

# PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO DEL CANTÓN CUENCA

Al respecto de cada uno de los apartados del plan, se formulan las siguientes observaciones:

## Estructura Urbano Rural

- 1.- Se presenta como punto de partida una descripción del "*modelo territorial deseado*", mismo que centra su atención en la formulación de un conjunto de propósitos -varios de ellos obvios y expuestos desde hace ya una década, lo cual no significa que no tengan validez-, en los órdenes social, económico, ambiental, de la movilidad, áreas verdes y de la gestión pública, sin que vengan acompañados, lo más importante, de las estrategias que demuestren que el plan en consideración enfrenta de manera distinta y más eficiente la consecución de tal modelo y que por tanto son capaces de alterar el curso de los acontecimientos y enfrentar y anular las tendencias negativas.

Así a título ilustrativo, vale mencionar en la dimensión institucional la concreción de "*procesos de descentralización y delegación de competencias*", por lo que vale la pena preguntar: ¿cuáles son las competencias a descentralizar o delegar? (a las juntas parroquiales rurales se entiende), ¿hay conciencia en el Equipo Redactor del Plan, de que estas transferencias deben ir acompañadas de recursos de todo orden? ¿La Municipalidad de Cuenca ha evaluado críticamente la delegación hecha hace algunos años ya, del control de uso y ocupación del suelo a varias juntas parroquiales rurales?

- 2.- Al sustentar el sistema de asentamientos propuesto, se justifica la adopción de un "*sistema de centralidades y nodos*" por el crecimiento o expansión del área urbana de Cuenca fuera de su límite legalmente establecido -el llamado crecimiento hacia el exterior-, sin referirse a otros procesos de igual trascendencia que ha venido sufriendo este asentamiento en especial en los últimos quince años, como la renovación agresiva de ejes y zonas enteras, la endeble conservación del patrimonio cultural edificado y las inadecuadas condiciones de consolidación de tantas otras zonas -incluyendo la constitución de asentamientos al margen de todo control municipal-, como producto fundamentalmente de las lógicas económicas que vienen incidiendo en la organización de la ciudad, incluyendo las de carácter inmobiliario.
- 3.- Así, lejos de demostrarse a la luz del entendimiento pleno de estos fenómenos, la necesidad, si fuere el caso, de una propuesta de un "*sistema de centralidades y nodos*", ésta aparece como preconcebida; más aún cuando imprecisamente se señala que "*su objetivo es el de reorientar la estructura urbana monocéntrica que acunó la ciudad a través del tiempo*", cuando es sabido que desde la década de los ochenta del siglo pasado han surgido nuevas y diversas centralidades en la ciudad.

- 4.- Varias afirmaciones sobre este “*sistema de centralidades y nodos*” deben ser más precisas en términos de referencias espaciales para la ciudad de Cuenca, pues de otra manera la generalidad quita trascendencia a la propuesta, y en otros es necesario pasar del propósito a las estrategias como exige la planificación. Ahí está el caso de las requeridas en relación al Centro Histórico para “*fortalecer y recuperar el uso residencial que en los últimos años ha sido reemplazada por otros usos de suelo comerciales y de servicios*”.
- 5.- La propuesta de conformación de centralidades no debe estar exenta del análisis de las dificultades ya existentes o potenciales para su concreción, tal es el caso de la “*Noreste Machángara (Articulación urbano-regional)*”, pues es conocido que la venta de los terrenos de propiedad municipal en este sector a los industriales locales, para la instalación de la “*plataforma logística*”, no se ha concretado desde hace varios años. ¿Qué hará revertir esta situación?
- 6.- En cuanto a la centralidad “*Sur de Yanuncay (Articulación urbano-regional)*” nada se dice sobre los problemas de accesibilidad que tiene esta zona y su estrechez física. No es una justificación válida para su planteamiento con tal jerarquía –“*urbano/regional*”-, el hecho que la Municipalidad de Cuenca, disponga ahí de predios y que uno de ellos se destine al emplazamiento de una terminal pública de transporte de pasajeros.
- 7.- Es pobre la visión que se otorga a los “*Nodos de las Parroquias (Articulación comunidades)*”, concretamente a dieciséis de las veintiún cabeceras parroquiales rurales que entre otros motivos por su localización y accesibilidad con respecto a la cabecera cantonal, no han sido absorbidas por el crecimiento disperso de ésta, y en relación a las cuales apenas se dice: “*...por lo que se plantea fortalecerlas como centros administrativos y de gestión de cada una de sus jurisdicciones parroquiales.*”

Estas parroquias y su población concretamente, es la que más sufre en los órdenes económico, social y cultural, las consecuencias de un modelo de organización territorial absorbente y excluyente, y por tanto generador de fuertes desequilibrios.

Por esto llama la atención que mientras a lo largo de la exposición se reitera en los términos voluntariosos de “*equilibrio territorial y justicia espacial*”, la propuesta para estos territorios se limite al ámbito burocrático público, sin considerar siquiera la limitadísima capacidad de gestión que hoy tienen las juntas parroquiales rurales para ejercer sus competencias constitucionales y legales, empezando por los exiguos presupuestos que administran.

¿Cuáles son entonces las propuestas concretas para el desarrollo rural del cantón Cuenca y en este contexto cuáles son los roles y funciones de estas cabeceras parroquiales, más allá de su función política administrativa, para enfrentar el continuo deterioro de la calidad de vida de la población residente en estos territorios?

8.- En el sector del transporte y movilidad se insiste en seguir mirando al tranvía como el medio de transporte público al cual se subordina sin más todo el sistema de la ciudad, pues éste ni siquiera es considerado en la exposición, pese a su significativa problemática en cuanto a calidad, cobertura y tarifas; más todavía cuando sigue pendiente su integración con las líneas de buses, cuya operación está generando un déficit financiero millonario. Es necesario, que por su trazado, oferta y costos del servicio, se determine con prudencia el rol y la trascendencia de la operación del tranvía, en el conjunto del sistema de transporte urbano público de Cuenca.

9.- La identificación de "*equipamientos estratégicos*" para las centralidades, no se muestra rigurosa. Así se plantea para el Centro Histórico la dotación "*de un centro cultural de escala de ciudad; con el objetivo de salvaguardar la dinámica que ya existe...*", pero no es que esta misma centralidad histórica ya constituye "*un centro cultural de escala de ciudad*". ¿Se ha reparado en el conjunto de museos, teatros, galerías, y otras instalaciones culturales que se emplazan en este centro y que lo estructuran muy pertinentemente en esa perspectiva, y que dicho sea de paso, hoy languidecen por la falta de presupuestos mínimos para su operación?

Con respecto a la centralidad "El Arenal", si bien es pertinente el traslado de las actividades comerciales mayoristas a otro lugar con un equipamiento especializado para este propósito, se propone la inserción de un conjunto de actividades y equipamientos de todo tipo, que en nada contribuirá a su descongestión y control por parte de la municipalidad.

10.- Si llama la atención que algunas actividades económicas que han alcanzado un significativo desarrollo y que se hallan dispersas en la ciudad generando impactos ambientales negativos en muchos órdenes, como los llamados "servicios industriales", de demanda muy ocasional de la población en general y con intensidad de parte de algunas actividades productivas de bienes y servicios, no hayan sido motivo de propuestas específicas para su localización y traslado a espacios con condiciones y aptitudes para este fin, tales son los parques de servicios industriales.

11.- En cuanto a la distribución de las actividades socio-económicas en el territorio, esto es, de los usos de suelo, bajo la denominación de "*Asentamientos Humanos*" se asumen las determinaciones referidas a la función residencial de la ciudad, partiendo de la difundida tipología de asentamientos denominados: "*Residencial de baja mixtura*", "*Residencial de media mixtura*" y "*Residencial de alta mixtura*" y a los cuales se añade la "*Residencial Productivo Rural*", cuya diferenciación es expuesta en términos muy vagos y su aplicación a la ciudad aparece extremadamente desconsiderada de la estructura construida preexistente e incluso de la "mixtura" de usos ya alcanzada en un significativo número de barrios de ella. Al respecto cuatro observaciones específicas, por ser ilustrativas:

- Es pertinente una equilibrada combinación de usos de suelo con la vivienda -más que de "mixtura", cuyo significado es impropio para las actividades humanas-, que vaya más allá de los usos vinculados al abastecimiento cotidiano y a los servicios personales y afines a la vivienda, y que debe materializarse sobre todo en términos de usos de suelo compatibles.
- No obstante, en el caso de Cuenca no es pertinente que para su Centro Histórico se prevea el uso "*Residencial de alta mixtura*" sin considerar la fragilidad de las estructuras edificadas. Así se afirma: "*para la zona Centro, parte del Ejido y los principales ejes viales, se plantea la Residencia de alta mixtura; debido a que constituyen las zonas con potencial para alcanzar un mayor aprovechamiento urbanístico*". La evolución de dicha centralidad desde la década de los sesenta del siglo pasado, da cuenta que buena parte de su destrucción tiene relación directa con el emplazamiento e intensidad de usos de suelo incompatibles que han alterado su unidad formal y estructural, y sus características espaciales, constructivas y decorativas.
- Barrios que en cambio ya han alcanzado una notable combinación de usos, como los perteneciente a familias de estratos socioeconómicos medios y bajos, por ejemplo los barrios "Bosques de Monay", ameritan consideraciones y estrategias distintas a las de los barrios de las familias de estratos altos, que se caracterizan justamente por una extrema especialización del uso del suelo. No es cuestión entonces de definir estos parámetros a grosso modo por las implicaciones que tiene, si es que efectivamente se quiere alcanzar en algunas unidades espaciales de la ciudad tales "mixturas".
- Concurrentemente en relación a los "*Asentamientos Humanos*" se menciona que se asignan "*una densidad alta y media para el suelo urbano consolidado*", "*para el suelo rural de expansión y suelo urbano no consolidado se plantea una densidad baja*", sin precisar sus expresiones cuantitativas, pero además nuevamente se trata de un enfoque de grosso modo e incompatible con la situación actual de los distintos sectores de planeamiento en términos de sus densidades específicas, particularmente de los que al momento ya se encuentran consolidados o muestran un alto nivel de ocupación.
- Para el "*suelo rural de producción*", sí se explicita de alguna manera la densidad, señalándose que son menores a 19 Hab./ha, lo cual significa que en el rango definido se adoptan densidades próximas a la señalada, que dan lugar a parcelas menores a 2.000 m<sup>2</sup>, tamaños impropios para pensar en un "*suelo rural de producción*". Sí, es indiscutible el irracional fraccionamiento del cual ha sido motivo el suelo rural cuencano en medio de la indiferencia de la Municipalidad para ejercer el control desde el año 2008, tiempo en el que claros mandatos constitucionales le dieron toda la autoridad competencial para ejercerlo. No obstante, esta situación debe obligar a una gestión del suelo rural con similar o mayor importancia que las tantas veces declarada para el suelo urbano, aplicando y perfeccionando las figuras que constan en la Ley Orgánica de Tierras Rurales

y Territorios Ancestrales; ámbito de la gestión municipal sobre el cual nada dice la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, y que ha llevado a esa misma postura al Equipo Técnico redactor de este Plan. Todo esto, si efectivamente se pretende sostener con todos sus beneficios el "*suelo rural de producción*", más allá del discurso.

- Finalmente, sobre esta determinación es indispensable recomendar que la diferenciación de diversidades e intensidades en materia de usos de suelo pasa no solamente por su asignación en sentido estricto, sino sobre todo por la regulación de su comportamiento en términos de tamaño de terrenos, áreas construidas, provisión de servicios básicos, estacionamientos, emisión de efluentes, horarios de trabajo, entre otros.

12.- La asignación de los usos de suelo vinculados a los servicios, la producción de bienes a nivel primario y secundario, la constitución de "áreas de actividad múltiple" y la conservación de las áreas de altos valores ambientales, muestra un tratamiento asimismo muy general, en lo espacial y en cuanto a sus contenidos.

- Las actividades de comercialización o intercambio de bienes no son consideradas explícitamente pese a su importancia e implicaciones en el espacio urbano. Podría argumentarse que están inmersas en el "sector servicios", pero más allá de una visión economicista, éstos y el comercio o intercambio de bienes ameritan tratamientos diferenciados por sus demandas de localización e influencia. Este es un asunto que requiere también una consideración muy seria de parte del Equipo Técnico que ha formulado este Plan.
- Se desconoce la configuración espacial de "*los 6 tipos de corredores de actividad especializada basados en los servicios que brindarán al territorio*", su articulación con las "*centralidades y nodos*", por lo que finalmente se desconoce la ordenación de la función comercial y de producción de servicios de la ciudad y su cantón.
- Nada se dice sobre la recuperación de las actividades productivas agrarias del medio rural cuencano, en las más de 80.000 ha. que abarca el "*suelo rural de producción*", frente al pobre impacto que tiene en el VAB cantonal y que muestra la decadencia de este suelo.
- No basta con el señalamiento de "*macrolocalizaciones*" para el emplazamiento de usos de suelo industriales. La ordenación urbanística enseña que sus instrumentos para cumplir correctamente su tarea, deben demarcar, afectar los suelos requeridos para aquellos usos cuya localización no puede dejarse al arbitrio del mercado de suelo urbano y a sus lógicas especulativas, so pena de que la ciudad sufra las consecuencias

funcionales y ambientales de la ocupación anárquica del suelo respondiendo únicamente a los intereses particulares.

13.- Si bien son pertinentes las determinaciones sobre la "*Conservación ambiental y ecológica*", es necesario que el Plan adopte una posición firme y explícita de conservación estricta de la zona de Quimsacochoa, manifestando concurrentemente los potenciales impactos ambientales que puede generar su aprovechamiento minero. Obviamente, convendrá que la ordenanza que sanciona el plan contenga las regulaciones de uso y ocupación del suelo de este y todos los territorios contemplados por las determinaciones de este componente, para garantizar su conservación.

- No debe existir duda alguna sobre la imperiosa necesidad de prohibir el fraccionamiento del suelo en estos territorios y su aprovechamiento con actividades humanas incompatibles -empezando por la propia vivienda-, que si muestra el Plan al afirmar "*que el fraccionamiento y el uso residencial en el suelo de protección estaría prohibido*". Más aún debería definirse como política municipal la adquisición paulatina pero permanente de estos suelos para garantizar su protección, práctica que ya inició la Empresa ETAPA años atrás con la cuenca alta del río Machángara.

14.- Sobre el "*Sistema verde y ecológico*" cabe comentar la falta de una mínima evaluación sobre lo ocurrido en los últimos quince años en cuanto a nuevas reservas de suelo para su habilitación como áreas verdes en todas sus formas y jerarquías, por el apareamiento de figuras de actuación que le han privado dudosamente de este recurso, eludiendo su cesión gratuita prevista en la ley.

Por esto mismo, si bien el impulso y aprovechamiento de los espacios verdes privados es válida, es inaceptable que se pretenda que esta figura o mecanismo reemplace a la obligación municipal de dotar áreas verdes sobre todo en beneficio de la población de estratos socioeconómicos medios y bajos, que por esta situación justamente no puede elegir los sitios recreacionales.

## **Definición del Límite Urbano**

### **EL MODELO DE CIUDAD EN PROCESO DE CONFIGURACIÓN EN EL ÁREA DE INFLUENCIA INMEDIATA**

1.- Todo indica que una de las mayores transformaciones que ha sufrido la ciudad de Cuenca en los últimos lustros, sea su intensa expansión hacia el exterior -esto es, fuera del límite urbano formalmente sancionado-, correlativamente a la conformación de la especialización del casco antiguo en centro de comercio y servicios y de una gran zona de transición en torno a este territorio.

- 2.- Esta expansión ha sido dispersa y sin separación de funciones incompatibles, pues el Área de Influencia Inmediata, definida por la planificación aún vigente, ha recibido en los últimos quince años las más diversas actividades humanas, incluyendo aquellas no toleradas - "o que estorban en la ciudad formal". Así, en los suelos de las parroquias rurales contiguas al límite urbano, se han producido conurbaciones con la ciudad mayor. En ellos se encuentran suelos consolidados, en procesos de ocupación y aquellos que aún mantienen la condición de rústicos. Ver Anexo 1. "Clasificación del Suelo por Parroquias Rurales".
- 3.- Considerando algunas cifras obtenidas del Proyecto de Investigación "Estudio del interfaz urbano rural estructurada en torno a la ciudad de Cuenca y formulación de estrategias de actuación territorial y urbanística", al momento se tiene una ciudad, cabecera cantonal o área urbana mayor de 7.171 ha, más 866 ha. de suelo consolidado en el crecimiento hacia el exterior, más de 2.982 ha. en proceso de ocupación; que dan un total de 11.019 ha. Con una población urbana de 550.000 habitantes en el mediano plazo -10 años-, esta población podría asentarse sin mayor dificultad en dichas once mil hectáreas, con una densidad bruta cercana a 50 Hab./ha., que pertenece a los rangos de densidades estimados como bajos.
- 4.- Así, esta urbanización discontinua ha acentuado la concentración-dispersión de los usos de suelo, que por tanto ya no abarca solamente al territorio contenido por el límite urbano, sino al conformado por el conjunto de la ciudad y su área de influencia inmediata. Se trata de una primera oleada urbanizadora a retazos, que sigue las líneas de menor resistencia, concretamente las redes viales existentes: autopista, caminos vecinales y agrarios, constituyendo una amenaza para la agricultura y que concurrentemente lleva a la decadencia al suelo rústico.
- 5.- La estructuración de fuertes tendencias de segregación urbana: "urbanizaciones cerradas", "condominios", "conjuntos cerrados", entre otras denominaciones de este fenómeno socio-espacial, que tiende a la conformación de zonas de fuerte homogeneidad social interna y fuerte disparidad social entre ellas (Castells). Se ha dejado de lado el propósito de que la ciudad debe ser motivo de un proyecto colectivo, de aquí la ausencia del espacio público en la expansión fuera del límite urbano.
- 6.- Si han de mencionarse las causas, es indudable que entre ellas se encuentran:
  - El crecimiento poblacional y de varias actividades económicas. Cuenca centro regional con gran dinamismo ha profundizado en las últimas décadas el modelo centro-periferia y sus secuelas.

- El incremento generalizado del precio del suelo en el marco de fuertes procesos especulativos en todas sus formas: protoespeculación, pasiva e inductiva, constituyendo también entonces un efecto. Ver Anexo 2.
- La mínima producción de vivienda para familias pobres
- La falta de actualización de la planificación de la ciudad
- La adopción de nuevos patrones de constitución de asentamientos de vivienda
- El débil control municipal, por limitaciones competenciales, pero desde el 2008 no ha podido ejercer a plenitud todas las otorgadas en relación al uso y ocupación del suelo.
- La inobservancia sistemática del Concejo Cantonal del Artículo 102 de la ordenanza vigente desde el 2002 y que regula el uso y ocupación del suelo.
- La pérdida de competencias y atribuciones históricas, como la del Artículo 146, literal d) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por el cual la municipalidad era la única entidad responsable de la planificación en detalle del crecimiento de la ciudad -por tanto, entre otros, del diseño urbano-, y de la ejecución de las obras de urbanización, potestad que la perdió con una reforma efectuada en el año 1982: "*Elaborar proyectos de urbanización y aprobar los que se presenten, que no podrán ejecutarse sin dicha aprobación.*"

De este modo los agentes inmobiliarios privados empezaron a diseñar las áreas de expansión de la ciudad y a construir las obras de urbanización, sin mirar más allá de sus intereses particulares y concretamente de los inversionistas de capital. El resultado: las municipalidades ecuatorianas han perdido el control del diseño de la ciudad, ésta en los centros más dinámicos se "construye" a retazos, con la pérdida de elementales principios de jerarquización y funcionalidad, el incremento de los costos de urbanización, el despilfarro de recursos naturales y los déficit de equipamientos de todo tipo, entre tantos otros asuntos negativos.

#### LAS DETERMINACIONES DEL LLAMADO "PLAN DE USO Y GESTIÓN DEL SUELO- 2021"

- 1.- Se modifica el límite urbano establecido en la "*Reforma, Actualización, Complementación y Codificación de la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca Determinaciones para el Uso y Ocupación del Suelo Urbano*" vigente desde el año 2002, pasando de 7.227 (7.301 según este Plan) a 7.171 HA.

Esta reducción del "área urbana" en 130 ha. es producto, por un lado, de la eliminación de las franjas de control y protección demarcadas por el límite vigente en torno a varias vías como la Autopista Cuenca – Azogues -tramo sur-, en un momento -año 2002-, en el que



las municipalidades no tenían la competencia de la regulación y control de la ocupación del suelo rural; y, por otro, de la incorporación de asentamientos ya consolidados cercanos al límite vigente.

En este sentido no cabe sino esperar un adecuado control de las zonas de influencia inmediata de estas vías que conectan a las vías interregionales, a fin de evitar el emplazamiento indiscriminado de edificaciones y usos de suelo que afectan a la seguridad y eficiencia de estos ejes viales.

- 2.- Se ratifica así la clasificación de este suelo como "urbano", por tanto, el régimen jurídico de los predios en él comprendidos, con todas las implicaciones, administrativas, urbanísticas y tributarias que esto supone, incluyendo el conjunto de derechos y deberes de los propietarios. Situación que amerita ser evaluada.
- 3.- Se procede a la delimitación de las "*cabeceras urbano-parroquiales*" abarcando una superficie de 1.642 ha. Aparece así una nueva "clase de suelo" no prevista en la LOOTUGS: "*suelo urbano-parroquial*", respecto de la cual son pertinentes las siguientes preguntas:
  - ¿Cuál es la definición conceptual de este suelo?
  - ¿Cuál es el régimen jurídico de este suelo y por tanto las implicaciones: administrativas, urbanísticas y tributarias de su aplicación? ¿Cuáles serán en estos territorios los derechos y deberes de los propietarios?
  - Se incluye a todas las cabeceras parroquiales en esta "clase de suelo". ¿Pero son comparables -desde la teoría de "lo urbano" y de los indicadores empíricos-, las unidades espaciales denominadas cabeceras de las parroquias rurales de Chaucha y Ricaurte o Baños?
  - ¿Si son urbanas propiamente, por qué no se delimitan estas áreas describiendo su perímetro, para la sanción del Concejo Cantonal? Al respecto el Equipo Redactor del Plan, casi incondicionalmente apegado a las normas de la LOOTUGS, no mira todos los alcances que en esta materia tiene la contenida en el segundo inciso del Artículo 17. Este asunto no puede soslayar el nuevo plan de ordenamiento de la ciudad, bajo cualquier nombre que adopte.
- 4.- Resulta curioso que ahora sea el PDPT cantonal de Cuenca el instrumento que defina los suelos urbano y rural, tal como se señala en la página 101 del documento de este Plan. ¿Pero según la LOTUGS y el Equipo Redactor del Plan, no debe ser una determinación del PUGS? Se ratifica así, en la práctica de la redacción de los planes, que el PUGS hurta las determinaciones propias y de jerarquía constitucional, de los Planes de Ordenación Territorial Cantonal. De aquí la razonable presunción de inconstitucionalidad de la

LOTUGS en materia de regulación del uso y ocupación del suelo y obviamente de los instrumentos elaborados a su amparo.

- 5.- Se definen 1.459 ha. en calidad de "*nueva área urbana incorporada*" y que corresponden a los suelos conurbados a Ricaurte, Sinincay, San Joaquín, Baños, El Valle y Turi, según se deduce de la observación del Mapa 30, pues no hay una mínima sustentación de su inclusión como "suelo urbano" -más allá de la frase entrecomillada-, pese a que esta superficie representa un importante 20% de la demarcada como ciudad de Cuenca. Nuevamente y esta vez en relación a esta "*nueva área urbana incorporada*", ¿cuál es el régimen jurídico de este suelo y por tanto las implicaciones: administrativas, urbanísticas y tributarias de su aplicación? ¿Cuáles serán en este territorio los derechos y deberes de los propietarios? ¿En el orden jurídico forma parte de la ciudad de Cuenca? Este asunto tampoco puede soslayar el nuevo plan de ordenamiento de la ciudad.
- 6.- En consecuencia, se demarca como "suelo urbano" un total de 10.272 ha., resultantes de 7.171 ha. en calidad de área urbana o ciudad de Cuenca, 1.642 ha. que corresponden a las llamadas "cabeceras urbano-parroquiales" y 1.459 ha. a la "*nueva área urbana incorporada*", y que representa entonces 1,4 veces la ciudad actual. Según el mismo Plan, 6.435 ha. de la superficie total de este suelo, constituye "*suelo urbano no consolidado*" y más concretamente el 45% de éste "*presenta vacancia*", por lo que es el suelo llamado a atender esencialmente la demanda de suelo para vivienda para los próximos 12 años, asunto demostrable aplicando la propia estimación de la demanda constante en el Plan.

## Clasificación del Suelo

- 1.- La redelimitación de las áreas urbanas de las cabeceras parroquiales debe sustentarse en un diagnóstico previo, en base a criterios técnicos comunes. Pues, en algunas cabeceras urbanas el límite urbano se ampliará y en las que se reduce qué actuaciones se prevé considerar.
- 2.- Es necesario aclarar las variables establecidas para delimitar el área de expansión urbana (crecimiento poblacional, ocupación del predio, dotación de servicios básicos), las mismas se aplican tanto para el tratamiento de áreas urbanas como rurales de expansión urbana sin ninguna particularización de la clasificación general del suelo.
- 3.- La ampliación del suelo rural de expansión urbana a 3268,00 hectáreas constituye el 0,89% del total de la superficie cantonal (366537,56 ha). Esta superficie representa aproximadamente la tercera parte del área urbana del cantón 10272,12 ha (2,8%) que incluye las cabeceras urbano parroquiales. Este incremento injustificado, a corto plazo, mediano y largo plazo traerá consecuencias perjudiciales a las zonas rurales, debido a que se altera las posibilidades de garantizar una adecuada soberanía alimentaria que no es un

criterio sino una afectación de obligado cumplimiento de acuerdo con lo establecido en el Artículo 19.3 de la LOOTUGS.

- 4.- En la metodología del Anexo PUGS "*Procedimiento inicial para identificar áreas a ser priorizadas para la delimitación del suelo urbano y rural de expansión urbana*", la variable "Uso y ocupación del suelo", señala en el indicador "Tamaño del predio" que para conocer el grado de fraccionamiento que ha tenido el territorio, se considera "*que en el área urbana existen lotes de menor superficie que promueven su densificación, a diferencia del suelo rural, en donde se mantienen superficies mayores generando su conservación*". Al parecer se obvia, el alto fraccionamiento de suelo en las zonas rurales realizado por particiones de herencias sin atender a superficie mínimas necesarias para que estas fincas puedan proporcionar el sustento necesario, entre otros aspectos como resultado de la aplicación de la prescripción adquisitiva de dominio prioritariamente en las zonas rurales.

## **Sistema de Movilidad**

- 1.- Se reconoce la necesidad de generar intermodalidad, pero se trata este tema como una falta de equipamiento cuando el problema está en el modelo de funcionamiento del transporte en Cuenca.
- 2.- El modelo territorial prevé, que se permita, en los suelos agrícolas de conservación, la construcción de vivienda con servicios controlados, esto potencializará la ciudad dispersa que hoy se tiene, la diferencia es que ahora se legalizará con el PUGS, a su vez esta dispersión dará origen a la necesidad de más vías y transporte público.
- 3.- Así mismo la propuesta apunta en mejorar la conectividad ciudad/ruralidad a través de la prestación de cupos para transporte mixto, carga liviana y taxi, es importante manifestar que estos servicios son más costosos que el transporte público (bus), sobre todo cuando este presenta integración física y tarifaria, así como de la ampliación de coberturas, tema del cual no se plantea nada, dejando en la indefinición sobre las mejoras en movilidad de la población rural.
- 4.- No se presenta una propuesta del nuevo modelo de administrar al transporte público en las zonas rurales que generen mayor cobertura y menor costo de la tarifa. Ni se presenta una nueva opción de transportación pública, que permitan a través de uso de tecnologías mejorar esta movilidad.
- 5.- Desde el modelo propuesto no existe un planteamiento que se comprometa con una mejora substancial en la conectividad para con las áreas rurales e incluso con otras ciudades y provincias, pues no se presenta ningún tipo de proyecto nuevo para ello, ni en las infraestructuras ni en el transporte, más bien se abaliza lo planteado en los planes viales estatales y provinciales.

- 6.- Se plantea potencializar la conectividad entre la ciudad y las cabeceras parroquiales, y entre las cabeceras, además de la localización de corredores productivos y ecológicos, se señala que el objetivo fundamental es mejorar el acceso de la población rural a los servicios sociales y actividades generadoras de ingresos, sin embargo no se encuentra en la propuesta planteamientos para ello, no se logra definir el modelo del transporte público que debe servir a estos sectores, privado, público o mixto .
- 7.- Quizá el plan debería aportar a rasgos generales que se quiere mejorar en la movilidad externa sobre todo con indicadores que permitan entender de mejor manera la propuesta. Es importante destacar que las conexiones ruralidad/ciudad al momento no presenta la opción para el funcionamiento de movilidad sostenible y no se ha planteado nada sobre este tema, más allá de describir infraestructura de transporte que sirve de espacios intermodales.
- 8.- Se plantea que la intermodalidad se la emplazará donde hay espacio, este concepto debería ser analizado pues esta infraestructura se la requerirá donde haya rupturas de ciclos de movimientos o en espacios definidos de cambios de recorridos entre otros, no puede estar supeditado a las dimensiones de un lugar.
- 9.- La propuesta plantea mejorar la movilidad y la conectividad a los asociados a la producción a través de estas nuevas infraestructuras propuestas, la pregunta es qué pasa con los lotes que no están asociados a la producción y que desarrollan agricultura de autoconsumo, esto no está definido.
- 10.- Se propone la generación de un anillo vial norte y sur para enlazar las cabeceras parroquiales, situación que debe ser consensuada con el GAD Provincial, por su competencia, sin embargo, se ratifica las competencias estatales de la autopista sur y pana norte cuando estas vías están ubicadas ya en zonas urbanas, ante esta indefinición las vías presentan problemas en su mantenimiento, en el control, en el diseño de intersecciones y en la ausencia de espacios para la movilidad sostenible.
- 11.- A pesar de que la problemática señala la falta de conexiones adecuadas e infraestructuras de transporte para la ciudad, sin embargo, el plan propone la repotencialización del aeropuerto existente por lo menos por 5 años, con una ampliación de la pista, así mismo sucede con el terminal de transporte, en este caso el sector donde se emplaza este equipamiento está caotizado por la presencia de autobuses de transporte interprovincial, taxis y vehículos particulares que generan conflictos en el tránsito. Para los dos casos existen estudios anteriores desarrollados que proponen su nueva ubicación.
- 12.- La propuesta establece la incorporación de estaciones de transferencia desde la rural a lo urbano, situación adecuada, sin embargo, el concepto de algo físico no es necesariamente la única respuesta.

- 13.- A pesar de reconocer la dificultad en movilidad desde las áreas externas no se ha planteado una propuesta de movilidad sostenible como objetivo desde las cabeceras parroquiales, sobre todo de las más cercanas, además que se integre a las ciclovías urbanas que deben ser prioritarios en la infraestructura de la ciudad y que permitan absorber los viajes cotidianos.
- 14.- Se explica muy brevemente sobre el sistema de áreas verdes en el modelo y causa confusión la diferenciación entre áreas verdes públicas y privadas, sobre todo cuando se trata de los retiros y su uso, se percibe que los estacionamientos ya no serán necesarios en un proyecto de edificación, este tema no está claro.
- 15.- Se desincentiva el acceso del vehículo privado al centro histórico y se propone potenciar el uso del tranvía, así como los corredores productivos y ecológicos, para ello se requerirá una complementación del servicio de transporte público urbano, del cual se menciona reiteradamente que existen problemas sobre el solapamiento de rutas urbanas.
- 16.- Se manifiesta de manera ligera, la necesidad de mejorar la movilidad de cargas, sin embargo, como punto contradictorio se propone la implementación de carriles exclusivos de transporte público en diversas vías del área urbana. Con lo cual la capacidad vial, se verá reducida. Ante este escenario la logística y la distribución debe ser más técnica y especializada.
- 17.- En lo referente a mejorar la velocidad o la capacidad en ciertas vías de jerarquía principales no se ha pronunciado en este plan, si bien el objetivo es rescatar el espacio peatonal, no es menos cierto que la infraestructura vial también se utiliza para los viajes largos y medios en la ciudad.
- 18.- No existe pronunciamiento en las acciones que se deben desarrollar para disminuir los accidentes de tránsito y que en ciertos casos se relacionan con la carencia de un control adecuado o en otro por la falta de preparación de los conductores, situación que hace pensar en la posibilidad de emisión propia de licencias.
- 19.- Si bien el plan menciona a la intervención en la infraestructura vial como parte fundamental de su propuesta, no es menos cierto que ha dejado de lado ciertos elementos básicos que necesitan intervención emergente, más aún cuando conocemos que los problemas en el tránsito de la ciudad son a diario, la implementación de tecnología en beneficio del ciudadanos es importante, desde la implantación de una fase de verde para los peatones en todas las intersecciones, la incorporación en línea sobre el avance de cada unidad de transporte público facilitaría al usuario el abordaje, información en tiempo real, sobre accidentalidad, vías de mayor congestión, estacionamiento público disponible, nivel de contaminación en vías, que den cuenta del manejo técnico de la movilidad.

- 20.- Uno de los aspectos importantes y debatibles a mencionar, es el concepto que se maneja en el plan, al definir a la infraestructura vial como el componente que define la ordenación de la ciudad, siendo este el caso, se podría pensar que con el mejoramiento y la ejecución de nuevos proyectos viales se solucionarían los problemas urbanos. En este mismo sentido, al plantearse las jerarquías viales en el nivel estructurante, llamado al sistema vial principal de la ciudad, no presenta una relación entre estos niveles jerárquicos y las variables correlacionadas como son las densidades propuestas los usos de suelo y las características de ocupación.
- 21.- El plan propone una serie de soluciones puntuales enlaces, puentes, intercambiadores, así mismo se rescata la intervención y mejoramiento vías existentes, así como del incremento de cupos para el transporte, pero no se proponen cambios estructurales y proyectos nuevos que aporten en la conectividad y la movilidad, las propuestas se quedan a medias.

## **Estándares Urbanísticos**

- 1.- Si bien cuando se plantea una propuesta, los valores referenciales aplicados a distintos aspectos consideran que sus máximos serán alcanzados de forma progresiva a lo largo del tiempo, es indispensable que dichos referentes sean congruentes con la realidad presente, las tendencias históricas y las proyecciones a futuro. Es así que, es necesario revisar la congruencia entre dichos estándares urbanísticos, específicamente respecto a las densidades, reflexionando hasta qué punto, por ejemplo, una densidad bruta de 25 viv./ha. en nuestro medio puede ser considerada como baja, en la medida en que significaría aproximadamente entre 80 a 100 hab./ha., valores muy superiores a los que actualmente presenta la ciudad.
- 2.- Si el espíritu del plan es garantizar que la ciudad cuente con suelo suficiente para ser destinado, entre otros, a equipamientos, y si no se tiene de forma oportuna la identificación de las reservas de suelo para ello en zonas que aún están por consolidar (la cual se entendería será definida en la "planificación complementaria", con tiempos inciertos sobre su concreción), amerita cuestionarse sobre cómo se enfrentará el posible riesgo de prescindir de dicho suelo al optar por la "compensación en dinero". Si bien se prevé el "Fondo para la adquisición de áreas verdes", es oportuno considerar que lo importante es su localización, de ahí que conviene priorizar este aspecto al momento de optar por la "compensación en dinero.
- 3.- Se sugiere que cuando se menciona el "estándar por categoría de equipamiento" se exprese literalmente la variable o el indicador, mas no a través de una aparente abreviación empleando para ello la unidad "A partir de los m<sup>2</sup>/hab. o m<sup>2</sup>/vivienda".

- 4.- Con las reformas a la LOES, el nombre del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad -CEAACES- cambió y actualmente se denomina Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CACES-. Revisar la tabla de la Normativa de Equipamiento de Educación.

## Polígonos de Intervención Territorial

En general, la configuración del territorio y más aún de la ciudad se plasma en torno al tejido definido por la infraestructura de servicios, los equipamientos, la organización socioeconómica, el medio geográfico natural, entre otros, que en conjunto dividen a la ciudad y el territorio en numerosas áreas diferenciadas y caracterizadas por su individualidad física -diferencias de densidad, tamaño de lotes, accesos, posición geográfica- y por su estructura poblacional y socioeconómica. Por tanto, partiendo de este principio, la conformación de los polígonos de intervención territorial resulta en la propuesta del PUGS limitados, esto en virtud que se han definido grandes áreas que aglutinan territorios que distan de ser entendidos como áreas homogéneas o con relativa homogeneidad.

Es posible generar análisis más específicos que permitan identificar un mayor número de polígonos, sobre todo en la escala urbana.

## Asignación de los Tratamientos Urbanísticos

Al margen de un análisis mínimamente crítico del contenido del Artículo 4 "Glosario", de la LOOTUGS, el Plan asigna los llamados "*tratamientos urbanísticos*" a los "*polígonos de intervención territorial*" de los suelos urbano y rural. Determinantes que ameritan los siguientes comentarios:

- 1.- La asignación en referencia apenas es motivo de una sustentación en extremo general, por lo que se desconocen las justificaciones técnicas que debieron ser explicitadas. Así ocurre por lo menos con los tratamientos de "*renovación*", "*sostenimiento*", "*consolidación*", "*desarrollo*" y "*mejoramiento integral*" y que cubren a gran parte del área delimitada como urbana. En este sentido hubiese sido importante que tal asignación se formule con respaldo en resultados concretos del estudio de la situación actual o de diagnóstico, que garantice la pertinencia de su definición para cada unidad espacial o polígono.
- 2.- Así, se desconoce las justificaciones técnicas que llevaron a definir para varias unidades espaciales, tratamientos como el de "*renovación*" -por ejemplo-, y que según el Plan se emprenderá en el "*suelo urbano de la ciudad de Cuenca que presentan una importante subutilización del suelo, lo que ha derivado en una pérdida de su original relevancia y auténtico rol; y que por lo tanto el plan, de conformidad con el modelo territorial propuesto; plantea procesos de refuncionalización, reurbanización y/o reconstrucción del espacio*

*urbano; que permita aprovechar al máximo su potencial de redesarrollo”, por lo que caben preguntas como las siguientes:*

- *¿Cómo se determinó la “subutilización del suelo” de asentamientos que ya han alcanzado la consolidación con determinadas densidades poblacionales y características de la edificación?*
  - *¿Cuál fue la “original relevancia” y el “auténtico rol” de tales unidades espaciales, como las codificadas como O-5, O-6, O-25 y O-14 ubicados al oeste de la ciudad junto a la avenida de Las Américas?*
  - *¿Cuál es el concepto de “potencial de redesarrollo”?*
  - *¿Es pertinente hablar de un “suelo urbano de la ciudad de Cuenca”?*
- 3.- Para las zonas del Centro Histórico y de El Ejido se asignan tratamientos -a un total de doce unidades espaciales que se mencionan en el texto-, con un mayor nivel de sustentación, que explicitan un interés conservacionista de la estructura urbano arquitectónica heredada, pero también paralelamente un interés inusitado por la renovación en todas ellas, contenido en la expresión insistentemente repetida: *“propendiendo la renovación edilicia de aquellos inmuebles sin valor y de impacto negativo”*.
- En este sentido la directriz debería ser más concreta en el orden técnico, pues es posible pensar con respecto a estas unidades espaciales la asignación de la demolición como categoría o grado de intervención, para aquellas edificaciones que de manera clara rompen con las características de ocupación del suelo en cuanto a la ocupación y utilización del suelo y la altura de la edificación, a fin de que aporten a la homogeneidad de la estructura observando la normativa urbanística que se asigne.
- 4.- Particularmente debe explicitarse el alcance de la *“conservación y densificación”* de los polígonos de El Ejido codificados como AH-Ejido-2, AH-Ejido-3 y AH-Ejido-4; pues todo indica que se refiere a la densificación de la estructura urbano arquitectónica existente en esta singular zona de la ciudad y que no es compatible con el propósito que simultáneamente se pretende alcanzar, esto es: *“proteger y potenciar el valor histórico, cultural, urbanístico, paisajístico y ambiental, recuperando el concepto de ciudad jardín, riberas de ríos y patrimonio existente.”*
- 5.- No se sustenta el tratamiento asignado a la unidad espacial codificada como AH-Ejido-1, territorio adyacente a la avenida 12 de Abril, en el tramo comprendido entre los puentes de El Vado y El Vergel. Esta omisión debe ser superada, pues se trata de una unidad espacial de altos valores históricos, urbanísticos y ambientales, del primer ensanche de la ciudad hoy reconocida como centralidad histórica, y que pese a estos atributos ha sufrido inconsultas actuaciones de renovación que se multiplican en los asentamientos contiguos.



6.- En cuanto a los tratamientos asignados a los polígonos del suelo rural, estos no pasan de dar un cumplimiento formal a lo dispuesto por la LOOTUGS, pues finalmente se trata de los "Niveles de Uso del Medio Físico" que enseña la ordenación territorial, tal como consta en el Mapa 1 del documento que contiene el PDOT.

Como producto del trato poco sensible dado al territorio cantonal cuencano, las áreas que cubren los "*tratamientos de conservación y promoción productiva*", desconocen la presencia de un significativo sistema de asentamientos o poblamientos rurales, desde más o menos concentrados hasta muy dispersos, que desvirtúan la visión de territorios homogéneos que pretende dar el Plan y que amerita un enfoque muy distinto para su ordenación, conjuntamente con los procesos productivos primarios a los cuales está vinculada la población que habita en él.

7.- En cuanto al "*suelo rural de expansión urbana*", este es motivo del señalamiento de polígonos de intervención territorial y además del "*tratamiento*" denominado *desarrollo*", por lo que lejos de cumplir la condición o función de suelo de reserva urbana, a ser ocupado conforme se vaya evaluando en el tiempo la demanda de suelo para vivienda y otros usos, la prioridad de ocupación de los suelos que al momento se hallan en proceso de consolidación -aplicando los instrumentos de gestión del suelo como el de "*Declaración de desarrollo y construcción prioritaria*"-, las posibilidades técnicas y financieras de la extensión de las redes de servicios públicos, entre otros asuntos; el Plan en consideración da por hecho la ocupación en el transcurso de los próximos doce años de 3.268 ha. adicionales a las 10.272 antes consideradas, que dan un total de 13.540 ha.

Se ratifica esta visión, al no existir ninguna determinación relativa a los usos de suelo vinculados a actividades productivas primarias que deben mantener estos territorios, en tanto no sean demandados para su incorporación a la estructura urbana, peor la creación de incentivos con estos propósitos.

8.- Resulta entonces que de estas 13.540 ha. definidas por el plan, 7.171 quedan encerradas por el "límite urbano", mismo que al ser rebasado por las 1.459 ha. correspondientes a la "*nueva área urbana incorporada*" y más aún por las 3.268 ha. de "*suelo rural de expansión urbana*", deja de cumplir su principal función: controlar la expansión de la ciudad, volviéndose por tanto inútil. Así, una ciudad proyectada para el mediano plazo con una extensión de 13.540 ha. no contará con un límite que legal y técnicamente cumpla esa función, por lo que muy probablemente la dispersión se potenciará.

## Aprovechamiento Urbanístico

### Uso de suelo:

Los usos de suelo en tanto “materialización de la economía y de las condiciones sociales” (Kunz, 2003, p. 15) y “manifestación visible en el territorio de determinadas actividades y/o formas de ocupación” (Bozzano et al., 2008, p. 209), constituyen un aspecto clave en la ordenación, en la medida en que, por una parte, reflejan un proceso histórico de la estructuración de la ciudad/territorio por lo que implícita y explícitamente representan, contienen o significan. De la estructura de usos de suelo es posible interpretar fijos y flujos, forma y función, pautas de ocupación y pautas de apropiación de las personas en cada lugar, de ahí que, su regulación, va más allá de una abstracta asignación de “actividades” o una irrealista expectativa de que a partir de su asignación se estructura una nueva ciudad, pues tras su emplazamiento, se conjugan lógicas que encierran la verdadera complejidad de la ciudad y el territorio que abarcan sobre todos dinámicas sociales y económicas que motivan a inversiones de capital en el suelo.

De ahí que, resulta poco congruente con la realidad hablar de forma reiterativa de la mixtura de usos, cuando Cuenca presenta una estructura caracterizada por zonas con valores altos de densidad de usos y diversidad en cuanto a su tipología, reflejando fuerte concentración de usos de gran diversidad, pero además, también se presentan otros espacios en los que existen valores altos de densidad y bajos de diversidad, develando zonas especializadas en la ciudad, situación en la cual, de emerger estados negativos en la interrelación con los demás componentes del sistema urbano, ameritan determinadas restricciones. Por ello, la comprensión de dicha estructura y la claridad respecto a la postura que se tomará frente ella, para, de ser el caso, ratificar tendencias o detener aquellas que resulten negativas, es fundamental en un instrumento como el PUGS. Con este antecedente, respecto al apartado de “Usos de Suelo”, se plantean las siguientes inquietudes:

- 1.- No hay una articulación entre las definiciones de las actividades y la clasificación de los usos de suelo que se realiza, siendo estas las que dan lugar usos de suelo en tanto expresión espacial de diferentes procesos económicos, sociales, culturales y políticos históricos y actuales de la ciudad. Adicionalmente es preciso aclarar a qué se hace referencia cuando se menciona que la clasificación de usos se basa, entre otras fuentes, en las “actividades actuales” cuando lo propicio sería indicar que se basa en los usos de suelo actuales, información que de forma indiscutible debe ser la base para la elaboración de un instrumento cuyo objetivo es precisamente el uso de suelo. La ordenanza vigente de forma simplificada pero operativa agrupa los usos actualmente en vivienda, equipamiento, comercio, servicios, producción de bienes, etc., la cual indudablemente requiere ser actualizada en su nivel de detalle más específico, pero que sin embargo guarda coherencia conceptual y con la realidad.
- 2.- La clasificación debería responder a un enfoque funcional, es decir, estar de acuerdo con las actividades que en él se desarrollan y su nivel de especificidad. Por ello, para el caso en el que un predio presente más de un uso se podrá hablar de combinación de usos, y no el “uso mixto” como una tipología. Situación apremiante si se considera que en Cuenca dos tercios de los predios con usos diferentes a la vivienda presentan combinaciones.

En tanto que la categoría “protección” (protección ecológica, protección del patrimonio histórico y cultural y protección de riesgos) más que un uso hace referencia a una decisión que lleva implícito políticas y acciones respecto a una determinada zona que por sus características o valores requiere ser resguardada. Si una zona amerita ser protegida, ya en la subclasificación, prevista en la LOOTUGS en los artículos 18 y 19, puede quedar establecida como “suelo urbano de protección” o “suelo rural de protección” y posteriormente los usos que ahí se permitan deberán guardar coherencia con tal situación, pudiendo pertenecer a distintos grupos o tipos.

- 3.- En algunas subcategorías no hay mayor coherencia entre la denominación de las actividades y el detalle descrito, por ejemplo, “actividades de servicios administrativos” con “alquiler de videojuegos”. Indudablemente las diversas actividades dan lugar a usos de suelo, no obstante, y si bien se parte de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas – CIIU, su utilización para especificar usos requiere un proceso reflexivo de por medio que tenga en cuenta que el suelo urbano lleva tras de sí materialidades y prácticas que trascienden el tema económico. No toda actividad tiene una dimensión espacial traducible en un uso de suelo, por ejemplo “actividades por cuenta propia de deportistas y atletas”, por ello es indispensable una revisión de la tabla de usos de suelo.
- 4.- En la descripción de los usos de suelo, se mezclan las definiciones con la forma en que serán asignados, como sucede por ejemplo en el caso del “Uso Forestal”. Situación similar ocurre en la descripción de la subclasificación, en la que, en ciertos casos, como por ejemplo la Residencia rural, a más de señalar en qué consiste, se establece ya como será su asignación, lo que no ocurre con otros usos.
- 5.- Los términos “general” y “especializado” utilizados en la clasificación del uso comercio y servicios deben ser revisados, ya que se debe evitar incongruencias entre la denominación y el carácter de los usos a los cuales se los atribuye, en la medida en que el significado de dichos términos dista considerablemente del aspecto que aglutina los grupos que se indican en el documento.
- 5.- En la categoría “Protección del Patrimonio” se mencionan actividades que incluso fueron ya señaladas al tratar el comercio, como por ejemplo las panaderías, lo que demuestra lo mencionado anteriormente en el sentido de que para la categoría “protección”, los usos pueden ser de distinto tipo. En este mismo apartado, es pertinente ser más explícitos cuando se mencionan las “actividades tradicionales artesanales”, aclarando cómo se distinguen de las no artesanales. Nuevamente parecería ser que es pertinente hablar de zonas que ameritan una protección por sus valores patrimoniales y en las que se admiten determinados usos.
- 6.- Se realiza una clasificación de los equipamientos en zonal, distrital, sectorial y barrial, sin que las unidades espaciales estén claramente identificadas.
- 7.- Es preciso revisar los grupos de equipamientos, ya que existen incoherencias, por ejemplo, los centros de rehabilitación social están más asociados a seguridad que a bienestar social.

- 8.- En el diagnóstico se debe analizar a profundidad como están desarrollándose las actividades industriales en la ciudad, y no esperar a que exista una denuncia ciudadana para recién ahí iniciar un proceso de identificación del impacto que están generando. Asimismo, es necesario precisar objetivamente a qué se hace referencia con "impacto ambiental no significativo", pues al tratarse de un plan con un fuerte componente pragmático en la gestión cotidiana de la ciudad, no es operativo limitarse a enunciados abstractos, o en su defecto se basará únicamente en lo registrado en el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) del Ministerio del Ambiente y Agua.
- 9.- En usos como la Industria Tipo D, se indica "Estas industrias deben ubicarse en áreas específicas designadas por el Plan de Uso y Gestión del Suelo o bajo el proceso establecido para el efecto.", expresión que resulta redundante si está contenida efectivamente en el documento del PUGS.
- 10.- Entre lo "agrícola de baja y mediana producción" y lo "agrícola intensivo o de alta producción" queda un vacío respecto al uso en parcelas de más de una hectárea con actividades agrícolas para autoconsumo o comercialización a pequeña escala. Similar situación ocurre en lo pecuario en parcelas de más de 5.000m<sup>2</sup>.
- 11.- No resulta coherente hablar de "otros recursos naturales biológicos" si se los está considerando como parte del uso "Agrícola Intensivo" ya que su concepto va más allá de lo agrícola.
- 12.- No es claro por qué se menciona "uso secundario" al describir lo "forestal de protección", lo secundario alude a algo de menor importancia, por ello no podría confundirse con usos complementarios o compatibles.
- 13.- Precisar a qué se hace referencia con la expresión "Como uso secundario a fin se considera la utilización de sus semillas, frutos y cortezas, con el fin de generar algún tipo de beneficio económico a una comunidad", parece que se confunde lo que es un uso con una actividad descrita de forma bastante ambigua, ya que la utilización de semillas, frutos y cortezas se enmarca en un amplio espectro de posibilidades que pudieran estar asociadas a distintos usos de suelo.
- 14.- Al describir lo acuícola, no está claro cuál es el uso de suelo cuando se menciona actividades como la "pesca en agua dulce", en este caso convendría precisar cuál sería el uso permitido los cuerpos de agua como ríos, lagunas o reservorios.
- 15.- La asignación de usos generales, tal como se muestra en el respectivo mapa del cantón, es en extremo reduccionista con la ciudad, ya que a diferencia de lo que puede ocurrir en asentamientos poblaciones más pequeños como las mismas cabeceras parroquiales, podría pensarse en un uso para cada entidad, sin embargo, y reconociendo que la principal motivación que lleva a una sociedad a generar agrupaciones es la vivienda permanente, no podría asignarse esta como único uso para toda ella, el rol de la ciudad de Cuenca en el contexto del cantón y de la región misma va más allá de la obvia presencia de vivienda.

- 16.- La asignación de usos principales en áreas urbanas y de expansión, en el correspondiente mapa son denominados "usos específicos", utiliza ambiguamente el término "ámbito", que parecería ser una macro zonificación funcional, que, si bien guarda cierta coherencia con la estructura de usos actual de la ciudad, establece espacios sumamente extensos cuya homogeneidad interna se ve notablemente reducida (como por ejemplo el polígono E1), corriendo el riesgo de una masificación innecesaria e incongruente con la escala en la cual aún se dan las dinámicas en Cuenca. Pero al mismo tiempo, resulta en extremo reduccionista en la medida en que funcionalmente la ciudad no se expresa únicamente en lo "residencial", "industrial" y "servicios especializados", menos aún se puede asociar el "uso mixto" o "múltiple" a lo que implica una centralidad. Superando la innegable entropía que presenta la ciudad, es necesario reconocer la estructura de la ciudad a una escala compatible con su dinámica, lo que implica por una parte una revisión de los polígonos de intervención territorial, así como la asignación de los usos de forma particular a cada uno de ellos, sin perjuicio de coincidencias de usos principales en polígonos que se encuentran próximos.
- 17.- La estructura de usos de suelo en la ciudad de Cuenca refleja un comportamiento en el cual la concentración y diversidad está bastante descrita en la clasificación que se realiza del uso residencial, que, aunque signifique una delimitación arbitraria del fenómeno, entre las tres tipologías existen diferencias sustanciales que permiten singularizar las diferentes zonas de la ciudad. No obstante, al momento de asignar este uso en los polígonos, según las fichas individuales de las determinantes de aprovechamiento se asignan los dos tipos simultáneamente, situación que convendría justificar apropiadamente, si efectivamente a situación actual y el objetivo a alcanzar llevan a que se consideren dos tipos diferentes, lo óptimo sería dividir el polígono.
- 18.- En general al contextualizar la asignación de usos y definir los diferentes criterios y categorías, se emplea una diversidad de términos, en muchos casos con inconsistencias conceptuales, que se diluyen al momento de elaborar las respectivas tablas, demostrando así su poca operatividad.

Es por ejemplo el caso del apartado correspondiente a la compatibilidad de usos, que exige un análisis riguroso sobre cada uno de los grupos de usos, inclusive en su nivel más detallado, que permita argumentar su calificación como compatibles con otros. No obstante, el documento no es necesario mencionar dichos temas, menos aún cuando lejos de aportar a su comprensión, la vuelven confusa y desdican su rigurosidad, mas aún cuando la compatibilidad es traducida en términos operativos a la identificación de usos restringidos; mas no a usos compatibles como tal y dentro de los cuales, algunos deberán cumplir determinadas condiciones para su emplazamiento, es decir deben contemplar ciertas condiciones. Este aspecto es clave a considerar, ya que parecería ser que aquellos usos compatibles sin restricciones están siendo asimilados como complementarios, decisión conceptualmente errónea. Es el caso por ejemplo los grupos SERV-5 Actividades financieras y de seguros, SERV-8 Información, comunicación, diseño y marketing, que son compatibles con la vivienda, pero no necesariamente complementarios.

- 19.- Es preciso que se aclaren y argumenten ciertas asignaciones que parecerían no ser coherentes, como por ejemplo el caso del polígono CH-R2 comprendido entre la Pío Bravo, Gran Colombia, Borrero y Huayna Cápac, que contempla como usos restringidos que se admiten, los relacionados a “diversión público adulto”, es decir podrían implantarse si cumple “los requerimientos ambientales y las políticas generales definidas en el PDOT – PUGS” o como se expone en la respectiva tabla “estudios de detalle” y “planificación complementaria”.
- 20.- Preocupa de sobremanera el constatar que de forma reiterativa en la tabla de asignación de usos de suelo se menciona de forma generalizada que para todos los polígonos se requerirá una “planificación complementaria”, sin que se especifiquen sus alcances o a qué figura de la planificación correspondería, si ya a este nivel quedan establecidas las determinantes de uso y ocupación. Si bien la LOOTUGS en su artículo 31 prevé la figura de “planes urbanísticos complementarios” cuyo objetivo es “detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo”, es necesario reconocer que este nivel de detalle estará estrechamente relacionado al grado de consolidación, de otra forma se tratará de intervenciones puntuales propias del diseño urbano, más que de la planificación urbanística. Tal vez cabría su consideración en zonas que aún no están consolidadas y que requieren la definición de una estructura urbana más detallada, pero si fuese importante que se indique qué planificación complementaria va a realizarse en polígonos como por ejemplo del centro histórico, totalmente consolidados en términos espaciales y funcionalmente protagónicos, en lo que respecta a las actividades que albergan.
- 21.- Las condiciones de emplazamiento y funcionamiento de los usos urbanos convendría que tengan un apartado propio, puede ser en calidad de anexo, en el que se las detalle con precisión, ya que fuera del conjunto genérico y poco operativo de enunciados que se desarrollan a partir de la página 366, no se precisa cuáles van a ser efectivamente las condiciones para la implementación de ciertos usos, aludiendo en la mayoría de casos a abstracciones cualitativas, aunque esporádicamente ciertos aspectos son precisados como por ejemplo la sección de vías. Situación que aparentemente sería resuelta con otras ordenanzas, diseminando la regulación del uso y ocupación del suelo, con el riesgo que ello supone respecto a la necesaria integralidad que se debe preservar. Convendría que se unifique un esquema de contenidos a ser desarrollados en cada uso, considerando que no siempre existen condicionantes, por ello no deberían confundirse con aspectos como la intencionalidad de su ubicación “la actividad de servicios se permite en áreas de centralidad o ejes, en donde el PUGS o planes complementarios lo definan”, que son ya mencionados en otros apartados del documento.

Estas condicionantes pueden, por temas operativos, ser contenidas en tablas que especifiquen las características de funcionamiento, más aún si se toma en cuenta que lo que amerita ser aprobado para su obligatoria observancia son los requisitos que cumplir. Sin embargo, las tablas de valoración que se incorporan en el documento, tal como están

elaboradas, pueden constituir formularios de uso interno de la institución para efectuar una valoración, verificación o control.

### **Ocupación del suelo:**

- 1.- El establecimiento de densidades debe contemplar territorios o realidades con cierto grado de homogeneidad, cuyas características comunes son coherentes con la dicha densidad, de ahí que se sugiere revisar si es pertinente que se considere una "Baja densidad Tipo 1" con un intervalo considerablemente amplio (densidad bruta: 1 a 25 viv/ha. y densidad neta: 1 a 40 viv/ha.) para un conjunto tan disímil que incluye tanto áreas forestales como las cabeceras urbano parroquiales. Tal amplitud del intervalo no debe llevar a homogenizar realidades considerablemente diferentes.
- 2.- En general es apremiante revisar los intervalos de las densidades, que parecerían estar sobreestimadas en la medida en que al traducir a términos poblacionales, la densidad neta alta estaría en un rango de aproximadamente 800 a 1300 hab./ha. Hay que tener presente que según el diagnóstico del PDOT "De acuerdo a la proyección poblacional realizada por el INEC al año 2030, se estima que la densidad poblacional de la parroquia Cuenca subirá a 73,51 hab./ha."
- 3.- Se sugiere revisar la coherencia entre la altura propuesta para los polígonos en el Centro Histórico y lo dispuesto en la normativa específica vigente.
- 4.- Se sugiere revisar la denominación "Norma directa" cuando se menciona la altura máxima, el significado del calificativo "directa" tiene implicaciones no coherentes con lo que se pretende denominar. Adicionalmente, se deberá articular o unificar la terminología con lo indicado en el apartado 4.4.2.10.
- 5.- Convendría argumentar cuáles son las situaciones en las que la normativa que se está formulando en este plan amerita ser modificada para lograr un "mayor aprovechamiento", pero manteniendo el "modelo de ciudad". En este sentido, es importante no promover a través de incertidumbres en la normativa, una potencial especulación del suelo que únicamente conduce a la profundización de un modelo de segregación espacial.
- 6.- Al tratarse de un instrumento que debe ser elevado a Ordenanza, es preciso tener presente que los mapas deben ser concretos y sumamente claros, de ahí que es necesario guardar coherencia entre el mapa de las alturas máximas permitidas en cada uno de los polígonos y aquel que contempla aquellas a alcanzar con la concesión onerosa de derechos. Se entendería que en el primer caso, el mapa muestra directamente la altura máxima en cada unidad espacial, en tanto que en el segundo, por una parte quedan identificados los polígonos en los que es factible aplicar esta figura y adicionalmente la altura máxima a alcanzar, la cual indudablemente debe ser mayor a la anterior, lo que no

ocurre en los mapas del documento, incluso se destacan polígonos a través de recursos cromáticos, sin que dicha tonalidad corresponda a un valor en específico.

- 7.- El aprovechamiento del suelo urbano y la estructura espacial resultante, como se mencionó en párrafos anteriores, responde a lógicas estructurales ligadas al modelo socioeconómico actual, dando espacio a actividades que por su naturaleza constituyen atractores y difusores de otras, maximizando sus posibilidades de desarrollo y permanencia. De ahí que es poco práctico hablar de la presencia de usos en términos porcentuales respecto a la vivienda, más aun cuando no está claro si dichos porcentajes de "ocupación del PIT" son respecto a unidades o tipologías que en todo caso sigue siendo un escenario teórico incompatible con la realidad y poco propositivo con un proceso pragmático como es la ordenación.
- 8.- Es necesario reconsiderar la restricción de construcción de cerramientos frontales y laterales, debido a que ello va más allá de lo estético y abarca lo relacionado a la seguridad y privacidad, mas aún si se considera que los ejes urbanos en la ciudad son eminentemente comerciales y los retiros complementan muchas de sus funciones.
- 9.- Las disposiciones que se prevé para la ocupación del suelo deben ser lo suficientemente explícitas para evitar colocar expresiones como "Queda prohibida la tipología continua o pareada cuando en las condiciones normativas del PIT no se establezcan", ya que se entendería que, si no se contempla en un polígono una determinada característica, ésta queda prohibida.
- 10.- Se sugiere revisar la utilización de los términos "predio" y "lote" al describir las determinaciones urbanísticas especiales, ya que las diferencias conceptuales entre ambos no son consideradas en el resto del documento, tratándolos en muchos casos como sinónimos.

## **Determinantes Especiales, Vivienda y Hábitat**

- 1.- En el apartado de Determinantes Especiales, no está del todo claro si lo que se plantea es la "ubicación" o "reubicación" de los locales denominados "centros de tolerancia". Cuando se propone hacerlo en "el menor tiempo posible", a lo largo del plan no se establece con qué medidas se conseguiría reducir el tiempo que permita ser eficientes en tal proceso de reubicación
- 2.- Al parecer, la delimitación del polígono especial para la recuperación de un sector del barrio Cayambe es arbitraria. No respondería a las necesidades integrales del barrio sino a una lógica predial enfocada en los 5 locales que cuentan con permisos de funcionamiento. Entonces, ¿con qué criterio se plantea que dicha área no incorpore a los



- inmuebles donde funcionan estas actividades sin permiso, así como los locales de parqueadero que han ocasionado y seguirán ocasionando situaciones de conflictividad?
- 3.- Más allá de un asunto focalizado en el barrio Cayambe, el tratamiento de los Centros de tolerancia o prostíbulos en el cantón debe ampliarse a un problema de políticas públicas y regulación integral, a partir de un levantamiento completo de los sitios “regulares” e “irregulares” que funcionan a lo largo y ancho del territorio cantonal, sobre todo dentro del perímetro urbano. De este modo, se requerirá, más adelante, una ordenanza que regule la actividad y los locales de prostitución que vaya de la mano con un plan parcial de reubicación de todos los locales identificados. Hay que tener mucho cuidado con promover la explotación del cuerpo de la trabajadora sexual sin observar sus derechos humanos. Es fundamental examinar los mecanismos de protección de las trabajadoras sexuales frente a la explotación, extorsión y violencia desde los locales reimplantados.
  - 4.- Resulta contradictorio que mientras se plantea que “el uso agroforestal, como principal se asigna a los PIT Agroforestales en donde predominan las pendientes entre 30 a 50%”, como una medida necesaria para evitar la erosión del suelo en este tipo de sistema productivo, también se determine que entre las condiciones que deben cumplir las áreas consideradas como de potencial industrial en el Cantón Cuenca, una de ellas sea localizarse en pendientes entre el 0 – 50%. Así, las actividades consideradas industriales y de urbanización en general no deberían acceder a localizaciones con pendientes mayores al 30%, aplicando precisamente criterios de conservación y restauración agroforestal de lomas y laderas urbano-rurales.
  - 5.- El cálculo de las necesidades de área útil para nuevo suelo industrial es poco sustentada y no se aproxima a una demanda real, dejando una extensión arbitraria sobre esa demanda de suelo.
  - 6.- El cálculo de la demanda de vivienda está basado en una demanda ideológica de vivienda propia, cuando los hogares que habitan en condiciones de tenencia en arriendo no requieren realmente una solución habitacional. El déficit de 64000 viviendas es un parámetro ideológico que infla la demanda, sobre la base de comprender a la vivienda como un recurso o activo inmobiliario y no como un auténtico derecho humano. Esta apreciación del déficit de vivienda suele ser el origen de futuras burbujas inmobiliarias.
  - 7.- La ordenanza de producción social del hábitat no puede basarse en la necesidad inmediata de suelo barato y de propiedad privada para familias pobres asentadas en barrios periféricos. Esta tiene que ir más allá, hacia un modelo de vivienda digna con capacidad de cambiar la vida de sus usuarios, ampliándose a otros segmentos de vivienda y clases sociales.

## **Afectaciones**

- 1.- Las afectaciones han sido categorizadas en dos tipos de acuerdo con la LOOTUGS en su art. 44, estas son: Afectaciones por obra o interés público y Afectaciones por protección. En la primera se enmarcan todas las reservas de suelo anteriores y propuestas tanto en el PDOT y en el PUGS, sin embargo, no se describen detalladamente, sugiriendo únicamente una revisión por las unidades de actuación o en la ejecución de planes parciales.
- 2.- En cuanto a las reservas planteadas en este plan, existe una descripción muy general de las mismas y el mapa de su localización no presenta una calidad visual y escala apropiada. Además, se podría detallar las mismas por área urbana y área rural y especificar las connotaciones que este suelo va a presentar al contar con estas afectaciones.
- 3.- En la tabla 66. se muestran los tipos de reserva de suelo, la cantidad y la superficie, no obstante, este último dato no cuenta con unidad.
- 4.- Con respecto a las afectaciones por protección, se ha clasificado en dos grandes grupos, aquellas que tienen que ver con la protección natural y amenazas y las que se refieren a las garantías del funcionamiento de la infraestructura pública.

- Afectaciones por pendientes: se realiza una categorización por suelo urbano y rural. Para el área urbana se establecen rangos entre el 0 y 50 % y mayores al 50%. En la tabla 67 se especifican la superficie de pendientes edificables, es decir, que en estos rangos sería posible la edificación. Se debería reconsiderar los mismos pues como bien sabemos en pendientes mayores al 30% ya se tiene limitaciones para la dotación de infraestructura y servicios, a pesar que se dejan sentadas directrices de intervención.

Debería contrastarse la topografía con otras variables como deslizamientos, fallas geológicas, para que se zonifique adecuadamente que suelo puede ser susceptible a la urbanización.

- Amenaza por susceptibilidad por fenómenos de remoción de masas: Es necesario especificar el año de las fuentes cartográficas como de PRECUPA.

En la página 481 se menciona la existencia de un mapa en donde se puede observar la clasificación de los estudios según el nivel de detalle, sin embargo, no se encuentra en el documento. Es necesario incorporarlo para evidenciar efectivamente esta zonificación el tipo de actuaciones que se podrían realizar acorde a sus características.

- Amenaza por Inundación: Se explica que los predios afectados por amenaza a inundación formarán parte del sistema verde de la ciudad, sin embargo, se debería contar con la superficie y la identificación de estos, así como las acciones a seguir en caso de que se necesitara indemnizar a los propietarios o relocalizar asentamientos.

- Franjas o Márgenes de afectación por protección de ríos, quebradas, cuerpos de agua y otros elementos de dominio hídrico público: Se debería realizar un análisis en conjunto con el punto anterior.
  - Afectaciones por Interés Ecológico y Paisajístico: Si bien se presenta un mapa de estas áreas no existe una clasificación de estas ni un catastro.
- 5.- De acuerdo con las Afectaciones para garantizar el funcionamiento de la infraestructura pública, se tiene aquellas que tiene que ver con la red vial, la infraestructura y el aeropuerto. Sobre esta última, se dice que cada PIT deberá tener una propuesta de altura de edificaciones, sería importante que ya en este apartado se definan estas alturas para que sirvan de guía para las determinaciones generales de dichos polígonos.

## Planes Urbanísticos Complementarios

- 1.- ¿Cómo se garantiza que los Planes Maestros Sectoriales guarden correspondencia con el PUGS y no alteren su componente estructurante?, si se prioriza que estos directamente se articulen a "las disposiciones que se den desde los Ejecutivos que regentan la rectoría de la política pública sectorial". No será, que el PDOT-PUGS es el que debe articularse a las planificaciones sectoriales de los Ministerios que tienen incidencia territorial para no alterar las regulaciones de uso y ocupación de suelo y preservar la jerarquía de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Esto, porque el texto señala que son los planes sectoriales los encargados de "definir las vías, los equipamientos, el sistema verde; delimitación de los polígonos de planes parciales, entre otros aspectos".
- 2.- La propuesta establece un área mínima para un plan parcial, conformado "al menos por toda una manzana (10000) o polígonos no menores a 7.000 m<sup>2</sup>, entendido el polígono como la superficie de suelo delimitada por vías existentes o planificadas, senderos o elementos naturales como ríos, quebradas, etc", la consulta refiere a conocer ¿cuáles son los criterios para establecer estas superficies considerando que su aplicación incumbe también a las áreas de expansión urbana?
- 3.- El PDOT por ley incluye otro plan que es el PUGS el cual se aprueba en una sola ordenanza, obteniéndose un plan dentro de otro plan. Pero el PDOT-PUGS del cantón Cuenca incorpora otros planes denominados:
  - Planes Especiales Cantonales: Planes Especiales Rurales; Planes especiales para desarrollo de industria en suelo rural; Plan Especial de Usos Turísticos; Plan Especial para definir los asentamientos concentrados en el área rural del Cantón; Plan Especial Zona de Tolerancia; Plan Especial Recuperación del patrimonio ferroviario; y, Planes de Ordenación Urbana.

- Planes Especiales Rurales: Plan de manejo ambiental y Plan especial para el sector agropecuario.
  - Planes Maestros Sectoriales: Plan Maestro Fase III Etapa; Plan Maestro Electrificación; Plan Maestro para la Conservación de la Red Ecológica Integral Cantonal; Plan catastral de ríos, quebradas; Plan de los biocorredores; Plan áreas de interés ecológico y paisajístico; Plan o programa de reforestación y repotenciación de las áreas verdes de las medianeras y aceras de la ciudad; Normativa para servicios ambientales de las áreas de interés ecológico paisajístico; Plan Especial de los Biocorredores; Plan Maestro de Espacios Públicos.
  - Plan Maestro Especial del Centro Histórico: Patrimonio Cultural Material e Inmaterial; Plan Especial de Desarrollo Cultural; Plan Especial de Turismo Sostenible; Plan Maestro Vial, de Equipamientos y de Espacio Público; Planes Maestros Sectoriales para el área de expansión urbana; Planes Maestros Sectoriales para las cabeceras urbanas de las parroquias rurales y asentamientos rurales; y, Plan de Movilidad Sostenible Cantonal.
  - Planes parciales: Planes Parciales en las Centralidades Urbanas; Planes Parciales a Nivel Urbano; Planes Parciales de interés social para mejoramiento integral de barrios; Planes Parciales en polígonos industriales existentes; Planes Parciales en los polígonos industriales propuestos; Plan Parcial para Servicios Industriales propuestos; Planes Parciales en Suelo Rural de Expansión; Plan Parcial con Enfoque Arqueológico; Planes Parciales para las 21 cabeceras parroquiales.
- 4.- La propuesta de articulación y coherencia de las diferentes tipologías de planes resulta compleja y poco aplicable, dado que se tendría que elaborar, aprobar y ejecutar al menos 35 planes hasta el 2033. Además de ser necesario aclarar los alcances y contenidos mínimos. Por ejemplo, de los planes a continuación citados, que a priori tiene un mismo territorio de intervención:
- Grupo 1: Plan Especial para definir los asentamientos concentrados en el área rural del Cantón; Planes de Ordenación Urbana; Planes Maestros Sectoriales para el área de expansión urbana; Planes Maestros Sectoriales para las cabeceras urbanas de las parroquias rurales y asentamientos rurales; Planes Parciales en Suelo Rural de Expansión; y, Planes Parciales para las 21 cabeceras parroquiales.
  - Grupo 2: Plan Maestro de Espacios Públicos; Plan Maestro Vial, de Equipamientos y de Espacio Público; y, Plan de Movilidad Sostenible Cantonal.
- 5.- En base a lo expuesto, llama la atención que adicional a los planes citados en el grupo, los territorios de las parroquias rurales también tienen un PDOT, complejizándose aún más el proceso planificador con los diferentes instrumentos previstos en el PDOT-PUGS.

## Herramientas para la Gestión y Financiación de Suelos

### 1.- Suelo urbano de protección y suelo urbano consolidado.

- En el documento se cita varias veces que "Se promoverán instrumentos como la concesión onerosa de derechos para alcanzar un mayor índice edificatorio", aunque la concesión onerosa de derechos como cita el Artículo 72 de la LOOTUGS, se utiliza para "garantizar la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general", es decir es un instrumento de financiación del desarrollo urbano.
- Se plantea aplicar la declaración de desarrollo y construcción prioritaria en lotes vacantes con superficies superiores a 500 m<sup>2</sup> (ver tamaño de lotes cuenca). Al respecto se recomienda revisar el tamaño promedio o mínimo de los lotes vacantes en el suelo urbano consolidado.

### 2.- "Suelo urbano no consolidado"

- "La gestión del eje tranviario se detallará a través del desarrollo de un plan especial en el que se realizará un análisis de factibilidad para la ocupación de retiros frontales." Al respecto se considera que el Plan de Uso y Gestión de Suelo debe analizar la factibilidad de la ocupación o no de los retiros frontales en el eje tranviario desde una visión integral del territorio, así como desde sus consideraciones ambientales y de habitabilidad, y no únicamente desde un ámbito sectorial.
- En el apartado de vivienda se cita: "A fin de regular el mercado de suelo y facilitar su adquisición, se deberá promover la intervención privada en suelo urbanizado", por lo tanto, ¿en este territorio no se promoverá vivienda desde el sector público?
- No se identifican herramientas para la gestión y financiación del suelo para los denominados "nodos de desarrollo turístico" que debido a sus características particulares del resto de asentamientos y entre sí, requieren de especial atención principalmente en lo referente a los sistemas públicos de soporte, así como en la conectividad y accesibilidad para diferentes modos de transporte.

### 3.- Suelo rural de protección y suelo rural de producción

- En el párrafo "Mediante metodología de identificación de polígonos industriales o suelo industrial se podrán aprobar mediante planes especiales, el cambio de uso de suelo de rural a industrial bajo el instrumento de concesión onerosa de derechos cumpliendo su ejecución con cargo al promotor", sería importante mencionar a qué metodología se refiere.

#### 4.- Instrumentos para la gestión del suelo

- Se cita que, para la delimitación de las Unidades de Actuación Urbana "Se necesitará por lo menos del acuerdo del 51 % de la superficie del ámbito", se requiere precisar si se refiere a los propietarios del 51% de la superficie del ámbito. No obstante, cabe recalcar que la LOOTUGS cita en el Artículo 49 que "su delimitación responderá al interés general" y por lo tanto se debe considerar el contexto y necesidad para la ciudad, sobre todo para la dotación de equipamientos, espacios públicos, áreas verdes o vialidad cuyo impacto supere la Unidad de Actuación Urbana.
- Se recomienda mejorar la redacción, lo que permitirá evitar a futuro diversas interpretaciones y confusión en los procesos a realizarse por ejemplo en el siguiente párrafo.
- En el apartado "Declaración de desarrollo y construcción prioritaria" cita "Transcurrido el plazo concedido el municipio que será contado desde la notificación en debida forma al propietarios, se comprobará si se ha cumplido o no con el desarrollo del proyecto, para este efecto se deberá contemplar en ordenanza el porcentaje de avance de obra que será aceptado y que sea necesario para no causar la mora o incumplimiento en el caso de que la edificación no esté totalmente terminada."
- A más de los instrumentos descritos, se recomienda revisar y considerar otras herramientas para evitar la especulación del suelo. Para ello se puede considerar aquellos propuestos desde la academia en sus diferentes publicaciones.
- No en todos los instrumentos para la gestión del suelo se detalla el procedimiento a seguir, tales como: Unidad de Actuación Urbanística, Reajuste de terreno, Integración inmobiliaria, Cooperación entre partícipes, Fraccionamiento, participación o subdivisión, sería importante describir.

#### **OBSERVACIONES FORMALES**

- En general se sugiere revisar los errores dactilográficos y de coherencia gramatical. Por la importancia del documento para la ciudad, la redacción y el uso de terminología debe guardar la mayor rigurosidad.
- Utilizar un sistema apropiado para las referencias bibliográficas.
- En el texto es importante citar los gráficos respectivos, lo que permitirá una mejor comprensión del documento y a la vez agilizará la lectura.

- Con cierta frecuencia a lo largo del documento se emplea la expresión “determinados/as por el PUGS” “establecido/a por el PUGS”, etc., que resulta imprecisa y abstracta; por lo que, y para evitar la percepción de que se trata de otro instrumento, de preferencia se debe referenciar al apartado específico que contiene lo citado, no necesariamente detallando la página pero si la numeración del respectivo capítulo o subcapítulo.