

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**GESTIÓN URBANA MUNICIPAL EN LOS PROCESOS DE CONURBACIÓN
EN CIUDADES INTERMEDIAS Y PEQUEÑAS: GESTIÓN EN EL PROCESO
DE CONURBACIÓN CUENCA-AZOGUES (2006-2011)**

GONZALO HUMBERTO COBOS MERCHÁN

FEBRERO, 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**GESTIÓN URBANA MUNICIPAL EN LOS PROCESOS DE CONURBACIÓN
EN CIUDADES INTERMEDIAS Y PEQUEÑAS: GESTIÓN EN EL PROCESO
DE CONURBACIÓN CUENCA-AZOGUES (2006-2011)**

GONZALO HUMBERTO COBOS MERCHÁN

ASESOR: MARCO CÓRDOVA

LECTOR: RAMIRO ROJAS

LECTORA: NURY BERMÚDEZ

FEBRERO, 2014

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a la memoria de mi padre, quien fue mi mentor y sincero amigo, a mi madre que a sus ochenta años sigue endulzando mi existencia con su cariño, propios de una mujer que sabe que la maternidad es un don divino, a mi esposa que es el amor y la compañera de mi vida y a mis hijos mis más sinceros amigos.

AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento a todos quienes contribuyeron a que lleve a feliz término este trabajo investigativo. De manera especial a los profesores de FLACSO del programa Estudios de la Ciudad, de entre ellos a Marco Córdova y Ramiro Rojas, que guiaron mi aprendizaje y con generosidad pusieron en mis manos sus conocimientos.

A mi familia, a mi esposa, que me animo y acompaño a vivir esta hermosa experiencia en Quito, a mis compañeras/os de la maestría que me dieron su valioso tiempo. A mis hijos Darío y Marienela, Gonzalo, Juan Carlos y Carlita, que siempre estuvieron a mi lado y me ofrecieron su apoyo.

Mis agradecimientos especiales a FLACSO Ecuador, que me concedió una beca de estudios para que realice esta maestría en FLACSO Quito- Ecuador.

INDICE

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	11
INTRODUCCIÓN	12
Título del proyecto de investigación	12
Presentación del problema de estudio	12
<i>Relación de producción campo ciudad.....</i>	<i>12</i>
<i>Corredores de tensión.....</i>	<i>13</i>
Incidencia de la gestión municipal en el proceso de conurbación Cuenca-	
Azogues	14
<i>Pregunta de investigación.....</i>	<i>14</i>
<i>Literatura sobre gestión pública local.....</i>	<i>14</i>
<i>Literatura sobre procesos de planificación</i>	<i>16</i>
Hipótesis, objetivo general y objetivos específicos, marco teórico	17
<i>Hipótesis</i>	<i>17</i>
<i>Objetivo general.....</i>	<i>17</i>
<i>Objetivos específicos.....</i>	<i>17</i>
<i>Marco Teórico</i>	<i>17</i>
Metodología de investigación, desagregación de variables	18
<i>Metodología de investigación, técnicas a ser utilizadas.....</i>	<i>18</i>
<i>Desagregación de las variables.....</i>	<i>19</i>
CAPÍTULO I.....	21
GESTIÓN EN LOS PROCESOS DE CONURBACIÓN EN LAS CIUDADES	
INTERMEDIAS.....	21
Procesos de urbanización desde el período keynesiano hasta la globalización ..	21
El proceso de urbanización en las ciudades medias e intermedias.....	23
<i>Ciudades medias e intermedias latinoamericanas</i>	<i>23</i>
<i>El papel de las ciudades intermedias en el desarrollo territorial.....</i>	<i>24</i>
El abordaje de la conurbación en las ciudades intermedias	26
<i>Procesos de urbanización que se desarrollan siguiendo un eje vial</i>	<i>26</i>
<i>La ausencia de planificación en el área conurbada de las ciudades intermedias</i>	<i>27</i>
<i>Desigualdad entre ciudad y periferia en las ciudades intermedias conurbadas</i>	<i>28</i>

Relaciones de dependencia del área conurbada con las ciudades que la impulsan	30
.....	
<i>Cambio de uso del suelo de rural a urbano y sus relaciones de dependencia</i>	30
<i>Cómo revertir esta dependencia con carácter subordinado</i>	31
La gestión pública local en las conurbaciones, entre ciudades intermedias	33
<i>Los gobiernos locales de las ciudades intermedias y su capacidad de gestión</i>	33
<i>La descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales</i>	34
<i>De suelo rural a superficie construible, sin cambios en la gestión local de las ciudades intermedias</i>	35
<i>La capacidad de respuesta de los gobiernos locales y la participación ciudadana</i>	36
<i>La identidad ciudadana versus el marketing en las conurbaciones</i>	37
La gestión pública local y la inversión privada en el desarrollo desequilibrado del área conurbada	38
<i>La dispersión urbana y dependencia territorial</i>	38
<i>Tipo de gestión pública local en las áreas conurbadas</i>	40
CAPÍTULO II	43
ESTUDIO DE CASO: GESTIÓN EN EL PROCESO DE CONURBACIÓN	
CUENCA-AZOGUES	43
Referencias históricas de los sectores del área conurbada entre Cuenca y Azogues	43
<i>Antecedentes históricos</i>	43
<i>El Neolítico</i>	43
<i>Los Cañarís</i>	44
<i>Los Incas</i>	45
<i>La colonia</i>	46
<i>El Estado Ecuatoriano</i>	46
<i>A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI</i>	47
Proceso de conurbación en la tensión Cuenca Azogues	48
<i>Ubicación Geográfica del proceso de conurbación</i>	48
<i>El corredor de crecimiento entre las dos Ciudades</i>	50
<i>Dependencia administrativa compartida</i>	51
El área conurbada y sus cambios desde la década de los 80 del siglo XX	53
<i>En la década de los ochenta del siglo XX</i>	53
<i>En la década de los noventa del siglo XX</i>	55
<i>La primera década del siglo XXI</i>	57

Ejes, Variables e indicadores	62
<i>Los ejes analizados.....</i>	<i>62</i>
<i>Asignación de recursos al área conurbada y cambio de uso de suelo de rural a urbano</i>	<i>62</i>
<i>Planificación en la conurbación y usos no compatibles sobre un mismo espacio físico.</i>	<i>63</i>
<i>Nivel de participación ciudadana y Relación entre conurbación y ciudad.....</i>	<i>64</i>
CAPÍTULO III	65
DE LA GESTIÓN PARROQUIAL, CANTONAL Y PROVINCIAL A GESTIÓN REGIONAL EN EL AREA CONURBADA	65
Asignación de recursos en la gestión provincial y en la gestión cantonal	65
<i>Capacidad de inversión en el área conurbada, acorde a su relación administrativa</i>	<i>65</i>
<i>Indicadores y ejes estratégicos extraídos por cada administración.....</i>	<i>67</i>
<i>Las limitaciones de recursos económicos en el desarrollo del área conurbada</i>	<i>70</i>
La planificación en el área conurbada	71
<i>Los tipos de planificación de los cantones Cuenca y Azogues</i>	<i>71</i>
<i>Los planes de ordenamiento urbano.....</i>	<i>74</i>
<i>Desarrollo territorial comunitario</i>	<i>77</i>
<i>Consecuencias de los nuevos usos del suelo en el área conurbada</i>	<i>78</i>
<i>De vías con diseño rural a vías urbanas.....</i>	<i>81</i>
Niveles de participación Ciudadana en los GAD Parroquiales	83
<i>Participación de los habitantes, en la elaboración del presupuesto y en la ejecución de obras.....</i>	<i>83</i>
<i>Niveles de socialización del presupuesto y mecanismos para recolectar ideas</i>	<i>84</i>
<i>Porcentaje del presupuesto sometido a discusión de la Junta Parroquial y normativa legal.....</i>	<i>86</i>
<i>Ejes a considerarse para la formación de una mancomunidad y/o consorcio</i>	<i>88</i>
<i>Participación de los GAD Parroquiales en los Municipios y Consejo Provinciales.....</i>	<i>90</i>
CAPÍTULO IV.....	93
DEL DESARROLLO TERRITORIAL PARROQUIAL, CANTONAL Y PROVINCIAL AL DESARROLLO TERRITORIAL REGIONAL.....	93
Cambio de uso de suelo de rural a urbano en el área conurbada Cuenca-Azogues	93
<i>Características de estas áreas en la provincia del Azuay y del Cañar.....</i>	<i>93</i>
<i>De suelo rural a suelo urbanizable y por su ocupación residencial a suelo urbano</i>	<i>95</i>
Usos no compatibles sobre un mismo espacio físico conurbado	99
<i>Relación porcentual entre usos.....</i>	<i>99</i>

<i>Centros poblados con nuevas funciones.....</i>	106
Relación entre el área conurbada y las ciudades de Cuenca y Azogues.	109
<i>Departamento o departamentos encargados de planificar y proveer de servicios al área conurbada.....</i>	109
<i>De la gestión local a la gestión regional.....</i>	111
<i>Un problema complejo a ser solucionado</i>	115
CAPÍTULO V	118
CONSTATAACION Y ANALISIS EN EL CASO DE ESTUDIO: CONURBACIÓN CUENCA-AZOGUES	118
Dispersión, dependencia territorial y administraciones públicas diferentes....	118
<i>Dispersión territorial del área conurbada, con diferentes tipos de gestión pública local</i>	118
<i>La construcción de una planificación y gestión pública para el área conurbada</i>	119
<i>Consideración de su unidad histórico-geográfica para un común desarrollo territorial</i>	121
De la gestión pública local a una coherente gestión pública regional	123
<i>Incidencia de la atracción entre las dos ciudades en el cambio de uso de suelo</i>	123
<i>Recursos Invertidos en el área conurbada de acuerdo a la capacidad de cada municipio</i>	124
<i>Una única y coherente gestión pública para el área conurbada.....</i>	125
<i>Una gestión pública regional con asignación presupuestaria propia</i>	127
<i>Planificación y usos no compatibles sobre un mismo espacio físico.....</i>	129
<i>Una planificación regional para impulsar un desarrollo regional equilibrado</i>	132
<i>Un nuevo nivel de gobierno ante la dispersión del suelo en el área conurbada.....</i>	135
<i>La participación ciudadana en la relación entre el área conurbada y ciudad.....</i>	137
<i>Un gobierno regional con jurisdicción directa sobre el área conurbada.....</i>	139
Conclusiones obtenidas de la investigación del área conurbada Cuenca-Azogues	141
<i>Resultados obtenidos en la investigación</i>	141
<i>Aportes logrados en la investigación en el área conurbada</i>	142
<i>Vacíos presentados en la investigación en el área conurbada</i>	143
BIBLIOGRAFÍA	145
Textos consultados	145
Entrevistas realizadas.....	156
Gráficos consultados.....	157

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1: Las variables, sus indicadores y las acciones	19
Cuadro 2: Cuadro resume lo expresado	41
Cuadro 3, Criterios para la elaborar del presupuesto del área conurbada	67
Cuadro 4, Los criterios para la asignación presupuestaria en el área conurbada consideran	68
Cuadro 5: Rubros del presupuesto que son invertidos en la zona conurbada.....	69
Cuadro 6: Criterios sobre el nivel de inversión realizada en el área conurbada.....	69
Cuadro 7: Criterios sobre la participación de la población en la gestión del área conurbada	70
Cuadro 8: Criterios sobre los principales ejes para el desarrollo y ordenamiento Territorial	73
Cuadro 9: Criterios sobre la incidencia de los planes de ordenamiento urbano y cantonal en el área rural y conurbada del cantón vecino.....	74
Cuadro 10: Limitaciones institucionales reflejadas en la baja inversión en:.....	75
Cuadro 11: Criterios sobre los departamentos a cargo de la planificación del área conurbada.....	76
Cuadro 12: la planificación del área conurbada, para realizar cambios requiere	78
Cuadro 13: Criterios sobre la participación de la población al priorizar las obras.....	83
Cuadro 14: Nivel de participación de los habitantes en las comisiones para obras	84
Cuadro 15: Medios de socialización del presupuesto en cada parroquia conurbada.....	85
Cuadro 16: Nivel de tratamiento del presupuesto en los comités pro-mejoras	86
Cuadro 17: Ámbitos tratados en los comités de bienestar social.....	87
Cuadro 18: Las principales normativas legales a ser aplicadas	87
Cuadro 19: Nivel de aceptación de la población para formar mancomunidades	89
Cuadro 20: Nivel de aceptación de la población para formar consorcios	89
Cuadro 21: Principales formas de recolección de propuestas de la ciudadanía	91
Cuadro 22: Empresas responsables de proveer servicios al área conurbada.....	110
Cuadro 23: Nivel de los cambios realizados en las actividades administrativas.....	111
Cuadro 24: Nivel de intención de integración entre los municipios.....	114
Cuadro 25: Nivel de intención para la planificación vial en el área conurbada	117

TABLA DE GRÁFICO

Gráfico 1: Tasa de crecimiento anual de las ciudades del mundo 1990-2000.....	25
Gráfico 2: Croquis de ubicación de la conurbación Cuenca-Azogues	49
Gráfico 3: Dispersión urbana entre Azogues y el sector El Descanso	50
Gráfico 4: Urbanizaciones en el sector de Capulispamba	50
Gráfico 5: El área conurbada a finales de la década de 1980	54
Gráfico 6: El área conurbada a finales de la década de 1990	56
Gráfico 7: El área conurbada a finales de la década del 2000	58
Gráfico 8: Conurbación entre la fábrica Graitman y las Lagunas de oxigenación	59
Gráfico 9: Conurbación 1 en la provincia del Cañar	60
Gráfico 10: Conurbación 2 en la provincia del Cañar	60
Gráfico 11: Conurbación en el sector de Challuabamba	61
Gráfico 12: Topografía del terreno de acuerdo a pendientes.....	98
Gráfico 13: Áreas verdes y extracción minera en el suelo conurbado	101
Gráfico 14: Equipamiento público y privado en suelo conurbado	102
Gráfico 15: Industria, artesanía y comercio en el suelo conurbado.....	103
Gráfico 16: Viviendas en el suelo conurbado.....	104
Gráfico 17: Problemas presentes en el área conurbada	109
Gráfico 18: Esquema explicativo de lo que sucede en el área conurbada	130

RESUMEN

Este trabajo aborda los cambios producidos en los ejes de tensión entre dos ciudades intermedias, los analiza de manera descriptiva, contextualizada y sustentada, lo hace desde la gestión pública local, en base al acelerado consumo de tierra rural, impulsado por la presencia de urbanizaciones dirigidas a la población urbana que migra hacia el área conurbada. Impactos en el suelo rural que se mitigan mediante planificaciones puntuales.

Acorde con la propuesta, esta investigación analiza el eje de tensión Cuenca-Azogues, en el período comprendido entre 2006 a 2011, lo hace con la participación de los directores, jefes y asesores de los GAD¹ provinciales y cantonales, para abordar la variable gestión pública local y mediante observación en el sitio y con la participación de los GAD parroquiales, para abordar la variable desarrollo territorial.

En base a este trabajo se examina los tipos de gestión pública implementados por los diferentes niveles de gobiernos locales, dentro de la zona definida como área de estudio, se sondean sus características generales y mediante la descripción del modelo de gestión que cada GAD aplica en el área conurbada de su competencia, se construye el conocimiento de su incidencia positiva y/o negativa en los territorios conurbados.

Es un trabajo con valor académico, importancia social y beneficios prácticos, se refiere al suelo a ser urbanizado en áreas geográficas modificadas por la tensión dinámica entre dos ciudades intermedias de Ecuador, suelo que presenta nuevas formas de habitar con nuevos acuerdos de aprovechamiento del territorio rural.

Es imprescindible impulsar un desarrollo equilibrado, mediante la formación de mancomunidades y consorcios, que respalden la construcción de un gobierno regional, con poder y capacidad para ejecutar una gestión pública regional coherente, aplicada en el área conurbada.

Para esto es necesario superara: las deficiencias que a este respecto tienen los consejos cantonales y provinciales y los GAD parroquiales; construyendo entendimientos entre los consejos provinciales y cantonales, sin considerar su pertenecía política; mejorando el presupuesto de los GAD parroquiales para favorecer una buena gestión pública parroquial, liberándolos de su dependencias económica de los GAD de nivel superior.

¹ GAD Gobierno Autónomo Descentralizado.

INTRODUCCIÓN

Título del proyecto de investigación

Gestión Urbana Municipal en los procesos de conurbación en ciudades intermedias y pequeñas: Gestión en el proceso de conurbación Cuenca-Azogues (2006-2011).

Presentación del problema de estudio

Relación de producción campo ciudad

En la actualidad, es común encontrar en medio de una área agrícola la presencia de urbanizaciones, en un proceso en el que la ciudad desborda sus propios límites y toma para su desarrollo áreas rurales. En el presente caso de estudio, se considera las urbanizaciones ubicadas en los márgenes de un corredor de tensión, que sigue una vía de comunicación entre dos ciudades, fenómeno conocido como conurbación.

“La dicotomía campo-ciudad ha sido tradicionalmente la correlación desde la cual se ha definido la condición de lo urbano” (Córdova, 2008: 11). Permitiendo diferenciar las relaciones de producción presente en los espacios rurales, con respecto a las de los espacios urbanizados, existentes en zonas de tensión entre dos ciudades. Espacios con una estructuración mixta de uso del suelo, que presentan las relaciones del habitar urbano-rural² sobre una misma área geográfica.

Las relaciones expresadas de diferente forma para el área urbana y rural, al definir al Área Rural como Suelo vegetal, un recurso natural con actividades económicas primarias como la minería, la agricultura, la ganadería, lo forestal y similares y al Área Urbana como Suelo urbano con actividades secundarias (transformación de materia prima) y terciarias o de servicios relacionadas con la vivienda, que requieren concentrar residentes, para constituir lo urbano, mediante la artificialización y la organización (García, 1999: 162) del suelo.

El interés de este trabajo está dirigido al suelo que se encuentra urbanizado o por ser urbanizado, en un área geográfica modificada por la tensión dinámica entre dos

² Es importante entender el habitar, como todas las actividades humanas que el hombre realiza para vivir en un territorio; marcándose una gran diferencias entre las actividades que se realizan en el área urbana y rural, ya que las dos por su conformación y medio ambiente exigen diferentes formas de habitar su territorio.

ciudades. Suelo que va cambiando en su forma de habitar, en sus relaciones de producción y en su aprovechamiento del territorio. Debido al crecimiento incontrolado de las ciudades, que no sólo toman la tierra sobre la que se asienta sino que se extiende fuera de sus fronteras (Mumford, 1956).

Estableciendo un proceso, sinérgico que construye un espacio de actividad social, por el cual las políticas públicas se integran al ámbito territorial de los asentamientos humanos existentes (Díaz, s/f: 11).

Corredores de tensión

Crecimientos urbanizados que siguen corredores longitudinales, avanzan y penetran sobre áreas rurales, tomándose los márgenes de los principales ejes de comunicación vial entre dos ciudades, en una sucesión interminable de aisladas manchas urbanizadas, que modifican el espacio rural, dando paso de manera irregular a lo urbano. Fenómeno analizado en este trabajo, cuando la fuerza de atracción se da entre dos ciudades medias, de gran cercanía geográfica y con una fuerte relación histórico-cultural.

Las ciudades inmersas en este tipo de tensión, se proyectan sobre un espacio común, tienden a unirse geográficamente mediante asentamientos urbanizados a los que llamamos conurbación. Dependen de más de una administración municipal³, las que aplican diferentes tipos de gestión pública local, sobre una misma área conurbada. Su influencia sobre esta área transpone los límites territoriales de cada gobierno local, lo que no garantiza un desarrollo equilibrado del territorio conurbado.

Es necesario estudiar esta problemática, considerando que la conurbación es un hecho social-espacial, a ser afrontado desde la gestión urbana. En un área en que la tensión sobre ese suelo rural busca convertirlo en suelo urbano.

Uno de los efectos que visibilizan este problema, es el inusitado aumento demográfico, para el que no se encuentra preparada el área conurbada, al ser lugares con poca planificación y por lo mismo no están dispuestos para acoger a los nuevos habitantes urbanos que van llegando (Davis, 2004: 6). Otro efecto, son los continuos desplazamientos humanos entre las zonas de residencia y zonas de trabajo, que en el lapso de cada día se dan desde el área conurbada hacia las ciudades.

³ De acuerdo a lo que determina la Constitución del Ecuador y el COOTAD, las Regiones, Distrito Metropolitano, Provincias, Municipios, y Parroquias Rurales, dentro de las competencias son entidades con autonomía administrativa dentro de sus territorios. Lo que les permite a los Municipios Cantonales generar a cada una sus propias normas para guiar el crecimiento urbano.

Asunto que es tomado como parte de los indicadores, para determinar la existencia de nuevo fenómeno de tensión urbana en un territorio común (Aguilar, 2005: 77). Un proceso impulsado por los distintos tipos de gestión pública local, que se aplican desde cada una de las ciudades en sus respectivos espacios conurbados y por las facilidades de movilidad entre las dos ciudades.

El desarrollo conurbado entre dos ciudades medianas o pequeñas, es un fenómeno actual en América Latina, más aún si consideramos que la disminución demográfica y la saturación del mercado inmobiliario dirigido a la vivienda, no se ha dado todavía en las ciudades latinoamericanas medias.

Este planteamiento es actual para las ciudades de Cuenca y Azogues en Ecuador, que se desarrollan con una distribución de uso de suelo que responde a un proceso de segregación social-económica del espacio, que seguirá generando una fuerte demanda de vivienda (Janoschka, 2005: 19) en el área conurbada entre las dos ciudades, es el caso a analizar en este trabajo.

Incidencia de la gestión municipal en el proceso de conurbación Cuenca-Azogues

Pregunta de investigación

Este trabajo sirve para profundizar el análisis en busca de despejar la incógnita: ¿de qué manera la gestión local incide en los procesos de conurbación?

El problema, de las ciudades de Cuenca y Azogues, tiene un nivel de extensión en sus territorios conurbados de 30 Kilómetros, que corresponde a una unidad territorial con escala geográfica de decenas de kilómetros y soporta un inusitado aumento demográfico.

Literatura sobre gestión pública local

El estudio de casos sobre conurbación, abordados desde la gestión pública local, es fortalecido por un análisis con una descripción del fenómeno, que permite contextualizarlo y sustentarlo en base a la teoría que se va a desarrollar, mediante la bibliografía que estudia áreas, que han recibido profundos cambios sociales, ecológicos y económicos, expresados en el acelerado consumo de tierra en las zonas de expansión urbana, con una baja densidad de población (Heinrichs, Nuissl y Rodríguez, 2009: 30).

La bibliografía que aborda la conurbación comienza desde la gestión pública local, con bibliografía que estudia los usos del suelo impuestos por la normativa,

especialmente en ciudades que muestren altas tasas de crecimiento en el uso del suelo en la periferia urbana (Heinrichs, Nuissl y Rodríguez, 2009: 31), para relacionarlos con los usos de suelo existentes en el área conurbada.

Uso de suelo que en muchos casos representan una separación de clases sociales, por su capacidad económica, y su posibilidad de ascenso en la escala social de la ciudad. Urbanizaciones con población que se encuentra en los quintiles de pobreza, o urbanizaciones amuralladas, pertenecientes a las clases económicamente pudientes.

Ante la relativa ausencia de bibliografía, que aborda en forma directa las áreas conurbadas desde la gestión pública local, se ha utilizado bibliografía que aborda de forma general la gestión pública. Pues sus raíces son comunes en todos los niveles de gobierno local y nacional, en especial en lo administrativo y en la relación con los ciudadanos (Varela, 2010: 66). Experiencias en ciudades de América Latina, a ser tomadas en cuenta por el tipo de Gestión Urbana, que ha generado ciudades ordenadas, con desarrollo económico y social (Febres-Cordero, 2011: 175) equilibrado.

Literatura que permite analizar la gestión pública, sus instrumentos y su desarrollo espacial urbano. De Mattos y Montenegro hacen referencia a la dimensión objetiva de la gestión pública local y al impacto positivo que esta puede tener en las áreas conurbadas. Considerando que si bien las ciudades, que generan la tensión, no convergen hacia un único modelo, sin embargo en ellas se producen cambios comunes producto de los impactos de la globalización (De Mattos, 2002: 4).

Cambios comunes que son la base para construir un proceso de gestión pública participativa capaz de impulsar una real interacción entre la administración municipal, la dirigencia política y la comunidad (Montenegro, 2005: 12).

Blanco y Gomà, abordan los cambios profundos y acelerados en las políticas públicas locales, que se vienen dando dentro de la globalización, como constructores de espacios colectivos, en busca de una solución eficaz de los problemas urbanos, tomando como base los valores practicables, antes que la operación solo con las normativas (Blanco y Gomà, 2003: 1). El acercamiento a trabajos específicos sobre el impacto de la gestión pública local en las áreas conurbadas, es tomado de las grandes urbes con un elevado proceso de aglomeración urbana, con fuertes impacto regional y nacional, con territorios polarizados y fragmentados (Barrios, 2001: 1).

Acercamiento que complementa la investigación y el análisis de este estudio de caso, para entender de mejor manera los fenómenos presentes en las áreas conurbadas.

Literatura sobre procesos de planificación

Se incluyen estudios sobre la normalización de las áreas conurbadas desde los procesos de planificación, que buscan mitigar los impactos sobre su territorio. Planificaciones referidas exclusivamente a pequeños sectores dentro de un área conurbada como son: Niveles de Dependencia en Conurbación: el caso de Villava/Atarrabia y Pamplona/Iruña (Pardo, 1995).

Conurbación y Desarrollo Sustentable: Una Estrategia de Intervención para la Integración Regional caso: Primer Anillo Metropolitano Bogotá- Sabana de Occidente (Isaza, 2008), entre otros textos.

Adicionalmente son importantes los aportes de zonas ubicadas en las periferias exteriores de las ciudades, que, afectan áreas rurales y pequeños poblados atrapados en estos crecimientos en forma de coronas que se diseminan como mancha de aceite (Dematteis, 1996: 3).

De esta manera el levantamiento de información bibliográfica estará dirigido a desarrollar y entender los modelos de gestión que se implementan para este tipo fenómenos urbanos; los cuales además deberán ser analizados dentro del contexto normativo nacional y local.

Como fuentes de consulta, se toma, bibliografía sobre la intensidad del proceso de crecimiento de las ciudades intermedias en América Latina. Crecimiento que ha llevado a la región a ser considerada como una de las más urbanizadas del mundo actual (Jordán y Simioni, 1998: 32).

Se considera la existencia de una abundante bibliografía dirigida al análisis de la Gestión Urbana Municipal, que trata los procesos de urbanización en ciudades intermedias y pequeñas, analizando los fenómenos territoriales y sociales, los mecanismos y herramientas a implementar.

En ellas podemos encontrar referencias a las formas de gestión urbana, para establecer modelos de gestión pública local y procesos de planificación, que intentan mitigar y dirigir de cierta manera los patrones de crecimiento urbano y de distribución de los servicios públicos.

Modelos de gestión pública local aplicados en las áreas conurbadas, mediante una directa relación entre gobierno local y la población local (Jordán y Simioni, 2003: 67), de cada una de las municipalidades.

Hipótesis, objetivo general y objetivos específicos, marco teórico

Hipótesis

El territorio conurbado se desarrolla de manera desequilibrada debido al rápido cambio de vocación de uso de suelo de rural a urbano, cambio que no responde a una coherente gestión pública local, sino es producto de la iniciativa privada, que impulsa un acelerado proceso de urbanizaciones dispersas.

Objetivo general

Analizar como la gestión local incide en el proceso de conurbación Cuenca-Azogues.

Objetivos específicos

Descubrir la incidencia positiva y/o negativa que tiene la gestión pública local de cada uno de los municipios en el fenómeno de conurbación.

Analizar territorialmente el área de estudio, en la que se desarrolla el proceso de conurbación generada por las ciudades de Cuenca y Azogues

Sondear las características generales del proceso de conurbación, como referente histórico que permita entender el fenómeno.

Describir cómo cada una de las municipalidades y prefecturas, aborda la gestión pública local en el territorio conurbado.

La hipótesis consignada será comprobada si es verdadera, mediante literatura especializada e investigación empírica en el sitio.

Marco Teórico

Este trabajo busca conocer los tipos de gestión que vienen implementando los gobiernos locales en el área conurbada Cuenca-Azogues. Parte de considerar que la gestión es un elemento articulador para el desarrollo del espacio conurbado, capaz de impulsar transformaciones urbano-sociales, con diferentes formas de gobierno y gestión pública local (Carmona, 2008: 122). Con un enfoque:

Para el caso ecuatoriano que puede ser considerado como un modelo paradigmático de territorios pequeños y densamente poblados, este proceso (...) tiene varias entradas entre las cuales podemos mencionar aquellas que van desde la conocida periurbanización o rururbanización sobre los espacios productivos rurales (...), hasta procesos de

integración campo-ciudad más equilibrados que no implican el vaciamiento rural ni la formación de macrociudades y que apuntan a la creación de territorios endógenos. (Martínez, 2012:.....)

Que se van generando en ciudades medias y pequeñas, en un marco teórico que plantea la desaparición del Estado Centralista como el único representante del interés colectivo y del poder político, para presentar un nuevo paradigma, en el que las decisiones de gestión pública local, son determinadas por las interacciones entre el gobierno nacional, el gobierno regional, el gobierno local y la iniciativa privada.

En un contexto por el que el nuevo tipo de gestión pública local a ser aplicada y adaptada a la realidad urbano-rural de cada cantón, busca fortalecer a los gobiernos locales con nuevas competencias para mejorar su eficiencia en las funciones y atribuciones a ellos encargadas (Montenegro, 2005: 5), en base a su experiencia, pues desde la colonia, durante el siglo XIX y sobre todo a finales del XX, han demostró su capacidad de gestión y de control territorial eficiente.

Aspecto central para potenciar y unificar los diferentes tipos de gestión pública aplicados en el área conurbada desde los municipios de Cuenca y Azogues. Considerando que la institución municipal, es la base del gobierno de la ciudad y su área conurbada, la que debe ser respetada desde el ámbito institucional estatal y regional.

Metodología de investigación, desagregación de variables

Metodología de investigación, técnicas a ser utilizadas

Este trabajo utiliza el estudio de un problema práctico, con situaciones reales. Para ello el método es el de estudio de caso, en busca de dar respuesta a la pregunta planteada con respecto al objeto de estudio, tratándole como un hecho revelador, capaz de mostrar las realidades presentes. Centrándose en el área conurbada de los cantones Cuenca y Azogues, en los valles de los ríos Cuenca y Burgay.

Los actuales modelos de gestión pública local, dirigidos al proceso de conurbación de los cantones indicados, evidencian la aplicación de diferentes políticas urbanas para su desarrollo. La investigación de este caso es la recreación de la metodología de la ciencia práctica mediante diálogo, observación y razonamiento (Crespo 2000). Como la base para el análisis práctico de este fenómeno, que posibilite tratar datos observables y triangular resultados (Yin, 1994).

Mediante la utilización de: entrevistas estructuradas, realizadas a los principales actores involucrados en la gestión pública local y observaciones empíricas del área conurbada, se captura información de forma directa en el sitio, documentando este trabajo con el uso de gráficas, fotografías, del GPS y con un examen de fuentes oficiales como leyes y ordenanzas, para entender los tipos de asentamientos que se desarrollan a lo largo del corredor de tensión.

En cuanto al corte temporal, se aborda el período comprendido entre los años 2006-2011, por ser el período de mayor impulso de este fenómeno.

Desagregación de las variables

Para entender los problemas presentes en el área conurbada, se desarrollan las variables: gestión pública local y desarrollo territorial, desglosada la primera en los indicadores: asignación de recursos al área conurbada, planificación en la conurbación y nivel de participación ciudadana y la segunda desglosada en los indicadores: cambio de uso de suelo de rural a urbano, usos no compatibles sobre un mismo espacio físico y relación entre conurbación y ciudad. En el cuadro 1 se grafica la relación entre las variables, sus indicadores y las acciones a realizadas.

Cuadro 1: Las variables, sus indicadores y las acciones

Gestión pública local		Desarrollo territorial en la conurbación	
Acciones	Indicadores	Indicadores	Acciones
Presupuestos en el Azuay	Asignación de recursos al área conurbada	Cambio de uso de suelo de rural a urbano	Área porcentual en el Azuay
Presupuestos en el Cañar			Área porcentual en el Cañar
Planes y proyectos en el Azuay	Planificación en la conurbación	Usos no compatibles sobre un mismo espacio físico	Relación porcentual entre usos
Planes y proyectos en el Cañar			Centros poblados con nuevas funciones
Espacios para actividades ciudadanas ⁴	Nivel de participación ciudadana	Relación entre conurbación y ciudad	Administración municipal compartida

Fuente elaboración propia

⁴ Actividades: culturales, deportivas, políticas, religiosas, etc. (fuente propia).

Esta tesis aborda el problema en cinco capítulos:

Gestión en los procesos de conurbación en las ciudades intermedias;

Estudio de caso: gestión en el proceso de conurbación Cuenca-Azogues;

De la gestión parroquial, cantonal y provincial a gestión regional en el área conurbada;

Del desarrollo territorial parroquial, cantonal y provincial al desarrollo territorial regional en el área conurbada y

Constatación y análisis en el caso de estudio: conurbación Cuenca-Azogues.

CAPÍTULO I

GESTIÓN EN LOS PROCESOS DE CONURBACIÓN EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Procesos de urbanización desde el período keynesiano hasta la globalización

En los países de Latino América, se generan cambios en los procesos de urbanización a partir de la década de los cuarenta (siglo XX) y alcanza “su máxima expresión en la década de los sesenta. Si se analiza este proceso (...), se pueden delimitar tres periodos principales: keynesiano, neoliberal y endógeno” (Ramos, 2002: 158).

El período keynesiano aplicó un modelo de regulación activa, generó un proceso de intervención estatal directa e indirecta, orientada a promover el crecimiento económico (Ramos, 2002: 159), con una gran capacidad centralizadora de poder, impulsó la industrialización en busca de cambiar sus estructuras económicas, mediante la sustitución de las importaciones.

Este patrón de industrialización se expresó en el proceso de urbanización que indujo: al grado de concentración monopólica del proceso de industrialización dominado por las transnacionales, implicó su concentración en solo una o unas pocas ciudades de cada país; la industrialización en ella fue limitada por la falta de articulación dinámica entre la producción de bienes de consumo y de bienes de capital; y siempre estuvo presente en las ciudades con una masa muy grande de desempleados, alimentada por la descomposición y migración masiva del campesinado, pues la industria era relativamente poco consumidora de fuerza de trabajo, a la que pagaba salarios bajos debido precisamente al excedente de mano de obra en el mercado (Pradilla, 1984: cap. 5). Solo hacia los años setenta se da una cierta difusión de la industria de bienes de consumo directo hacia las ciudades medias. (Márquez y Pradilla, 2008: 32, 33)

Estos cambios atrajeron sostenidas corrientes migratorias desde el campo a los centros urbanos, migraciones que poco a poco se fueron asentando en las ciudades. Población recién llegada que dejaba de ser rural para convertirse en urbana, generando una fuerte demanda de vivienda.

La respuesta fue un elevado ritmo de urbanización, impulsor de una rápida expansión urbana⁵. Con una drástica forma de transformar el suelo de vocación rural a

⁵ La definición precisa de expansión urbana, está aún en debate; sin embargo, el consenso general es que presenta una característica principal: un patrón no planificado y desigual de crecimiento, impulsado por multitud de procesos que conducen a la utilización ineficiente de los recursos (Bata, et al. 2010 en Barriga y Rodríguez, 2011: 39).

suelo urbano, alterando el ecosistema con la presencia de residencias e industrias, que potencializan el mercado del suelo rural, dando lugar a un inusitado crecimiento de las ciudades.

Crecimiento proporcional a los beneficios que en cada sector produjo el proceso industrializador y la concentración de servicios médicos y de educación, convirtiéndose éstos en nuevos factores de atracción para la población que migraba del campo hacia la ciudad.

En este periodo las ciudades ven asentarse en sus áreas periféricas zonas: industriales, comerciales, y nuevas urbanizaciones, con características diferenciadas por clases socio-económicas. Asentamientos: que impulsarán un crecimiento urbano de características anárquicas, que desborden los límites urbanos y administrativos de las ciudades y modificarán profundamente las condiciones del medio físico, mediante un alto grado de artificialización (García, 1999: 162).

Crecimientos, que por sus propias características no estaban dirigidos a disminuir el déficit de vivienda, aprovechado por los especuladores del suelo urbano y los propietarios. Aspecto importante que lleva a la aparición de nuevas áreas suburbanas sin los servicios básicos elementales, por lo general zonas proletarias y marginadas, asentadas incluso en zonas de riesgo geológico.

Este proceso en Latinoamérica no ha terminado, pero el declive del período keynesiano ha dado paso a la aparición del período neoliberal, con una nueva forma de vida urbana, impuesta por la aplicación del patrón de globalización, con un modelo de regulación pasiva, un “Estado neutral y subsidiario, que favorece el libre juego de las fuerzas del mercado y asegura el orden económico monetario y fiscal” (Ramos, 2002: 159).

Promoviendo el crecimiento de las ciudades en base a una mayor expansión urbana, estimulando aún más el ya acelerado crecimiento periférico de las ciudades con respecto al período anterior, son “transformaciones que reflejan las vías por las cuales la globalización económica ha afectado la región” (Portes, 1997; Walton, 1998 en Portes y Roberts, 2005: 14)

Un Estado neoliberal, caracterizado por sus capacidades limitadas, asesor de la economía, ligado a la globalización, que beneficia a la empresa privada, al concederle “una mayor libertad en el juego de las fuerzas del mercado y un papel más activo del capital privado en los procesos de crecimiento y acumulación” (De Mattos, 2005: 6).

El último período es el endógeno, con una regulación intermedia, tiene “el propósito de generar un ambiente atractivo para la inversión privada, incluyendo políticas para promover el crecimiento regional” (Ramos, 2002: 159)

Por lo mismo favorece un disperso desarrollo urbano, con la construcción de un gran número de nuevas áreas: industriales, comerciales y urbanizaciones residenciales, sobre zonas rurales cercanas a la ciudad. Con preferencia en espacios que tienen posibilidades de ser dotados con servicios y que cuentan con algún nivel de vialidad, en un rápido crecimiento que atomiza las ciudades.

Dispersión facilitada por un débil ordenamiento urbanístico e impulsada por un mercado inmobiliario con “actitudes depredadoras respecto de los espacios y los bienes públicos” (Duhau, 2005: 57). Estas “políticas se relacionan con cambios en los patrones de urbanización a nivel de cuatro áreas específicas: sistemas y primacías urbanas; desempleo urbano y empleo informal; pobreza y desigualdad; y delincuencia, victimización e inseguridad urbana” (Portes y Roberts, 2005: 13).

Ahora, el Estado neoliberal vaciado ya de su antiguo contenido en materia de desarrollo regional impone un nuevo escenario en el que las ciudades y, en particular, las de tamaño medio, deben desarrollar sus propias estrategias de desarrollo, a partir de la movilización de actores locales y la identificación y activación o construcción de recursos esencialmente endógenos, así como la competencia por recursos exógenos tales como inversiones, localizaciones empresariales o capital humano” (Michelini y Davies, 2009: 5).

El proceso de urbanización en las ciudades medias e intermedias

Ciudades medias e intermedias latinoamericanas

El proceso de urbanización en las ciudades medias e intermedias latinoamericanas, ha sido estudiado desde hace algún tiempo, como el factor que impulsa la expansión urbana. Los artículos científicos que tratan sobre ésta problemática, la exponen en términos de su trayectoria de desarrollo en los últimos años y de su inclusión en sus propios contextos regionales (Michelini y Davies, 2009: 10). Parten de la consideración que las ciudades medias son:

Ciudades dotadas de una masa crítica institucional y empresarial relativamente más elevada que el resto de centros urbanos en cada contexto regional, lo que les confiere un dinamismo particular convirtiéndolas en actores privilegiados a la hora de plantear proyectos de desarrollo local o liderar proyectos de desarrollo a escala regional (Michelini y Davies, 2009: 5).

Razones válidas para que el desarrollo urbano en las ciudades medias ponga en práctica iniciativas de desarrollo local-*endógeno*, con la movilización de sus actores locales.

Su principal finalidad es captar recursos económicos, para invertirlos en obras dirigidas a mejorar el bienestar de la comunidad, la herramienta para esto es la construcción de presupuestos, destinados “a la atención de problemáticas barriales planteadas por los propios vecinos” (Michellini y Davies, 2009: 16). Creando una perspectiva alentadora, los problemas de la expansión urbana son abordados por sus propios habitantes.

Las ciudades medias pasan a ser consideradas como ciudades intermedias⁶ cuando tienen la capacidad “de actuar como intermediadoras entre las grandes ciudades y los espacios rurales, contribuyendo con ello al equilibrio y la cohesión territorial” (Caravaca y González, 2010: 2). Por lo general son capitales de municipio, algunas veces capitales de provincia y tienen importancia histórica.

Su tamaño, según ONU HABITAT, es menor a un millón de habitantes. Este bajo nivel de aglomeración, de las ciudades intermedias, les ha llevado a ser consideradas como refugios de paz y seguridad, para el desarrollo del individuo y la familia. Por lo que atraen desde hace algunas décadas una fuerte migración, que llega a ellas “en busca de nuevas oportunidades de empleo” (Barriga y Rodríguez, 2011: 42).

Es la razón para que, la mayoría de sus habitantes tengan origen migratorio en tercera, segunda y hasta primera generación, habitantes que han llegado en diferentes momentos de migración, para convertirse en actores locales involucrados en iniciativas y dinámicas, que han permitido el desarrollo local de estas ciudades intermedias, con gran desarrollo horizontal, dispersas y desordenadas, al tomar para su crecimiento urbano las áreas circundantes, en un proceso de urbanización que construye espacio urbano en detrimento del espacio rural.

El papel de las ciudades intermedias en el desarrollo territorial

En la actualidad es reconocido el papel de las ciudades intermedias, como instrumento de desarrollo territorial para consolidar estructuras urbanas y sistemas urbanos más equilibrados, tanto a escala nacional como regional. Partiendo de que, son las únicas

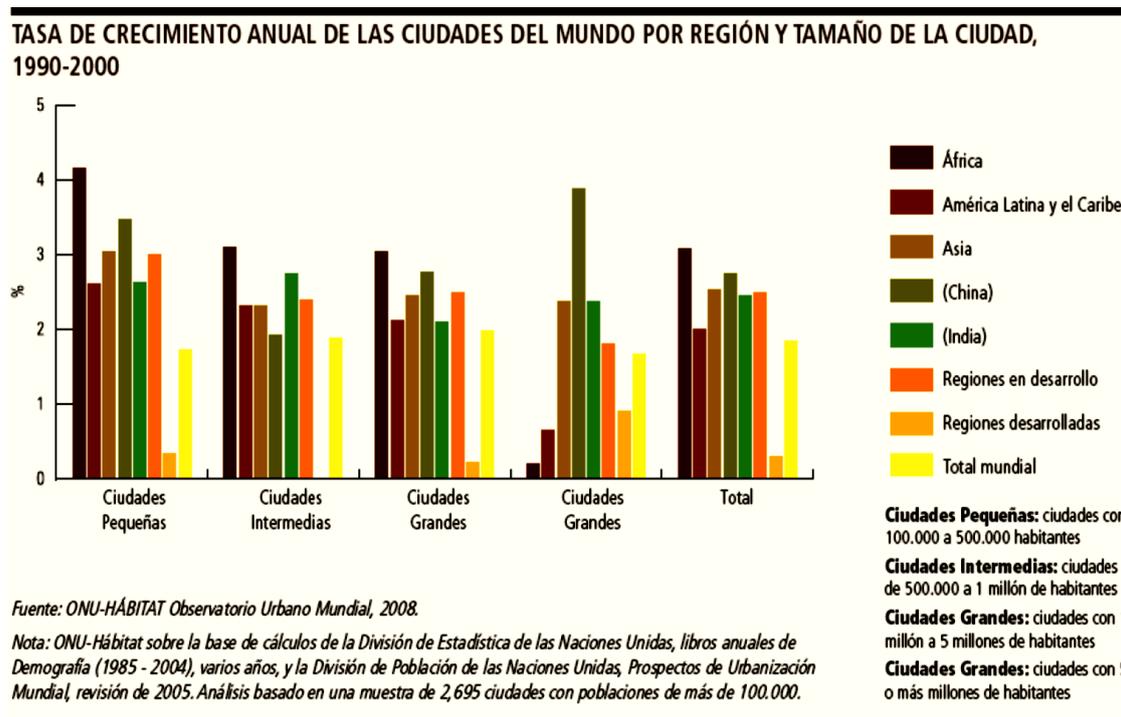
⁶ Las ciudades intermedias, (...) corresponden a aglomeraciones urbanas que, como su nombre indica, realizan funciones intermedias entre los núcleos urbanos más pequeños y las grandes áreas metropolitanas (ONU-HABITAT, 2012: 159).

ciudades con estructuras urbanas capaces de generar sistemas más equilibrados⁷, ante el invariable proceso de concentración espacial en un reducido grupo de metrópolis (Michelini y Davies, 2009: 3-4).

El siguiente gráfico 1, de ONU HABITAT, expresa la “tasa de crecimiento anual de las ciudades del mundo por regiones y tamaño de la ciudad” en los años 1999 y 2000, se puede observar que en América Latina el crecimiento de las ciudades pequeñas e intermedias, es superior al crecimiento de las ciudades grandes (pequeñas 2,6%, intermedias 2,4%, Grandes entre 0,5% a 2,1%), sobre todo cuando estas son mayores a los cinco millones de habitantes.

Apreciándose además, que ONU HABITAT considera ciudades pequeñas a las que se encuentran entre 100.000 y 500.000 mil habitantes, intermedias a las ciudades con 500.000 a 1 millón de habitantes y las grandes ciudades, las que tienen entre 1 millón y 5 millones de habitantes, y las que tienen más de 5 millones de habitantes.

Gráfico 1: Tasa de crecimiento anual de las ciudades del mundo 1990-2000



Fuente ONU-Hábitat – por un mejor futuro urbano (2008)

⁷ Durante el proceso de urbanización, se ha mantenido un modelo urbano en el que una o dos ciudades principales predominaban sobre el resto. Sin embargo, en las últimas décadas, las ciudades intermedias y pequeñas, donde reside la mayor parte de la población urbana, han crecido a un ritmo algo más elevado que las grandes ciudades, apuntando a un posible reequilibrio de la red de ciudades en la región y a una mayor diversificación (ONU-HABITAT, 2012: 25).

Sin embargo estos niveles de población, considerados por ONU-HÁBITAT para la clasificación de las ciudades, no siempre son aplicables en todos los países de Latinoamérica. Para definir las como ciudades intermedias es preferible considerar, que son ciudades dotadas de una aglomeración⁸, una estructura institucional y empresarial de capacidad elevada en su contexto regional, con un dinamismo propio que las convierte en actores privilegiados para plantear y desplegar proyectos de desarrollo local y regional. (Michellini y Davies, 2009: 5).

Estos parámetros nos permiten considerar a las ciudades intermedias como actores principales, que buscan equilibrio espacial para el desarrollo regional. Mediante complejos movimientos de población impulsados por las dinámicas capitalistas (Pradilla, 1981: 75).

Según la CEPAL las ciudades intermedias son las que más crecieron durante las últimas décadas en América Latina y el Caribe. En Ecuador “durante la década de los setenta se consolidó el proceso de desarrollo de las ciudades intermedias, bajo el influjo de los ingresos derivados de la producción y comercialización petrolera” (Carrión y Velarde, 1994: 150).

Desarrollo de las ciudades intermedias, que no responden a criterios de la planificación territorial. Con su gran dispersión urbana enajenan al territorio periférico de su vocación rural, al quitarle su identidad de lugar, y verlo sólo como una serie interminable de aisladas urbanizaciones sobre un territorio rural.

El abordaje de la conurbación en las ciudades intermedias

Procesos de urbanización que se desarrollan siguiendo un eje vial

Nuestro interés, al hablar de desarrollo urbano en las ciudades medias e intermedias, es estudiar sus procesos de urbanización. En especial los que se desarrollan siguiendo un eje vial, que une dos ciudades (parten de una de ellas en busca de llegar a la otra), para convertirlo en eje dinamizador del desarrollo y crecimiento del área de tensión.

Son zonas con sus propias características y condiciones de producción espacial, diferentes de las dos ciudades que les dan origen, espacios convertidos en nuevos

⁸ Donde la noción de ciudad intermedia es relativa al tamaño del país y la estructura de su sistema de ciudades (ONU-HABITAT, 2012: 29).

corredores urbanos. Fruto de “una expansión urbana sin precedentes que ha dado origen a nuevos barrios (...) y al crecimiento y posterior absorción de numerosos pueblos” (Pardo, 1995: 185).

Hasta ese momento centros administrativos rurales que se van integrando al proceso urbanizador⁹, al recibir la asignación de nuevas funciones, para ser considerados como centros urbanos, sujetos a las ciudades impulsoras de este proceso.

Fenómeno llamado conurbación, producto del rápido crecimiento urbano de las ciudades intermedias que generan esta tensión. Procesos urbanizadores, que impulsa una relación de producción urbano-rural sobre un mismo espacio geográfico, en un crecimiento por el que la ciudad desborda sus propios límites y toma para su desarrollo áreas periféricas. Áreas que al seguir ejes de tensión entre dos ciudades, se desarrollan tangenciales a un eje vial, en cuyos márgenes aparece una serie de aisladas manchas urbanizadas sobre el paisaje rural.

Urbanizaciones que aparecen como respuesta a la presión social que reclama tierras urbanizables, para: centros comerciales, aeropuertos, estadios deportivos, centros de convenciones, complejos habitacionales, etc., a ser construidos “en las periferias urbana con tecnología de punta y accesibilidad” (Carrión, 2010: 18). Convirtiéndose en nuevos puntos de atracción para nuevas urbanizaciones, que en seguida los rodean, pues ellos son la garantía de contar con infraestructura básica, tecnología de punta y buena accesibilidad, en esas hasta entonces áreas rurales.

En general, el actual incremento de la urbanización (...) no está supeditado, como en épocas pretéritas, a la estructura agraria: es más bien resultado de una política deliberada de "descentralización desde el centro", acorde a la modelización que se impulsa en el aparato estatal y en la sociedad nacional (Carrión y Velarde, 1994: 151).

La ausencia de planificación en el área conurbada de las ciudades intermedias

Las ciudades intermedias inmersas en este tipo de tensión, al proyectarse sobre un espacio geográfico común, lo hacen de manera compleja, generando un sistema urbano regional o ciudades región (Pradilla, 2002: 6), que se unen geográficamente mediante asentamientos urbanizados, situación que dificulta se realice una planificación en conjunto sobre el mismo territorio (Pradilla, 2005: 83). De manera que:

⁹ En periodos más recientes, la expansión física de las ciudades y el desarrollo económico han propiciado la aparición de nuevas expresiones urbanas sobre el territorio y consolidado fenómenos como las conurbaciones, las áreas metropolitanas, las megarregiones o los corredores urbanos (ONU-HABITAT, 2012: 32).

La conurbación es un fenómeno que se conecta originariamente con la instalación de servicios y equipamientos urbanos, en particular de aquellos vinculados a las actividades industriales, a lo largo de una vía de comunicación que sirve de eje a la ocupación del territorio. Su característica esencial es la existencia de una continuidad de localización del hombre, caracterizable como urbana, determinada por una vía de comunicación. Supone además la existencia de servicios y equipamientos, que aporten respuestas satisfactorias a las necesidades determinadas por el nivel de una comunidad de carácter urbano (Baracchini y Altezor 2010).

En definitiva, dentro de una misma Región Urbana formada por ciudades intermedias, las áreas conurbadas dependen de más de una administración municipal, con su propia autonomía administrativa y económica sobre un territorio determinado. Y contienen una población sin una identidad común, producto de los rápidos movimientos de migración y emigración desde la o las ciudades vecinas y desde las áreas rurales.

Se puede decir que la conurbación en las ciudades intermedias es un proceso de expansión urbana con “un patrón no planificado y desigual de crecimiento, impulsado por multitud de procesos que conducen a la utilización ineficiente de los recursos” (Bata, et al. 2010 en Barriga y Rodríguez, 2011: 39).

Un patrón no planificado que permite mantener “el crecimiento de las aglomeraciones principales mediante la expansión de las respectivas manchas urbanas y de los cinturones adyacentes de ciudades medias” (De Mattos, 2010: 191).

En busca de un re-direccionamiento de los flujos poblacionales, hacia las periferias urbanas y los ejes de tensión de las ciudades intermedias. Mediante la aplicación de “una lógica de urbanización sustentada en la periferización y la metropolización” (Carrión, 2010: 24), que fortalece un mercado del suelo privado.

Desigualdad entre ciudad y periferia en las ciudades intermedias conurbadas

Periferización, que da forma a ciudades intermedias con una marcada diferencia entre el centro de la ciudad y los espacios urbanizados de las áreas periféricas conurbadas. Desigualdad, por la que las relaciones culturales, sociales y políticas solo se dan en el centro de la ciudad (es centro de su propio gobierno local).

Y en cambio considera a los espacios urbanizados de las áreas periféricas conurbadas como: asentamientos humanos esparcidos en áreas periféricas o siguiendo las vías de transporte. Zonas que a la vez son rurales y urbanas, áreas sin control urbano municipal, con dotación de servicios discontinuos y desiguales (Borja y Casstells, 1997: 13), sin un control político directo.

Espacios habitados por grupos humanos (nativos/as y recién llegados/as), que mantienen fuertes diferencias culturales y una total falta de identificación. Las periferias, ante esta desigualdad, buscan adquirir la condición de ciudad, demandando de sus respectivas municipalidades la construcción de infraestructura y vialidad, y las reformas legales que conviertan a esa tierra rural en ciudad¹⁰.

Conversión de estos territorios conurbados a urbanizables, sin una planificación e implementación de espacios públicos y equipamiento, acepta que las calles, las plazas y los mercados, sean sustituidos por centros comerciales (Borja y Zaida 2003: 27).

Trasformación del suelo impulsada sin políticas de coordinación y construcción de ciudadanía; olvida que una buena organización coadyuva en sus habitantes la formación del concepto de ciudadanía y por tanto de pertenencia, para hacer posible un desarrollo equilibrado en éstas futuras áreas urbanas, mediante un urbanismo concertado.

A partir de este debate teórico planteado y desde esta perspectiva sobre la producción de áreas conurbadas, el suelo conurbado se convierte, de manera parecida al suelo urbano, en un elemento del sistema productivo, a ser estudiado como un hecho social y físico-espacial, abordado desde la ciudad, lo urbano, y lo económico¹¹.

Allí el principal rol del Estado, es favorecer la transformación de suelo rural a suelo urbano, impulsando este proceso de acumulación de capital, con la justificación de promover las tan necesarias transformaciones urbanas, que desde su óptica solo pueden ser llevadas a cabo por los grandes promotores urbanos.

Esta justificación del estado “parte del supuesto de que en la industria de la construcción se han desarrollado plenamente las relaciones capitalista; que ella se estructura sobre la contraposición capital-trabajo asalariado, y que la acumulación es el motor de la producción” (Jaramillo, 2009: 99).

Conclusión que justifica que los principales agentes involucrados en la renta del suelo conurbano sean el capitalista constructor y el terrateniente y que las transacciones más importantes se refieran a la venta que hace el terrateniente y el capitalista constructor, de la tierra y el espacio construido a un usuario final. La renta de la tierra conurbana por tanto va a manos de los terratenientes y las ganancias sobre el capital al capitalista. De

¹⁰ Las periferias que poco a poco van adquiriendo la condición de espacio urbanizado, por lo general ante la presión de “los llamados grandes proyectos urbanos (GPUs), que logran cambios en la ciudad de manera inmediata operando bajo la lógica público-privada” (Carrión, 2010: 49).

¹¹ Para evitar una fuente de reconocida corrupción, corrupción institucionalizada con la finalidad de favorecer los procesos especulativos (Lungu, 2004: 23). Con los terrenos de las zonas conurbadas.

manera que “un aspecto decisivo de la tierra urbana es su imbricación espacial, porque el suelo es el sustento de sus interacción espacial y el determinante de su inserción específica en una estructura que tiene su propia lógica y jerarquía” (Jaramillo, 2009: 107), en los diferentes sectores del suelo conurbado.

Suelo conurbado cuya finalidad no puede ser la de contener solamente urbanizaciones dispersas, alejadas de lo político y del Gobierno, sino la de conectar de forma equilibrada las ciudades conurbadas. Para formar una región urbana con un desarrollo estable, que le conceda la escala necesaria para optimizar los beneficios de una economía de aglomeración, que no tienen las ciudades intermedias y pequeñas por sí solas.

El actual desafío¹² en las ciudades intermedias es el de pasar de “ciudad frontera, con una lógica de urbanización basada en la expansión de las periferias y la metropolización industrial” (Carrión, 2010: 119), a una nueva forma de ciudad, que considere la globalización, la descentralización del Estado y los cambios demográficos, como elementos constitutivos de un desarrollo urbano equilibrado.

Equilibrio urbano que no puede favorecer la actual y desigual competencia por captar inversiones, entre los municipios inmersos en la tensión de conurbación, sino que debe promover un desarrollo basado en dotar de obras de infraestructura a éstos terrenos, siempre de manera planificada y coordinada, por parte de las ciudades conurbadas.

Relaciones de dependencia del área conurbada con las ciudades que la impulsan

Cambio de uso del suelo de rural a urbano y sus relaciones de dependencia

La actual lógica de urbanización, provoca un rápido cambio de uso del suelo de rural a urbano en las áreas conurbadas, por lo que las urbanizaciones en su gran mayoría se convierten en unidades demográficas, que tienen un desarrollo dependiente de las ciudades, produciendo permanentes conflictos en la producción del espacio urbanizado.

Conflictos socio-espaciales resultado de complejas relaciones de dependencia con las ciudades que impulsan su crecimiento. Relaciones en ambas direcciones (exógena y

¹² Si las grandes conurbaciones plantean nuevos retos a la gobernabilidad urbana, ha surgido un desafío adicional de grandes dimensiones con la dispersión del espacio construido. Las ciudades tienden a ocupar más suelo del necesario por crecimiento demográfico y urbano, pese a que existen herramientas para una mejor ocupación del territorio, el aprovechamiento de las redes infraestructura y la ampliación de los servicios básicos, elementos que garantizan mejor calidad de vida (ONU-HABITAT, 2012: 32).

endógena), con diferentes niveles de incidencia, que genera un intrincado sistema de flujos espaciales sobre el territorio conurbado, respecto a “la demografía y la economía de la ciudad” (Barriga y Rodríguez, 2011: 42).

En especial cuando existe más de un centro urbano, con capacidad de tomar sus propias decisiones políticas y económicas, por lo que se genera una realidad plural al momento de analizar cómo funcionan y afectan estas decisiones en los núcleos de las ciudades y en su periferia común (área conurbada)

El término dependencia se utiliza para señalar la desigual relación entre las ciudades y el espacio conurbado, dependencia por la que los habitantes de las áreas conurbadas están obligados a realizar las principales funciones sociales (aquellas que crean comunidad), en la ciudad más cercana, adquiriendo así un carácter claramente subordinado a ese centro urbano (Pardo, 1995: 187).

Sin embargo toda urbanización en el área conurbada es germen de lo urbano, en busca de llegar a ser ciudad. Para ello¹³ debe alejarse de la posibilidad de convertirse en: un "barrio dormitorio", un espacio físico, que sólo está destinado al alojamiento de la población que vive en él, pero que no convive entre sí, ni abriga sentimiento de comunidad (Pardo, 1995: 187).

Cómo revertir esta dependencia con carácter subordinado

Ésta dependencia con carácter subordinado, es potencializada por una tipología de desarrollo urbano disperso, que no respeta en su crecimiento los límites naturales geográficos, ni los administrativos políticos.

Para resolver estos problemas Pardo propone, que ésta dependencia pueden ser revertida cuando, si bien, la población trabaja, estudia y consume fuera, en cambio desarrolla sus principales relaciones primarias como: actividades culturales y deportivas, activismo político, participación religiosa y relaciones amistosas, en el área conurbada su habitual residencia, generando y/o adaptándose a las funciones residenciales que le ofrece su espacio conurbado (Pardo, 1995: 210-211).

El éxito por lo mismo está, en que la ciudadanía tenga una cultura cívica dirigida a la vida comunitaria (Ziccardi, 2008: 40), con capacidad para aprovechar los espacios

¹³ La resolución de este dilema comienza por aceptar, que en las zonas conurbadas el suelo rural es el soporte para la creación del espacio construido, que cumple las funciones de contenedor de las actividades urbanas (Jaramillo, 2009: 94).

públicos existentes en las áreas conurbadas, como un complemento activo a su forma de vida.

Espacios que son de gran utilidad para los grupos humanos, que al carecer de los mismos, los buscan y utilizan en la ciudad más cercana. Lo importante en las zonas conurbadas, por tanto es su capacidad de generar espacio físico urbano, conformando ámbitos sociales capaces de crear comunidad, con una determinada concentración humana (aglomeración).

Al formar estas unidades de conurbación, cuya espacialidad busca llegar a lo urbano, aunque todavía comparta su espacialidad geográfica con lo rural, adquieren la capacidad para ser consideradas como suelo urbano, obteniendo todas las características de tal, convirtiéndose en una nueva ciudad con “una concentración de personas, que habitan su territorio de una manera permanente” (Jaramillo, 2009: 108).

Con vecinos que se sienten competentes para tomar bajo su responsabilidad su propio desarrollo¹⁴. Formando un círculo de relaciones sociales en esa localidad conurbada, de manera que su vida, no sólo se limite a un conjunto de desplazamientos pendulares (Pardo, 1995: 188), entre el lugar de su residencia y la ciudad donde tiene su área ocupacional y de consumo. Sino que el área conurbada muestre un alto grado de autosuficiencia.

Y aunque la necesidad de movilidad traspase los límites cantonales, desde los espacios conurbados de vivienda, comercio e industria, hacia las ciudades intermedias que generan la tensión, es muy importante que esas áreas conurbadas cuenten con el nivel de bienes y servicios¹⁵, que sus residentes demandan para sus actividades diarias, de manera que, a más de dependencia no genere también frustraciones en sus habitantes.

Es el gran desafío en toda área conurbada, su rápido crecimiento con carácter subordinado a las ciudades que la tensionan, las puntuales planificaciones que no la integran, entre otros problemas como un voraz mercado del suelo, no dan tiempo para que en el marco de un proyecto integral de desarrollo urbano, se le dote espacios públicos y lo poco que se plantea desde las urbanizaciones no es adecuado, ni proporcional a los

¹⁴ Una expansión urbana con mayores niveles de calidad y sostenibilidad es posible si los gobiernos locales se anticipan con políticas de planificación, diseño y regulación que permitan no solamente orientar la inversión, sino también potenciarla y captar los beneficios de las plusvalías derivadas de la urbanización para el financiamiento de las infraestructuras y servicios (ONU-HABITAT, 2012: 36-37).

¹⁵ El déficit y la inequidad en el acceso a espacios públicos no se han solucionado con la expansión de las ciudades, más bien al contrario. Como consecuencia de la débil regulación del mercado de suelo, las cesiones de suelo para espacio público en el marco de proyectos de desarrollo urbano, cuando existen, no siempre son adecuadas, ni en proporción, ni en calidad o localización (ONU-HABITAT, 2012: 71).

presentes y peor aún a los futuros requerimiento, además su calidad y localización tampoco es acorde a las necesidades allí presentes y futuras.

La gestión pública local en las conurbaciones, entre ciudades intermedias

Los gobiernos locales de las ciudades intermedias y su capacidad de gestión

Las ciudades intermedias son consideradas puntos de atracción para la población que emigra de las pequeñas ciudades y del campo, por lo que se constituyen en espacios privilegiados para un agresivo proceso de urbanización. En consecuencia, su crecimiento apunta a una fuerte expansión suburbana y conurbada con espacios de baja densidad poblacional¹⁶.

Además los municipios¹⁷ de las ciudades intermedias conurbadas a pesar de su extensa gama de responsabilidades, “no han podido escapar al asedio de un Estado centralista y concentrador” (Carrión y Velarde, 1994: 154). Debido a que la fuerte injerencia de las entidades y organismos estatales, absorbe lo que es derecho privativo de los gobiernos locales municipales, en especial en lo referente a la gestión pública local.

El resultado de esto, es que los gobiernos locales a nivel de municipios de las ciudades intermedias, han visto disminuir su capacidad de gestión en las áreas periféricas de sus ciudades, situación que es agravada debido al apropiamiento y/o superposición de funciones desde los gobiernos regionales y nacionales, con respecto a los espacios de acción de los gobiernos locales.

El Estado aplica políticas que ejercen poder coercitivo, de manera que impone de forma obligatoria el cumplimiento de las normas dictadas por él, mediante un sistema que superpone las instituciones del Estado, de manera forzosa a la sociedad.

En América Latina todavía es una realidad, que los gobiernos centrales se apropian progresivamente de las funciones, las atribuciones y los recursos de los gobiernos locales municipales de las ciudades intermedias. Produciéndose una real pérdida de poder y espacios democráticos en la vida municipal (Rodríguez y Velásquez, 1994: 19).

¹⁶ Con ofertas de: viviendas, barrios cerrados, hipermercados y grandes proyectos urbanos que derivan en una nueva forma de exclusión (Balbo, 2003: 84), por la privatización del espacio público.

¹⁷ El concepto de Municipio es intrínseco a toda organización política; de tal manera se concibe como “una célula del organismo nacional” y administrativamente como “un núcleo del servicio público” (Fernández, 2005: 15).

Ante esta realidad la ventaja de los gobiernos locales, es su facilidad para apoyarse en el accionar de sus ciudadanos, que nutre su capacidad de autonomía al interpretar los problemas y dar soluciones.

A nivel de ciudades intermedias el gobierno local tiene mayor conocimiento y capacidad de respuesta a las necesidades de su ciudad, pues las vive directamente; a diferencia del Estado que por lo general se encuentra enfocado en acciones colectivas y no puede ver ni sentir las necesidades individuales de las ciudades y peor de sus áreas conurbadas. Es una necesidad que lo local se imponga con la planificación y el ordenamiento del territorio, para reemplazar al desarrollo regional centrado en el Estado (Klein, 2005: 35).

Con un mayor nivel de decisión en busca de fortalecer la gestión municipal, con los mecanismos de descentralización y participación ciudadana, dirigida a transparentar y mejorar la eficiencia en la provisión de servicios en las áreas conurbadas, en busca de disminuir la posibilidad de dependencia, de estas áreas hacia las ciudades que las tensionan.

La descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales

Participando del actual consenso, que propone que la gobernanza local ha sido potencializada por los procesos de descentralización iniciados en diferentes países, como parte de una transferencia de funciones y en algunos casos de recursos desde los gobiernos centrales (nacionales) a los gobiernos locales (urbanos)¹⁸.

Sin embargo, la descentralización del Estado pensada como la política capaz de enfrentar este debilitamiento del gobierno local e impulsar una mayor democratización de este nivel de gobierno en las ciudades intermedias, aun no es una realidad en América Latina.

Como lo expresa Carrión “en las ciudades intermedias, (...) el poder municipal es más bien el catalizador del conjunto de intereses de la sociedad local” (Carrión y Velarde, 1994: 150). Intereses que se han convertido en el impulso para que los gobiernos municipales negocien a diferentes niveles¹⁹, actuando mediante coaliciones locales con

¹⁸ La gobernanza hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública (Farinós, 2005: 221).

¹⁹ En dos sentidos el primero vertical en busca de integraciones externas con actores intergubernamentales y otro horizontal en busca de integraciones internas con actores locales, con “procesos de cooperación entre gobierno local y mundo empresarial” (Navarro, 2004:11), que le de apoyo y estabilidad económica.

el mercado e incluso con otros municipios, en un contexto intergubernamental, multi-nivel de igualdad.

En busca de soluciones que generen recursos económicos, empleados para enfrentar el crecimiento demográfico urbano, en especial de la población más pobre, que demanda espacios construibles para vivienda²⁰. Demanda que es aprovechada por el mercado y la empresa privada ante la falta de poder de los municipios, incapaces de resolver estos problemas mediante un desarrollo urbano equilibrado, permitiendo, por falta de una buena gestión pública local, que crezcan sin planificación las aglomeraciones humanas en las áreas conurbadas.

De suelo rural a superficie construible, sin cambios en la gestión local de las ciudades intermedias

Este es el momento en que la capacidad de suelo rural se convierte en suelo urbanizable mediante lotizaciones y urbanizaciones que olvidan la vocación de producción de la tierra y sólo les interesa su capacidad como superficie construible para conjuntos de vivienda²¹. Aún más cuando se refiere a la aplicación de políticas estatales para vivienda social apoyada en subsidios, que consideran sólo la primacía de la demanda social y deja la localización de éstos conjuntos de vivienda social en manos de la empresa privada.

Por lo que, este problema es abordado desde una injusta distribución del espacio urbano, basado en la desigualdad social y económica, produciendo ciudades intermedias dispersas, con grandes áreas conurbadas dependientes, con una realidad urbana excluyente.

Es la época en que se hacen necesarios cambios en la gestión local de las ciudades intermedias, la meta es por lo mismo crear alterativas innovadoras, imaginar soluciones no tradicionales, que al combinarlas con los incentivos adecuados, den solución a estos problemas (Cabrero, 2000: 21), en base a nuevas formas de gestión pública local. “Con operaciones destinadas a redimensionar la acción gubernamental municipal,

²⁰ En lo urbano la gestión pública local se refiere a las acciones que se desprenden de las intenciones y objetivos de la agenda pública urbana del gobierno local, en busca del bienestar colectivo de los ciudadanos. Gestión pública local preocupada de la organización y "manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo" (Rodríguez y Velásquez, 1994: 21).

²¹ Muchos de los cuales son precarios, implantados en áreas aisladas en lo social y funcional –espacios en los que espacialmente conviven guetos de opulencia–, distantes de los conglomerados urbanos, (Hidalgo y Zunino, 2011: 80)

proyectándola en la capacidad real de servir a la ciudadanía y de rendir cuentas por parte de los gobiernos frente a sus ciudadanos” (Mokate, 2006: 29).

Cambios²², que para algunos gobiernos locales son de difícil adaptación, cuando no han partido de una oportuna modernización del tipo de gobierno²³ o cuando los gobiernos locales han recibido las responsabilidades, sin que estas estén acompañadas de la adecuada transferencia de recursos económicos (Balbo, 2003: 71-72).

La capacidad de respuesta de los gobiernos locales y la participación ciudadana

La falta de recursos es el primer motivo que disminuye la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales en las ciudades intermedias. El superar esta situación, no puede basarse sólo en iniciar diferentes procesos de descentralización, es necesario comprender que las relaciones entre los municipios y las diferentes instancias de gobierno, requieren además de la participación de todos los actores de la vida local, concedores y partícipes de los problemas de la ciudad.

La gestión local comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los componentes políticos, por su parte, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destinación de tales recursos (Rodríguez y Velásquez, 1994: 21).

El cruce proporcional de estos dos componentes en la gestión pública local (técnicos y políticos) permitirá racionalizar y equilibrar el desarrollo de las áreas conurbadas. En base a las acciones ejecutadas por cada uno de los municipios, así como a la de los actores involucrados. Es importante entonces en las áreas conurbadas “garantizar que se creen espacios e instrumentos efectivos de participación ciudadana” (Ziccardi, 2008: 46), que no son fáciles de abordar, para dar paso a que la ciudadanía sea parte de un gobierno local incluyente y estable, en especial cuando hay un enfoque neoliberal, que en las zonas conurbadas privilegia la inversión privada.

El ejercicio de la gestión local involucra decisiones, tensiones, problemas y acuerdos entre todos los actores que detentan el poder urbano, que está de acuerdo con el

²² Cambios de la gestión pública local, que se inician en los Estados Unidos en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, con la gerencia pública municipal (*Public Management*), con acciones dirigidas a asumir el compromiso para coordinar y facilitar el buen desempeño del sistema (Mokate, 2006: 24).

²³ Algunas reformas han sido exitosas y otras sólo provisionales o fracasos (Aguilar, 2009: 158).

nivel de autonomía de cada municipalidad, con su capacidad de eficiencia y eficacia en la gestión pública local y con las posibilidades de generar relaciones entre todos los actores involucrados.

La capacidad y posibilidad de respuesta²⁴ de los gobiernos locales se proyecta en los niveles de relación entre los funcionarios públicos, agentes privados y sociedad civil y en proporción a sus posibilidades técnicas, económicas y administrativas, para responder a las demandas de los ciudadanos, que habitan en las áreas conurbadas, en términos de una gestión eficiente y eficaz con calidad y cobertura en la dotación de servicios.

En las ciudades intermedias lo importante es su capacidad para generar nuevas “formas de relación cualitativamente diferentes y mejores, entre representantes-representados” (Ziccardi, 2008: 38), involucrando en el ejercicio del gobierno la participación ciudadana²⁵, para conseguir una mayor eficacia de la gestión pública en el área conurbada.

En definitiva se buscará instrumentar la participación ciudadana en las decisiones y la gestión pública, mediante la articulación de nuevos procesos de gobierno local que tiendan a superar los estilos monopolistas, autosuficientes y jerárquicos (Blanco y Gomà, 2003: 4).

Tradicionales en América Latina, con nuevos espacios de participación, deliberación e interacción pública.

La identidad ciudadana versus el marketing en las conurbaciones

Las conurbaciones son espacios con una identidad ciudadana en construcción, por lo general su crecimiento es producto de un marketing agresivo, que vende la promesa del buen vivir, al incluir como parte de ese marketing, las características de ruralidad que aún quedan presentes en su entorno cercano, lo que es un atractivo para los nuevos habitantes de estas áreas recién urbanizadas, que llegan a ellas desde diferentes latitudes.

En base a sus diferentes identidades de origen, van construyendo su identidad propia, con la que busca superar la actual crisis urbana reflejada con mayor fuerza en las áreas conurbadas, en: la dispersión de sus urbanizaciones, la fragmentación del territorio,

²⁴ A este respecto, la existencia y el tipo de prestación de servicios de infraestructura y equipamiento, establecen los niveles de ejecución y permiten identificar el tipo y nivel de gestión pública local de cada municipio en su propia área conurbada (fuente propia).

²⁵ La participación ciudadana como “un proceso de redistribución del poder y fortalecimiento de las iniciativas locales respaldadas por una ciudadanía cada vez más dinámica y propositiva. (Cabrero, 2008: 18).

la privatización presente en los ghettos amurallados y el remplazo de espacios públicos por centros comerciales.

El fortalecimiento²⁶ de la gestión del gobierno del municipio, al dotarle de poder suficiente para afrontar los desafíos de estos procesos urbanizadores y al concederle la capacidad para ejecutar un ordenamiento equilibrado del espacio conurbado, ayuda a superar la actual crisis urbana y favorece la construcción de la identidad ciudadana en las áreas conurbadas. En un suelo rural que a pesar de estar en las periferias de la ciudad, ha adquirido la vocación de sumarse al suelo urbano. Con operaciones que consideran también a los terrenos rurales situados en los ejes viales de tensión espacial²⁷ entre dos ciudades intermedias, más aun si albergan pequeñas poblaciones.

Estas zonas conurbadas al ser el resultado de una obra colectiva de actores y sujetos sociales, se va formando de manera discontinua, en sucesivos avances sobre las afueras de la ciudad. Por lo que para ser asimiladas a la práctica urbana dominante, deben contar con servicios públicos y privados y gozar de las ventajas de la aglomeración. Asimilación que será rápida y positiva, en tanto en cuando la gestión pública local permita la participación de todos los actores locales, en la construcción de este nuevo espacio urbano.

La gestión pública local y la inversión privada en el desarrollo desequilibrado del área conurbada

La dispersión urbana y dependencia territorial

El territorio conurbado se desarrolla de manera desequilibrada, como producto de la iniciativa privada, que impulsa un acelerado proceso de urbanizaciones dispersas en el área conurbada. Dispersión urbana, que se da en base a los servicios existentes en el área conurbada, que son rápidamente desbordados al ser sobre utilizados, por la demanda, producto de los nuevos asentamientos en este territorio.

²⁶ Por otra parte, los proyectos inmobiliarios de barrios cerrados destinados a un público de poder adquisitivo medio y alto tienden a incluir espacios de recreo cuyo acceso está restringido a los habitantes del condominio, y con un tamaño y un diseño generalmente limitado o, en todo caso, muy lejos de lo que se podría alcanzar con una debida planificación y aprovechamiento colectivo de los esfuerzos de inversión (ONU-HABITAT, 2012: 71).

²⁷ Además la rápida urbanización de la población nos lleva a plantear nuevos conceptos y nuevas formas de abordaje del medio rural, para mirar el área rural (rururbana) de manera integral en su dimensión territorial y en sus múltiples dinámicas y aspectos (Gorenstein; Napal y Olea, 2007: 92).

La dispersión urbana ha cambiado paisajes en la región latinoamericana. Ha hecho evidentes sus profundas implicaciones sociales, ecológicas y económicas, (...). Cambiando las posibilidades de acceso de las personas a recursos y servicios, generando un consumo extensivo de suelo en lugares que no están integrados a la ciudad, lo que es asociado con el aumento de la demanda de infraestructura, de transporte y la pérdida de los servicios de ecosistemas (Nuissl, Rodríguez y Heinrichs, 2009: 30)

Dispersión, que facilita la dependencia territorial, profundizada por un cambio de vocación de usos de suelo, que no responde a ningún tipo de planificación. En este contexto²⁸ el principal actor, es una población migrante con una identidad dividida, entre sus lugares de origen y el área conurbada en que residen. Sobre un espacio conurbado que aparenta ser ciudad dispersa y fragmentada, mientras espera convertirse en parte de una de las ciudades que originan la tensión. Es un crecimiento disperso que busca consolidarse como parte de la estructura de un nuevo sistema urbano.

Para Dematteis (1998), la fragmentación de la ciudad no es nada más que el producto del ciclo urbano por el que transitan los grandes asentamientos humanos, el que se inicia con la concentración de la población en el núcleo central o core (urbanización), prosigue con el crecimiento de las coronas o ring (suburbanización), para pasar luego al declive demográfico (desurbanización), en espera de una hipotética recuperación del núcleo central (reurbanización) (Morales y Ortiz, 2002:172).

Sobre un espacio geográfico, cuya imagen de dispersión urbana, sigue un territorio que aun lucha por mantener su vocación e identidad rural. Dispersión y dependencia territorial, en la que se mezclan los usos de suelo sin que estos sean compatibles entre sí. En el mismo espacio físico rural, encontramos a corta distancia: industria, centros comerciales, macro equipamiento urbano, urbanizaciones de vivienda y el remanente del área rural.

En esta lucha por mantener su ruralidad, los pequeños centros poblados existentes, reciben la asignación de nuevas funciones. Son impulsados por la inversión privada a nuevos centros de atracción demográfica, que esperan ser dotados con infraestructura básica, equipamiento, tecnología de punta y buena accesibilidad, con la esperanza de convertirse en espacios dependientes de la ciudad más cercana.

De manera que, espacial y socialmente las áreas conurbadas presentan serios desajustes con respecto a la ciudad, los que además se expresan en la aspiración de los

²⁸ Con un patrón espacialmente discontinuo "delante de la frontera de la ciudad", constituyéndose con el tiempo en un factor muy característico del rápido y descontrolado crecimiento de las ciudades (Morales y Ortiz, 2002:172).

espacios conurbados de llegar a convertirse en ciudad, aspiración garantizada, desde la óptica de la inversión privada, que mediante inversión económica presionan el cambio de uso de suelo. Su interés desde luego es comercial, no importa generar pertenencia y ciudadanía. Para sus intereses, es preferible que la conurbación esté alejada y hasta olvidado del gobierno local, así es más vulnerable y apetecible.

Este aspecto también es estimulado por una dependencia administrativa compartida entre diferentes municipalidades. Una doble dependencia que favorece aún más la dispersión del territorio conurbado, con carácter de residencia subordinada a uno de los núcleos urbanos.

Tipo de gestión pública local en las áreas conurbadas

Como lo plantea Carrión en las ciudades intermedias conurbadas, es hora de superar la actual lógica de la ciudad frontera²⁹, en busca de una nueva ciudad que considere como elemento constitutivo el desarrollo equilibrado en todo el sistema urbano regional³⁰. Para que dentro de él, desaparezcan las relaciones de dependencia del área conurbada, con respecto a las ciudades que la impulsan. Consideran “a las urbanizaciones como espacios solamente físicos destinados a alojar una población que únicamente vive en él, pero que no convive, porque no tienen sentido de construir una comunidad” (Pardo, 1995:187).

Se hace necesaria entonces una gestión pública local³¹: que apoye la consecución de recursos económicos, que permitan enfrentar el rápido crecimiento demográfico de estas áreas conurbadas.

Permitiendo tomar decisiones, para llegar a acuerdos, resolver tensiones y problemas, garantizando el ejercicio del poder urbano, que se exprese en la prestación de servicios, de manera que “promuevan una eficaz prestación de servicios y una administración eficiente de los recursos públicos” (Aghón y Cortés, s/f: 71), en su nivel de realización y ejecución.

²⁹ “La ciudad frontera, con una lógica de urbanización basada en la expansión de las periferias y la metropolización industrial” (Carrión, 2010: 119).

³⁰ Las ciudades han asumido nuevas funciones acordes al actual modelo económico, para operar como centros, con capacidad para organizar la economía de la región, convirtiéndose en puntos importantes por la prestación de: servicios especializados para la producción (Henríquez, Sanhueza y Azócar, 2003: 81).

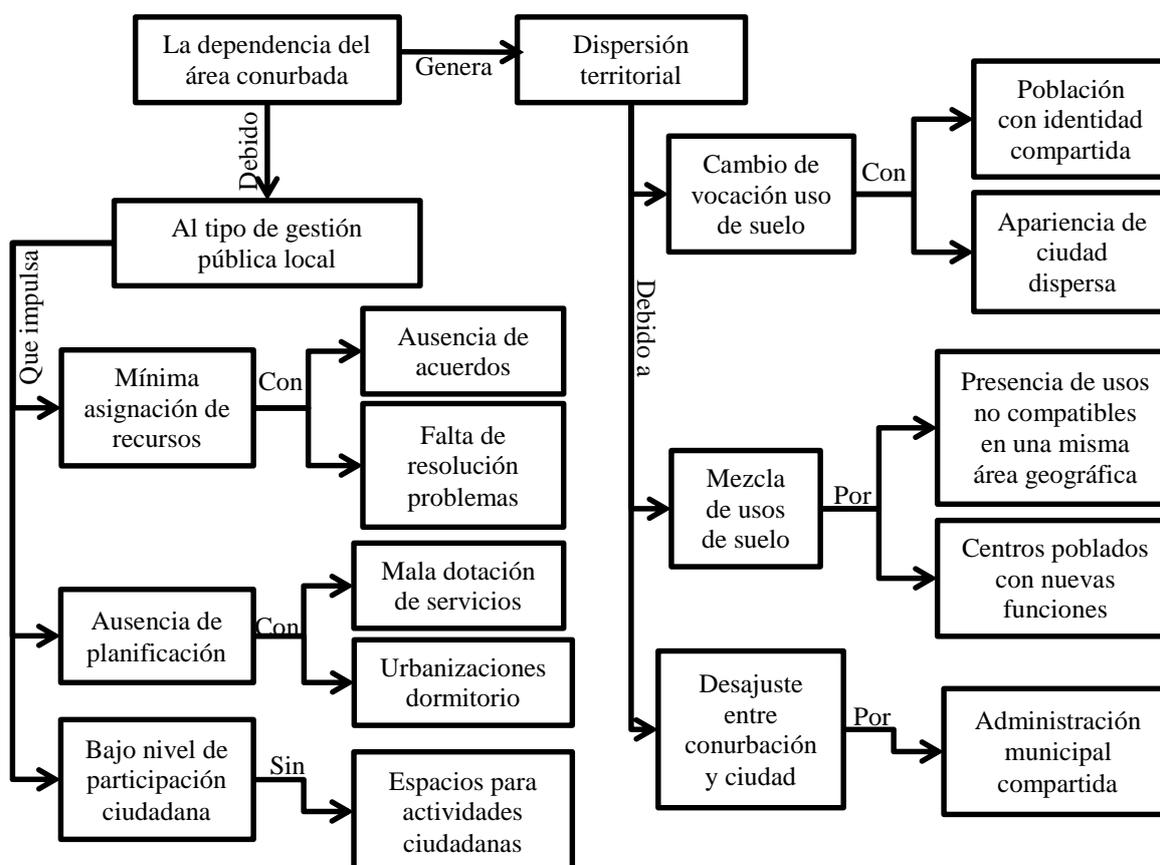
³¹ Orientada hacia objetivos que: aseguren la dotación general de servicios socialmente aceptados como los mínimos necesarios; viabilicen la entrega de subsidios en los casos necesarios para garantizar una dotación generalizada de servicios; establezcan mecanismos de control y regulación que garanticen la aplicación del marco legal establecido; generen instancias de participación ciudadana capaces de controlar y decidir en el momento de la ejecución (Publicación de las Naciones Unidas, 2003: 17).

Con una planificación que considere los componentes técnicos y políticos y sean las herramientas para socializar y equilibrar el desarrollo de la nueva ciudad, en que se convertirá el área conurbada. Mediante el mejoramiento de los servicios urbanos cualitativa y cuantitativamente, con tecnología de punta y buena accesibilidad (elementos necesarios para cambiar la actual dispersión territorial).

Capaz de facilitar la implementación de los nuevos enfoques de planificación urbana, acordes a nuevas propuestas, que en función del dinamismo del entorno socio-económico produzcan una serie de cambios relevantes en la operativa cotidiana del planificador y gestor urbano (Fernández, 1997: 51).

Con transparencia y eficiencia en la provisión de servicios a los habitantes de la zona conurbada, mediante una relación equitativa, coherente y justa entre los municipios inmersos en la conurbación, con los diferentes niveles de gobierno, y con la participación de todos los actores de la vida local.

Cuadro 2: Cuadro resume lo expresado



Fuente: elaboración propia

De manera que, en las urbanizaciones³² sus habitantes no sólo las utilicen como área construida para su vivienda (como dormitorio familiar), sino que desarrollen en ellas actividades culturales, deportivas, políticas y religiosas, que considerarán que está es su principal residencia. Con una construcción de ciudadanía que participe de la gestión pública local (ciudadanía inclusiva), que busque generar espacio urbano y nueva ciudad en el espacio conurbado, convirtiéndole en contenedor de las actividades propias de lo urbano y satisfagan sus necesidades con servicios para su bienestar, como se resume en el cuadro 2.

³² El éxito de todo gobierno municipal radica en solucionar los problemas, esto depende directamente del grado de participación (ciudadana) real, que la autoridad pueda conseguir de sus residentes y usuarios mediante una buena gestión municipal. Participación ciudadana que es una realidad dependiendo del nivel de responsabilidad con que abordan este tema los vecinos, empresarios, comerciantes e instituciones (Cataldo, 1991: 107).

CAPÍTULO II

ESTUDIO DE CASO: GESTIÓN EN EL PROCESO DE CONURBACIÓN CUENCA-AZOGUES

Referencias históricas de los sectores del área conurbada entre Cuenca y Azogues

Antecedentes históricos

El espacio geográfico en el que hoy se desarrolla la conurbación Cuenca Azogues, tiene una larga data histórica de asentamientos humanos, que lo han poblado en diferentes épocas. Las zonas de Challuabamba, Guangarcucho, Nulti y Chuquipata, pertenecientes a esta área conurbada, son citados por diferentes autores. Este trabajo tomará algunas de estas referencias, con el afán de analizar su importancia en el devenir histórico de la región.

El Neolítico

En el Neolítico, Formativo, Medio y Tardío los grupos humanos en Ecuador formaron sociedades organizadas, con el establecimiento de poblaciones que se desarrollaron en base a las capacidades de su medio ambiente, potencializadas mediante el intercambio de productos entre los pueblos.

El período Formativo con la Fase Narrío Temprana se tiene una sociedad mucho más organizada, con asentamientos bien establecidos (...) en donde se delega responsabilidades como el cuidado del agua, control de plagas entre otras. Se crea una administración primitiva, con autoridades administrativas y religiosas como son los conocidos Shamanes. (Morocho, 2012: 45, 46)

En el caso de la cultura cerro Narrío o Challuabamba³³, comerciaban sus productos: agrícolas, textiles, de alfarería y manufacturados que los intercambiaban con productos como conchas marinas, algodón, coca, entre otros. Distinguiéndose la cultura chaullabamba (asentada en el sector que hoy lleva este nombre) por sus vasijas llamadas cascara de huevo, de menos de 3 mm de grosor, así como por sus vasos rituales en miniatura, con su propio estilo local el negro brillante (Idrovo, 2002: 121).

Chaullabamba es una cultura formativa con rasgos bien definidos, que se pueden apreciar sobre todo en su cerámica utilitaria y ceremonial y

³³ En el periodo formativo temprano (2100-1800 a.C.); se asentó en lo que hoy son la Hoya de Cuenca; en el valle del Cañar y a orillas de riachuelos alrededor del cerro Narrío la cultura Chaullabamba, también conocida como Cerro Narrío. Entre los ríos Paute y Pastaza; y los ríos Naranjal y Jubones también se ha encontrado evidencias materiales de ésta cultura (Lema, 2010: 49)

en la confección de objetos de conchas strombus y Spóndylus, cuya materia prima procede de la Costa. En Chaullabamba, al parecer, sirvió para la elaboración de pequeños segmentos conocidos como mullos, cuyo destino comercial fue en diversas direcciones, también con un fin ritual, pero en este caso para servir como ambrosia (manjar alimento de los dioses). (Armijos, 2011: 169)

Viviendo un gran crecimiento demográfico y económico. Pues supieron aprovechar la biodiversidad entre los pueblos para incrementar el intercambio de productos complementarios (Abdo e Hidalgo, s/f: 121).

La Cultura cerro Narrío (2000 – 600 a. C.) conocida también como Challuabamba, floreció en las hoyas meridionales de las actuales provincias de Cañar y Azuay. Y fue un centro muy importante de comercio por su punto de conexiones Costa-Sierra-Amazonia, por sus contactos con Valdivia Terminal, Machalilla, Chorrera, y con la tradición Upano de las faldas del Sangay, obteniendo una rica variedad de productos de todas las regiones del país. En varios restos arqueológicos se han encontrado restos de conchas Spóndylus y caracoles de Strombus. (Yunga, 2008: 299)

Convirtiendo a Challuabamba en un sitio donde se ha encontrado cerámica importada de la costa (Uhle, 1922; Gomis, 1989; Idrovo, 1989; Greider, 2009, en Olsen, 2010: 688).

Llamó la atención de los arqueólogos la presencia de las conchas Spóndylus y de objetos fabricados a partir de las mismas, en ciertas excavaciones de la Sierra (Cerro Narrío; Challuabamba: Catamayo más recientemente) y de la Amazonía (Cueva de los Tayos), en sitios que se remontan hasta la época formativa. Estas conchas eran de fundamental importancia para los cultos incaicos, para la "alimentación" de los dioses (Deler, Gómez y Portais, 1983: 55).

Como lo demuestran los hallazgos de cerámica Chorrera, encontrados en Cerro Narrío, Chaullabamba, Pirincay, Monjashuaycu y Guangarcucho” (Olsen, 2010: 691), de estos sectores Challuabamba y Guangarcucho se encuentran en el centro de la actual área de conurbación Cuenca-Azogues.

Según Napoleón Almeida, en la zona es posible que se encuentren restos cerámicos con factura gruesa de la cultura Tacalshapa, perteneciente al período de Desarrollo Regional que posteriormente pasó a formar parte de la cultura Cañarí en el período de integración, hasta mediados del siglo XV (Mejía, Orellana y Sinchi, 2012: 4)

Los Cañarís

Los datos históricos revelan la existencia del reino Cañari con más de veinte tribus y de ellas las principales estarían en Guapondelig (la actual ciudad de Cuenca) y en Hatum Cañar (la actual ciudad de Cañar), sin embargo al referirnos a:

La nación cañarí es difícil de encontrarle un origen específico: sabemos que toda la zona que actualmente son la provincia de Cañar y Azuay en

una parte de Loja estuvo poblado por un pueblo que demostró tener una identidad cultural desde hace mucho tiempo desde hace unos 1800 años antes de Cristo que es lo que estamos denominando la cultura cerro Narrío y Challuabamba son los ejes fundamentales y los ejes de lo que va a ser la cultura Cañarí. (Ortega y Atancuri, 2011: 109)

El pueblo Cañari³⁴ estaba gobernado por caciques y formaba una confederación de tribus, en la que todos los caciques tenían un poder igual, por lo que era básica la alianza entre ellos, con fines de defensa común.

Organización que utilizaron para defenderse de la invasión del inca Tupac Yupanqui. A este respecto los historiadores recogen la gesta de Dumapara en la llanura que hoy lleva su nombre, donde al mando de los Cañarís se enfrentó con los invasores derrotándolos, de manera que Tupac Yupanqui se retiró a Saraguro para preparar un nuevo ataque, ante lo cual Dumapara consiente de la superioridad militar del Inca decidió parlamentar y entregó al invasor Guapondelig.

Los Incas

El costo de esta decisión fue muy alto, pues los habitantes de Challuabamba, Nulti, Guangarchucho y Chuquipata decidieron resistir, razón por la que, luego de la conquista inca y de la matanza de más de treinta mil cañarís rebeldes, que fueron degollados por el tumi-cuchillo en Tomebamba, los habitantes sobrevivientes de estos sectores fueron enviados, con otras veinte mil familias, al Cusco en calidad de mitimaes (Arízala y Merchán, 2010: 24, 25).

Mitimaes, miembro de un grupo de pobladores que durante el predominio de los incas era trasplantado a una región distinta de su zona de origen con fines políticos y administrativos (diccionario de la lengua española).

Sus descendientes, serían quienes abrieron las puertas del Cusco a los generales de Atahualpa, en la guerra que este sostuvo con su hermano Huáscar, desconocedores quizá que la huestes de Atahualpa días antes habían matado a los cañarís en Tomebamba, acusándoles de haberse aliado con Huáscar, destrozando luego la ciudad que fue fundada por Tupac Yupanqui, en el sitio en el que estuvo la Guapondelig Cañari y que llegó a ser la segunda capital del Tahuantinsuyo.

Relacionado con Nulti o Nultisapa, y en los flancos septentrionales del macizo montañoso coronado con la cima del Guagualzuma, cerca del

³⁴ Lo que se encuentra por ejemplo en Cuenca lo cañarí está localizado desde Chaullabamba en donde tenemos asentamientos del periodo formativo muy importante, algunas aldeas que se han conservado todavía que muestran viviendas, o estructuras o edificios (Ortega y Atancuri, 2011: 131).

río Tomebamba, se encuentra la localidad de Chaullabamba, poblada en la época del Incario por grupos mitimaes. Como los de Nulti, sus habitantes eran "mitmas chasquijos" (...). Chaullabamba (conocida también como Guancay o Huancay) fue quizás un barrio suburbano de Tomebamba. Se ha mantenido, desde entonces y hasta la actualidad, una intensa actividad agrícola. (Idrovo Urigüen, 2000: 104, en Moreno, 2007: 184, 185)

La colonia

En los primeros siglos de la colonia Challuabamba, Guangarcucho, Nulti y Chuquipata, eran sitios donde se puso en práctica la encomienda, institución de la edad media traída por España e impuesta en sus colonias americanas, con la esperanza que el encomendero (derecho y nombramiento concedido por el Rey) diera un trato justo a los indígenas y los evangelizara.

Asignando a estos sectores el carácter de áreas rurales, cuya producción era agrícola, agropecuaria y de tejidos (hilado y telar). A pesar de esta vocación impuesta por la corona española a los sectores de Chaullabamba, Nulti y Chuquipata, en ellos se han mantenido hasta nuestros días pequeños centros poblados que justamente conservan estos nombres, sin hacer caso de decisiones estatales que les han impuesto nombres nuevos, como es el caso de la parroquia Javier Loyola conocida como Chuquipata.

En un segundo momento de la colonia, en el siglo XVIII, con los Borbón en el poder español se moderniza la administración pública, por esta razón en los sectores de Chaullabamba, Guangarcuchu, Nulti y Chuquipata, las encomiendas son transformadas en haciendas las que son entregadas a los hijos de los encomenderos, los nuevos hacendados son familias que residen en las ciudades de Cuenca y Azogues.

El Estado Ecuatoriano

Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, en el área de estudio se conservan las mismas circunstancias heredadas de la colonia, es decir la institución de las haciendas en los sectores de Challuabamba, Guangarcuchu, Nulti y Chuquipata, como tónica general.

Los pequeños poblados adquieren la capacidad de centros administrativos y de acopio de las áreas rurales que los rodean, en las que está presente su influencia. Proceso que facilita su participación en la gesta libertaria. Es bien conocido por ejemplo el caso de Chuquipata, desde donde salió el cura Javier Loyola al mando de un ejército, para

apoyar a la recién proclamada Cuenca libre, que se liberaba del yugo español el 3 de noviembre de 1820.

Los revolucionarios se lanzaron contra el cuartel realista que resistió al mando del coronel Antonio García Trelles. En tales circunstancias, tuvieron que acudir al auxilio de otros pueblos, logrando la del cura de Chuquipata, Javier Loyola, quien consiguió el apoyo de otros criollos, consiguió recursos y reunió un numeroso grupo de indios armados. Sólo con este apoyo se doblegó la resistencia realista. Entonces se proclamó la Provincia Libre de Cuenca (Paz y Miño, 2010: 108).

Además está presente la participación de estos sectores en la vida política de nuestro país³⁵, en sus diferentes etapas.

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI

A finales del siglo XX el crecimiento de las ciudades intermedias en Ecuador –como Cuenca y Azogues–, tiene su origen en la aparición de nuevas áreas urbanizadas en sus periferias, asentamientos humanos que van apareciendo en medio del espacio rural.

Urbanizaciones que buscan ser definidas como espacios urbanos, cuando adquieran las condiciones de tales. Fenómeno fácilmente observable en la zona de tensión Cuenca-Azogues, con espacios que van consiguiendo una estructuración mixta de uso del suelo, en la que están presentes diferentes relaciones de producción (urbano-rural) sobre un mismo espacio geográfico.

En esta zona de tensión Cuenca-Azogues, se aplica lo que ya habíamos citado en capítulos anteriores, se da “un patrón no planificado y desigual de crecimiento, impulsado por multitud de procesos que conducen a la utilización ineficiente de los recursos” (Bata, et al. 2010 en Barriga y Rodríguez, 2011: 39).

A inicios del siglo XXI, este espacio conurbado entre las ciudades de Cuenca y Azogues, en lo referente al uso del suelo, se encuentra urbanizado o con vocación para ser urbanizado, de manera especial en los sectores de Chaullabamba, Guangarcuchu, Nulti, LLacao y Chuquipata.

Sectores en los que se impulsa el desarrollo urbano, con la construcción de un gran número de nuevas y dispersas áreas industriales, comerciales y urbanizaciones residenciales, en zonas cercanas a las ciudades de Cuenca y Azogues, incluso en espacios

³⁵ En Junio de 1853, los indígenas del anejo de Ayancay (Chuquipata) se negaron a pagar el diezmo debido a que se les cobraba en base a la tasación de las cementeras del maíz. El levantamiento se produjo con la participación de toda la población indígena armada de piedras y palos. El diezmero fue atacado y tuvo que huir del lugar. De esta forma, se logró la suspensión del cobro de este impuesto, y parece ser que no se le cobró por algún tiempo debido al estado de agitación de la población (Moscoso, 1986: 125).

con pocas posibilidades de ser dotados con servicios, pero que cuentan con un nivel aceptable de vialidad. Impulsando una dispersión urbana, que es facilitada por los dos municipios en apoyo a un mercado inmobiliario, que genera un crecimiento urbano que no se preocupa de los espacios y los bienes públicos (Duhau, 2005: 57).

Siempre bajo el impulso de la tensión dinámica entre las dos ciudades. Son áreas geográficas que constantemente se van modificando con el crecimiento incontrolado de urbanizaciones, que no solo toman la tierra rural circundante a la ciudad para asentarse, sino que además se asienta siguiendo ejes viales que se extiende fuera de las fronteras urbanas (Mumford, 1956).

Proceso de conurbación en la tensión Cuenca Azogues

Ubicación Geográfica del proceso de conurbación

En este superar de fronteras, siguiendo los ejes de tensión en los que se han convertido la carretera panamericana y la autopista Cuenca-Azogues (en una extensión de 30km), en una especie de avance y penetración sobre esas áreas rurales, que son parte del sistema hidrográfico de los ríos Cuenca y Burgay, afluentes del río Paute.

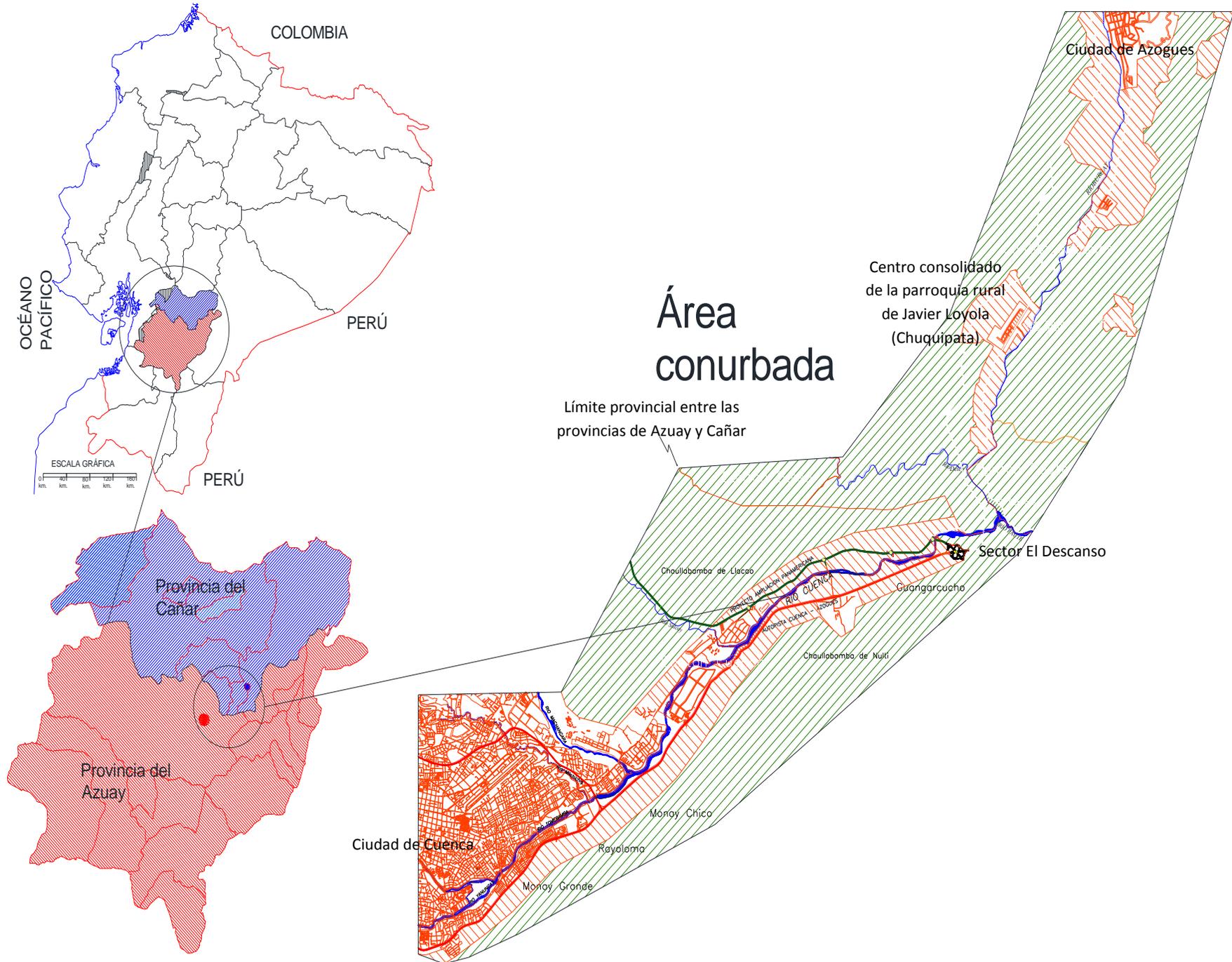
En el caso de las ciudades de Cuenca y Azogues, aunque próximas, fueron asentamientos aislados; con el pasar de los años y la creación de la vía panamericana y la autopista Cuenca-Azogues, se ha observado un proceso de conurbación entre estas dos ciudades. (Cabrera, Crespo y Romero, 2006: 11)

Se han tomado los márgenes de estos dos principales ejes viales, mediante una sucesión interminable de aisladas manchas urbanizadas que modifican el paisaje rural, dando poco a poco paso a lo urbanizado, con una estructura de suelo con características mixtas, conformado por espacios urbanizados que se mezclan con suelo rural de producción agrícola, en un paisaje en el que se combinan las amuralladas urbanizaciones privadas de opulencia económica, con la pobreza del suelo rural de producción de subsistencia, que va lentamente sucumbiendo ante la presión del mercado inmobiliario.

Como se puede observar en el gráfico 2, la ubicación del área conurbada esta entre las provincias de Azuay con 712.127 habitantes (en rojo) y Cañar con 225.184 habitante (en azul), en la región austral de la república del Ecuador, entre la ciudad de Cuenca al sur-oeste y la ciudad de Azogues al norte-este. “El medio natural del territorio objeto de nuestro estudio (...) tiene una importancia especial por la presencia de dos ríos y la montañas que conforman sus cuencas” (Cabrera, Crespo y Romero, 2006: 6).

Gráfico 2: Croquis de ubicación de la conurbación Cuenca-Azogues

REPUBLICA DEL ECUADOR



Fuente: elaboración propia, en base a las cartografías: liberada por el IGM, de las provincias del Azuay y de Cañar, de las ciudades de Cuenca y de Azogues y de la parroquia Javier Loyola

El corredor de crecimiento entre las dos Ciudades

Como se puede ver en el gráfico 3 el corredor de crecimiento entre las dos Ciudades es un eje de tensión, expresado mediante una fuerte dispersión geográfica. Entre las áreas urbanizadas existen intersticios, espacios vacíos, considerados terrenos de engorde como se los llama, para indicar que el propietario está en espera de que el municipio respectivo los dote de obras y equipamientos, de manera que su precio se incremente.

Gráfico 3: Dispersión urbana entre Azogues y el sector El Descanso



Fuente: elaboración propia, Fotografías tomadas desde Cojitambo

Las franjas más distantes de las vías, como se observa en la fotografía, son todavía suelo rural en espera de ser convertido en suelo urbano, para ser parte de una de las ciudades de Cuenca o Azogues, que a la vez pugnan por extenderse sobre esa área de territorio.

Como vemos en el gráfico 4, las urbanizaciones, al seguir esos dos ejes viales tienden a unir geográficamente a estas dos ciudades intermedias, de gran cercanía geográfica, con una fuerte relación histórico-cultural.

Gráfico 4: Urbanizaciones en el sector de Capulispamba



Fuente: elaboración propia, en base a material tomado de Google Maps

En un proceso que va modificando las actividades económicas, culturales y sociales de sus habitantes. Ejerciendo una mayor presión, en este contexto regional, la ciudad de

Cuenca, al estar dotada de una masa crítica institucional y empresarial más elevada que la ciudad de Azogues, lo que le confiere un particular dinamismo como actora principal, en el planteamiento y ejecución de proyectos de desarrollo local, líder en la generación de proyectos de desarrollo en el área conurbada (Michellini y Davies, 2009: 5).

Convertidos en actores locales involucrados en iniciativas y dinámicas que permiten el desarrollo local de las dos ciudades, al tomar para su crecimiento urbano las áreas tangenciales a la Autopista y la carretera Panamericana, en un proceso de urbanización que construye espacio urbanizado en detrimento del espacio rural.

Son territorios conurbados que soportan un inusitado aumento demográfico, para el que no se encuentran preparados. Proceso, que tiene algunas décadas (desde finales del siglo XX) y ha incluido la aparición de industrias en los márgenes de los ríos Cuenca y Burgay³⁶, fuera de los límites urbanos de las dos ciudades, en áreas consideradas rurales.

Dependencia administrativa compartida

Si bien es reconocido el papel de estas dos ciudades intermedias, por su capacidad de generar, por separado, sistemas urbanos equilibrados, en el contexto nacional y regional. El fenómeno de conurbación Cuenca-Azogues, se desarrolla en un espacio impulsado por un sistema urbano regional, compuesto por las dos espacialidades administrativas de las ciudades intermedias de Cuenca y Azogues.

Lo que dificulta una coherente gestión y planificación en conjunto (Pradilla, 2005, p.83). Al aplicar gestiones públicas locales diferentes, desde cada uno de los gobiernos de cada ciudad, gestiones dirigidas a cada una de sus propias áreas conurbadas, que geográficamente son contiguas y conjuntas.

No existe un trabajo coordinado entre los municipios de Cuenca y Azogues por lo que no existe una solución integral a los problemas que se generan por asentamientos en el margen de la autopista. (Cabrera, Crespo y Romero, 2006: 1)

Más aún cuando las dos ciudades son capitales provinciales, en el caso: de Cuenca de la provincia del Azuay y de Azogues de la provincia del Cañar, que les da una total autonomía administrativa entre ellas. Pues si bien su independencia administrativa es clara, no así su influencia que transpone los límites cantonales y provinciales, generando espacios donde es necesaria una gestión pública local compartida.

³⁶ Las dos cuencas hidrográficas sobre las que discurren los dos ejes viales a los que hacemos referencia (fuente propia).

Actualmente existen importantes relaciones entre las dos ciudades, los habitantes de Azogues se movilizan constantemente a Cuenca por varios motivos: trabajo, estudios servicios, actividades culturales y recreativas, etc. El corredor Cuenca Azogues ha llegado a ser, sin duda, uno de los más importantes ejes del crecimiento de ambas ciudades. (Cabrera, Crespo y Romero, 2006: 11)

Hoy se tiene una concepción moderna de municipio, pensado como la institución capaz de superar su rol tradicional de solo ofrecer servicios, para identificarse más bien como un gran gestor del desarrollo comunal (Cataldo, 1991: 107) del área conurbada. La que tiene un funcionamiento complejo, que desborda los límites de cada una de las administraciones de las ciudades intermedias³⁷ de Cuenca y Azogues y de los consejos provinciales de Azuay y Cañar.

En un territorio que es enajenado de su vocación, por lo que pierde su identidad de lugar y sólo es visto con vocación para albergar una serie de aisladas urbanizaciones sobre un territorio rural. Con una acentuada ausencia de articulación en la planificación y gestión del territorio conurbado. Zonas con características propias de producción espacial, diferentes de las dos ciudades que les dan origen.

Espacio conurbado que comprenden parte de los cantones Cuenca y Paute en el Azuay y parte de los cantones Deleg y Azogues en el Cañar, cada uno con su propia administración, cuentan con sus propios y diferentes recursos, por lo mismo, tienen necesidades y objetivos distintos a ser ejecutados, mediante procesos de gestión distintos, con distintas relaciones de gobernabilidad desde y hacia cada una de las dos ciudades (Cuenca y Azogues). Sin considerar que:

La cooperación intermunicipal, por exigencia de la propia realidad social y política tendrá necesariamente que convertirse en uno de los instrumentos más trascendentales del futuro desarrollo municipal y de los futuros procesos de las decisiones públicas para la ordenación del territorio (Faya, s/f: 138).

Por hoy a esta multiplicidad de jurisdicción sobre el espacio conurbado, se suma: una dispersa gestión de las autoridades estatales y locales, que en diferentes niveles actúan sobre dichos territorios y una falta de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión local, para prever las reales necesidades de equipamiento urbano del sector y sustentar un desarrollo equilibrado de esta área conurbada, situación que tiene un futuro incierto pues el escaso suelo que aún no está construido se halla comprometido.

³⁷ En un país donde en 2010 la población urbana ascendía al 62,77%, las ciudades intermedias son clave para organizar el crecimiento urbano y hacer que la urbanización sea fuente de desarrollo local y territorial (MIDUVI, ONU-HABITAT, 2013: 1)

La falta de prevención de las necesidades de equipamiento urbano en el eje de tensión Cuenca-Azogues, lo llevara al fenómeno por el cual la administración pública demora en la provisión de servicios comunitarios, como son: centros educativos y puestos de salud, a ser instalados en las zonas conurbadas de estos dos cantones, para entonces “es posible que la aludida especulación con la tierra haya llegado a coparla todo para vivienda (y vías), sin dejar terreno suficiente para los servicios comunitarios” (Cabrera, Crespo y Romero, 2006: 9). Pues:

La clave del éxito del gobierno comunal en la obtención de soluciones, para los apremiantes desafíos que enfrenta, radica justamente en el grado de participación real que la autoridad sea capaz de convocar en sus residentes y usuarios en el desarrollo de la Gestión Municipal. Esta participación de la comunidad implica una alta cuota de responsabilidad de los vecinos, empresarios, comerciante e instituciones (Cataldo, 1991: 107)

El área conurbada y sus cambios desde la década de los 80 del siglo XX

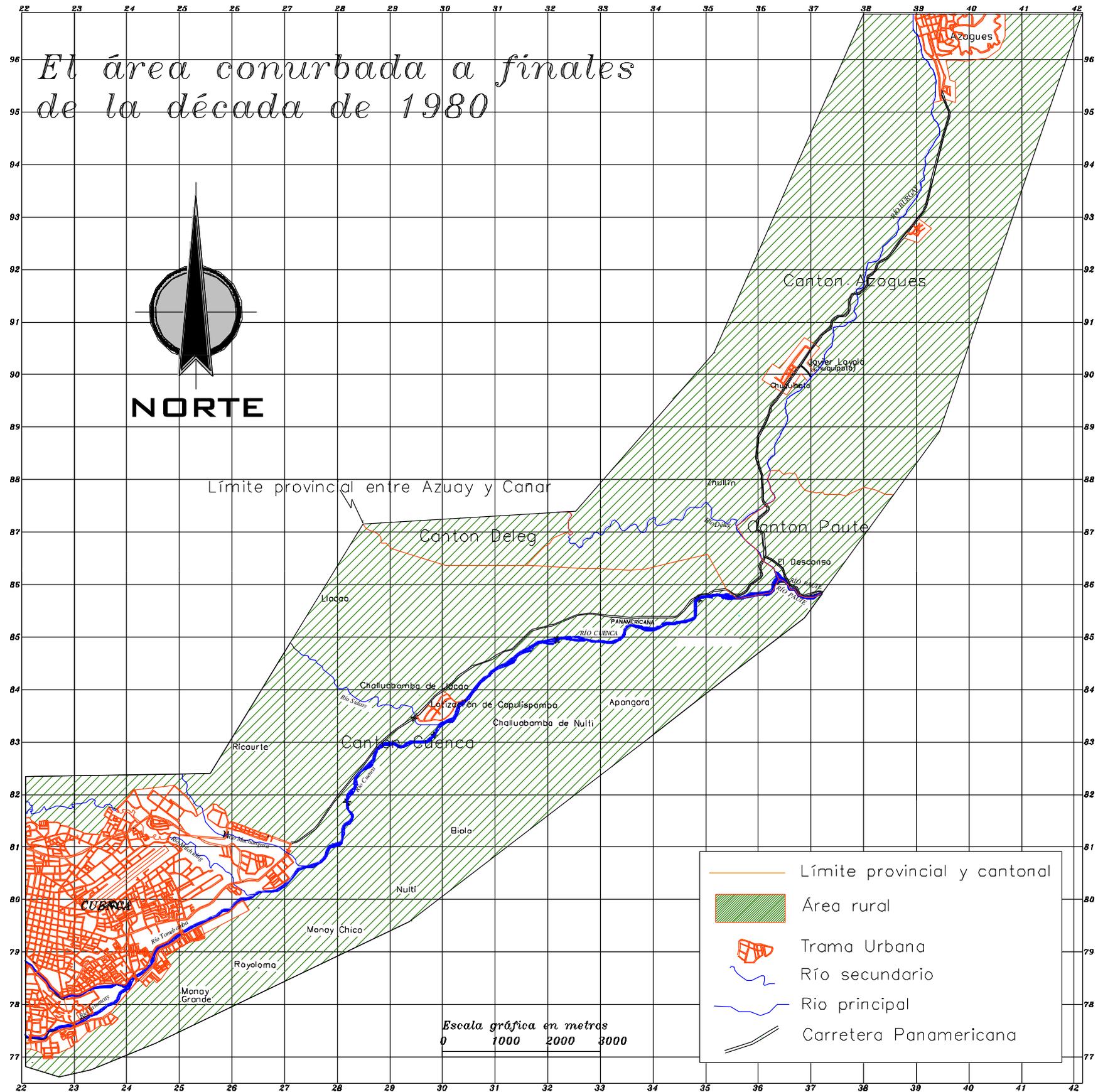
En la década de los ochenta del siglo XX

Antes de construirse la autopista Cuenca-Azogues, la vocación del actual suelo conurbado era rural, a pesar de hallarse atravesado por la vía Panamericana, carretera que une al país de norte a sur, en esta época este tramo tenía una extensión aproximada de 30 kilómetros, conectaba las ciudades de Cuenca y Azogues. Ciudades que tenían claramente definida su espacialidad, la que respetaba su unidad.

No existían urbanizaciones dispersas sobre la futura área conurbada, solo al norte de la ciudad de Cuenca se observa en sus inicios la lotización de Capulispamba. Al sur de la ciudad de Azogues, el centro parroquial de Chuquipata y entre la Ciudad de Azogues y Chuquipata, el centro de la parroquial de Charasol, por entonces parroquia rural, y que hoy se ha integrado a la ciudad de Azogues como parroquia urbana.

En el gráfico 5, apreciamos el área conurbada Cuenca-Azogues en la década de los ochenta del siglo XX. En ella discurrían tranquilamente los ríos Cuenca y Burgay, en sus riveras los cultivos de maíz, caña de azúcar, frejol, en medio de huertas de verdura y frutales era el paisaje común. No tenían mayor importancia los límites cantonal y provincial, sus habitantes cercanos a estos límites incluso escogían el pertenecer al cantón y provincia que era de su preferencia, muchas de las propiedades rurales de este sector se encontraban en parte en el cantón Cuenca y en parte en el cantón Azogues.

Gráfico 5: El área conurbada a finales de la década de 1980



Fuente: elaboración propia, en base a: cartografía liberada por el IGM, plano de la ciudad de Cuenca, plano de la ciudad de Azogues.

En la década de los noventa del siglo XX

Los valles del río Burgay en la provincia del Cañar y del río Cuenca en la provincia del Azuay, son más bajos geográficamente que estas dos ciudades, por lo que su temperatura es muy agradable, favorecidos por estar alejados de las alturas del Cajas (nacimiento del río Cuenca) y del Buerán (nacimiento del río Burgay), los vientos son templados, entibiando su clima, que permitía incluso el cultivo de caña de azúcar.

La construcción de la llamada vía rápida o Autopista, como un nuevo eje de desarrollo y crecimiento económico de las ciudades de Cuenca y Azogues no consideró el impacto social y cultural que provocaría en estas dos ciudades, al convertirse en un nuevo eje de tensión, que determinaría la existencia de un área conurbada capaz de unir geográfica y físicamente a las dos ciudades, tampoco se consideró el impacto ambiental que se generaría en los valles de los ríos Burgay y Cuenca. Restando áreas de producción agrícola, que eran de sustento para las dos ciudades.

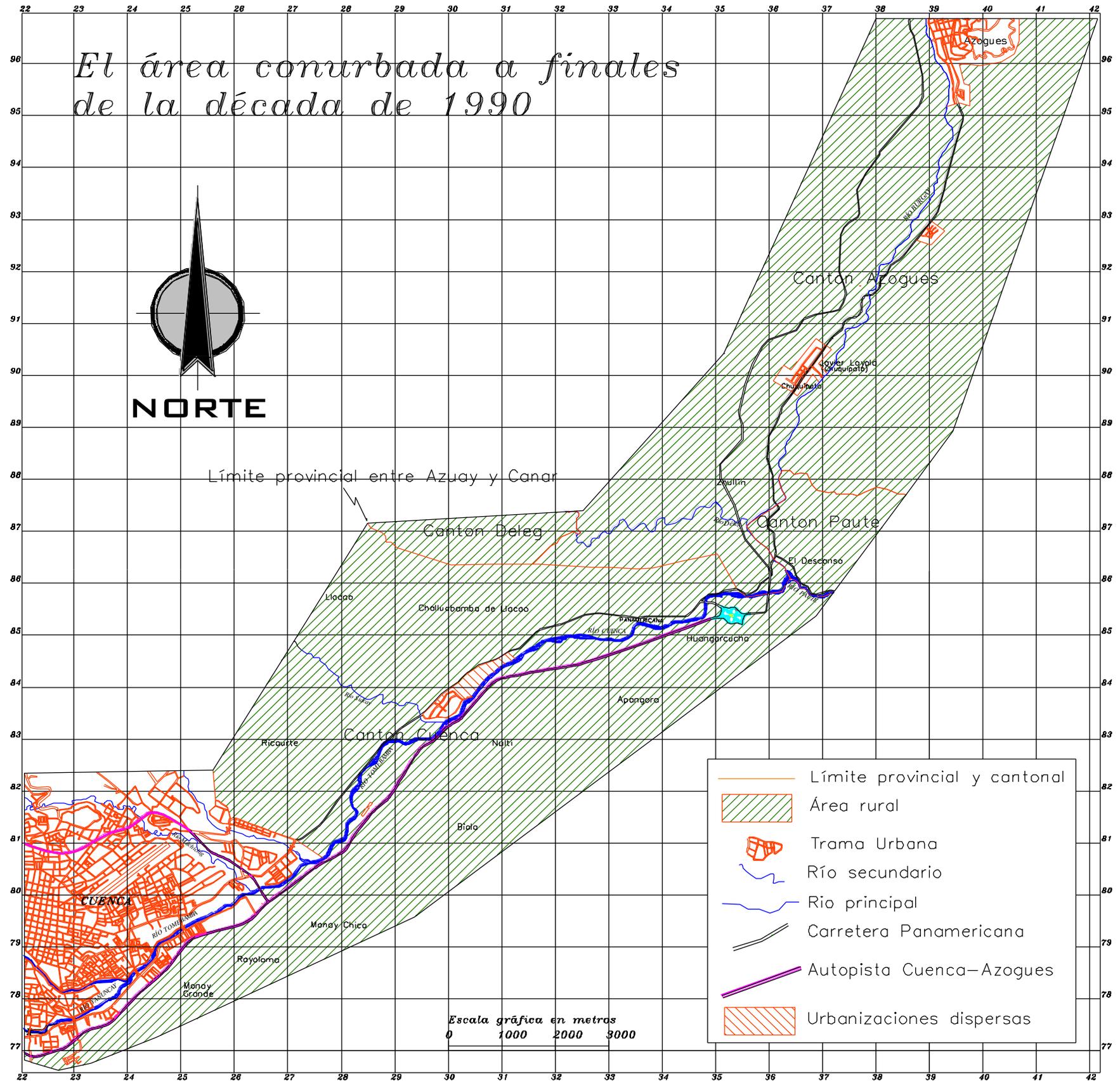
En el caso que nos ocupa como en otros las nuevas periferias, tanto territorial como ambientalmente, terminan por presentarse como formas de desarrollo no sostenibles a mediano y largo plazo (Ortiz y Morales, 2002: 173), pues no son parte de una producción urbana planificada con un desarrollo equilibrado.

Cambiando incluso la composición geográfica social de las dos ciudades, mediante la implantación de nuevas formas residenciales, que se han ido estableciendo en los diferentes sectores del área conurbada, resultado de los diferentes movimientos migratorios, dados desde estas dos ciudades a estos sectores, en busca de: segregación, exclusión y exclusividad social, situaciones entendidas como el reconocimiento de un estatus social.

“En esta línea de pensamiento, Dematties (1998) expresa que las nuevas periferias se constituyen en verdaderos "laboratorios" sociales y territoriales, en los que se experimentan innovaciones y cambios importantes en la forma de habitar” (Ortiz, y Morales, 2002: 173). Tal como sucede en el área conurbada de Cuenca-Azogues.

En el gráfico 6 observamos las ciudades de Cuenca y Azogues, y su actual área conurbada en el momento de la construcción de la autopista Cuenca-Azogues año 1992, la vocación de la futura área conurbada sigue siendo rural, aun que para entonces a su vocación rural se ha sumado la de casas vacacionales, de propiedad de ciudadanos de Cuenca y Azogues.

Gráfico 6: El área conurbada a finales de la década de 1990



Fuente: elaboración propia, en base a: cartografía liberada por el IGM, plano de la ciudad de Cuenca, plano de la ciudad de Azuques

La primera década del siglo XXI

Lo sucedido en el área de tensión Cuenca-Azogues, no es un fenómeno único, ni nuevo, puede ser observado en muchas ciudades intermedias en Ecuador, como por ejemplo en el caso de la tensión Manta-Portoviejo, con diferente intensidad y con formas diferentes de abordar y transformar el espacio rural a espacio urbano.

El gráfico 7 nos proporciona una mirada detallada del área que en la primera década del siglo XXI se ha convertido en la “Conurbación Cuenca-Azogues”, dejando abierta la posibilidad de la construcción de un sistema urbano regional, como el producto de un rápido e inevitable cambio en esta zona, de rural a urbana.

Mediante el cambio de vocación los centros administrativos rurales, por la asignación de nuevas funciones, se integran al proceso urbanizador, convirtiéndose en espacios urbanos, sujetos a las ciudades de Cuenca y/o Azogues. Son procesos de urbanización que “asumen una rica diversidad de formas y expresiones cuando se localizan y sitúan en contextos geográficos particulares” (Soja, 2008: 24) como este.

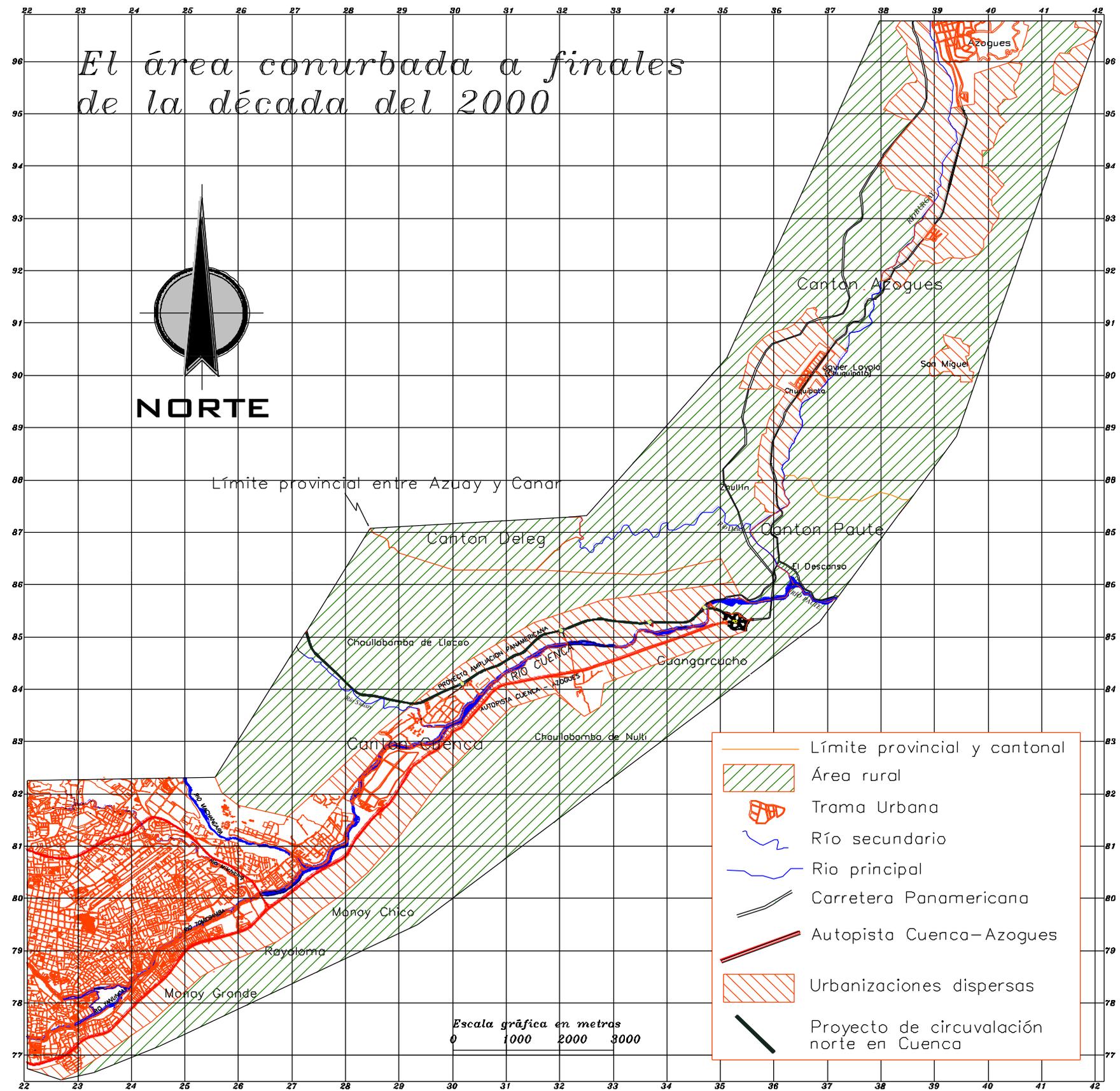
Procesos de construcción y producción de espacio urbano, producto de la iniciativa del ser humano, que cristalizan su deseo de construir una particular forma de espacio, capaz de permitirles relacionarse vivamente con otros seres humanos y con su entorno, mediante complejas actividades, que los lleven:

A tomar conciencia de nosotros mismos en tanto seres intrínsecamente espaciales, continuamente comprometidos en la actividad colectiva de producir espacios y lugares, territorios y regiones, ambientes y hábitats, quizás como nunca antes había sucedido (...), podemos decir que la espacialidad humana es el producto del agenciamiento humano y de la estructuración ambiental o contextual (Soja, 2008: 33, 34).

Espacialidad, que en el caso del área conurbada entre Cuenca-Azogues tiene su propia especificidad urbana, con sus propias y explícitas relaciones sociales, que construyen una nueva ciudad, base geográfica de esas tan singulares actividades humanas, productoras y generadoras de sus propias áreas de influencia. “El producto del agenciamiento humano”, es lo que podemos observar en gráfico N° 7.

Según el informe del Instituto Nacional de Estadística y Censos, sobre los resultados del Censo de Población y Vivienda (cpv 2010), la ciudad de Cuenca tiene una población de 331.888 habitantes, en una extensión territorial de 70,59 km², su densidad poblacional es de 4.701,62 h/km² y el cantón Cuenca tiene una población de 505,585 habitante, por lo que es el cantón más poblado de la región del austro ecuatoriano.

Gráfico 7: El área conurbada a finales de la década del 2000



Fuente: elaboración propia, en base a: cartografía liberada por el IGM, cartografía de las ciudades de Cuenca y Azuagues, plano de la parroquia Javier Loyola

Sin embargo en los últimos años la ciudad ha extendido su área urbana hasta el sector de Guangarcucho, a menos de un kilómetro del límite provincial con Cañar, lo ha hecho siguiendo el río Cuenca y tomando sus riberas en un rápido avance urbano, sin considerar el cambio y los impactos sociales, espaciales y ecológicos que este tipo de decisiones conllevan. Cubren una franja geográfica de casi veinte kilómetros de largo, que penetra en el área circundante considerada rural, para sumarla a este rápido y violento cambio de suelo rural a urbano.

En el montaje fotográfico del gráfico 8, se puede observar una parte del área conurbada del cantón Cuenca. Desde la fábrica de Graiman, en sentido este-oeste, hasta llegar a las lagunas de oxigenación en Ucubamba, siguiendo la autopista y la panamericana, vemos las dispersas urbanizaciones en medio del área rural.

Gráfico 8: Conurbación entre la fábrica Graiman y las Lagunas de oxigenación



Fuente elaboración propia, fotografía tomada desde el Tablón de Chaullabamba

Según el informe del Instituto Nacional de Estadística y Censos, sobre los resultados del Censo de Población y Vivienda (cpv 2010), la ciudad de Azogues, tiene una población de 37.995 habitantes, en una extensión territorial de 60,94 km², su densidad poblacional es de 623,48 h/km² y el cantón Azogues tiene una población de 70.064 habitantes.

Sin embargo la ciudad ha crecido tomando para sí la parroquia rural de Charasol, elevándola a la categoría de parroquia urbana, con lo que su límite urbano está hoy a menos de un kilómetro del límite del área consolidada de la parroquia rural Javier Loyola (Chuquipata), es decir que en este sector del eje de tensión prácticamente ya no existe

suelo rural y si lo hay está bajo la forma de segunda residencia de los habitantes de la ciudad de Azogues.

Javier Loyola, parroquia rural que según el informe del Instituto Nacional de Estadística y Censos, sobre los resultados del Censo de Población y Vivienda (cpv 2010), tiene una población, de 6.807 habitantes, repartidos en una extensión territorial de 29,68 km², con una densidad poblacional de 229,346 h/km². Lo que no expresan estos fríos datos estadísticos, es que la mayoría de esta población esta afincada en el área de tensión sobre la que se desarrolla la conurbación Cuenca–Azogues.

Es la razón para que el límite del área consolidada de Javier Loyola, haya sido ampliado por decisión del concejo cantonal de Azogues, de manera que hoy en la provincia del Cañar, ocupa casi todo el espacio físico del eje formado por la carretera Panamericana y la Autopista Cuenca-Azogues hasta el límite provincial con Azuay (sector el Descanso), con lo que, casi se une con el límite urbano de la ciudad de Cuenca.

En la provincia del Cañar, se puede observar en el gráfico 9 como la ciudad de Azogues (izquierda), ha tomado todo el espacio situado entre la autopista y la panamericana, con dispersas urbanizaciones en dirección a la ciudad de Cuenca.

Gráfico 9: Conurbación 1 en la provincia del Cañar



Fuente: elaboración propia, Fotografías tomadas desde Cojitambo

Fenómeno que continua como se puede observar en el gráfico 10, hasta el sector del Descaso en la provincia del Azuay.

Gráfico 10: Conurbación 2 en la provincia del Cañar



Fuente: elaboración propia, Fotografías tomadas desde Cojitambo

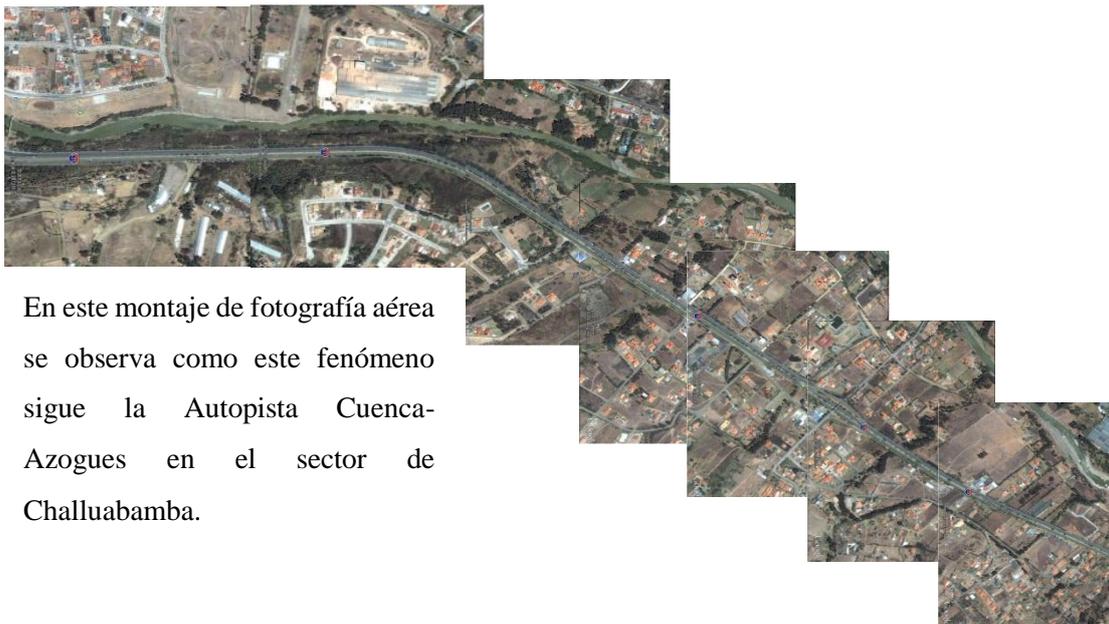
De manera que a este espacio conurbado:

Conciernen no sólo a un centro urbano singular y densamente poblado sino, más categóricamente, a un sistema regional motivo, deshabitadas o inexploradas que no parecen urbanas en términos tradicionales, pero que de todos modos se encuentran urbanizadas, es decir, que forman parte de un espacio urbano regional y, por lo tanto, se ven profundamente afectadas por el urbanismo en tanto modo de vida (Soja, 2008: 46).

Es un espacio conurbado, formado por una red regional, sobre una malla de asentamientos estructurado entre dos ciudades capitales de provincia. Por lo mismo independientes administrativamente entre sí, que incluye a varias parroquias rurales jerárquicamente sometidas a una de las dos ciudades.

Formando un grupo de pequeños asentamientos urbanos (áreas consolidadas) relativamente independiente, que ven, como su espacio se va fusionando para formar un nuevo tejido urbano. Van perdiendo su propia identidad, al diluirse ante el imparable avance de dispersas urbanizaciones impulsadas por la inversión privada, como se puede observar en el gráfico 11 en el sector de Challuabamba. Se aprovecha de los ejes viales diseñados como vías rurales de conectividad interprovincial y poco a poco los van convirtiendo en las principales arterias del tráfico urbano, que cruzan el área conurbada y unen a las ciudades de Cuenca y Azogues.

Gráfico 11: Conurbación en el sector de Challuabamba



En este montaje de fotografía aérea se observa como este fenómeno sigue la Autopista Cuenca-Azogues en el sector de Challuabamba.

Fuente elaboración propia, en base a material tomado de Google Maps

Ejes, Variables e indicadores

Los ejes analizados

Este proceso urbanizador presente en el eje de tensión Cuenca-Azogues, impulsa una relación de producción urbano-rural, con un crecimiento que desborda los propios límites de estas dos ciudades, para desarrollarse tangencialmente a los ejes viales, Autopista y Panamericana, en cuyos márgenes aparece una serie de aisladas manchas urbanizadas sobre el paisaje rural. Fenómeno llamado conurbación Cuenca-Azogues, por el cual en las márgenes de estas:

Vías rápidas existen asentamientos que están creciendo sin control y no son compatibles con el carácter de las vías (...). En un principio el sector del corredor cuenca Azogues tuvo un uso principalmente agrícola, luego una combinación de usos: vivienda, agricultura y quintas vacacionales, posteriormente se ve el uso de industria y comercio. En la actualidad podemos ver una complementación de usos urbanos” (Cabrera, Crespo y Romero, 2006: 1)

Lo que no lleva a pensar que las urbanizaciones allí implantadas son la aparente respuesta a la presión social que reclama tierras urbanas, con vocación para centros comerciales, estadios deportivos, centros de convenciones, complejos habitacionales, equipamientos regionales y otros.

Razones suficientes para considerar como primordial el estudio de los ejes: Gestión pública local y Desarrollo territorial en el área conurbada, en busca de producir información desde el conocimiento y análisis de la realidad en el área de tensión, entre estas dos ciudades intermedias en Ecuador. Es un área de tensión con múltiples asentamientos residenciales y con una ausencia casi total de áreas de reserva para equipamientos urbanos, principal demanda de la población allí asentada. (Cabrera, Crespo y Romero, 2006: 1)

Para esto y en base a los dos ejes propuestos, a continuación se desglosan las variables e indicadores, que buscan llevarnos al conocimiento de la realidad allí existente.

Asignación de recursos al área conurbada y cambio de uso de suelo de rural a urbano

Un primer análisis a realizarse esta dentro de gestión pública local, en base a la investigación de la variable asignación de recursos al área conurbada, para conocer los

recursos asignados en los presupuestos de los Consejos Provinciales de Azuay y Cañar y de los municipales de Cuenca y Azogues.

Los datos de estos indicadores han sido recabados en cada uno de los gobiernos locales, municipales y provinciales, dirigidos a resolver los problemas presentes en el área conurbada.

Paralelamente, dentro de desarrollo territorial en la conurbación, se investigará la variable cambio de uso de suelo de rural a urbano, impulsado principalmente desde la iniciativa privada. Esta variable será cuantificada mediante los indicadores área con: urbanizaciones, asentamientos industriales, comerciales y de otros tipos, en el área conurbada de la provincia del Azuay, cantón Cuenca, como en la provincia del Cañar, cantón Azogues, considerados con vocación urbana dentro de la conurbación.

La comparación de los valores obtenidos de las dos variables, nos llevará a analizar cómo la asignación de recursos al área conurbada, incide en los acuerdos y en las soluciones de los problemas presentes en la conurbación, en relación a los cambios de vocación del uso de suelo, con una población con identidad compartida y con la apariencia de ciudad dispersa en el área conurbada.

Planificación en la conurbación y usos no compatibles sobre un mismo espacio físico

Un segundo análisis se realizará dentro de gestión pública local, con la variable planificación en la conurbación, en busca de conocer los planes y proyectos existentes en los consejos provinciales de Azuay y Cañar y en los cantones Cuenca y Azogues, respectivamente, los datos de estos indicadores fueron recabados en cada uno de los gobiernos locales, como base para valorar la variable: planificación en la conurbación.

Paralelamente dentro de desarrollo territorial en la conurbación, se investigará la variable usos no compatibles impulsados desde la iniciativa privada y presentes en el área conurbada, sobre un mismo espacio físico. Esta variable será cuantificada mediante los indicadores usos no compatibles sobre un mismo espacio físico y centros poblados con nuevas funciones, en el área conurbada de la provincia del Azuay, en el cantón Cuenca, y en el área conurbada en la provincia del Cañar, cantón Azogues.

La comparación de los valores obtenidos de las dos variables nos llevará a analizar si la actual planificación, está dirigida a dotar de una buena calidad de servicios básicos y equipamiento urbano, destinados a resolver los problemas presentes en la conurbación, respecto del tipo de usos de suelo y su compatibilidad con otros usos presentes en esta

área geográfica. En especial los residenciales, al tratarse de centros poblados existentes, que han recibido nuevas funciones, para su futuro desarrollo.

Nivel de participación ciudadana y Relación entre conurbación y ciudad

Un tercer análisis se realizará dentro de Gestión pública local y tiene relación con la variable, nivel de participación ciudadana, para conocer los espacios existentes para actividades ciudadanas, que son promovidos por los Consejos provinciales de las provincias de Azuay y Cañar y los cantones Cuenca y Azogues, dentro del área conurbada de este estudio.

Paralelamente con el desarrollo territorial en la conurbación, se analizará la variable relación entre conurbación y ciudad, variable que será cuantificada mediante la investigación del indicador: administración municipal compartida en el área conurbada de la provincia del Azuay, cantón Cuenca y el área conurbada en la provincia del Cañar, cantón Azogues, consideradas con vocación urbana dentro de la conurbación.

La comparación de los valores obtenidos de las dos variables nos llevará a analizar si el nivel de participación en los espacios para actividades ciudadanas forjan una mejor relación de las ciudades de Cuenca y Azogues y el área conurbada común, mediante una administración municipal compartida que genere una alta capacidad de resolución de los problemas presentes en el área conurbada.

CAPÍTULO III

DE LA GESTIÓN PARROQUIAL, CANTONAL Y PROVINCIAL A GESTIÓN REGIONAL EN EL AREA CONURBADA

Asignación de recursos en la gestión provincial y en la gestión cantonal

Capacidad de inversión en el área conurbada, acorde a su relación administrativa

Las ciudades de Cuenca y Azogues, sin dejar de ser intermedias, son las impulsoras de un rápido crecimiento poblacional, proporcional a la capacidad de interrelación entre sí y con otras ciudades. Juntas convergen sobre el área conurbada Cuenca-Azogues, dándole importancia regional, sin que hayan perdido su propia identidad.

Con procesos de gestión pública local, muy diferentes, asignan recursos económicos al área conurbada, dentro de su propio ámbito administrativo y de acuerdo a la capacidad presupuestaria de los municipios de los cantones Cuenca y Azogues. Con proceso de gestión pública que respetan de manera estricta el nivel de competencia local y que por lo mismo solo llegan hasta lo que cada institución considera su límite cantonal y provincial.

El presupuesto institucional se ha elaborado en función de un plan cantonal, no se considera de forma aislada al área conurbada, sino se la considera como una parroquia o parroquias dentro del sistema nodal que estamos implementando (García, 2013)

A esto se suma, que la posibilidad de inversión en el área conurbada de cada una de estas instituciones es diferente, está de acuerdo con la capacidad presupuestaria de cada una de ellas, sus presupuestos en un considerable porcentaje son asignaciones de leyes especiales y del Gobierno Central.

El municipio de Cuenca aprobó el presupuesto para el 2013 en un monto de doscientos tres millones ochocientos cuarenta y ocho mil setecientos sesenta y seis dólares (203' 848.766,00 dólares) (Orellana, 2013).

El concejo municipal de Azogues, para el 2013 aprobó un presupuesto de veinte y seis millones trecientos cincuenta y siete mil doscientos veinte y cuatro dólares, con ochenta y cuatro centavos (26' 357224,84 dólares) (Álvarez, 2013).

El concejo provincial del Azuay, para el 2013 aprobó un presupuesto de treinta y cinco millones cuatrocientos setenta y tres mil quinientos noventa dólares con cuarenta y ocho centavos (35' 473.590,48 dólares) (Arce, 2013).

Lo complicado de resolver es el tema de recursos económicos nosotros tenemos un presupuesto que versus las necesidad y el territorio de gestión resulta muy limitado, nuestro presupuesto incluyendo todos los ingresos bordea los 35 millones dólares y tenemos una superficie mucho más grande que gestionar. El municipio de Cuenca que es aproximadamente el 48% del territorio provincial tiene a su responsabilidad aproximadamente doscientos millones de dólares, entonces la relación de ingresos versus el territorio de gestión es totalmente inversa (Macancela, 2013).

Nosotros tenemos 4.280km de vías en gestión compartida con el estado, de esos 4.280km, 516 km son de responsabilidad del estado central y los 3.764 km son de responsabilidad del gobierno provincial, que requerimos solo para el mantenimiento vial 42 millones de dólares al año, entonces, hay un déficit muy alto, porque eso obligaría a no hacer más trabajos, la limitante principal en la ejecución de obras es el tema de la descentralización de recursos (Macancela, 2013).

El concejo provincial del Cañar para el 2013, aprobó un presupuesto de veinte y dos millones doscientos setenta mil cuatrocientos nueve dólares con sesenta y siete centavos (22'270409,67 dólares) (Salinas, 2013).

Nuestra principal dificultad es el monto del presupuesto institucional que no es suficiente para satisfacer los cientos de necesidades de toda la provincia, alcanzamos a satisfacer las de mayor prioridad; otra deficiencia es tal vez los problemas políticos administrativos (Gómez, 2013).

Los principales parámetros para la elaborar del presupuesto institucional, en lo que es desarrollo del área conurbada Cuenca-Azogues, varían por estar de acuerdo con los criterios técnico-políticos de los: directores, jefes de departamento, asesores, técnicos y consultores, de los municipios de Cuenca y Azogues y de los concejos provinciales de Azuay y Cañar, instituciones inmersas en la gestión pública local del área conurbada.

Lo expuesto permite observar, que las posibilidades de gestión local (asignación de recursos y de inversión presupuestaria), dependen casi exclusivamente, de la provincia y del cantón en el que se encuentra el área geográfica estudiada, que diferencia a cada uno de los sectores del área conurbada, como se puede colegir del cuadro 3, sobre los parámetros utilizados para la elaboración del área conurbada Cuenca-Azogues: área social, vialidad, infraestructura y economía.

Los consejos provinciales distribuyen su presupuesto para las áreas rurales, haciendo énfasis en una distribución equilibrada, calculando el monto que se puede asignar en función de la extensión del territorio y del número de pobladores, que tiene la provincia. Los Municipios, en sus presupuestos asignan recursos para las áreas urbanas del cantón, conformada por la ciudad capital de acuerdo con sus respectivas ordenanzas.

Cuadro 3, Criterios para la elaborar del presupuesto del área conurbada

Criterios para la elaborar del presupuesto del área conurbada Cuenca-Azogues, según datos recogidos en los consejos cantonales de Cuenca y Azogues y provinciales de Azuay y Cañar.				
Cargo del entrevistado	Área Social	Vialidad	Infraestructura	Economía
Director planificación, Municipio de Azogues	X			
Jefe planificación, Municipio de Cuenca	X	X	X	X
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X		X	X
Director Planificación, consejo Provincial Azuay		X		X
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar	X	X		X
Consultor municipios de Azogues y Cuenca	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

Las zonas que comprenden la Autopista, la Panamericana y el espacio entre estas vías, han sido declaradas zonas urbanas de Cuenca, Chuquipata y Azogues, de acuerdo con la facultad legal que tienen los municipios.

Las áreas exteriores a las vías nombradas, son competencia de los concejos provinciales de Azuay y Cañar, porque ellos invierten en vialidad en las áreas rurales.

Nosotros en el área conurbada, que es el área específica conformada por las dos vías Autopista y Panamericana, no intervenimos como gobierno provincial porque es un área que está considerada como área urbana dentro de los planes urbanos de la ciudad de Cuenca. El área conurbada no es tomada en cuenta en la planificación ya que no es de nuestra competencia de acuerdo a lo estipulado en la Constitución (Macancela, 2013).

La base es el respeto del ámbito de acción de cada uno de los niveles de Gobierno Autónomo Descentralizado, de acuerdo a lo que establece la Constitución de la Republica y el COOTAD, llamase este parroquial, cantonal o provincial, tienen su propia área de acción.

Como gobierno provincial de Cañar nuestro enfoque es el área rural porque así lo designa la Constitución y el COOTAD, por ende aunque la Autopista y la Panamericana son primordiales desde el punto de vista social para la provincia, no son nuestra competencia. (Gómez, 2013).

Indicadores y ejes estratégicos extraídos por cada administración

La asignación presupuestaria se hace cada año, de acuerdo con lo que manda la Constitución de la Republica, la ley del COOTAD y el Código Orgánico de planificación y finanzas públicas, en base a indicadores, extraídos mediante la gestión de cada uno de los ejes estratégicos que manejan los Consejos Provinciales y Cantonales.

En la provincia del Cañar los indicadores se hace conocer a la ciudadanía, la idea es rendir cuentas a la gente, se hace un folleto informativo dando a conocer que obras hemos hecho, con qué recursos,

cuáles han sido los convenidos que se han establecido, tanto con organismos nacionales como internacionales (Gómez, 2013).

Los principales indicadores, considerados en el área conurbada Cuenca-Azogues, en favor de un desarrollo equilibrado, también varían cuando se trata de los concejos cantonales de Cuenca y Azogues o de los concejos provinciales de Azuay y Cañar, generando una gestión local en el área conurbada muy diferente tanto para el sector perteneciente al cantón Azogues como al cantón Cuenca, como lo demuestra el cuadro 4 que está a continuación, sin embargo la principal inversión presupuestaria está dirigida al área social, la vialidad, los planes especiales y también hay inversión en el mapeo de necesidades, un trabajo de investigación y conocimiento de la realidad social del sector.

Cuadro 4, Los criterios para la asignación presupuestaria en el área conurbada consideran

Los criterios para la asignación presupuestaria en el área conurbada consideran				
Cargo del entrevistado	Área Social	Vialidad	Mapeo de Necesidades	Planes Especiales
Director planificación, Municipio de Azogues	X	X		
Jefe planificación, Municipio de Cuenca	X	X		X
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca				X
Director Planificación, consejo Provincial Azuay		X	X	
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar	X	X	X	
Consultor municipios de Azogues y Cuenca	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

El presupuesto institucional y su capacidad de gestión tienen grandes limitaciones económicas al momento de ser ejecutados en los diferentes sectores del área conurbada, de acuerdo a su pertenencia administrativa y a los criterios aplicados por las instituciones mencionadas, limitaciones que se dan en áreas estratégicas de gran importancia.

A estas limitaciones económicas se suma el hecho de que las asignaciones de recursos presupuestarios, para ser invertidas deben pasar por un proceso de discusión dentro de los diferentes departamentos técnicos y luego ser aprobadas por el Consejo Cantonal, por lo que la toma de decisiones es un proceso largo que incluye el de socialización, lo que le quita agilidad a la gestión cantonal y provincial.

No existe una asignación presupuestaria puntual para el área conurbada y en cuanto al porcentaje del presupuesto institucional que se destina de forma indirecta para el área conurbada, es muy bajo para cubrir las ingentes necesidades y para solucionar los problemas allí presentes, como lo podemos ver en el cuadro 5.

Cuadro 5: Rubros del presupuesto que son invertidos en la zona conurbada

Rubros del presupuesto que son invertidos en la zona conurbada				
Cargo del entrevistado	Infraestructura	Geología	Equipamiento	Economía y Política
Director planificación, Municipio de Azogues	X	X	X	X
Jefe planificación, Municipio de Cuenca				X
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X	X	X	X
Director Planificación, consejo Provincial Azuay				X
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar				X
Consultor municipios de Azogues y Cuenca		X		X

Fuente: elaboración propia

“No existe un presupuesto específico para el área conurbada, lo que se plantean son rubros a invertir en función del plan cantonal” (García, 2013). Como se observa en el cuadro 6, es muy bajo el porcentaje del presupuesto institucional, tanto en lo cantonal como en lo provincial que se le asigna al área conurbada.

Cuadro 6: Criterios sobre el nivel de inversión realizada en el área conurbada

Criterios sobre el nivel de inversión realizada en el área conurbada				
Cargo del entrevistado	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto
Director planificación, Municipio de Azogues	X			
Jefe planificación, Municipio de Cuenca	X			
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X			
Director Planificación, consejo Provincial Azuay	X			
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar	X			
Consultor municipios de Azogues y Cuenca	X			

Fuente: elaboración propia

En cada una de las ciudades, existe una gran preocupación por las áreas periféricas concéntricas a sus centros de desarrollo, las que reciben la mayor parte de sus presupuestos. Mientras el área conurbada³⁸ como tal no dispone de una asignación propia de recursos económicos, que fortalezcan su gestión pública local, al ser invertidos para un desarrollo equilibrado, total e integral de la misma. Para que este corredor se desenvuelva de acuerdo a su irreversible tendencia hacia lo urbano.

Debido a la especulación del mercado con el suelo en el sector, es necesaria una gestión pública local y una planificación conjunta de las municipalidades de Cuenca y Azogues, en busca de un aprovechamiento del suelo, por la cual: se defienda el paisaje,

³⁸ Nosotros como gobierno provincial no consideramos al área conurbada Cuenca-Azogues como un área específica, al ser nuestra competencia el área rural nosotros nos encargamos únicamente de las comunidades de Javier Loyola y San Miguel haciendo referencia al área conurbada (Gómez, 2013).

tanto en los sectores de Chuquipata como Challuabamba y se rescaten sus componentes culturales, como los trabajos en piedra, los tejidos de paja toquilla y las ollas de barro, que se fabrican en San Miguel, entre otros.

Es una buena oportunidad más aún si va de la mano con políticas claras de gestión especialmente en términos de movilidad, en términos de manejo de la plusvalía del territorio de esos sectores. De hecho que tenga un equipamiento fuerte capaz de concentrar las nuevas actividades que va a demandar la vivienda, con mejores condiciones de transporte y obviamente esas condiciones tienen que moverse hacia un modelo más sustentable (Orellana, 2013).

Esta zona debe ser un modelo de ocupación menos agresivo, que proteja su carácter de ruralidad, que todavía debe preservarse, ante una futura ocupación con alta concentración humana, partiendo de una planificación que considere el área conurbada como una unidad en su totalidad y no como zonas separadas por límites geográficos y administrativos.

Considerando la importancia de la participación de la población en la gestión pública local del área conurbada, participación que hoy por obvias razones, tiene niveles muy bajos, de acuerdo a los criterios de los entrevistados, como lo indica el cuadro 7.

Cuadro 7: Criterios sobre la participación de la población en la gestión del área conurbada

Criterios sobre la participación de la población en la gestión del área conurbada				
Cargo del entrevistado	Muy Baja	Baja	Media	Alta
Director planificación, Municipio de Azogues			X	
Jefe planificación, Municipio de Cuenca			X	
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X			
Director Planificación, consejo Provincial Azuay			X	
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar			X	
Consultor municipios de Azogues y Cuenca		X		

Fuente: elaboración propia

Las limitaciones de recursos económicos en el desarrollo del área conurbada

Es necesario el desarrollo de una gestión pública local, en el área conurbada, que no esté supeditada a las limitaciones que imponen las asignaciones de recursos económicos desde cada Municipalidad y Consejo Provincial. Este tipo de decisiones administrativas generan expectativas con respecto a su inversión, al no ser llevadas de acuerdo con las juntas parroquiales del área conurbada, son recursos que se entregan por decisiones políticas, lo que no facilita la recuperación de la inversión realizada.

De forma general cuando se establece la política para la estructuración del plan, no se pone énfasis específico sobre un territorio determinado, sino lo establecemos en función de las necesidades básicas insatisfechas, con esto no nos fijamos político administrativamente en

si es para Cuenca, Paute o si es territorio que pertenece a Gualaceo o cualquier otro cantón. Lo que hacemos está en función de un mapeo de necesidades básicas insatisfechas de la provincia, vamos definiendo en que zonas hay que dar un mayor nivel de intervención (Macancela, 2013).

Se afirma que en el área rural conurbada todavía subsiste la ejecución de un mal entendido paternalismo de los Municipios y Consejos Provinciales, presente en la dadiva generosa de obras, al dotarles de instalaciones, de servicios y de equipamientos urbanos, en especial a aquellos espacios vinculados a las actividades industriales, ubicados a lo largo de las dos principales vías de comunicación que sirve de eje a esta ocupación del territorio.

Generando, desde la década anterior, crecimientos con grandes problemas, proyectos de vivienda y conjuntos habitacionales construidos muchas veces en zonas geológicamente inestables, en terrenos con pendientes pronunciadas o en los márgenes de ríos y quebradas, sin cumplir ni respetar ordenanza alguna, ya que la mayoría de las ordenanzas municipales carecen de valor en las áreas rurales de su propia jurisdicción cantonal.

Al respecto Pablo Abad al referirse a la zona conurbada que pertenece al cantón Azogues, explica que:

Fundamentalmente es territorio rural de la parroquia Javier Loyola y parte obviamente de la parroquia Azogues, las parroquias rurales también tienen sus centros poblados que hoy por hoy son rurales, pero que para efectos de consideración están establecidas como áreas consolidadas, con las mismas características de las áreas urbanas, pero el territorio en general es área rural (Abad, 2013).

En la conurbación Cuenca-Azogues, como en todos estos casos de ciudades intermedias, se ha dado un proceso de expansión urbana con “un patrón, no planificado y desigual, de crecimiento” (Bata, et al. 2010 en Barriga y Rodríguez, 2011: 39), llevado adelante por los municipios de Cuenca y Azogues.

La planificación en el área conurbada

Los tipos de planificación de los cantones Cuenca y Azogues

Partamos de ubicarnos en el área conurbada, en los sectores de Chuquipata, San Miguel, Challuabamba, Nulti y LLacao, que tiene una área urbana, constituida por una franja de territorio entre la Autopista y la Panamericana, limitada directamente por área rural, con lotes de más de dos mil metros cuadrados. En el área conurbada, en el caso de Challuabamba, hacia la parte norte de esta franja existe un cinturón verde y un cordón

montañoso a ser protegido y en la parte sur están suelos de mala calidad con fallas geológicas, donde el suelo no presenta características seguras para el crecimiento urbano.

Además existen algunas zonas arqueológicas como El Plateado en el Azuay y en la provincia del Cañar El Cojitambo, son terrenos sin vocación para la consolidación del crecimiento urbano.

Zonas conurbadas que buscan adquirir la condición de ciudad, demandando de las municipalidades de Cuenca y Azogues, la construcción de infraestructura y vialidad. Conversión a ciudad que no se basa en la planificación e implementación de espacios públicos y equipamiento y/o en la aplicación de políticas de coordinación hacia la construcción de ciudadanía y de pertenencia, para impulsar un desarrollo equilibrado.

Para el cantón Cuenca hay dos formas de evitar la conurbación, la una es volviendo atractivo el que regresen al centro urbano y la otra es volviendo prohibitivo y sancionando que se salga del área urbana y se vaya a las áreas rurales, dentro de lo prohibitivo entraría el negar servicios, por lo que nosotros hemos optado por volver más atractivo el centro urbano, mediante: mejorar la dotación de equipamientos, servicios y vialidad dentro del área urbana y gestionar que las normas del área urbana permitan que esa gente venga a densificar las zonas del área urbana, en las zonas con vocación para el efecto, por ejemplo no podríamos pedir que el centro histórico se densifique sin que tenga áreas verdes y se haya mejorado la vialidad (García, 2013)

En esta realidad geográfica los cantones Cuenca y Azogues, siguen un desarrollo disperso de aisladas urbanizaciones, aplicando dos modelos diferentes de planificación, con sus propias ventajas y desventajas, su denominador común ha sido la falta de ejecución o la ejecución parcial de las pocas, dispersas y puntuales planificaciones en el área conurbada³⁹, facilitando el desbordamiento de los diferentes límite urbanos, que sucesivamente han ido fijando las ciudades tanto de Cuenca como de Azogues.

Viéndose obligadas, cada una de ellas en su momento, a expandir su perímetro urbano bajo una política de incorporar terrenos rurales conurbados a su área urbana, ante la presión del mercado de suelo impulsado por la inversión privada, siempre con la justificación de bajar el costo de los terrenos urbanos, aplicando el principio del sistema capitalista, por el que a mayor oferta menor costo, lamentablemente este principio no se aplica para el suelo urbano, pues su valor depende principalmente de su ubicación⁴⁰.

³⁹ Poner en una balanza y decir el modelo del cantón Cuenca fue el mejor que el cantón Azogues, no lo podría yo mantener al 100%, por fortuna he podido trabajar en los dos cantones y lo primero que he visto que muchas cosas se pensaron pero no se cumplieron (Orellana, 2013).

⁴⁰ Está por aprobarse la ordenanza que prevé el limitar la construcción en la zona conurbada e incluye la declaratoria de las áreas con valor arqueológico ambiental, son proyectos de normativas que están en curso para su aprobación para que lleguen a tener el efecto de tal (García, 2013).

Porque cada vez que se anexan más territorios rurales dándoles el carácter de urbanos, se promueve la especulación y la plusvalía de suelo en estos sectores. Impulsando en el área conurbada una desigual competencia, que se produce entre los municipios de Cuenca y Azogues, por captar inversiones. Al dotar de obras de infraestructura, a estos terrenos, para así cambiar rápidamente el uso del suelo de rural a urbano.

En este afán es positivo, que cada uno de los municipios aunque por separado, han establecido sus propios ejes como base para el desarrollo y ordenamiento territorial de esta zona, en busca de conseguir un mayor impulso del área conurbada. El cuadro 8 muestra las coincidencias y diferencias a este respecto, tanto de los cantones de Cuenca y Azogues, como de los consejos provinciales de Azuay y Cañar, en los ejes: administrativo, ambiental, técnico y de gobernabilidad.

Cuadro 8: Criterios sobre los principales ejes para el desarrollo y ordenamiento Territorial

Criterios sobre los principales ejes para el desarrollo y ordenamiento Territorial				
Cargo del entrevistado	Adminis- trativos	Ambien- tales	Técnicos	Goberna- bilidad
Director planificación, Municipio de Azogues	X			
Jefe planificación, Municipio de Cuenca		X		X
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X			
Director Planificación, consejo Provincial Azuay		X	X	
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar	X	X	X	
Consultor municipios de Azogues y Cuenca	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

Ejes que buscan dar un nivel mínimo de racionalidad a estos procesos, así como controlar los procesos de incremento de la plusvalía, al establecer las directrices para las planificaciones a diferentes niveles, permitiendo definir de mejor manera cada una de sus estructuras urbanísticas, en busca de generar un desarrollo equilibrado en cada una de las áreas conurbadas de estas ciudades, racionalizando y dando forma a su propia mancha urbana de crecimiento, este es un tenaz esfuerzo por parte de los GADs de los municipios de Azogues y de Cuenca

Especialmente cuando estas planificaciones, intentan corregir los problemas producto de la especulación o de la informalidad, los GADs intentan controlar o favorecer estos procesos según sea el caso, mediante nuevas ordenanzas y/o reglas de juego para las urbanizaciones y divisiones, al colocar por ejemplo, rangos de participación del suelo

urbano mucho más adecuados a estos procesos, con reglas claras, que facilita a cada municipio el recuperar un porcentaje de la plusvalía del suelo. Terrenos y fondos económicos destinados a la ubicación, diseño y construcción de áreas de equipamiento, que ha futuro serán verdaderamente útiles como lo define el propio COOTAD.

Los planes de ordenamiento urbano

Los planes de ordenamiento urbano y/o territorial, al ser su diseño y aprobación facultad legal de las municipalidades, se convierten en instrumentos que buscan el desarrollo del cantón, pero en su realización y ejecución no se considera la incidencia que su aplicación genera en el área rural y conurbada del cantón vecino.

Cuadro 9: Criterios sobre la incidencia de los planes de ordenamiento urbano y cantonal en el área rural y conurbada del cantón vecino.

Criterios sobre la incidencia de los planes de ordenamiento urbano y cantonal en el área rural y conurbada del cantón vecino.				
Cargo del entrevistado	Muy Baja	Baja	Media	Alta
Director planificación, Municipio de Azogues		X		
Jefe planificación, Municipio de Cuenca		X		
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca		X		
Director Planificación, consejo Provincial Azuay	X			
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar		X		
Consultor municipios de Azogues y Cuenca		X		

Fuente: elaboración propia

En el cuadro 9 se aprecian los criterios, de los directores, jefes y consultores de planificación, sobre la incidencia de los planes de ordenamiento urbano y cantonal en el área rural y conurbada del cantón vecino, la que según su criterio es baja.

Sin embargo, la realidad es que cada uno de estos planes de ordenamiento cantonal no tiene capacidad para controlar, ni siquiera en su propio cantón, este inusitado crecimiento del área rural de la zona de tensión entre las ciudades de Cuenca y Azogues. Este es un espacio con unidad física y social en su desarrollo, producto de un mismo crecimiento generado por las dos ciudades, sobre un único espacio geográfico, que crea una realidad plural respecto a su relación con los núcleos de las dos ciudades y su periferia común (área conurbada).

Esto no solamente se refiere al aspecto de crecimiento físico de construcción de viviendas, sino al hecho de que algunas de ellas generan una sentida necesidad real de la comunidad por obras de infraestructura. Pues son urbanizaciones que siguen vías o caminos que se han habilitado para impulsar estos asentamientos, por lo que desde

su diseño y construcción carecen de normas técnicas y no están de acuerdo con las regulaciones urbanísticas en general.

Esto se da, a pesar de que la principal preocupación de las municipalidades está dirigida a generar normas que favorezcan el crecimiento físico del espacio conurbado, de manera paralela con el crecimiento social y económico, en busca de la optimización de recursos mediante el ordenamiento, la programación de obras, de metas y de planes. (Vintimilla 2013)

Además casi todos los GAD parroquiales poseen su propio plan de ordenamiento territorial, los que buscan a su vez articularse con los planes de su respectivo cantón y provincia, sin embargo en lo referente al área conurbada no existe ningún intento de planificación articulada, entre las provincias de Azuay y Cañar y los cantones Cuenca y Azogues.

Falta de articulación generada no solo por la ausencia de entendimiento sino y como se observar en el cuadro 10, también por las limitaciones institucionales reflejadas en la poca dotación: de Vías, de Infraestructura y de Equipamiento, lo que es una constante preocupación para sus municipios.

Cuadro 10: Limitaciones institucionales reflejadas en la baja inversión en:

Limitaciones institucionales reflejadas en la baja inversión en:			
Cargo del entrevistado	Dotación de Vías	Dotación de Infraestructura	Dotación de Equipamiento
Director planificación, Municipio de Azogues	X	X	X
Jefe planificación, Municipio de Cuenca	X	X	X
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X	X	X
Director Planificación, consejo Provincial Azuay	X	X	X
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar	X	X	X
Consultor municipios de Azogues y Cuenca	X	X	X

Fuente: elaboración propia

Al respecto la Constitución del Estado Ecuatoriano en el título VI: Régimen de desarrollo, Artículo 277 garantiza: “Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo” y en cuanto al COOTAD, este busca el bien común, sin embargo estos lineamientos se pierden cuando no existe un proceso de seguimiento, sobre el fiel cumplimiento de lo que dice la ley.

Un ejemplo de esto, es la necesidad de mantener actualizada la información, lo que se vuelve difícil ante la necesidad de sistematización de la información, con técnicos capacitados para alimentar lo referente a la cuestión presupuestaria.

La ineficiencia a este respecto muchas veces provoca que los procesos de gestión no favorezcan la ejecución de lo planificado, entonces aunque los recursos estén allí, la

planificación del área conurbada es relegada y a veces olvidada, por falta de un departamento específico que dirija la planificación y la gestión del área conurbada.

En el área conurbada Cuenca-Azogues, su planificación está dividida, entre el cantón Cuenca y el cantón Azogues, ambos cantones tiene criterios muy disimiles a este respecto. En el cuadro 11 se puede observar, que no hay un acuerdo entre los técnicos, en cuanto a los departamentos que están a cargo de esta planificación, los que además son diferentes para cada cantón.

Cuadro 11: Criterios sobre los departamentos a cargo de la planificación del área conurbada

Criterios sobre los departamentos a cargo de la planificación del área conurbada				
Cargo del entrevistado	Gestión Ambiental	Planificación	Desarrollo Económico	No existe un Departamento
Director planificación, Municipio de Azogues	X			
Jefe planificación, Municipio de Cuenca				X
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X	X		
Director Planificación, consejo Provincial Azuay		X	X	
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar	X		X	
Consultor municipios de Azogues y Cuenca				X

Fuente: elaboración propia

Más aún si consideramos que la planificación en el caso de Cuenca, establece la propuesta de organizar zonas nodales en la área periférica, mediante la vinculación de 4 o 5 parroquias rurales, que son colindantes geográficamente y se encuentren en un mismo sector de crecimiento nodal. De manera que en la zona conurbada perteneciente al cantón Cuenca habría dos zonas nodales, una al norte del rio Cuenca y la otra al sur del mismo rio, lo que divide una vez más el área conurbada, dentro del cantón Cuenca.

División que no tiene una planificación física específica, que desemboque en un ordenamiento territorial de zonas nodales, pero sin embargo se la aplica a nivel de lineamientos dirigidos al crecimiento y al desarrollo social, que no consideran la realidad conurbada y solo busca crear un marketing político.

En el cantón Azogues, no existe la propuesta de zonas nodales y tampoco existe una planificación física específica, que desemboque en un ordenamiento territorial de la zona conurbada, sólo existen algunos lineamientos para el control del crecimiento, el impulso del desarrollo social y se busca actuar sobre normas de equipamiento, sin considerar la realidad conurbada. Como lo expresa el Arq. Pablo Abad, director de planificación urbana del municipio de este cantón:

Azogues en su plan de desarrollo, especifica claramente cuál es el área urbana y cuáles son las ocho parroquias rurales, que integran el cantón y una de esas parroquias la más generosa en territorio es Javier Loyola, básicamente toda el área de conurbación pertenece políticamente a la parroquia rural de Javier Loyola.

Sin embargo de eso en cuanto hace relación a las competencias exclusivas que hoy por hoy la Constitución de la República establece para los gobiernos descentralizados en las áreas que corresponden a las empresas. En este caso EMAPAL viene tramitando y viene realizando diferentes trabajos en el área, con lo que es el propio presupuesto del municipio, el que se aplica en lo que es área social.

Adicionalmente cada una de las parroquias rurales tiene su presupuesto participativo con una propia estructura, es decir se reúne la comunidad, el presidente con la junta parroquial y las dependencias del municipio, en este caso desarrollo comunitario y planificación, departamentos que asesoran y dan paso a los requerimientos que la propia comunidad realiza (Abad, 2013).

Desarrollo territorial comunitario

En el desarrollo territorial comunitario se pueden identificar ciertas divisiones de los pobladores nativos, que forman sectores de apropiación de las diferentes comunidades, en el área rural de la zona conurbada, comunidades organizadas que tienen un representante que asiste a las reuniones de la Junta Parroquial a la que pertenece esa comunidad y en base a estos representantes se establecen las obras prioritarias.

Pero el concepto de comunidad en estos sectores, nada tiene que ver con el de comunidad con una connotación étnica, más bien son comunidades que agrupan a ciudadanos que se reconocen como mestizos, son gente nativa del sector, algunos de los cuales son incluso recién llegados, que se reconocen como parte de esa comunidad, no son comunidades raciales, sino geográficas de ubicación, en torno a esa ubicación geográfica se definen con un sentido de pertenencia de construcción mutua y comunitaria. No tiene un estricto sentido el hablar de límites geográficos para estas comunidades. El Arq. Esteban Orellana Asesor de los municipios de Cuenca y Azogues sostiene:

Que la población de esos sectores se identifica con las actividades y con la dirigencia de su sector y que lo que con más frecuencia sucede, es que como no se daba atención por parte de una dirigencia, entonces se recurre a la otra dirigencia del sector vecino, de manera que ellos empiezan a moverse especialmente entre las zonas por así decirlo limítrofes (Orellana 2013).

Movimientos que responden a intereses económicos, de construcción de infraestructura y de dotación básica, especialmente de dotación de agua y la construcción de alcantarillado. Para satisfacer las necesidades en este ámbito de los nuevos usos de suelo no vinculadas

con las actividades del sector primario, que eran las predominantes hace más de veinte años, cuando la agricultura era el fundamental modo de producción de estos sectores.

Hoy se ha dado paso a un proceso de vivienda de segunda residencia, quintas vacacionales y en los últimos años a un proceso de adquisición de predios con fines de urbanización, que son la atracción a estos sectores de nuevos pobladores, generando una trama dispersa de urbanizaciones de diferentes niveles, que aparecen regadas a lo largo de la autopista, dejando espacios vacíos entre ellos, los que son los preferidos para usos como moteles y clubs nocturnos.

Este tipo de usos, la mayoría de las veces requieren de cambios en la planificación respecto al uso de suelo, cambios que son realizados por la municipalidad bajo presión de la inversión privada, mediante: la aprobación de planes parciales o el cambio del sustento legal y en el caso de las áreas rurales mediante asambleas parroquiales, que a veces terminan en una ordenanza. Como lo demuestra el cuadro 12.

Cuadro 12: la planificación del área conurbada, para realizar cambios requiere

Con base en la planificación en el área conurbada, para realizar cambios se requiere				
Cargo del entrevistado	Planes parciales	Sustento legal	Asamblea	Una ordenanza
Director planificación, Municipio de Azogues	X			
Jefe planificación, Municipio de Cuenca	X	X		X
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca		X		
Director Planificación, consejo Provincial Azuay		X		
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar			X	
Consultor municipios de Azogues y Cuenca	X	X		

Fuente elaboración propia

Consecuencias de los nuevos usos del suelo en el área conurbada

La apertura de la Autopista generó, una nueva forma de ocupación de los terrenos adyacentes a esta vía. En sectores que antiguamente estaban conformados por pequeños asentamientos humanos consolidados, que eran centros de acopio de grandes extensiones territoriales con características y formas de producción rural, eran áreas agrícolas en términos de ocupación de su población.

Hoy la inversión privada ve en estos terrenos la oportunidad de imponerles nuevos usos⁴¹, mediante inversiones que incrementan la plusvalía del suelo, la presión a los

⁴¹ Incluso uno de los nuevos usos, son personas extranjeras de dinero, a quienes no les importa que no les doten de infraestructura, porque son capaces de pagar fuertes sumas de dinero para proveerse de los servicios, se han asentado en el área de Chaullabamba, donde han construido hermosas mansiones (García 2013).

gobiernos locales por una rápida dotación de servicios y una mejor relación funcional de estos asentamientos con las ciudades de Azogues y de Cuenca.

La Autopista fraccionó y redistribuyó espacialmente el territorio de las parroquias rurales del área conurbada, por lo que este corredor de tensión ahora tiene mucha más plusvalía aplicada al valor del suelo.

Este es el caso por ejemplo de sectores como Sumbahuayco en la provincia de Cañar, que tiene una relación muy directa con la ciudad de Cuenca, antes que con su propio centro parroquial de Chuquipata, la mayoría de transporte que llega a Sumbahuayco va directamente de Cuenca y la gente sale a abastecerse a la ciudad de Cuenca. Es un fenómeno que además, ha generado una total dependencia funcional de los asentamientos humanos consolidados del área conurbada, hacia las ciudades de Azogues y Cuenca, antes que con sus propios centros parroquiales.

Los antiguos asentamientos humanos, en unos casos perdieron y en otros ganaron jerarquía funcional en términos de dotación de equipamiento, infraestructura y de concentración de población. Fenómeno parecido, aunque con menor intensidad, se dio debido a la presencia de la antigua Panamericana y de las vías que conectan los centros parroquiales, donde se ha dado un fuerte incremento en el proceso de parcelación en estos sectores.

Pero no solo la presencia de la Autopista y la carretera Panamericana, han justificado en estos territorios conurbados, el rápido cambio de uso de suelo que allí se viene dando, hoy un nuevo proyecto, la UNAE (Universidad para el área de la Educación), viene a impulsar una vez más este proceso. Un proyecto del gobierno central que ha sido ubicado entre las parroquias Chuquipata y San Miguel de Porotos.

Mediante una fuerte injerencia de las entidades y organismos estatales, que absorben lo que es una atribución de los gobiernos municipales, en lo referente a la planificación y gestión pública local. El Estado aplica políticas de ejercicio de poder, imponiendo de forma obligatoria sus decisiones, sin considerar que este proyecto impulsa el crecimiento del área conurbada hacia la parroquia de San Miguel de Porotos, que al estar separada por el río Burgay, no había formado parte de la conurbación.

Quizá esta es una de las cosas negativas propias de estos macro proyectos y estas áreas que hasta hace poco tenían vocación de producción agrícola (en la parroquia San Miguel), han cambiado, con la aparición de varias y dispersas urbanizaciones con vocación de residencia y habitación para el futuro personal académico y administrativo

de la Universidad. Elemento negativo, porque provoca la pérdida de productividad y de las características del paisaje rural de esa zona.

Con esta nueva vocación de uso, el valor del suelo ha recibido un fuerte impulso, situación que exige de los gobiernos locales un manejo que regule su valor, para que no se den segregaciones socio espaciales, pues en un tiempo récord, los terrenos que pertenecían a gente del área rural, que vivía de actividades como la artesanía o la pequeña producción agrícola, han adquirido precios astronómicos. Sin una buena gestión pública local y con una carencia de planificación se impulsan nuevas aglomeraciones humanas, en esta área recientemente sumada al área conurbada.

Es positiva la presencia de una de las Universidades que va a ser un referente en la educación ecuatoriana, hecho que impulsa nuevos requerimientos de servicios “que bien a través de micro emprendimientos puede ser abordado por ciudadanos del sector y empezar a tener sus marcas propias, para buscar que no pierda su riqueza del territorio en lo social y paisajístico” (Abad, 2013), para impedir el desplazamiento de esta población, desde estos terrenos hacia las zonas más altas del sector.

Otro elemento impulsor de cambio de uso de suelo, es la propuesta de un grupo de industriales de la ciudad de Cuenca, para ubicarse con sus industrias en la parroquia Javier Loyola (Chuquipata), industria relacionada con: actividades de acopio, de productos electro domésticos y de armado de metalmecánica. Industrias de impacto medio, con certificaciones de calidad en el manejo ambiental.

Lo que no deja de ser un tema interesante que podría impulsar el desarrollo económico de la zona, dando posibilidades de trabajo a la población de esta parroquia, que tiene un alto déficit de actividades generadoras de empleo. Todavía predomina el sector primario y el sector secundario, que es el de producción de transformación es completamente precario, depende de otras zonas, con el sector terciario de generación de servicios sucede igual, creándose la necesidad de desplazamientos diario de esta población, a las ciudades de Azogues y Cuenca. A este respecto Pablo Abad al hacer un análisis sobre la parroquia Chuquipata, expresa que:

Hay muchísima presión, la ausencia de terreno industrial en Cuenca. Es ciertamente preocupante, ha habido solicitudes de empresas fundamentalmente para bodegas. A lo cual, con el respeto y la consideración a los hermanos de Cuenca, hay que prever que esta ciudad no es una bodega de Cuenca y hay que defender este terreno, que es tan pequeño, para el futuro crecimiento de las ciudades, tiene que ser plenamente optimizado.

Creemos que hay distintos tipos de industria, que se pueden emplazar justamente estamos proponiendo discusiones y propuestas al interior del Concejo Cantonal, para establecer las necesidades de estos procesos (Abad, 2013)

La ciudad de Cuenca presiona fuertemente sobre sus áreas circundantes, que si bien no tiene dependencia administrativa de su Municipio, sin embargo son áreas que de una u otra manera forman parte de su futura zona de expansión urbana. Razón suficiente, para que ciertas industrias se interesen en adquirir terrenos cercanos a la Autopista y a la carretera Panamericana, se encuentren o no dentro de la jurisdicción del cantón Cuenca.

Déficit de espacio urbano para industrias en el cantón Cuenca que lo están queriendo satisfacer especialmente con terrenos de la parroquia Chuquipata (Javier Loyola), por su ubicación estratégica, sin embargo el problema es la falta de infraestructura propia para este tipo de asentamientos.

Además Javier Loyola tiene un fuerte déficit hídrico, la mayor parte de sus fuentes de agua no abastecen más que de forma eventual y el Burgay es prácticamente imposible de utilizar, por sus condiciones actuales, ni para riego, mucho menos para consumo humano y el río Deleg que está en el otro costado geográficamente tampoco tiene muchas posibilidades (Orellana, 2013).

Una gran parte del territorio conurbado, además del déficit en el abastecimiento del recurso hídrico, tiene también una alta fragilidad especialmente en sus zonas altas.

Esta información se sacó de PRECUPA y en realidad casi todo el catastro que ellos habían hecho sobre inestabilidad geológica han coincidido con absoluta precisión, hay especialmente deslizamientos que están sobre todo en la parte alta de la autopista, a estas zonas obviamente se las catalogó como zonas de riesgo medio y alto, es un grave problema que está presente en Chuquipata y en Challuabamba (Orellana, 2013).

De vías con diseño rural a vías urbanas

Cuando los municipios de Cuenca y Azogues incluyen territorios tangenciales a la autopista como nuevas áreas urbanas, heredan los problemas allí presentes, problemas generados por: falta de planificación en las áreas adyacente a la Autopista y a la carretera Panamericana y por incumplimiento de la Ley de caminos, no se respetó los treinta metros de protección vial a cada lado desde el eje de la vía.

Estas vías por decisión política son convertidas en avenidas urbanas. A este respecto los dos municipios aplican literalmente lo que el COOTAD establece, solo pueden actuar en el área urbana de las ciudades.

Pero al ampliar el límite urbano no reflexionan, que las normas para el diseño geométrico y de seguridad de una vía interprovincial, que ha quedado atrapada en la nueva

área declarada urbana, son muy diferentes a las que se aplican para el diseño de una vía urbana, por lo que solo una declaratoria municipal de cambio de uso o vocación de la vía, no produce un efecto de cambio sobre su diseño original.

Tanto la Autopista como la carretera Panamericana fueron diseñadas como vías interprovinciales entre Azuay y Cañar y hoy en un alto porcentaje de su extensión las vemos convertidas en vías urbanas, por lo que los problemas allí generados son a veces insalvables, su diseño no se adapta al de una avenida, con lo que sube el riesgo de uso por el cambio de vocación de vía rural a vía urbana.

La autopista a cambiado de vía interprovincial a vía urbana, esa es la realidad y habrá que pensar en estos nuevos pasos laterales, que tan de moda están, realmente la autopista desde Cuenca hacia el sector del descanso tiene parterre central y seis carriles, en cambio del descanso hacia Azogues solo tiene cuatro carriles, es una obra prioritaria su ampliación, de tal manera que desde el Descanso hasta Azogues, también tenga seis carriles, con un parterre central y un paso lateral que va a salir hacia la ciudad de Azogues (Abad, 2013)

En el área rural de la zona conurbada, el Consejo Provincial y el Ministerio de Obras Públicas, son las instituciones con capacidad legal para invertir en vialidad y los Municipios actúan en todo su territorio urbano y rural, lo que genera desarticulación en la planificación, gestión y ejecución de obras en el área conurbada, pues sobre un mismo espacio, actúa más de una institución.

Instituciones que responden a diferentes políticas de desarrollo, por lo mismo constituyen realidades administrativas diferentes, que buscan desde su propia óptica un desarrollo equilibrado de las áreas urbanas y rurales de la zona conurbada. Intervienen con características propias de forma separada, de acuerdo a lo que dicta su Concejo Cantonal y Provincial, sin embargo la gestión pública local aplicada en un área conurbada de jurisdicción de un cantón y/o provincia, influye de manera decisiva en el área adyacente aunque esta pertenezca a otro cantón y/o provincia.

Situación a ser superada por las autoridades, provinciales, cantonales y parroquiales, mediante decisiones político administrativa coordinadas Para generar iniciativas que construyan el desarrollo de la región⁴² y no solo el de cada ciudad y provincia como si fueran islas rodeadas por espacios inexistentes.

Es hora de impulsar en la región un desarrollo físico, productivo y social, para que uniendo fuerzas se puedan afrontar la inseguridad, la

⁴² En un modelo en sí mismo de relación funcional urbana, entre las ciudades de Cuenca y Azogues, con otros polos interesantes Paute y Gualaceo, que están muy cercanos y que deben de ponerse sobre la mesa, para dar una vocación mucho más clara a estos territorios (Orellana, 2013)

delincuencia y el individualismo, que son el grave problema de la planificación. El hecho de que en nuestro sistema prevalecen el individualismo y la inseguridad, por falta de un sustento legal que represente la decisión gubernamental para cambiar esto, debe impulsar la posibilidad de generar proyectos regionales, sustentados en talleres continuos, donde la comunidad se la gestora inicial de los elementos para una planificación equilibrada (Vintimilla, 2013).

Niveles de participación Ciudadana en los GAD Parroquiales

Participación de los habitantes, en la elaboración del presupuesto y en la ejecución de obras.

Las Juntas parroquiales, toman decisiones en su respectiva jurisdicción.

Dentro de la parte urbana los habitantes no participan en la elaboración del presupuesto participativo y en la elaboración de los proyectos. Por cuanto esto solo está destinado para el área rural, manejamos el presupuesto solo para el área rural y expansión urbana, nuestro trabajo no va dirigido al urbana que es solo de competencia municipal (Araujo, 2013).

La elaboración del presupuesto la realiza la junta parroquial, organizada de acuerdo a lo que ordena el COOTAD y otras leyes.

Con todos los sectores se realiza la asamblea y nos indican sus necesidades, se hace un listado de prioridades, pero no todos los barrios vienen a la asamblea, si un barrio no pudo venir no ingresaría al presupuesto de este año y quedaría para el próximo (Valarezo, 2013).

A este respecto en el cuadro 13 se puede observar, que en la parroquia de Nulti, participa un porcentaje muy bajo de la población en las asambleas para la priorización de obras, en cambio en las parroquias de Ricaurte, Llacao, Chuquipata, participa un porcentaje medio y en la parroquia de San Miguel participa alto porcentaje de la población, quizá por ser esta todavía una parroquia enteramente rural.

Cuadro 13: Criterios sobre la participación de la población al priorizar las obras

Criterios sobre la participación de la población en la priorización de las obras a realizar					
Parroquia	Cargo del entrevistado	Muy Baja	Baja	Media	Alta
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial			X	
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial	X			
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial			X	
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial			X	
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial				X

Fuente: elaboración propia

En todas las parroquias, la junta parroquial aprueba u observa el presupuesto del gobierno descentralizado y realiza el seguimiento de obras.

Trabajamos la zona rural que es prácticamente siguiendo la panamericana norte hacia el sector del descanso, pero la parte izquierda, no lo que está entre la panamericana y el río porque eso es urbano (ciudad de Cuenca), según tenemos entendido es la parroquia urbana de Machángara (Culcay, 2013).

Los grupos sociales no tienen facultad ni atribuciones para realizar auditorías

Toda la información que está en la junta parroquial es pública, cualquier ciudadano que quiera venir están las puertas abiertas, para que cualquier persona pueda realizar una veeduría, pero un grupo que específicamente haga la veeduría no hay (Valarezo, 2013).

Cuadro 14: Nivel de participación de los habitantes en las comisiones para obras

Nivel de participación de los habitantes en las comisiones para el seguimiento de obras					
Parroquia	Cargo del entrevistado	Muy Baja	Baja	Media	Alta
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial			X	
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial				X
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial		X		
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial				X
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial				X

Fuente: elaboración propia

En el cuadro 14 de acuerdo con las informaciones encontramos que en la parroquia de Llacao, un bajo porcentaje de sus habitantes participan en comisiones ocasionales, en cambio en la parroquia de Ricaurte la participación se considera un porcentaje medio y en las parroquias de Nulti, Chuquipata y San Miguel el porcentaje es alto.

Niveles de socialización del presupuesto y mecanismos para recolectar ideas

La socialización se inicia con el conocimiento directo de las necesidades de cada sector, a medida que los/as integrantes de la Junta Parroquial, de acuerdo a los convenios celebrados con las respectivas municipalidades, recorren los barrios y comunidades, para conocer las diferentes obras que son necesarias realizar en beneficio de las comunidades y la parroquia.

Al hablar de barrios y comunidades lo hacemos de forma indistinta porque dentro de las comunidades existen barrios, una comunidad puede estar formada por varios barrios. Cuando nosotros tenemos las reuniones en ciertas comunidades, ellos expresan y nosotros palpamos las necesidades que existen en cada una de las comunidades, es un trabajo directo de persona a persona, de persona a grupo de personas a comunidad, de representantes de la parroquia dentro de las comunidades (Araujo, 2013).

Se realizan asambleas con los moradores/as de cada barrio o comunidad con la dirección del presidente/a de la junta parroquial, para conocer⁴³ recolectar y escuchar las ideas de los moradores/as y lo más importantes de estas ideas, de ser posible, se convierten en proyectos⁴⁴, que por lo general son parte del presupuesto aprobado por la junta parroquial, ella es quien prioriza las obras que más se requieren entre las diferentes comunidades.

Primero se hacen asambleas comunales en las que o bien vienen al centro parroquial los dirigentes de las comunidades o bien nosotros nos dirigimos a cada lugar para hacer una reunión. Luego de esto una vez recolectadas las propuestas se procede a hacer una asamblea parroquial en donde se discute todo el presupuesto y se somete a votación democrática (Molina, 2013).

Las reuniones que se realizan en cada comunidad y en cada barrio, son con todos los directivos y habitantes.

Pedimos a cada quien que nos presenten todo lo que necesiten y validamos todo, trabajamos con técnicos del MIES, MAGAP y GAD provincial para que ellos analicen y nos ayuden (Sigüenza, 2013).

Sobre todo cuando se trata de la socialización del presupuesto, tanto en lo que corresponde al tramo llamado Participativo del Municipio, como al tramo del Ministerio de Finanzas.

Los medios de socialización del presupuesto que se utilizan en el área conurbada son casi los mismos para todas las parroquias. En el cuadro 15 se puede observar que en todas ellas se utilizan asambleas barriales y parroquiales, en cuanto a los recorridos se utilizan en Ricaurte, Nulti, Chuquipata y San Miguel y el pulpito de la iglesia solo se utiliza en Chuquipata.

Cuadro 15: Medios de socialización del presupuesto en cada parroquia conurbada

Medios de socialización del presupuesto que se utilizan en cada parroquia conurbada					
Parroquia	Cargo del entrevistado	Asamblea Barrial	Asamblea Parroquial	En el Púlpito	Recorridos
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial	X	X		X
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial	X	X		X
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial	X	X		
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial	X	X	X	X
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial	X	X		X

Fuente: elaboración propia

⁴³ A la Asamblea Parroquial, los directores y rectores ya sean de escuelas, colegios o personal de las áreas de salud acuden para dar sus ideas. De acuerdo a lo que dispone el COOTAD (Molina, 2013).

⁴⁴ En la asamblea parroquial, es donde se validan los presupuestos participativos y se informa a la comunidad de las obras a realizarse, de acuerdo al comité de planificación y a la veeduría social, tenemos dos asambleas parroquiales al año, la primera en enero y la otra a mediados de noviembre o diciembre. Para trabajar en forma conjunta con el comité de planificación y verificar las prioridades de cada Sector (Culcay, 2013).

De esta manera se da cumplimiento respecto de la partición ciudadana, lo que ordena el COOTAD en su Capítulo III. La Participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, constan en los artículos 302 y siguientes. Bajo este formalismo, la socialización se da en toda el área de cada una de las parroquias y en todas las que forman el área conurbada, bajo el principio de servir a todas las comunidades y barrios y no solo a los del área conurbada.

Se socializa en la Asamblea parroquial conformada con los veinticuatro anejos, con todas las escuelas, colegios, jardines, presidentes de las juntas de aguas, presidentes de las comunidades y los del cabildo e igual ahora también lo hacemos con el UPC (Unidades Populares ciudadanas) que tenemos ya en la parroquia, con los Policías, porque ellos también nos pide que tenemos que poner una parte de seguridad (Sigüenza, 2013).

Para las convocatorias a sesión de asamblea, se utilizan varios mecanismos: durante la misa en el púlpito, en las mingas que siempre se organizan o bien en las reuniones barriales y comunidades, se realizan las convocatorias a pedido de la Junta Parroquial.

Dentro de las asambleas nos informamos de las necesidades prioritarias de cada barrio, respaldando todo con documentos para solicitar, eso nosotros transmitimos a los Municipios, a los Gobiernos Provinciales, a su vez al SEMPLADES o al Ministerio de Obras Públicas en el caso de vías que sean incluso provinciales (Culcay, 2013).

Porcentaje del presupuesto sometido a discusión de la Junta Parroquial y normativa legal.

En el aspecto legal, en el área rural de las parroquias no se tienen sociedades de derecho, las asociaciones son de hecho, en barrios y comunidades, asociaciones que acogen a todos los vecinos de cada uno de los barrios. Producto de una tradicional concientización que se ha venido realizando en las comunidades, por lo que la gente voluntariamente participa en los comités pro-mejoras y de bienestar social.

Cuadro 16: Nivel de tratamiento del presupuesto en los comités pro-mejoras

Nivel de tratamiento del presupuesto en los comités pro-mejoras					
Parroquia	Cargo del entrevistado	0-25%	26-50%	51-75%	76-100%
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial				X
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial				X
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial				X
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial				X
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial				X

Fuente: elaboración propia

Las asociaciones forman los comités de pro-mejoras, los que son la herramienta de la participación ciudadana de cada barrio o sector dentro de cada parroquia del área conurbada, allí se conoce la distribución del presupuesto como lo indica el cuadro 16.

En cuanto al bien estar social, cada parroquia del área conurbada trabaja los ámbitos: Social, Infraestructura, Equipamiento, Ambiental, como lo indica el cuadro 17.

Cuadro 17: Ámbitos tratados en los comités de bienestar social

Ámbitos tratados en los comités de bien estar social					
Parroquia	Cargo del entrevistado	Social	Infraestructura	Equipamiento	Ambiental
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial	X	X	X	
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial	X	X	X	X
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial	X	X	X	X
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial	X	X	X	X
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial	X	X	X	

Fuente: elaboración propia

Todo el presupuesto se invierte en obras, bueno tal vez una pequeña parte, que la destinamos para gastos administrativos de acuerdo a lo que nos dicta una ordenanza que nos dio el municipio sobre cogestión de presupuesto, en dicha ordenanza se nos impone que el 90% del presupuesto sea usado en obras y el 10% para gastos de administración (Valarezo, 2013).

Las normativas legales que se sigue para la inversión del presupuesto, son la Constitución de la Republica, el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Art. 106 y siguientes.

Resumiendo las principales normativas legales, que garantiza la participación de las organizaciones sociales del área conurbada, en su orden de importancia son: la Constitución de la República, el COOTAD, el Código Orgánico y las Ordenanzas Municipales, su aplicación en cada una de las parroquias conurbadas se expresa en el siguiente cuadro 18.

Cuadro 18: Las principales normativas legales a ser aplicadas

Las principales normativas legales a ser aplicadas					
Parroquia	Cargo del entrevistado	Constitución	COOTAD	Normativa municipal	Reglamento interno
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial	X	X	X	X
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial			X	X
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial				X
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial	X	X	X	X
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial	X	X	X	

Fuente: elaboración propia

Su aplicación va de acuerdo al origen de los fondos, que provienen del Gobierno Central, del Concejo Provincial, del respectivo Municipio, de fondos propios del GAD parroquial y los conseguidos por autogestión.

No importa el origen del presupuesto ya sea el del Concejo Provincial, el del Municipio o el propio de la parroquia, el 100% es discutido en la Asamblea Parroquial. Apenas dejamos para gasto de administración o proyectos propios de ella (como por ejemplo el POT), un 10% del presupuesto, esto como nos corresponde por ley no se somete a discusión y tal venga al caso cuando hacemos solicitudes específicas al ser fondos que vienen con una partida designada para una obra concreta, no se puede redestinar o discutir el gastos de estos fondos (Molina, 2013).

Los presupuestos de los Concejos Provinciales, Municipios y Juntas parroquiales se ajustan a las mismas normas y los recursos se sujetan al clasificador de ingresos y de gastos.

Ejes a considerarse para la formación de una mancomunidad y/o consorcio

De acuerdo al COOTAD en su Título III. Gobiernos autónomos descentralizados, en su artículo 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.- dice:

Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias (COOTAD, 2010, art.28).

Gobiernos Autónomos Descentralizados que ejercerán la representación política encomendada por elección democrática, son: “a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales”.

En el caso del área conurbada entre Cuenca y Azogues, se considerarán los gobiernos autónomos descentralizados de los Cantones y de las Juntas Parroquiales, de Chuquipata, de San Miguel de Porotos y la ciudad de Azogues en la provincia del Cañar. Las parroquias de Ricaurte, LLacac, Nulti y la ciudad de Cuenca pertenecen a la provincia del Azuay.

Bajo esta perspectiva se ha planteado la posible creación de mancomunidades entre parroquias del área conurbada, para fomentar su desarrollo.

Si teníamos la idea de hacer la mancomunidad con Solano, nos había pedido, pero todavía no ha entrado a una discusión dentro de una asamblea parroquial y de las comunidades. Una mancomunidad que

estaría dirigida a obras de infraestructura, porque nos beneficia a las dos parroquias, simplemente trabajar para el bien (Culcay, 2013).

Pero la aceptación no siempre ha sido mayoritaria entre su población, en Ricaurte, Llacao, Chuquipata y San Miguel la aceptación ha sido baja, solo en Nulti ha sido alta, como lo demuestra el siguiente cuadro 19.

Cuadro 19: Nivel de aceptación de la población para formar mancomunidades

Nivel de aceptación de la población de cada parroquia para formar mancomunidades					
Parroquia	Cargo del entrevistado	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial		X		
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial				X
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial		X		
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial		X		
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial		X		

Fuente: elaboración propia

No tenemos mancomunidad, pero por ejemplo si tenemos convenio con la SEMPLADES pero no podemos ejecutar obras mientras no presentemos todo calificado porque caso contrario no podemos trabajar. Ningún consorcio con la municipalidad de Azogues (Sigüenza, 2013).

En cuanto al nivel de aceptación a la realización de convenios de acuerdo a lo planteado por el COOTAD, como se puede observar en el cuadro No 20, en Ricaurte y Nulti el nivel de aceptación es medio, en Llacao y Chuquipata es bajo y en San Miguel es muy bajo, esto debido al desconocimiento de las ventajas que traerían a estos sectores.

Cuadro 20: Nivel de aceptación de la población para formar consorcios

Nivel de aceptación de la población de cada parroquia para formar consorcios					
Parroquia	Cargo del entrevistado	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial			X	
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial			X	
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial		X		
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial		X		
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial	X			

Fuente: elaboración propia

Para cambiar esta realidad es necesaria la participación de estos gobiernos autónomos descentralizados, desde sus distintos niveles en busca de celebrar convenios⁴⁵ como lo faculta el COOTAD en su Sección Segunda. Gestión Compartida, artículo 280.

⁴⁵ Bueno, mancomunidades no se ha concretado nada, se pensaba realizar una mancomunidad para el mantenimiento vial pero no se ha llegado a nada, lo que queríamos es adquirir maquinaria para el mantenimiento vial pero no se pudo. Hay un consorcio de la AGOPA, que es una asociación de juntas parroquiales (Valarezo, 2013)

La gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados.- Para ejecutar obras públicas que permitan dar cumplimiento a competencias y gestiones concurrentes, dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo o de distinto nivel de gobierno podrán celebrar convenios de cogestión de obras (COOTAD, 2010, art.280).

Asunto que es aclarado en el COOTAD en su Sección Tercera. Formas de mancomunamiento, artículo 285.-

Mancomunidades y consorcios.- Los gobiernos –autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código.

Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles se denominarán consorcios.

Las mancomunidades y consorcios que se constituyan podrán recibir financiamiento del presupuesto general del Estado para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento, en función de la importancia de la obra o proyecto, previa aprobación por parte del gobierno central” (COOTAD, 2010, art.285).

Facultad legal que debe ser considerada conjuntamente con lo social, físico y comunitario, como lo expresa la Sra. Presidenta de la Junta Parroquial de Nulti.

Por las similitudes de los problemas geológicos que tenemos, estamos en diálogo con la doctora María Durán presidenta de la junta parroquial de Paccha, para formar una mancomunidad y hacer la propuesta de un proyecto de agua potable dentro de la parroquia Nulti, el que va a servir también a parte de los habitantes de Paccha (Araujo, 2013).

Participación de los GAD Parroquiales en los Municipios y Consejo Provinciales.

Un mayor nivel de participación de los GAD, fortalece la gestión municipal y provincial, mediante mecanismos de descentralización dirigidos a transparentar y mejorar la eficiencia en la provisión de servicios en las áreas conurbadas.

Llegan dos representantes de cada institución, por ejemplo del GAD provincial un arquitecto y un ingeniero o una economista del municipio, igual llega un arquitecto y una economista o a veces le pasan al financiero y con ellos sociabilizamos, hacemos el POA con los montos que ellos nos dan, nosotros con toda la gente tenemos un control de veeduría, control ciudadano (Sigüenza, 2013).

Es razón suficiente para que los GAD parroquiales estén en constante contacto con las autoridades y empresas de su correspondiente Consejo Provincial y Municipal, buscando que se les dote de servicios básicos.

El municipio nos ha ayudado creando una unidad de descentralización que es exclusivamente para atender a las parroquias, en lo que es aprobación de proyectos, incluso para lo que es aprobación del presupuesto participativo tenemos que regirnos al municipio a esta unidad, ellos como técnicos tienen que dirigirse a las parroquias para asesorarnos, cuando hay algún problema vienen e inspeccionan (Valarezo, 2013).

Con el Consejo Provincial en lo referente a riego y vialidad se trabaja para el área rural y con el Municipio en la dotación de agua potable y de alcantarillado para el área urbana consolidada de cada parroquia.

Nosotros el gobierno parroquial, estamos en constante diálogo con el Sr. Alcalde y las empresas municipales como son ETAPA, la EMAP, con la finalidad de realizar el alcantarillado, se ha avanzado en las playas de Challuabamba, en las gestiones apoyamos pero no con el presupuesto participativo, pues siendo parte urbana, está dentro del territorio de Nulti, las parroquias del entorno del cantón Cuenca tenemos esta particularidad, un sector es considerado urbano de Cuenca y sigue siendo parroquia rural.

Nos han apoyado igual en lo que son limpieza de quebradas, desde años atrás tenemos muchos inconvenientes con la gente de Cuenca y de otros países (extranjeros), ellos construyen sobre las sequias, junto a las quebradas y eso hace que los márgenes de las quebradas se vayan taponando y cuando llueve causa las inundaciones, nuestra parroquia está en zona crítica, en esto de deslizamientos de terrenos, hay problemas geológicos graves incluso en Chaullabamba (Araujo, 2013).

Como se puede observar en el cuadro 21, los medios empleados para la recolección y elaboración de proyectos de importancia en todas las parroquias del área conurbada son: recorridos, solicitudes de comunidades, inspecciones prioridad y apoyo institucional.

Cuadro 21: Principales formas de recolección de propuestas de la ciudadanía

Principales formas empleadas en la recolección de propuestas de la ciudadanía, para la elaboración de proyectos					
Parroquia	Cargo del entrevistado	Reco- rridos	Solicitudes de las comunidades	Inspección de prioridad	Apoyo institu- cional
Ricaurte	Técnica de la Junta parroquial	X	X	X	
Nulti	Presidenta de la Junta Parroquial	X	X	X	
Llacao	Presidente de la Junta Parroquial	X	X	X	
Chuquipata	Presidente de la Junta Parroquial	X	X	X	X
San Miguel	Presidente de la Junta Parroquial		X	X	X

Fuente: elaboración propia

En este trajinar en la elaboración y presentación de proyectos con las finalidades indicadas, se buscan resolver los problemas expuestos y señalados como prioritarios en las asambleas parroquiales⁴⁶. Los mismos son recolectados y planteados por la comunidad parroquial, mediante: recorridos, solicitudes de las comunidades, inspecciones de prioridades y apoyo logístico institucional.

Las Parroquias conurbadas buscan, mediante este tipo de gestión pública local, convertirse en nuevos centros de atracción demográfica, al ser dotadas con infraestructura básica, equipamiento, tecnología de punta y buena accesibilidad. Aceptado para esto la asignación de nuevas funciones, con la esperanza de convertirse en parte de la ciudad más cercana. Sin considerar que las urbanizaciones a las que atraen, son espacios destinados “a alojar una población que únicamente vive en él, pero que no convive, porque no tienen sentido de construir una comunidad” (Pardo, 1995:187) parroquial.

No están comprometidos, en apoyar la consecución de prestación de servicios y equipamiento para la parroquia, solo les interesa la consecución de servicios para su urbanización, porque no responden a un proceso equilibrado de planificación urbana, sus intereses son privados y buscan acrecentar su capital. Lo que genera espacios con una “débil participación y organización social que dificulta la co-gestión, el rescate de valores socioculturales, el cuidado ambiental, el aprovechamiento de las potencialidades productivas, etc.” (SENPLADES, s/f: 79).

⁴⁶ Hemos trabajado con la tasa solidaria, que es un convenio tripartito, que hacemos con el Municipio que pone la maquinaria, nosotros ponemos volquetas a través de la tasa solidaria con el Consejo Provincial y las comunidades ponen la mano de obra a través de las mingas comunitarias (Culcay, 2013).

CAPÍTULO IV

DEL DESARROLLO TERRITORIAL PARROQUIAL, CANTONAL Y PROVINCIAL AL DESARROLLO TERRITORIAL REGIONAL

Cambio de uso de suelo de rural a urbano en el área conurbada Cuenca-Azogues

Características de estas áreas en la provincia del Azuay y del Cañar

En el eje de tensión Cuenca Azogues, grandes superficies de suelo rural cambian de vocación, en base a la diferenciación político-administrativa entre suelo rural y suelo urbano, aspecto que depende de las nuevas delimitaciones que realiza cada uno de los municipios, sin considerar el peso que tiene la población activa rural (Baigorri, 1995: 1), asentada en esos espacios, que han sido designados como “urbanos”.

Decisiones que imponen cambios de uso del suelo, a las propiedades rurales del área conurbada, dándoles finalidades diferentes a las que tenían, al destinar su espacio físico para equipamiento comunitario, industrial, habitacional y turísticos entre otros, convirtiendo a estos espacios en zonas atractivas para nuevas urbanizaciones, impulsando un tipo de sub-urbanización dispersa, que desborda los límites de las dos ciudades, las que ven como su límite urbano va llegando cada vez más cerca de la otra ciudad, mediante un disperso continuo de urbanizaciones.

Allí la diferencia entre “lo rural y lo urbano tan sólo tiene peso específico cuando se ponen en juego las elevadas plusvalías, que en el planeamiento urbanístico, se derivan del trazado o re-trazado de las líneas de delimitación del suelo” (Baigorri, 1995: 1) conurbano. Con lo que el suelo “adquiere creciente importancia, dado el embate privatizador que hace que la ciudad se rija más por el peso del mercado que por efecto de las políticas públicas (Carrión, s/f: 1).

Trazados que determinan la aparición de asentamientos (urbanizaciones), que se construyen, inclusive, fuera del límite del espacio considerado por las ciudades como urbanizable.

Al parecer, estas condiciones de presión estarían movilizadas porque existe una gran inversión económica de por medio, ligado a los compromisos de oferta que deben cumplir las fraccionadoras, en un contexto donde los poderes públicos e intereses privados coinciden en promover, facilitar y formalizar estos cambios, que transforman a nuestra zona de estudio de una zona rural de vocación productiva primaria en una zona urbana Residencial (Quiroz, 2009: 22).

Manifestaciones de una expansión social, físico-geográfica que toman estas áreas de influencia de las ciudades de Cuenca y Azogues, para la construcción de viviendas⁴⁷ a ser habitadas por grupos humanos con nivel económico medio. Los que buscan para su vivienda terrenos de mayor tamaño, que cuenten con áreas verdes, deportivas y de descanso, integradas en las urbanizaciones a las que pertenecen las viviendas, por lo que son vistas como equipamientos privados.

Son urbanizaciones que por su ubicación, están en área rural del eje de tensión Cuenca-Azogues, espacios que aspiran a ser parte del desarrollo urbano de una de las dos ciudades. Estas características de residencia, urbanización y pertenencia, son los principales agentes que modifican la zona rural del eje de tensión Cuenca-Azogues, convirtiéndose:

En el detonante de múltiples conflictos en la relación urbano-rural, a través del cambio de uso del suelo y su constante fragmentación. Ello genera una serie de disfuncionalidades, que se relacionan con la materialización de usos que poco tienen que ver con las actividades primarias asociadas a la agricultura, lo que se manifiesta en incompatibilidades entre dos formas de ocupar un territorio con medios y fines muchas veces opuestos (García, s/f: 6,7).

A estas formas de asentamientos se suman conjuntos de viviendas de tipo social, con patrones de diseño dirigidos a los perfiles de población más desfavorecidos económicamente (quintiles más bajos), asentamientos que también provocan modificaciones del uso del suelo, pues impulsan su paso de uso rural a uso urbano. Acelerando la demanda de este tipo de residencia en estos espacios por su bajo costo, potencializando y agravando los problemas⁴⁸, al tratar al suelo rural como si fuera suelo urbano.

Fenómeno de gran incidencia, para acelerar el crecimiento geográfico de las áreas urbanas de Cuenca y Azogues, que han sido encerradas y agrandadas por sucesivos límites urbanos establecidos por sus respectivos Consejos cantonales, en sus diferentes y continuas planificaciones urbanas, que van tomando las áreas rurales circundantes y los ejes de tensión, para convertirlos en urbanos, es el caso del corredor que sigue la autopista y la Panamericana, entre Cuenca y Azogues.

Esta situación repercute directamente en la sustentabilidad de los procesos de las ciudades intermedias, o en otras palabras, sobre la

⁴⁷ Lo rural serían apenas algunos intersticios, fuera de la marcha de la civilización, que quedarían en el interior de lo que denominamos la urbe global (Baigorri, 1995: 7).

⁴⁸ El conocimiento de la sociedad sobre esta temática de cambio de (...) uso de suelo, muestra que aún existe una fuerte apatía y desinformación (Quiroz, 2009: 10)

armonía territorial de la expansión de la ciudad, lo que es un gran desafío para la gobernabilidad de estos espacios y, de paso, para los actores que convergen en ella, tanto del sector público como privado y de la comunidad en general (García, s/f: 7).

En espera de que estos nuevos asentamientos adquieran carácter urbano, cuando alcancen una cierta densidad mínima y una cierta masa mínima (García, s/f: 4) de población. Mientras esto sucede los terrenos y casas, seguirán subiendo de precio vía especulación y el trabajo de los campesinos que habitan estos sectores cambiarán por otros de tipo asalariado (Quiroz, 2009: 101), por lo general en el área de los servicios.

Convirtiéndose en asentamientos, urbanizados en forma dispersa que no incluyen al espacio público como un “componente esencial para la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad” (Carrión, s/f: 4).

De suelo rural a suelo urbanizable y por su ocupación residencial a suelo urbano

Este tipo de ocupación de los espacios rurales urbanizados con carácter de suelo urbano, se producía, solo dentro de las áreas consideradas urbanas en las ciudades intermedias de Cuenca y Azogues, pero a inicios del siglo XXI esto cambió y al proyectarse en el espacio conurbado lo convirtió en un lugar “de importantes transformaciones sociales, demográficas y territoriales, que se manifestaron en nuevas modalidades de ocupación del territorio rural” (García, s/f: 5).

Ocupación propia de las zonas rurales bajo tensión generada por concentraciones urbanas intermedias.

Espacios en los que la urbanización del suelo rural impone las reglas de organización espacial, de modo que se exige al territorio las amenidades de la vida rural, con las comodidades del mundo urbano en materia de vías, amoblamiento urbanos, seguridad y servicios públicos especialmente (...). En todo caso los espacios suburbanos imponen un modelo de ocupación del suelo basado en la individualidad y el desencuentro, la antítesis de la ciudad (Agudelo, s/f: 13).

Áreas rurales urbanizadas, obligadas a cambiar sus características de zona rural dedicada a la producción agrícola a zona de desarrollo urbano, en un rápido e incontrolado proceso que considera como inevitable que esto suceda (Quiroz, 2009: 102). Son zonas con fuertes diferencias entre las formas de vida, comportamiento y valores de sus habitantes.

Sigue vigente la separación entre lo urbano y lo rural, entendidos como modos de vida diferentes; esto es así incluso en las áreas de influencia metropolitana, en donde, si bien pueden verificarse empíricamente tendencias hacia la homogenización en ciertos hábitos y

comportamientos, aún es posible diferenciar en los espacios rururbanos, entre la gente urbana y la gente del lugar (Agudelo, s/f: 6).

Pues mientras los/as habitantes de las nuevas urbanizaciones quieren construir espacios urbanos a semejanza de sus lugares de origen, los/as pobladores/as nativos/as rurales quieren mantener sus tradiciones. Convirtiendo a cada uno de estos espacios en “un ámbito contenedor de la conflictividad social, que contiene distintas significaciones dependiendo de la coyuntura y de la ciudad de que se trate” (Carrión, s/f: 2).

Estas fuertes diferencias entre la población urbana recién llegada y los/as habitantes nativos/as de esas zonas rurales, se profundizan porque los/as pobladores/ras de las urbanizaciones consideran lo rural como, “sinónimo de atraso y pobreza” (Agudelo, s/f: 4). El problema adquiere entonces matices difíciles, sin embargo esto no se considera como un factor importante, al momento de imponer cambios de uso del suelo, que son tan drástico, como el permitir un disperso crecimiento con grandes zonas urbanizadas.

“Generado una demanda explosiva por habitar (...), en las áreas rurales, o sea, fuera de la ciudad” (García, s/f: 6). Áreas rurales donde los municipios de Cuenca y Azogues no tienen una total competencia en materia de planificación, por lo que las declaran suelo urbanizable para adquirir este tipo de competencia; pues en el suelo rural la “promoción de actividades productivas, son a menudo de competencia provincial” (Agudelo, s/f: 2).

Esta declaratoria de suelo urbanizable, lo hacen los municipios aprovechando la aparición en estas áreas rurales, de las llamadas segundas residencias, de propiedad de los habitantes de Cuenca y Azogues (casas vacacionales), con características e instalaciones urbanas, que rompen con el paisaje y el entorno rural. Paralelamente a este tipo de uso de suelo, también aparecen las explotaciones agroindustriales e industriales, los enclaves extractivos mineros y la infraestructura de producción y transporte de energía (Agudelo, s/f: 7).

A medida que la actividad económica predominante cambia, el espacio conurbado va perdiendo su carácter rural, justificando reducir “los tamaños de las áreas productivas agrarias (...), gracias a la venta total o parcial de los antiguos feudos” (Agudelo, s/f: 8). Que son negociados favorablemente en base a una fuerte especulación con el valor del suelo, que estos cambios provocan al momento de su comercialización.

La venta parcial viene dada por la revalorización del suelo considerado ya no por su valor de uso, sino fundamentalmente por su valor de cambio, influenciado por la infraestructura existente y un conjunto de economías de localización que finalmente derivan en el mejor costo de

oportunidad de las rentas urbanas frente a la renta agraria del suelo. Los usos residenciales, industriales y relacionados con el comercio de ocio u otros, terminan por imponerse (Agudelo, s/f: 8).

Comercialización del suelo que al parecer es incontrolable en el área conurbada Cuenca-Azogues, pues a la falta de una planificación integral del suelo rural, como conclusión de un trabajo común de los municipios implicados, que considere la necesidad social de espacios urbanos para vivienda, se suma un accionar por parte del sector público, incapaz de priorizar esta necesidad social, dejándola relegada a la esfera del consumo privado.

Parte de la solución, es designar con exactitud las áreas con vocación agrícola y forestal, diferenciándolas de las que van a ser urbanizadas, para en ellas respetar la forma original de tenencia de la tierra, su estructura predial, protegiendo su producción.

Esto debe partir de conocer las pendientes del terreno en el eje de tensión Cuenca-Azogues, ya que a mayor pendiente por lo general menor estabilidad, valoración inicial válida para determinar la vocación del suelo como agrícola, forestal o urbanizable.

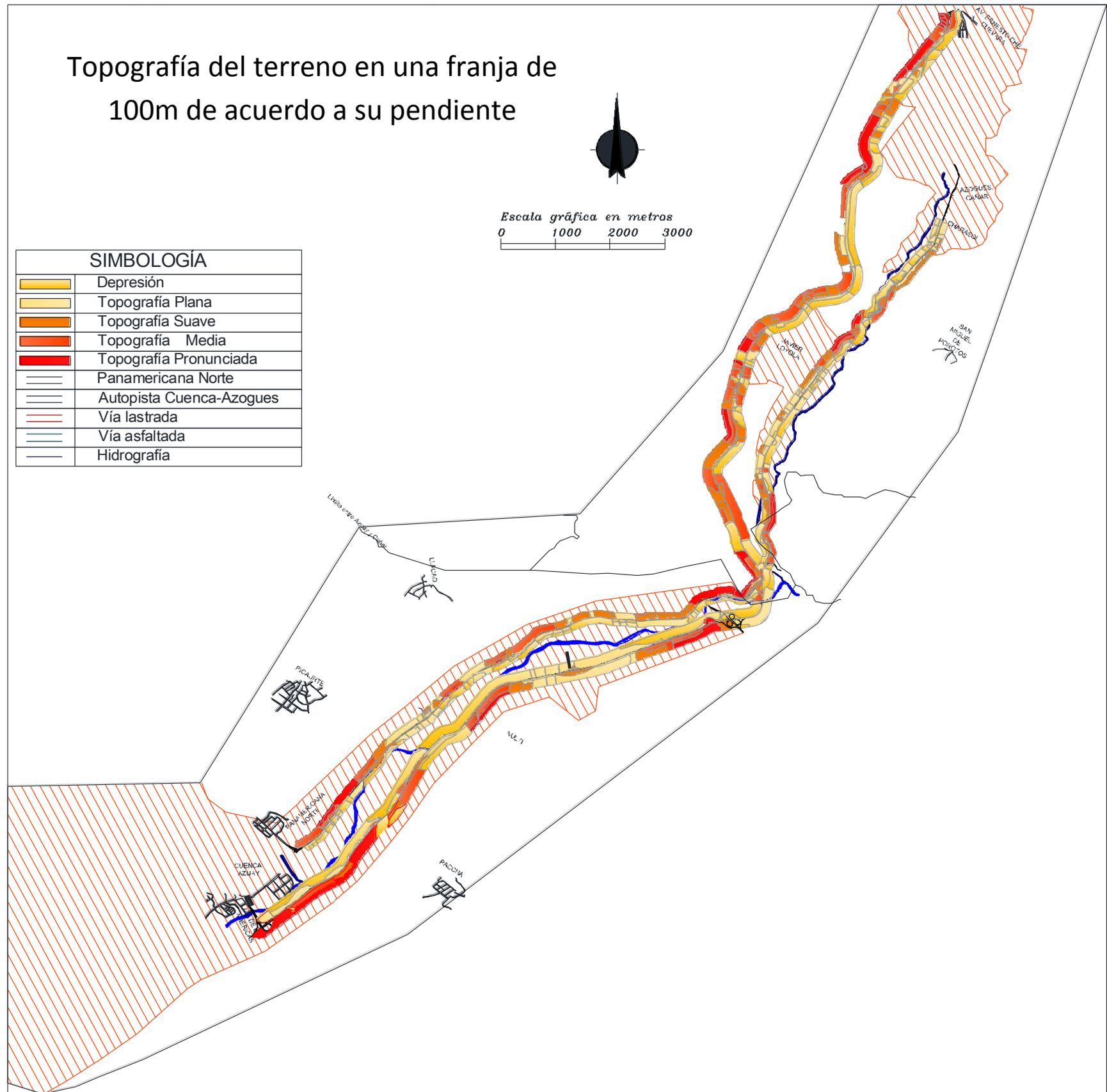
En el gráfico No 12, por observación en el sitio, fijando sus coordenadas, se sintetiza y ubica esta tipología, en una franja de 100 m. de ancho a cada lado, a todo lo largo de la Panamericana y de la Autopista.

En él se pueden diferenciar los terrenos muy bajos o deprimidos y luego con topografía plana, suave, media o pronunciada. La franja situada entre la Panamericana y la Autopista, fue declarada área urbana de la ciudad de Cuenca, lo demás del territorio es suelo rural. La parroquia de Chuquipata, es parroquia rural, pero el límite de su centro parroquial, ha sido ampliado por decisión del consejo cantonal de Azogues, para incluir los terrenos en los que se construye la UNAE (Universidad para la Educación).

En este gráfico tiene importancia observar los sectores de Ucubamba y Capulispamba en el cantón Cuenca, que hoy son sectores urbanos situados en la franja entre las vías la Panamericana y la Autopista, el primero por ser la más antigua de las urbanizaciones, que como una saeta fue lanzada y ubicada en el entonces suelo rural de ese sector y la segunda por ser la zona donde se encuentra la planta de tratamiento de aguas residuales de Cuenca, la que ha quedado en medio del área urbana de la parroquia de Machangara.

El restante territorio exterior a estas dos vías es rural, presentándose una dualidad en el uso del suelo sobre áreas continuas geográficamente, pues siendo suelo rural su ocupación es de tipo urbano con: urbanizaciones de vivienda, locales comerciales, gasolineras, industrias, entre otros usos.

Gráfico 12: Topografía del terreno de acuerdo a pendientes



Fuente: elaboración propia, en base a: Google earth (2013) "Google maps y observación en el sitio con apoyo de GPS"

Usos no compatibles sobre un mismo espacio físico conurbado

Relación porcentual entre usos

Es muy difícil el abordar una relación porcentual de usos existentes en el área conurbada, aun partiendo de que en su integridad no ha sido planificada, por lo que requiere de una nueva definición, que de precisión a los usos del suelo allí presentes. En busca de consolidarlos con un carácter propio a futuro, “una ciudad con una racional mezcla de usos que permita distribuir equitativamente en el territorio las actividades productivas, comerciales y de servicios, los equipamientos comunitarios y la vivienda.” (Municipio de Medellín, 2006: 797).

En base a una gestión pública local y a una planificación, que al definir los usos del suelo conurbado los proyecte hacia un desarrollo equilibrado, en una total coordinación con los tipos de crecimiento, que cada una de las ciudades de Cuenca y Azogues tienen. Generando una relación de equilibrio entre el área conurbada y las dos ciudades que la tensionan, convirtiendo al área conurbada en una nueva área urbana receptora de espacios públicos y de macro equipamientos propios de una “ciudad región”.

Orientándola a lograr en sus diferentes sectores una mezcla de usos y de actividades económicas en relación armónica con la vivienda, para una “mayor intensidad y diversidad de usos, según la vocación y categoría de los distintos sectores” (Municipio de Medellín, 2006: 798) existentes en el área conurbada.

Con usos del suelo dirigidos a impulsar un desarrollo regional, que se enmarquen en un crecimiento concertado por los dos municipios. Donde la gestión y compatibilidad del uso de suelo, sea uno de los ejes que establezcan los usos a ser permitidos en cada uno de los sectores conurbados, usos que serán garantizados, mediante normas que diferencien la estructura existente en cada uno de esos sectores.

Por tanto en cada sector las actividades designadas serán compatibles con los usos allí existentes, para generar los menores niveles de conflicto posibles, para que las “continuas presiones de expulsión y transformación en las colindancias con las distintas categorías de usos y en su interior en la colindancia con otros usos diferentes” (Municipio de Medellín, 2006: 807) no se vean impulsadas. Hasta hoy las pocas planificaciones parciales, que se han ejecutado en esta área, tienen por objetivo intensificar el cambio de

usos de suelo de rural ha urbanizado, desde de una planificación racional y funcional, al servicio de la iniciativa privada.

En estas circunstancias los municipios, muchas veces, optan por paralizar por un largo periodo de tiempo el crecimiento de una determinada zona, congelándola en su desarrollo territorial en un determinado punto, buscan con esto ganar tiempo para gestionar y formular proyectos de uso del suelo, que definan con claridad las política que faciliten e impulsen esos nuevos usos de suelo.

Pero con este congelar en el tiempo solo se ha conseguido un claro deterioro espacial y el agravamiento de los conflictos funcionales (Municipio de Medellín, 2006: 808) existentes se han incrementado.

Es importante por tanto, tener conocimiento de los usos que hoy están presentes en el área conurbada, para discernir si existe o no compatibilidad entre ellos, en especial los que comparten un mismo espacio.

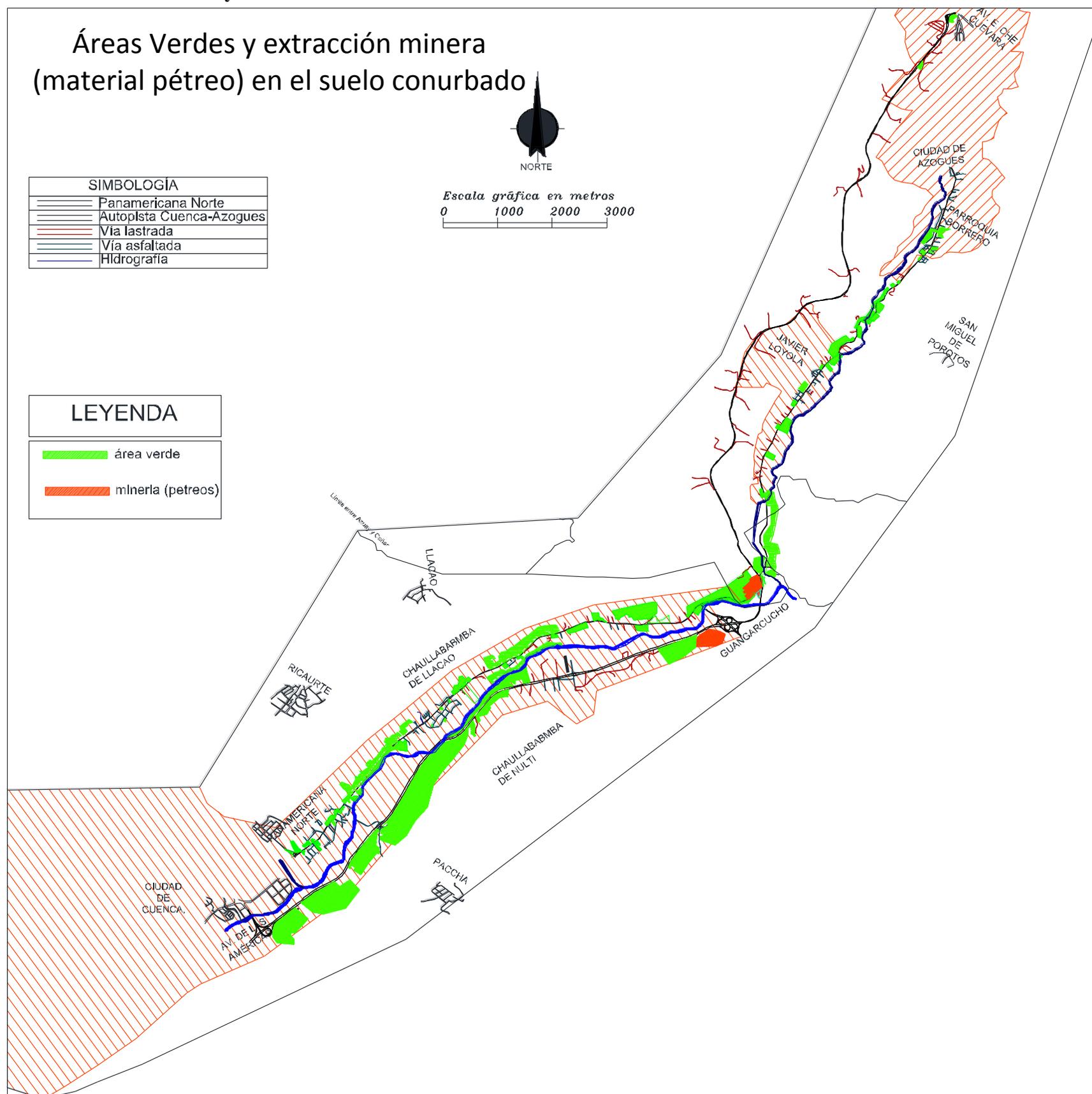
En los gráficos siguientes, realizados mediante observación en el sitio, fijando sus coordenadas con el uso de un GPS, se sintetizan y ubican las tipologías de uso de suelo existentes en el área conurbada, en una franja de cien metros de ancho a cada lado y a todo lo largo la Panamericana y de la Autopista.

En el primer gráfico 13, se encuentran esquematizadas las áreas verdes que aún existen en el área conurbada, así como las zonas dedicadas a extracción minera, especialmente de áridos para la construcción. En el siguiente gráfico 14, se encuentran esquematizados los equipamientos públicos existentes en el área conurbada, así como los equipamientos privados existentes en esa misma área.

En el tercer gráfico 15, se encuentran esquematizados las áreas industriales, los sectores artesanales y las zonas dedicadas al comercio en el eje de tensión Cuenca-Azogues. En el último gráfico 16, encontramos señaladas las dispersas urbanizaciones, con diferentes características para vivienda. De manera que en las gráficas presentadas se puede observar, que casi no hay diferencia entre el área urbana y el área rural tangencial a las dos vías, en cuanto a los usos de suelo allí presentes.

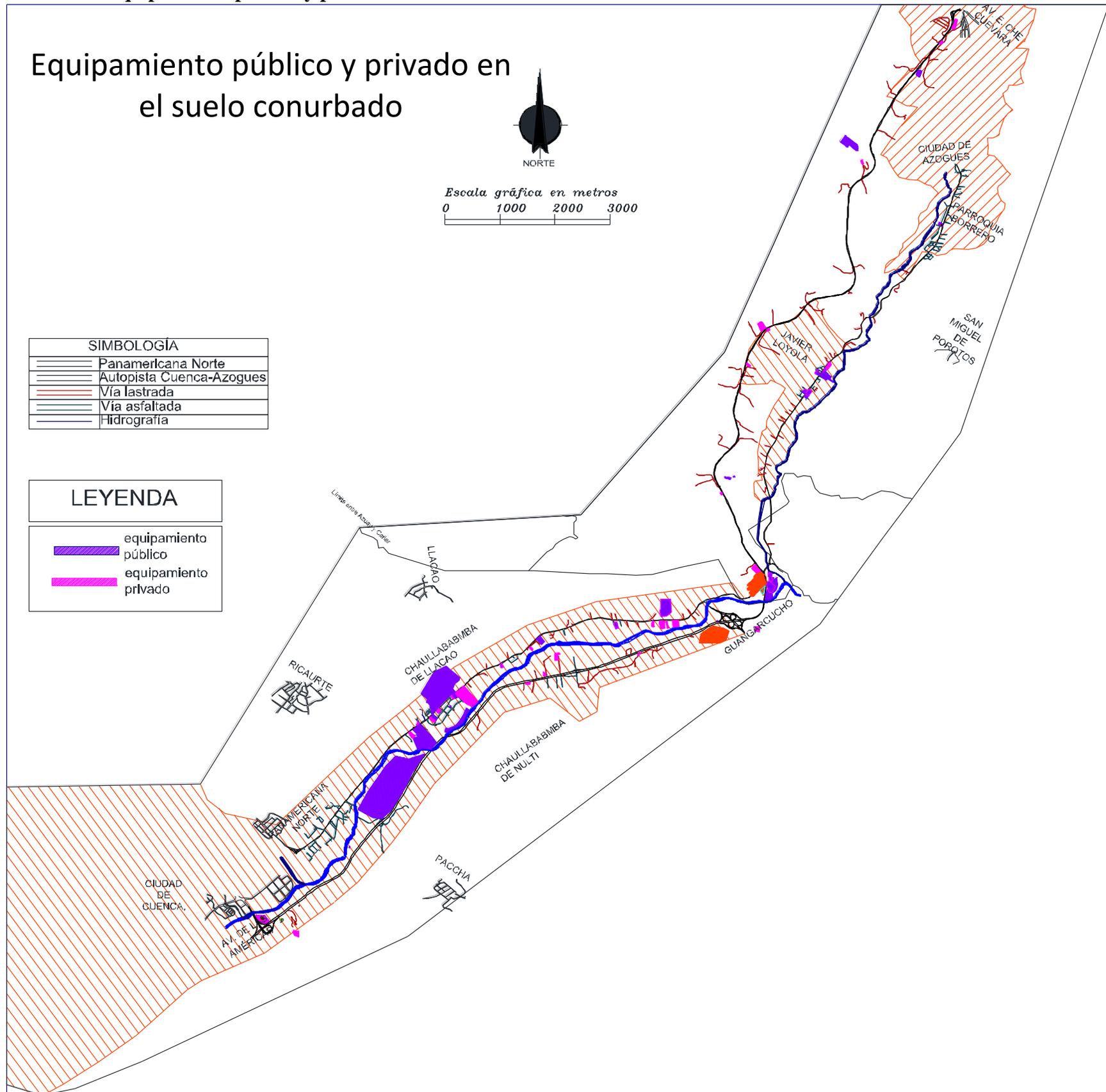
Por ejemplo, en los sectores de Ucubamba y Capulispamba, donde es sector urbano la franja que está entre las vías la Panamericana y la Autopista y en cambio el territorio exterior a estas dos vías es rural, se puede ver que los usos de suelo presentes en ambos sectores son los mismos, sin importar si es área rural o urbana, allí se ubican el mismo tipo de urbanizaciones dispersas.

Gráfico 13: Áreas verdes y extracción minera en el suelo conurbado



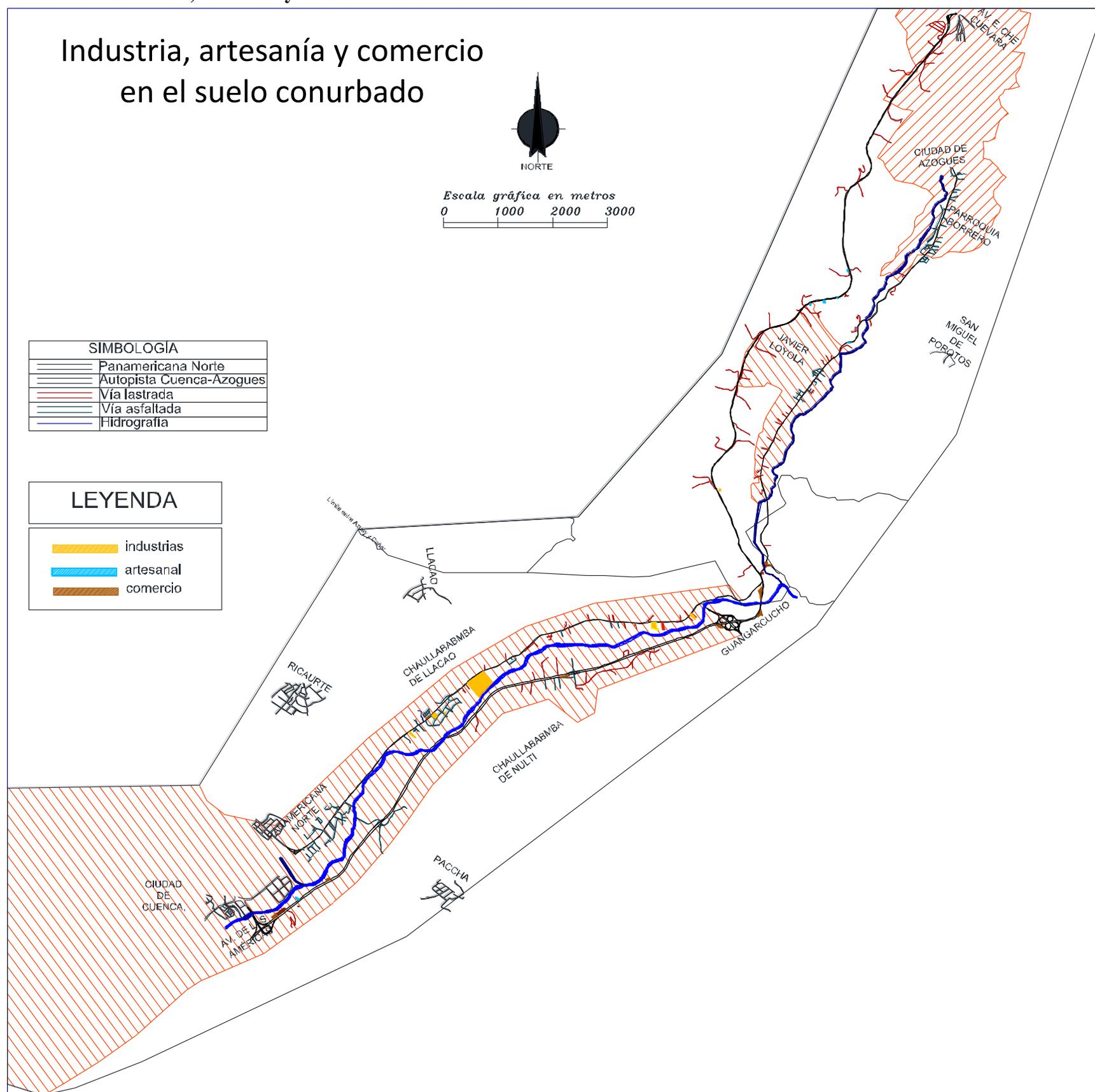
Fuente: elaboración propia, en base a: Google earth (2013) "Google maps y observación en el sitio con apoyo de GPS"

Gráfico 14: Equipamiento público y privado en suelo conurbado



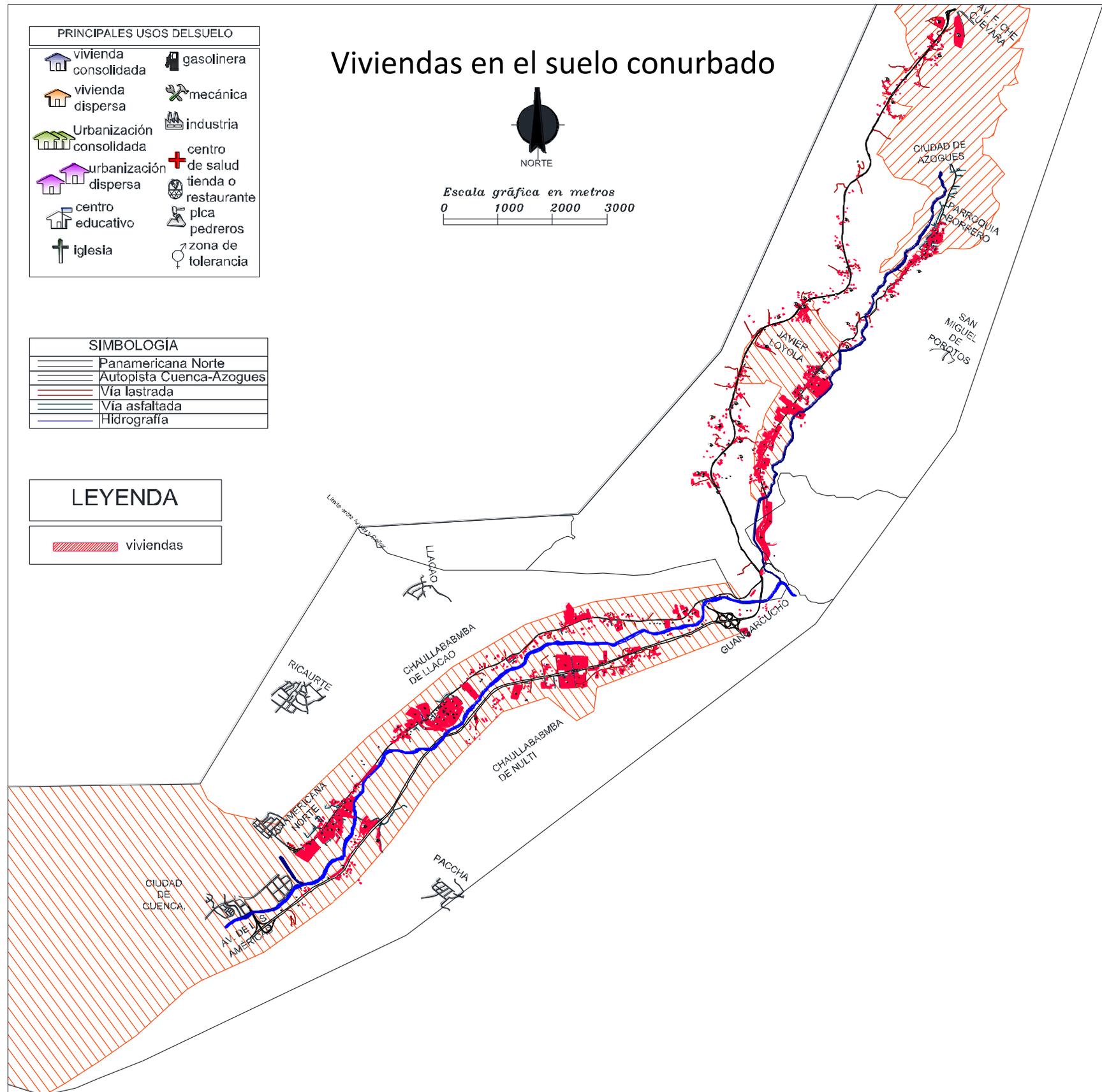
Fuente: elaboración propia, en base a: Google earth (2013) "Google maps y observación en el sitio con apoyo de GPS"

Gráfico 15: Industria, artesanía y comercio en el suelo conurbado



Fuente: elaboración propia, en base a: Google earth (2013) "Google maps y observación en el sitio con apoyo de GPS"

Gráfico 16: Viviendas en el suelo conurbado



Fuente: elaboración propia, en base a: Google earth (2013) “Google maps y observación en el sitio con apoyo de GPS

Como se puede apreciar, al desbordarse el área conurbada se mezclan los varios tipos de áreas residenciales, con desiguales densidades de ocupación (baja, media o alta), con diferencias funcionales y formales. Por lo que en un mismo espacio físico coexisten residencias unifamiliares, residencias multifamiliares y conjuntos residenciales.

Tampoco se consideran usos comerciales y si estos son o no compatibles con los usos residenciales ya mencionados, en especial sí su nivel es local, vecinal, sectorial o regional y dentro de estas categorizaciones si es comercio o de servicio.

Del mismo modo no se reflexiona sobre la ubicación de las industrias, las que deben ser acordes a su tipo de producción, si es elemental, complementario o en serie, más aún no se considera el nivel de molestia y peligro que generan, así como su capacidad de atracción para impulsar la formación de aglomeraciones urbanas.

En cuanto al equipamiento urbano de recreación, encontrado que en el área conurbada, este solo existe en los centros barriales, son de recreación activa y pasiva, pero no existen instalaciones recreacionales, que sean urbanas o regionales. Igual sucede con las instalaciones deportivas, estas solo se hallan en las zonas consolidadas (centros poblados) del área conurbada y su uso es de tipo barrial, no existen infraestructura deportiva urbana o regional

Los equipamientos urbanos especializados como: terminales, cementerios, museos, centros comunitarios, bomberos y locales institucionales (del gobierno local y gobierno central), entre otros, no existe en el área conurbada. Las zonas arqueológicas como El Plateado (Challuabamba) en la provincia del Azuay y Cojitambo en la provincia del Cañar; las zonas de protección de las quebradas y las zonas para uso agrícola y forestación; no son consideradas en la planificación y la gestión del área conurbada

En el ámbito educativo su presencia es más generosa, en lo estatal y en lo privado, con la existencia de varios planteles de educación repartidos en el área conurbada. Mientras que el nivel universitario y de postgrado, va a estar presente con la UNAE (Universidad para la educación), que en el sector de Chuquipata construye el Gobierno Nacional.

El equipamiento de salud se encuentra a nivel de centros y sub-centros de salud, que están en zonas consolidadas del área conurbada. En cuanto a los:

Servicios públicos cuya producción y suministro depende de redes, incluidas las de naturaleza electrónica: suministro de energía (electricidad y gas), agua potable y saneamiento, transporte (urbano

metropolitano específicamente) y telecomunicaciones así como otros servicios de información y comunicación basados en la electrónica (Duhau, 2001: 325)

Estos servicios públicos, son de un nivel deficiente y esporádico, pues solo están presentes en las áreas consolidadas y en muy pocas zonas rurales, quizá la excepción se puede hacer con respecto a las redes de servicio eléctrico, que tienen una mayor cobertura en el área rural, ya que operan en condiciones generales, referidas a las actividades económicas y a componentes básicos generalizados del consumo reproductivo; pues su suministro tiene un sentido económico-político (Duhau, 2001: 326).

Centros poblados con nuevas funciones

En los centros poblados (Sunbahuayco, Chuquipata, Challuabamba, LLacac) atrapados en el área conurbada Cuenca-Azogues, se encuentra el mejor suelo, con vocación para expansión urbana, con una real disposición de suelo suburbano, pues siendo rural⁴⁹ no tiene ningún tipo de protección o restricciones y es considerado por los dos municipios como área rural consolidada (casi urbana). Su componente rural no se opone a la aplicación de planes especiales de ordenamiento territorial, los que más bien son una exigencia del COOTAD para estos casos.

Planes parciales que aplican, en estos centros poblados atrapados en el área conurbada, transformaciones dirigidas a generar profundos cambios en el uso del suelo, cambios que no reflexionan sobre el mantenimiento de su tradicional propósito, al contrario, mediante su aplicación se maximizan diferentes factores que al intervenir buscan asegurar, a este respecto, un total cambio.

Es lo que sucede al aplicar “los nuevos conceptos urbanos correspondientes al tiempo, o las nuevas funciones y dinámicas a desarrollar en el área” (Gómez, 2011: 10) conurbada, que se proyectan en forma de confort urbano para los recién llegados (habitantes de las urbanizaciones), olvidando por completo las necesidades y tradiciones de quienes son nativos/as de los poblados existentes.

Planes parciales que al planificar estos centros poblados no reparan en “la falta de prevención de futuros impactos urbanos, como por ejemplo la poca correlación urbana con los antiguos y nuevos núcleos urbanos” (Gómez, 2011: 11). Olvidan garantizar una

⁴⁹ Desde que la sociedad industrial se definió como un proceso civilizatorio, uno de cuyos elementos fundamentales fue la urbanización, *lo rural* nunca se ha definido, quedando como residuo de *lo-que-aún-no-es-urbano* (Baigorri, 1995: 2).

adecuada relación entre las nuevas urbanizaciones y sus cabeceras parroquiales, favoreciendo en forma directa su relación con las ciudades de Cuenca y Azogues, que son sus cabeceras municipales.

Este desequilibrio en la utilización del suelo rural consolidado (poblaciones atrapadas), es impulsado mediante la dotación y suministro indiscriminado de servicios básicos, de modo preferente a los pobladores recién llegados (de las urbanizaciones) a estas áreas rurales. Esperando que el cambio hacia suelo urbano, sea impulsado por las costumbres impuestas por ellos, en busca de una evolución económica, política y cultural del sector, mediante la construcción de una “nueva ciudad”, con un sistema cambiante acorde a las nuevas necesidades urbanas (Gómez, 2011: 64). Pues se:

Considera que este crecimiento urbano es ambivalente porque los pobladores locales, se sienten invadidos, pero por otro lado se les está acercando más infraestructura, más servicios y medios de comunicación, aunque estos no lo hayan pedido. También considera que el alza de precios en los predios puede traer consecuencias ambiguas en términos de amenaza y oportunidad (Quiroz, 2009: 102).

No se toma en cuenta las amenazas a las zonas agrícolas y forestales, cuyo valor de producción no puede competir con el valor comercial, adquirido por el suelo ante la expectativa generada mediante la especulación privada, que a su vez es impulsada por las decisiones político administrativas de los GAD de los municipios de Cuenca y Azogues, en el momento en que extienden sus límites urbanos sobre estas áreas hasta entonces rurales.

Un ejemplo de esto, es el caso de Chuquipata que, siendo parroquia rural, por decisión del Concejo Municipal de Azogues, su área consolidada ha sido ampliada, con la finalidad de incluir los terrenos en donde se está construyendo la UNAE (Universidad para la educación).

Ampliación del límite del centro parroquial, que ha dejado también atrapados a terrenos hasta hace dos años con avalúo comercial municipal de áreas rurales, hoy por ser considerados urbanos, se ha incrementado el valor de su avalúo a límites increíbles, de acuerdo con las cartas de pago que presentan los propietarios. Pues en base a una decisión municipal se cambia el tipo de uso del suelo, sin considerar que en el aspecto físico geográfico, en dotación de servicios y equipamiento, en la relación y forma de vida de sus habitantes, nada ha cambiado. En realidad aún siguen siendo áreas rurales, pero su futuro fue marcado por una decisión político-administrativa.

Son este tipo de decisiones las que profundizan los conflictos sociales en el área conurbada, el problema ya no son sólo las dispersas urbanizaciones en suelo rural, hoy también son las dispersas pequeñas propiedades rurales en suelo considerado urbano, son los rápidos incrementos en los niveles de contaminación del río Burgay, al considerar que el río por atravesar una nueva área urbana, debe servir de colector y desagüe natural.

Lo mismo sucede con las quebradas que cruzan el área recién declarada urbana, por ser afluentes naturales del río, corren con la misma suerte, más aún todas las zonas forestales que hoy mantienen la estabilidad de sus márgenes, corren el inminente peligro de desaparecer.

Otra faceta que tiene importancia en este problema, es la vulnerabilidad de la población rural aún presente en las áreas declaradas urbanas, su desadaptación se debe a que tienen una forma de vida rural y ahora habitan en un área declarada urbana, ellos saben que no pueden sobrevivir en la “nueva ciudad”, porque su forma de producción es primaria.

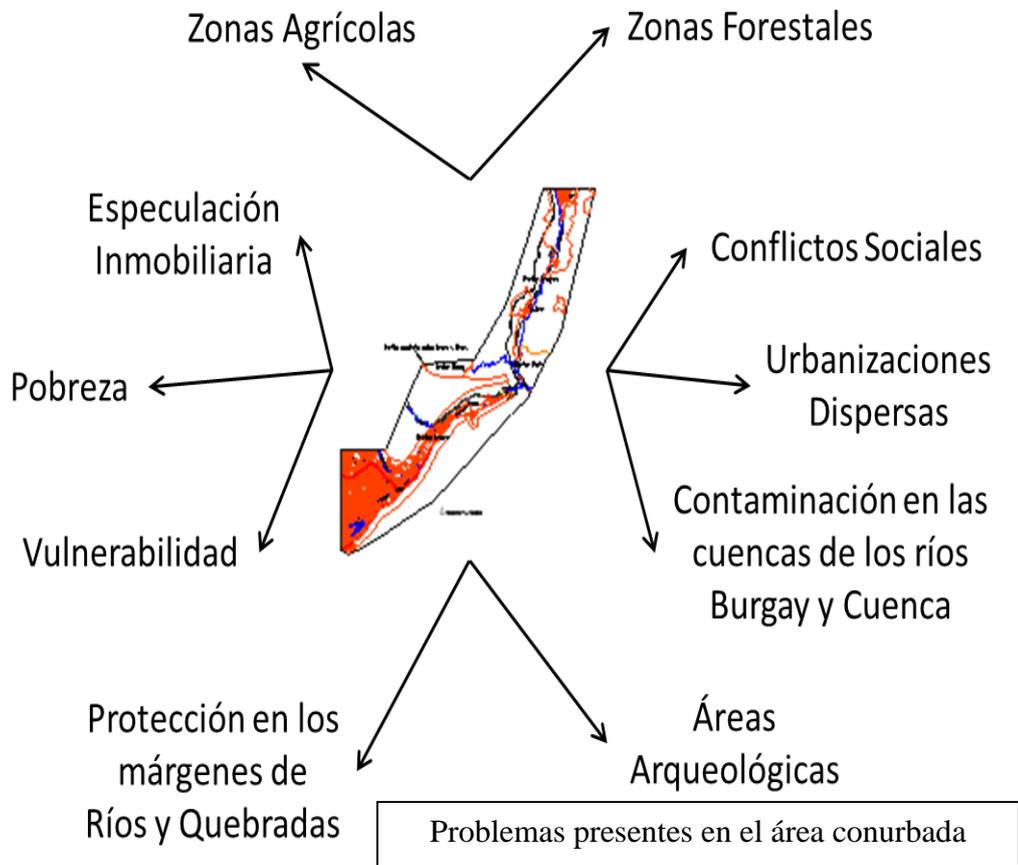
La producción agrícola que aún es su sustento, no puede hacer frente a la presión especulativa inmobiliaria, que les es desconocida y que al no ser comprendida irremediablemente los empuja a la pobreza, convirtiéndoles en desplazados y migrantes hacia otros sectores rurales o quizá hacia otros países en busca de trabajo.

Las zonas arqueológicas al no haber sido delimitadas están en peligro de ser invadidas y utilizadas como nuevas áreas de especulación inmobiliaria. Este no es un ejemplo aislado y puntual, es la generalidad en toda la zona conurbada generada por la tensión Cuenca-Azogues.

En el área conurbada los pequeños centros poblados deben perder incluso su propia identidad, para diluirse en el concierto conurbado, aceptando nuevas funciones que los convertirán a largo plazo en uno más de los ya existentes sectores urbanos de una de las dos ciudades o quizá en parte de la ciudad región que parece estar gestándose.

En el gráfico 17, se resumen los problemas que se ha detectado en el área conurbada, problemas referidos a: las zonas agrícolas aún existentes, de igual manera a las zonas forestales que van lentamente desapareciendo, a los conflictos sociales agravados por la presencia de dispersas urbanizaciones, la alta contaminación de los ríos Burgay y Cuenca, así como la falta de protección a los márgenes de la quebradas y de manera especial la especulación con el suelo conurbado que genera pobreza, vulnerabilidad y migración.

Gráfico 17: Problemas presentes en el área conurbada



Fuente: elaboración propia

Relación entre el área conurbada y las ciudades de Cuenca y Azogues.

Departamento o departamentos encargados de planificar y proveer de servicios al área conurbada

No existe ni en el municipio de Cuenca, ni en el de Azogues, un departamento encargado de planificar, proveer de servicios y administrar al área conurbada.

Como podemos observar en el siguiente cuadro No 22, el aspecto sanitario en el área conurbada en la provincia del Cañar lo lleva la empresa EMAPAL-EP⁵⁰ y en el Azuay ETAPA⁵¹, ambas empresas municipales para servicio en el área urbana de cada uno de

⁵⁰ EMAPAL: Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Municipalidad de Azogues (fuente propia)

⁵¹ ETAPA: Empresa de Telefonía, Agua Potable y Alcantarillado de la Municipalidad de Cuenca (fuente propia)

sus cantones. En cuanto a electricidad en el cantón Cuenca lo lleva la empresa CENTROSUR.

Cuadro 22: Empresas responsables de proveer servicios al área conurbada

Empresas responsables de proveer servicios de infraestructura y equipamiento al área conurbada				
Cargo del entrevistado	EMAPAL -EP	Juntas Parroquiales	ETAPA	CENTRO SUR
Director planificación, Municipio de Azogues	X			
Jefe planificación, Municipio de Cuenca		X	X	X
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca			X	
Director Planificación, consejo Provincial Azuay			X	
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar	N/R			
Consultor municipios de Azogues y Cuenca	N/R			

Fuente: elaboración propia

El Alcalde de Cuenca en base al prestigio de ETAPA, le ha dado luz verde para dotar de obras de infraestructura a la zona conurbada, inclusive en zonas poco estables.

Si a esto sumamos la posibilidad de que en esos sectores existan caminos de acceso y lo justificamos por la difícil situación social, esta descoordinación y falta de planificación integral, da como resultado que la gente construya en cualquier área de la zona conurbada, en barrancos y en ciertos casos sobre los lechos de las quebradas, en espera de conseguir luego de ETAPA la dotación de servicios de canalización, agua potable y telefonía.

En la ciudad de Azogues la situación es muy parecida como lo expresa el Arq. Pablo Abad Director de planificación:

Hay que destacar que en estos sectores, por ejemplo, la vialidad que es importante justamente en este proceso de desarrollo, tiene como responsabilidad el gobierno provincial del Cañar, porque en las áreas rurales la vialidad es competencia de ellos, en resumen diría que desde el punto de vista del presupuesto, se asignan recursos a través del presupuesto participativo, a través de EMAPAL, a través de desarrollo social del municipio y se trabaja conjuntamente también con el gobierno provincial en el tema de la vialidad (Abad, 2013).

En las municipalidades de Cuenca y Azogues son varios los departamentos que de forma individual participan en el actual desarrollo de sus respectivas áreas conurbadas, lo más importante planificación y gestión ambiental.

El problema está en la falta de un departamento dedicado de forma exclusiva a este sector, que tiene una sensibilidad geológica especial por su topografía y su hidrografía, debido a la cantidad de agua que se puede recuperar en sus diferentes cuenca

hidrográficas, situación agravada por los taponamientos de las quebradas (construcciones en sus cauces), originándose que se produzcan inundaciones periódicas y sucesivas.

De la gestión local a la gestión regional

Son necesarios cambios en las formas de gestión de estas dos ciudades intermedias, la meta es buscar alternativas innovadoras, imaginar soluciones no tradicionales, que terminen con esta múltiple administración del área conurbada, en base a una nueva forma de gestión pública regional, que supere la actual situación caracterizada por la ausencia total de coordinación de la gestión local.

Ausencia que inclusive, lleva a los técnicos y a las autoridades de los Municipios y Consejos Provinciales inmersos en la conurbación a no hablar de este asunto. Peor aún, considerar los cambios que se deben realizar en la administración en busca de facilitar la coordinación de acciones conjuntas con otros municipios, que comparten el área conurbada, como se puede observar en el cuadro 23, la posibilidad de cambios esta entre muy baja y baja en cuanto a los intentos y preferencias.

Cuadro 23: Nivel de los cambios realizados en las actividades administrativas

Nivel de los cambios realizados en las actividades administrativas, en busca de coordinar acciones conjuntas con otros municipios que comparten el área conurbada				
Cargo del entrevistado	Muy Bajos	Bajos	Medios	Altos
Director planificación, Municipio de Azogues	N/R			
Jefe planificación, Municipio de Cuenca		X		
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X			
Director Planificación, consejo Provincial Azuay		X		
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar		X		
Consultor municipios de Azogues y Cuenca		X		

Fuente: elaboración propia

Olvidando que la Constitución de la República del Ecuador en su “Título V. Capítulo segundo. Organización del territorio”, en su Artículo 243 contempla la facultad de que:

Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley” (Constitución del Ecuador, 2008: art. 243).

Aspecto tratado de manera muy concreta en el COOTAD en su “Sección Tercera. Formas de mancomunamiento”, en su Artículo 285 contempla:

Mancomunidades y consorcios.- Los gobiernos –autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o

parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código” (COOTAD, 2010: art. 285).

De manera que los cantones de Cuenca y Azogues, cada uno de ellos mantendrá su unidad conformada por su área urbana y sus respectivas parroquias rurales, como está contemplado dentro del COOTAD, así como sus competencia exclusiva de ordenamiento de uso del suelo y de desarrollo de esos sectores.

En temas de la mancomunidad, creo que sería una buena iniciativa, pero eso se maneja más a niveles de secretaria y a niveles de direcciones, desconozco si es que ha habido una iniciativa sobre eso, pero internamente en lo que son los procesos que nos tocan a los técnicos, si hemos notado la necesidad de que eso se dé. Porque nosotros vamos, por ejemplo, a una inspección y notamos que a gente a la que se le ha negado algún proyecto, alguna actuación de este lado del límite cantonal, al cabo de seis o siete meses nos damos cuenta de que están haciendo algo muy parecido al otro lado, si indagamos, son los mismos productores que no pudieron hacerlo en el área de Cuenca. Sin embargo ellos están vendiendo el proyecto en Cuenca, tienen el mercado acá (García, 2013).

En las áreas conurbadas, tanto de Cuenca como de Azogues, mediante la conformación de una Mancomunidad se dará la coordinación y gestión regional, entre los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales con los gobiernos autónomos descentralizados municipales de cada uno de estos cantones y de estos a su vez con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales con un trabajo coordinado con el gobierno autónomo descentralizado regional.

Gobierno autónomo descentralizado para: la planificación regional, el desarrollo y el ordenamiento territorial del Ecuador, que por decisión de SENPLADES⁵² en base a la reforma política 2007-2009, en el presente caso conforma la Región de planificación 6–Austro, integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago (SENPLADES, s/f: 77).

La SENPLADES zona 6 que abarca Azuay, Cañar y Morona Santiago, tiene establecido como puntos de referencia una multi-centralidad, que se genera en la región. Ya no hablamos de la provincia del Cañar, de Cuenca, de Azogues, sino de la región, hay un acercamiento a través de la SENPLADES. Una de las muestras realmente de esto, es que por fin se ha logrado solucionar el tema de tratamiento de aguas residuales, que Cuenca y Azogues necesitan.

⁵² SENPLADES, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo.

En un principio iban a generarse dos plantas divididas por el río Cuenca y se logró de una manera muy racional que esto sea construido en el sector que le pertenece a la provincia del Azuay, de tal suerte que Azogues va a generar una estación de bombeo para conducir a esa planta de tratamiento para las dos ciudades. Creo que allá va el futuro, no de las dos ciudades, sino el futuro de la integración, el futuro de cómo se debe vivir en mejor forma solidaria, sustentable, sostenible (Abad, 2013).

La SENPLADES considera que la población de la región Austro es en su mayoría urbana (56%), principalmente en la provincia del Azuay y “Cuenca concentra el 63.47% de la población urbana de la Región” (SENPLADES, s/f: 77). Por lo mismo en el contexto regional la ciudad de Cuenca es el principal nodo político administrativo y de servicios. Con capacidad para impulsar “los servicios de vivienda, salud y educación como mecanismos de apoyo a las actividades económicas y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente en los sectores rurales” (SENPLADES, s/f: 82)

SENPLADES no incluye la necesidad de un plan de desarrollo para el área conurbada, sin embargo crea una estructura con el equilibrio político administrativo necesario y con la capacidad de generar una mancomunidad competente para resolver las necesidades de las parroquias, cantones, provincias y región, de manera coordinada y equilibrada, al aplicar una gestión regional, que considere los componentes técnicos y políticos.

Con componentes técnicos, que le den capacidad para generar un conjunto de instrumentos y procesos que maximicen los recursos en busca de la satisfacción de necesidades de los habitantes del área conurbada, y con componentes políticos que le den capacidad para abrir un procesos de negociación con los actores sociales y las instituciones sobre la gestión y planificación en el área conurbada (Rodríguez y Velásquez, 1994: 21).

El cruce de estos dos componentes técnicos y políticos en la gestión pública regional, permitirá racionalizar y equilibrar el desarrollo de toda el área conurbada. Lo complejo en el tema Cuenca - Azogues, es que hablamos de dos provincias, de dos ciudades, de dos territorios que son diferentes políticamente y administrativamente. El crecimiento de las ciudades va hacia la zona conurbada. A Cuenca le falta poco para llegar al límite inter-provincial que a la vez es el límite inter-cantonal. En el caso de Azogues el crecimiento es menos acelerado que en el de Cuenca.

Es importante, que los consejos Provinciales de Cañar y Azuay inicien un proceso de integración de los municipios del área conurbada. Para impulsar esta iniciativa en

busca de un proyecto común que motive a las dos provincias, los cantones y todas las parroquias involucradas en la conurbación.

Sin embargo, esto no será posible si no se supera, la actual situación por la cual, el nivel de intención de integración entre los diferentes municipios y consejos provinciales del área conurbada, es baja como lo demuestra el siguiente cuadro 24.

Cuadro 24: Nivel de intención de integración entre los municipios

Nivel de intención de integración entre los municipio del área conurbada				
Cargo del entrevistado	Muy Baja	Baja	Media	Alta
Director planificación, Municipio de Azogues		x		
Jefe planificación, Municipio de Cuenca		X		
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca		X		
Director Planificación, consejo Provincial Azuay		X		
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar		X		
Consultor municipios de Azogues y Cuenca		X		

Fuente: elaboración propia

Un equilibrado ejercicio de la gestión pública regional involucra decisiones, tensiones, problemas y acuerdos, entre todos los actores que detentan el poder en el área conurbada. Poder que debe respetar el nivel de autonomía de cada municipalidad, su capacidad de eficiencia y eficacia en su propia gestión pública local.

Como lo sostiene Pablo Abad “al territorio hay que sentirle, de tal manera que sus usos y sus condicionantes de usos, se vayan generando de manera que sean realmente satisfactorias a las necesidades de esa población” (Abad, 2013). Principalmente en un área como la conurbada que es muy extensa, con grandes dificultades, en especial por la falta de infraestructura y la existencia de importantes zonas geológicamente inestables.

Condiciones que deben ser consideradas al realizar una propuesta seria, que busque una incorporación lenta de este territorio a las áreas urbanas de Cuenca y Azogues, para dar tiempo a que se cumplan todos los requerimientos de: vivienda, educación, comercio y actividad artesanal, que en el sector son muy importantes, para generar instancias de productividad para el desarrollo de estas áreas de forma sustentable.

Dotándolas de servicios a diferentes niveles, cubriendo la demanda de prestación de servicios que no debe encontrarse sobre-dimensionada y fuera de la capacidad de administrarlos.

Estas son las razones para formar una mancomunidad entre las dos provincias, Azuay y Cañar, con la esperanza de ampliar sus competencias y capacidades, con nuevos modelos de gestión regional técnica, política y económica.

Son nuevos niveles de gestión con características regionales, acordes a los nuevos requerimientos, que demandan una ampliación de objetivos, los que a más de considerar la importancia de la calidad de vida de sus habitantes, deben también preocuparse de conquistar nuevas y exigentes formas de producción, las que solo serán atraídas mediante la inversión de capitales nacionales e internacionales.

La definición de región, que por parte del plan nacional en su agenda estableció para la zona seis, en este caso el austro, obliga a que se dé un proceso de mancomunidad, para trabajar estos temas de manera conjunta, lamentablemente sabemos que es muy difícil llegar a acuerdos, sobre todo cuando de jurisdicciones político-geográfica se trata y los temas limítrofes es lo más complejo (Orellana, 2013).

En las ciudades intermedias de Cuenca y Azogues, lo importante es su capacidad para generar nuevas “formas de relación cualitativamente diferentes y mejores, entre representantes-representados” (Ziccardi, 2008: 38). Para dotar de macro servicios urbanos al área conurbada, juntas adquirirán la capacidad para atraer y facilitar el crecimiento de la producción y comercialización en su región con un desarrollo equilibrado.

Respondiendo de forma coherente a las presiones de la inversión privada, sin permitir que la especulación con el suelo rural, en el eje de tensión entre las dos ciudades. Convierta a la región en un mercado inseguro y poco atractivo para la inversión y producción propias del mercado global.

Más aun ahora con la inserción de la universidad nacional en Chuquipata, un proyecto emblemático, que va a cambiar las condicionantes de uso de suelo del sector de manera preocupante. Ubicada a una distancia de menos de 10 kilómetros de Azogues, en una zona que por lo difícil de la topografía que le separa, no se ha reunido (Azogues llega hasta el límite en el que la oclusión que forma esta parte montañosa impide que el crecimiento continúe), con Javier Loyola, parroquia que llega a la zona del descanso y que dicho sea de paso su paisaje le convierte a este sector en una zona de muchísima importancia (Abad, 2013).

Situación que también influye de forma directa en la ciudad de Cuenca, porque la UNAE (universidad para la educación) estará a menos de seis kilómetros del límite urbano de esta ciudad.

Un problema complejo a ser solucionado

El problema a ser solucionado es la articulación de los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados, si bien están establecidas las competencias para cada uno de los niveles de gobierno existentes en el área conurbada. Sin embargo estos tienen

problemas por la falta de definición, en algunos sectores, del límite entre parroquias, cantones y provincias, esto porque no se precisa con claridad su pertenencia, planteándose además la duda de donde termina el área urbana y donde empieza y termina el área rural.

Pues el concepto de área conurbada justamente es este, no se sabe exactamente si aún es rural o ya empezó a ser urbana, es un área de transición, que si bien está bajo regulación de un plan de ordenamiento, requiere además de planes especiales, para solucionar los cruces de competencias y la ausencia de articulación entre los dos municipios.

Especialmente en los momentos propios del ejercicio de la gestión pública, como son los de planificación, de inversión, de ejecución de obras y fiscalización. Complejidad presente en el área conurbada, que genera un espacio sin identidad ciudadana, su crecimiento en buena parte es producto de un marketing agresivo, que vende la promesa del buen vivir, al incluir como parte de ese marketing, las características de ruralidad que aún quedan presentes en su entorno.

Identidad a ser construida, a pesar de la dispersión de sus urbanizaciones, la fragmentación de su territorio, la privatización del mismo (ghettos amurallados) y el remplazo de espacios públicos por centros comerciales; mediante el fortalecimiento de la gestión pública regional, dotándole poder para afrontar los desafíos del proceso urbanizador y la capacidad para ejecutar un ordenamiento equilibrado del área conurbada.

Espacio que ha comenzado a ser asimilado a la práctica urbana de Cuenca y/o Azogues. Asimilación que es rápida y será positiva al ser apoyada por una gestión pública regional, que permita la participación de todos los actores locales en la construcción de este nuevo espacio con vocación urbana.

Sin permitir que se den casos como el de la Autopista y la Panamericana, que por ser vías de carácter interprovincial, su diseño responde al de una vía inter provinciales, pero por estar dentro de las ciudades de Cuenca y Azogues y del centro parroquial de Chuquipata, son consideradas vías urbanas. Lo que genera una contradicción entre su vocación y su uso, son responsabilidad del Estado (vías de primer orden) y también son avenidas urbanas, responsabilidad del correspondiente municipio.

Asunto que solo se superará, con una planificación vial compartida por los diferentes niveles de gobierno inmersos en el área conurbada, en la situación actual como lo demuestra el siguiente cuadro No 25, la intención de generar esta posibilidad es muy baja, quizá en parte por falta de habilidad para la aplicación del marco legal o quizá por

desconocer las ventajas que una planificación vial compartida tiene para las dos instituciones, en lo económico y social.

Cuadro 25: Nivel de intención para la planificación vial en el área conurbada

Nivel de intención para la planificación vial compartida por los municipios, en el área conurbada				
Cargo del entrevistado	Muy Baja	Baja	Media	Alta
Director planificación, Municipio de Azogues	X			
Jefe planificación, Municipio de Cuenca	X			
Técnico Planificación, Municipio de Cuenca	X			
Director Planificación, consejo Provincial Azuay		X		
Directora Planificación, consejo Provincial Cañar	X			
Consultor municipios de Azogues y Cuenca	X			

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO V

CONSTATAACION Y ANALISIS EN EL CASO DE ESTUDIO: CONURBACIÓN CUENCA-AZOGUES

Dispersión, dependencia territorial y administraciones públicas diferentes

Dispersión territorial del área conurbada, con diferentes tipos de gestión pública local

La dispersión urbana y la dependencia territorial existente en el área conurbada Cuenca-Azogues, se desenvuelven en un contexto social, de una sostenida corriente migratoria desde los centros urbanos de Cuenca y Azogues hacia el área conurbada, migración que se va asentando en este eje de tensión. Conformando una población recién llegada que no ha dejado de ser urbana y quiere obtener las ventajas de la vida rural, es un fenómeno generador de una fuerte demanda de vivienda y un elevado ritmo de urbanización, con un patrón no planificado y de desigual crecimiento en las áreas rurales de este eje.

Demanda de vivienda y urbanización, en gran medida aprovechada por los diferentes tipos de gestión pública local, aplicados por parte de los Municipios de Cuenca y de Azogues (cada uno en su propia área conurbada), sin considerar que muchos de los problemas presentes, tienen características inter-provinciales e inter-cantonales, correspondientes al ámbito regional. Situación que impulsa un rápido cambio de uso de suelo de rural a suelo urbanizable, convirtiéndolo en nueva superficie construable preferentemente para vivienda de interés social y equipamiento nacional (la UNAE).

Promoviendo una rápida transformación de suelo con vocación rural a suelo urbano, alterando el ecosistema con la presencia de residencias, equipamiento urbano e industrias, que potencializan el mercado del suelo rural. En este panorama el suelo del área conurbada⁵³ se vuelven atractivo para la inversión privada.

Ante la limitada capacidad fiscal local en el marco de los requerimientos de la competitividad, cobra importancia la relación del Estado con los capitales privados del territorio (o empresarios), por un lado, y la relación de interescalaridad del ámbito local en relación con las transferencias o decisiones autónomas de inversión de los niveles jurisdiccionales superiores (Esser y otros, 1996 citado en Gorban, 2008:161).

⁵³ En cuanto a las capacidades de la gestión local, la globalización y la estilización de las teorías empresariales, vienen planteando la necesidad de un rediseño de las políticas y de las formas de actuación de los gobiernos en virtud de su relación con el sector privado para lograr mayor competitividad de las empresas (Esser y otros, 1996 citado en Gorban, 2008:159).

Que aplica iniciativas dirigidas a incrementar su inversión, sin considerar los problemas que el cambio de vocación del suelo conurbado de rural a urbano provocan.

Para dejar de impulsar un crecimiento urbano de características anárquicas, que desbordan los límites naturales y administrativos de las ciudades y modifican profundamente las condiciones del medio físico, mediante un alto grado de artificialización (García, 1999: 162), con la construcción de un gran número de nuevas y dispersas áreas industriales, comerciales y urbanizaciones residenciales, sobre zonas rurales del área conurbada.

En busca de unificar y mejorar su capacidad de respuesta para superar la actual situación de dispersión urbana, mediante la apertura de nuevas relaciones entre los municipios de las dos ciudades, sin perder de vista a Cuenca como ciudad dotada de una masa crítica institucional y empresarial relativamente más elevada que la ciudad de Azogues, lo que le confiere un dinamismo particular convirtiéndola en actora privilegiada para plantear proyectos de desarrollo local o liderar proyectos de desarrollo a escala regional (Michellini y Davies, 2009: 5).

Razones suficientes, para impulsar en el desarrollo del área conurbada Cuenca-Azogues, iniciativas que pongan en práctica un desarrollo local equilibrado, con una real coordinación entre los diferentes niveles de administración, con la participación de todos los actores de la vida local. Que genere una mejor y eficaz colaboración entre los diferentes niveles de gobiernos autónomos, en materia de desarrollo regional sustentado en sus propias capacidades gubernamentales, para conseguir una mejor eficacia y eficiencia en las políticas de desarrollo fronterizo y transfronterizo (Ramos, 2002: 157), del área conurbada

Como medio para captar recursos económicos, a ser invertidos en obras dirigidas a mejorar el bienestar de la comunidad, la herramienta para esto es la construcción de presupuestos participativos, destinados “a la atención de problemáticas barriales planteadas por los propios vecinos” (Michellini y Davies, 2009: 16), como espacios e instrumentos para potencializar la participación ciudadana.

La construcción de una planificación y gestión pública para el área conurbada

Por el rápido e incompleto cambio que sufren los centros poblados atrapados en la conurbación, su desajuste espacial y social con respecto a su nueva vocación es total, esto les convierte a urbanizaciones utilizadas por sus habitantes en espacios dormitorio.

Un resultado lógico, ante la falta de una coherente gestión pública por parte de los municipios de Cuenca y Azogues, que han implementado un tipo de gestión, en sus respectivas áreas, fundamentada en: renunciar a ser actores principales, no buscar un equilibrado de desarrollo regional, no aplicar criterios comunes en la planificación territorial del sector.

Desconociendo por tanto la necesidad de una planificación que incluya componentes técnicos y políticos, con herramientas de socialización que planifiquen un desarrollo equilibrado para el área conurbada, para convertirla en eje dinamizador del desarrollo y crecimiento del nuevo sistema urbano regional o ciudad región (Pradilla, 2002: 6), que se proyecta en esta conurbación.

Es pues necesario mediante una correcta planificación y gestión, garantizar la dotación y el mejoramiento: de los servicios urbanos cualitativa y cuantitativamente, de los servicios de la conectividad con tecnología de punta y de una buena accesibilidad. Con una relación justa entre los municipios inmersos en la conurbación, los diferentes niveles de gobierno, y la participación de la ciudadana.

Involucrando a la ciudadana, en la construcción del área conurbada, con una eficiente y vinculada gestión pública. Proyectando para este territorio un desarrollo equitativo, al considerar como una realidad el cambio de vocación de uso de su suelo conurbado de rural a urbano.

Controlando la actual dispersión, sin favorecer la diversa dependencia administrativa, mediante una planificación y gestión pública regional que incluya a todos los actores existentes en el área conurbada, reconociendo que “la importancia de la gestión radica en promover y dirigir políticas orientadas hacia una mayor calidad de la administración pública” (Ramos, 2002: 167) en y desde las ciudades de Cuenca y Azogues.

Reconociendo que son ciudades dotadas de una aglomeración y una estructura institucional y empresarial elevada, lo que por su propio dinamismo las convierte en actores privilegiados a nivel local y regional. (Michelini y Davies, 2009: 5).

Con capacidad municipal para impulsar una administración pública incluyente para los centros poblados de: Chuquipata, Llacao, Challuabamba y Nulti, impidiendo que estos asentamientos sean impulsados, de manera indiscriminada, a nuevos niveles de urbanización, por la sola decisión de la inversión privada. En busca, en todo caso, de convertirlos en nuevos centros de atracción demográfica, con derecho a ser dotados con

infraestructura básica, equipamiento y conectividad, mediante tecnología de punta y buena accesibilidad.

Consideración de su unidad histórico-geográfica para un común desarrollo territorial

Las administraciones de los municipios con poder sobre el actual eje de tensión entre las ciudades de Cuenca y Azogues, que comparten un mismo espacio geográfico dividido administrativamente, sin considerar que históricamente ha estado habitado por los mismos grupos étnicos formando una unidad territorial.

Grupos étnicos con una gran importancia para el desarrollo de la región, en base a la formación de sociedades organizadas, competentes para establecer poblamientos estables, sustentando su desarrollo en las capacidades del medio ambiente, que generosamente ofrece esta zona situada en un mismo sistema hidrográfico.

Con momentos en su historia, que la convierten en centro de intercambio y comercio con otros grupos humanos, como la cultura Cerro Narrío o Challuabamba (2000 – 600 a.c.). Posteriormente allí se acento la cultura cañarí, es cuando el actual espacio conurbado se convirtió en un sector de la ciudad Cañari de Guapondelig.

Con la invasión inca su historia étnico-social cambio, su habitantes nativos son llevados al Cusco y a cambio llegan nuevos grupos étnicos, grupos mitimaes: los Chuquipata y los Nulti, que le dieron una nueva forma al espacio físico y social de este sector, traen su propia cultura y tradición, son grupos humanos muy diferentes del pueblo Cañari que seguían habitando las áreas geográficamente circundantes, en este periodo estos sectores se convierten en parte de la ciudad de Tomebamba y su población estuvo al servicio del Inca.

En la colonia, estos son sectores de producción rural, agrícola, agropecuaria y de tejidos, son parte de la economía de las ciudades de Santa Ana y luego de la recién fundada Ciudad de Cuenca. Áreas rurales que mantienen centros poblados, que cumplen la función de centros de acopio y administración de sus respectivas áreas de influencia, poblados que posteriormente adquieren la condición de centros parroquiales.

Aspecto mantenido, cuando Ecuador se convierte en República independiente, pues ha sido decisiva la participación de estos sectores en su vida política.

A finales del siglo XX esta área recibe un inusitado impulso que cambia su vocación, con la construcción de la Autopista Cuenca-Azogues, una vez más estos sectores adquieren la capacidad para convertirse en barrios de las ciudades de Cuenca y

Azogues, debido al rápido fenómeno de urbanización, impulsado por el mercado inmobiliario⁵⁴.

Fenómeno generador de un rápido crecimiento urbano de las ciudades intermedias de Cuenca y Azogues. Proceso urbanizador, que impulsa una relación de producción urbano-rural sobre un mismo espacio geográfico, en un crecimiento donde las ciudades de Cuenca y Azogues desbordan sus propios límites urbanos al tomar para su desarrollo áreas, que al seguir el eje de tensión entre las dos, se desarrollan tangencialmente a estos ejes viales. En cuyos márgenes aparece aisladas manchas urbanizadas sobre el paisaje rural.

Es un incremento de urbanizaciones no ligadas a los procesos agrarios, sino que son el resultado de políticas de descentralización de acuerdo a la modelización promovida desde el aparato estatal y en la sociedad nacional (Carrión y Velarde, 1994: 151).

La rapidez con que se ha producido este fenómeno, no facilita a los municipios de Cuenca y Azogues realizar una coherente gestión pública en esta área, con capacidad para “legitimarse por sus rendimientos, por su desempeño y no únicamente porque son autoridades” (Ramos, 2002: 165). Más aún, su capacidad económica se ve desbordada por las presiones y problemas presentes en esta área, integrada espacial, geográfica y socialmente.

En esta Región Urbana, formada por la tensión de las ciudades intermedias de Cuenca y Azogues, el área conurbada depende de estas dos administraciones municipales, cada una con su propia autonomía administrativa y económica. Tienen una población sin identidad común, al ser el producto de rápidos movimientos de migración desde las dos ciudades y desde las áreas rurales.

Por tanto su futuro está dirigido a un desarrollo regional, que considere su unicidad histórico-geográfica y sus comunes y coincidentes características sociales presentes en las ciudades intermedias de Cuenca y Azogues y proyectadas en el área conurbada común. Formando un entorno social y cultural de gran cercanía y a la vez con una gran diversidad y complejidad, por lo que “la gestión del desarrollo regional debe orientarse hacia

⁵⁴ Explicamos el desarrollo de megaproyectos residenciales y la elección de ubicación en la periferia urbana, a través de la intención por parte de los promotores inmobiliarios de capitalizar el potencial de brecha que se genera entre el valor del suelo no urbanizado y el máximo beneficio económico resultante de urbanizarlo con los mayores estándares y rentabilidades de uso (Heinrichs, Henning y Rodriguez, 2009: 33).

procesos de cambio con el objeto de fomentar la eficacia, la eficiencia y la efectividad” (Ramos, 2002: 167), en la gestión pública del área conurbada.

Razón suficiente para que los límites provinciales, cantonales y parroquiales no sean un obstáculo, allí se impone el continuo social-espacial sobre los valles de los ríos Cuenca y Burgay. En medio de un suelo rural que va a ser convertido en suelo urbano, como parte de una de las ciudades, debido a su cercanía física y a su relación histórico-social.

Tendiendo a unirlos geográficamente, con la aparición de nuevas urbanizaciones e inclusive de industrias ubicadas en los márgenes de los ríos Cuenca y Burgay, aprovechándose de las ventajas que ofrecen para este tipo de inversión las áreas rurales⁵⁵, especialmente si estas están cerca a dos ciudades intermedias, con capacidad de generar accesibilidad y servicios básicos, como es el caso de Cuenca y Azogues. En conclusión se debe reconocer que:

Las temáticas del desarrollo local que dicen relación con el aprovechamiento de los recursos físicos y humanos que existen en cada comuna, de modo que la comunidad, en conjunto con la capacidad técnica y de alianzas del gobierno municipal, parecen reposicionar los ideales de democracias locales, que impedidas de la transformación abrupta y profunda de los viejos aparatos estatales, opta por aprisionar el cambio posible en el alcance de la mirada vecinal y regional. (Díaz, s/f: 4).

Es lo que se debe comenzar cambiando en el área conurbada para romper con su dependencia territorial.

De la gestión pública local a una coherente gestión pública regional

Incidencia de la atracción entre las dos ciudades en el cambio de uso de suelo

El análisis comparativo entre: la variable asignación de recursos económicos al área conurbada Cuenca-Azogues (gestión pública local) y la variable cambio de uso de suelo de rural a urbano en la misma área (desarrollo territorial en la conurbación), explica cómo la falta de asignación de recursos económicos al área conurbada, por parte de los municipios de Cuenca y Azogues, incide negativamente en los acuerdos y en las soluciones de los problemas presentes en la conurbación y en cambio impulsa nuevas

⁵⁵ Estas “urbanalizaciones”, siguiendo la terminología de Muñoz (2008), son el resultado apresurado de una sociedad menos arraigada a lo local, más globalizada en lo cultural y más preocupada por el bienestar que por participar de un proyecto social urbano compartido (Muñiz, y García, 2013: 198).

vocaciones de uso de suelo, con una población con identidad compartida y la apariencia de una ciudad dispersa en el área conurbada.

Esto debido a una desigual consideración de lo que son espacios urbanizados con respecto a la ciudad, pues los espacios urbanizados de las áreas del eje conurbado, son atendidos como asentamientos humanos esparcidos, que siguen las dos vías de transporte Autopista y Panamericana y por lo mismo no son considerados espacios donde se deben dar relaciones culturales y sociales, tampoco son el centro de su propio gobierno local.

Son zonas consideradas a la vez, rurales y urbanas, con dotación de servicios discontinuos y desiguales (Borja y Casstells, 1997: 13). Que se instalan en base al rápido crecimiento poblacional del área conurbada, proporcional a la intensidad con la que se atraen las ciudades de Cuenca y Azogues, generando una tensión de importancia regional.

En suma los problemas de gestión pública no sólo tienen que ver con un mejor desempeño gubernamental, sino que en países en desarrollo se enfrenta a problemas complejos (Cabrero, 1998: 33 citado en Ramos, 2002: 166).

Por esto: la mayoría de las decisiones no deben ser de tipo político, con el fin, de imponer por imponer el cambio de uso del suelo en el área rural de la zona conurbada, sino decisiones que gestionen para el área conurbada una vocación diferente; en busca impulsar políticas de construcción de una ciudadanía igualitaria; para apoyar un urbanismo concertado; ejecutado procesos de gestión pública local con la asignación de recursos coherentes con las realidades allí existentes; destinando espacio físico para equipamiento comunitario, industrial, habitacional y turísticos y posibilitando una compensada ampliación física del suelo urbano.

Son decisiones de los Concejos Cantonales, a tomarlas considerando la capacidad del suelo conurbado, para convertirse en parte del sistema productivo, a ser gestionado como un hecho social y físico-espacial, a ser abordado desde la ciudad, lo urbano y lo económico, acorde con la capacidad de inversión de cada municipio en el área conurbada.

Recursos Invertidos en el área conurbada de acuerdo a la capacidad de cada municipio

Capacidad de inversión acorde con el monto de su presupuesto cantonal, cuyas asignaciones en un gran porcentaje son producto de las entregas realizadas por el Gobierno Central, proporcionales a su población y extensión geográfica. De aquí parte la gran diferencia en su inversión en el área conurbada, el presupuesto del cantón Cuenca,

para el año 2013, como ya se dijo es de doscientos tres millones ochocientos cuarenta y ocho mil setecientos sesenta y seis dólares americanos (\$ 203' 848.766,00).

En cambio el presupuesto del cantón Azogues para el año 2013, es de veinte y seis millones trescientos cincuenta y siete mil doscientos veinte y cuatro dólares americanos con ochenta y cuatro centavos (\$ 26'357.224,84), de manera que el presupuesto total del cantón Cuenca es casi ocho (7,734) veces mayor que el del cantón Azogues,

Su capacidad económica de inversión en su correspondiente área conurbada, son diferentes, a pesar que la extensión geográfica del área perteneciente a cada una de estos cantones es muy parecida.

Inversión que no puede continuar siendo un juego en el que cada uno de los cantones diferencia el suelo rural del suelo urbano, incrementando el suelo urbano de acuerdo a sus necesidades para cobrar más impuestos y recobrar plusvalía, generada por cada declaratoria de nuevo suelo urbano o por el trazado de una nueva delimitación sobre el suelo conurbado que lo convierte en urbano.

Impulsando una rápida expansión social, física y geográfica de las ciudades de Cuenca y Azogues sobre este sector común, en base al “consumo de suelo, la baja densidad residencial y la fragmentación o discontinuidad” (Muñiz y García, 2013: 198), tres elementos propios de este tipo de expansión.

Para cambiar este panorama, la expansión urbana de las dos ciudades debería ser estimulada por los dos cantones, mediante la aplicación de un mismo tipo de gestión pública concertada, que se desarrolle en base: a unos mismos y coincidentes parámetros, a unos mismos criterios técnicos, políticos y sociales y a coincidentes conceptos a ser utilizados por los directores, jefes de departamento, asesores, técnicos y consultores, de los consejos cantonales de Cuenca y Azogues.

Una única y coherente gestión pública para el área conurbada

No basta con apelar a la “legitimidad de origen”, que les otorgo el voto popular, la ciudadanía quiere evaluar la gestión pública local por sus resultados, el ciudadano aspira a ser protagonista, para sentirse consultado, atendido y satisfecho” (Friedmann, 2003:14)

Además a este aplicar diferentes tipos de gestión pública local, en cada una de las áreas conurbadas pertenecientes a cada cantón, se suma, que el espacio comprendido entre las vías Autopista y Panamericana, es área urbana de la ciudad de Cuenca en lo correspondiente a este cantón. Y en cambio en Chuquipata, el espacio comprendido entre

las vías Autopista y Panamericana, es área consolidada de esta parroquia rural, en lo correspondiente al cantón Azogues.

En ambos casos estas zonas, con tratamientos diferentes, son responsabilidad de los Municipios de los cantones de Cuenca y Azogues respectivamente. Pero las áreas que están fuera de estas dos vías, en los cantones de Cuenca y Azogues, por ser suelo rural, son las áreas más apetecidas por los urbanizadores debido a su bajo precio.

Convirtiéndose en espacios con urbanizaciones que por su ubicación, están en el área rural del eje de tensión Cuenca-Azogues. En “un proceso de expansión urbana que implica la descentralización de la población y del empleo siguiendo un modelo desconcentrado, poco denso, discontinuo y falto de estructura, aleatorio o caótico” (Muñiz y García, 2013:192).

Que aspira a ser parte del desarrollo urbano de una de las ciudades, a pesar de generar un confuso sistema de flujos espaciales sobre el territorio conurbado, respecto a “la demografía y la economía de la ciudad” (Barriga y Rodríguez, 2011: 42). Fenómeno que acelera el crecimiento físico de las ciudades de Cuenca y Azogues, provocando la sucesiva ampliación de su límite urbano, mediante diferentes planificaciones, que toman las áreas rurales del eje de tensión Cuenca-Azogues y las convierten en urbanas.

Sin que para esto medie algún tipo de planificación e inversión presupuestaria, realizada en base a los indicadores extraídos mediante la gestión de cada uno de los ejes estratégicos, que maneja cada Concejo Cantonal.

Los criterios, a ser aplicados en el área conurbada Cuenca-Azogues, varían mucho de una zona a otra, pues estos están de acuerdo con las políticas propias de cada uno de los concejos cantonales de Cuenca y Azogues, estas diferencias, generan para el área conurbada gestiones locales desiguales, de acuerdo a la pertenencia administrativa de cada sector.

Lo que inciden fuertemente en el tipo de ocupación de los espacios rurales, su forma de urbanizarlos también es diferente en cada una de las áreas conurbadas de las ciudades intermedias de Cuenca y de Azogues. Aunque en ambos casos su característica común, es una ocupación dispersa de las zonas rurales en el eje de tensión, con un modelo basado en la individualidad y el desencuentro de sus habitantes.

Con una fuerte dependencia del espacio conurbado hacia los dos núcleos urbanos, por la que los habitantes de las áreas conurbadas están obligados a realizar las principales funciones sociales (aquellas que crean comunidad), en las ciudades de Cuenca y/o

Azogues, adquiriendo así un carácter claramente subordinado a estos centros urbanos (Pardo, 1995: 187). Es un tipo de dispersión urbana que:

Básicamente refleja las preferencias y aspiraciones de (una mayoría de) familias que quieren vivir una vida suburbana. Desde este punto de vista, los desarrollos suburbanos aparecen en gran parte como consecuencia de la acción de planificadores e inversionistas, la cual estaría dirigida a satisfacer dicha demanda (Heinrichs, Henning y Rodríguez, 2009: 34).

Situación que impulsa la obligatoriedad, para sus habitantes rurales de cambiar su forma de vida, de rural (dedicada a la producción agrícola) a la de zona de crecimiento urbano (espacio dormitorio). Permitiendo que el área conurbada se convierta en un espacio contenedor de diferentes formas de vida y comportamiento humano.

Espacios en los que los habitantes recién llegados (urbanos), presionan por construir zonas urbanas como las de sus lugares de origen y los pobladores/as rurales luchan por mantener sus costumbres, para ellos/as no tienen importancia los cambios de uso del suelo, pues nada tienen que ver con su realidad social-geográfica, más bien es una imposición de la municipalidad, una decisión político-administrativa, que no considera sus necesidades.

Es imperativo, por tanto, considerar la urgencia ejecutar un único y nuevo tipo de gestión pública, que ponga énfasis en la eficiencia y la eficacia, que los gobiernos locales deben proyectar en el área conurbada, para pasar “de la ciudad frontera, con una lógica de urbanización basada en la expansión de las periferias y la metropolización industrial” (Carrión, 2010: 119), a una nueva forma de ciudad, que considere, los cambios demográficos, como elementos constitutivos de un desarrollo urbano equilibrado, con una gestión pública local, que tenga como principal soporte una verdadera e integral planificación para el desarrollo equilibrado del área conurbada.

Una gestión pública regional con asignación presupuestaria propia

En estas circunstancias, la capacidad institucional presupuestaria de cada uno de los municipios y sus posibilidades de gestión local, parecen tener poca importancia, sobre todo cuando la toma de decisiones en el aspecto económico, pasa por un proceso largo, que no incluye ningún tipo de socialización. Se dan declaratorias de suelo urbanizable que rompen con el existente paisaje y entorno rural, que no consideran si existe o no un nivel mínimo de bienes y servicios, y que generan frustraciones en sus habitantes, al favorecer la aparición indiscriminada de industrias y de enclaves de extracción.

Sin dejar estas decisiones a un mal entendido paternalismo de los Municipios, que dotan de instalación de servicios y equipamientos urbanos, a aquellos espacios considerados importantes para la vivienda y las actividades industriales, aunque estén en área rural y lo que es peor a lo largo de las dos principales vías de comunicación que sirve de eje a esta ocupación del territorio. Financiando de forma preferente, con sus limitados recursos económicos, la dotación de esas obras.

Sin considerar que las juntas parroquiales por falta de un departamento técnico, permiten y hasta impulsan la aparición de crecimientos y urbanizaciones que generan grandes problemas, son proyectos de vivienda y conjuntos habitacionales construidos muchas veces en zonas geológicamente inestables, en terrenos con pendientes pronunciadas o en los márgenes de ríos y quebradas, que no respetan ordenanza alguna aun siendo de su propia jurisdicción cantonal.

Razones para que, hayan “empezado a hacerse evidentes sus profundas implicaciones sociales, ecológicas y económicas” (Heinrichs, Henning y Rodríguez, 2009: 30), al no haberse superado la actual realidad de la conurbación Cuenca-Azogues, donde se viene dando un proceso disperso de expansión urbana sin planificación.

Fenómeno, que no permite controlar la inversión de los pocos recursos económicos destinados al desarrollo del área conurbada, los que se diluyen en una serie de pequeñas obras, muchas de las cuales están dirigidas a espacios con urbanizaciones o a asentamientos productivos (industria o minería).

Es pues necesaria la existencia de una asignación presupuestaria propia para el área conurbada, que fortalezca una gestión pública dirigida a que este corredor se desarrollen acordes a su tendencia de crecimiento, propia a toda “ciudad región”.

Con una población que trabaja, estudia y consume fuera, pero desarrolla sus principales relaciones primarias, en el área conurbada, considerándola como su habitual residencia, adaptándose a las funciones residenciales que le ofrece su espacio (Pardo, 1995: 210-211). Formando un círculo de relaciones sociales en la localidad conurbada, de manera que su vida, no sólo se limite a un conjunto de desplazamientos pendulares (Pardo, 1995: 188).

Con acciones de participación ciudadana, que impulsen las políticas públicas y la toma de decisiones de cada uno de los dos municipios, siempre que estas no estén dirigidas a favorecer en forma indiscriminada la inversión privada en el sector. Sino que ejecuten una gestión pública regional basada en una asignación presupuestaria dirigida al

área conurbada en su totalidad, con capacidad para dar respuesta a las presiones del mercado privado. Fortalecida por una planificación territorial regional, conjunta de las municipalidades de Cuenca y de Azogues.

Con capacidad para regularizar la participación de la empresa privada, al no permitirle que se aproveche de la dispersión administrativa y de la separación geográfica entre los municipios conurbados. Sin consentir que se beneficien mediante la consecución de asignaciones puntuales o que solucionen sus demandas con apresuradas inserciones de nuevas áreas urbanizables, que incluyen áreas rurales de la zona conurbada.

Es necesaria la ejecución de una gestión pública regional en el área conurbada, que la libere de las limitaciones impuestas por las asignaciones de recursos económicos, desde cada una de las Municipalidades. Una gestión pública regional, con la capacidad suficiente para tomar decisiones que generen recursos propios en base a la recuperación de las inversiones realizadas.

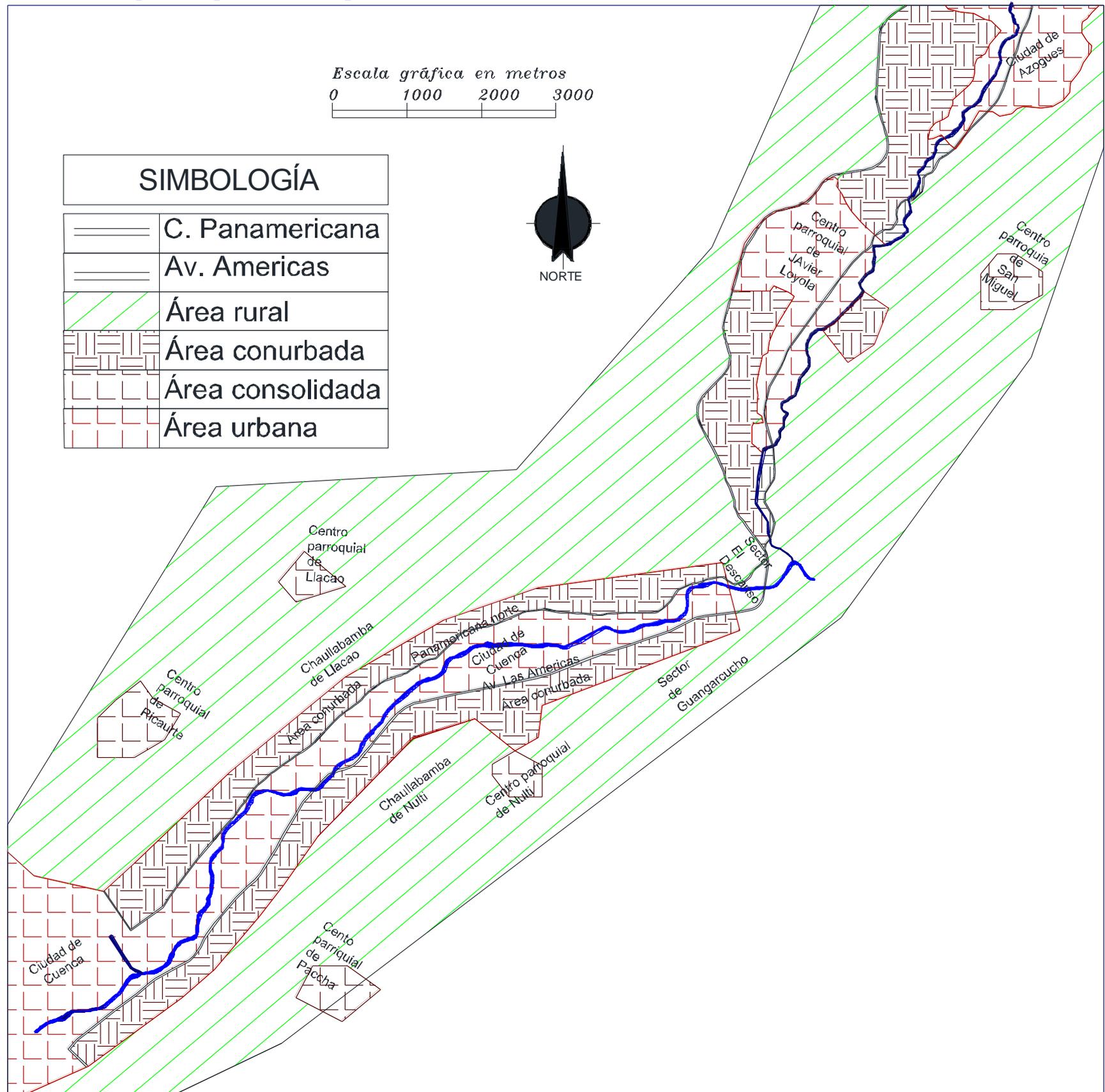
Con el poder suficiente para llevar adelante una planificación integral del suelo conurbado, como conclusión de un trabajo común de los municipios implicados: que considere la necesidad social de espacios urbanos para vivienda, apoyada por el accionar de un sector público y la participación ciudadana; que priorice las necesidades sociales, convirtiéndose en parte de la solución; que fije con exactitud qué áreas tienen vocación agrícola y forestal y cuáles pueden ser urbanizadas.

Planificación y usos no compatibles sobre un mismo espacio físico

El análisis comparativo entre la variable planificación en la conurbación Cuenca-Azogues (gestión pública local) y la variable usos no compatibles impulsados desde la iniciativa privada y presentes en el área conurbada (desarrollo territorial en la conurbación), clarifica como en los cantones Cuenca y Azogues respectivamente, inciden en el crecimiento y desarrollo del área conurbada. Encuentra que una planificación como la actual, dirigida a dotar de servicios básicos y equipamiento urbano, no resuelve los problemas presentes en la conurbación, respecto del tipo de usos de suelo y su compatibilidad con otros usos presentes en esta área geográfica.

Esto se puede observar en el gráfico 18, que expresa como las ciudades de Cuenca y Azogues y la parroquia Javier Loyola crecen y penetran en el eje de tensión Cuenca-Azogues y como las áreas circundantes, que aún son rurales han sido tomadas por las urbanizadas, las que inconteniblemente siguen tomando el área rural circundante.

Gráfico 18: Esquema explicativo de lo que sucede en el área conurbada



Fuente: elaboración propia, en base a: Google earth (2013) “Google maps y observación en el sitio con apoyo de GPS

Estos usos de suelo con fines residenciales, tienden hacia los centros poblados preexistentes, los que reciben nuevas funciones, para su desarrollo y futuro crecimiento.

Dentro del área conurbada en la provincia del Cañar, es el caso del centro parroquial de Chuquipata, considerado por el municipio de Azogues, como área consolidada a la que se le trata como área urbana, siendo centro poblado de una parroquia rural, de acuerdo a la división territorial del Ecuador.

San Miguel de Porotos su participación en la conurbación Cuenca-Azogues es nueva, mediante la integración de las playas del río Burgay, que pertenecen a esta parroquia rural y que hoy son tratadas por el municipio de Azogues como áreas con vocación urbana, debido a la presencia de la UNAE.

En la provincia del Azuay, la parroquia de Llaoca ha perdido, en favor de la ciudad de Cuenca, una franja de territorio situada entre la Panamericana al norte y el río Cuenca al sur y la parroquia Nulti ha perdido, en favor de la ciudad de Cuenca, una franja de territorio entre el río Cuenca al norte y la Autopista al sur, franjas de territorio que hoy sumadas completan la parroquia urbana de Machangara, la misma que llega hasta el sector de Guangarcucho, casi en el límite con el cantón Azogues y la provincia del Cañar, como se puede ver en el gráfico 18.

Estas decisiones municipales, en los casos de las ciudades de Azogues y Cuenca, se basan en la potestad que tienen los Concejos Cantonales para fijar el uso de suelo en el territorio de su jurisdicción, así como para establecer los nuevos límites urbanos de estas ciudades, inclusive sin considerar la realidad geográfica social presente en esos sectores, por lo que sus planes de ordenamiento territorial muchas veces no son aplicables, a falta de coincidencia con la realidad existente.

Es una de las razones que dificultan encontrar una relación porcentual de los usos existentes en el área conurbada, inclusive en las áreas que se consideran o son urbanas, peor aún en el restante territorio aun tratado y considerado como rural, donde el área mínima de lote es de dos mil metros cuadrados. Área mínima que no se cumple especialmente en los terrenos y propiedades ubicados en área rural tangencial a las vías Panamericana y Autopista.

Con este panorama, es necesaria para la solución de este y otros problemas allí presentes, la realización de una planificación integral del espacio conurbado, que marque

con precisión los usos del suelo, en busca de consolidar este espacio con el carácter propio de una “Ciudad región”.

Con un área conurbada destinada a ser espacio de encuentro y soporte de infraestructura y equipamiento regional, para esto se debe fijar un cinturón verde que proteja el cordón montañoso que la rodea, considerar las zonas donde existen suelos de mala calidad con fallas geológicas, que no presenta características seguras para un asentamiento urbano y delimitar las existentes zonas arqueológicas como son El Plateado y El Cojitambo, como terrenos sin vocación para un desarrollo urbano.

Todo lo que se hará realidad en base a un proceso de planificación, respaldado por una gestión pública regional, que defina los usos del suelo conurbado en busca de proyectarlos a un desarrollo equilibrado, inmerso en los proceso de crecimiento de las ciudades de Cuenca y Azogues. Convirtiéndose en el punto de equilibrio entre ellas.

Superando la actual realidad geográfica de dispersión con aisladas urbanizaciones, que responden a dos tipos diferentes de planificación y gestión pública. Con zonas conurbadas divididas cada una de las cuales busca convertirse en ciudad, aun sin tener definida su ciudadanía y pertenencia. “Este argumento se apoya en la afirmación que el desarrollo urbano y el uso del suelo están fuertemente dirigidos por la alianza de intereses privados y las políticas públicas pertinentes” (Heinrichs, Henning y Rodríguez, 2009: 34).

Es importante por tanto terminar con el actual sistema aplicado por las ciudades de Cuenca y Azogues, de anexar territorios rurales del área conurbada a sus áreas urbanas, al darles el carácter de suelo urbano, metodología que genera

un severo desequilibrio de poder entre los ciudadanos perjudicados por los nuevos desarrollos inmobiliarios y los actores influyentes interesados en los megaproyectos, como agencias inmobiliarias, el sector público y los ciudadanos más ricos, hacia quienes se dirigen normalmente estos desarrollos (Heinrichs, Henning y Rodríguez, 2009:39).

Para no promover una curva ascendente de especulación con el suelo de estos sectores, en una desigual competencia, entre los municipios de Cuenca y Azogues, que pugnan por captar estas inversiones.

Una planificación regional para impulsar un desarrollo regional equilibrado

Cada uno de los municipios por propia iniciativa, han establecido los ejes para el desarrollo territorial de su área conurbada, mediante un ordenamiento territorial que buscan dar un nivel mínimo de racionalidad a estos procesos y en especial “controlar el

incremento de la plusvalía”, lo que solo ha quedado en directrices, en intentos de dar forma a la mancha urbana de crecimiento de cada una de las áreas conurbadas. Es un tenaz esfuerzo por parte de los GAD de los municipios de Azogues y de Cuenca, que han fallado por falta de una gestión local y una planificación concertada.

Lo común en este espacio, en todo caso, es el desorden existente en el área conurbada, al mezclarse en ella diferentes tipos de urbanizaciones residenciales, con diferentes niveles de usos comerciales que no siempre son compatibles o con áreas industriales con diferentes niveles y tipos de producción, muchas veces molestas y peligrosas para sus vecinos.

Como se explica en este documento el equipamiento urbano solo existe en los centros parroquiales, igual que las instalaciones deportivas, por lo mismo no se puede hablar: de la existencia de equipamiento urbano especializado, de zonas de protección de las quebradas y ríos o de zonas con vocación agrícola y forestación, las que no son visibilizadas en la planificación y la gestión del área conurbada

En lo que es educación y salud, al ser de responsabilidad del gobierno nacional, su presencia es más generosa, con la existencia de planteles de educación y con centros y sub-centros de salud, ubicados en las zonas consolidadas del área conurbada, debido a que la descentralización del Estado pensada como la política capaz de enfrentar el debilitamiento de los gobiernos locales e impulsar una mayor democratización de este nivel de gobierno en las ciudades intermedias, aun no es una realidad en estos ámbitos.

En cuanto a servicios públicos suministrados por redes, tienen un nivel deficiente y son esporádicos, están presentes preferentemente en las áreas consolidadas de las parroquias rurales y en el área considerada urbana de la conurbación, en cambio su presencia es casi inexistente en las zonas rurales, con excepción de las redes de servicio eléctrico, que tienen una mayor cobertura en el área rural. Son servicios prestados por empresas públicas y en ciertos casos por empresas municipales, como ETAPA en el cantón Cuenca y EMAPAL en el cantón Azogues.

Esta situación descrita es producto de un diseño, aprobación y ejecución de planes parciales de ordenamiento urbano y ordenanza territorial, que son realizados como un derecho privativo de cada una de las municipalidades, por ser los instrumentos que dirigen el desarrollo de la ciudad y/o del cantón, por lo que en su elaboración no se considera su incidencia positiva o negativa, en las áreas que están integradas geográfica, espacial y socialmente, a estos estudios, pero que pertenecen al cantón vecino.

Generando en el área conurbada Cuenca-Azogues, a pesar de tener unidad geográfica y coincidencia social, una realidad plural respecto a cómo se relacionan con los núcleos de las dos ciudades.

Es claro, los planes de ordenamiento cantonal no tienen la capacidad legal para controlar un crecimiento como el de la conurbación Cuenca-Azogues y el control que puede ejercer es mínimo, por lo que la tensión Cuenca-Azogues se desarrolla prácticamente sin control.

Si bien en este contexto, la mayoría de los GAD parroquiales tiene su propio plan de ordenamiento territorial, sin embargo los mismos no tienen una articulación entre sí dentro del área conurbada, en definitiva la ausencia de articulación entre los planes de desarrollo es total y esto se repite en los diferentes niveles de gobierno parroquial, cantonal y provincial. Los que tienen una fuerte ausencia de entendimiento, aunque todos ellos padecen de limitaciones institucionales muy parecidas.

Esto ocurre a pesar que al respecto la actual Constitución del Estado Ecuatoriano en el título VI: Régimen de desarrollo, Artículo 277 garantiza como principal función de los GAD “Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo” y en el COOTAD se busca el bien común, pero estos son lineamientos que al parecer no se consideran en los diferentes niveles de gobierno al realizar su gestión en el área conurbada.

Incluso en el desarrollo territorial comunitario se ven divisiones entre los/as pobladores/ras nativos/vas, que conforman sectores de apropiación de las diferentes comunidades existentes en el área rural de la zona conurbada, pues el concepto de comunidad entre estos sectores, es muy diverso, para unos, es un grupo de ciudadanos que se reconocen como mestizos, para otros, como gente nativa del sector y otros aun siendo recién llegados, se reconocen como una nueva comunidad.

Esto sucede porque las comunidades allí existentes no se reconocen a sí mismas un carácter étnico, como el principal componente de su organización, convirtiéndose en comunidades que fincan su pertenencia en la ubicación geográfica y en los intereses comunes, que los convierten en intereses comunitarios.

Por lo mismo son movimientos que al responder sólo a intereses económicos, de construcción de infraestructura y de dotación de servicios básicos, especialmente de agua y alcantarillado. No abordan los problemas generados por una injusta distribución del espacio conurbano, que impulsa la desigualdad social y económica, que producen

urbanizaciones dispersas, con grandes áreas conurbadas dependientes, en una realidad urbanizada excluyente.

Ante esto, es importante impulsar un desarrollo regional con usos del suelo dirigidos a un crecimiento concertado por los municipios de Cuenca y Azogues, en función de una gestión y planificación que haga compatible el uso de suelo, en cada una de los sectores conurbados, mediante normas que diferencien la estructura existente en cada uno de esos sectores. De manera que las actividades designadas, tengan relación con los usos allí existentes, en busca de generar los menores niveles de conflicto posibles.

Superando los problemas, que no han sido solucionados con las pocas planificaciones parciales que se han realizado en estas áreas. La mayoría de las cuales solo han conseguido el deterioro espacial y la aparición o profundización de conflictos sociales en el área conurbada.

Es importante, por tanto, profundizar el conocimiento de los usos de suelo que hoy están presentes en el área conurbada, para discernir si existe o no compatibilidad entre ellos, en especial los que comparten un mismo espacio. Por ejemplo, como observamos en el gráfico 18, no hay diferencia entre el área urbana y el área rural tangenciales a las vías Panamericana y Autopista Cuenca-Azogues, en los usos de suelo.

Un nuevo nivel de gobierno ante la dispersión del suelo en el área conurbada

Muchas de las políticas públicas parten de las iniciativas de la misma inversión privada, que ve al suelo conurbado como suelo suburbano y por tanto como terrenos de oportunidad, cuyo valor económico aumenta con sólo un cambio de uso de suelo, cambio que no requiere de inversión económica alguna, sino sólo de conseguir del respectivo Concejo Cantonal una declaratoria a este respecto, inmediatamente se incrementa la plusvalía aplicada al valor del suelo, lo que en un segundo momento es utilizado para presionar a los gobiernos locales de Cuenca y Azogues, por la dotación de servicios.

Incluso el estado ecuatoriano con la construcción de la UNAE en territorio de las parroquias rurales de Chuquipata y San Miguel, acelera este proceso. Sin considerar que este proyecto impulsa el crecimiento del área conurbada hacia la parroquia de San Miguel de Porotos.

De manera que los antiguos centros de las parroquias rurales van perdiendo jerarquía, la que intentan mantener mediante planes parciales, que re-planifican estos centros poblados, sin garantizar una adecuada relación con las ciudades que son sus

cabeceras municipales (Cuenca y Azogues). Su principal preocupación, solamente, es la dotación y suministro de servicios básicos al suelo rural conurbado de la parroquia rural a la que pertenecen, de manera preferencial a las urbanizaciones allí ubicadas y a los centros consolidados.

Sin considerar que de manera alarmante se están disminuyendo las áreas con vocación agrícola y forestal, dejando de lado su infraestructura de soporte, como son canales de riego y caminos vecinales entre otros. Para mediante decisiones político administrativas, tomadas por los municipios de Cuenca y Azogues, cambiar el tipo de uso de suelo y por tanto su avalúo comercial municipal, sin considerar que en la realidad nada ha cambiado. Por mucho tiempo seguirán siendo áreas rurales, aunque su futuro haya sido transformado por una decisión político-administrativa.

Decisiones que profundizan los conflictos sociales del área conurbada, el problema son las dispersas y pequeñas propiedades rurales que quedan atrapadas en un suelo cuyo uso es considerado urbano, sus propietarios deben pagar los nuevos impuestos, que son cobrados por tener una propiedad declarada urbana.

Este problema, tiene que ver con la vulnerabilidad de la población rural aún presente en las áreas declaradas urbanas, su desadaptación se inicia por su forma de vida rural que no es compatible con el habitar en un área declarada urbana, saben que no pueden sobrevivir en la “nueva ciudad”, porque su forma de producción es primaria y no les permite subsistir ante las nuevas exigencias económicas de la vida urbana.

No están preparados para hacer frente a la presión especulativa inmobiliaria, que los margina irremediablemente empujándoles a la pobreza, convirtiéndoles en desplazados y migrantes hacia otros sectores rurales o quizá hacia otros países en busca de trabajo asalariado.

En el área conurbada los pequeños centros poblados pierden su propia identidad, se diluyen en un denodado esfuerzo por ser ciudad y para ello aceptan nuevas funciones que los terminan convirtiendo en un nuevo sector dormitorio de una de las dos ciudades, sin permitirles aspirar a convertirse en un nuevo sector urbano y punto de desarrollo y equilibrio de la nueva ciudad región, como es su real vocación.

En esta asignación de nuevas funciones, las vías que conectan estos centros poblados con las dos ciudades tienen un diseño, con características de vías interprovinciales y en otros casos de accesos rurales a estos centros poblados, pero por decisión municipal se las trata como si fueran vías urbanas.

Sin considerar que su diseño geométrico y de seguridad no es el de una vía urbana, aparecen entonces problemas insalvables, que podrían ser solucionados sólo mediante el rediseño y la reconstrucción de las vías, de manera que puedan ser incluidas en el contexto urbano, conjurando así el riesgo de uso que se produce, al cambiar de vocación a una vía rural o interprovincial, por una sola declaración a vía urbana.

Esta realidad, para ser cambiada, exige la creación de un nivel de gobierno específico, con poder y capacidad para planificar y ejecutar una gestión coherente en el área conurbada. Cuya misión sea la de mantener niveles de acuerdo con los municipios, los GAD parroquiales y las comunidades inmersas en el área conurbada. Sin permitir que la planificación y la gestión pública en esta área, sea considerada de forma dividida de acuerdo a su pertenecía administrativa.

Se hace pues necesaria una planificación y gestión pública de carácter regional, que no impulse estas desarticuladas formas de ocupación de los terrenos conurbados mediante una “expansión urbana desestructurada (amorfa, caótica o aleatoria)” (Muñiz y García, 2013: 189). De manera especial en los centros de las parroquias rurales, pequeños asentamientos humanos consolidados, que funcionan como centros de acopio de los territorios rurales sobre los que tienen influencia administrativa y que todavía mantienen sus características de áreas agrícolas en términos de la ocupación de su población.

Para esto es necesario dotarles de poder, para neutralizar la exagerada intervención de la inversión privada, que considera a los centros poblados de Sunbahuayco, Chuquipata, Challuabamba, LLacac, San Miguel, como el mejor suelo con vocación para expansión urbana y por tanto con capacidad de garantizar seguras ganancias a su inversión. Sector inmobiliario privado que regularmente se beneficia de las políticas implementadas para el área conurbada por los municipios de Cuenca y Azogues.

La participación ciudadana en la relación entre el área conurbada y ciudad

El análisis comparativo entre la variable, nivel de participación ciudadana (gestión pública local) y variable relación entre conurbación y ciudad (desarrollo territorial en la conurbación), demuestra que los espacios existentes para las actividades ciudadanas, no son promovidos por los Consejos cantonales de Cuenca y Azogues.

Al no existir una administración municipal compartida con carácter regional, con alta capacidad de resolución de los problemas presentes en el área conurbada, el nivel parroquial de participación ciudadana en los espacios para actividades ciudadanas, no es

potencializado, por lo que no influye de manera decisiva en la relación del área conurbada con las ciudades de Cuenca y Azogues.

En suma, aún que los municipios tienen la competencia exclusiva de regular el uso del suelo dentro de toda el área cantonal, las parroquias rurales son espacios con administración dividida, pues las Juntas parroquiales toman decisiones sobre el área rural de la parroquia, en cambio en la parte consolidada de la parroquia (centro parroquial), por considerarla área con vocación urbana, los municipios impone su jurisdicción administrativa de forma total.

En las parroquias rurales del área conurbada, la participación ciudadana se inicia con el conocimiento directo de las necesidades de cada sector, por parte de los/as integrantes de la Junta Parroquial, que recorren los barrios y las comunidades de la parroquia. De modo que la población de las diferentes comunidades y barrios rurales, es la que sugiere las obras a realizarse, lo hacen en reuniones a las que asisten todos los directivos y habitantes del lugar.

Este tipo de gestiones son necesarias, debido a que en los municipios de Cuenca y de Azogues, no existen departamentos específicos, que en forma directa planifiquen y gestionen obras para proveer de servicios y administrar el área conurbada Cuenca-Azogues, en su gestión pública no se considera que las áreas urbanas y consolidada (consideradas urbanas) o las áreas rurales conurbadas, merezcan este tratamiento.

Esto se debe a que toda el área rural de la zona conurbada, depende en forma directa de cada una de las juntas parroquiales a la que pertenece cada zona. Su misión, se convierte en un peregrinaje en busca de apoyo técnico y económico para realizar lo decidido por las Asambleas Parroquiales. Esto también se refleja en los procesos de fiscalización pues no cuentan con grupos sociales con la misión de realiza auditorias y si los tienen no poseen el conocimiento necesario a este respecto.

Para que los/as habitantes de las parroquia rurales, realicen las auditorías desde los grupos sociales organizados que existen en los diferentes barrios y comunidades, tanto del área rural como del área consolidada de cada parroquia del área conurbada. De manera que cada barrio o comunidad tenga la capacidad para vigilar el cumplimiento y ejecución de las obras. Así como para vigilar que no se presenten abusos de la inversión privada, que trata al suelo conurbado como mercancía, interesándose especialmente en el suelo que ha sido dotado con obras de infraestructura y servicios básicos, por el decidido trabajo

de sus habitantes, que deben intervenir para no permitir que este suelo se convierta en fácil presa de los lotizadores y urbanizadores, que buscan disfrazarlo de suelo urbano.

Problemas a ser solucionados desde las municipalidades de Cuenca y Azogues, pues su participación en el área conurbada debe darse de forma indirecta, con departamentos que participen continuamente en el actual desarrollo de su respectiva área conurbada. Son entonces necesarios cambios en la gestión pública dirigida al área conurbada, en busca de alternativas que generen soluciones, mediante un nuevo tipo de gestión pública, con características regionales. Con poder para coordinar los diferentes tipos de gestión local de los municipios de Cuenca y Azogues.

Un gobierno regional con jurisdicción directa sobre el área conurbada

Poniendo en práctica lo que la Constitución de la República del Ecuador ordena al respecto, en el Artículo 243 de su Título V. Capítulo segundo y que es profundizado de manera muy concreta en el COOTAD en el Artículo 285 de su “Sección Tercera. Formas de mancomunamiento”.

Además en toda zona conurbada no se sabe exactamente que territorio es aun rural y cual ya empezó a ser urbano y por ser un área de transición se seguirán dando cruces de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno, lo que deberá ser articulado mediante una coherente gestión pública regional.

En este contexto la formación de una mancomunidad, para la planificación y el desarrollo equilibrado del área conurbada, entre los cantones de Cuenca y Azogues, será el inicio de la gestión pública regional, que deberá considerar la integración en sentido vertical de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, para incluir en esta coordinación al futuro gobierno autónomo descentralizado regional, formando un consorcio de gobiernos locales con la misma finalidad (una gestión pública regional).

Es seguro que la “falta de coordinación horizontal a nivel nacional se agrava por la falta de coordinación vertical entre los niveles de gobierno central, regional y local” (Heinrichs, Henning y Rodríguez, 2009: 42). La base para esto es la estructura propuesta por el SENPLADES, para la planificación regional, el desarrollo y el ordenamiento territorial del Ecuador, la Región de planificación 6–Austro, que integra las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Creando un gobierno regional con la capacidad política, administrativa y económica⁵⁶, para impulsar la formación de una mancomunidad, base de un nuevo tipo de gestión pública regional, algo totalmente novedoso para Ecuador. Con un ejercicio de gestión pública regional que incluya el respeto a la autonomía de cada municipalidad, así como a su gestión pública local.

Es claro que todo progreso sobre “las políticas de dispersión urbana sólo pueden tener éxito si se solucionan los problemas de gobernanza multinivel” (Heinrichs, Henning y Rodríguez, 2009: 42). Con objetivos que consideren la calidad de vida de los habitantes del área conurbada y conquisten nuevas y exigentes formas de producción, con la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Dotando de macro servicios urbanos al área conurbada, facilitando el crecimiento de la producción y comercialización en la región con un desarrollo equilibrado. Sin permitir, que se dé especulación con el suelo rural del eje de tensión entre las dos ciudades.

Respetando las normativas legales, que garantiza la participación de las organizaciones sociales del área conurbada, la Constitución de la República, el COOTAD y las normativas municipales. Articulando los diferentes niveles de Gobierno Autónomo Descentralizado, que ejercen gestión pública en el área conurbada, de forma que no primen las diferencias políticas, legales y administrativas, entre el territorio considerado como urbano y rural.

Que favorezca los momentos de planificación, inversión, ejecución de obras y fiscalización, propios del ejercicio de la gestión pública, es “una tarea fundamental para promover una gestión y políticas públicas orientadas a promover el desarrollo” (Ramos, 2002: 185)

Buscando crear un espacio con identidad propia, mediante una gestión pública regional, con poder para afrontar los procesos urbanizadores, sujetándolos a un planificado y equilibrado ordenamiento del espacio conurbado. Capaz de impulsar la participación de todos los actores locales en la construcción de este nuevo espacio con vocación urbana. “Que conquisten la sociedad civil comunitaria por medio de procesos de empoderamiento y Gobernanza” (Díaz, s/f: 11).

⁵⁶ Las mancomunidades y consorcios que se constituyan podrán recibir financiamiento del presupuesto general del Estado para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento, en función de la importancia de la obra o proyecto, previa aprobación por parte del gobierno central” (COOTAD, 2010, art.285).

Conclusiones obtenidas de la investigación del área conurbada Cuenca-Azogues

Resultados obtenidos en la investigación

El espacio conurbado Cuenca-Azogues, rompe con la unidad territorial rural circundante, es un crecimiento anárquico, que esta fuera de los límites urbanos de las ciudades que lo originan, exige de estos municipios la dotación de infraestructura básica, equipamiento y conectividad, a cambio una fuerte dependencia hacia los dos núcleos urbanos, por lo que sus habitantes están obligados a realizar sus principales funciones sociales en estas ciudades.

Es un entorno geográfico con urbanizaciones aisladas, que depende de dos tipos diferentes de planificación y gestión pública local, cada una de las cuales tiene su propia autonomía administrativa y económica, acorde a los criterios técnicos, políticos y sociales, que aplican los técnicos, directores y jefes de departamento, de cada uno de los municipios, criterios que no consideran el ejecutar una gestión pública de tipo regional.

Sus problemas, por tanto son inter-cantoniales y por lo mismo inter-provinciales, comienzan cuando sus respectivos municipios toman decisiones en relación al uso del suelo en la zona conurbada, cambiando su vocación de rural a urbanizable, lo vuelven atractivo para la inversión privada. La que impulsa un rápido crecimiento poblacional en el área conurbada, mediante las propuestas de ampliación del límite urbano de cada una de las ciudades, decisión municipal que anexa nuevos territorios rurales del área conurbada a la ciudad, dándoles la vocación legal para construir urbanizaciones.

A esta diversidad de jurisdicción sobre el espacio conurbado, se suma: una dispersa gestión de las autoridades estatales y locales, que en los diferentes niveles actúan en dichos territorios y una baja participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión local, para prever la reales necesidades de equipamiento urbano del sector y sustentar su desarrollo equilibrado de esta área conurbada.

Permitiendo que estos terrenos sean planificados por la iniciativa privada, la que de inmediato busca la aprobación del municipio de Cuenca o del municipio de Azogues, dependiendo de su ubicación, a cambio de una puntual y dirigida dotación de servicios básicos. Justificando, una vez más, de ese modo el que las ciudades de Cuenca y Azogues establezcan nuevos límites urbanos, sin considerar que su decisión influye también en las

áreas colindantes, que si bien pertenecen al cantón vecino, están integradas geográfica, espacial y socialmente, a las dos ciudades por igual, generando:

Que el área conurbada se desenvuelva en un espacio desordenado, donde se mezclan urbanizaciones, usos comerciales y áreas industriales molestas y peligrosas.

Que los pequeños centros poblados pierdan su identidad, se diluyan y acepten funciones que los convierten en sectores dormitorio de una de las dos ciudades, con vías de acceso consideradas como vías urbanas, que no deberían ser incluidas como tales.

Que se conviertan en espacios de vulnerabilidad para la población rural, que por su forma de producción primaria, no pueden hacer frente a los cambios impulsados por la especulativa inmobiliaria.

Que los centros de las parroquias al ser considerados áreas urbanas consolidadas, se convierten en nodos dispersos de una trama que contiene una población con identidad dividida, conformada por diferentes corrientes migratorias desde las ciudades de Cuenca y Azogues. Asentadas en suelo rural, declarado superficie urbanizable y construible.

Que se desconozca su carácter de parroquias rurales de acuerdo a la división territorial del Ecuador, asunto que ahonda las tensiones entre los/as pobladores/ras nativos/vas del área conurbada y los habitantes de las urbanizaciones, por lo que son incapaces de buscar juntos soluciones a sus problemas, mediante una participación ciudadana que a nivel parroquial influya, de manera decisiva, en el tipo de relación del área conurbada con las ciudades de Cuenca y Azogues.

Que estos problemas se agravan por la diferente capacidad presupuestaria a ser invertida en cada una de las zonas del área conurbada, asunto que tienen que ver con el monto del presupuesto de cada cantón. El cantón Cuenca tiene un presupuesto casi ocho veces mayor (7,734) que el presupuesto del cantón Azogues, por lo mismo su capacidad de inversión es muy superior. Pues el área conurbada no tiene una asignación presupuestaria propia, que respalde su gestión pública y la lleve a un desarrollo equilibrado acorde a su crecimiento.

Aportes logrados en la investigación en el área conurbada

La necesidad de una planificación y gestión pública regional, con capacidad para impulsar una administración con componentes técnicos y políticos, con herramientas de socialización, que construyan una ciudadanía con identidad propia.

La búsqueda de un desarrollo local equilibrado, con la participación de los diferentes niveles de gobierno y de los actores de la vida local, que generen una gestión pública eficiente para el área conurbada.

El reconocimiento de eje dinamizador del desarrollo y crecimiento, los límites administrativos geográficos no son obstáculo, se impone el continuo social-espacial.

La búsqueda de cambios en la gestión del área conurbada, mediante la construcción de nuevas relaciones entre los municipios de Cuenca y de Azogues, como el camino para controlar la construcción de nuevas áreas industriales, comerciales y urbanizaciones residenciales, sobre zonas rurales del área conurbada.

El impulsar políticas de construcción de una ciudadanía igualitaria, organizando a sus habitantes, mediante una gestión pública regional, con el respaldo y la asignación de recursos económicos, coherentes con esta necesidad.

El constituir una población que trabaja, estudia y consume fuera, pero que desarrolla sus principales relaciones primarias en el área conurbada, considerándola su habitual residencia, formando en ella un círculo de relaciones sociales.

Una gestión pública regional, que la libere de los limitados recursos económicos y le dé la capacidad suficiente para tomar decisiones, sobre la recuperación de los recursos invertidos en las obras realizadas en el área conurbada.

Una planificación integral que marque los usos del suelo y consolide este espacio con un carácter propio. En especial los centros de las parroquias rurales, con una ordenanza y gestión pública regional, que convierta al área conurbada en punto de equilibrio para el desarrollo de las dos ciudades.

La construcción de un gobierno regional, con poder y capacidad para ejecutar una gestión pública regional coherente. Que incluya los consejos provinciales y cantonales, las Juntas parroquiales. Con poder para controlar la inversión privada.

La formación de una mancomunidad de cantones, inicio de una gestión pública regional, que implemente la integración vertical, del Gobierno Regional, los Concejos Provinciales y las Juntas Parroquiales, formando un consorcio de gobiernos locales.

Vacíos presentados en la investigación en el área conurbada

Profundizar en el análisis de la existencia de identidad dividida de la población del área conurbada, partiendo del hecho que es producto de diferentes corrientes migratorias desde las ciudades de Cuenca y Azogues, este análisis se debe realizar mediante el estudio de la

población que habita en el área conurbada, así como su densidad poblacional en los sectores que la conforman.

Ampliar la base de análisis, de las políticas que los concejos cantonales aplican para aprobar el cambio de uso del suelo de la zona conurbada, de rural a urbanizable, problema agudizado por los planes oficiales de uso y ocupación del suelo.

Valorar la real influencia de la inversión privada en estas decisiones, mediante un análisis del mercado del suelo y un estudio cronológico detallado de las urbanizaciones en el que se incluyan las áreas de lote.

Valorar el nivel de dependencia del espacio conurbado hacia los dos núcleos urbanos y su influencia en los/as pobladores/ras nativos/vas del área conurbada y los habitantes de las urbanizaciones, esto debe ser abordado desde los problemas que generan las diferentes formas de crecimiento urbano que allí se vienen dando.

Abordar un trabajo que profundice el estudio de la vulnerabilidad de la población rural, que por su forma de producción primaria, no pueden hacer frente a los nuevos procesos de especulación inmobiliaria.

Profundizar en el estudio de la identidad de los pequeños centros poblados atrapados en el área conurbada para impedir que se diluyan al aceptar funciones que los convierten en sectores dormitorio de las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

Textos consultados

- Abdo López Daniela Francisca y José Alejandro Hidalgo Ordoñez (s/f). “Análisis Semántico-Sintáctico de las piezas del museo Alfonso Escobar. Aplicación en un Programa de Imagen Corporativa”. Tesis de Grado para la obtención de título. En la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo. Riobamba-Ecuador
- Aghón, Gabriel y Patricia, Cortés (s/f). Descentralización y Gobiernos Municipales en América Latina. En www.eclac.org/ddsah/gucif/pdf/lcl1117c2.pdf (visita 17-12-2012).
- Agudelo Patiño, Luis Carlos (s/f). “La Ruralidad en el Ordenamiento Territorial en Colombia”. Disponible en http://www.docentes.unal.edu.co/lcagudel/docs/LA_RURALIDAD_EN_EL_ORDENAMIENTO_TERRITORIAL_EN_COLOMBIA.pdf, visitado 17/05/13
- Aguilar, Adrián Guillermo (2005). “Articulación Territorial y Movilidad Laboral en la Periferia Regional de la Ciudad de México”. En: De Mattos, C., O. Figueroa, R. Jiménez i Capdevila, A. Orellana y G. Yáñez Warner (eds.) Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile: 65-92 (Colec. Rideal/Eure Libros) ISBN956-14-0859-7.
- Aguilar Villanueva, Luis (2009). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica. (137-158).
- Arízala Martínez, Miguel Ángel y Merchán Andrade, Juana catalina (2010) “Proyecto de investigación y producción de un documental fotográfico sobre la arquitectura, áreas poblacionales, sitios arqueológicos y rutas de acceso de la cultura cañarí”. Tesis previa a la obtención de licenciatura en comunicación social con mención en artes de la imagen, Universidad Politécnica Salesiana.
- Armijos González, Karla (2011). “Atractivos turísticos y manifestaciones culturales de la Sierra”. En el Texto-Guía: Geografía Turística Ecuatoriana: 149 - 181. Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja. Loja.
- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Disponible en www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion-2008.pdf

- Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Disponible en Lexis S.A.: Documento digitalizado de la publicación Registro Suplemento 303 de Octubre de 2010
- Baigorri, Artemio (1995). “De lo Rural a lo Urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual proceso de urbanización global”. Ponencia presentada en el V Congreso Español de Sociología. Grupo 5. Sociología Rural. Sesión 1ª. La Sociología Rural en un contexto de incertidumbre, en Granada, España
- Balbo, Marcello (2003). “La nueva gestión urbana”. En *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, comps. Ricardo Jordán y Daniela Simioni, 71-92. Santiago de Chile. CEPAL.
- Baracchini, Hugo y Carlos Altezor (2010). *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo. Desde sus orígenes coloniales a nuestros días*. Uruguay: Ediciones Trilce.
- Barriga, Sandra y Rocío Rodríguez (2011). “Ampliación del perímetro urbano de la conurbación de Manta y sus implicaciones en el ordenamiento territorial”. En http://www.clirsen.gob.ec/clirsen/dmdocuments/07_ampliacion_perimetro.pdf. (Visitado 13-12-2012).
- Barrios, Sonia (2001). Áreas metropolitanas: ¿qué ha cambiado?: La experiencia de la Caracas Metropolitana. *EURE*, vol.27, n.80, pp. 59-86. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000004&lng=es&nrm=iso>. Citado 2012-09-05
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (2003). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 26.
- Borja, Jordi y Casstells, Manuel (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Borja, Jordi y Muxi, Zaida (2003): *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona: Electa.
- Cabrera, Rene; Petronio, Crespo y Jorge, Romero (2006). “Plan General de Ordenamiento Territorial del Corredor Cuenca Azogues”. Tesis de grado previa a la obtención de título de Arquitecto, Universidad de Cuenca

- Cabrero, Enrique (2000). “Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”. En *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, coords. Enrique Cabrero y Gabriela Nava, 19-90. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Cabrero, Enrique (2008). “La innovación local en América Latina. Los avances y los retos. En *Innovación local en América Latina*, coords. Enrique Cabrero y Ady Carrera, 18-36. México: CIDE.
- Caravaca, Inmaculada y Gema González (2010). “Estrategias y actuaciones para el desarrollo de ciudades medias. Algunos ejemplos”. *Ponencia presentada en el XI Coloquio Internacional de Geocritica*. Universidad de Buenos Aires, 2-7 de mayo.
- Carmona, Rodrigo (2008). “Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática”. En *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Marco Córdova Montúfar, (coord.): 121- 143. Quito Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.
- Carrión, Fernando y Patricio Velarde, (1994). “Gobiernos municipales en ciudades intermedias de Ecuador: los casos de Riobamba y Santo Domingo de los Colorados”. En *Municipio y servicios públicos: Gobiernos Locales en ciudades intermedias de América Latina*, Alfredo Rodríguez y Fabio Velázquez (Ed): 149-165. Chile: Imprenta Editorial Interamericana, Ltda. Ediciones SUR.
- Carrión, Fernando (2010): Ciudad: memoria y proyecto, Quito: OLACCHI-MDMQ
- Carrión M., Fernando (s/f). “Espacio público: punto de partida para la alteridad”. Disponible en <http://www.slideshare.net/kuauhzitonalteotl/conferencia-fernando-carrion>, visitado en 05/28/2013
- Cataldo, J. (1991). Municipalidad de Santiago: participación ciudadana en la definición de lineamientos para el desarrollo comunal (relato de una experiencia) [versión electrónica]. *Eure*, 17 (52-53), 107-125. (Visita 28/01/2013).
- Córdova Montúfar, Marco (2008). “El sentido de lo urbano en América Latina”. En *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Marco Córdova Montúfar, (coord.): 11. Quito Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.

- Crespo, Ricardo F. (2000). "The Epistemological Status of Managerial Knowledge and the Case Method," en *Second ISBEE World Congress "The Ethical Challenges of Globalization"*, Proceedings Latin America: 210-8.
- Davis, Mike (2004). "Planeta de Ciudades-Miseria, Involución Urbana y Proletariado Informal". Artículos NLR, nº 26
- De Mattos, Carlos A. (2002). "Redes, Nodos y Ciudades: Transformación de la metrópoli latinoamericana". *Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile*.
- De Mattos, Carlos, (2005). "Gestión territorial y urbana: de la planeación a la *governance*", *Ciudades*, núm. 66, abril-junio 2005, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF, México.
- De Mattos, Carlos (2010): *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.
- Dematteis, Giuseppe (1996). "La ciudad dispersa. Suburbanización y periurbanización, Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". *Urbanitats*, 4.
- Deler, Jean Paul; Nelson Gómez y Michel Portais (1983). El manejo del espacio en el Ecuador etapas claves. En *geografía básica del ecuador tomo I geografía histórica*. La impresión de este primer tomo fue financiada y realizada por el I.G.M., Quito.
- Díaz, Alejandro (s/f). "la gestión pública local: componentes para democratizar la relación Estado-Sociedad". Disponible en <http://alediaz.cl/gestionpublicalocal.pdf>, visitado en 02/07/2013
- Diccionario de la lengua española – Vigésima segunda edición, (2001), Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=mitimaes> (visita 05/03/2013)
- Duhau Emilio (2001). "Infraestructura y servicios públicos en América Latina. Colapso, privatización y alternativas". En *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*, Fernando Carrión (Editor): 325-342. Quito Ecuador
- Duhau, Emilio, (2005). "Organización del espacio urbano, segregación y espacio público", *Ciudades*, núm. 66, abril-junio 2005, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF, México.
- Farinós, Joaquín (2005). "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional". *Ería*, Nº 67: 219-235.

- Faya Viesca, Jacinto (s/f) Conurbación Municipal. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/26/trb/trb20.pdf>, (visita 03/03/2013)
- Febres-Cordero, María Eugenia (2011). La Gestión Pública del Urbanismo. Revista *Venezolana de Gestión Pública*, Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas. Año 2 No 2. Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela.
- Fernández, José (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili. (50-69).
- Fernández, José (2005). “Una nueva Concepción del Municipio Colombiano”, Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Derecho. Bogotá D.C.
- Friedmann, Reinhard (2003). “La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los Cambios que Vienen Hacia un Sector Público Inteligente y en Constante Aprendizaje”. Disponible en http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/etica_profesional/VII_La_gestion_publica_en_el_siglo_XXI.pdf, visitado en 02/07/2013
- García Merino, Luís (1999). “Los usos del suelo y la organización del espacio”. *Manual de Desarrollo Social*, en Fermín Rodríguez Gutiérrez (Ed). España: Edic. Trea.
- García Segura, Sergio Hernán (s/f). “Tesina: Transformación del suelo Rural-suelo no urbanizable- en la Comuna de Iquique. Resumen”. Master en Gestión Urbanística, Universidad Politécnica de Cataluña. Fundación Politécnica de Cataluña, http://www-cpsv.upc.es/tesines/resumgu_sgarciasegura.pdf, visitado 17/05/13
- Gómez Gamboa, Deisy Paola (2011). “Efectos de Grandes Transformaciones Urbanas en el Cambio de Usos de Suelo. El Caso de Barcelona y su Entorno a Partir de los Años Cincuenta”. Proyecto final de Máster Universitario en Gestión y Valoración Urbana, Universidad Politécnica de Catalunya.
- Gorban, Pablo (2008). “Límites y posibilidades de la gestión municipal para buscar el desarrollo local: La participación ciudadana como elemento clave. El caso de la ciudad de Rosario”. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000100005, visitado en 01-07-2013.
- Gorenstein, Silvia; Martín, Napal; Mariana, Olea, (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso

- pampeano bonaerense. En Revista EURE, Vol. 33, N° 100: 91-113. Santiago de Chile.
- Heinrichs, Dirk, Nuissl Henning y Claudia Rodríguez (2009). “Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile”. *Revista EURE*, vol. XXXV, No 104: 29-46
- Henríquez, C., Sanhueza, R., Azócar, G. (2003). Cambio en los patrones de crecimiento en una ciudad intermedia: el caso de Chillán en Chile Central [versión electrónica]. *Eure*, 29 (87), 79-92. (Visita 28/01/2013).
- Hidalgo, Rodrigo y Hugo, Zunino (2011). “La urbanización de las áreas periféricas en Santiago y Valparaíso: el papel de las relaciones de poder en el dibujo de la geografía socio-residencial”. *EURE*, Vol 37, No 111, pp. 79-105
- Idrovo, Jaime (2002). “El Formativo en la Sierra Ecuatoriana”. En *Formativo Sudamericano, Una Revaluación, Ponencias presentadas en el Simposio Internacional de Arqueología Sudamericana, Cuenca 1992*, Editora Paulina Ledergerber Crespo: 114-123. Edición Producciones Digitales Abya-Yala. Quito Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (s/f). “Población, Superficie (km²), Densidad poblacional a nivel parroquial”, fuente: censo de población y vivienda (cpv 2010). Elaborado por unidad de procesamiento (up) de dirección de estudios analíticos estadísticos (desae). Disponible en www.inec.gob.ec, WWW.ecuadorencifras.com, visitado 21/01/2014
- Isaza Guerrero, Juanita (2008). *Conurbación y Desarrollo Sustentable: Una Estrategia de Intervención para la Integración Regional caso: Primer Anillo Metropolitano Bogotá- Sabana de Occidente*. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Arquitectura y Diseño Maestría en Planeación Urbana y Regional
- Janoschka, Michael (2005) “De Ciudades Dispersas a Ciudades Perforadas”. Instituto de Geografía Cultural, Estudios Urbanos y Regionales, J.W. Goethe-Universität Frankfurt.
- Jaramillo, Samuel. (2009). “Las articulaciones de la Tierra urbana”. En: *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes, Bogotá. Pág. 93-128.
- Jaramillo, S. (2009). “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”. En *La Teoría General de la Renta de la Tierra*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Jordán R., Simioni D. (compiladores) (1998). Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe, Propuestas para la gestión urbana, (LC/L.1117). CEPAL.
- Jordán, Ricardo y Daniela, Simioni (coord.) (2003). “Gestión urbana para el desarrollo sostenible. Departamento de la Paz, Bolivia”. *En Guía de Gestión Urbana*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Klein, Juan-Luis (2005). “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”. *EURE*, Vol. XXXI, N° 94: 25-39.
- Lema Naula, Jorge Luis (2010) “Propuesta de desarrollo del turismo religioso en los recintos Borma y Domay del cantón Déleg”. Tesis de grado previo a la obtención del título de: Licenciado en Turismo. Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Lungo, Mario, 2004, “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana”, *Ciudades*, núm. 64, octubre-diciembre 2004, Red Nacional de Investigación Urbana, México DF, México.
- Martínez Valle, Luciano (2012) “presentación”. EUTOPIA 3. Revista de Desarrollo Económico Territorial. Relación campo - ciudad, <http://www.flacso.org.ec/portal/publicaciones/detalle/eutopia-3-revista-de-desarrollo-economico-territorial-relacion-campo---ciudad.4003#sthash.Gmy4wbnR.dpuf> (Visita 05/09/2013)
- Márquez López, Lisett y Emilio Pradilla Cobos (2008). “Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario”, en *Cuadernos del CENDES*, núm. 69, septiembre-diciembre 2008, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela. (Página web www.emiliopradillacobos.com)
- Mejía, Verónica; Zulay, Orellana y Jessica, Sinchi (2012). “Plan de Ordenación Territorial para la Conservación de “El Plateado” de la Parroquia Rural Nulti, del Cantón Cuenca”. Tesis de grado previa a la obtención de título de Arquitecta, Universidad de Cuenca
- Michelini, Juan José y Carina, Davies (2009). “Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial: Un análisis Exploratorio del Caso Argentino”. *En Grupo de Estudios Sobre Desarrollo Urbano. Documentos de Trabajo GEDEUR*, n° 5. Madrid. ISSN: 1989-5550
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), Facultad de

- Arquitectura y Urbanismo - Universidad Central del Ecuador (2013). Curso Superior de Planificación y Ordenamiento Territorial para Ciudades Intermedias del Ecuador, del 21 al 24 de enero de 2013, Quito Ecuador.
- Mokate, Karen (2006). La Gerencia para Resultados en el Desarrollo. *Evaluación Para el Desarrollo Social: Aportes para un debate Abierto en América Latina*. En Vera, Miguel (editor). Guatemala: INDES. Capítulo 1. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220410>
- Montenegro Trujillo, Santiago Javier (Dirección) (2005). “Gestión Pública Local”. *Departamento Nacional de Planeación*. República de Colombia.
- Morales, S., Ortiz, J. (2002). Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago [versión electrónica]. *Eure*, 28 (85), 171-185. (Visita 28/01/2013).
- Moreno Yáñez, Segundo E. (2007) Ofrenda sacrificial al Guagualzuma. En *II CONGRESO ECUATORIANO DE Antropología Y Arqueología Balance de la última década: Aportes, Retos y nuevos temas tomo II*. Ediciones ABYA-YALA Quito-Ecuador: 175, 202
- Morocho Lanchi, Zoila Verónica (2012). “Implementación de un Libro digital de los atractivos culturales más importantes del Cantón Cuenca para la Fundación Municipal de Turismo para Cuenca”. Graduación en la carrera de Hotelería y Turismo, Universidad Tecnológica Israel.
- Moscoso, Martha (1986). “Resistencia campesino-indígena en la provincia de Cuenca (1850 -1875)”. Maestría en Historia Andina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Mumford, Lewis (1956). *Historia natural de la urbanización, Chicago (EE.UU.), El crecimiento de la conurbación*. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/almum.html> (05-02-2012).
- Municipio de Medellín (2006). “Sistema Estructurado. Usos del Suelo Urbano”. Disponible <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/UsosSueloUrbano.pdf>, Visitado en (05/2013)
- Muñiz, Iván y Miquel Ángel García (2013). “Anatomía de la dispersión urbana en Barcelona”. *Revista EURE*, vol. 39, No 116: 189-219

- Navarro, Clemente (2004). “Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel”. Working Papers Online Series, Universidad Autónoma de Madrid.
- Nuissl, H., Rodríguez, C., Heinrichs, D. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile [versión electrónica]. *Eure*, 35 (104), 29-64. (Visita 28/01/2013).
- Olsen Bruhns, Karen (2010) Patrones de asentamiento, rutas de comunicación y mercancías de intercambio a larga distancia en el Formativo Tardío del Austro Ecuatoriano. En *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines* 39 (3): 683-696
- ONU-HÁBITAT - Por un mejor futuro urbano. En *google*, www.un.org/es/events/habitatday/.../ONU-HABITAT_brochure.pdf, (visita 09-01-2013)
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Kenia: ONU-Habitat.
- Ortega Heras, María José y Atancuri Pacurucu, Norma Priscila (2011). “Los Nuevos descubrimientos de los Asentamientos Cañarís”, Tesis previa al título de Licenciada en Comunicación Social, Universidad Politécnica Salesiana Sede Cuenca
- Ortiz, Jorge y Soledad Morales (2002). “Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago”. *Revista EURE*. Vol. XXVIII, N° 85: 107-125, Santiago de Chile
- Pardo, Mercedes (1995). “Niveles de Dependencia en Conurbación: el caso de Villava/Atarrabia y Pamplona/Iruña”. *HSJ 1995*
- Paz y Miño Cepeda, Juan José (2010). El Bicentenario del primer grito de independencia del Ecuador: 1809-2009. En *Las independencias iberoamericanas*, Grupo Bicentenario. Coordinación editorial: Lourdes Martínez Ocampo. Impreso y hecho en México
- Pradilla Cobos, Emilio, 1981, “Desarrollo capitalista dependiente y procesos de urbanización en América Latina”, *Revista Internacional de Planificación*, núm. 57, vol. XV, marzo 1981, Sociedad Interamericana de Planificación, México DF, México.
- Pradilla Cobos, Emilio (2002). “Campo y ciudad en el capitalismo actual”. *Ciudades*, N° 54: 6.

- Pradilla Cobos, Emilio (2005). “Zona Metropolitana del Valle de México: Mega Ciudad sin proyecto”, *Ciudades*, N° 9: 83.
- Portes, Alejandro y Bryan R. Roberts (2005). “La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, en Alejandro Portes, Bryan R. Roberts, Alejandro Grimson (Editores), 2005, *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.
- Publicación de las Naciones Unidas (2003). “Manuales Aspectos teóricos y metodológicos”. En *Guía de gestión urbana*. Jordán, Ricardo y Smioni, Daniela (coordinadores) CEPAL – SERIE No 27. Santiago de Chile.
- Quiroz Ortuño, Yuri (2009). “Modelo Dinámico de Cambio de Cobertura y Uso de Suelo en una zona de transición urbano - rural, entre la ciudad de Morelia y el ejido Jesús del Monte”. Para obtener el grado Académico de Maestro en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental CIGA.
- Ramos García, José María (2002) “Gestión intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo”. Disponible en http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/25/25_4.pdf, visitado en 01/07/2013
- Registro Oficial de la república del Ecuador (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Lexis S.A. Quito Ecuador: Documento digitalizado de la publicación Registro Suplemento 303 de Octubre de 2010
- República del Ecuador (2008) “Constitución de la República del Ecuador”. Disponible en http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf Visitado 22/08/2013
- Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (1994). “Introducción”. En *Municipio y servicios públicos: Gobiernos Locales en ciudades intermedias de América Latina*, Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez (Ed): 19-23. Chile: Imprenta Editorial Interamericana, Ltda. Ediciones SUR.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (s/f). “La planificación: un instrumento para consolidar la regionalización”. Disponible en <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/La-Planificaci%C3%B3n.pdf>, visitado 06/05/2013

- Soja, Edward W. Soja (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traducción: Verónica Hendel y Mónica Cifuentes. Edición: Traficantes de Sueños. Madrid: España
- Varela Álvarez, Enrique José (2010). “Gestión pública local”. En *Gestión Pública y Gobernanza Local en Perspectiva Comparada: Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*. Universidad Complutense de Madrid Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid.
- Yin, Robert K. (1994). “Case Study Research: Design and Methods”. *Sage Publications, Thousand Oaks, CA*.
- Yunga, Edwin (2008) “Demo del Programa Radial Sumak Ecuador”. Tesis previa a la obtención del título de Licenciado en Comunicación Social, Universidad Politécnica Salesiana Cuenca.
- Ziccardi, Alicia (2008). “La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos. En *Innovación local en América Latina*, coords. Enrique Cabrero y Ady Carrera, 38-57. México: CIDE.

Entrevistas realizadas

Abad, Pablo. Director del Departamento de planificación del Municipio de Azogues, 01/04/2013.

Álvarez, Wilson. Jefe del departamento de presupuestos del I. Municipalidad de Azogues, 29/04/2013.

Araujo Fares, Ana Cecilia. Presidenta de la Junta Parroquial de Nulti, 05/04/2013.

Arce, Jorge. Jefe de Presupuesto del Concejo Provincial del Azuay, 27/04/2013.

Culcay, Wilson. Presidente de la Junta Parroquial de Llacao, 06/04/2013.

García, Michael. Jefe del Departamento de planificación del Municipio de Cuenca, 04/04/2013.

Gómez, Ana María. Directora de Planificación del Concejo Provincial del Cañar, 22 /04/ 2013.

Macancela, Juan Carlos. Director del Planificación del consejo Provincial de Azuay, 10/04/2013.

Molina, Gustavo. Presidente de la Junta Parroquial de Javier Loyola (Chuquipata), 03/04/2013.

Orellana, Esteban. Consultor de los municipios de Azogues y Cuenca, 09/04/2013.

Orellana, Murillo Diego. Técnico de la Oficina de presupuestos del I. Municipalidad de Cuenca, 27/04/2013.

Salinas, Narcisa. Jefa del departamento de contabilidad del Concejo Provincial del Cañar, 25/04/2013.

Sigüenza, Homero. Presidente de la Junta Parroquial de San Miguel de Porotos, 19/04/2013.

Valarezo, Teresa. Técnica de la Junta Parroquial de Ricaurte, 09 /04/ 2013.

Vintimilla Idrovo, Antonio. Técnico del Departamento de Planificación del Municipio de Cuenca, 01/04/2013.

Gráficos consultados

Instituto Geográfico Militar del Ecuador (2009). Mapa político del Ecuador escala 1:4'000.000 Tamaño INEM A4. Nombre del archivo: Político – 4million.zip.

Dirección

[http://www.igm.gob.ec/work/index.php?option=com_content&view=article&id=84:mapa-del-ecuador-uso-escolar-escala-14000000&catid=41,](http://www.igm.gob.ec/work/index.php?option=com_content&view=article&id=84:mapa-del-ecuador-uso-escolar-escala-14000000&catid=41) (visita 22/05/2013)

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Azogues. Área y población del Cañar.

Dirección [b_800_600_0_00_images_noticias_2008_abril_mapa_provincia,](#) (visita 21/05/2013)

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Sevilla de Oro. En wikipedia.org.

Dirección

[http://www.google.com.ec/imgres?imgurl=http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/8/83/Cantones_de_Azuay.png/245pxCantones_de_Azuay.png&imgrefurl=http://es.wikipedia.org/wiki/Cant%25C3%25B3n_Sevilla_de_Oro&h=201&w=245&sz=58&tbnid=DMWCYqMxJdEJRM:&tbnh=90&tbnw=110&zoom=1&usg=__MqObmLd4du3aT6uJAKiQWroZtL4=&docid=cELa3QysiYwuvM&sa=X&ei=5SWdUb2MKoyK8QSp1IHBYBA&ved=0CDoQ9QEwAg&dur=3013,](http://www.google.com.ec/imgres?imgurl=http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/8/83/Cantones_de_Azuay.png/245pxCantones_de_Azuay.png&imgrefurl=http://es.wikipedia.org/wiki/Cant%25C3%25B3n_Sevilla_de_Oro&h=201&w=245&sz=58&tbnid=DMWCYqMxJdEJRM:&tbnh=90&tbnw=110&zoom=1&usg=__MqObmLd4du3aT6uJAKiQWroZtL4=&docid=cELa3QysiYwuvM&sa=X&ei=5SWdUb2MKoyK8QSp1IHBYBA&ved=0CDoQ9QEwAg&dur=3013) visita 21/05/2013.

Google earth (2013) “Google maps: fichas de imágenes: 11/09/2012”. Disponible en

<http://maps.google.com.ec/> visitado en diferente ocasiones 05/2013