

**VIII SIMPOSIO NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.
COMPETENCIAS Y GESTION TERRITORIAL**

Eje temático 2. Confrontación de experiencias en Formulación y Aplicación de Planes de OT. **Conferencias 2.** Articulación de la planificación territorial y del OT: análisis y experiencias

**LECCIONES APRENDIDAS EN EJEMPLOS SIGNIFICATIVOS E
INCURSIÓN EN OTROS TEMAS DEL SIMPOSIO**

Domingo Gómez Orea

(domingo.gomez.orea@gmail.com) Tfn 34 650450599
Catedrático de Medio Ambiente y Ordenación Territorial
Universidad Politécnica de Madrid

M^a Teresa Gómez Villarino

(teresagomez@melissa-sa.com) Tfn 34636727782
Profesor Asociado de la Universidad Politécnica de Madrid. Director Técnico de
Melissa, Consultoría e Ingeniería Ambiental

RESUMEN

Esta intervención y ponencia, se ubica en el Eje temático: 2. Confrontación de experiencias en la Formulación y aplicación de Planes de Ordenamiento Territorial y, dentro de él, en las Conferencias 2: Articulación de la planificación territorial y del OT: análisis y experiencias. A ello dedican los autores la mayor parte de su exposición, pero el ponente quiere provechar la ocasión para incursionar brevemente en otros campos temáticos y objetivos que trata el simposio.

La intervención comienza reflexionando brevemente sobre dos conceptos clave que conviene precisar: el sistema territorial como esencia del ordenamiento territorial y los instrumentos legales a través los que se podría hacer operativo, mostrando una referencia que puede ser de interés. Esta reflexión arrojará luz sobre el objetivo b) del simposio destinado a plantear ejes conceptuales y metodológicos que deberían orientar la formulación participativa de la Ley de Ordenamiento Territorial y Gestión Territorial en Ecuador.

Luego, la ponencia se adentra en la presentación de una serie de experiencias de ordenamiento y gestión territorial (En Europa, África y América) en que el ponente ha intervenido activamente para extraer algunas lecciones significativas que se insertan con precisión en el título del eje temático 2. Confrontación de experiencias en la Formulación y aplicación de Planes de Ordenamiento Territorial.

Por fin la ponencia incursiona en el objetivo c) del simposio presentando algunas ideas sobre la forma de concertar y coordinar la acción del gobierno nacional, de las

municipalidades y, en general, de los agentes implicados en la explotación de recursos minero, y definición del uso y ocupación del suelo en esos mismos territorios, particularmente en lo que respecta a la formulación del previsto Plan Territorial Especial (PTE). Asimismo se señala la insuficiencia de la Evaluación de impacto Ambiental para controlar las incidencias ambientales de tan grandes y complejos proyectos, y se recomienda la evaluación ambiental estratégica como forma de enfocar la incorporación del medio ambiente al proyecto y a las repercusiones que tendrá en su área de influencia, aplicada a la formulación del previsto PTE; y de ella se deducirán las especificaciones para aplicar la EIA a los proyectos concretos que el plan territorial especial y el proyecto estratégico nacional desencadenen en todo el entorno directa o indirectamente afectados.

Por último la ponencia reflexiona sobre algunos aspectos del objetivo d) del simposio: apoyar conceptual y metodológicamente en la definición de competencias concurrentes para la definición de suelo urbanizable y no urbanizable, de las áreas protegidas, etc. En particular se enfatiza las diferencias y relaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo; pero también se reflexiona sobre el significado de la conservación de la naturaleza y el enorme papel que corresponde a la ordenación territorial para “utilizar bien” todo el territorio, que esa es la esencia de la conservación, la cual supera el reduccionismo conservacionista de los “santuarios” de naturaleza que suponen los espacios protegidos.

Palabras clave: sistema territorial, articulación, cooperación, concertación, urbanismo, experiencias significativas

CONTENIDO

1	EL SISTEMA TERRITORIAL: BASE Y ESENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL .	3
2	LOS INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS Y NO ESPECÍFICOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.....	5
3	LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE OT: PARTICIPACIÓN, CONCERTACIÓN, TRANSPARENCIA Y COORDINACIÓN.....	8
4	LECCIONES APRENDIDAS EN EJEMPLOS SIGINIFICATIVOS.....	9
5	ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE OTROS OBJETIVOS DEL SIMPOSIO	12

1 EL SISTEMA TERRITORIAL: BASE Y ESENCIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Sistema Territorial es una construcción del hombre a través de la práctica de sus actividades sobre la naturaleza, que se inicia en la noche de los tiempos, sigue en la actualidad y continuará inexorablemente en el futuro, según un proceso que no cesa, interminable, aunque la sociedad no sea consciente de ello.

La sustancia del sistema territorial esta formada por tres grandes elementos: la estructura, el funcionamiento y la imagen que transmite; conforma la estructura del sistema territorial una red superpuesta a la naturaleza cuyos nodos son los asentamientos de población y cuyas líneas son las infraestructuras de transporte y de comunicaciones; conforman el funcionamiento los flujos de relación que circulan por las líneas de la red estructural del sistema, inducidos por las actividades humanas, las cuales se ubican en todas las partes y elementos del sistema pero se concentran en los nodos.

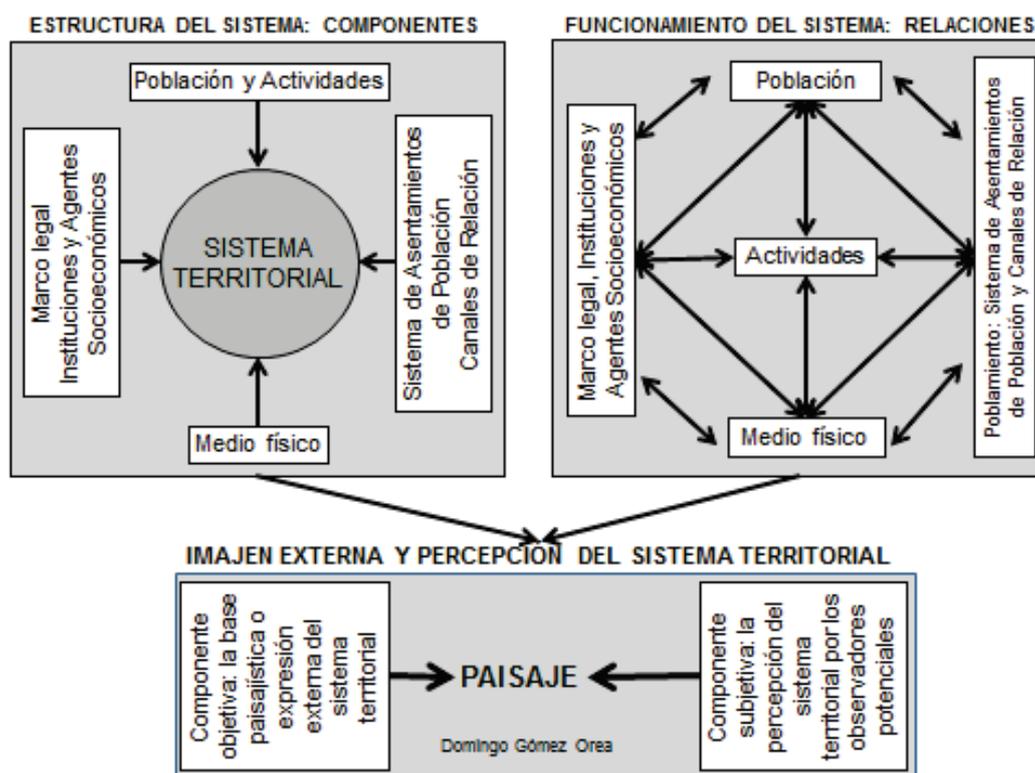


Figura 1. El sistema territorial: estructura, función e imagen que trasmite

El tercer elemento: la imagen del sistema, se ha incorporado recientemente al sistema territorial, en la medida en que el paisaje trasciende su consideración tradicional como elemento menor para alcanzar la condición de recurso en el sentido socioeconómico del término, porque cumple las dos condiciones que determinan la

condición de recurso: utilidad y escasez, (esta última cuantitativa o cualitativa). Y dicha imagen es la base o el elemento objetivo del paisaje, porque este concepto implica la percepción humana, ya que el paisaje es la "percepción polisensorial y subjetiva de la imagen que transmite el sistema territorial"; de tal manera que no es otra cosa que la relación que se establece entre el objeto percibido, el sistema territorial, y el sujeto que lo percibe.

La idea de sistema territorial esbozada es aplicable a cualquier espacio, todos ellos relevantes para el ordenamiento territorial; los espacios de tipo políticoadministrativo se asocian directamente a los instrumentos básicos del ordenamiento territorial: los planes integrales que se desarrollan en cascada y a contracorriente desde el nivel nacional al parroquial, pasando por los regionales, provinciales y cantonales.

Pero cada uno de estos planes prevé otros planes como instrumentos de su propio desarrollo, los cuales pueden afectar a otro tipo de unidades territoriales, no administrativas, por ejemplo unidades *homogéneas*, definidas por criterios de semejanza en aspectos sectoriales o integrales; unidades *funcionales*, conformadas por flujos de relaciones recíprocas entre lugares (áreas funcionales) o direccionales cual son las cuencas hidrográficas; y unidades *estratégicas*, definidas por razones operativas en función del área de extensión del tema a tratar: recurso, valor, potencial, problema, ubicación transfronteriza por ejemplo, etc.

El sistema territorial de un país se organiza en subsistemas según niveles jerárquicos, donde las unidades territoriales de cada nivel se integran en las de nivel superior e integran a las de nivel inferior. A cada nivel corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango¹ de tal manera que no se pueden planificar desde niveles inferiores las estructuras que corresponden a niveles territoriales superiores, ni prevenir o resolver sus problemas ni aprovechar las potencialidades; pero ello no impide que las instituciones de niveles inferiores y todos

¹ Son estructuras de primer nivel y rango estatal, por ejemplo, la red básica de infraestructuras de transporte vertebradoras del país, los aeropuertos internacionales, los grandes puertos, las grandes redes de distribución energética o de comunicaciones, los espacios protegidos de rango nacional y, en general, cuantas estructuras den servicio al conjunto del país. En el segundo nivel y rango regional se sitúan muchas infraestructuras hidráulicas como ciertos embalses, carreteras de nivel regional, numerosos equipamientos docentes, sanitarios o asistenciales, red de espacios protegidos de importancia regional, etc. Son características de rango municipal, último nivel administrativo, numerosas infraestructuras y servicios ambientales como la recogida y tratamiento de basuras, el abastecimiento y saneamiento de aguas, el control del ruido, el control del uso y aprovechamiento pormenorizado del suelo, etc. Asimismo existen estructuras territoriales supranacionales, como ciertos corredores biológicos o la carretera Panamericana.

los ciudadanos puedan participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores.

En términos generales opera el principio de *coherencia* que indica cómo a cada tipo de elemento, problema o potencialidad, corresponde un nivel en el que debe ser atendido (previsto o resuelto), el principio de *subsidiariedad* que establece cómo cada problema deber ser tratado y cada potencialidad aprovechada en el nivel jerárquico más bajo posible o, de otra forma: las instancias administrativas superiores deben evitar la interferencia en aquello que puedan atender los niveles inferiores, y el principio de *contracorriente* que señala cómo los planes de ámbitos geográficos superiores se constituyen en referencia para el desarrollo de los ámbitos menores, mientras desde estos se impulsa el desarrollo de aquellos.

Seis niveles típicos definen la jerarquía de los sistemas territoriales, a cada uno de los cuales corresponde una escala característica de estudio, diagnóstico y planificación:

- Supranacional, por ejemplo la Unión Europea, el Cono Sur americano o el Corredor Centroamericano. Escala característica 1:1.000.000 o superior.
- Nacional o nivel estado nacional. Escala característica 1:500.000/1:1.000.000.
- Regional, primer nivel bajo el nacional. Escala 1:50.000/1:100.000.
- Subregional o comarcal, primer nivel por encima del municipal. Escala 1:25.000.
- Local o municipal. Escala 1:25000 a 1:10.000 o mayor.
- Nivel particular, división del municipio en “aldeas” polígonos, etc. Escala 1:5.000 o mayor.

2 LOS INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS Y NO ESPECÍFICOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

La práctica de la ordenación territorial requiere, entre otras, tres condiciones básicas:

- Voluntad política, para imponer el control del uso del suelo y del comportamiento de las actividades, de acuerdo con el principio aceptado de la “función social de la propiedad”.
- Cobertura legal de los planes, como instrumentos con capacidad vinculante para la Administración y los particulares.
- Capacidad institucional para impulsar la formulación de los planes y gestionar su ejecución, seguimiento y control.

La primera se supone existente en un país, Ecuador, que ha introducido el ordenamiento territorial en su propia constitución. Las otras dos se desarrollan aquí.

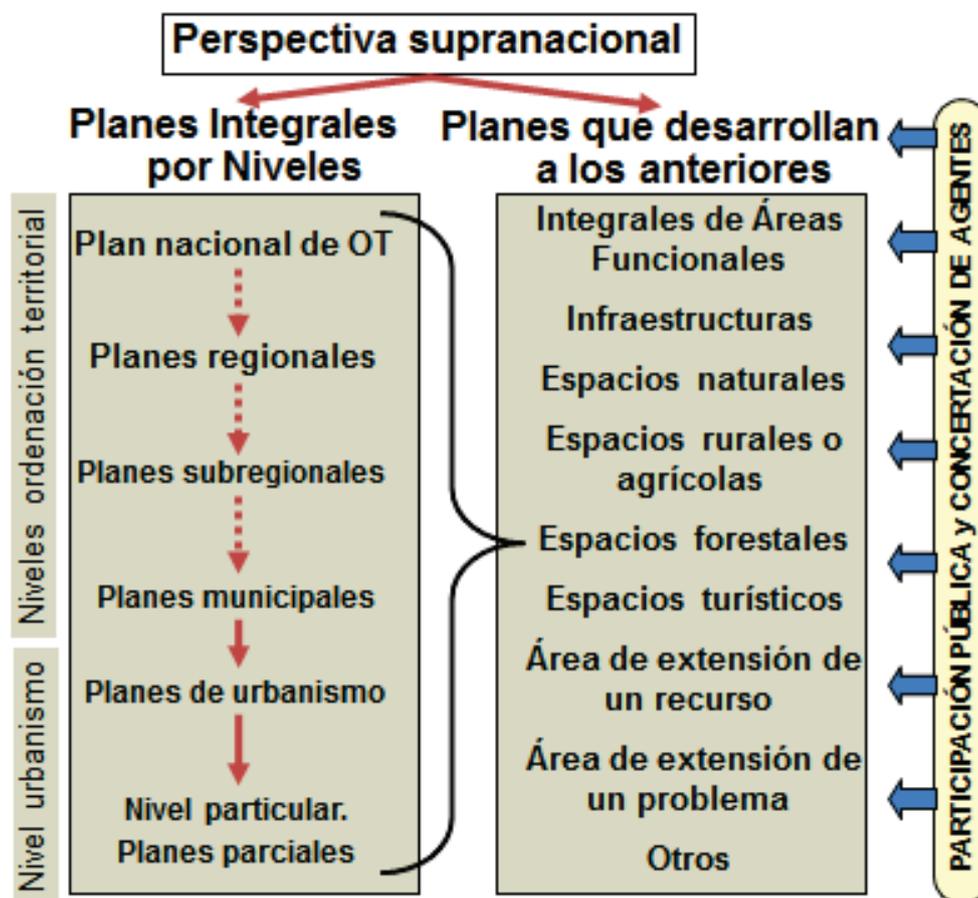


Figura 2. Los instrumentos de ordenación territorial por niveles se pueden suceder en cascada y se desarrollan con otros planes

Reconociendo la jerarquía de niveles, estructuras, conflictos, potencialidades y problemas territoriales señalados, generalmente, los sistemas de ordenación territorial establecidos en los países que adoptan este enfoque para planificar su política de desarrollo sostenible (los más evolucionados), operan a través de un conjunto coherente de planes (instrumentos de planificación), de carácter integral y sectorial, previstos en un legislación específica en materia de ordenación territorial (y en otras leyes sectoriales con incidencia territorial, como las de carreteras, de aguas, de espacios protegidos, etc.), que se desarrollan en cascada desde los niveles territoriales superiores hasta los inferiores, según un proceso de arriba abajo, en el que las determinaciones previstas en los niveles superiores y ámbitos más extensos, se adoptan como referencia obligada para la elaboración de los que corresponden a niveles inferiores (figura 2.). De esta forma se garantiza la coherencia y la integración vertical de las unidades territoriales de cada nivel, así como las decisiones que se

adopten, en las de orden superior, incluyendo las estructuras territoriales que les corresponden.

En este esquema a los principios de coherencia y subsidiariedad, antes enunciados, se añade el de *contracorriente* que señala cómo los planes de ámbitos geográficos superiores deben contemplar el desarrollo de los ámbitos menores, mientras desde estos últimos se debe impulsar el desarrollo de los mayores.

El desarrollo en cascada se refiere a los ámbitos geográficos, no a los individuos, los cuales quedan afectados por todos los planes, de tal manera que las instituciones de niveles inferiores han de participar en las decisiones que se adoptan en niveles superiores y los ciudadanos, agentes y actores, en los planes de cualquier nivel según un proceso capaz de acoger las iniciativas de abajo a arriba y de acuerdo con los principios de participación, concertación y transparencia.

Particularizando para el caso de Ecuador, de acuerdo con Fernando Pauta, los instrumentos de planificación serían los que señala la figura 3, todos ellos de carácter integral y con un contenido acorde con lo señalado antes y con las competencias establecidas para cada uno de los correspondientes gobiernos autónomos descentralizados. Pero tal figura ignora los instrumentos de planificación que pueden ser necesarios para desarrollar los planes anteriores; un tipo significativo de éstos son los Planes Territoriales Especiales previstos para ordenar y coordinar las acciones en el área de influencia de los Proyectos Estratégicos Nacionales de carácter minero.

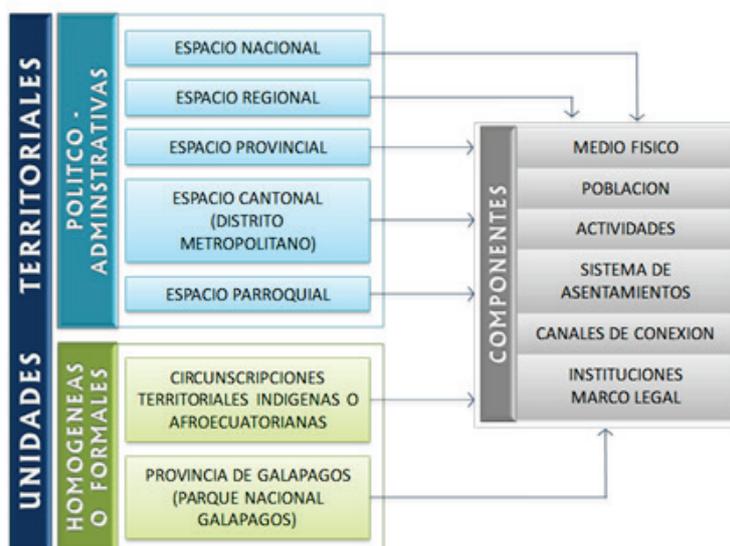


Figura 3. Sistema Nacional de Ordenación Territorial Integral de conformidad con la Organización Territorial establecida en la Constitución 2008, Según Fdo. Pauta Calle

3 LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES DE OT: PARTICIPACIÓN, CONCERTACIÓN, TRANSPARENCIA Y COORDINACIÓN

En todos los niveles territoriales y en todos los instrumentos de ordenación territorial opera el mismo esquema metodológico:

1. Diagnóstico del Sistema Territorial Actual.
2. Diseño del Sistema Territorial Objetivo a largo plazo.
3. Medidas para avanzar hacia dicha imagen objetivo: de regulación, de intervención y de gestión.
4. Gestión territorial: diligencias para que el sistema territorial actual avance hacia el sistema territorial objetivo.

El cual se aplica mediante la colaboración de entre un equipo técnico que conduce el proceso y la participación de la ciudadanía y la concertación entre los agentes socioeconómicos cada uno de los cuales con sus propios intereses.

En este esquema a cada nivel territorial: Nacional, Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial, incluso el urbanístico, corresponde un contenido, un alcance y un tipo de determinaciones. Si cada nivel se limita a los aspectos que le corresponden, no debería haber conflictos: por lo tanto el desafío está en definir con precisión los aspectos territoriales relevantes para cada nivel y el tipo y alcance de sus propuestas.



Figura 4. Esquema que relaciona la OT con las Competencias del Sector Público: la formulación del plan requiere colaboración, pero el plan se convierte en instrumento de coordinación

El desafío está justamente en identificar cuáles son o deben ser éstos en cada nivel en función de las competencias que corresponden a cada uno de los gobiernos autonómicos descentralizados. Esta es la esencia de la coordinación y de la articulación (figura 4).

4 LECCIONES APRENDIDAS EN EJEMPLOS SIGNIFICATIVOS

En una larga experiencia profesional desarrollada en varios países, el ponente se ha encontrado con muy diversas situaciones, algunos de cuyos elementos más significativos de las cuales se exponen a continuación como “lecciones aprendidas”.

1. El Plan Especial de Proyección del Medio Físico de Madrid, elaborado allá por los 70 del pasado siglo: pionero en la “lectura” y ordenación del medio físico; un plan sectorial el cual:
 - Aportó una perspectiva o aproximación al sistema territorial desde “el campo”, en contraste con el clásico que lo enfocaba desde las ciudades, al que atribuía un papel activo en el ordenamiento territorial, frente al pasivo tradicional que solo lo entendía como soporte de la expansión de las ciudades.
 - Introdujo sensibilidad, conocimiento, criterio y compromiso ambiental en el ordenamiento territorial y, en particular, se adoptó como referencia en todo el planeamiento urbanístico que se fue desarrollando después.
 - Desarrolló y difundió conceptos tan importantes como el de unidad ambiental, capacidad de acogida, capacidad de carga, categorías de ordenación del medio físico y, en suma, la “lectura” del medio físico.
 - Utilizó la figura de Plan Especial prevista en la Ley del Suelo española.
2. Las Directrices de OT de la Comunidad Autónoma de Madrid, plan regional de ordenación territorial, las cuales:
 - .Importancia de unificar en un documento integrado diferentes planes sectoriales que se venían haciendo relativos a componentes del sistema territorial.
 - Estableció el contenido, el alcance y el carácter de la determinación de la ordenación territorial a nivel regional.
 - Puso de manifiesto, cómo la carencia de un documento regional de ordenación territorial, en los primeros años 2000 propició un urbanismo salvaje, realizado de forma aislada para cada núcleo de población, cuyas municipalidades

planteaban crecimientos poblacionales desmesurados, lo que provocó la famosa burbuja inmobiliaria, factor desencadenante, aunque no el único, de la crisis que afecta desde hace varios años a España.

3. Las Directrices del País Vasco, son también un plan regional de ordenación territorial, que plantean un modelo territorial regional que luego se desarrolla en una serie de planes del siguiente tipo:

- Planes Territoriales Integrales por áreas funcionales, que son sistemas territoriales polarizados por una entidad de población significativa y su área de influencia, o por áreas estratégicas, como el litoral.
- Planes Territoriales Parciales, de carácter sectorial para desarrollar componentes diversas del sistema territorial: recuperación del litoral, localización y gestión de los parques eólicos o relaciones ciudad-campo (Llanada Alavesa).
- Incorporación de los catálogos del paisaje como instrumento de ordenación territorial

4. En África, Estrategia de Desarrollo Turístico de Cabo Verde y en algunas zonas concretas de Marruecos, en los que

- Se utiliza el enfoque y la metodología de Ordenación Territorial para planificar el Desarrollo Turístico
- Se complementa el concepto de Capacidad de Acogida: cualitativo, que expresa la relación del medio físico con las actividades humanas, con el de Capacidad de Carga: cuantitativo que representa la cabida o número de personas que “cabén” en un espacio o recurso determinado, con dos limitaciones:
 - Cabida ecológica, que se asocia a la tolerancia en función de los deterioros físicos potenciales
 - Cabida perceptual, que se asocia a la tolerancia en función de la pérdida de valor por congestión

5. El Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Río Sucio, Valle de San Andrés o de Zapotitan, con las siguientes lecciones aprendidas:

- La posibilidad de formular planes solventes de ordenación territorial sin apenas datos, con la información que proporcionan las imágenes de satélite y la

información “osmótica”: aquella que se “adquiere por los pies”.

- Necesidad de concertación entre el llano y la montaña, o de forma más directa: entre los agentes más significativos de cada uno de estos espacios: urbanización, industria maquilera y agricultura intensiva en el llano, frente a los cafetaleros en la montaña.
 - Introducción de un nuevo e interesante instrumento de concertación; el Canon de Producción de agua.
6. El Plan de Ordenamiento Territorial de Comayagua, sugiere las siguientes “lecciones aprendidas”
- La necesidad de una visión amplia, desde arriba, en los proyectos de cooperación al desarrollo
 - La importancia del OT para el desarrollo rural, y en particular de una política de asentamientos humanos y de equipamientos sociales.
7. POT de San Miguel:
- La Evaluación Ambiental Estratégica
 - La importancia de los humedales: ecológica y funcional
8. POT de Puerto Morelos y el problema de la ordenación costera en Méjico, enseña:
- La necesidad de entender la costa como un sistema territorial, una construcción humana sobre los ecosistemas
9. Por último mi experiencia en Ecuador: la última y más intensa, porque he intervenido en 4 planes cantonales, en la formulación metodológica y en varios zonales. Las “lecciones aprendidas” en el PDOT de Cuenca son las siguientes:

Reflexiones sobre el proceso de formulación

- Un cierto carácter referencial del PDOT
- A causa de un déficit legal
- Y del temor a dificultades de articulación entre niveles territoriales, entre sectores de actividad y entre la Administración y los particulares
- Combinar regulación e intervención: ordenación y desarrollo
- La rémora de los antecedentes
- Evitar la palabra estudio, trascender el diagnóstico: Plan con vocación de ser

ejecutado

- La cultura del largo plazo, pero los periodos discretos de vigencia del plan
- Concertación, participación, transparencia
- Colaboración pública-privada

Subproductos del PDOT

- Un equipo experto
- Una información contrastada, organizada y validada y dispuesta en un GIS operativo
- La cultura del Rigor, Claridad, Sencillez: No “al desierto de ideas en un mar de palabras”
- Conocimiento directo del territorio: Trabajo de campo e información “osmótica”
- Independencia de pensamiento y de criterio

Algunas carencias o debilidades del PDOT

- La Evaluación Ambiental Estratégica del PDOT
- La Evaluación del Impacto Territorial del PDOT
- El diseño de la gestión del PDOT
- Pero el plan no acaba aquí: hacia la planificación continua

10. Mi última experiencia que se desarrolla actualmente: Los planes de gestión de la Red Natura 2000 en España, con las siguientes lecciones:

- No son suficientes los “santuarios o museos” de la naturaleza para hacer un uso sostenible de los espacios y de los recursos naturales
- Conservar significa “utilizar bien” y esta idea se debe aplicar a todo el territorio, porque en todo el territorio hay naturaleza y valores.

5 ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE OTROS OBJETIVOS DEL SIMPOSIO

Para el objetivo a)

Identificar y caracterizar los reales o potenciales conflictos que podrían derivarse de la superposición de competencias exclusivas y la indefinición de verdaderas competencias concurrentes para los procesos de Ordenamiento Territorial y Gestión del Hábitat.

Si se conciertan los aspectos del sistema territorial que corresponden a cada nivel y se respetan en la formulación de los POT, no debería haber conflictos de articulación; por tanto parece imprescindible definir el contenido temático y el alcance de las determinaciones de los planes en cada nivel y su escala y alcance. Ya se hizo en la sede de SENPLADES, un esbozo de lo anterior.

Cada plan en cada nivel se convierte en un instrumento de cooperación en su formulación y de coordinación en su gestión, cuando asigna responsabilidades a los agentes ejecutores, público en función de sus competencias, y a los privados

Para el objetivo b)

Establecer ejes conceptuales y metodológicos que deberían orientar la formulación participativa de la ley de ordenamiento territorial y gestión territorial.

Orientar sobre el modelo o estilo del sistema territorial en la nación; sirvan de como referencia los tres principios o directrices de la política territorial de la Estrategia Territorial Europea (ETE) adoptada por el Consejo informal de los Ministros responsables de OT:

- Desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad.
- Garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- Desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Procurar la sencillez de la estructura de instrumentos, y definir el contenido, la metodología y las propuestas de cada plan.

Exigir la Evaluación Ambiental Estratégica a los instrumentos que prevea la ley

Prever la coordinación o integración horizontal entre sectores de actividad en cada sistema territorial y entre sistemas territoriales del mismo nivel, y vertical entre diferentes niveles hacia abajo y hacia arriba (sectorial y territorial)

Establecer la prevalencia de las determinaciones impuestas por los instrumentos de ordenación territorial sobre las del planeamiento urbanístico y las de la planificación sectorial

Vincular el contenido y las determinaciones de los planes a todos los aspectos de la calidad de vida: lo económico, lo social y lo ambiental

Definir con precisión el contenido y alcance de las determinaciones del plan. A cada nivel corresponden unas características propias del plan que le corresponde en términos de contenido escala y alcance, estilo, etc.

Prever nuevos instrumentos de OT en la Ley, tal como:

- Custodia del territorio: Vincula la propiedad privada de predios a la conservación del patrimonio natural y cultural del que disponen buscando su compatibilidad con el aprovechamiento sostenible de los recursos que posee, y ello sin detrimento de los beneficios económicos que la finca proporciona en la actualidad
- Observatorios Territoriales: Centros para medir, pronosticar, formar, observar, desarrollar, opinar, explicar y proponer
- Catálogos de Paisaje: Documentos que catalogan los paisajes a través de unidades y proponen objetivos, medidas e indicadores para ellas, así como .la forma de incorporarlos a la formulación de los planes de OT
- Sistemas Expertos, utilizando el potencial de las TICs: Software que permite a los no expertos utilizar la experiencia de los expertos
- Contratos de río: Protocolo de acuerdo entre un grupo de actores públicos y privados para conciliar las múltiples funciones y usos de los cursos de agua, de sus riberas y de los recursos de agua de la cuenca. El contrato busca la sostenibilidad del agua entendida como recurso, como soporte y como medio receptor.
- Otros

Prever la forma en que cada instrumento puede afrontar temas clave, como:

- El minifundismo parcelario y de las unidades productivas
- La cultura de la vivienda unifamiliar aislada y lo que ello implica en términos territoriales y de equipamientos y servicios sociales
- Equilibrar la eficacia económica de las economías de escala y aglomeración con la equidad y la cohesión territorial
- Dar cauce a la dotación de espacios a la regulación de la agricultura industrial, urbana, periurbana y de ocio y recreo

Prever la colaboración equilibrada y justa campo ciudad, así como la compensación de las externalidades positivas del campo para la ciudad

Exigir la consideración de la tercera dimensión sustancial del sistema territorial: su imagen y su percepción: el paisaje.

Exigir que el propio plan incluya el diseño de la entidad, el sistema y los indicadores de seguimiento y gestión.

Para el objetivo c)

Coadyuvar en el desarrollo de las competencias exclusivas y concurrentes relacionadas entre el gobierno nacional y las municipalidades en torno a las relaciones entre explotación de recursos naturales no renovables, existentes en el subsuelo y definición del uso y ocupación del suelo en esos mismos territorios.

Los Proyectos Estratégicos Nacionales, PEN, pretenden inducir cambios significativos en la estructura económica del país por su capacidad para generar ingresos, por lo que se relacionan con las competencias exclusivas del gobierno central: energía, telecomunicaciones, recursos no renovables, hidrocarburos, biodiversidad, agua²).

De los 22 previstos, 5 son mineros (Fruta del Norte, Mirador, Río Blanco, Quimsacocha, San Carlos Panantza) y se ubican en las Zonas 6 y 7 de Planificación (al sur del Ecuador), la mayoría sobre zonas ecológicamente valiosas y frágiles: páramos, bosque andino y bosque húmedo tropical, e históricamente ajenas a procesos productivos de gran escala, por lo que tendrá extensas e intensas repercusiones sobre el sistema territorial y sobre todas sus componentes.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, deben considerar estos proyectos en todos los niveles, muy especialmente en el cantonal y parroquial, por ser su territorio el más directamente afectado. Dado el carácter de proyecto previsto, los PDOT deben emitir las condiciones del proyecto en el cantón, las cuales deben ser incorporadas después al PTE.

Los instrumentos de gestión previstos son:

- La Evaluación de Impacto Ambiental, EIA, procedimiento administrativo técnicamente basado en el Estudio de Impacto Ambiental que presenta el promotor para que el Ministerio de Medio del Ambiente otorgue la Licencia Ambiental; este

² Art 313 Constitución del Ecuador, 2008.

parece poco eficaz dada la naturaleza, tamaño, complejidad y efectos indirectos del proyecto

- El Plan Territorial Especial, PTE, que elabora el Gobierno Nacional en coordinación con los GAD's, la empresa minera y la comunidad. Dará los lineamientos de desarrollo, de ordenamiento y de inversión estratégica en el área de influencia de los PEN. Este es el instrumento clave para definir la articulación y la coordinación de los diferentes agentes implicados, y ello:
 - ✓ Primero a través de un proceso de concertación entre todos los agentes en la fase de formulación del PTE.
 - ✓ Segundo distribuyendo responsabilidades entre ellos atendiendo a la naturaleza de las propuestas del PTE y a las competencias de cada uno de los agentes
 - ✓ Tercero coordinando las actuaciones de cada uno de ellos en la fase de ejecución del PTE

Cuestión fundamental es la Evaluación Ambiental Estratégica del PTE, porque solo con esta técnica es posible evaluar los impactos reales que se derivan de tan enorme y complejo proyecto; esta evaluación establecerá, además, especificaciones para la EIA de los proyectos de desarrollo inducidos por toda la operación.

En función de su implicación, los agentes implicados se pueden dividir en dos tipos:

- Primer nivel de implicación: Gobierno central, Gobierno local (cantones y parroquias) y Promotores privados (empresa minera) del proyecto
- Segundo nivel de implicación: El resto de los Gobierno Regional y Provincial, la ciudadanía y los agentes del ámbito de influencia.

Para Elaborar los dos instrumentos citados es imprescindible definir el área de influencia del proyecto territorial, lo que sugiere realizar un estudio de Impacto Territorial del Proyecto minero, y definir tres tipos de zonas: de ocupación por la propia mina y por las infraestructuras complementarias que requiere, de influencia directa y de influencia territorial.

Como aspectos claves del proyecto minero a considerar

- Infraestructura complementaria a la mina: vías de acceso, hidroeléctricas, puertos, mineroductos, etc.

- Fase de cierre: es indispensable prever las medidas y acciones a tomar para la fase de cierre o desmantelamiento del proyecto, y ello en tres direcciones complementarias:
 - ✓ Recuperación del espacio afectado por la mina
 - ✓ Actividades que deben acoger a los desocupados que provocará el cierre.
 - ✓ Economía sustitutoria de la minería abandonada.
- Ritmo de aprovechamiento del mineral, determinado por tres cuestiones fundamentales:
 - ✓ Que paulatinamente el proyecto vaya induciendo actividades económicas en otros sectores o campos capaces de acoger a los desocupados que provocará el cierre o desmantelamiento de la explotación
 - ✓ Que permita realizar una gestión adaptativa del medio ambiente de tal forma que éste se vaya requilibrando paulatinamente
- Gestión del riesgo, identificar las amenazas de orden técnico, natural o antrópico, que puedan afectar a ambiente, a la comunidad o a la economía.

Por último se considera que los principales retos en la formulación de una estrategia de gestión de los PEN que responda a los principios de desarrollo sostenible, la equidad territorial y la eficiencia, en el marco legal vigente y la experiencias en otros territorios, son los siguientes:

- a. *Coordinación interinstitucional y social*: concertación entre los actores gubernamentales, privados y sociales que tienen relación directa y legítima con la implementación y seguimiento del proyecto minero.
- b. *Instancia Técnica Local*: en coordinación con las Universidad y entidades vinculadas al tema minero se debe contar con un Equipo Técnico Local de alto nivel que sea el interlocutor entre la Empresa y los actores locales para sobrellevar superar el abismo de información, capacidades y experiencia existente en la zona frente a la industria minera a gran escala.
- c. *Inversión pública y privada coordinada*: para lograr que la significativa inversión pública y privada (regalías, utilidades, asignaciones directas) que llegará con la implementación del proyecto minero sea efectiva, evite duplicación de esfuerzos, despilfarro de recursos y logre coherencia intersectorial.
- d. *Relación transparente entre Estado-Empresa-Comunidad*: el Estado debe liderar las relaciones con la Empresa y garantizar que la implementación del Plan de Manejo Ambiental cumpla con los requerimientos y normativas

estatales. El proceso debe considerar los intereses y criterios ciudadanos dando cauces de participación a través de la consulta previa, observatorios, diálogos, etc.

- e. *Seguimiento y evaluación constante del Plan de Manejo Ambiental y otros instrumentos de gestión ambiental y social*: realizar mediciones sistemáticas y hacer seguimiento a los resultados e impactos mediante indicadores claros y consensuados, para conocer la eficacia y eficiencia en la implementación de las medidas de control, manejo y gestión.

Para el objetivo d)

Apoyar conceptual y metodológicamente en la definición de competencias concurrentes para la gestión del hábitat con énfasis en la definición de suelo urbanizable y no urbanizable, áreas protegidas, infraestructura vial y su relación con las “áreas atravesadas”, calidad de los servicios públicos prestados, apropiación social de plusvalías, compensación de desequilibrios territoriales, distribución de regalías y similares en los diferentes niveles territoriales.

Articular adecuadamente la OT y el urbanismo teniendo en cuenta que el ámbito característico de la ordenación territorial es supraurbano: para el ordenamiento territorial las ciudades solo son puntos de la red, por importantes que sean. Cualquier espacio es un sistema territorial, y a cualquiera de ellos es aplicable el enfoque y la metodología de ordenación territorial; sin embargo la práctica habitual se refiere a territorios relativamente extensos que incluyen varios asentamientos poblacionales, los cuales se consideran puntos, más o menos grandes y densos (desde las núcleos rurales hasta la más grandes ciudades), que junto con las líneas conformadas por las infraestructuras de transporte y ambos sobre la matriz natural, constituyen el sistema territorial.

Las determinaciones del plan de ordenación territorial sobre el sistema de ciudades y sobre cada una de ellas, constituyen una referencia superior y jerárquica que el urbanismo prolongará a escalas inferiores, de más detalle y precisión espacial y temática; tales determinaciones se refieren, fundamentalmente:

- Al crecimiento de las ciudades
- Al ritmo y forma en que deben hacerlo
- Al espacio por donde deben crecer y expandirse
- Al carácter, especialización funcional y papel que les corresponde en el sistema territorial previsto

- A otras de este cariz, sin entrar en los detalles que corresponden a la escala del urbanismo.

El ámbito del urbanismo son las ciudades y su entorno. Sin perder la perspectiva territorial, el urbanismo trasciende la visión de las ciudades como simples nodos del sistema territorial, para centrarse en cada una de ellas, una a una, entendiéndolas como espacios complejos y a mayor escala, por tanto, a mayor detalle; en principio, y con las especificidades propias de cada legislación, el urbanismo o planeamiento urbanístico, comienza por clasificar el suelo en tres grandes categorías: urbano, urbanizable y no urbanizable, y luego detalla los usos pormenorizados en cada una de las dos primeras, porque la tercera suele ser considerada en el urbanismo como un espacio residual, de carácter pasivo, simple soporte de la expansión urbana.

En suma el urbanismo adopta determinaciones para las ciudades en dos sentidos fundamentales: diseño urbano, que planifica el espacio público y los elementos que lo configuran, desde la escenografía edilicia al mobiliario urbano, y planificación urbana, que define el modelo de desarrollo de la ciudad e incluye la gestión urbana que define la forma de ejecutar lo planificado.

Pero en cuanto la ciudad es también un sistema territorial, el urbanismo se puede considerar como un tipo particular de ordenación territorial.

“La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económica y social. Por tanto ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian, cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por corresponder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar”.

Fuente: Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

Desde la autonomía municipal, la ordenación del territorio provoca suspicacias competenciales, porque se percibe como una invasión competencial sobre el mundo urbanístico local.

En suma la articulación de la ordenación territorial con el urbanismo se puede realizar a través de los siguientes criterios y referencias:

- Establecer el tamaño de los asentamientos de población a diversos horizontes temporales, de acuerdo con modelos razonables del sistema de asentamientos
- Orientar la misión y la visión de la ciudad
- Señalar las áreas por donde debería producirse el crecimiento de los asentamientos de población así como las que deberían ser excluidas del proceso urbanizador. En este sentido las ciudades deben crecer por aquellos terrenos que no sirven para otra cosa, convirtiéndose así en factor de recuperación de espacios degradados y en ejemplo de aplicación de la idea del Ecodiseño: Diseño con la naturaleza
- Definir el estilo de las ciudades: concentrado vs disperso, multifuncional, etc
- Definir las conexiones externas.

Por último la articulación de los planes de OT con la delimitación, planificación y gestión de los espacios protegidos, implica tener en cuenta que la conservación (conservar significa utilizar bien) de la naturaleza va más allá de los “santuarios naturales” porque afecta a todo el territorio y se basa en la “lectura” del medio físico, que es uno de los conceptos claves que informa la regulación del uso del suelo de los aprovechamientos que hace la ordenación territorial para garantizar la sostenibilidad de los valores y de los aprovechamientos.

BIBLIOGRAFÍA

- GOMEZ OREA, Domingo (2008), “Ordenación Territorial”. Ed. Mundi Prensa. Madrid.
- PAUTA CALLE, Fernando. 2011. Ordenación territorial y urbanística. Un camino para su aplicación en el Ecuador. Documento preparado para el Máster en Ordenación Territorial. Universidad de Cuenca. Ecuador.