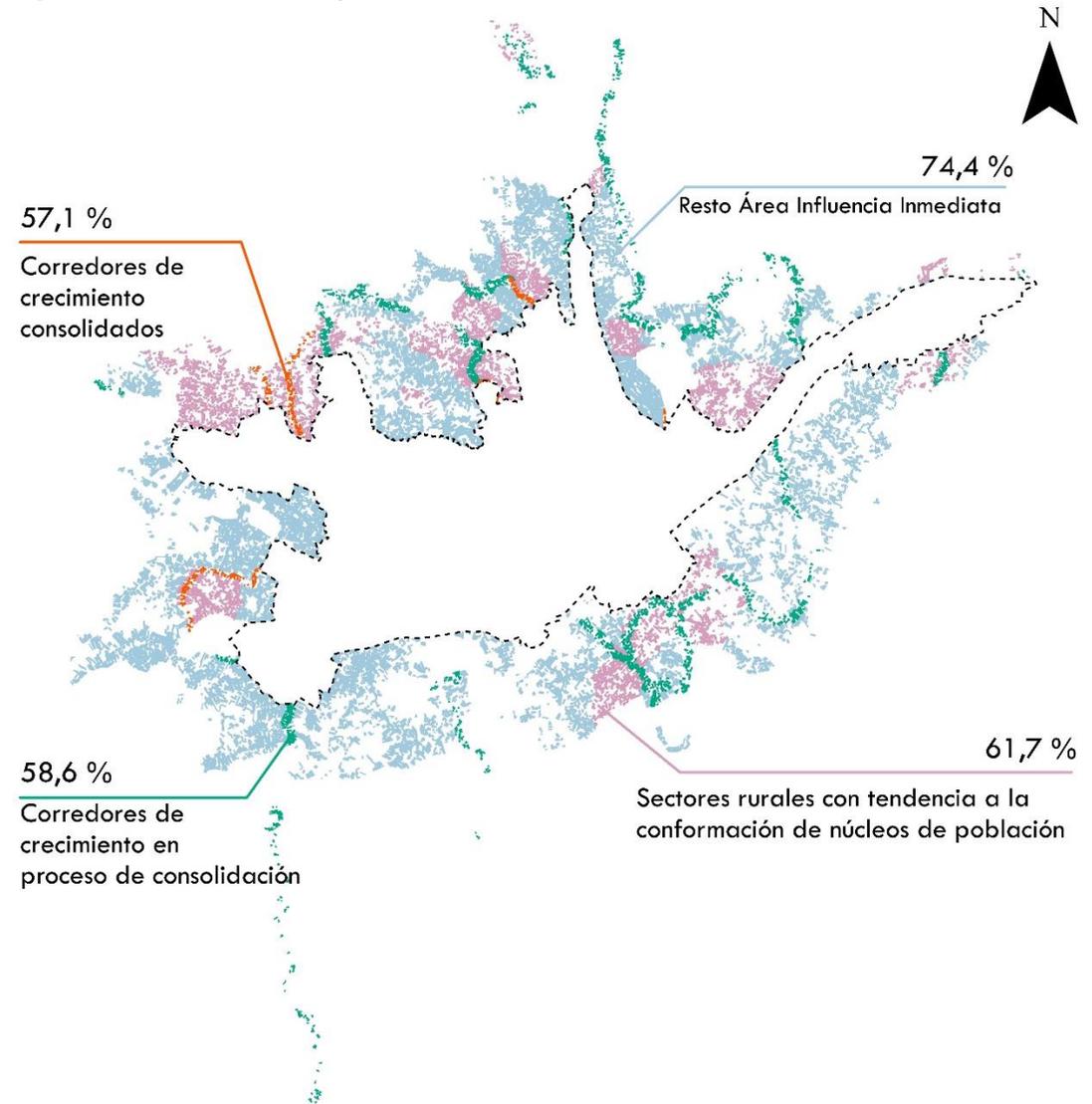
De igual manera, se aplica la variable de lote mínimo en las Cabeceras Parroquiales del área de estudio con el fin de conocer el grado de incumplimiento en cada una de ellas, como se muestra gráficamente en el siguiente mapa y se calcula posteriormente.

Se aplica la variable de lote mínimo en las Cabeceras Parroquiales, en este caso la Ordenanza determina como lote mínimo para los predios adyacentes a la plaza central 200 m² y para los demás predios del asentamiento 250 m². Por motivo de análisis y por representar a la mayor parte de los predios se toma como lote mínimo 250 m² para los predios de toda la cabecera parroquial.



Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003.

Figura 18. Análisis del incumplimiento de la norma en el Área de Influencia Inmediata.



Análisis del cumplimiento de la norma según tamaño mínimo de predio.

Respecto al **Área de Influencia Inmediata**, los resultados muestran el mayor porcentaje de incumplimiento de la norma en el “Resto del Área de Influencia Inmediata” con 74,4% de lotes que no superan los 1500m², es decir, que no cumplen con el área mínima establecida. Situación similar ocurre con los sectores restantes, en los que el porcentaje de incumplimiento es mayor al 57,1%. Esto demuestra un alto incumplimiento de la norma, siendo la ciudad construida diferente a la planificada.

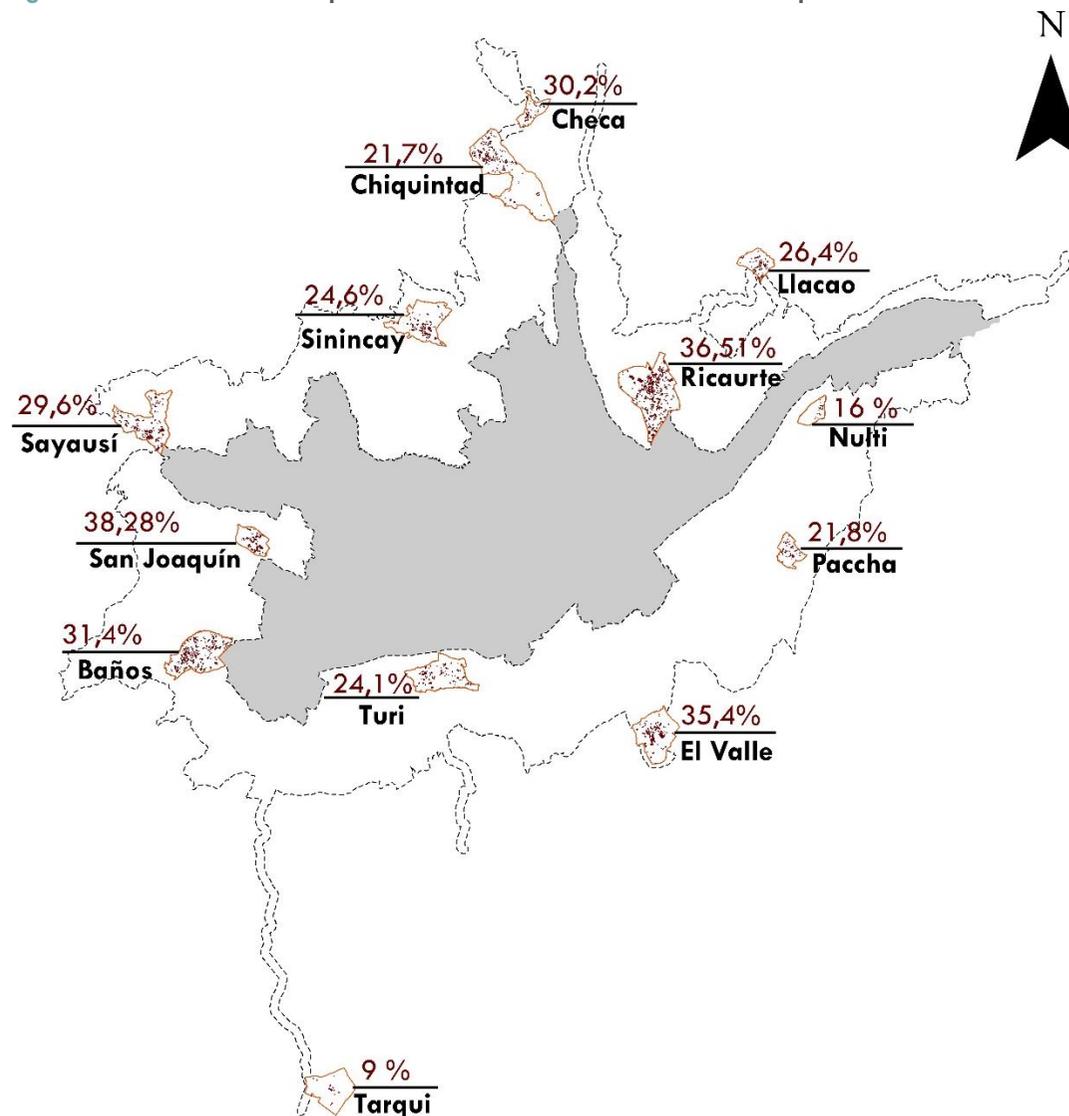
Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003.

En el caso de las **Cabeceras Parroquiales**, 5 de ellas superan el 30% de predios que incumplen el lote mínimo establecido en la Ordenanza. San Joaquín encabeza la lista, a pesar de que en la Ordenanza del año 1998 se estableció como sector de vocación agrícola, con 38,3% de lotes que incumplen el área mínima y que, sin embargo, solamente ocupan el 9,4% del área total de predios de la cabecera parroquial.

Tarqui presenta el menor porcentaje de incumplimiento del lote mínimo y es la cabecera parroquial más alejada del límite urbano.

Por observación, las cabeceras parroquiales con un mayor fraccionamiento y con la mayor cantidad de lotes con área por debajo de la mínima, en su mayoría, corresponden a las cabeceras más cercanas al límite urbano, mientras que cuando la distancia es mayor al mismo el porcentaje de incumplimiento se reduce.

Figura 19. Análisis del incumplimiento de la norma en Cabeceras Parroquiales área de estudio.



Fuente: Elaboración propia, basada en Ordenanza Cantón Cuenca, 2003.

Análisis Fraccionamiento del suelo.

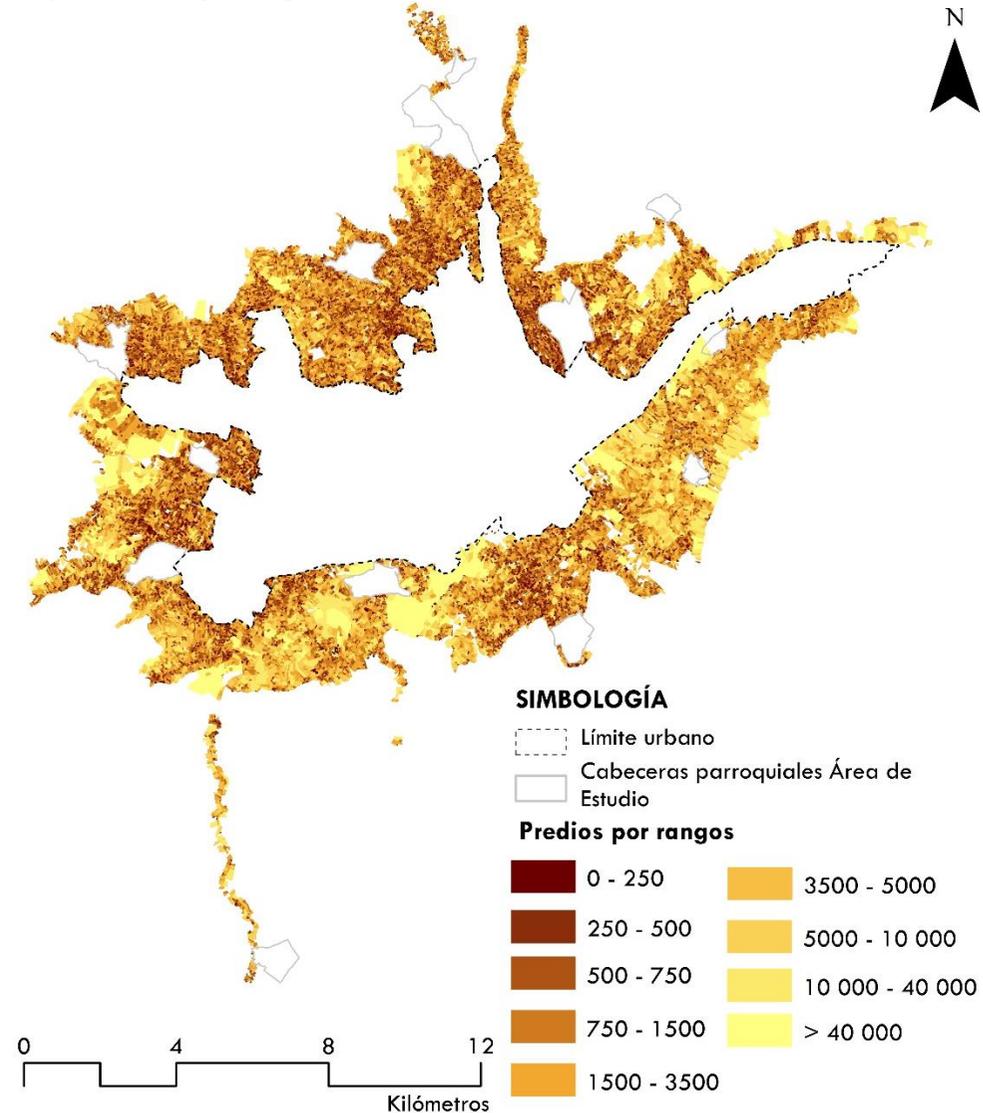
- Área de Influencia Inmediata

La expansión urbana de la ciudad de Cuenca, principalmente hacia sectores carentes de planificación, ha dado como resultado un intensivo fraccionamiento del suelo con predios que incumplen las áreas mínimas establecidas en la norma, fragmentados y dispersos.

Este análisis se realiza con base en el tamaño de los predios por rango de tamaño y, de igual manera se realiza en el área de estudio: área de influencia inmediata y en las cabeceras parroquiales.

El crecimiento desordenado ha provocado la existencia de áreas de predios de gran tamaño y porcentajes considerables de predios con áreas menores a las mínimas establecidas, sin un equilibrio aparente. Sin embargo, se puede observar que la concentración de predios de menor tamaño se localiza contiguos al límite urbano y a las cabeceras parroquiales.

Mapa 8. Predios por rango de tamaño en el Área de Influencia Inmediata.



Fuente: Elaboración propia, basada en información cartográfica del GAD Municipal de Cuenca.

Como se observa en la figura 20, no existe homogeneidad ni equilibrio en el fraccionamiento del suelo del periurbano. El 30% de los predios comprenden áreas por debajo de los 1500m², existiendo un alto fraccionamiento en áreas que antes eran meramente rurales.

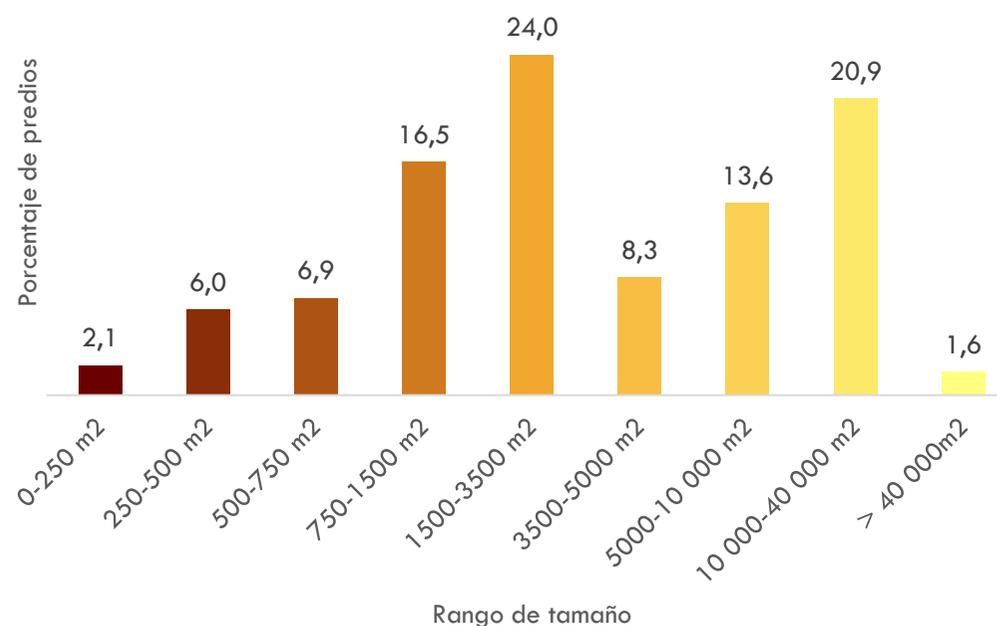
La falta de planificación actualizada y gestión en el suelo periurbano provoca que existan altos porcentajes de tamaños entre 1500 - 3500m² y 10000 - 40000m², lo que demuestra una distribución y uso desigual de los recursos del suelo en esta área.

Es necesario mencionar que, en toda el Área de Influencia Inmediata (periurbano) el porcentaje de incumplimiento de la norma respecto al lote mínimo es de un 68%, y que a su vez estos predios representan tan sólo el 24,5% del total del área destinada a predios, quedando un área de 43,5% que aún cumple con el área de lote mínimo.

Entre las causas se puede mencionar a la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio (PAED), que como figura legal permite a la población

titularizar sus bienes sin considerar las determinantes de uso y ocupación del suelo establecidas por la planificación (Marín & Ruilova, 2022). De este modo, el alto costo del suelo que se produce por la mercantilización del suelo rural termina por encarecer la calidad de vida de la población.

Figura 20. Porcentaje de predios en el Área de Influencia Inmediata por rango de tamaño.



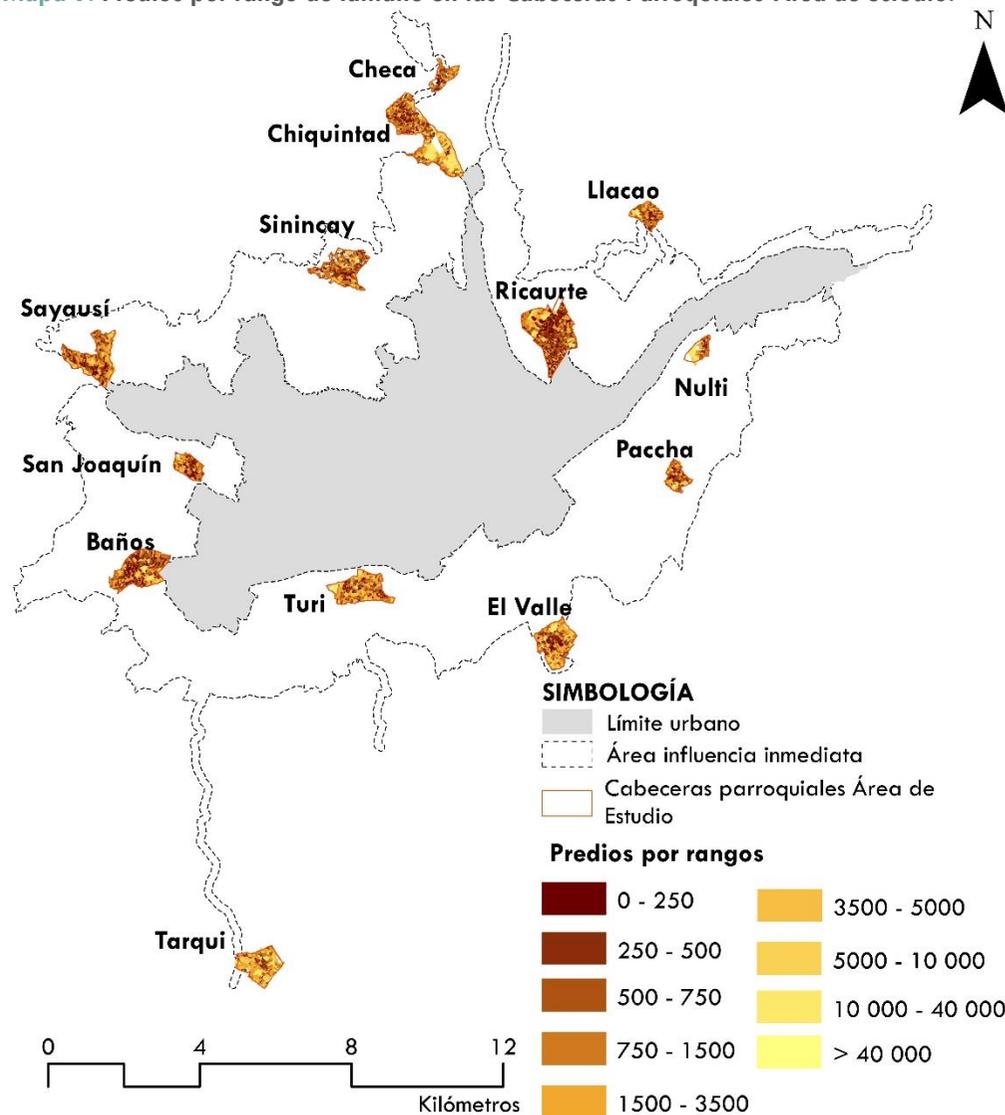
Fuente: Elaboración propia, basada en información cartográfica del GAD Municipal de Cuenca.

UCUENCA

En el caso del periurbano, los lotes cuya finalidad son los usos primarios se han tornado obsoletos debido al sobre fraccionamiento del suelo, puesto que para la población resulta lucrativa la adquisición de grandes extensiones de terreno y mediante la aplicación de la figura legal PAED fraccionarlos y obtener lotes con menor superficie, sin otorgar las cesiones de suelo obligatorias o respetar las consideraciones técnicas de la planificación.

En el área de estudio, dotar a un territorio de infraestructura y servicios es sinónimo de mayor ocupación (GAD Municipal de Cuenca, 2022), por lo tanto, resulta en un consumo excesivo del suelo y por ende a la disminución de suelo con servicio ambiental y productivo.

Mapa 9. Predios por rango de tamaño en las Cabeceras Parroquiales-Área de estudio.



Fuente: Elaboración propia, basada en información cartográfica del GAD Municipal de Cuenca.

- **Cabeceras Parroquiales área de estudio.**

En este caso, acorde al área destinada a predios, se observa que existen cabeceras parroquiales con un mayor porcentaje de predios por debajo de los 750 m² y que éstas son las más cercanas al límite urbano, es decir, con un fraccionamiento mayor en comparación a las cabeceras parroquiales más lejanas al mismo.

En el caso de los predios que sobrepasan los 3500 m² el porcentaje es relativamente menor a los del Área de Influencia Inmediata y, en los predios por debajo de los 750 m² el porcentaje es mayor.

En las cabeceras parroquiales del área de estudio predominan los predios entre 750-3500 m².

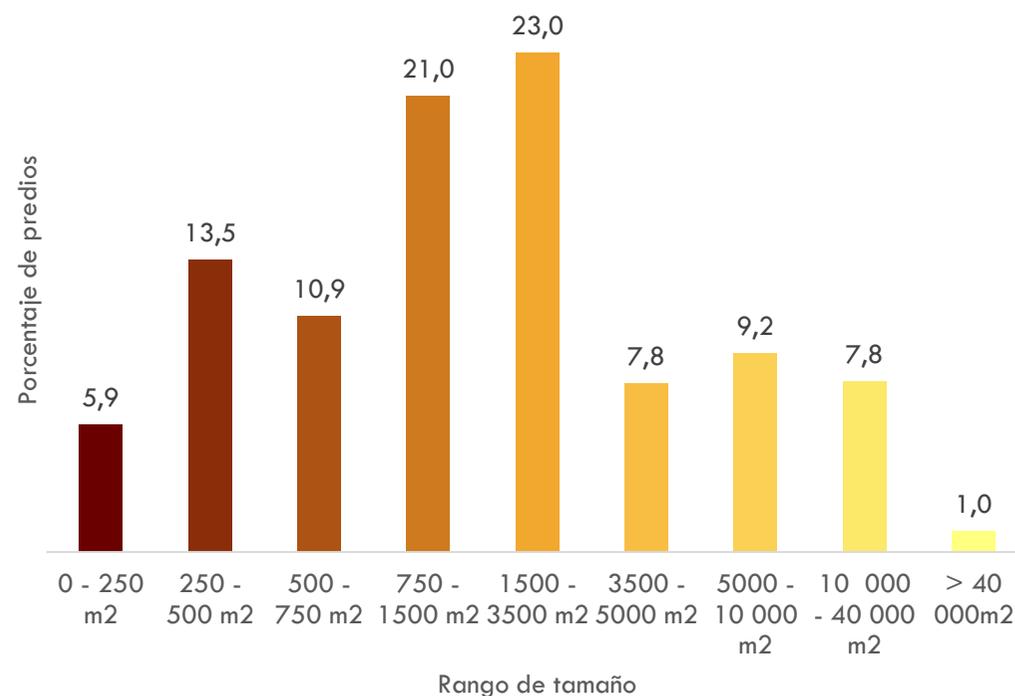
Los GAD parroquiales cuentan con competencias sobre su territorio que les permite planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

Las cabeceras parroquiales analizadas muestran una tendencia de fraccionamiento con una creciente división de los predios de mayor tamaño, es por ello que, el porcentaje de predios superiores a 3500 m² es bajo en comparación a los predios de menor tamaño.

A pesar de ello, existe un porcentaje considerable de predios entre 750-1500 m² y 1500-3500 m² lo que supone que aún existe una fuerte presencia de actividades agrícolas en ciertas áreas.

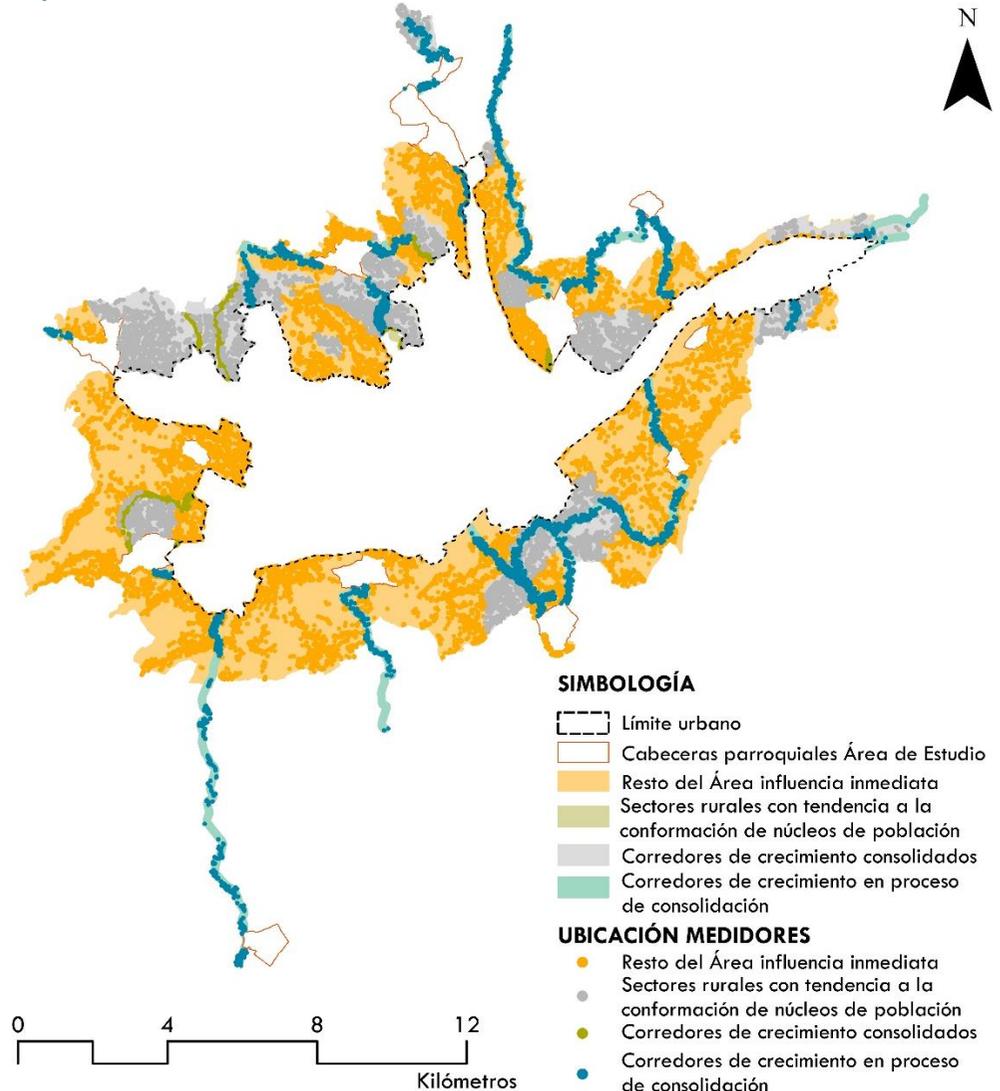
Asimismo, el porcentaje de incumplimiento del lote mínimo es del 29% que representa el 6% del área destinada a predios.

Figura 21. Porcentaje de predios en las Cabeceras parroquiales por rango de tamaño.



Fuente: Elaboración propia, basada en información cartográfica del GAD Municipal de Cuenca.

Mapa 10. Densidad bruta de vivienda en el Área de Influencia Inmediata.



Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).

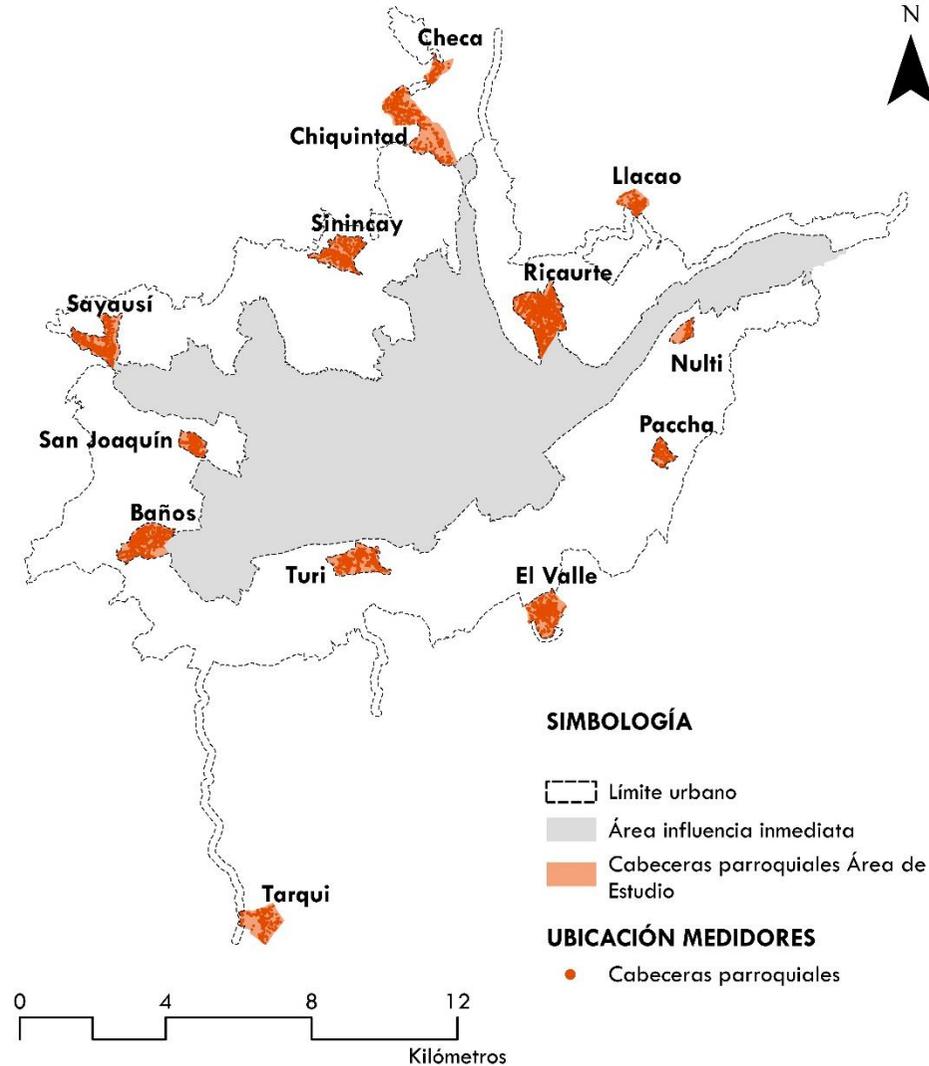
b. Variable: Densidad bruta de vivienda

Para el análisis de la segunda variable, se utilizan la información referente a los medidores de consumo eléctrico georreferenciados, en el que cada uno de ellos representa la presencia de una vivienda.

Como se observa en el Mapa 10, una mayor densidad se concentra en las proximidades de las áreas urbanas y se dispersan conforme se alejan de las mismas.

El Resto del Área de Influencia Inmediata presenta una mayor dispersión de viviendas en su territorio.

Mapa 11. Densidad bruta de vivienda en las Cabeceras Parroquiales.



De igual manera se realiza un cruce de información entre los medidores de consumo eléctrico georreferenciados y la cartografía en las cabeceras parroquiales del área de estudio.

El mapa 13 muestra una alta densidad en las cabeceras parroquiales, que responde a la lógica de ocupación referente a la cercanía al límite urbano y menos densa en las cabeceras parroquiales más lejanas.

Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).

Análisis de densidad bruta de vivienda en el área de estudio

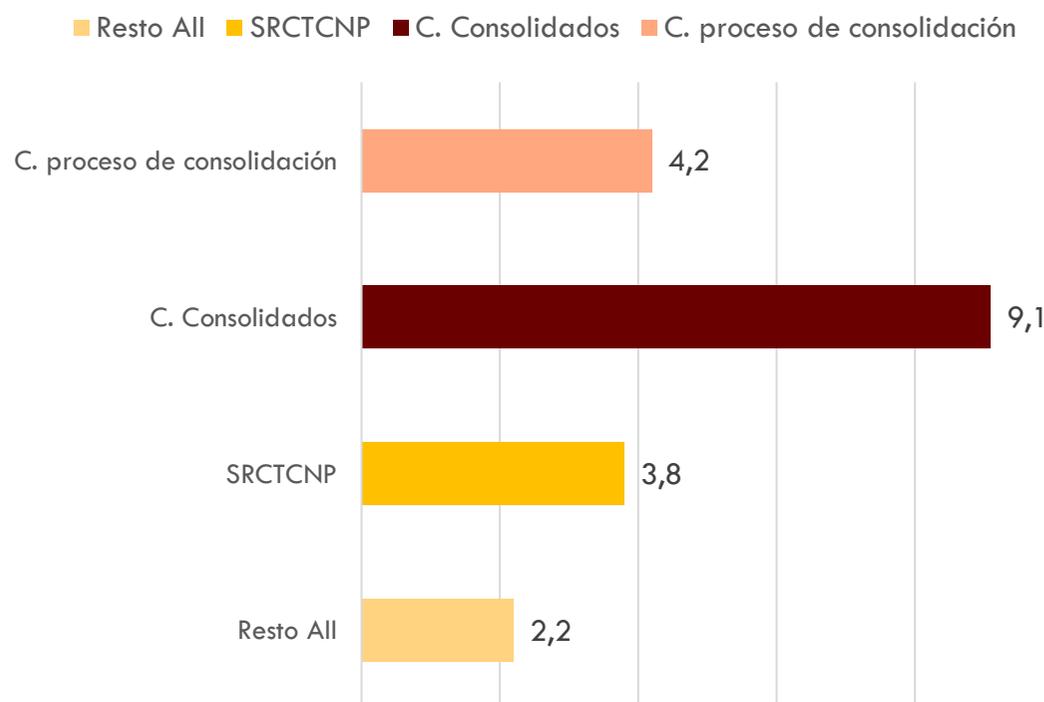
En el caso del **Área de Influencia Inmediata**, de los cuatro sectores, los corredores consolidados cuentan con la densidad de vivienda más alta con 9,1 viviendas por hectáreas, seguido de los corredores en proceso de consolidación con 4,2 viviendas por hectárea.

Estos resultados conllevan la lógica de ocupación del suelo que considera primero la ocupación de los corredores consolidados, seguida de los corredores en proceso de consolidación. Se puede considerar que la planificación, en este aspecto, se cumple parcialmente.

Además, se puede determinar que a pesar de que el Resto del Área de Influencia Inmediata presenta el porcentaje más alto de incumplimiento del área mínima, esto no conlleva una alta presencia de viviendas, siendo la densidad más baja del Área de Influencia Inmediata.

De este modo, se puede relacionar a los procesos de sobre fraccionamiento con la especulación sobre el precio del suelo, debido a actividades con fines de lucro y no por uso o necesidad social; lo que promueve una segregación socioespacial al dificultar a la población más vulnerable el acceso o la compra de terrenos.

Figura 22. Valores de densidad bruta en el Área de Influencia Inmediata.



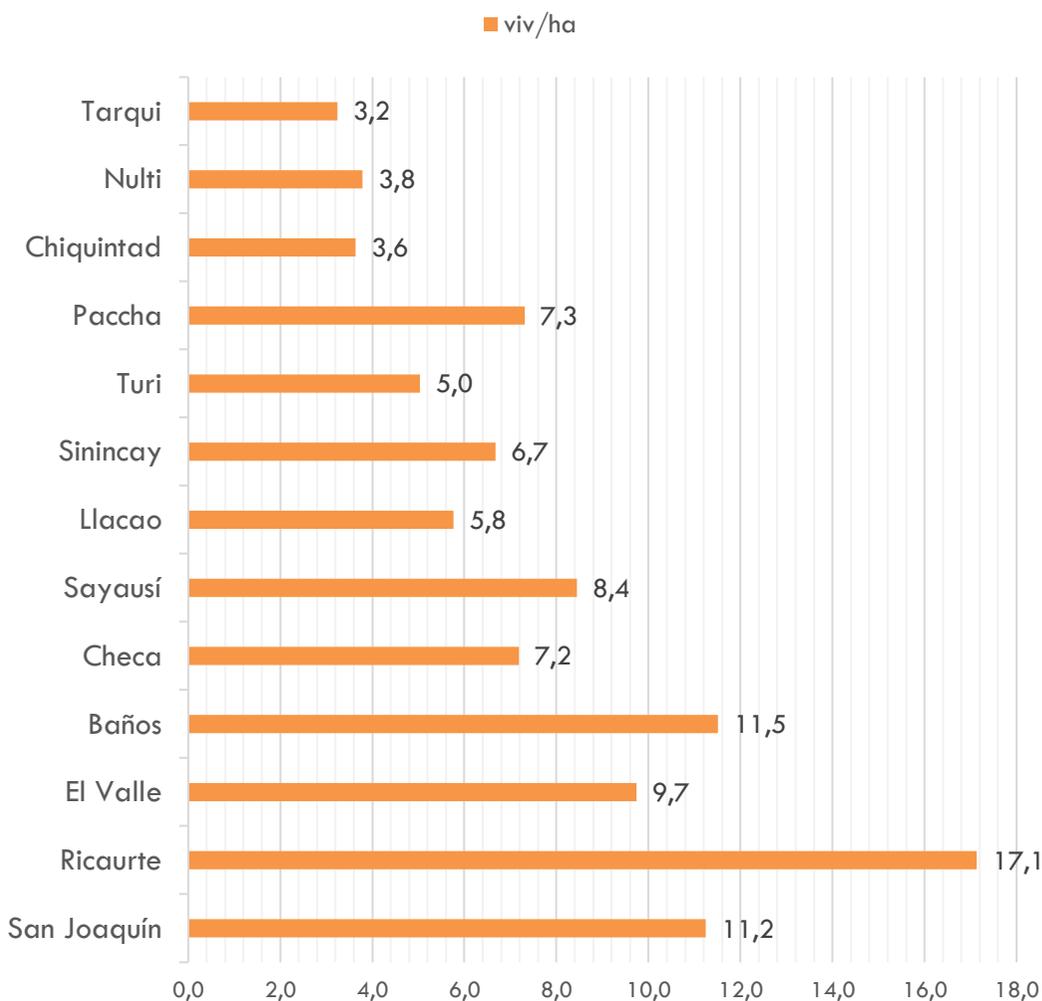
Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).

Al analizar la densidad de vivienda existente en las cabeceras parroquiales del área de estudio se observa que Ricaurte es la parroquia más densa con 17,1 viviendas por hectárea (Figura 23) y es la segunda en contar con un mayor número de predios que incumplen el área mínima legal.

Tarqui es la cabecera parroquial más alejada y cuenta con una densidad de tan sólo 3,2 viviendas por hectárea y con el porcentaje más bajo de incumplimiento del área mínima de lote con un 0,92%.

Las cabeceras parroquiales albergan una mayor densidad bruta en comparación con los sectores del Área de Influencia Inmediata. Esto se relaciona a la planificación con la que cuenta cada cabecera parroquial en conjunto con la disponibilidad de servicios básicos, equipamientos, etc. situación que no ocurre con el resto del periurbano.

Figura 23. Valores de densidad bruta en las Cabeceras Parroquiales del área de estudio.



Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).

PARTE C. Resultados.

2.2.3 Resultados

La aplicación de las dos variables de estudio tanto en el Área de Influencia Inmediata como en las Cabeceras Parroquiales demostró que lo planificado no se cumple, la ciudad planificada entre los años 2003 y 2018 difiere de la ciudad real.

Estos resultados se muestran a continuación: el tamaño de lote mínimo en relación con el grado de fraccionamiento de suelo y, por ende, la densidad bruta de vivienda.

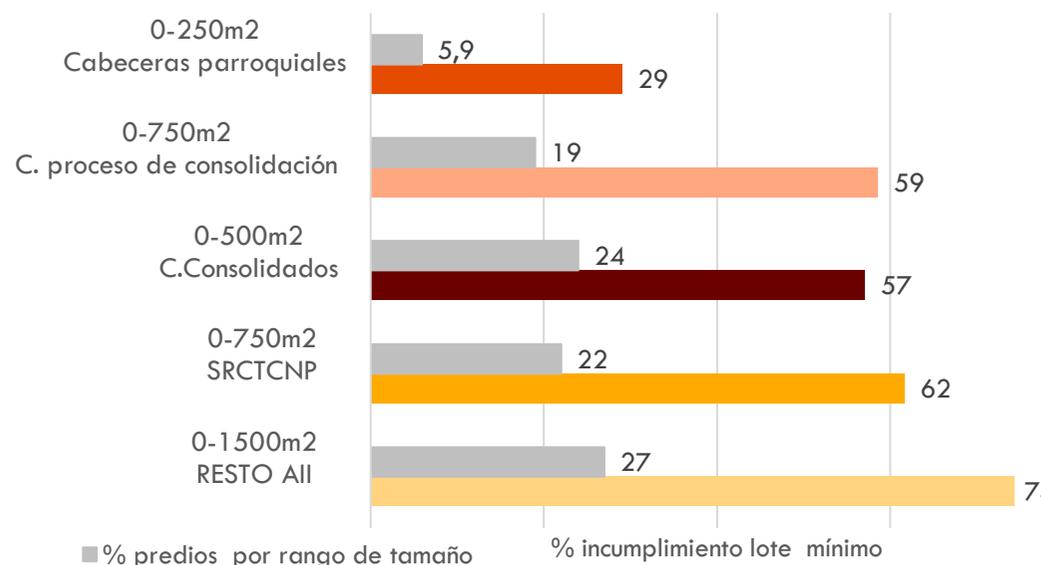
a. Variable: Lote mínimo

Como se demostró anteriormente, existe un alto grado de incumplimiento de la norma en porcentajes que superan el 57% en el Área de Influencia Inmediata, situación que no se replica en las cabeceras parroquiales puesto que concentran el mayor número de predios que cumplen con el tamaño mínimo establecido en la ordenanza vigente.

El Resto del Área de Influencia Inmediata ha experimentado en mayor medida un acelerado fraccionamiento del suelo, el 74% de los predios están por debajo de los 1500m², tamaño mínimo establecido en la ordenanza, esto representa el 27% del fraccionamiento del área destinada a predios.

Esto pone en evidencia a nivel del periurbano de la ciudad, una clara contraposición entre lo planificado y la realidad del territorio.

Figura 24. Comparación del porcentaje predios por rango de tamaño y porcentaje de incumplimiento de lote mínimo.

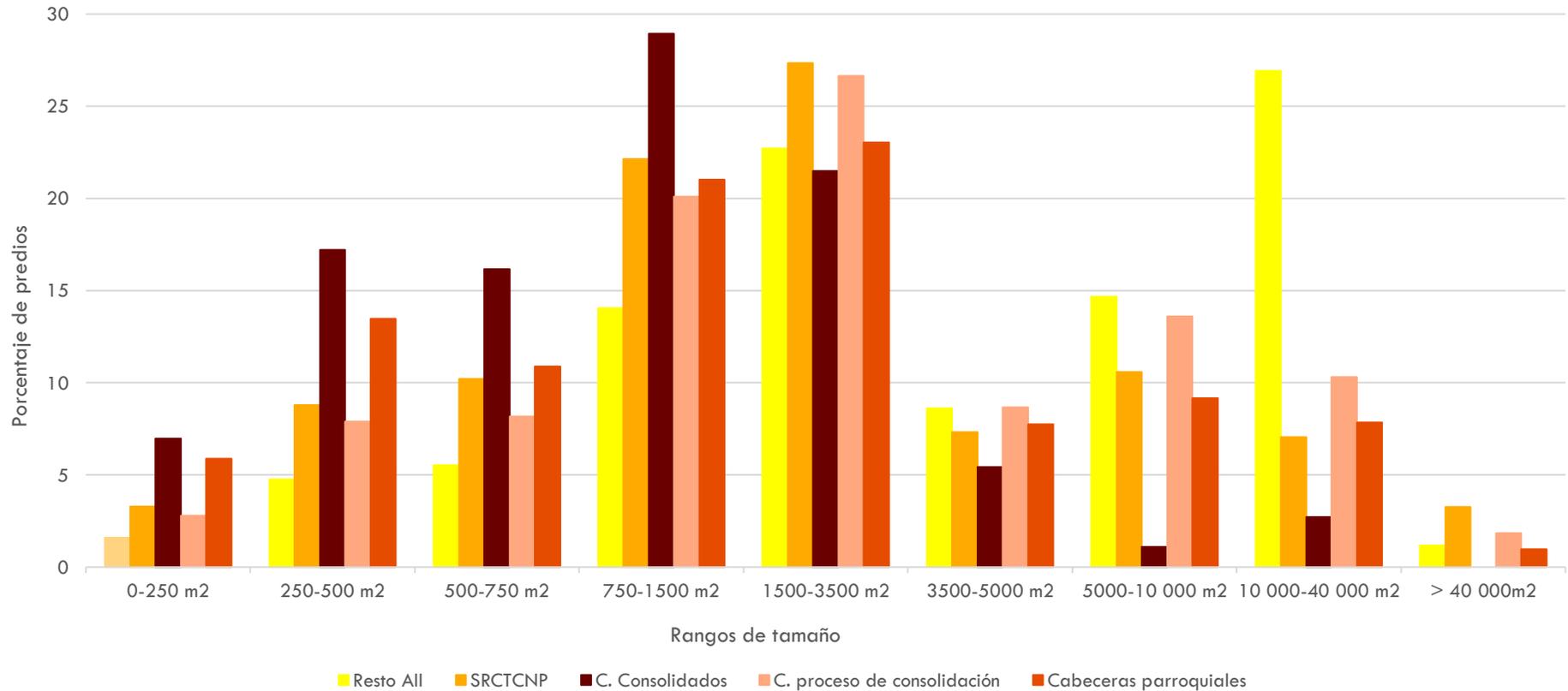


Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).

Además, es evidente la desproporción en el fraccionamiento del suelo, al existir un alto porcentaje de predios con un área por debajo del mínimo establecido y un porcentaje de área aún mayor de predios fraccionados por encima del lote mínimo.

Esto se observa en el caso de los sectores con tendencia a la conformación de núcleos de población (SRCTCNP), en los que el porcentaje de incumplimiento del lote mínimo de 750m² es del 62% y, el 78% de la superficie de este sector posee predios por encima de 750 m², siendo 27% de predios entre 1500-3500m², lo que demuestra un desequilibrio en el fraccionamiento del territorio del área periurbana.

Figura 25. Fraccionamiento del suelo. Comparación del porcentaje predios por rango de tamaño.

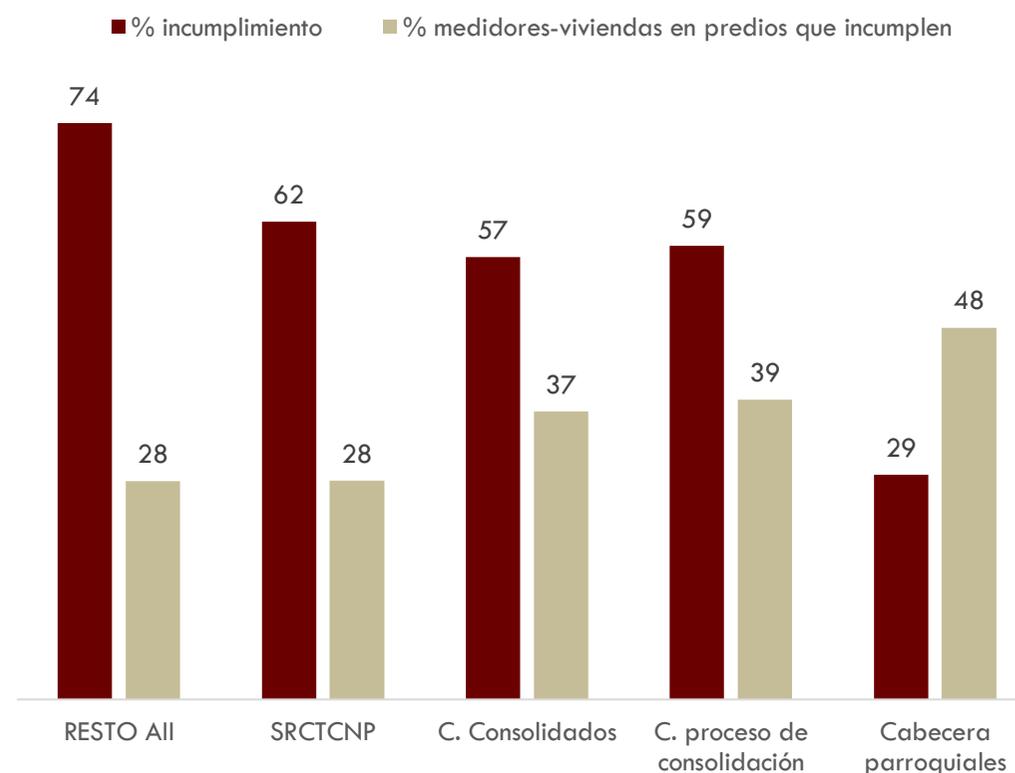


Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).

El porcentaje de viviendas que ocupan los predios que incumplen el área mínima de lote no superan el 39% en el Área de Influencia Inmediata, demostrando que el suelo sobre fraccionamiento no necesariamente está ocupado con viviendas. Situación contraria ocurre en las Cabeceras parroquiales, en las que cerca del 50% de los predios que incumplen el lote mínimo, presentan edificación.

El sobre fraccionamiento del suelo en el Área de Influencia Inmediata evidencia la existencia de fraccionamientos que no cumplen con los lineamientos establecidos para ser edificables y que estos fraccionamientos irregulares no se justifican con la falta de vivienda para la población. Esta situación muestra un mal aprovechamiento de los recursos del suelo, procesos de especulación y la aplicación de figuras jurídicas como la PAED que van en contra de la planificación en el área periurbana de la ciudad de Cuenca.

Figura 26. Comparación del porcentaje de incumplimiento de lote mínimo con el porcentaje de viviendas que ocupan los predios que incumplen.



Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).

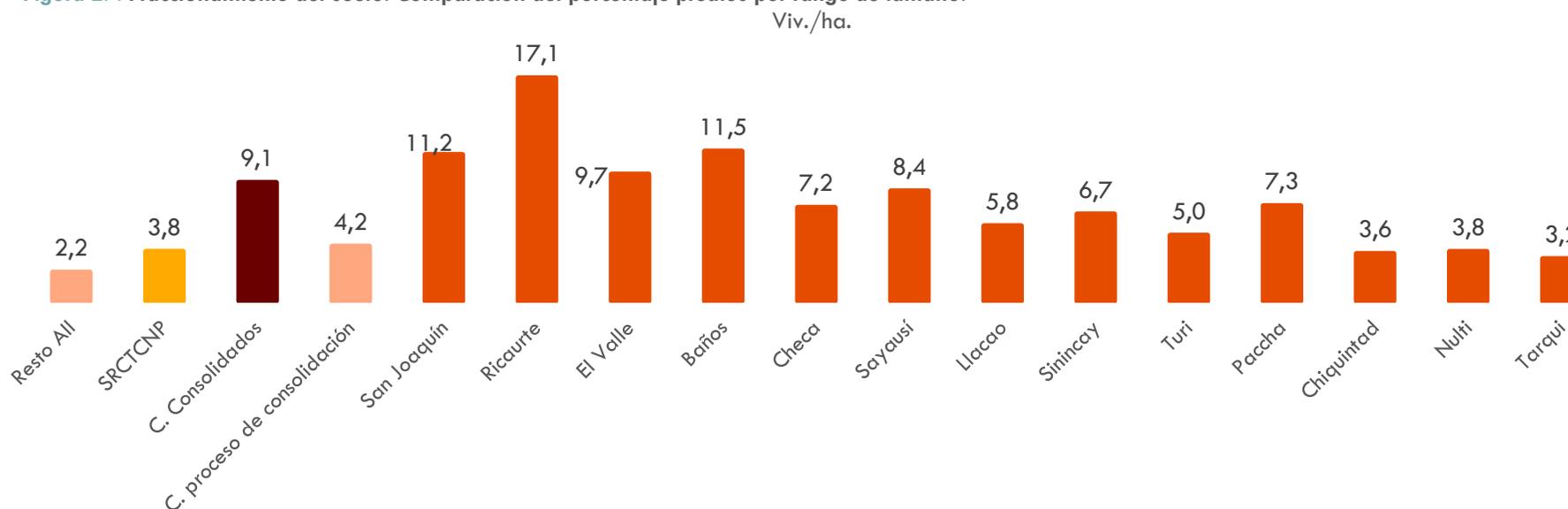
b. Variable: Densidad bruta de vivienda

Se analiza la densidad bruta en el área de estudio para conocer la lógica de ocupación del suelo. La figura 27 muestra, en el Área de Influencia Inmediata una lógica de ocupación que inicia con una mayor densidad en los corredores consolidados; con 4,9 viv./ha. por debajo se ubica los corredores en proceso de consolidación seguido de los Sectores Rurales con Tendencia a la Conformación de núcleos de población y el Resto del Área de Influencia Inmediata

Respecto a las cabeceras parroquiales, Ricaurte presenta la densidad más alta con 17,1 viv./ha. seguido por Baños, El Valle y San Joaquín con densidades brutas por encima de las 9,7 viv./ha. En comparación con los sectores del Área de Influencia Inmediata, las cabeceras parroquiales presentan una mayor densidad.

De igual manera, las zonas más densas y los predios de menor tamaño corresponden a la cercanía a las áreas urbanas.

Figura 27. Fraccionamiento del suelo. Comparación del porcentaje predios por rango de tamaño.



Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).

2.3 Síntesis de la problemática

Con base en el diagnóstico del caso de estudio se procede a sintetizar la problemática, se identifican y analizan los problemas en cada uno de los temas abordados. Esta síntesis es primordial para proceder a construir el modelo actual. Se efectúa en dos fases:

a. Árboles de problemas

Los árboles de problemas, como parte de la metodología, se utilizan para determinar la problemática principal con sus causas y efectos, como primer paso para establecer los objetivos estratégicos.

En el desarrollo de los árboles de problemas se utilizó la Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local Silva Lara (2003), que se basa en analizar e identificar los principales problemas de la situación analizada, definir los efectos y las causas más importantes de problema en cuestión, diagramar el árbol asociado al problema y revisar la validez e integridad del árbol dibujado.

Para la elaboración del árbol de causas y efectos se sugiere seguir las siguientes recomendaciones: formular el problema como un estado negativo, centrar el análisis de causas y efectos sólo en un

problema central y no confundir el problema con la ausencia de solución. La forma de diagramar el problema central con sus efectos en la parte superior y hacia abajo las causas que pueden estar originando el problema.

b. Modelo actual

El modelo actual es la representación o imagen simplificada del sistema territorial, en donde se utilizan los elementos más importantes para su representación, los cuales permiten leer y entender de forma integral el territorio (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

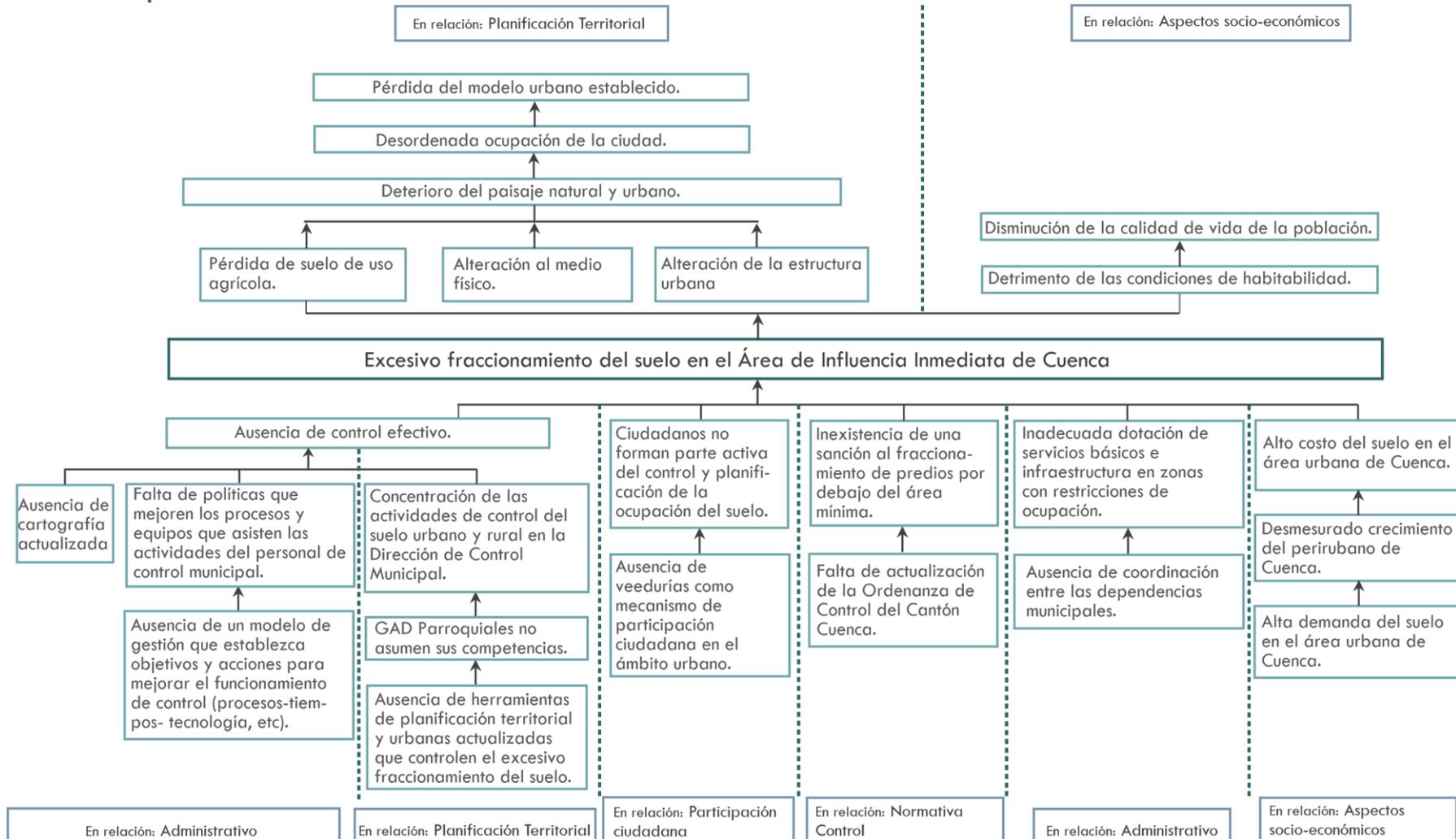
Es importante representar el resultado de la relación entre la planificación urbana y el crecimiento del periurbano de Cuenca, como una expresión en la construcción de ciudad desde la gestión y la planificación en el territorio.

En este sentido, el modelo actual retoma el diagnóstico a través de una síntesis de problemas y potencialidades. Se expone de manera simplificada los aspectos estudiados de forma espacial referidos a: la gestión, la planificación territorial, la administración, la modernización tecnológica, la participación ciudadana y la normativa jurídica en el área de estudio.

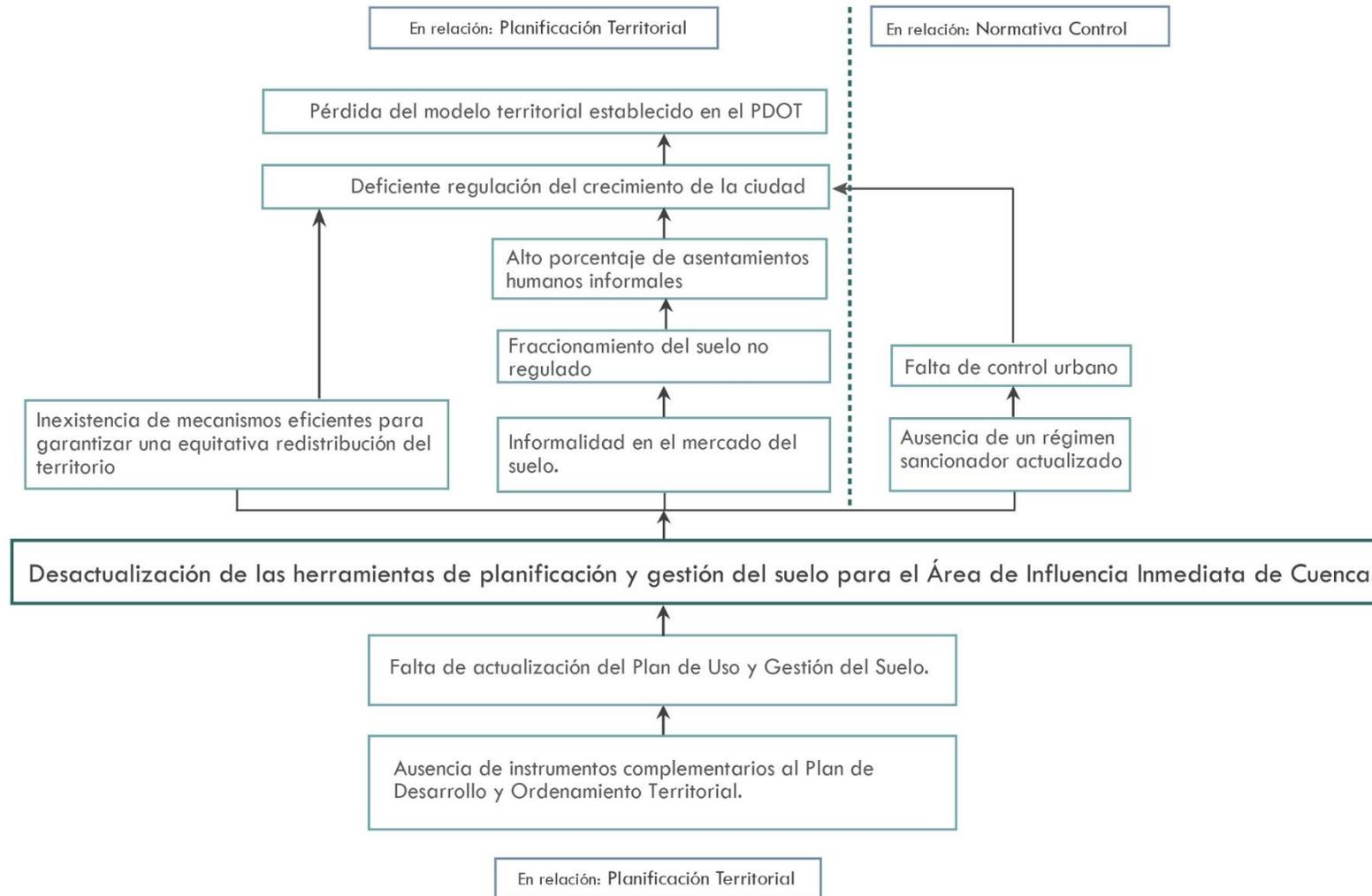
2.3.1 Problemas

Para la aplicación de la metodología de los árboles de problema en el presente trabajo de titulación se propone tomar como base las variables de estudio que son: lote mínimo y densidad bruta de vivienda, establecidas anteriormente. Así mismo, posterior al análisis se determinan dos problemas por cada variable; su construcción se presenta a continuación.

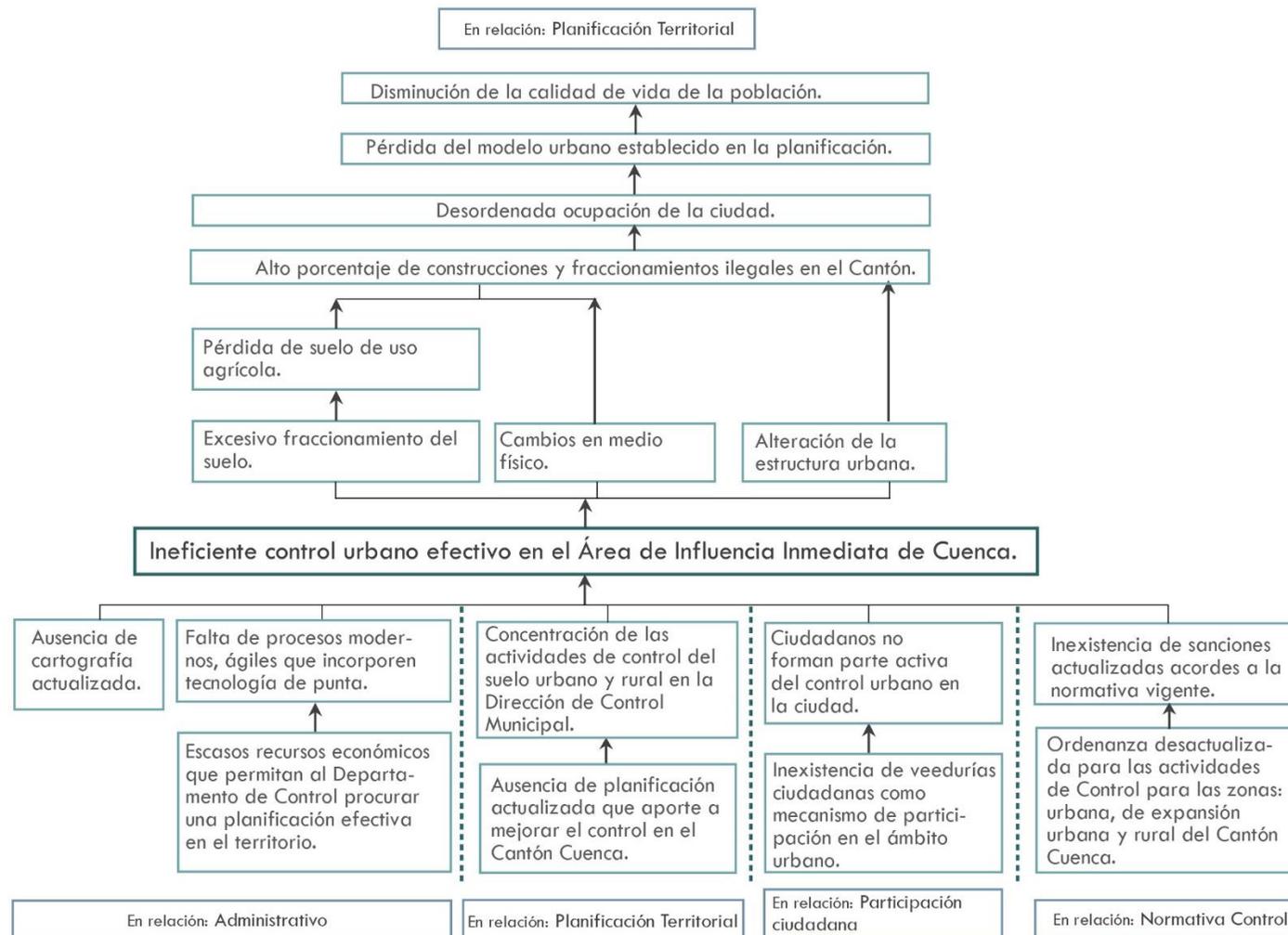
Árbol de problemas variable: lote mínimo.



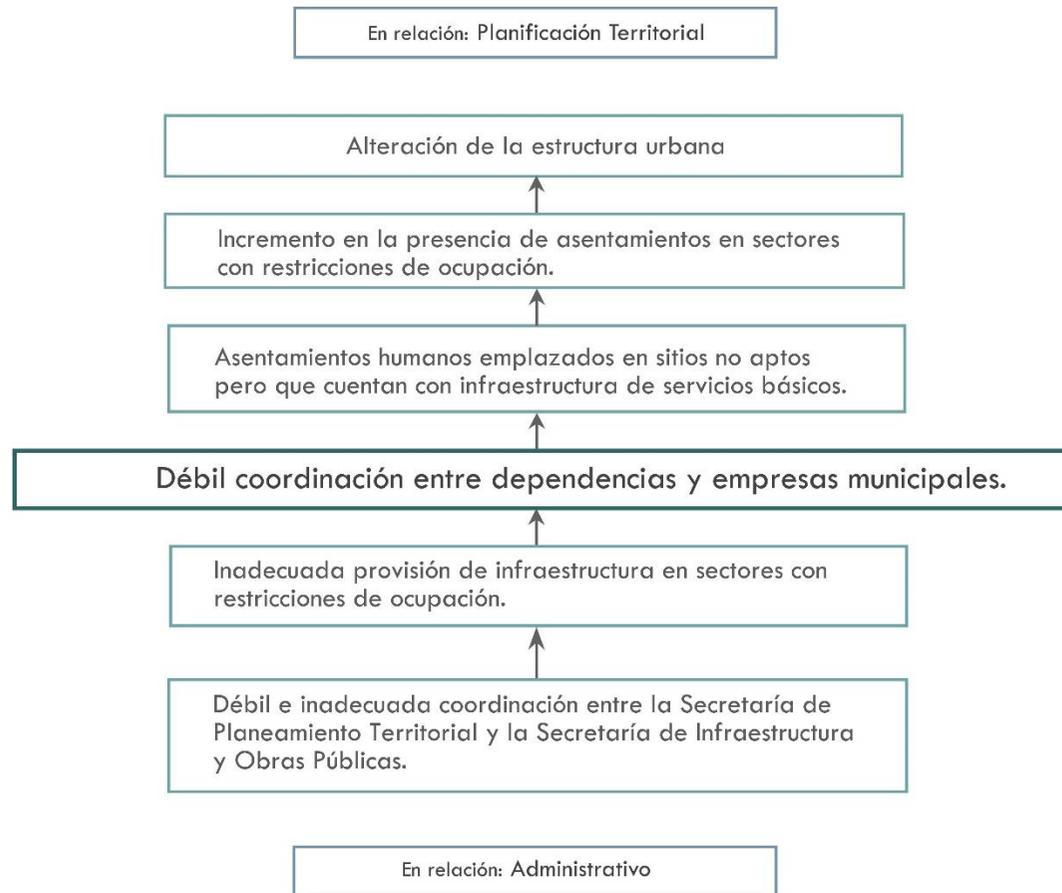
Árbol de problemas variable: lote mínimo.



Árbol de problemas variable: densidad bruta de vivienda.



Árbol de problemas variable: densidad bruta de vivienda.



2.3.2 Problema central

En relación a lo expuesto, se observa que el área periurbana de Cuenca posee infraestructura de servicios y dotación vial que promueven su tendencia a la consolidación, esto sumado a la falta de una planificación actualizada que determine características de ocupación específicas, resulta en áreas con predios con superficies por debajo de las mínimas establecidas y áreas con predios de grandes extensiones.

El sobre fraccionamiento del suelo no se justifica con un déficit de vivienda puesto que, de los predios con áreas por debajo de las establecidas para lote mínimo, tan solo un bajo porcentaje está ocupado. Además, se muestra una tendencia de consolidación en la cercanía a las áreas urbanas y a los corredores de crecimiento, tanto de la ciudad de Cuenca como de las Cabeceras Parroquiales, lo que demuestra una dependencia del Área de Influencia Inmediata debido a la disponibilidad de infraestructura, servicios básicos, equipamientos, entre otros.

La no regulación de esta área con el paso de los años ha alterado el medio físico con una pérdida no controlada de suelo agrícola y con un crecimiento desordenado que afecta tanto la

calidad de vida de sus habitantes como a la pérdida del modelo urbano establecido en la planificación.

Asimismo, la inexistencia de herramientas que permitan a las municipalidades dar respuesta a la ocupación del suelo inadecuados por medio de una Ordenanza de Control, ha permitido que se fraccionen los predios sin considerar la normativa y, por ende, la presencia de un alto porcentaje de predios con áreas por debajo de la establecida para el lote mínimo.

La falta de herramientas actualizadas de gestión y planificación no permite que la ciudad real se equipare a la ciudad planificada al no enlazar la planificación urbana con la ordenación del territorio en pro de cumplir con el modelo territorial establecido en el PDOT.

Las ordenanzas requieren estar actualizadas constantemente, en función del modelo urbanístico que se plantee, y de la legislación nacional vigente.

Es así que, se necesita de acciones que regularicen, agilicen y optimicen el tratamiento de problemáticas en las zonas hacia las que el crecimiento de la ciudad está dirigido, relacionadas con la legislación nacional vigente, Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Planes de Uso y Gestión de Suelo.

2.3.3 Modelo actual en la gestión de la planificación de Cuenca

El modelo actual retoma el diagnóstico de esta investigación y se muestra como una síntesis de los diferentes aspectos estudiados, y que refieren a los problemas y potencialidades encontrados en el área de estudio.

A continuación, se muestra el listado de los aspectos que configuran el modelo actual del área de estudio:

a. Problemas.

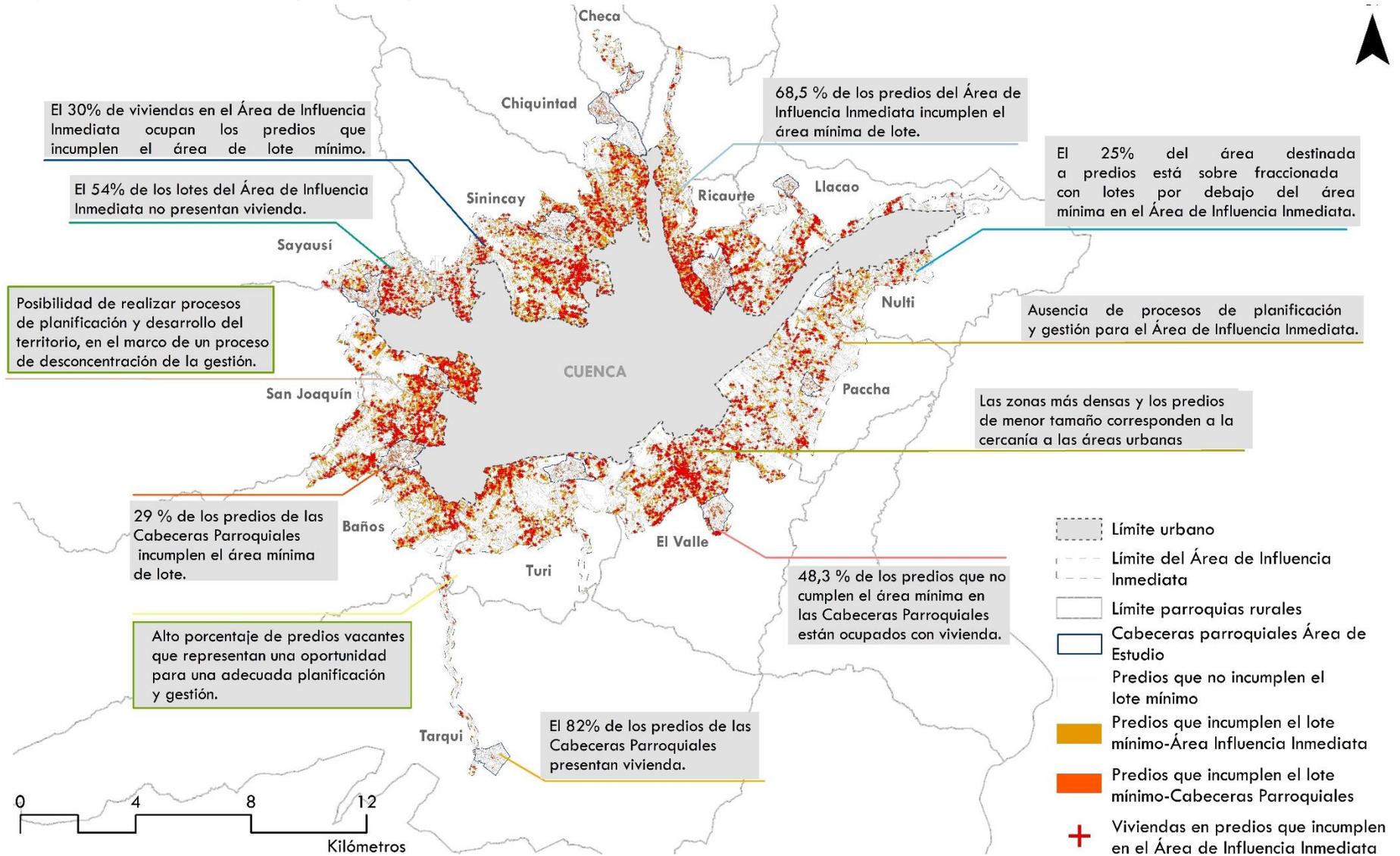
- El 30% de viviendas en el Área de Influencia Inmediata ocupan los predios que incumplen el área de lote mínimo.
- El 54% de los lotes del Área de Influencia Inmediata no presentan vivienda.
- 29% de los predios de las Cabeceras Parroquiales incumplen el área mínima de lote.
- El 82% de los predios de las Cabeceras Parroquiales presentan vivienda.
- 48,3% de los predios que no cumplen el área mínima en las Cabecera parroquiales están ocupados con vivienda.

- Las zonas más densas y los predios de menor tamaño corresponden a la cercanía a las áreas urbanas.
- Ausencia de procesos de planificación y gestión para el Área de Influencia Inmediata.
- El 25% del área destinada a predios está sobre fraccionada con lotes por debajo del área mínima en el Área de Influencia Inmediata.
- 68,5% de los predios del Área de Influencia Inmediata Incumplen el área mínima de lote.

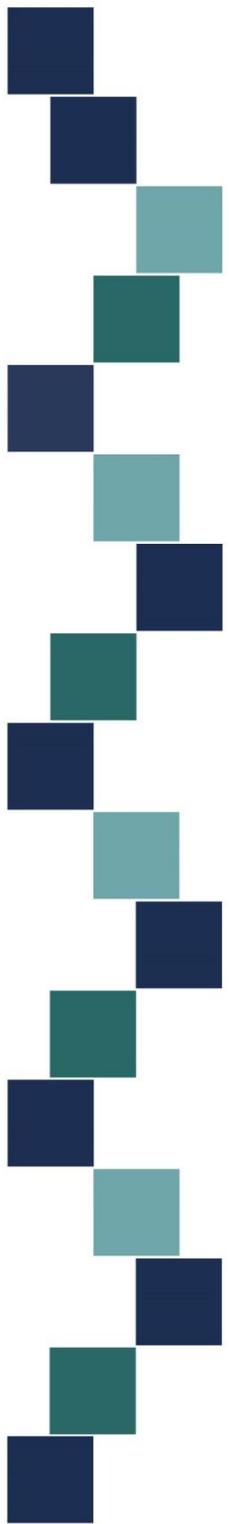
b. Potencialidades

- Posibilidad de realizar procesos de planificación y desarrollo del territorio, en el marco de un proceso de desconcentración de la gestión.
- Alto porcentaje de predios vacantes que representan una oportunidad para una adecuada planificación y gestión.

Mapa 12. Modelo actual desde la gestión de la planificación de Cuenca.



Fuente: Elaboración propia, basada en GAD Municipal de Cuenca (información cartográfica), CITMOV (medidores de consumo eléctrico georreferenciados).



CAPÍTULO III

propuesta

**capítulo III.
PROPUESTA**

- 3.1 Objetivos
- 3.2 Imágen objetivo
- 3.3 Modelo Propuesto desde la Gestión de la Planificación de Cuenca
- 3.4 Estrategias o lineamientos con base en los bjetivos del modelo propuesto
- 3.5 Proyectos

CAPÍTULO III

La propuesta consiste en diseñar en función del diagnóstico un modelo propuesto, una imagen objetivo que se desea conseguir a largo plazo y en establecer las medidas necesarias para hacerlo realidad.

El propósito es la creación de un escenario a futuro de lo que va a acontecer, partiendo de considerar la síntesis de la problemática. Se parte de la construcción de árboles de objetivos que sustentan la elaboración del modelo propuesto.

Los proyectos se definen como lineamientos que se diseñan desde los árboles de objetivos, como una herramienta teórica, con la que se expone el proceso para alcanzar un objeto.

Se realiza en tres etapas:

a. Árboles de objetivos

El árbol de objetivos es un diagrama utilizado para identificar las posibles alternativas de solución, que bajo la forma de proyectos o programas de inversión contribuyen a superar los problemas encontrados.

Según Silva Lara (2003, p. 36), el árbol de objetivos o de medios y fines se deduce del árbol de causas y efectos o árbol de

problemas (...). Para alcanzar este logro, lo que antes eran efectos ahora son fines (...). Las que antes eran las causas que provocaban el problema ahora son los medios para resolverlo”.

Para la elaboración de los árboles de objetivos se siguen los pasos que recomienda la Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local (Silva Lara, 2003):

“1. Cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas.

2. Una vez que se ha construido el árbol de objetivos es necesario examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis.

3. Si se estima necesario, y siempre teniendo presente que el método debe ser todo lo flexible que sea necesario, se deben modificar las formulaciones que no sean correctas, se deben agregar nuevos objetivos que se consideren relevantes y no estaban incluidos y se deben eliminar aquellos que no eran efectivos.”

Al igual que con los árboles de problemas, se realizan los árboles de objetivos en orden con la metodología expuesta.

b. Imagen objetivo

La Imagen Objetivo es “la representación simplificada o modelo del sistema territorial al que tender a largo plazo”(Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013); esto constituye una herramienta fundamental para establecer el modelo teórico ideal que se alcanzará con un correcto desarrollo.

La imagen objetivo toma como base los árboles de objetivos para dar lugar a un modelo teórico ideal, en este caso, un modelo propuesto desde la gestión y planificación de la ocupación del suelo. Además, se establecen potencialidades y oportunidades referidas a los aspectos estudiados.

c. Modelo propuesto desde la gestión de la planificación de Cuenca

El modelo propuesto busca construir un esquema en conjunto para el futuro que supere los problemas que afectan; y fortalezca las potencialidades referidas a la problemática de planificación y gestión del suelo. Permite diseñar la imagen de ciudad deseada, planteada bajo el estudio de la gestión y la planificación, y por lo tanto la construcción de un Plan de Mejora para la Coordinación General de Planificación y Gobernanza.

Para la construcción del Modelo Propuesto se toma como base los objetivos planteados, en este se definen las premisas que pasan a ser los programas, y por ende se construyen los proyectos que son el resultado de los árboles de objetivos con sus medios y fines.

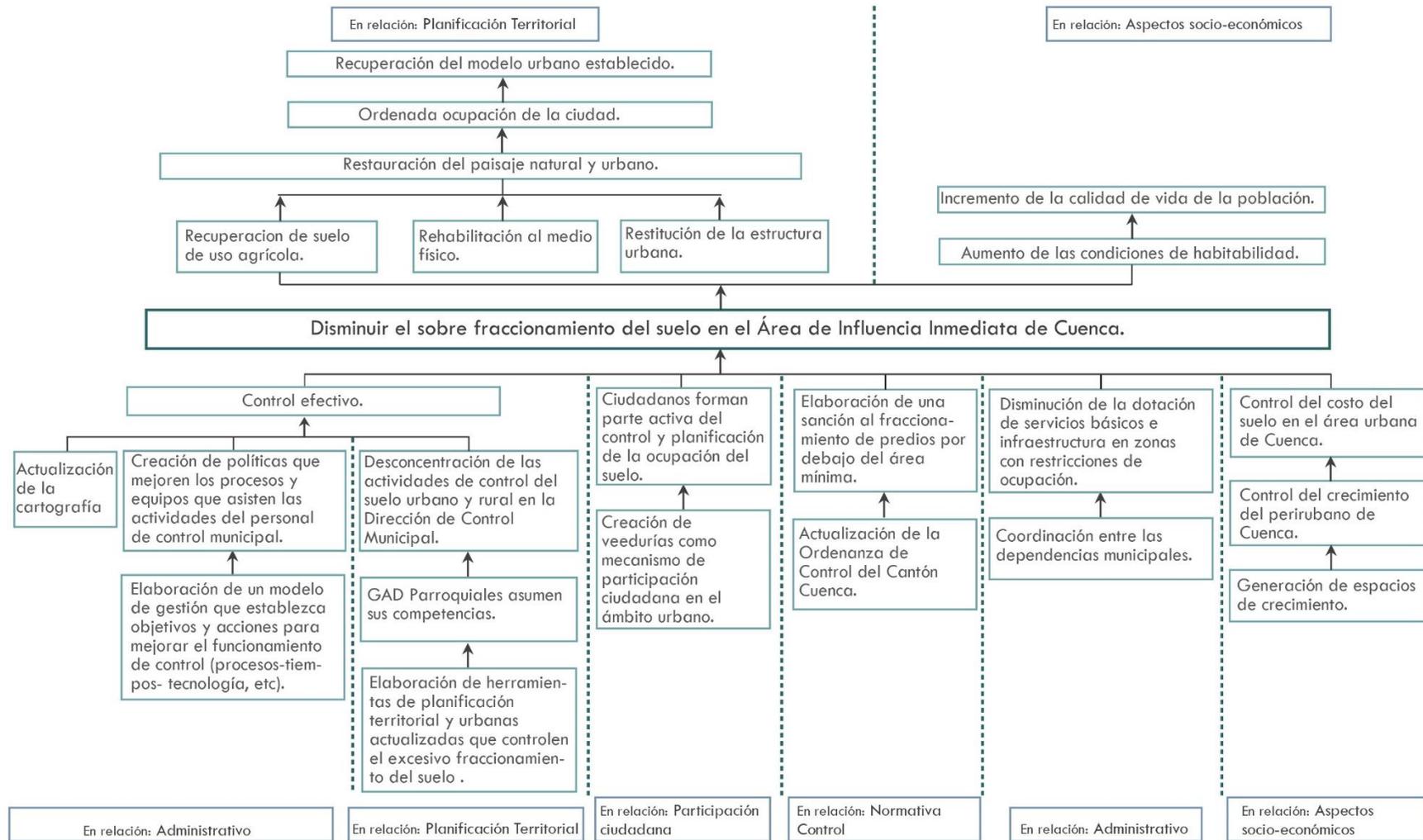
d. Estrategias o lineamientos con base en los objetivos del modelo propuesto.

Se debe partir de los objetivos propuestos en los árboles y con éstos se enuncia un solo objetivo general. El objetivo específico se selecciona de la situación esperada y las estrategias o lineamientos conducen a alcanzar el objetivo específico. Los proyectos son aquellos que conduzcan a la realización de las estrategias o lineamientos.

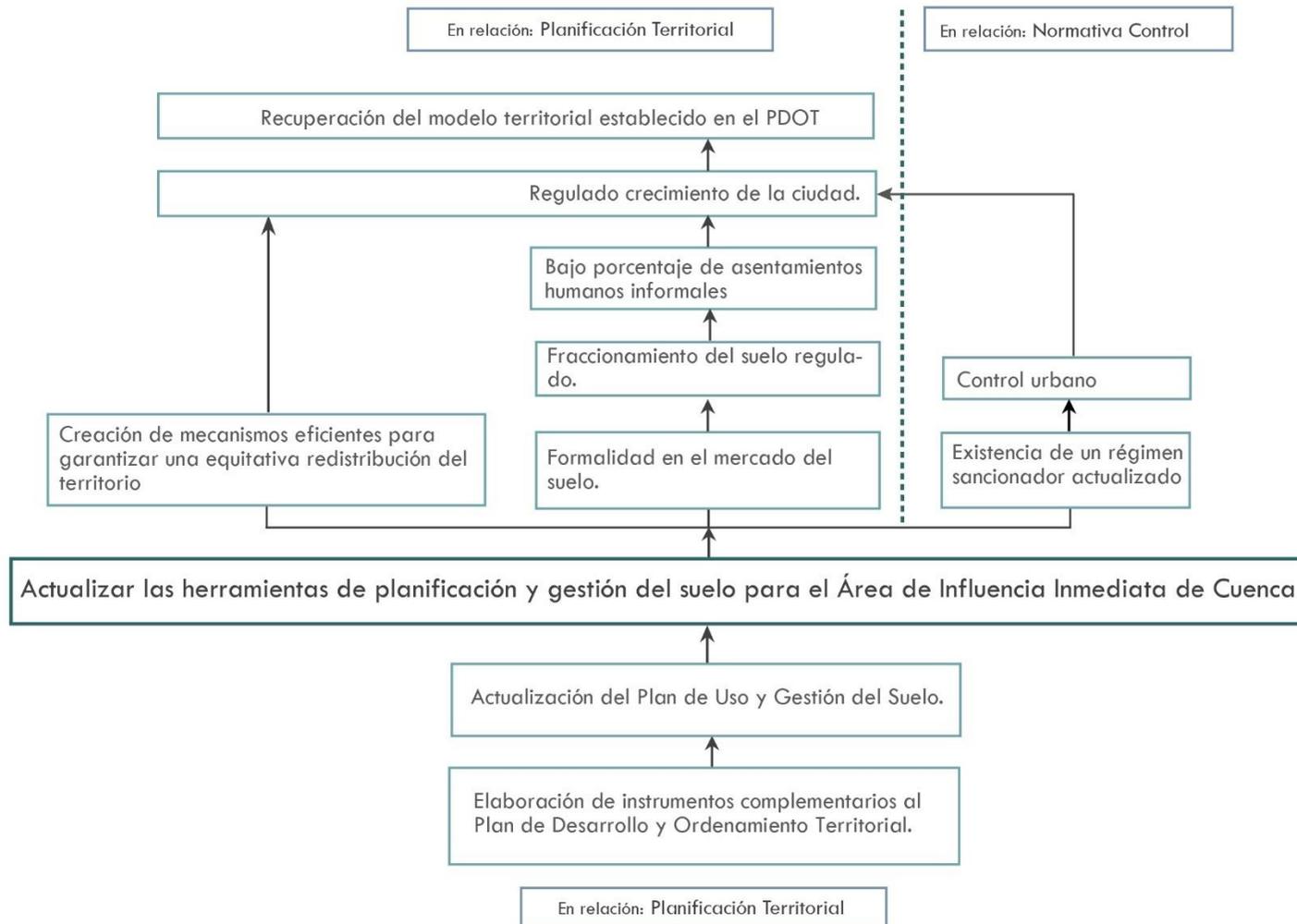
3.1 Objetivos

Con base en los árboles de problemas analizados en el apartado anterior, se construyen los árboles de objetivos siguiendo la metodología explicada y que constituirán la base para establecer la imagen objetivo, el modelo propuesto y las estrategias o lineamientos con sus respectivos proyectos.

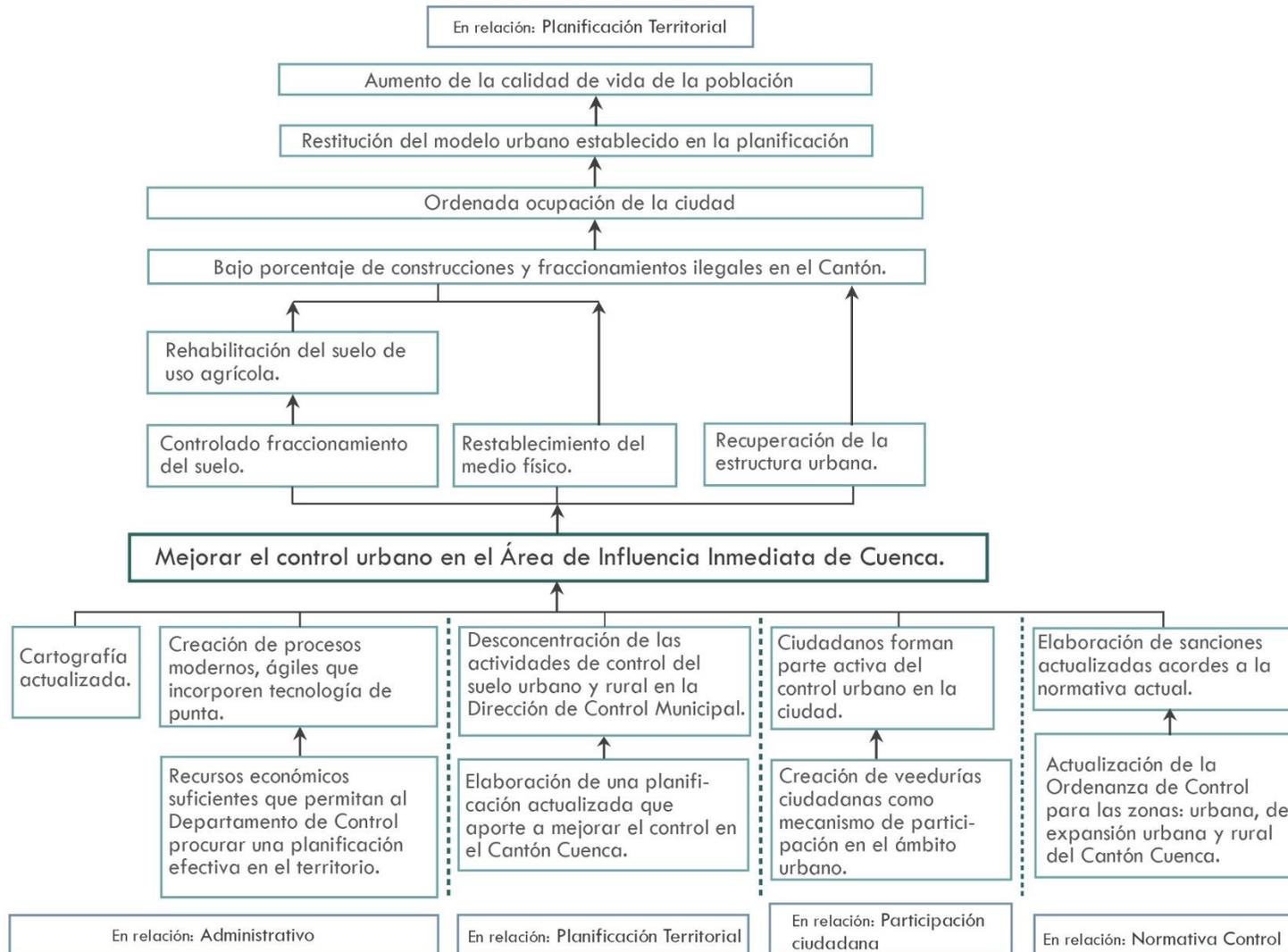
Árbol de objetivos variable: lote mínimo

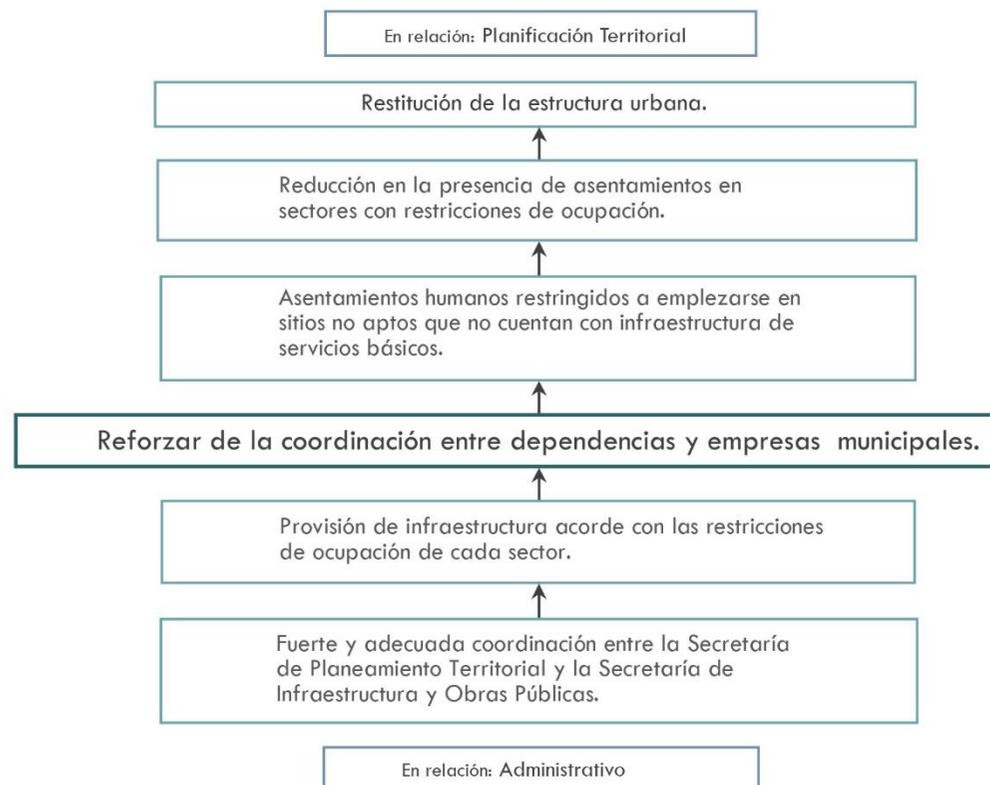


Árbol de objetivos variable: lote mínimo



Árbol de objetivos variable: densidad bruta de vivienda



Árbol de objetivos variable: densidad bruta de vivienda

3.2 Imagen objetivo

Una vez demostrado que la ciudad construida difiere de la ciudad planificada en lo que refiere a la ocupación del suelo, se plantea lograr que la ocupación real de la ciudad se equipare a su planificación, para ello se desarrollan lineamientos que serán la base de los proyectos propuesto en tres ámbitos:

- **Lo administrativo**, en referencia al GAD Municipal Cuenca y sus competencias sobre el territorio de su jurisdicción. El GAD Municipal gestionará, bajo sus competencias, la elaboración de una planificación y normativa para el periurbano, acorde a su realidad, además de un control eficiente en el área por parte de su personal con la cooperación de la población, por medio de mecanismo de participación ciudadana; es así que, se deben desarrollar proyectos que fortalezcan el área administrativa tanto en sus procesos, modernización tecnológica y de coordinación interdepartamental e interinstitucional.
- **La participación ciudadana**, como componente importante en la elaboración, seguimiento y cumplimiento de planes, control de la gestión y como agente activo en la construcción de ciudad, este caso, respecto a los fraccionamientos del suelo en el periurbano. Es por ello que se desarrollan proyectos que guíen y permitan su

eficiente colaboración bajo el apoyo del ente municipal planificador.

- **La normativa jurídica y la planificación**, en referencia a los instrumentos de planificación y normativos. En este caso, se mantendrá actualizada la planificación y la normativa que permite su aplicación para que esta se cumpla a cabalidad y se evite el cometimiento de ilegalidades por parte de los propietarios del suelo periurbano.

3.3 Modelo propuesto desde la Gestión de la Planificación de Cuenca

El modelo propuesto desde la gestión de la planificación de Cuenca, se basa en los lineamientos analizados respecto a la ocupación del suelo en los árboles objetivos y la imagen objetivo construida en relación a la administración, la participación ciudadana; y, la normativa jurídica y planificación.

Bajo esta premisa, se indican los objetivos que forman parte del modelo propuesto:

En relación a lo administrativo

- Construir una ciudad que mediante la adecuada gestión del suelo estimule el respeto al marco legal de las ordenanzas municipales.
- Desarrollar acciones que agiliten y optimicen el tratamiento de problemáticas en las diferentes zonas: urbana, de expansión y rural del cantón, relacionadas con la legislación nacional vigente.
- Mejorar los procesos de coordinación interdepartamental e interinstitucional con la finalidad de que las actuaciones en el territorio confluyan de manera coordinada y consecuente entre ellas.
- Contar con la participación de los GAD parroquiales como nuevos actores en el control de la ocupación del suelo cantonal.
- Modernizar los sistemas con tecnología actual en el manejo de información para que sirvan como instrumentos de gestión moderna, que trabajen de manera ágil y permitan optimizar el tratamiento de las diferentes zonas del periurbano.
- Aplicar un modelo de gestión que permita mantener la cartografía actualizada, una adecuada infraestructura informática y de este modo promover un cambio de actitud

institucional y personal que permitan aprovechar la modernización tecnológica.

- Gestionar el incremento del presupuesto para las actividades de planificación, control urbano y rural para un mejor desarrollo y mejorar la gestión del presupuesto para cumplir a cabalidad las actividades.
- Coordinar y supervigilar permanentemente con las instancias de planificación cantonal para definir líneas y pautas de actuación en el control del cumplimiento de la planificación normativa, en cooperación con la ciudadanía.
- Mantener actualizadas las herramientas de planificación territorial y urbanas existentes y propiciar la creación de nuevas, con la finalidad que se realice una desconcentración de las actividades de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza.

En relación a la participación ciudadana

- Involucrar a la ciudadanía en los procesos de planificación y control urbano.
- Buscar y aplicar mecanismos de participación ciudadana en la planificación de ciudad y gestión de control.

- Mejorar los lineamientos para la funcionalidad de la participación ciudadana en la planificación y definirlos para el área de control.
- Organizar los procesos requeridos para un acercamiento ciudadano al control urbano mediante procesos de participación.
- Lograr un control eficaz del cumplimiento de la ordenanza al contar con información obtenida de la ciudadanía, misma a la que podrá dar un seguimiento adecuado el ente encargado.

En relación a la normativa jurídica y la planificación

- Actualizar la ordenanza de control del Cantón Cuenca que permita una actuación eficaz por parte de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza.
- Propiciar herramientas de planificación y gestión del suelo actualizadas con a través de un Plan de Uso y Gestión de Suelo acorde al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Enlazar la normativa jurídica con la planificación urbana y ordenamiento territorial del cantón.
- Actualizar las ordenanzas, en especial las relacionadas con el uso, ocupación y gestión del suelo en función del modelo

urbanístico y de desarrollo que se adopte, y de la legislación nacional vigente.

- Mantener actualizada la norma jurídica y la planificación, de modo que permita “generar” una ciudad que no difiera de la planificada mediante la implementación de instrumentos de planificación con periodos de aplicación y que de la mano de la gestión y fiscalización garanticen técnica y jurídicamente su implementación.

3.4 Estrategias o lineamientos con base en los objetivos del modelo propuesto

Con base en la metodología explicada se construye una matriz de asignación de objetivos, con la finalidad de establecer las estrategias o lineamientos que serán alcanzados mediante la realización de proyectos.

Tabla 6. Asignación de objetivos.

	OBJETIVO PRINCIPAL: Procurar que la ciudad construida no se aleje de la ciudad planificada.				
OBJETIVOS GENERALES	Recuperar el suelo agrícola, la estructura urbana y las condiciones de habitabilidad.		Crear un régimen sancionador actualizado que dé lugar a una equitativa redistribución del territorio.	Controlar el fraccionamiento del suelo y lograr una recuperación del medio físico y de la estructura urbana.	Restringir la ocupación de sitios no aptos para el emplazamiento de asentamientos humanos.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Disminuir el fraccionamiento del suelo en el Área de Influencia Inmediata de Cuenca		Actualizar de las herramientas de planificación y gestión del suelo	Lograr un control urbano efectivo	Mejorar la coordinación entre dependencias municipales.
ESTRATEGIAS O LINEAMIENTOS	Mejoramiento de los procesos administrativos.	Modernización tecnológica.	Actualizar la normativa vigente	Reforzamiento la planificación y gestión de la participación ciudadana en los procesos de control de la ocupación del suelo.	Fortalecimiento de la coordinación entre dependencias y empresas municipales
PROYECTOS	Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.	Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.	Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo.	Participación ciudadana en el Control Municipal.	Fortalecimiento de la coordinación entre la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal y Empresas que dotan de servicios básicos.
	Reestructuración del orgánico funcional de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.	Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.	Actualización de la Ordenanza de Control del Suelo para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca.	Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana eficiente en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.	
	Concreción de la delegación de competencias de ocupación del suelo por parte del GAD Municipal a los GADs parroquiales rurales.	Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Elaboración de una Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.	

Fuente: Elaboración propia, 2022

3.5 Proyectos

La ciudad construida siempre va a diferir de la planificada, pero nunca va a tomar un camino opuesto, sobre todo en lo relacionado a la conservación del medio ambiente y la vida, situación que esta tesis ha demostrado que actualmente ocurre, por lo cual se proponen programas y se desarrollan proyectos que buscan cumplir los objetivos establecidos en las estrategias o lineamientos del modelo propuesto, como parte del Plan de Gobernanza para la Coordinación General de Planificación y Gobernanza que surgieron a partir de los árboles de objetivos para tratar de que la ciudad planificada no se aleje de la construida.

De este modo, se elaboran los proyectos expuestos, los cuales son un conjunto de actividades, concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, con el fin de satisfacer necesidades y resolver los problemas encontrados.

Además, los proyectos se agruparán de acuerdo a cada lineamiento en programas y subprogramas, todo esto con base en un plan que permitirá la ejecución del modelo propuesto.

a. Plan

El Plan se concreta en programas y subprogramas, los programas contienen a los subprogramas y estos últimos, a los proyectos. Esto permite la ejecución del plan para alcanzar los objetivos planteados en el Modelo propuesto.

b. Programas y subprogramas

Para proponer el listado de programas, subprogramas y proyectos se considera como fuente los árboles de objetivos, en donde se definieron los medios y los fines.

En este sentido, los programas surgen de los ejes bajo los cuales se analizaron los medios, por ejemplo, la administración, la planificación territorial, la normativa, la participación ciudadana, etc.; los medios dan la partida a los proyectos que permiten alcanzar los objetivos y los fines en los resultados esperados.

Finalmente, se obtiene un listado de programas, subprogramas y proyectos que buscan cumplir los objetivos planteados en el Modelo Propuesto y en los Árboles de Objetivos.

c. Proyectos

Para la descripción de los proyectos se ha utilizado una ficha que contiene trece ítems, descritos a continuación:

- **Programa:** indica a que programa pertenece el proyecto descrito.
- **Subprograma:** indica a que subprograma pertenece el proyecto descrito.
- **Proyecto:** Contiene el nombre del proyecto descrito.
- **Descripción:** Se realiza la explicación del proyecto, permitiendo tener una idea general de que es el proyecto, así como aquello que se va a realizar dentro del mismo.
- **Justificación:** Describe las razones por las que se debe realizar el proyecto, recalando aquellas que surgen de las políticas que rigen al territorio.
- **Objetivos:** Establece aquello que se persigue conseguir con el proyecto. Se presentan enlistados de acuerdo a su importancia de manera que se muestran objetivos específicos y generales.
- **Componentes básicos:** Detalla las etapas que se llevan a cabo para el desarrollo del proyecto, considerando que entre ellas se debe encontrar: Antecedentes teóricos, diagnóstico, propuesta y la posible aplicación.
- **Requisitos:** Enlista todo aquello cualitativo o cuantitativo necesario previo a la implementación del proyecto.
- **Resultados esperados:** Enlista los resultados físicos y cuantificables que se alcanzarán con la aplicación del proyecto.
- **Indicadores:** Establecen los datos obtenidos de los resultados esperados que permiten medir la efectividad de la aplicación del proyecto.
- **Proyectos relacionados:** Se enlistan los proyectos que se relacionan directamente con el descrito, de manera que permita entender la vinculación y dependencia (directa) que existe entre ellos.
- **Instituciones responsables:** Enlista las instituciones externas e internas al GAD Municipal de Cuenca que intervienen en la implementación y desarrollo del proyecto.

- **Acciones Inmediatas:** Establece aquellas acciones que se deben ejecutar a corto plazo con la finalidad iniciar el proyecto.
- **Ámbito:** Establece cuatro categorías en las que inscriben los proyectos propuestos: Administrativo, Legal, Planificación Territorial, Vinculación interdepartamental e interinstitucional y Participación ciudadana.

Plan de Mejora para la Coordinación General de Planificación y Gobernanza

El Plan tiene la finalidad de mejorar el modelo de gestión que se utiliza respecto a la planificación y la gestión del suelo, y por tanto es el parámetro técnico-político que engloba programas y proyectos, esto en busca de un sistema que involucre la Participación Ciudadana en procesos de planificación y control municipal y, que con la ayuda de herramientas tecnológicas y mejoras en la estructura administrativa se detecte, analice y solucione los problemas expuestos con la ocupación del suelo.

De este modo los programas y subprogramas que se establecieron bajo estrategias o lineamientos se agruparán, para una mejor organización y ejecución, en tres programas.

Programas y Subprogramas

El Plan de Mejora para la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca, comprende los siguientes programas y subprogramas desarrollados con la finalidad de identificar, analizar, sancionar, reducir y evitar los fraccionamientos y construcciones ilegales en busca de una ciudad construida que no difiera de la ciudad planificada:

- **Programa administrativo.** - Este programa comprende la relación interna y externa de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal y contiene los siguientes subprogramas:
 - Subprograma de mejoramiento de procesos administrativos.
 - Subprograma de fortalecimiento de la coordinación entre dependencias y empresas municipales.
 - Subprograma de modernización tecnológica.
- **Programa de Participación ciudadana.** - Este programa hace referencia al reforzamiento de la participación de la ciudadanía en procesos de planificación y control del suelo con énfasis en la ocupación del suelo; contiene el siguiente subprograma:

-
- Subprograma de reforzamiento de la planificación y gestión de la participación ciudadana en procesos de control municipal.

Programa Normativo Jurídico y de Planificación. - Este programa acoge aquellos proyectos que permiten la actualización de ordenanzas y planificación que rigen la ciudad, de modo que los procesos de planificación, gestión y control tengan un asidero legal vigente con efectos en la ocupación del suelo.

- Subprograma de actualización de la normativa y planificación vigente.

Proyectos

A continuación, el listado de proyectos se presenta en el marco del Plan de Mejora para la Coordinación General de Planificación y Gobernanza del GAD Municipal de Cuenca y, se desarrolla cada uno de ellos acorde a la metodología y las estrategias propuestas.

<p style="text-align: center;">PLAN DE MEJORA PARA LA COORDINACIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y GOBERNANZA</p>	<p>Programa Administrativo.</p>	<p>Subprograma de mejoramiento de procesos administrativos.</p>	<p>1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.</p>
			<p>2. Reestructuración del orgánico funcional de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.</p>
			<p>3. Concreción de la delegación de competencias de ocupación del suelo por parte del GAD Municipal a los GADs parroquiales rurales.</p>
		<p>Subprograma de fortalecimiento de la coordinación entre dependencias y empresas municipales.</p>	<p>4. Fortalecimiento de la coordinación entre la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal y Empresas que dotan de servicios básicos.</p>
		<p>Subprograma de modernización tecnológica.</p>	<p>5. Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.</p>
			<p>6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.</p>
	<p>7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportail y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.</p>		
	<p>Programa Participación Ciudadana.</p>	<p>Subprograma de reforzamiento de la planificación y gestión de la participación ciudadana en procesos de control municipal.</p>	<p>8. Participación ciudadana en el Control Municipal.</p>
			<p>9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana con real incidencia en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.</p>
			<p>10. Aprobación de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.</p>
	<p>Programa Normativo Jurídico y de Planificación.</p>	<p>Subprograma de actualización de la normativa y planificación vigente.</p>	<p>11. Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo.</p>
			<p>12. Actualización de la Ordenanza de Control del Suelo para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca.</p>
			<p>13. Elaboración de un Plan Parcial de Urbanismo que permita la anexión de suelo rural (periurbano) a suelo urbano.</p>

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Mejoramiento de procesos administrativos
PROYECTO			
1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
<p>En la actualidad el Municipio de Cuenca cuenta con una Dirección General de Tecnologías y Comunicaciones, con responsabilidades y atribuciones como:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Realizar el análisis de requerimientos de software a ser desarrollados; -Diseñar el software requerido por las dependencias del GAD municipal; -Coordinar, en los casos que se requiera, la realización de estudios de factibilidad de proyectos informáticos y análisis de alternativas; entre otras. <p>Este proyecto pretende la implementación de un Departamento de Tecnología aplicada en la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca para que en este se maneje de manera íntegra la información referente a avalúos y catastros, bienes patrimoniales, control municipal, entre otras direcciones.</p>			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>El alto porcentaje de lotes que incumplen el área mínima es una clara expresión del control ineficiente en el Área de Influencia Urbana con un porcentaje que sobrepasa el 68%. Frente a este contexto se requiere mejorar el control del suelo en las parroquias rurales, así como agilizar los procesos realizados en la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal, siendo necesario compartir estas responsabilidades con los diferentes niveles de gobierno como lo señala el Art. 65 del COOTAD, con el fin de prestar un mejor servicio a la ciudadanía y reducir el tiempo de ejecución de procesos.</p>		Disminuir la carga de control del suelo en el territorio cantonal.	
		Mejorar el control a través del seguimiento de las actividades delegadas a las entidades administrativas parroquiales.	
		Agilizar y mejorar los procesos relacionados con los trámites de control del suelo.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Identificación de las actividades de control de las que puede asumir la competencia completa o parcial un GAD parroquial, de acuerdo con sus capacidades técnicas y funcionales.		Recursos técnicos y financieros.	
Identificación de los GADs parroquiales que cuentan con las condiciones para desarrollar las competencias delegadas de control, además de la verificación de los instrumentos de planificación urbana y territorial con los que cuentan dichas entidades.			
Establecimiento de las actividades específicas que desarrollarán los GADs parroquiales respecto al control de suelo.			
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Disminución del porcentaje de predios que incumplen el área mínima legal.		Número de predios con áreas menores a la mínima establecida.	
Disminución de construcciones ilegales.		Número de construcciones ilegales.	
Reducción en el tiempo de atención al cliente.		Tiempo promedio para la realización de trámites.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Mejoramiento de procesos administrativos
PROYECTO			
<p>1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.</p>			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
2. Reestructuración del orgánico funcional de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
5. Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.			
6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual - CuencaDOC		Dirección de Control.	
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Dirección de Descentralización y Participación Urbana y Rural.	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Designar una comisión técnica encargada de analizar las actividades de la Dirección de Control y establecer cuáles serán delegadas a los GADs Parroquiales para garantizar el control efectivo del suelo. Es necesario mencionar que el GAD Municipal es el encargado de dar seguimiento y controlar las competencias delegadas a los GADs parroquiales.		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	
		Legal.	
Realizar reuniones de coordinación y de capacitación con los GADs Parroquiales para un desarrollo óptimo de las actividades delegadas.		Planificación Territorial.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Mejoramiento de procesos administrativos
PROYECTO			
2. Reestructuración del orgánico funcional de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
<p>La estructura organizacional y administrativa es la división de todas las actividades de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza de Cuenca, las mismas que se agrupan en Direcciones con el fin de establecer responsables que, a través de la organización y el cumplimiento de diversas funciones alcancen objetivos propuestos.</p> <p>El proyecto hace referencia a la reorganización de dicha estructura ante la falta de un área de tecnologías aplicadas en la que se maneje de manera íntegra la información de toda la Coordinación, es decir, agilizar el desempeño del personal así como la relación de éste con la ciudadanía mediante la respuesta eficiente a trámites, denuncias, etc. Además, se realizará la elaboración de un manual de procedimientos a seguir según el cargo y competencias de cada funcionario, en el cual se verá reflejada la búsqueda de eficiencia, implementación de nuevas tecnologías y la sostenibilidad de tiempo.</p> <p>En la actualidad la Coordinación General de Planificación y Gobernanza está compuesta por 4 direcciones: Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales, Dirección de Avalúos, Catastros y Estadística, Dirección de Planificación y Dirección de Control, sin embargo, con la incorporación de procesos de modernización tecnológica a través de un área de tecnologías aplicadas se prevé la implementación de sistemas informáticos (equipos, plataformas, software, etc.) que modificarán el modelo de gestión, y que a su vez requieren de la incorporación de personal capacitado en esta área; este proceso se realizará en conjunto con la Dirección General de Tecnologías y Comunicaciones cuyas atribuciones y responsabilidades permitirán un adecuado desarrollo y funcionamiento de los mismos.</p>			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
Este proyecto nace de la necesidad de introducir nuevas tecnologías en el manejo de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza y de mejorar los procesos de trámites, denuncias, etc. presentados por los usuarios; este proceso requiere reorganizar jerárquicamente al personal existente, incorporar nuevo personal capacitado y designar nuevas competencias.		Implementar un área de tecnología aplicada en la Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
		Unificar la información y mejorar su manejo entre las Direcciones de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
		Disminuir los tiempos de espera en la realización de trámites.	
		Elaborar el manual orgánico funcional.	
		Mejorar el servicio prestado al usuario.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Análisis y evaluación del orgánico funcional existente.		Orgánico funcional existente.	
Elaboración de un manual de procedimiento con la incorporación de herramientas tecnológicas en el área de tecnologías aplicadas.		Nómina del personal que especifique carga actual y actividades que realiza.	
Elaboración de un manual que contenga el nuevo orgánico funcional actualizado con las competencias de cada servidor público.		Manual actualizado del manejo de la información y procedimientos a seguir según el trámite.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Procesos organizados y resueltos oportunamente.		Elaboración del orgánico funcional	
Estructura administrativa organizada.		Reducción en el tiempo de espera del usuario.	
Personal capacitado y comprometido.		Mejora en la comunicación interna, interdepartamental y con el usuario.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Mejoramiento de procesos administrativos
PROYECTO			
2. Reestructuración del orgánico funcional de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Dirección General de Talento Humano.	
6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Dirección General de Tecnologías y Comunicaciones.	
8. Participación ciudadana en el Control Municipal.		Dirección General de Participación y Gobernabilidad.	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Análisis y evaluación de los procesos tecnológicos administrativos actuales tanto internos como para la respuesta a trámites, denuncias, etc. de los ciudadanos, según el nivel y las competencias de cada funcionario de la Coordinación.		Legal	
		Administrativo	
		Vinculación interdepartamental e interinstitucional	
		Participación ciudadana.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Mejoramiento de procesos administrativos
PROYECTO			
3. Concreción de la delegación de competencias de ocupación del suelo por parte del GAD Municipal a los GADs parroquiales rurales.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
<p>La delegación de competencias consiste en una dinámica de actuación administrativa que produce sus efectos, en este caso, el GAD Municipal atribuye al GAD Parroquial Rural (de menor jerarquía) las actividades sobre la ocupación del suelo previa análisis técnico, administrativo y financiero para conocer el tipo de responsabilidad que podrían asumir, sin considerar las actividades que requieren un personal técnico especializado, entre ellos los juzgamientos y los proyectos especiales.</p> <p>Este proyecto pretende que los GADs parroquiales rurales continúen en el proceso de obtención de delegación de actividades, con personal técnico y administrativo capacitado, así como un presupuesto acorde a ellas.</p>			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>El alto porcentaje de lotes que incumplen el área mínima es una clara expresión del control ineficiente en el Área de Influencia Urbana con un porcentaje que sobrepasa el 68%. Frente a este contexto se requiere mejorar el control de la ocupación del suelo en las parroquias rurales, así como agilizar los procesos realizados en la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal, siendo necesario compartir estas responsabilidades con los diferentes niveles de gobierno como lo señala el Art. 65 del COOTAD, con el fin de prestar un mejor servicio a la ciudadanía y reducir el tiempo de ejecución de procesos.</p>		Disminuir la carga de control del suelo en el territorio cantonal.	
		Mejorar el control municipal sobre la ocupación del suelo a través de la delegación y seguimiento de las competencias delegadas a las entidades administrativas parroquiales.	
		Agilizar y mejorar los procesos relacionados con los trámites que afectan la ocupación del suelo.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Identificación de las actividades de control de las que puede asumir la competencia completa o parcial un GAD parroquial rural, de acuerdo con sus capacidades técnicas y funcionales.		Recursos técnicos y financieros.	
Identificación de los GADs parroquiales que cuentan con las condiciones para desarrollar las competencias delegadas de control, además de la verificación de los instrumentos de planificación urbana y territorial con los que cuentan dichas entidades.		Poseer instrumentos normativos de planificación urbana y territorial actualizados.	
Establecimiento de las competencias específicas que desarrollarán los GADs parroquiales rurales respecto al control de suelo.			
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Disminución del porcentaje de predios que incumplen el área mínima legal.		Número de predios con áreas menores a la mínima establecida.	
Disminución de construcciones ilegales.		Número de construcciones ilegales.	
Reducción en los tiempos de espera.		Tiempo promedio de espera por trámite.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Mejoramiento de procesos administrativos
PROYECTO			
3. Concreción de la delegación de competencias de ocupación del suelo por parte del GAD Municipal a los GADs parroquiales rurales.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
2. Reestructuración del orgánico funcional de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.			
5. Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.		Dirección de Control.	
6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual - CuencaDOC			
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Unidad de Descentralización y Delegación de Competencias.	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Designar una comisión técnica encargada de analizar las actividades de la Dirección de Control y establecer cuáles serán delegadas a los GADs Parroquiales rurales para garantizar el control efectivo del suelo, así como analizar la situación de los GADs parroquiales rurales y determinar aquellos que se encuentren aptos para iniciar el proceso de obtención de nuevas competencias y brindar apoyo técnico a aquellos que estén en proceso de cumplir con los requisitos. Es necesario mencionar que el GAD Municipal es el encargado de dar seguimiento y controlar las competencias delegadas. Además, realizar reuniones de coordinación y de capacitación con los GADs Parroquiales rurales para un desarrollo óptimo de las actividades delegadas.		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	
		Legal.	
		Planificación Territorial.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Fortalecimiento de la coordinación entre dependencias y empresas municipales
PROYECTO			
4. Fortalecimiento de la coordinación entre la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal y Empresas que dotan de servicios básicos.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
Este proyecto busca sumar esfuerzos y aprovechar los recursos disponibles para lograr un mismo objetivo en pro de la mejora de dotación de servicios básicos, de la ordenada ocupación de la ciudad y de la reducción de ilegalidades en construcciones y en fraccionamientos.			
Es necesario establecer lineamientos claros entre la Coordinación Municipal y las empresas implicadas que garanticen el trabajo en conjunto en la planificación y gestión del suelo, todo ello mediante el desarrollo de actividades, programas y/o proyectos acordes al ejercicio de sus competencias. En este contexto, se debe analizar en los procedimientos que utilizan las empresas municipales para la dotación de servicios básicos. (ETAPA EP y Empresa Eléctrica Regional Centro Sur C.A.).			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
Según lo establecido en el Art. 55 del COOTAD, la entidad responsable de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, es el GAD Municipal. Mientras que las empresas encargadas de la dotación de servicios básicos a la ciudadanía se rigen en la Constitución de la República del Ecuador que en su Art. 66, establece “El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable , vivienda, saneamiento ambiental , educación, (...)”, es decir que al momento de identificar las futuras zonas de dotación no consideran la planificación del territorio, esto propicia un incremento de irregularidades al incentivar a la población a ocupar sitios no aptos pero que cuentan con servicios básicos. Con base a lo descrito, es fundamental la coordinación interinstitucional para realizar actuaciones en el territorio que se limiten a la planificación, y así evitar la existencia de dotación de servicios básicos en predios con restricciones de ocupación, sobre fraccionados, en sectores con construcciones ilegales, etc.		Coordinar la dotación de servicios básicos en zonas no urbanizables.	
		Generar lineamientos y pautas para una mejor coordinación en el desarrollo de actividades, programas y/o proyectos.	
		Fortalecer las alianzas interinstitucionales para lograr una correcta planificación y control del suelo.	
		Precautelar la integridad de la ciudadanía	
		Limitar la ocupación en zonas no urbanizables.	
		Implementar mecanismos de seguimiento y medición de resultados.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Estudio e identificación de la problemática actual.		Equipo técnico.	
Determinación de los lineamientos para fortalecer la coordinación.		Cartografía existente.	
Implementación de lineamientos y pautas de coordinación, así como, mecanismos de seguimiento y de medición de resultados.		Presupuesto.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Reducción del número de predios ilegales con servicios básicos.		Número de predios ilegales con servicios básicos.	
Disminución del número de construcciones y predios ilegales.		Número de construcciones y predios ilegales.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Fortalecimiento de la coordinación entre dependencias y empresas municipales
PROYECTO			
4. Fortalecimiento de la coordinación entre la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal y Empresas que dotan de servicios básicos.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
2. Reestructuración del orgánico funcional de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Municipio de Cuenca	
3. Concreción de la delegación de competencias de ocupación del suelo por parte del GAD Municipal a los GADs parroquiales rurales.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
5. Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.		ETAPA EP.	
11. Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo.		Empresa Regional Centro Sur C.A.	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Reunión de coordinación interinstitucional en la cual se establezcan las pautas y lineamientos a seguir, así como los respectivos mecanismos de seguimiento y control a las acciones de cada institución persiguiendo como objetivo una mejor planificación y gestión del control del suelo.		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	
		Legal.	
		Planificación del Territorio.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Modernización tecnológica
PROYECTO			
5. Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
<p>La plataforma Geovisor Municipal tiene la finalidad de garantizar el acceso y uso de la información geográfica básica de forma descentralizada, oportuna y estandarizada; los datos geográficos publicados electrónicamente en el portal web aportan a todos los técnicos municipales, empresas públicas municipales, empresas privadas y ciudadanía en general, apoyando en todos los procesos que requieran información territorial del Cantón Cuenca.</p> <p>Este proyecto pretende que la cartografía a nivel cantonal se actualice y se mantenga al día, es decir, que los administradores de esta plataforma ingresen la información georreferenciada referente al catastro, trámites, solicitudes, etc. de modo que este portal cumpla con su objetivo y permita a los funcionarios optimizar recursos y a la ciudadanía ser conocedora de los cambios y actuaciones de su Cantón.</p>			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>La dinámica de crecimiento de la ciudad provoca el fraccionamiento del suelo, la apertura de nuevas vías, el cambio de características de uso y ocupación de suelo, solicitudes de permisos urbanísticos, entre otros aspectos que no son registrados periódicamente en el Geovisor Municipal.</p> <p>La falta de actualización periódica y mantenimiento de la cartografía y datos en el portal web con los que cuentan los diferentes funcionarios públicos, privados y ciudadanía en general, ha generado una deficiente gestión y control del suelo, razón por la cual en muchos casos la información registrada no corresponde a la realidad del territorio; es decir, la cartografía y los datos existentes no reflejan la expansión del área urbana así como los procesos de consolidación del territorio cantonal.</p>		<p>Contar con una herramienta actualizada para una adecuada gestión sobre la ocupación del suelo.</p> <p>Obtener información geográfica clara y precisa.</p> <p>Producir información departamental actualizada.</p> <p>Garantizar el uso de la misma información para los diferentes fines de cada dependencia.</p>	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Identificación de la información georreferenciada y/o datos que cada departamento genera para la actualización y mantenimiento del portal web.		Cartografía completa (.mxd/.shp/.dwg)	
Diagnóstico de la información geográfica y datos existentes en el Geovisor.		Recurso financiero.	
Propuesta: construcción de la metodología para la actualización y mantenimiento de la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.		Herramientas tecnológicas (software y equipos) y personal capacitado.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Cartografía y datos actualizados que facilite los procesos de planificación, gestión y control del suelo.		Número de actualizaciones catastrales ingresados al día.	
Información actualizada y accesible.		Número de solicitudes de permisos urbanísticos ingresadas al día.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Modernización tecnológica
PROYECTO			
5. Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Municipio de Cuenca.	
4. Fortalecimiento de la coordinación entre la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal y Empresas que dotan de servicios básicos.		Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.	
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Reunión de coordinación con cada departamento para conocer el estado actual de los procedimientos que permiten mantener la información del Geovisor Municipal actualizado.		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	
Designación de una comisión con técnicos responsables para trabajar en la sistematización de los procesos para lograr actualizar y mantener actualizada la cartografía y datos del portal web.		Planificación del territorio.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Modernización Tecnológica
PROYECTO			
6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
<p>La modernización tecnológica administrativa es un proceso de cambio a través del cual se incorporan nuevas tecnologías y formas de organización que permitan alcanzar nuevos objetivos de manera más eficaz y eficiente.</p> <p>Este proyecto busca crear un espacio en el que la ciudadanía sea parte activa del control municipal mediante la implementación de formularios en la Ventanilla de Multiservicios Virtual-CuencaDOC para el ingreso de denuncias de fraccionamiento y construcción ilegal dirigida a los funcionarios municipales para un seguimiento y resolución acorde a cada caso.</p>			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>El ineficiente control municipal se evidencia en el alto número de construcciones y fraccionamientos ilegales. Los ciudadanos como parte activa del medio en el que habitan son los principales testigos de las actuaciones en el territorio, sin embargo, al no involucrarse directamente no aportan a la construcción de una ciudad con un crecimiento planificado y controlado.</p> <p>La creación de nuevas herramientas de denuncia en la Ventanilla CuencaDOC permitirá un acercamiento directo de los ciudadanos al control de la ocupación del suelo y una participación responsable al registrar y dar seguimiento a sus denuncias acerca de construcciones y fraccionamientos ilegales que ellos evidencien.</p> <p>Cabe mencionar que es necesaria la socialización y capacitación de la ciudadanía en el uso de la plataforma CuencaDOC.</p>		Elaborar procesos que permitan una amplia participación ciudadana en el ámbito del control de la ocupación del suelo.	
		Crear nuevas herramientas de denuncias en línea en el área de control municipal referente a fraccionamientos y construcciones ilegales.	
		Incentivar a la población a ser parte activa en los procesos de control.	
		Motivar la formalización y regularización de la construcción.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Diagnóstico de los procesos actuales de denuncias en línea considerando las herramientas utilizadas, los tiempos de respuesta y la efectividad de las soluciones.		Información de los procesos de CuencaDOC.	
Construcción e implementación de las nuevas herramientas de denuncia para fraccionamientos y construcciones ilegales dirigidas al área de Control Municipal.		Personal capacitado en el manejo de herramientas tecnológicas.	
		Presupuesto.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Conexión directa por medios telemáticos de la población con los servidores públicos.		Número de denuncias iniciadas y llevadas a término.	
Control ciudadano en la ocupación del suelo.		Número de denuncias referentes a la ocupación del suelo.	
Facilidad al presentar y dar seguimiento a las denuncias ciudadanas.		Número de infracciones y juzgamientos definidas por año.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Modernización Tecnológica
PROYECTO			
6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Municipalidad de Cuenca.	
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.	
8. Participación ciudadana en el Control Municipal.			
9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana con real incidencia en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
		Dirección General de Participación y Gobernabilidad	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Reunión de coordinación para conocer los procesos de denuncias en otras áreas y para buscar la manera de simplificarlos y aplicarlos en la creación de las nuevas herramientas de denuncias ciudadanas.		Administrativo.	
		Legal.	
Designar una comisión de técnicos responsables de la construcción e implementación las nuevas herramientas en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.		Planificación del Territorio.	
		Participación ciudadana.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Modernización Tecnológica
PROYECTO			
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
<p>El proyecto pretende elaborar un Sistema de Información Único en el que se fusionen las herramientas: "Geoportal" que contiene información geográfica y "CuencaDOC" referente al manejo de documentos digitales entre la ciudadanía y los funcionarios municipales. Este sistema permitirá un manejo transparente y ágil de la información en el que las solicitudes, denuncias, etc. estarán georreferenciadas y así se podrá evitar la existencia información duplicada, con errores, etc.</p>			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>El Municipio de Cuenca no cuenta con un Sistema de Información único en el que los datos existentes no se encuentren dispersos y que sean accesibles para todos los funcionarios tanto del GAD Municipal como de las Empresas que dotan servicios públicos según sus competencias y para la ciudadanía según sus requerimientos.</p> <p>Este sistema con datos en común debe permitir consultar, editar, procesar, almacenar y relacionar datos que a su vez sirvan de retroalimentación para las dependencias municipales, trámites y denuncias ciudadanas, todo ello permitirá gestionar y controlar de mejor manera la ocupación del suelo.</p>		Estudiar, diseñar e implementar un Sistema de Información único para una adecuada gestión del territorio.	
		Unificar la información alfanumérica y geoespacial existente.	
		Generar una herramienta que se utilice en una planificación coordinada del territorio.	
		Permitir el acceso a la información geográfica-alfanumérica estandarizada a funcionarios y ciudadanos.	
		Promover la interacción entre los ciudadanos y la municipalidad en la gestión y control del suelo.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Identificación y diagnóstico de la información que puede ser fusionada y georreferenciada.		Cartografía completa (mxd/shp/dwg) e información alfanumérica.	
Construcción de la metodología para la elaboración del Sistema de Información Geográfica.		Recurso financiero.	
		Herramientas tecnológicas (software y equipos) y personal capacitado.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Información geográfica actualizada y accesible.		Número de trámites, denuncias y solicitudes de actuaciones urbanísticas georreferenciados.	
Información de base alfanumérica completa.		Tiempos promedios en la emisión de licencias, planos aprobados, certificado único de funcionamiento, etc.	
Mejora en la gestión y control sobre el uso y ocupación del suelo.		Número de usuarios que utilicen el Sistema de Información Único.	
Disminución de tiempos en la realización de trámites municipales relacionados con el control del suelo.		Tiempo de respuesta y seguimiento a trámites, solicitudes y denuncias ciudadanas.	

PROGRAMA	Administrativo	SUBPROGRAMA	Modernización Tecnológica
PROYECTO			
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Municipio de Cuenca.	
4. Fortalecimiento de la coordinación entre la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal y Empresas que dotan de servicios básicos.		Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.	
5. Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.			
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
8. Participación ciudadana en el Control Municipal.			
9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana eficiente en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.		Dirección General de Participación y Gobernabilidad.	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Reunión de coordinación en la que se sustente la necesidad de implementar un Sistema de Información único fusionando las herramientas del Geoportal y CuencaDOC Municipal.		Administrativo.	
		Vinculación Interdepartamental e Interinstitucional.	
Designar una comisión que será la encargada de ejecutar el proyecto en el ámbito político, administrativo y tecnológico.		Planificación del Territorio.	
		Participación ciudadana.	

PROGRAMA	Participación ciudadana	SUBPROGRAMA	Reforzamiento de la planificación y gestión de la participación ciudadana en procesos de control municipal.
PROYECTO			
8. Participación ciudadana en el Control Municipal.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
La participación ciudadana es indispensable para mejorar los procesos de formulación de políticas y prestación de servicios, por lo que es necesario considerar el conocimiento, las experiencias, los puntos de vista y los valores de las personas que se ven directamente afectadas; es por ello que el aporte de los ciudadanos en los procesos de control municipal es importante, al ser los principales testigos de los cambios en la ocupación del suelo y el crecimiento de la ciudad.			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>La participación ciudadana en el Ecuador se rige por la Ley de Participación Ciudadana y Control Social que tiene como objetivo incentivar el conjunto de dinámicas de organización, participación y control social para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos.</p> <p>En el ámbito del control municipal la participación ciudadana es limitada a los procesos de gestión pública que se llevan a cabo en la Dirección Municipal, sin embargo, es necesario que los ciudadanos sean partícipes activos en la construcción de ciudad al ser los primeros veedores del entorno en el que habitan.</p> <p>Los ciudadanos necesitan tener acceso a la información documental y geográfica concerniente a la ocupación del suelo en el área que requieran; y, en caso de observar la presencia de actuaciones urbanísticas que no han sido autorizadas ni se encuentran registradas en el Sistema de Información del Municipio, puedan presentar su denuncia sustentada a través de la misma plataforma y a su vez, darle seguimiento a la misma.</p> <p>El involucramiento de los ciudadanos permitirá a los funcionarios municipales tener información de primera mano respecto a los cambios que se susciten en el territorio.</p>		Acercar a la ciudadanía al ámbito de control municipal.	
		Implementar un sistema de participación ciudadana en el área de Control Municipal.	
		Planificar los ámbitos en los que serán partícipes los ciudadanos en el Control Municipal.	
		Enlazar el trabajo de la Dirección de Control con la participación ciudadana.	
		Mejorar los procesos de control municipal con el apoyo de la ciudadanía.	
		Incentivar a los ciudadanos a formar parte del control del uso y la ocupación del suelo.	
		Reducir el número de predios y construcciones ilegales en el Cantón.	
		Mantener informada a la ciudadanía sobre los procesos legales para fraccionamientos y construcciones en el Cantón con la finalidad de motivar su cumplimiento.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Determinación de las actividades de control en las que pueden ser parte activa los ciudadanos.		Información catastral.	
Capacitación a los ciudadanos en el manejo de las plataformas web para su correcto manejo, interpretación y presentación de denuncias.		Presupuesto.	
Evaluación del sistema de participación ciudadana en el Control Municipal.		Personal capacitado.	
		Manual de procedimientos.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Ciudadanos involucrados en el Control Municipal.		Número de denuncias ciudadanas.	
Reducción del número de predios y construcciones ilegales.		Número de predios y construcciones ilegales.	
Trabajo conjunto entre la ciudadanía y la Dirección de Control.		Número de denuncias resueltas.	

PROGRAMA	Participación ciudadana	SUBPROGRAMA	Reforzamiento de la planificación y gestión de la participación ciudadana en procesos de control municipal.
PROYECTO			
8. Participación ciudadana en el Control Municipal.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
1. Implementación de un Departamento de Tecnología aplicada para el manejo íntegro de la información de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Municipio de Cuenca.	
5. Actualización y mantenimiento de la cartografía a nivel cantonal en la plataforma Geovisor del Municipio de Cuenca.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.			
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Dirección de Control.	
9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana con real incidencia en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.		Dirección General de Participación y Gobernabilidad.	
10. Aprobación de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.			
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Designar una comisión técnica que evalúe el mecanismo de participación ciudadana actualmente existente en el Municipio, sus debilidades a fortalecer y la ampliación del mismo en el área de Control Municipal.		Legal.	
		Participación ciudadana.	
		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	

PROGRAMA	Participación ciudadana	SUBPROGRAMA	Reforzamiento de la planificación y gestión de la participación ciudadana en procesos de control municipal.
PROYECTO			
9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana con real incidencia en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
<p>Este proyecto busca la elaboración de una guía en la que se establezca una serie de lineamientos generales que describan diferentes formas de fraccionamiento y construcción en el Cantón Cuenca y que permitan a la población adquirir conocimiento sobre la normativa básica. De este modo será posible inmiscuir a un mayor número de personas en el área de control municipal y sus denuncias tendrán fundamento legal.</p> <p>Otro aspecto a considerar es la capacitación en el manejo de las herramientas tecnológicas que estarán disponibles en el portal web del Sistema de Información único del Cantón Cuenca como la consulta de permisos de actuaciones urbanísticas, denuncias, ubicación geográfica del predio, denuncias, etc.</p> <p>Los lineamientos a proponer serán de carácter formal, funcional y tecnológico y serán establecidos en función de las zonas: Urbana, de Expansión Urbana y rural. La socialización permitirá a la población solventar sus dudas y retroalimentar la guía y de esta manera los ciudadanos tendrán los conocimientos necesarios para interponer una denuncia en el área de control municipal y dar seguimiento a la misma.</p>			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>El desconocimiento por parte de los propietarios y la existencia de herramientas jurídicas como la PAED, hace que incurran en infracciones no justificadas y que no sea posible que actúen como veedores de las actuaciones urbanísticas en el territorio, estas faltas derivan en sanciones, daños a la imagen y modelo planificado determinada para cada área.</p> <p>Una guía de lineamientos generales para el fraccionamiento del suelo y la construcción en el Cantón Cuenca permitirá un acercamiento al cumplimiento de la normativa, así como el manejo de las herramientas tecnológicas disponibles permitirán reducir las afecciones a la normativa mediante la participación ciudadana en los procesos de control.</p>		<p>Promover el conocimiento y aplicación de la normativa por parte de los propietarios para evitar infracciones y futuras sanciones.</p>	
		<p>Disminuir el número de incumplimientos de las determinantes de ocupación del suelo.</p>	
		<p>Inmiscuir a la población en su responsabilidad social y con la ciudad.</p>	
<p>Una guía de lineamientos generales para el fraccionamiento del suelo y la construcción en el Cantón Cuenca permitirá un acercamiento al cumplimiento de la normativa, así como el manejo de las herramientas tecnológicas disponibles permitirán reducir las afecciones a la normativa mediante la participación ciudadana en los procesos de control.</p>		<p>Capacitar a la población en el uso de herramientas tecnológicas para su pertinente uso.</p>	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Identificación de los conceptos y normas que determinan la ocupación del suelo.		Presupuesto.	
Determinación de la metodología para difusión del manejo de las herramientas tecnológicas.		Equipo técnico.	
Construcción y socialización de la guía.		Herramientas tecnológicas (software y equipos).	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Disminuir el número de infracciones por fraccionamientos y construcciones ilegales.		Número de infracciones levantadas.	
Concientizar a la población acerca la importancia de conocer la normativa y su aplicación.		Número de permisos de actuaciones urbanísticas.	
Población involucrada en los procesos de control municipal.		Número de denuncias ciudadanas sobre fraccionamientos y construcciones ilegales.	

PROGRAMA	Participación ciudadana	SUBPROGRAMA	Reforzamiento de la planificación y gestión de la participación ciudadana en procesos de control municipal.
PROYECTO			
9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana con real incidencia en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.		Dirección General de Participación y Gobernabilidad.	
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.	
8. Participación ciudadana en el Control Municipal.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
10. Aprobación de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.		Dirección de Control.	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Conformar una delegación de técnicos para que establezcan las bases teóricas sobre las que se desarrollarán los lineamientos en apego a la normativa vigente en la ciudad y, la metodología a utilizar respecto a las herramientas de denuncias en el área de Control Municipal.		Legal.	
		Planificación del Territorio.	
		Participación ciudadana.	

PROGRAMA	Participación ciudadana	SUBPROGRAMA	Reforzamiento de la planificación y gestión de la participación ciudadana en procesos de control municipal.
PROYECTO			
10. Aprobación de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
La participación ciudadana en el Control Municipal requiere asidero legal para ejercer atribuciones, derechos y obligaciones, por lo que este proyecto considera la creación de una Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal que permita actuar a los ciudadanos conforme a sus directrices.			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
La participación ciudadana en el Ecuador se rige por la Ley de Participación Ciudadana y Control Social que tiene como objetivo incentivar el conjunto de dinámicas de organización, participación y control social para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos. En el ámbito del control municipal la participación ciudadana no se encuentra normada por lo que se podría limitar a meras intenciones sin una clara finalidad, es por ello que se requiere de un instrumento legal que legalice la actuación de los ciudadanos en esta área.		Legalizar la actuación de los ciudadanos en el control de la ocupación del suelo.	
		Establecer líneas de actuación en las que participan los ciudadanos en el control de la ocupación del suelo.	
		Integrar la atención y solución a los requerimientos de los ciudadanos a las competencias de los funcionarios de Control Municipal.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Revisión de los referentes legales acordes a la normativa a aprobar.		Constitución de la República del Ecuador.	
Identificación y desarrollo de los apartados legales que permitan configurar el funcionamiento, seguimiento y evaluación de la participación ciudadana en el ámbito de control municipal.		Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	
Socialización y presentación de la Ordenanza a la máxima autoridad municipal para iniciar el proceso de aprobación y publicación oficial.		Ley de Participación Ciudadana y Control Social.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Procesos de participación ciudadana en el área de Control Municipal regulados en el Cantón.		Servidores públicos capacitados en el cumplimiento de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.	
Participación activa de los ciudadanos en los procesos de Control Municipal.		Procesos ciudadanos como parte activa del control municipal en el Cantón.	

PROGRAMA	Participación ciudadana	SUBPROGRAMA	Reforzamiento de la planificación y gestión de la participación ciudadana en procesos de control municipal.
PROYECTO			
10. Aprobación de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
2. Reestructuración del orgánico funcional de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza Municipal de Cuenca.		Municipio de Cuenca.	
6. Implementación de la herramienta de "Denuncia de fraccionamiento ilegal" y "Denuncia de construcción ilegal" en la Ventanilla de Multiservicios Virtual – CuencaDOC.			
7. Construcción de un Sistema de Información Único que fusione las herramientas tecnológicas del Geoportal y CuencaDOC para el Cantón Cuenca.		Dirección General de Participación y Gobernabilidad.	
8. Participación ciudadana en el Control Municipal.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana con real incidencia en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.			
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Definir una comisión de técnicos para que elaboren la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.		Legal.	
		Participación ciudadana.	
		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	

PROGRAMA	Normativo Jurídico y Planificación	SUBPROGRAMA	Actualización de la normativa y planificación vigente
PROYECTO			
11. Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
<p>La planificación realizada en un territorio debe responder a las necesidades de la población y por ello requiere asidero en normas de derecho que se preocupan por las relaciones del ser humano con su entorno urbano y rural, y como estos derechos y obligaciones están estipulados y protegidos en las herramientas de planificación urbana y gestión del suelo como es el caso del Plan de Uso y Gestión del Suelo.</p> <p>El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca tiene la necesidad de actualizar el uso y ocupación del suelo en su territorio adaptado al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, debido a que la planificación se ha venido realizando con normas desactualizadas que no responden a la realidad y que no permiten un eficiente manejo y gestión del suelo del Cantón.</p>			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>El modelo propuesto en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se gestiona a través de una Ordenanza obsoleta debido a la falta de un Plan de Uso y Gestión del Suelo que responda a un panorama real y actualizado sobre los sistemas de asentamientos humanos, sistema urbano, entre otros.</p> <p>Debido a ello el territorio resulta diferente al planificado, con porcentajes que sobrepasan el 68,5% de incumplimiento de los lotes mínimos en el Área de Influencia Inmediata.</p> <p>Los requerimientos y necesidades no son los mismos que hace 19 años, el crecimiento demográfico y del territorio resultan en una nueva dinámica que debe ser analizada y regulada.</p>		<p>Actualizar las normas urbanísticas y de gestión vigentes.</p> <p>Determinar características de ocupación del suelo que respondan a los requerimientos actuales de los distintos sectores del cantón Cuenca.</p> <p>Establecer una adecuada distribución de actividades de la población con base en las dinámicas territoriales actuales.</p>	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Instrumentos de gestión y planificación.		Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.	
División territorial cantonal.		Presupuesto.	
Características de uso y ocupación del suelo.		Equipo técnico y capacitado.	
Normas urbanísticas.			
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Disminución del número de lotes que incumplen el área mínima.		Número de lotes y construcciones ilegales.	
Disminución de construcciones ilegales.		Número de denuncias.	
Distribución equitativa del territorio.		Número de infracciones y sanciones.	

PROGRAMA	Normativo Jurídico y Planificación	SUBPROGRAMA	Actualización de la normativa y planificación vigente
PROYECTO			
11. Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
12. Actualización de la Ordenanza de Control del Suelo para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca.		Municipalidad de Cuenca.	
10. Aprobación de la Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Previo a la actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo se requiere la actualización y aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Definir una comisión de técnicos para que elaboren el Plan de Uso y Gestión del Suelo conforme a la Ley de Uso y Gestión del Suelo y a la normativa vigente.		Legal.	
		Planificación del territorio.	
		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	

PROGRAMA	Normativo Jurídico y Planificación	SUBPROGRAMA	Actualización de la normativa y planificación vigente
PROYECTO			
12. Actualización de la Ordenanza de Control del Suelo para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
Con la actualización de la Ordenanza se establecerán de manera clara las normas de actuación para las diferentes zonas del cantón, los tiempos de validez de las autorizaciones y sobre todo las infracciones y sanciones respectivas para cada caso, que se desarrollarán en concordancia con la normativa vigente.			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
En la Ordenanza vigente no se adapta al cambio normativo que produjo la Constitución de 2008, así como las normas que han sido dictadas desde entonces como: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y del Código de Planificación y Finanzas Públicas.		Elaborar una Ordenanza de Control basada en las determinantes establecidas en el Plan de Uso y Gestión de Suelo.	
Por lo que es imprescindible la actualización de la Ordenanza de Control, que permita al Municipio un control eficiente de las actuaciones urbanísticas en el territorio de su jurisdicción y, además, los medios legales propicios para sancionar y reparar los daños producto de las infracciones cometidas.		Dotar de mecanismos a la dependencia municipal encargada de controlar las actuaciones urbanísticas para que su respuesta sea ágil y concordante con la normativa actual.	
		Categorizar las infracciones según su magnitud.	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Identificación de las infracciones que no se encuentran estipuladas en la Ordenanza de Control del Suelo.		Plan de Uso y Gestión del Suelo.	
Elaboración de la Ordenanza.		Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo actualizada.	
Socialización y aprobación de la ordenanza.		Equipo técnico.	
		Presupuesto.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Conformidad entre la Ordenanza de Uso y Ocupación de Suelo y la Ordenanza de Control del Suelo.		Tiempo de duración de los procesos.	
Concordancia entre las sanciones e infracciones.			
Procesos de juzgamiento claros.		Disminución de ilegalidades por parte de los ciudadanos en las actuaciones urbanísticas.	

PROGRAMA	Normativo Jurídico y Planificación	SUBPROGRAMA	Actualización de la normativa y planificación vigente
PROYECTO			
12. Actualización de la Ordenanza de Control del Suelo para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana eficiente en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.		Municipio de Cuenca.	
10. Elaboración de una Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
11. Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo.			
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Definir una comisión de técnicos para que realicen una revisión y comparación entre la Ordenanza de uso y Ocupación de Suelo y la Ordenanza de control vigente.		Legal.	
Identificar las limitaciones de aplicación de la Ordenanza de Control Urbano respecto a la normativa vigente.		Planificación del territorio.	
		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	

PROGRAMA	Normativo Jurídico y Planificación	SUBPROGRAMA	Actualización de la normativa y planificación vigente
PROYECTO			
13. Elaboración de un Plan Parcial de Urbanismo que permita la planificación, gestión y control del suelo ante la anexión de suelo rural (periurbano) a suelo urbano.			
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			
La elaboración de un Plan Parcial de urbanismo que permita anexar suelo rural de expansión a suelo urbano previo análisis técnico y de forma gradual permitirá evaluar el crecimiento planificado de la ciudad y ajustarlo acorde a la realidad de la ciudad. Además, la implementación de herramientas de gestión y control del suelo permitirá dar cumplimiento y seguimiento a lo determinado en el Plan.			
JUSTIFICACIÓN		OBJETIVOS	
<p>La ciudad se encuentra en constante crecimiento, que en algunos casos se convierte en expansión debido a la falta de una planificación y gestión adecuados. Existen asentamientos que por su condición cercana al límite urbano han presentado una dinámica diferente que no se ajusta a la normativa determinada para su ubicación.</p> <p>Es por ello que se requiere que ante la actualización del Plan de Uso de Suelo se considere la elaboración de un Plan Parcial de Urbanismo que estudie de manera específica el área periurbana y la posible adhesión al área periurbana de asentamientos que cumplan con requisitos de áreas urbanizadas como son infraestructura, equipamientos, vías, entre otros. Todo esto posterior a realizar un reajuste o reparcelación del suelo para evitar una defectuosa geometría predial sin perjuicio a los propietarios y considerando los lineamientos planificados para el crecimiento de la ciudad.</p> <p>Además, se debe considerar planes de acción para evitar especulación de precios del suelo, negativa de los propietarios ante posibles cambios en la estructura urbana, etc.</p>		<p>Elaborar un Plan Parcial de Urbanismo que permita anexar suelo rural al suelo urbano siguiendo los lineamientos del Plan de Uso y Gestión del Suelo y debidamente justificado.</p> <p>Actualizar el límite urbano de forma gradual acorde a la planificación y a la dinámica real del crecimiento de la ciudad.</p> <p>Dotar de instrumentos de planificación tanto al Municipio como a los propietarios de predios ubicados en el área periurbana para que su calidad de vida no sea afectada por un crecimiento acelerado no controlado.</p>	
COMPONENTES BÁSICOS		REQUISITOS	
Identificación de áreas urbanizadas localizadas en el área periurbana de la ciudad.		Plan de Uso y Gestión del Suelo.	
Elaboración de la Ordenanza.		Ordenanza de Uso y Ocupación del suelo actualizada.	
Socialización y aprobación de la ordenanza.		Equipo técnico.	
		Presupuesto.	
RESULTADOS ESPERADOS		INDICADORES	
Conformidad entre la Ordenanza de Uso y Ocupación de Suelo, Plan de Uso y Gestión del Suelo y los Planes Parciales de Urbanismo.		Crecimiento planificado, ordenado y controlado de la ciudad.	
Nuevas áreas urbana ordenadas y reguladas.			

Procesos graduales y controlados de transformación de suelo rural a suelo urbano.		Disminución de afectaciones a propietarios de predios ubicados en el área rural (periurbano) de la ciudad.	
PROGRAMA	Normativo Jurídico y Planificación	SUBPROGRAMA	Actualización de la normativa y planificación vigente
PROYECTO			
13. Elaboración de un Plan Parcial de Urbanismo que permita la anexión de suelo rural (periurbano) a suelo urbano.			
PROYECTOS RELACIONADOS		DEPENDENCIAS RESPONSABLES	
9. Elaboración y socialización de una guía con lineamientos generales para una participación ciudadana eficiente en el ámbito de Control Municipal con énfasis en el manejo de las herramientas de "Denuncia de fraccionamientos" y "Denuncia de construcciones ilegales" en el Cantón Cuenca.		Municipio de Cuenca.	
10. Elaboración de una Ordenanza de Participación Ciudadana en el Control Municipal.		Coordinación General de Planificación y Gobernanza.	
11. Actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo.			
12. Actualización de la Ordenanza de Control del Suelo para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca.		GAD Parroquiales	
ACCIONES INMEDIATAS		ÁMBITO	
Definir una comisión de técnicos para que realicen un análisis in situ, mapas y datos geográficos de las áreas que requieran cambiar su clasificación de suelo de rural a urbano dadas sus condiciones.		Legal.	
Identificar las limitaciones de los Planes Parciales de Urbanismo ante posibles problemas de especulación, resistencia de los propietarios, etc.		Planificación del territorio.	
		Vinculación interdepartamental e interinstitucional.	

La presente tesis cumple con su objetivo general: Evidenciar los límites de la planificación y normativa urbana frente al crecimiento de la ciudad a partir del análisis comparativo de instrumentos de planificación entre los años 2003 y 2018; en la que se pudo demostrar la necesidad de una planificación del área periurbana tanto en el área de influencia inmediata como en las cabeceras parroquiales contiguas, que fueron objeto de estudio. Además, se comprobó la falta de una planificación dinámica y con capacidad de actualización permanente con fundamento en una normativa vigente, de modo que pueda ser aplicada íntegramente mejorando el aprovechamiento de los recursos del suelo por parte de la población.

Como resultado, las estrategias o lineamientos propuestos corresponden a los objetivos planteados en el modelo actual; es así que la propuesta se basa en desafíos técnico-administrativos, de participación ciudadana y normativo jurídicos para la planificación, gestión y control de la ocupación del suelo, mismos que requieren que los servidores públicos de la Coordinación General de Planificación y Gobernanza del GAD Municipal de Cuenca cuenten con una guía para la toma de acciones y decisiones en pro de lograr una ciudad que se construya acorde a la planificación normativa.



CAPÍTULO IV

conclusiones y
recomendaciones

	capítulo IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
→	4.1 Conclusiones
→	4.2 Recomendaciones
→	4.3 Cumplimiento de objetivos
→	4.4 Bibliografía

En este capítulo se exponen las principales conclusiones y recomendaciones de la presente tesis en respuesta a los objetivos propuestos y a la hipótesis planteada, así como el cumplimiento de los mismos en los diferentes capítulos.

4.1 Conclusiones

El periurbano es el resultado de un rápido crecimiento de la ciudad que ocupa el espacio entre el área urbana y el área rural con características propias que no responden a lo rural o urbano con exactitud, mismo que ocasiona la urbanización de áreas que no cuentan con planificación ni infraestructura para receptor nuevos asentamientos humanos.

De este modo, el crecimiento urbano no planificado resulta en una expansión urbana con connotaciones negativas respecto a la utilización de los recursos del suelo, problemas urbanos, desigualdades socioeconómicas, procesos de especulación, falta de servicios e infraestructura, etc.; esta situación es un problema global y la ciudad de Cuenca no es ajena a ello.

El estudio realizado en este trabajo de titulación aborda esta realidad desde el punto de vista normativo de la planificación en comparación con la ciudad construida y, con base en dos variables

de ocupación de suelo, de modo que se corrobora la hipótesis planteada: *El actual crecimiento de Cuenca no sigue lo establecido en los instrumentos de planificación vigentes.*

Los análisis y resultados demostraron que, la ausencia de una normativa actualizada que cuente con determinantes específicas de uso y ocupación del suelo afecta el crecimiento ordenado de la ciudad. Además, la expansión de la mancha urbana con un suelo sobre fraccionado que no se justifica con el crecimiento poblacional y, tampoco con la baja densidad bruta de vivienda; esto determina un periurbano que incumple con la normativa mínima de ocupación del suelo.

La tendencia de crecimiento entre el año 2003-2018 establecida a través de la georreferenciación de puntos correspondientes a los medidores de consumo eléctrico (un medidor = una vivienda) permitió identificar las cabeceras parroquiales con una mayor densificación y que son próximas al límite urbano de la ciudad: Ricaurte, Baños, San Joaquín, El Valle.

En este contexto, se pudo determinar que el Área de Influencia Inmediata presenta un mayor número de ilegalidades respecto a la ocupación del suelo que las cabeceras parroquiales,

sin embargo, esto no exime el porcentaje de incumplimiento de la normativa en las mismas.

El alto fraccionamiento del suelo con áreas menores a las establecidas en la planificación, provoca la reducción y pérdida de suelos aptos para el cultivo, de conservación natural, etc. además, un incremento en la demanda de infraestructura, equipamientos, vías, servicios básicos, entre otros, que terminan por precarizar la calidad de vida de la población.

Si bien existen planes que establecen una serie de propuestas, estos, por la falta de una gestión adecuada y una apta coordinación interinstitucional, no se llegan a cumplir, lo cual se muestra en el incremento de la migración tanto interna y externa hacia el periurbano, sin dejar el monocentrismo y dependencia tanto a lo urbano como a lo rural.

La planificación urbana y el ordenamiento territorial cumplen un rol indispensable en la construcción de ciudad, sin embargo, sin instrumentos legales de gestión y ejecución no podrán lograr su objetivo de orientar el crecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos. Es así que, la gestión y un control eficaz del cumplimiento de los planes y normativas determinarán un ordenado crecimiento

de la ciudad que siga lo establecido entre las instituciones y la ciudadanía.

4.2 Recomendaciones

El presente trabajo de investigación constituye un acercamiento a la efectividad de la planificación y la normativa en el territorio, los resultados han mostrado una realidad ajena a la esperada. Es por ello que se sugiere el análisis, desarrollo, seguimiento y evaluación de los proyectos expuestos en la propuesta; además, profundizar en el estudio del crecimiento, expansión urbana y de las nuevas dinámicas en el área del periurbano que es vital para un desarrollo adecuado de la ciudad.

Asimismo, el área periurbana requiere ser tratada como prioridad en la planificación y gestión del territorio puesto que representa un desafío para lograr un crecimiento ordenado de la ciudad y, por ende, una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Si bien se requiere que la realidad de la ciudad construida sea acorde a la ciudad planificada y que las propuestas permitan un desarrollo apto tanto de la ciudad como de sus habitantes, la ausencia de una gestión adecuada no permitirá el cumplimiento de los objetivos de la planificación, es así que se sugiere que ésta no quede en un segundo plano, sino que sea elaborado por los GAD en concordancia con los intereses públicos y privados de los ciudadanos

y que se ejecute bajo intereses comunes que permitan la construcción de una ciudad que no difiera de la planificada.

Si bien se demostró el incumplimiento de la planificación normativa en el periurbano de la ciudad de Cuenca, es necesario un estudio que pueda medir y comprobar mediante indicadores que aporten en la investigación de las causas para que la población, actores públicos y privados sean parte de una construcción de ciudad desapegada de la planificación y de las normativas vigentes. En consecuencia, se podrán focalizar las futuras acciones para elaborar una planificación acorde a la realidad de la ciudad, con un plan de gestión que garantice su ejecución y con la ciudadanía como principal actor y veedor de su realización.

4.3 Cumplimiento de objetivos

Al culminar el presente trabajo de titulación, es necesario considerar su cumplimiento respecto a los objetivos planteados, por lo que se presenta la siguiente tabla:

Tabla 7. Relación entre objetivos y capítulos.

Relación entre objetivos y capítulos	
Objetivo General	Capítulos
Evidenciar los límites de la planificación y normativa urbana a partir del análisis comparativo con el crecimiento de la ciudad entre los años 2003 y 2018.	Todos
Objetivo Especifico	Capítulos
Elaborar un marco teórico que profundice el tema de planificación y crecimiento de las ciudades.	1
Analizar el crecimiento del periurbano de Cuenca desde el año 2003 al 2018 y compararlo con lo establecido en instrumentos de planificación.	2
Elaborar lineamientos de planificación para que el futuro crecimiento siga las estipulaciones de una normativa consecuente con las cambiantes realidades actuales.	3 - 4

Fuente: Elaboración propia, 2022.

4.4 Bibliografía

- Aguilar Narváez, J. A. (1980). *Administración del desarrollo urbano*.
- Albornoz, B. (2008). *Planos e imágenes de Cuenca*. Cuenca, Ecuador: Fundación municipal El Barranco.
- Ali-Toudert, F., Ji, L., Fährmann, L., & Czempik, S. (2019). Comprehensive Assessment Method for Sustainable Urban Development (CAMSUD) - A New Multi-Criteria System for Planning, Evaluation and Decision-Making. *Progress in Planning*, 100430. <https://doi.org/10.1016/J.PROGRESS.2019.03.001>
- Artmann, M., Inostroza, L., & Fan, P. (2019, January 1). Urban sprawl, compact urban development and green cities. How much do we know, how much do we agree? *Ecological Indicators*, 96, 3–9. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.10.059>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Cuenca ciudad sostenible / plan de acción*. Ecuador: Cuenca.
- Bayón, M., Durán, G., Bonilla, A., Hernández, F., Araujo, M., Andrade, S., ... Villavicencio, J. (2020). II. Guayaquil: Renovación ecológica y vivienda social en las periferias de la ciudad a través de violentos desalojos. In *CONTESTED_CITIES_ECUADOR: Territorios en disputa y autoproducción de hábitat popular en el marco de la nueva agenda urbana global*. FLACSO-Ecuador.
- Bhatta, B. (2010). *Analysis of Urban Growth and Sprawl from remote Sensing Data*.
- Bolay, J. C., & Rabinovich, A. (2004). Intermediate cities in Latin America risk and opportunities of coherent urban development. *Cities*, 21(5). <https://doi.org/10.1016/j.cities.2004.07.007>
- Cabrera, M., & Plaza, M. (2016). *Variables que inciden en la generación de asentamientos irregulares en el área periurbana de Cuenca: Caso de estudio parroquias rurales El Valle y Paccha*. Universidad de Cuenca.
- Carrión M., F. (2001). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. *FLACSO*, (La ciudad construida urbanismo en América Latina), 7.
- Carrión M., F. (2012). La gestión urbana. *FLACSO-Ecuador*, (La ciudad construida urbanismo en América Latina), 7–24. Retrieved from https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1229444179.la_gestion_urbana._estrategias_dilemas_y retos_2.pdf
- Caruso, G. (2005). *Integrating urban economics and cellular automata to model peri-urbanisation*.
- Casgrain, A., & Janoschka, M. (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile. *Andamios. Revista de Investigación Social*. Retrieved from <https://www.redalyc.org/pdf/628/62828837002.pdf>
- CEMAT. (2007). *Spatial Development Glossary*. Council of Europe, Strasbourg.
- Contreras-Escandon, C., Albarración, G., & Cordero, C. (2020). *Análisis de la política pública urbana en la ciudad de Cuenca, Ecuador*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/344974622_ANÁLISIS_DE_LA_POLÍTICA_PÚBLICA_URBANA_EN_LA_CIUDAD_DE_CUENCA_ECUADOR_SOBRE_LA_DICOTOMIA_NATURALEZ

A-URBANIZACION

- Corporación Andina de Fomento. (2011). *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*. CAF.
- De Mattos, C. A. (2010). Globalización y metamorfosis urbana en América Latina. *Textos Urbanos, IV*.
- Dye, T. (2008). *Entendiendo las políticas públicas*.
- Fan, J., & Zhou, L. (2019). Three-dimensional intergovernmental competition and urban sprawl: Evidence from Chinese prefectural-level cities. *Land Use Policy, 87*. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104035>
- Flores Juca, E., & Mora Arias, E. (2016). *LA CONSTRUCCIÓN IRREGULAR ACERCAMIENTO A SUS CAUSAS Y EFECTOS. ANÁLISIS EN UN DETERMINADO SECTOR DE LA CIUDAD DE CUENCA*. Cuenca, Ecuador.
- GAD Municipal de Cuenca. *Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que Sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca: Determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano.*, (2003).
- GAD Municipal de Cuenca. (2013). *Mejoramiento integral de barrios periféricos de la ciudad de Cuenca*. Retrieved from https://unhabitat.org/downloads/es/CUENCA_FOLLETO_BARRIOS.pdf
- GAD Municipal de Cuenca. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca*. Cuenca, Ecuador.
- GAD Municipal de Cuenca. (2022). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca - Plan de Uso y Gestión del Suelo*.
- GAD Municipal de Cuenca, Habitat, & ONU. (2020). Borrador Memoria Técnica Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón Cuenca 2019-2030. In *Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón Cuenca 2019-2030* (p. 465). Cuenca, Ecuador.
- Galarza, E. (2019). *La ciudad intermedia en la escala regional; el caso de Cuenca-Ecuador*. Retrieved from http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/31895/1/TRABAJO_DE_TITULACION.pdf
- Gilbert, A. (2001). La vivienda en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Retrieved from <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16502/la-vivienda-en-america-latina>
- Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial*. España: Ediciones Mundi-Prensa.
- He, Q., Zeng, C., Xie, P., Tan, S., & Wu, J. (2019). Comparison of urban growth patterns and changes between three urban agglomerations in China and three metropolises in the USA from 1995 to 2015. *Sustainable Cities and Society, 50*. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101649>
- Hermida, M. A., Hermida, C., Cabrera, N., & Calle, C. (2015). La densidad urbana como variable de análisis de la ciudad: El caso de Cuenca, Ecuador. *EURE (Santiago), 41(124), 25–44*. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000400002>
- Herrera, L., & Pecht, W. (1976). *Crecimiento urbano de América Latina*.

- Huergo, J. (2003). Los procesos de gestión. "Comunicación En Las Organizaciones Públicas," 2004.
- Jaeger, J. A. G., Bertiller, R., Schwick, C., & Kienast, F. (2010). Suitability criteria for measures of urban sprawl. *Ecological Indicators*, 10(2), 397–406. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2009.07.007>
- Jaramillo, S. (2011). Mutaciones de la planeación urbana en América Latina y mercado del suelo urbano. *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos, Buenos Aires*. Retrieved from <http://www.urbaed.ungs.edu.ar/pdf/paneles/Samueljaramillo.pdf?PHPSESSID=eb9053db1de3ecd3a94aea1cf51f41ee>
- Johnson, M. P. (2001). Environmental impacts of urban sprawl: a survey of the literature and proposed research agenda *Environ. Plann. A*, 717–735.
- Klaufus, C. (2010). Watching the city grow: Remittances and sprawl in intermediate central American cities. *Environment and Urbanization*, 22(1). <https://doi.org/10.1177/0956247809359646>
- Lattes, A. E. (2012). Población urbana y urbanización en América Latina. *FLACSO-Ecuador*, (La ciudad construida urbanismo en América Latina), 49–76.
- Li, G., & Li, F. (2019). Urban sprawl in China: Differences and socioeconomic drivers. *Science of the Total Environment*, 673, 367–377. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.04.080>
- Llop, J. M., & Vivanco, L. (2017). *El derecho a la ciudad en el contexto de la Agenda Urbana para Ciudades Intermedias en Ecuador*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Marín, R., & Ruilova, B. (2022). *Los impactos de la Prescripción Adquisitiva de Dominio en la planificación del área periurbana de la ciudad de Cuenca -Zona sur este-*. Universidad de Cuenca.
- Méndez, M., Ramírez, L., Alzate, A. (2005). La práctica de la agricultura urbana como expresión de la emergencia de nuevas ruralidades: reflexión en torno a la evidencia empírica. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 55, 51–70.
- Mendez Casariego, H., & Pasacale Medina, C. (2014). Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. In *FAO*. Retrieved from <http://www.fao.org/3/i3755s/i3755s.pdf>
- Méndez, M. (2005). Contradicción, complementariedad e hibridación en las relaciones entre lo rural y lo urbano. *Revista Mad*, 13. Retrieved from <http://www.revistamad.uchile.cl/13/paper02.pdf>
- Monkkonen, P., Comandon, A., Montejano Escamilla, J. A., & Guerra, E. (2018). Urban sprawl and the growing geographic scale of segregation in Mexico, 1990–2010. *Habitat International*, 73, 89–95. <https://doi.org/10.1016/J.HABITATINT.2017.12.003>
- Morse, R. M. (1962). Some Characteristics of Latin American Urban History. *OXFORD JOURNALS*, 67. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1843426>
- Mumford, L. (1979). La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas. In *Infinito*.
- Naciones Unidas CEPAL. (2002). Las nuevas funciones urbanas: Gestión para la ciudad sostenible. *División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos*.

- Oliveau, S. (2005). Peri-urbanisation in Tamil Nadu: A quantitative approach. *CSH Occasional Paper*, 15.
- Ortiz, P. (2019). *Proceso de urbanización en Cuenca*. Retrieved from https://www.academia.edu/40491421/Proceso_de_urbanización_en_Cuenca
- Philippou, S. (2013). El modernismo radical de Oscar Niemeyer. *Arquitectura y Urbanismo* 2, XXXIV, 5–26. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=376834401002>
- Pierrotti Rossetti, E. (2013). Brasilia-patrimonio: ciudad y arquitectura moderna que enfrentan el presente. *DEARQ - Revista de Arquitectura*, 12, 42–55. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=341630321006>
- Pino Hidalgo, R. A., & Moreno Galván, F. de J. (2014). La política y la planificación urbana del Estado neoliberal. In *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 626–668). México, D.F.
- Pradilla Cobos, E. (2009). *Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo*. 287–307. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/330888789_Las_políticas_y_la_planeación_urbana_en_el_neoliberalismo
- Quezada, M. (2015). *Lineamientos metodológicos para ordenar el Área Periurbana de Cuenca: Caso Guncay-El Valle*. Retrieved from http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/23017/1/lineamientos_metodologicos_para_tratar_el_periurbano.pdf
- Ravetz, J., Fertner, C., & Nielsen, T. . (2013). The Dynamics of Peri-urbanisation. *Peri-Urban Futures-Scenarios and Models for Land Use Change in Europe*.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los con techo. *Revista Eure*, XXX, N°91, 53–65. Retrieved from https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612004009100004&script=sci_arttext&lng=en
- Rodríguez, E. (2019). Política, democracia y técnica en los modelos de gestión pública. *Revistas Científicas de La Universidad Pablo de Olavide*. Retrieved from <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/4829/4255>
- Ruiz Massieu, J. F. (1981). *Introducción al derecho mexicano, derecho urbanístico*. (Primera ed; UNAM, Ed.). México.
- Salazar, G., Irarrázaval, F., & Fonck, M. (2017). Exploring intermediate cities in Latin America: mixed mobile methods for mobility assessment in Villarrica, Chile. *Geographical Journal*, 183(3). <https://doi.org/10.1111/geoj.12210>
- Sánchez, F., & Moura, R. (2005). Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional. *EURE (Santiago)*, 31(93), 21–34. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612005009300002>
- Serrano, E. (2016). Ciudades intermedias como prestadoras de bienes y servicios: El caso de Cuenca, Ecuador. *Revista Planeo. Espacio Para Territorios Urbanos y Regionales.*, 1–3.
- Silva Lara, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. *CEPAL-SERIE Gestión Pública*, 42.
- Soto-Cortés, J. J. (2015). El crecimiento urbano de las ciudades: enfoques desarrollista, autoritario, neoliberal y sustentable. *Paradigma Económico*, 127–149.

- Tamayo Saez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. In *La nueva Administración Pública*.
- Tardin-Coelho, R. H., & Motta Maia, J. L. (2020). Intermediate cities and systemic landscape planning: Alternatives for a renewed urban planning. *Territorios*. <https://doi.org/10.12804/REVISTAS.UROSARIO.EDU.CO/TERRITORIOS/A.8308>
- Tian, L., Ge, B., & Li, Y. (2017). Impacts of state-led and bottom-up urbanization on land use change in the peri-urban areas of Shanghai: Planned growth or uncontrolled sprawl? *Cities*, 60, 476–486. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.01.002>
- Timms, P. (2006). *Peri-Urban development. Conference Presentation at the European Aid Co-Operation Centre in China*.
- Torres Tovar, C. A., Viviescas Monsalve, F., & Pérez-Hernández, E. (2002). La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad. *Universidad Nacional de Colombia*.
- UNESCO. (2015). *Una mirada de ciudadanía de Cuenca hacia el futuro*. Retrieved from <https://whc.unesco.org/document/137365>
- Viana, C. M., Oliveira, S., Oliveira, S. C., & Rocha, J. (2019). Land Use/Land Cover Change Detection and Urban Sprawl Analysis. *Spatial Modeling in GIS and R for Earth and Environmental Sciences*, 621–651. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-815226-3.00029-6>
- Villalzo, P., Corona, J.P., y García, S. (2002). Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales. *Revista de Información y Análisis*, 20.
- Wang, X., Shi, R., & Zhou, Y. (2019). Dynamics of urban sprawl and sustainable development in China. *Socio-Economic Planning Sciences*. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2019.100736>
- Webster, D. (2002). *On the Edge: Shaping the Future of Peri-urban Asia*. *Stanford Univ., Stanford, C.A.*
- Winarso, H., Hudalah, D., & Firman, T. (2015). Peri-urban transformation in the Jakarta metropolitan area. *Habitat International*, 49, 221–229. <https://doi.org/10.1016/J.HABITATINT.2015.05.024>
- Xu, G., Jiao, L., Yuan, M., Dong, T., Zhang, B., & Du, C. (2019). How does urban population density decline over time? An exponential model for Chinese cities with international comparisons. *Landscape and Urban Planning*, 183, 59–67. <https://doi.org/10.1016/J.LANDURBPLAN.2018.11.005>