

Propuesta de herramienta de gestión para el reordenamiento territorial de Joyocoto

Proposal for a management tool for the territorial reordering of Joyocoto

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7802920>

AUTORES: Sánchez Ortiz Lenin Adolfo ¹
Vázquez Quezada María Caridad ²

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: leninsortiz@yahoo.com

Fecha de recepción: 05 / 01 / 2023

Fecha de aceptación: 15 / 03 / 2023

RESUMEN

El crecimiento urbano de Guaranda ha llevado a la pérdida de áreas agrícolas en su periferia y límites, afectando la producción y abastecimiento de alimentos, llegando a no garantizar la seguridad alimentaria que determina la Constitución de la República del Ecuador, por lo que es necesario implementar herramientas técnicas que permitan una gestión de los suelos y desarrollo agrícola, en este sentido Joyocoto-Guaranda se encuentra dentro de una zona agrícola siendo esta su principal actividad económica, por lo tanto, es fundamental fijar y establecer una herramienta de gestión; así como sus factores y caracterización del proceso, desde la óptica del reordenamiento territorial de Joyocoto, consecuentemente, se presenta una metodología explicativa de enfoque cualitativo y cuantitativo con un diseño de investigación descriptiva. En este orden de ideas la población de estudio corresponde a Joyocoto con 856 habitantes y, un número aproximado de 214 viviendas, perteneciente a la

¹* ORCID: 0009-0000-1536-6089, Magister en Desarrollo Local, mención Economía Social y Solidaria, Planificación, Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la Universidad Estatal de Bolívar, leninsortiz@yahoo.com

²* ORCID: 0009-0008-0260-7427, Tutora en la Maestría en Desarrollo Local, mención Economía Social y Solidaria, Planificación, Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Universidad Estatal de Bolívar, mariacaridadvazquez@yahoo.com

provincia de Bolívar, cantón Guaranda con un total de 717 lotes que representan un área de estudio de 1284697.5 metros cuadrados, los cuales constan de una caracterización de predios por áreas, encontrándonos con predios menores a 200 m², de 201 a 300 m², de 301 a 400 m² y, predios mayores a 400 m², quienes han sufrido fraccionamientos a los huertos y lotes familiares, desde el año 2013 hasta el año 2022. Como aspecto fundamental para la recolección de información se realizó una revisión archivística al Municipio de Guaranda y directamente a la Unidad de Ordenamiento Territorial de la Dirección de Planificación.

Palabras clave: Áreas agrícolas, crecimiento urbano, desarrollo agrícola, herramienta de gestión, reordenamiento territorial, Joyocoto.

ABSTRACT

The urban growth of Guaranda has led to the loss of agricultural areas in its periphery and boundaries, affecting the production and supply of food, not guaranteeing food security as determined by the Constitution of the Republic of Ecuador, so it is necessary to implement technical tools that allow soil management and agricultural development, In this sense, Joyocoto-Guaranda is located within an agricultural zone, this being its main economic activity, therefore, it is fundamental to establish a management tool, as well as its factors, characterization of the process, from the perspective of the territorial reorganization of Joyocoto, consequently, an explanatory methodology of qualitative and quantitative approach with a descriptive research design is presented. In this order of ideas, the study population corresponds to Joyocoto with 856 inhabitants and an approximate number of 214 houses, belonging to the province of Bolivar, canton Guaranda with a total of 717 lots that represent a study area of 128,46697.5 square meters. 5 square meters, which consist of a characterization of properties by areas, finding properties smaller than 200 m², from 201 to 300 m², from 301 to 400 m² and, properties larger than 400 m², who have suffered subdivisions to orchards and family lots, from the year 2013 to the year 2022, as a fundamental aspect for the collection of information an archival review was made to the Municipality of Guaranda and directly to the Land Management Unit of the Directorate of Planning.

Keywords: Agricultural areas, urban growth, agricultural development, management tool, territorial rearrangement, Joyocoto.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del crecimiento urbano suscitado en Guaranda a partir de 1960, ha generado una afectación directa a la producción y zonas de abastecimiento en la agricultura, por lo que es necesario generar herramientas técnicas que gestionen el uso y ocupación del suelo, con miras a garantizar la producción agrícola y residencialidad, frente a ello se plantea cómo se debe generar y normalizar, los componentes y factores del reordenamiento territorial de Joyocoto, para de esa forma limitar el alcance de la investigación.

Para el desarrollo adecuado de los procesos de ordenamientos territoriales es fundamental la existencia de estrategias y acciones, en este caso que vayan direccionadas a Joyocoto, que de acuerdo con Benabent y Vivanco (2019) los propietarios de las tierras son actores directos y por lo cual deben establecer metodologías y procesos que garanticen una efectiva participación en la toma de decisiones, ya que se encuentra en una zona urbana, sin embargo, mantiene características agrícolas y la mayor parte de la población se autodetermina indígena, frente al Plan Desarrollo de Ordenamiento Territorial (PDOT) y, el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), Pauta (2019), sustenta que el PDOT, sea quien determina la base en las líneas establecidas en el PUGS para que construya el modelo de desarrollo deseado siempre teniendo en cuenta que habrá que realizar los ajustes que se requieran como es característica de la planificación, por lo que Fontes (2018) plantea que se deben realizar estudios para potenciar los planes parciales a escala local en relación con la planificación territorial.

Carreño y Alfonso (2018) sostienen que la planificación de los servicios que debe garantizar la administración pública en un territorio debe estar subordinada al desarrollo social y el nivel de convivencia. Además, la planificación parcial debe estar en línea con los objetivos y lineamientos de la planificación territorial cantonal para lograr un diseño urbanístico y arquitectónico adecuado y el reordenamiento del territorio, según García (2016).

Según Hall y Hubbard (1998), la institución empresarial busca el desarrollo urbano para acompañar la globalización y lograr un mayor poder político y económico. La administración central y los GAD's tienen competencia en la organización territorial, y existen 1140 parroquias rurales, según el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. La Constitución de la República del Ecuador establece el principio de participación ciudadana en la toma de

decisiones, en la planificación y gestión del ordenamiento territorial, y busca fortalecer los mecanismos para la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social.

La ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión del suelo (2016) define al ordenamiento territorial como el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio para poder aplicar y concretar políticas estatales democráticas y participativas orientadas a alcanzar los objetivos de desarrollo. Además, la estrategia territorial nacional contenida en el Plan de Nacional de Desarrollo 2017-2021 tiene como propósito fortalecer la capacidad de los territorios, estructurar las intervenciones de acuerdo a los objetivos nacionales y definir lineamientos específicos para la acción pública descentralizada, lo que se traduce en una coordinación armoniosa de la planificación nacional y regional a través de una gobernanza multinivel. y la implementación de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas eficaces, inclusivos y sostenibles.

Todo plan de desarrollo y ordenamiento territorial se fundamenta en el contenido y competencias, que se orienten a un diagnóstico territorial, elaboración de una propuesta y la definición de un modelo de gestión, los mismos que se encuentran tipificados en el artículo 9, 11 y 14 de los Lineamientos Y Directrices Para La Actualización Y Reporte De Información De Los Planes De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial De Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes van orientados al ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, por otra parte, la Guía metodológica para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Senplades, 2015), es considerado como un instrumento metodológico para la elaboración de planes, en este caso del ordenamiento territorial.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda en el periodo 2014-2019, ha registrado el crecimiento natural de Joyocoto y la presencia de lotizaciones por el interés especulativo en el espacio físico y poblacional. La ordenanza N° 006 CM-GADCG-2021 prohíbe las edificaciones de altura de Media y Alta Densidad en el Polígono de Intervención 3 (PIT-3) en el mismo que se encuentran Joyocoto y varios sectores más, y establece el tipo de uso del suelo y tratamiento urbano considerando que la topografía de estas zonas no es apta para la urbanización, y que, en general, Guaranda no cumple con las normativas del ordenamiento territorial.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial tienen metas para el año 2015-2025 para promover actividades intensivas que fomenten el manejo y conservación del suelo y agua en Guaranda, una zona agroproductiva. Sin embargo, la expansión urbana ha llevado a una reducción de la zona agrícola y fraccionamiento de huertos familiares debido a la falta de planificación de ordenamiento territorial por parte del GAD de Guaranda (Mullo, 2018).

La realidad en Joyocoto-Guaranda, es evidente frente al desarrollo agrícola que se ha visto afectado por el desarrollo urbanístico, pero más allá de esta realidad, se ve limitada por la ineficacia de las herramientas y modelos de gestión aplicada por los administradores públicos o entes rectores, por lo que en el presente trabajo investigativo se busca contrarrestar dicha situación mediante la identificación y caracterización de la gestión y factores para lograr un reordenamiento territorial, mediante el establecimiento de una herramienta de gestión.

El objetivo general del estudio es proponer una herramienta de gestión para el reordenamiento territorial de Joyocoto. Para alcanzar este objetivo general, se plantean tres objetivos específicos: el primero busca identificar los factores que influyen en el reordenamiento territorial de Joyocoto, el segundo busca caracterizar el proceso de gestión necesario para llevar a cabo un reordenamiento territorial, y el tercero busca establecer una herramienta de gestión para el reordenamiento territorial de Joyocoto. Con estos objetivos, se busca lograr un entendimiento completo del proceso de reordenamiento territorial en Joyocoto y establecer una herramienta práctica y efectiva para su implementación.

METODOLOGÍA

La presente investigación se enfoca en un estudio explicativo, desde las ópticas cualitativas y cuantitativas, con directrices de investigación descriptiva, mediante el cual nos permite desglosar la realidad del reordenamiento territorial de Joyocoto-Guaranda, ya que el presente método de investigación permite entender y analizar de manera estructurada y sistematizada la efectividad de las herramientas de gestión que se pretenden estudiar.

El enfoque cualitativo se aplica para conocer las valoraciones del proceso de herramientas de gestión del reordenamiento territorial de Joyocoto, en este orden de ideas, el enfoque cuantitativo fue un método clave para comprender la relación entre la realidad del macro, meso y micro de la investigación en la óptica territorial.

La población lo constituyen 183.641 habitantes de Bolívar de acuerdo con el INEC (2010), dentro de lo que corresponde a Joyocoto representa a 856 personas, para lo cual se determinó el periodo de análisis del 2013 al 2022 en virtud de que desde el año 2012 esta zona fue integrada al área urbana, existiendo 23 fraccionamientos y como resultado 103 nuevos lotes. Los instrumentos utilizados para la recolección de información se fundamentan en los archivos que reposan en la municipalidad de Guaranda con base en un estudio topográfico sobre la delimitación del territorio, el Plan de Regulación y Ordenamiento Territorial Urbano (PROTU), plano de barrios y sectores de Guaranda, la Unidad de Ordenamiento Territorial de la Dirección de Planificación, información de catastros para determinar el número de viviendas, además de la verificación *in situ* de las viviendas. El análisis de la información se realizó mediante un software estadístico en donde se ingresó y tabuló la información obtenida, el análisis e interpretación de los datos se realizó en dos niveles de análisis, el primero se centró en resultados descriptivos de las dimensiones evaluadas estableciendo frecuencias y porcentajes, en segundo lugar, se aplicó el análisis de correlación de las dimensiones evaluadas.

Factores que inciden en el reordenamiento territorial.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ordenar el territorio se conceptualiza como un proceso que enmarca el desarrollo humano a través de la potencialización del capital humano y social orientados a la construcción de una nueva organización territorial (Glave, 2012). En 1983 la Comisión Brundtland sobre Desarrollo Sostenible señala que, “La planificación y el ordenamiento territorial pueden aportar de manera significativa a la operacionalización del desarrollo sostenible”, frente a esta premisa el proceso de ordenamiento territorial es un elemento para apuntalar el desarrollo de las localidades en la consecución de metas y objetivos.

El desarrollo urbanístico incorpora variables ambientales y sostenibles en los territorios, al incluir el tema medioambiental a la gestión territorial esta transporta al concepto de desarrollo sostenible para la implementación de políticas urbanas (Lazo, 2015). Dentro de los factores que inciden en el reordenamiento territorial de Joyocoto es considerada la población, instituciones públicas-privadas, medio ambiente y la economía local.

La población como tal es el grupo de personas que conforman la zona de estudio que en su mayoría se autoidentifican como indígenas en un aproximado del 95%, los cuales mantienen

su forma de organización comunitaria a través de la Junta Regional de Agua y de la directiva de la comunidad, a destacar que son considerados como parte del área urbana y, sin embargo, no se deslindan de sus costumbres y modos de convivencia rural.

El factor institucional público-privado tienen un rol esencial dentro del proceso del reordenamiento, ya que mientras mayor intervención haya sobre nociones de políticas públicas en las zonas a través de proyectos, mayor alcance logran en la incidencia frente a la toma de decisiones, siendo fundamental para el desarrollo local.

Lo medioambiental se liga directamente con la línea poblacional ya que al existir la Junta Regional del Agua hace que entorno al manejo y aprovechamiento del recurso hídrico giren un sinnúmero de decisiones e incluso se mida el nivel de participación de los ciudadanos, ya que esto depende de si obtienen el líquido vital autorizado desde la Junta Regional de Joyocoto para tener parte en la toma de decisiones.

El factor económico forma parte en la incidencia para tratar el reordenamiento territorial de Joyocoto, ya que el nivel de vida de sus pobladores se mide por el poder adquisitivo y de tenencia de tierras de cada uno de los propietarios de los lotes de las zonas, el cual varía dependiendo de la necesidad individual y de la proyección en la dotación de los servicios básicos, la perspectiva de la posesión de tierra cambia cuando el uso de suelo se orienta a las prácticas en las zonas de producción agrícola para convertirlo en residencial por el rédito económico que genera.

Con la información recolectada en fuentes citadas en líneas anteriores hemos procedido realizar el análisis desde la ubicación geográfica a nivel nacional hasta asentarnos en el lugar de estudio dentro del cantón y finalmente dentro del área urbana de la ciudad de Guaranda.

RESULTADOS

El crecimiento urbano de Guaranda ha afectado directamente la producción y zonas de abastecimiento en la agricultura, generando la necesidad de implementar herramientas técnicas que permitan gestionar el uso y ocupación del suelo. La investigación se centra en el reordenamiento territorial de Joyocoto, donde se busca establecer los componentes y factores clave para garantizar un uso eficiente del suelo que permita mantener la producción agrícola y satisfacer las necesidades residenciales de la población.

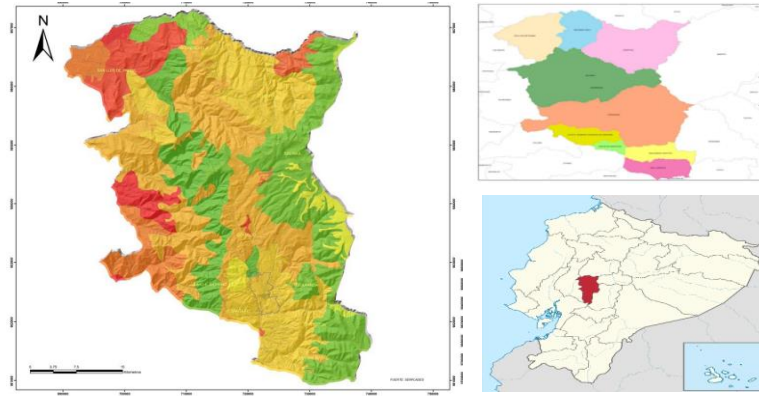


Figura 1. Mapa geográfico cantón Guaranda

Fuente: PDOT 2014-2025, (2022).

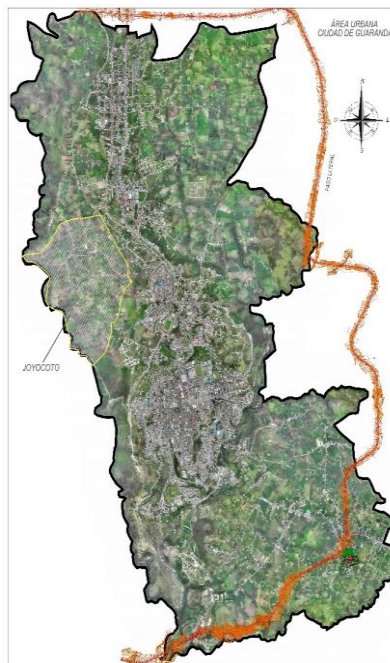


Figura 2. Área Urbana ciudad de Guaranda

Fuente: Dirección de Planificación GADCG (2023).

“La ciudad de las siete colinas”, así se lo conoce a Guaranda quien se ubica en el centro de la región interandina del Ecuador, en los externos de la cordillera occidental de los Andes, dentro de la hoya del río Chimbo, entre los ríos Culebrillas y Salinas, a una altitud de 2668 msnm y con un clima andino de 16 °C, dentro de esta descripción geográfica y grafica se puede observar un mapa de cobertura, base y político de la provincia Bolívar y el cantón Guaranda que a partir de 1960 se encuentra en un constante desarrollo territorial de manera

longitudinal que por su topografía ha llegado a establecerse la última delimitación urbana de la ciudad en el año 2012 incluyendo a Joyocoto y varias zonas agrícolas.

Año	Nro. de fraccionamientos	Nro. De lotes	Área de afectación para vías	Área total de terreno
2013	4	12	357.39 m ²	6474.95 m ²
2014	1	6	1038.40 m ²	22682.40 m ²
2015	1	7	772.00 m ²	9712.32 m ²
2016	2	8	315.12 m ²	3961.40 m ²
2017	0	0	0	0
2018	1	2	18.60 m ²	2017.00 m ²
2019	5	18	632.06 m ²	16040.40 m ²
2020	0	0	0	0
2021	4	24	1567.89 m ²	10303.06 m ²
2022	3	25	1178.30 m ²	11729.83 m ²
TOTAL	21	102	5879.76 M ²	82921.36 M ²

Tabla 1. Fraccionamiento a lotes de Joyocoto (2013 hasta 2022)

Fuente: Sánchez (2023).

Dentro del año 2013 se reflejan cuatro fraccionamientos resultando doce lotes, en 2014 un fraccionamiento resultando seis lotes, 2015 un fraccionamiento resultando siete lotes, 2016 dos fraccionamientos resultando ocho lotes, en 2017 no existen fraccionamientos, 2018 un fraccionamiento resultando dos lotes, 2019 cinco fraccionamientos resultando dieciocho lotes, 2020 no existen fraccionamientos, 2021 cuatro fraccionamientos resultando veinticuatro lotes y 2022 3 fraccionamientos resultando veinticinco lotes, en la que se ha establecido también la afectación para áreas destinadas a vías, teniendo un total de 21 fraccionamientos 102 lotes desde el año 2013 hasta el año 2022.

Se ha construido una línea del tiempo (ver figura 3) para evidenciar la cantidad de fraccionamientos por año que se han realizado en Joyocoto entre el año 2013 hasta el año 2022.

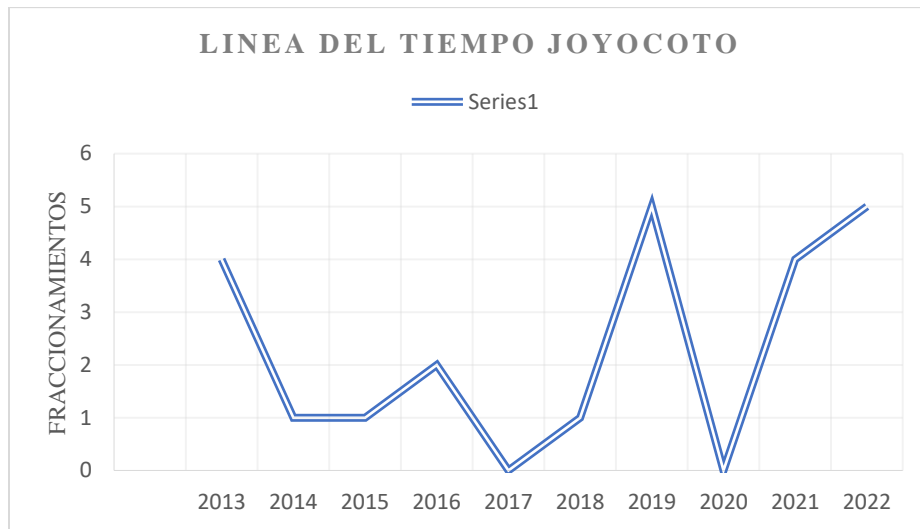


Figura 3. Fraccionamiento a lotes de Joyocoto (2013 hasta 2022)

Fuente: Sánchez (2023).

En esta línea del tiempo podemos observar el comportamiento que sufrió el área de estudio respecto a los fraccionamientos de los lotes existentes en donde observamos que en 2 años (2017 y 2020) hubo cero fraccionamientos mientras que, en los años 2019, 2021 y 2022 son los años que mayor número de lotes resultaron producto de varios fraccionamientos.

Dentro de la extensión de estudio que corresponde a 1'284697.5 metros cuadrados de la zona Joyocoto, se ha llevado una caracterización de los predios según su tamaño, en la que se han identificado predios menores a 200 m², de 201 a 300 m², de 301 a 400 m² y predios mayores a 400 m², algunos de los cuales han sufrido fraccionamientos para convertirse en huertos y lotes familiares, este proceso de fraccionamiento ha sido analizado desde el año 2013 hasta el 2022, por lo que, se ha realizado un análisis detallado de la distribución y características de los predios en el área que abarca las 128.47 hectáreas mediante la gráfica correspondiente, lo que permite tener una visión precisa de la situación actual y su potencial para el desarrollo del plan parcial, que consta como herramienta de gestión.

Este fraccionamiento ha permitido que se dé un desglose de las extensiones territoriales que en este caso un gran porcentaje se dedica a la agricultura sostenible, lo que evidentemente afecta de manera directa a la producción y dotación de productos para el desarrollo coherente de la ciudad, es necesario forjar herramientas técnicas que permitan gestionar los usos y ocupación de suelos mediante políticas públicas y en este caso con un plan parcial que

garantice una eficacia y eficiencia en la conservación de las zonas de producción agrícola, así como también garantizar la residencialidad.

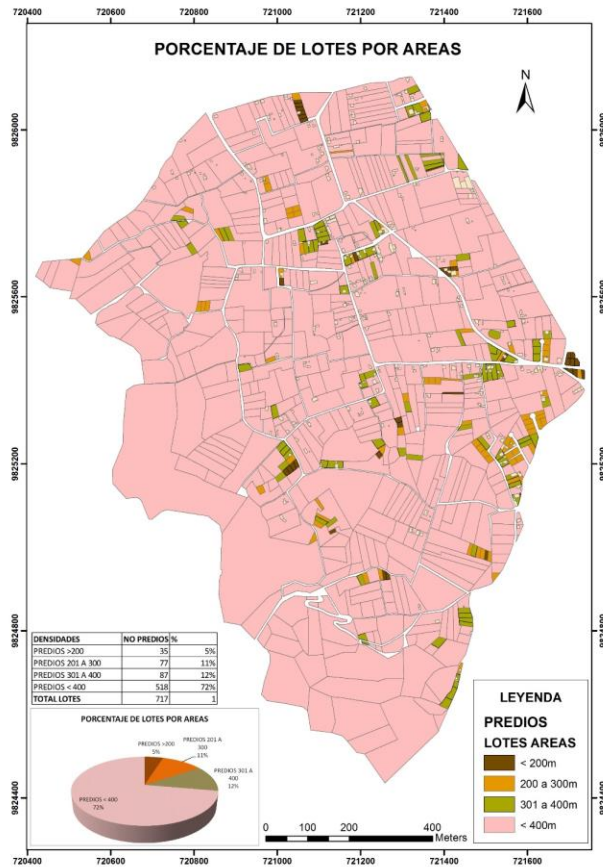


Figura 4. Porcentaje de lotes por área

Fuente: Archivos del Gad de Guaranda (2022).

En la figura 4 se realiza una representación de la cantidad de lotes por área en la zona de estudio Joyocoto dentro de la cual se han contabilizado un total de 717, dentro de los cuales el 5% corresponden a lotes menores a los 200 metros cuadrados, el 11% corresponden a lotes de entre los 201 hasta 300 metros cuadrados, el 12% corresponden a lotes de entre 301 hasta los 400 metros cuadrados y el 72% restante corresponden a lotes mayores a los 400 metros cuadrados que es la coloración con mayor presencia dentro del gráfico y se evidencia claramente como existen aún gran cantidad de lotes en grandes extensiones que sirven para la agricultura y ganadería.

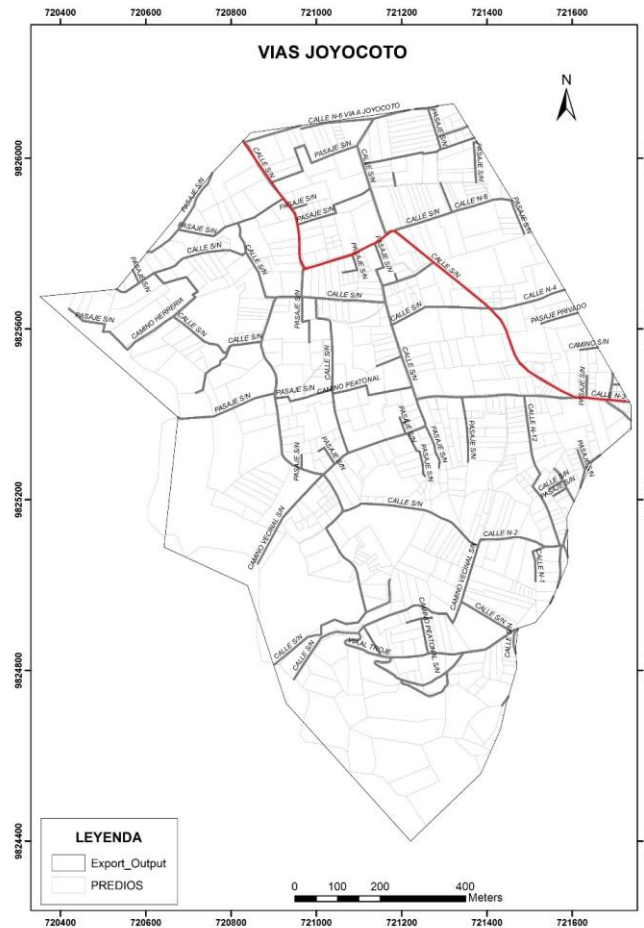


Figura 5. Vías principales Joyocoto

Fuente: Autor (Archivos del Gad de Guaranda, 2022).

En la figura 5 se ha realizado la representación vial de Joyocoto en la misma que podemos observar en primera instancia el trazado de calles que no responden a una planificación u ordenamiento y que más bien han sido establecidos acorde a las necesidades de los propietarios de los lotes. Se evidencia la presencia de una vía principal remarcada en color rojo que tiene un ancho de 10 metros y una longitud aproximada de 974 metros. Las demás vías tienen un ancho de 7.40 metros que han sido reguladas por la municipalidad. Pero también como podemos evidenciar se cuenta con pasajes en ciertos lugares que han sido aperturados con la finalidad de poder dar accesibilidad a varios lotes que no contaban con aquello, estos pasajes en su mayoría tienen un ancho que varía entre los 3 a 5 metros de ancho en parte aprobados por la municipalidad y otros por uso y costumbre de los pobladores y

propietarios. Aquí evidenciamos la falta de planificación e intervención municipal para el crecimiento del sector.

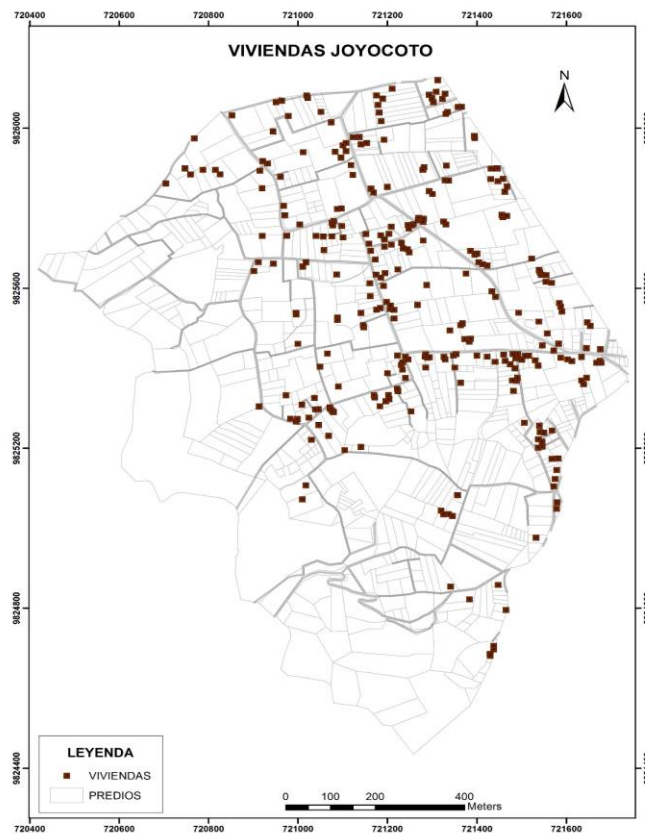


Figura 6. Lotes y viviendas en Joyocoto

Fuente: Archivos del Gad de Guaranda, (2022).

En la figura 6 identificamos las viviendas que existen en el sector de Joyocoto, mismas que llegan a un total de 214 y a través de lo cual podemos evidenciar que el tipo de asentamientos aún es disperso y la mayoría de las viviendas se encuentran asentadas al filo de las calles existiendo un porcentaje muy bajo de viviendas que están al interior de los lotes lo que nos lleva a concluir que no existieron haciendas en esta zona sino más bien fueron apareciendo construcciones conforme fueron realizando la ocupación y utilización de los terrenos, tal es el caso que en la actualidad aún se encuentran realizando escrituras de los lotes de terrenos a través de la ordenanza de bienes mostrencos para predios de las áreas urbanas emitida por el Concejo Municipal.

Modelo de gestión

Si bien es cierto que debido al incremento poblacional es evidente la expansión urbanística a zonas rurales, esto ha generado una pérdida en la zona agrícola que tiene mayor productividad

en este caso Joyocoto en la que residen 856 habitantes, un aproximado de 214 viviendas, que se encuentran dentro de 717 lotes, sin embargo, no se ha mantenido un equilibrio entre el desarrollo territorial y la provisión de los servicios básicos y garantías de los derechos.

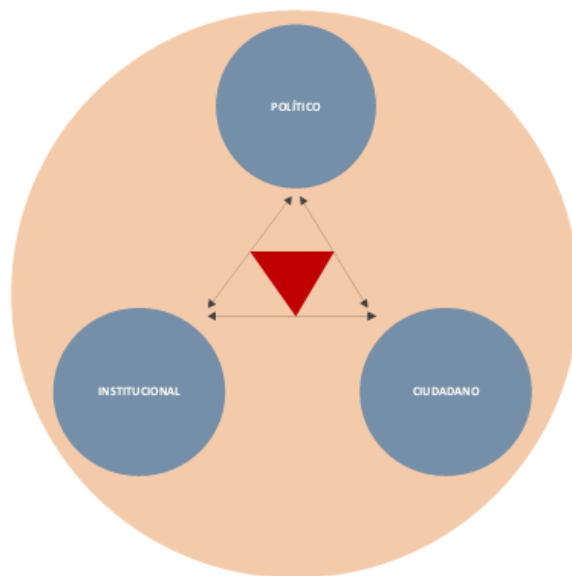


Figura 7. Ámbitos de intervención del modelo de gestión

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, (2015).

Para la participación del desarrollo territorial en Joyocoto es necesario la intervención del sistema político institucional mediante las subsecretarías regionales, prefectos, alcaldes, así como el consejo cantonal de planificación, juntas parroquiales entre las más destacadas, mientras que en el sector ciudadano las organizaciones sociales, consejos consultivos, organizaciones territoriales urbanas y rurales, son quienes deben trabajar de manera articulada para el desarrollo social, por ello es importante conocer cuáles son las actividades a las que se dedican los pobladores de esta zona.

De acuerdo con las estadísticas presentadas por el INEC (2010), el bolivarense trabaja por cuenta propia que esto representa al 48.0% y ¿de qué trabajan?, en conformidad con la misma entidad el 38.8% de los hombres y el 33.9% de las mujeres, trabajan de agricultores y trabajadores calificados, es decir, que una gran parte de la población depende de la estabilidad de la zona territorial agrícola.

El modelo de gestión del territorio de Joyocoto que se pretende proponer se enfoca en el planteamiento de una herramienta de gestión, es decir, un plan parcial que coordine proyectos en Joyocoto a corto plazo que tengan miras a una extensión de mediano y largo plazo con la

implementación de propuestas territoriales estratégicas y la participación de actores, redes y alianzas, y este modelo que se formule será en base al factor poblacional, institucional público-privado, medioambiental y económico.

El denominado COOTAD o en si el Código Orgánico de Organización Territorial y Desarrollo, a partir de su articulado 37 determina que la atribución de las autoridades de los gobiernos seccionales, es definir el modelo de gestión que permitirá organizar el desarrollo y ordenamiento territorial, siempre y cuando no se encuentre considerado como un sector estratégico, en ese caso dicha función corresponde al gobierno central, en este orden de ideas, que de acuerdo con el artículo 116 ibidem, la gestión es considerada como “la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos”.

El desarrollo de un ordenamiento territorial, que en este caso es Joyocoto se encuentra fundamentada en la Constitución de la República del Ecuador a partir de los articulados 238, 242, 260, 261, 262, 263, 264, 267 238, 242, 260, 261, 262, 263, 264 y 267, los cuales detallan sobre la organización territorial, además de ello el COOTAD dirime sobre las competencias y funciones (art. 54, 146, 164), planificación participativa (art. 294, 295, 296, 297, 298, 299), participación ciudadana (art. 302, 303 a 312) y equidad de género (art. 599), además de la Ley Orgánica Del Consejo De Participación Ciudadana Y Control Social, quienes determinan cuestiones al momento de rendir cuentas (art. 8 al 12) y entre otras normativas.

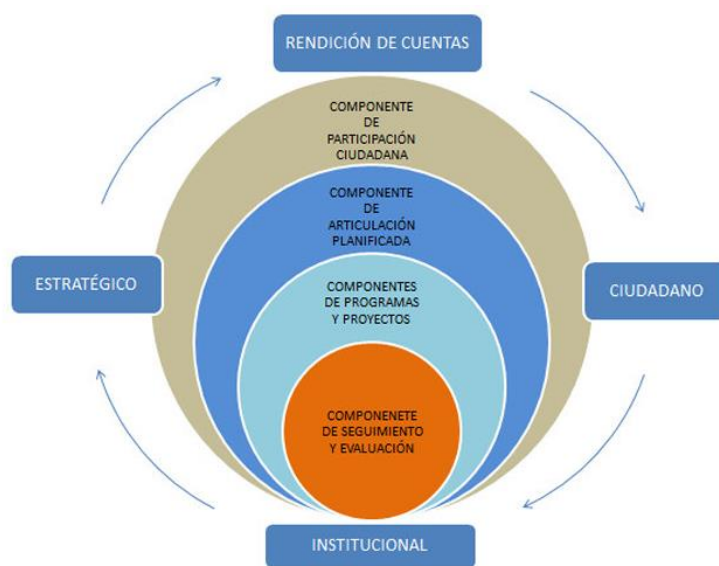


Figura 8. Modelo de gestión

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, (2015).

En la figura 8 podemos observar al sector estratégico que debe cumplir con los procesos de articulación territorial su implementación y evaluación participativa de la política pública para la gestión del desarrollo, quienes deben ir orientados a los factores anteriormente mencionados, por otra parte dentro del sector institucional encontramos instancias técnicas relacionadas con la programación, formulación e instrumentación de directrices y lineamientos técnico metodológicos para la planificación operativa, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de las metas y resultados planteados en el PDOT.

Dentro de la participación ciudadana es fundamental la intervención de una democracia participativa, para lograr un acercamiento entre el gobierno y la población para la toma de decisiones, para consecuentemente lograr una transparencia en el accionar ciudadano. Por otra parte, el control social hacia las autoridades es fundamental, que esto se logra mediante la rendición de cuentas sobre su gestión.

El proceso de participación engloba la existencia de una asamblea local, instancia y consejo local de participación, mientras que la planificación articulada se enfoca en lo estratégico y operativo con la participación del GAD Guaranda o el ente rector que es el respectivo alcalde las cuales deben estar articuladas tanto con PDOT y el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, entre lo cantonal, parroquial, regional, provincial y nacional.

Todo plan de desarrollo debe contar con programas y proyectos que permita la viabilidad de políticas públicas, que en este sentido debe atender a la satisfacción del cliente, es decir, proveer bienes y servicios eficientes y eficaces para Joyocoto y garantizar la zona agrícola, tras ello buscar el desarrollo de un sistema de información para realizar el seguimiento y monitoreo del programa, utilizando la semaforización que permite identificar el cumplimiento de la organización territorial mediante el color rojo, verde y amarillo.

Para el desarrollo sostenible de la realidad de Joyocoto es fundamental una articulación con la ejecución de una forma de gestión, es decir, el establecimiento de reuniones y mesas de trabajo, en la que se determinen estrategias, mecanismos y herramientas para atender al reordenamiento del territorio, para de esa forma garantizar la zona agrícola y la residencialidad del mismo.

Propuesta de herramienta de gestión para el reordenamiento territorial de Joyocoto

Dentro de la propuesta a presentar como herramienta de gestión, corresponde a un plan parcial de reordenamiento mismo que, para tener el carácter de normativa debe ser aprobado vía ordenanza. Un plan parcial es un instrumento de planeamiento y gestión del suelo a través del cual se caracteriza el tipo de reglamentación urbanística para una determinada área de la ciudad o a su vez áreas que se encuentran en proceso de expansión urbana.



Figura 9. *Plan Parcial*

La LOOTUGS en su artículo 32 establece que: “Los planes parciales tienen por objeto la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana.” A través de aquello debemos propender a garantizar la distribución equitativa de las cargas y beneficios que son propios del proceso de urbanización y de manera igualitaria sean beneficiarios del desarrollo urbano todos los participantes de este plan parcial.

En nuestro caso, Joyocoto es un sector del área urbana de la ciudad de Guaranda que se encuentra en proceso de desarrollo a través de la complementación de servicios e infraestructura, y forma parte del Polígono de Intervención tres (PIT-3) caracterizado como de Consolidación dentro del PUGS, por ello es fundamental el contenido del plan parcial de reordenamiento para poder orientar de mejor manera el fortalecimiento de esta zona, es así que considerando los factores que conlleva a un reordenamiento territorial este plan parcial debe contener las siguientes características mínimas, mismas que a continuación detallamos:

a) Delimitación y características del área de actuación del Plan: El plan parcial busca definir el área de actuación y establecer sus características, es decir, Bolívar, Guaranda, Joyocoto, en la que la principal actividad económica es la agricultura, y se debe incluir la identificación de los límites geográficos y su descripción de las características del área, como su topografía, hidrología, uso del suelo y características socioeconómicas de la población.

b) Valor del suelo en función del uso actual: Es necesario determinar el valor del suelo en función del uso actual, sin tener en cuenta la expectativa producida por el plan parcial, este cálculo debe estar de acuerdo con la normativa nacional y local vigente, y sus generalidades se presentan dentro del modelo de gestión que conlleva para Joyocoto.

c) Estructura o condiciones físicas, de riesgos y ambientales: El plan parcial considera las condiciones acotando el área de intervención y su entorno inmediato, lo que incluye evaluar los riesgos naturales y antrópicos, el impacto ambiental y la capacidad de carga del ecosistema, resaltando que es un sector indígena en su gran mayoría, que gran parte de ellos hace un uso adecuado del principio del *Sumak Kawsay*, el cual tiene una relación directa e indirecta con la presente premisa.

d) Situación del estado físico de los terrenos: El plan parcial debe analizar la situación del estado físico de los terrenos, incluyendo sus características, usos y estructura de la propiedad, que esto se ve reflejado en los resultados, ilustraciones y gráficos, en la que se establecen los fraccionamientos, sectores agrícolas, las dimensiones territoriales, zonas productivas, expansión urbanista, fundamentación legal y entre otros, lo que permiten evidenciar la realidad del ordenamiento territorial de Joyocoto. Teniendo un rol fundamental la estructura predial, ya que el plan identifica el área y su capacidad para absorber las nuevas intervenciones de las políticas públicas.

e) Análisis de ocupación real edificatoria: El plan debe analizar la ocupación real edificatoria, la densidad poblacional, la situación socioeconómica y habitacional de la población, esto se determina mediante la información detalla por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

f) Identificación de beneficiarios generales y específicos: El plan debe identificar los beneficiarios generales y específicos del mismo, considerando las condiciones legales, de riesgos y normativas que puedan afectarlos, es importante identificar los beneficiarios ante posibles afectaciones en las viviendas existentes. Los 856 habitantes de 214 viviendas y 717

lotes son participes activos del reordenamiento territorial de Joyocoto, para quienes se busca garantizar la residencialidad y la participación directa en los sectores agrícolas.

g) Delimitación de suelos públicos y suelos vacantes: El plan debe delimitar los suelos públicos y suelos vacantes en el área de intervención y prever equipamientos en función de las densidades proyectadas, el cual se ha detallado mediante los archivos del Gad de Guaranda.

h) Joyocoto busca que la estructura de sistemas públicos de movilidad, espacios públicos, áreas verdes, servicios y equipamientos, se logren y garanticen mediante la aplicación correspondiente por parte de la municipalidad en la implementación de una plan estratégico y operativo del reordenamiento del territorio.

i) Análisis de los flujos de movilidad: la ejecución de vías públicas ha permitido fraccionamiento de los lotes del sector de Joyocoto afectando directamente al movimiento económico, ya que estas fueron realizadas en predios familiares para dar paso al sistema de transporte público y privado, siendo necesario establecer un desarrollo paralelo entre el transporte, movilidad y el nexo con la agricultura.

j) Existencia de redes principales de servicios públicos: la demanda actual de Joyocoto es evidente, ya que, a pesar de ser considerado como un sector urbano, mantiene tendencias del sector rural y un claro ejemplo es la Junta Regional de Agua y la directiva de la comunidad Joyocoto.

k) Revisión de las determinantes de superior jerarquía: en este sentido es fundamental la participación del ente rector en materia de ordenamiento territorial como es el GAD del cantón Guaranda a través de la Dirección de Planificación Territorial quienes directamente van a intervenir para el desarrollo eficaz del reordenamiento territorial.

l) Condiciones de amenazas y riesgo: el plan debe contar con medidas preventivas y de mitigación, esto mediante el seguimiento y monitoreo determinadas anteriormente.

Dentro de la presente propuesta de herramienta de gestión, incluye una cuantificación de los beneficiarios y las acciones que se llevarán a cabo en el marco del mismo. Este diagnóstico territorial se basa en estudios previos realizados en la zona por parte del GAD del cantón Guaranda, en la que se determinó los fraccionamientos de la carga del suelo, identificación de afectaciones en viviendas o infraestructuras, entre otros, que permiten analizar la capacidad edificatoria o inhibición de Joyocoto.

Es importante destacar que el diagnóstico fue un paso fundamental para proponer la elaboración del plan parcial, ya que permitió obtener información precisa y actualizada sobre la situación actual del área de intervención, lo que a su vez es esencial para la toma de decisiones y la elaboración de estrategias.

DISCUSIÓN

Las herramientas de planificación que existen en la actualidad y que se han venido implementando a raíz de la Constitución del 2008 como son los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Regulación Urbana, los Planes de uso y Gestión del suelo se convierten en factores claves para pensar en los nuevos modelos de ciudad que queremos alcanzar. Guaranda al momento cuenta con estas tres herramientas que son el eje a través del cual se desarrollan las diferentes acciones principalmente desde el GAD Cantonal con las que se pretende alcanzar un mejor nivel de desarrollo. Para Benabent y Vivanco (2019) los procedimientos y plazos a través de los cuales se han aprobado los planes de desarrollo de acuerdo a la LOOTUGS van a variar con el pasar del tiempo, esto debido a que al hablar de la planificación urbana el trabajo que se debe realizar tiende a ser más detallado por la utilización de cartografía catastral y adicionalmente también porque el decidir sobre lo que suceda en terrenos privados bajo normativas de interés colectivo debe ser discutido y analizado con los actores directos que en este caso son los propietarios de las tierras por lo que se deben establecer metodologías y procesos que garanticen una efectiva participación en donde tengan asidero también las defensas ciudadanas ya que no se enfrasca solamente en la elaboración de un documento con participación en la toma de decisiones públicas sino que además va a primar la defensa del interés particular frente a la implementación de un trabajo de planificación técnica con miras a determinar un uso específico del suelo en un determinado territorio.

Así mismo para poder tener resultados efectivos en los procesos de ordenamiento territorial es necesario que se establezcan estrategias y acciones que se enfoquen en el modelo de desarrollo deseado y que se han plasmado a través de los diferentes planes desde los parroquiales hasta empatar con lo provincial y nacional.

La zona de Joyocoto estando dentro del área urbana de la ciudad de Guaranda aún mantiene la característica agrícola, inclusive la mayor parte de la población se autodenomina indígena,

la frontera agrícola que hasta el año 2000 era bien marcada entre la zona de Joyocoto y el consolidado urbano hoy ha ido cediendo y más aún cuando dentro de las ordenanzas, en especial la del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) aprobada en el año 2021, se han establecido superficies que permiten la partición de los terrenos con áreas que van desde los doscientos metros cuadrados en adelante. Para Pauta (2019) se vuelve conflictivo encontrar un punto de equilibrio entre lo establecido en el PDOT y el PUGS por las temáticas que cada uno de ellos abarcan y para ello es imprescindible que se establezca una sinergia entre estas dos herramientas y que sea el PDOT quien se base en las líneas establecidas en el PUGS para que construya el modelo de desarrollo deseado siempre teniendo en cuenta que habrá que realizar los ajustes que se requieran como es característica de la planificación.

En 1996, la parroquia Guanujo fue incorporada al área urbana de la ciudad, lo que evidenció la falta de planificación para un crecimiento ordenado de la ciudad. La apertura de vías de manera espontánea ha sido una práctica común que no tiene en cuenta los principios de movilidad y conectividad necesarios para una ciudad. La planificación previa de urbanizaciones dotadas de servicios básicos mejora las condiciones de vida y las oportunidades económicas de los ciudadanos. Es necesario reforzar la planificación en todos los niveles, teniendo en cuenta el desarrollo social, la convivencia, la protección ambiental y la sostenibilidad del entorno. En Joyocoto se necesita revisar los actuales usos del suelo para preservar la frontera agrícola y establecer lineamientos que permitan alternar la actividad residencial con la producción agrícola para abastecer a la ciudad (Carreño y Alfonso, 2018; Fontes, 2018).

Pensando en aquello y con la finalidad de garantizar la producción de la zona y el abastecimiento de productos para la ciudad, se pretende establecer un plan parcial para el reordenamiento territorial de Joyocoto el mismo que servirá como herramienta para un crecimiento sostenido con miras a mantener la característica principal del sector. De acuerdo a lo manifestado por García (2016), la planificación parcial deberá estar en relación a los lineamientos y objetivos de la planificación territorial cantonal, pero por tratarse de una zona específica, esta deberá aterrizar en el diseño urbanístico y arquitectónico hasta llegar a la definición predial y para ello se deberán utilizar herramientas que permitan lograr el reordenamiento deseado. De esta manera, los planes parciales se convierten en instrumentos que demuestran efectividad cuando se proyectan trabajos de reconfiguración urbanística

cuando son promovidos desde las administraciones públicas municipales quienes buscan de esta manera mejorar las condiciones de vida de sectores que se han venido desarrollando de manera aislada a la planificación territorial y para ello se alinean a los objetivos de los POT y demás herramientas paralelas, no así cuando estas intervenciones son promovidas desde el sector empresarial privado ya que ahí responden no a un criterio de beneficio colectivo sino solo desde la óptica de la empresa que quiere conseguir una retribución económica por el desarrollo inmobiliario que pudiera proyectarse.

CONCLUSIONES

El desarrollo eficaz de la administración pública permite una política que abarca al desarrollo territorial en todos sus niveles, sin embargo, dentro del presente artículo de investigación se logra determinar las causas que inciden en el reordenamiento territorial de Joyocoto, siendo evidente el desarrollo urbanístico como razón principal en la progresividad de Guaranda y generando acciones de omisión frente a la realidad en el sector rural en la perspectiva de la zona agrícola, cabe resaltar que dicho sector representa a una gran parte en el desarrollo progresivo de la economía mediante la agricultura, de acuerdo con datos del INEC.

Dentro del proceso de gestión para la elaboración de un reordenamiento territorial, mediante la guía de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-, se logra establecer los componentes de una estructura que permite la elaboración de un plan parcial para el reordenamiento territorial de Joyocoto, a través de la producción de un diagnóstico territorial, consiguientemente la elaboración de una propuesta en base a la realidad y, por otra parte, determinar directamente que modelo de gestión va a ser aplicable, el cual va en concordancia con la máxima normativa jurídica, es decir, la Constitución de la Republica del Ecuador.

Mediante el desarrollo de una planificación parcial determinada en la presente investigación, ha permitido normalizar y proponer una herramienta de gestión que cumpla y ejecute el reordenamiento territorial de Joyocoto, ya que esta se direcciona con la realidad del territorio, estableciendo lineamientos y objetivos que se han convertido en instrumentos de cumplimiento por parte de la administración pública del Estado o municipal, el cual va de la mano con la planificación territorial.

La metodología ha permitido establecer el desarrollo frente al fraccionamiento que suscita en el ordenamiento territorial de Joyocoto, por lo cual se evidencia la realidad del sector agrícola a causa del desarrollo urbanístico, esta realidad se fundamenta en base a los archivos documentales del Gobierno Autónomo Descentralizado de Guaranda, lo cual permite desarrollar una propuesta de herramienta de gestión para el reordenamiento territorial de Joyocoto.

El desarrollo territorial de Joyocoto ha permitido identificar que forman parte de la planificación y ordenamiento territorial de la ciudad, ya que esta se articula en los sentidos de lo político e institucional y específicamente en el ámbito de la intervención de un modelo de gestión una vez que se ha logrado diseminar la estructura que correspondía al territorio de estudio en base a los actores y su participación en el desarrollo agrícola, esto en función de la herramienta de gestión como lo es el plan parcial y los componentes del reordenamiento territorial de Joyocoto que se desarrolló dentro de la presente investigación,

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benabent**, Fernández de Córdoba M, & Vivanco Cruz, L. R. (2019). La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador. *Revista De La Facultad De Arquitectura Y Urbanismo De La Universidad De Cuenca*, 133–144. <https://doi.org/10.18537/est.v008.n015.a11>
- Castro Pilco**, J. A. (2013). *UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR FACULTAD DE INGENIERÍA EN GEOLOGÍA*. 1–126. <https://core.ac.uk/download/pdf/71901755.pdf>
- Carreño-Campo**, C., y Alfonso, W. H. (2018). Relación entre los procesos de urbanización, el comercio internacional y su incidencia en la sostenibilidad urbana. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 1–10.
- Escobar P**, Gallego M, Zapata V (2015). Un modelo de gestión territorial: El caso de Urabá 2012-2015, https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7373/Paula_EscobarGutierrez_La_ura_GallegoMoscoso_Natalia_ZapataVasquez_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-**. (2010). *FASCÍCULO PROVINCIAL BOLÍVAR*. Inec. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manualateral/Resultados-provinciales/bolivar.pdf>

García, Rey, C., Oyola Naranjo, N., & Sarmiento Caro, M. (2016). *Incorporación de áreas de expansión a suelos urbanos frente a los planes parciales.* <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/hipotesis/article/view/162>

Gobierno de la República del Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Toda%20Una%20Vida%202017%20-%202021.pdf>

Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda, y Chimbolema Chimbolema, L. (2021). *PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL CANTÓN GUARANDA.* https://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/download/ordenanzas/ordenanzas_2021/04-abril_2021/ORDENANZA-USO-DEL-SUELO.pdf

Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guaranda, y Chimbolema Chimbolema, L. (2021). *PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2019-2025.* <https://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/download/PDOT-Canton-Guaranda-preliminar.pdf>

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal De Cuenca (2021). Memoria técnica de actualización de desarrollo y ordenamiento territorial. Modelo de gestión. chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/planificacion/1_3_Modelo%20de%20Gesti%C3%B3n%20PDOT_07_01_22.pdf

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón Paute (2015). Plan De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial, Propuesta y modelo de Gestion. https://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/0160000510001_PRO PUESTA%20Y%20MODELO%20DE%20GESTION%20PDyOT%20PAUTE_14-03-2015_20-34-58.pdf

Kostas Mouratidis, Urban planning and quality of life: A review of pathways linking the built environment to subjective well-being, [Planificación urbana y calidad de vida: en revisión de vías que vinculan el entorno construido con el bienestar subjetivo] *Cities*, Volumen 115, 2021, 103229, ISSN 0264-2751, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103229>

- Lazo** María Verónica (2015) El Ordenamiento Territorial, un Instrumento de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Lazo-Lazo.pdf>
- Leyva** Fontes, C., Marichal González, A., & Álvarez Leyva, I. (2018). Procedimiento metodológico para la gestión del ordenamiento urbano-ambiental a escala local. Retos De La Dirección, 12(1). Recuperado a partir de <https://revistas.reduc.edu.cu/index.php/retos/article/view/2202>
- Pauta** Calle, V. F. (2019). ¿Son técnicamente viables los planes de uso y gestión de suelo previstos por la ley ecuatoriana de ordenamiento territorial? Eídos. doi: <https://doi.org/10.29019/eidos.v13i1.543>.
- Ramírez**, C., Andrade, J., Borja, A., Calero, E., Núñez, S., Pilatasig, R., & Vásquez, J. (2018). PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE RIESGOS COMO EJE TRANSVERSAL DENTRO LA PLANIFICACIÓN LOCAL. CASO: CIUDAD DE GUARANDA. Revista De Investigación Talentos, 5(2), 79-87. <https://doi.org/10.33789/talentos.5.87>
- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito- MDMQ.** (2021) Plan parcial de renovación urbana, Solanda, <https://metrodequito.gob.ec/wp-content/uploads/2021/01/TDR-PLAN-PARCIAL-RENOVACION-URBANA-SOLANDA.pdf>
- Quiroga** Gómez, Zoila Madiú, de Dios Martínez, Ana, & Pérez Rangel, Mercedes. (2019). Enfoque poblacional en los planes de ordenamiento territorial. Retos de la Dirección, 13(1), 69- 85. Recuperado en 17 de noviembre de 2021, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S230691552019000100069&lng=es&tlng=pt.
- Sipan**, S. (2022). *Portafolio de Seminario de Urbanismo*. ISSUU. https://issuu.com/santiagosipan/docs/portafolio_seminario_de_urbanismo_sipan
- Yayuan** Lei, Johannes Flacke, Nina Schwarz, Does Urban planning affect urban growth [¿La planificación urbana afecta el crecimiento urbano?]. Use the "Insert Citation" button to add citations to this document.