

Dossier Central

Instrumentos de planeamiento y gestión del suelo: asentamientos espontáneos en la Amazonía Ecuatoriana

Urban Planning and Land Management Instruments: Spontaneous Settlements in the Ecuadorian Amazon


Instrumentos de planejamento urbano e gestão territorial: assentamentos espontâneos na Amazônia equatoriana

Instruments d'urbanisme et de gestion du territoire : peuplements spontanés en Amazonie équatorienne

Katia Paola Barros-Esquivel

FLACSO Ecuador, Ecuador


kapbarrosfl@flacso.edu.ec

 <https://orcid.org/0000-0002-1576-9360>

Wilman Aldeán Aguirre

Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Ecuador

wilman.aldean@sot.gob.ec

 <https://orcid.org/0009-0008-7837-3196>

Revista Bitácora Urbano Territorial vol.
34 núm. 3 29 42 2024

Universidad Nacional de Colombia
Colombia

Recepción: 07 Junio 2024
Aprobación: 30 Septiembre 2024

Resumen: Ante la crisis ecosistémica y social de la configuración territorial cada vez más fragmentada y desordenada de la Amazonía ecuatoriana, la planeación urbanística se establece como una solución que redefine el papel del Estado en la administración del suelo. Tomando como base los principales instrumentos de planificación de los gobiernos locales, se analiza la incorporación de las herramientas de gestión del suelo definidas en la legislación nacional ecuatoriana para el reconocimiento de los procesos de producción social del hábitat en este proceso de planificación. Los resultados incluyen un análisis sistémico del marco jurídico de la materia, aplicado a una línea de tiempo de su evolución; el estudio de la aplicación de las disposiciones legales en la planificación municipal, y la identificación de una política de regularización inefectiva en la realidad amazónica. La investigación concluye que la política pública de gestión de los asentamientos humanos de hecho, manejada de manera homogenizada en el territorio nacional, sumada a las limitadas capacidades de los gobiernos locales tanto en materia presupuestaria como de recursos humanos, continúa restringiendo el accionar de la producción social del hábitat.

Palabras clave: gestión del suelo, planificación, asentamiento humano, instrumento, Amazonía.

Abstract: Faced with the ecosystem and social crisis of the increasingly fragmented and disordered territorial configuration of the Ecuadorian Amazon, urban planning is established as a solution that redefines the role of the State in land administration. Based on the main planning instruments of municipal governments, the incorporation of land management tools defined in Ecuadorian national legislation is analysed for the recognition of the processes of social

production of habitat in this planning process. The results include a systemic analysis of the legal framework of the matter applied to a timeline of its evolution; the study of the application of legal provisions in municipal planning; and the identification of a regularization policy that is ineffective in the Amazon reality. The research concludes that the public policy for the management of human settlements, in fact managed in a homogenized manner in the national territory, added to the limited capacities of local governments, both budgetary and human resources, continue to restrict the actions of the social production of the habitat.

Keywords: land management, planning, human settlement, instrument, Amazon.

Resumo: Diante da crise ecossistêmica e social da configuração territorial cada vez mais fragmentada e desordenada da Amazônia equatoriana, o planejamento urbano se estabelece como uma solução que redefine o papel do Estado na administração fundiária. Com base nos principais instrumentos de planejamento dos governos municipais, analisa-se a incorporação de ferramentas de gestão territorial definidas na legislação nacional equatoriana para o reconhecimento dos processos de produção social de habitat neste processo de planejamento. Os resultados incluem uma análise sistêmica do enquadramento jurídico da matéria aplicada a um cronograma da sua evolução. Em segundo lugar, o estudo da aplicação das disposições legais no planejamento municipal; e terceiro, a identificação de uma política de regularização ineficaz na realidade amazônica. A pesquisa conclui que a política pública de gestão dos assentamentos humanos, de fato gerida de forma homogeneizada no território nacional, somada às limitadas capacidades dos governos locais, tanto orçamentárias quanto de recursos humanos, continuam restringindo as ações da produção social. do hábitat.

Palavras-chave: gestão da terra, planejamento, assentamento humano, instrumento, Amazônia.

Résumé: Face à la crise écosystémique et sociale de la configuration territoriale de plus en plus fragmentée et désordonnée de l'Amazonie équatorienne, l'urbanisme s'impose comme une solution qui redéfinit le rôle de l'État dans l'administration foncière. Sur la base des principaux instruments de planification des gouvernements municipaux, l'incorporation des outils de gestion foncière définis dans la législation nationale équatorienne est analysée pour la reconnaissance des processus de production sociale de l'habitat dans ce processus de planification. Les résultats comprennent une analyse systémique du cadre juridique de la matière appliquée à une chronologie de son évolution. Deuxièmement, l'étude de l'application des dispositions légales en matière d'aménagement cantonal; et troisièmement, l'identification d'une politique de régularisation inefficace dans la réalité amazonienne. La recherche conclut que les politiques publiques de gestion des établissements humains, en fait gérées de manière homogénéisée sur le territoire national, ajoutées aux capacités limitées des gouvernements locaux, tant budgétaires qu'humains, continuent de restreindre les actions de la production sociale de l'habitat.

Mots clés: gestion des terres, planification, établissement humain, instrument, Amazonie.

Introducción

La urbanización de la Amazonía ecuatoriana se ha caracterizado por ir consolidando una red urbana desordenada y fragmentada (Barros, 2022) que surge de procesos violentos, marcados por desposesiones, desplazamientos y exclusión social (Wilson & Bayón, 2017), resultado del direccionamiento de políticas públicas de “agentes considerados expertos y/o legítimos para decidir” (Camallonga, 2019, p. 96), generalmente agentes del Estado. Pero ¿qué pasa con la producción social del hábitat? y ¿quiénes no están legitimados para tomar estas decisiones, pese a ser los actores principales de configuración del territorio?

En América Latina, desde hace algunas décadas, la ocupación del suelo se da, principalmente, de dos maneras. La primera se inserta en la formalidad y en las lógicas capitalistas de acceso al suelo; la segunda, que surge al margen de la institucionalidad y la formalidad, se da a partir de parcelaciones de grandes propietarios o de la ocupación de suelo de propiedad pública, y la consecuente autogestión y construcción (López-Casado, 2020, p. 713).

En el Ecuador, a partir del año 2016, cuando se emite la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, se determina que la forma de gestionar los asentamientos humanos espontáneos o de hecho, y que no han considerado la planificación desde el ordenamiento territorial en el marco del derecho urbanístico, es o bien el control municipal que conlleva el desalojo y despojo, o bien la regularización integral física y legal (Barros, 2022, p. 109).

La planificación territorial se ha consolidado como la principal herramienta que guía la toma de decisiones sobre la gestión o administración del suelo que pretenden ser regularizados, y, en teoría, surge de un entender las realidades territoriales y la participación ciudadana (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016), pues se fundamenta en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. En este estudio se analizará la incorporación de instrumentos de gestión del suelo, que permiten la administración de los asentamientos humanos de hecho o asentamientos espontáneos (considerados en este estudio como sinónimos), todo lo cual implica el primer paso para el reconocimiento de los derechos de los habitantes de estos asentamientos en cuanto a la tenencia del suelo y la dotación de servicios básicos y equipamientos.

Dentro de este contexto, la planificación territorial juega un rol fundamental; con esta base, la presente investigación tiene como objetivo analizar la incorporación de los instrumentos de gestión del suelo definidos en la legislación nacional ecuatoriana para el reconocimiento de los procesos de producción social del hábitat en este proceso de planificación. Se responde a las preguntas secundarias ¿cuál es la evolución del marco jurídico que rige el reconocimiento de

los asentamientos espontáneos?, ¿cuál es el nivel de aplicación de las disposiciones legales y normativas de orden nacional en la planificación local? y ¿se puede decir que existe una política de regularización inefectiva en la Amazonía ecuatoriana?

Marco Conceptual y Propuesta Metodológica

La autogestión y construcción del hábitat es, para la población más vulnerable, casi la única forma de acceder al suelo y la ciudad (López-Casado, 2020, p. 714). Dichas iniciativas se conocen como Producción Social del Hábitat (PSH), concepto que fue acuñado por organizaciones militantes locales y civiles de orden internacional, y posteriormente llevado al debate y el contexto académico (Zapata, 2024, p. 33). Consecuentemente, con el fin de posicionar el debate que enmarca esta investigación hay que diferenciar los siguientes conceptos:

- Autoproducción de hábitat: “Remite a todas las formas de producción de hábitat o de alguno de sus componentes encaradas por sus propios usuarios (individuales, colectivos, y desde lógicas de producción diversas)”

- Producción social del hábitat: “Remite sólo a aquellos procesos de producción de hábitat o de sus componentes guiados por una estricta lógica de necesidad en donde las tomas de decisiones del proceso productivo y su planificación está en manos de sus productores/originadores”.

- Autogestión de hábitat: “Remite a un recorte de las prácticas de PSH, a prácticas estrictamente colectivas y organizadas, inscriptas en una lógica política de transformación social de reapropiación comunitaria de comunes urbanos, y de desburocratización del Estado para la reapropiación de sus recursos”. (Zapata, 2024, p. 33)

Con base en los conceptos expuestos, el presente estudio se enmarca en la producción social del hábitat que, de acuerdo con Chanampa & Lorda (2020, p. 145), obedecen a apropiaciones territoriales que buscan una alternativa por la poca o nula capacidad de acceso al mercado de tierras.

Dichos crecimientos tienen en común algunos puntos. Primero, que se producen sin considerar la planificación; segundo, que se originan fuera de la legalidad de la tenencia y de las formas de ocupación establecidas, por lo que incluso no existen decisiones administrativas que legitimen dicha ocupación; tercero, que el suelo pasa de ser utilizado como material de cambio mercantil a un bien de uso directo, lo que no significa directamente que no existan prácticas mercantiles en los asentamientos, sino que el objeto de la ocupación no es de carácter lucrativo o en busca de plusvalía (López-Casado, 2020, p. 714).

La gestión de estos asentamientos desde la administración pública, cuando ya han sido constituidos y pretenden ser reconocidos

legalmente, obedece a los principios, funciones, órganos y finalidades del derecho urbanístico, llamado también derecho urbano, que puede ser definido como

[...] un conjunto de normas jurídicas, preponderantemente de derecho público, que regulan las relaciones entre los individuos y entre estos y el Estado, en función del aprovechamiento del espacio social; esto es, de todo el territorio susceptible de ser aprovechado para el establecimiento o desarrollo de asentamientos humanos. (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978, p. 42)

La principal premisa del concepto de derecho urbanístico es la relación entre los particulares con el Estado; y su principal objetivo es alcanzar el equilibrio entre respetar los derechos ligados al suelo y la prevalencia del interés general (Blanco Restrepo, 2006, p. 51). El derecho urbanístico es una rama del Derecho Administrativo “no solo por la naturaleza de las autoridades encargadas de aplicarlo, sino por la naturaleza unilateral de las decisiones que lo afectan y por su propio contenido” (Herrera-Robles, 1005, p. 77); por lo que el derecho urbanístico comparte su naturaleza jurídica.

Adicionalmente, es pertinente entender la diferenciación entre derecho urbanístico, legislación urbanística y desarrollo territorial, pues muchas veces se tiende a confundir sus significados. Así,

[...] desarrollo territorial consiste en una función pública en cabeza de las diferentes entidades correspondientes, [...] la legislación urbanística como el conjunto de normas expedidas en materia de desarrollo territorial y [...] el derecho urbanístico es aquella parte del derecho administrativo que se encarga de estudiar tanto la legislación urbanística como todos los fenómenos jurídicos inherentes al desarrollo territorial (Arbouin Gómez, 2019, p. 7).

Arbouin Gómez aclara que, en tal virtud, el objeto de la legislación urbanística y del desarrollo territorial no es el mismo que el del derecho urbano, que es “establecer los principios especiales aplicables al desarrollo territorial y por lo tanto, a la expedición, aplicación e interpretación de la legislación urbanística, así como el estudio de esa normatividad y de los demás fenómenos jurídicos relativos al desarrollo territorial” (2019, p. 9).

Con esta aclaración, el estudio que aborda tanto los principios del derecho urbano, como la base de la legislación urbanística, se enfoca específicamente en la gestión del suelo, que se refiere tanto a la generación de políticas, como a la aplicación de los instrumentos que materializan la administración del suelo (Salazar Ferro, 2010, p. 1) y que, en suma, corresponden a toda actividad orientada a

[...] la adquisición (compra, dación de pago, instrumentos tributarios, expropiación, etc.) y/o refuncionalización (cambios de usos, englobamiento de parcelas, etc.) de terrenos y/o inmuebles vacantes por parte de organismos estatales, pudiendo implicar en el

proceso la utilización de múltiples instrumentos y herramientas (Brikman, Najman, Aramburu, & Di Virgilio, 2019, pp. 3-4).

Bajo estos preceptos, la gestión del suelo apunta a obtener suelo para fines públicos; financiar el desarrollo urbano a partir de impuestos, contribuciones, tasas derivadas de la urbanización o construcción, y a intervenir directa o indirectamente en el mercado de los suelos urbanos (Salazar Ferro, 2010, p. 2).

En el marco del derecho urbanístico y con base en la legislación ecuatoriana se analiza la gestión del suelo de asentamientos humanos de hecho o asentamientos originados con producción social del hábitat. Se toma como caso de estudio la Amazonía ecuatoriana, y el análisis de 37 de 41 gobiernos locales que conforman la región amazónica ecuatoriana, que corresponden a la totalidad de circunscripciones territoriales en los que sus gobiernos locales tienen sus Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) vigentes y legalmente expedidos, de la administración 2019-2023, que son la primera administración que debió formular dichos instrumentos de planificación (los PUGS), luego de que en el año 2016 se emitiera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).

Se plantea un estudio netamente cualitativo del caso de la Amazonía ecuatoriana, basado en el análisis de la legislación nacional y la consecuente aplicación de las disposiciones legales en la formulación de los instrumentos de planificación. La información se obtuvo de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, como entidad de vigilancia y control de los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial en el Ecuador, que forma parte de una cuarta función del Estado, la de Transparencia y Control Social (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

Para el análisis de la efectividad de las políticas de regularización, se hace uso de la metodología de Córdova (2018, p. 14), quien señala que la efectividad radica en las “estructuras institucionales resultantes de formas específicas de interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado [que] inciden en la coherente articulación de los objetivos planteados y la instrumentación implementada para conseguirlos”. De ahí que se analicen las políticas, en términos de sus objetivos y medios, y su efectividad a partir de su dinámica en combinación, conforme lo muestra la Tabla 1.

Tabla 1.

Metodología de análisis de la efectividad de las políticas

Fuente: Elaboración propia con base en Córdova (2018) y Howlett & Rayner (2007).

Tabla 1.*Metodología de análisis de la efectividad de las políticas*

Objetivos de las políticas	Combinación de instrumentos			
	Consistente		In consistente	
Coherente	Óptimo	Integración	Inefectivo	Desviación
Incoherente	Mal direccionado	Conversión	Fallido	Superposición

Elaboración propia con base en Córdova (2018) y Howlett & Rayner (2007).

En este contexto, el establecimiento de los medios para alcanzar los objetivos puede fallar por tres aspectos: superposición, cuando se plantean constantemente nuevos objetivos sin eliminar los anteriores, pues se genera incoherencia entre los objetivos e inconsistencia respecto a los instrumentos; desviación, cuando los objetivos de las políticas cambian y los instrumentos siguen siendo los mismos, de manera que se hacen incompatibles con los objetivos originales o no logran una efectividad por la combinación de los instrumentos, y conversión, cuando se pretende modificar la combinación de instrumentos para adaptarse a los nuevos objetivos en un área donde el cambio se encuentra bloqueado (Howlett y Rayner 2007, pp. 8-9).

Resultados

Evolución del Marco Jurídico

En el Ecuador, de acuerdo con Mena (2010, p. 17), las políticas de incidencia en los asentamientos humanos de hecho obedecen a tres periodos; sin embargo, con el análisis del marco jurídico actual, se considera pertinente añadir un cuarto periodo.

El primer periodo corresponde a inicios de la década de los años sesenta, cuando los asentamientos humanos de hecho eran considerados un problema transitorio que se solucionaría con el paso del tiempo sin la interferencia del Estado, razón por la cual este no dio mayor importancia al asunto, centrándose mayoritariamente en el tema de la vivienda de interés social.

En el segundo periodo, que ocurre a finales de los años sesenta, a raíz de la crisis del anterior modelo, el Estado toma conciencia de los impactos de la informalidad. En el caso específico de la Amazonía ecuatoriana, la informalidad se da con mayor intensidad que en el resto de regiones del Ecuador, debido al *boom* petrolero y la consecuente migración interna y externa (Mejía comunicación personal 2013, en Suárez 2014, 73). Las políticas públicas que se dan

en este periodo tuvieron la finalidad de erradicar los asentamientos considerados de origen informal.

El tercer periodo se caracteriza por políticas públicas fragmentadas y caóticas, que surgen del entendimiento de la informalidad, por parte del Estado, como una realidad latente y un problema social de las ciudades, que necesariamente debe ser atendido. Este periodo se consolida en el contexto de la globalización, en el momento en el que el mercado empieza a tener un papel predominante en las soluciones habitacionales y en el que se hace evidente la creciente intervención del sector privado (Mena, 2010, p. 19). En este periodo surgen los programas de legalización de la tenencia (McAuslan, 1994, p. 3) y, a la vez, se desencadenan diversas controversias sobre la eficacia de los programas y el cuestionamiento de que deban ser considerados bajo la perspectiva de una política social (Clichevsky, 2003, p. 9).

Finalmente, el cuarto periodo inicia en el 2008, con la expedición de la actual Constitución de la República, cuando el Ecuador pasa de ser un Estado social de derecho en donde la ley es el límite del accionar y el centro sobre el cual se toman las decisiones, a un Estado social de derechos y justicia, en donde el límite está materializado en la Constitución (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008) y el centro del actuar y de la toma de decisiones son los derechos. Es así como la justicia se convierte en una obligación, no de medios sino de resultados, de acuerdo con una pluralidad jurídica. En suma, la forma de actuar no se reduce a la ley sino al principio, la regla y el derecho, el hecho, la justicia y el resultado.

Uno de los derechos consagrados en la Constitución es el de acceso a una vivienda adecuada y digna, y a un hábitat seguro y saludable (Artículo 30), que se establece seguido del derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios. Estos derechos se enmarcan en la justicia social (Artículo 31). El primer derecho señalado se determina como una obligación no solo del gobierno central sino de los gobiernos seccionales.

A partir de esta reestructuración del Estado, se determina la organización del territorio político-administrativo en provincias, cantones y parroquias rurales, además de la posibilidad de conformación de regiones. Por cada circunscripción territorial se establece un gobierno local con un régimen de competencias. El estudio se enfoca principalmente en los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GADM), pues son quienes tienen la competencia exclusiva de regular y controlar el uso y ocupación del suelo urbano y rural (Constitución, Artículo 264).

En el año 2010, con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se establece como obligación de los GADM el “control de invasiones y asentamientos ilegales”, esto es, el proceso a ejecutar en caso de fraccionamientos no autorizados y la forma de expropiación especial para regularizar asentamientos humanos de interés social.

Consecuentemente, en 2016, se expiden la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016) y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) (Asamblea Nacional de Ecuador, 2016), donde se establece que un asentamiento humano de hecho se caracteriza por ser

una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos (LOOTUGS, Artículo 74).

El punto focal de este periodo de políticas radica en la definición del tratamiento de los AHH de dos principales formas. La primera, es la regularización integral física y legal, que se refiere al otorgamiento de títulos de propiedad y, a la vez, la dotación de sistemas públicos de soporte, equipamientos e infraestructura necesaria. La segunda, es el poder ejercer directamente el control de los asentamientos mediante desalojo y desplazamiento de las personas, así como la correspondiente prevención de dichos asentamientos con la creación de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Irregulares. Al respecto, no existe más que una definición para diferenciar los AHH de los asentamientos denominados irregulares. Dicha secretaria tiene “un formato para que cada institución pública entre las más destacadas: Gobernaciones y Municipios, ingresen información de alertas de posibles asentamientos que se consideran invasiones recientes o asentamientos no legalizados” (Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Irregulares, 2024) (ver Figura 1).

El nexo entre estas dos políticas (control o regularización de los AHH) es una disposición transitoria establecida en la LOOTUGS, que obliga a los GAD municipales a regularizar a todos los asentamientos constituidos de forma previa al 28 de diciembre de 2010 (disposición transitoria octava de la LOOTUGS); de ahí en adelante, la regularización se realiza en virtud de aquellos asentamientos que el GAD considere prioritarios y que tienen una realidad social o a su vez la posibilidad de controlarlos.

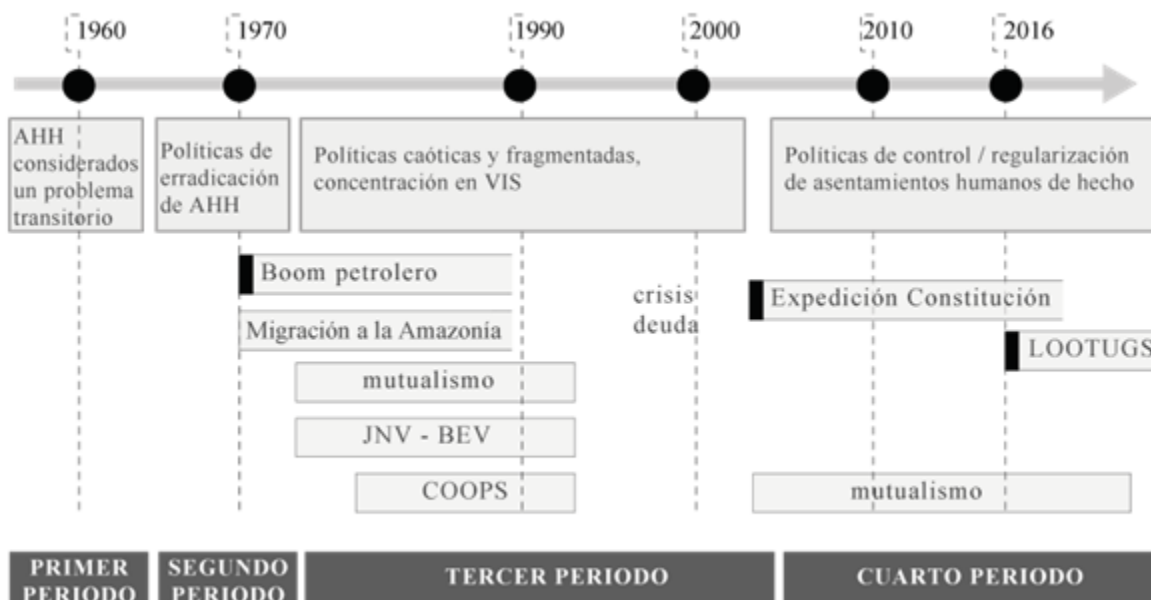


Figura 1.

Evolución del marco jurídico de tratamiento de los asentamientos espontáneos

Elaboración propia con base en el marco legal

La legislación de orden nacional determina para la regularización de asentamientos humanos de hecho, la posibilidad de incorporar un instrumento de gestión de suelo dentro de los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), que es la identificación de zonas objeto de declaratoria de regularización prioritaria. Es decir, en la planificación municipal, el GADM debe identificar los asentamientos humanos de hecho que se van a regularizar. El segundo paso es la declaratoria misma, que se realiza mediante ordenanza, y que implica el inicio del reconocimiento de los derechos de las personas. Esta declaratoria conforme a la ley debe realizarse en un lapso igual o menor a dos años desde la emisión del PUGS y, en el caso de que ello no suceda, el Gobierno central realizará dicha regularización.

Aplicación de las Disposiciones Legales en la Planificación Cantonal (Municipal)

De los 37 PUGS revisados, en trece (Pastaza, Mera, Taisha, Tiwintza, Nangaritzza, Yantzaza, Centinela del Cóndor, El Chaco, Quijos, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Cuyabeno y Francisco de Orellana), es decir el 35%, se realiza la identificación de zonas objeto de regularización prioritaria, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Esto quiere decir que, en principio, se reconoce que tienen una realidad territorial y la iniciativa de gestionar el suelo y regularizar dichos asentamientos, ver Tabla 2 y Figura 2.

Tabla 2.

Definición de zonas objeto de declaratoria de regularización prioritaria en los instrumentos de planificación de la Amazonía

Provincia	GADM	Define zonas que serán objeto de regularización prioritaria	Observación
	Cascales	NO	-
	Gonzalo Pizarro	SI	Se identifican 2 zonas que serán objeto de regularización prioritaria correspondiente a los AHH Las Palmas y Bella Esperanza
	Lago Agrio	NO	Se describe el proceso metodológico para la regularización de AHH; sin embargo, no se identifica la definición de zonas objeto de regularización prioritaria.
Sucumbíos	Putumayo	SI	Se identifican 3 zonas objeto de regularización: un polígono de la cabecera cantonal de Puerto el Carmen, un AHH en la parroquia Palma Roja (Barrio Jumbo Gómez) y un AHH en los Barrios Rurales.
	Shushufindi	NO	-
	Cuyabeno	SI	Se identifican 15 AHH que suman 129.70 hectáreas. De estos, 5 son considerados dentro del Plan Parcial para el proceso de regularización prioritaria: Centro Unión, Nueva Santa Ana, Rey de los Andes, Playas del Cuyabeno y las Mercedes.
Orellana	Francisco de Orellana	SI	Se identifican 21 AHH. Además, se menciona que se aprobó la Declaratoria de Regularización Prioritaria de los AHH con Resolución No. 2019-019-CGADMFO-ORD de fecha 09 de abril de 2019.
	La Joya de los Sachas	NO	-
	Loreto	NO	-
	Tena	NO	Se describe el proceso metodológico para la regularización de AHH; sin embargo, no se identifican zonas objeto de regularización prioritaria.
Napo	El Chaco	SI	Se identifica una única zona que será objeto de un proceso de regularización prioritaria, ubicada en el sector de San Bartolo el cual es considerado en la propuesta de un Plan Parcial.
	Archidona	NO	-
	Quijos	SI	Se describe un único AHH ubicado en el sector de Guagrayacu perteneciente a la Parroquia Baeza.

	Carlos Julio Arosemena Tola	NO	Se mencionan sectores que necesitan mecanismos de regularización de “asentamientos informales”; sin embargo, esta denominación no corresponde al ámbito de aplicación para la regularización de AHH de conformidad con lo establecido en la Resolución Nro.006-CTUGS-2020.
	Pastaza	SI	Se definen 2 zonas objeto de regularización prioritaria: El Mirador y La Isla.
	Mera	SI	Se identifican 5 zonas objeto de regularización prioritaria.
Pastaza	Santa Clara	NO	Se señala que existen 16 asentamientos humanos que se deben regularizar. No obstante, no se menciona cuales asentamientos serán objeto de la regularización, no se identificaron estas áreas a través de polígonos territoriales.
	Arajuno	NO	-
	Morona	NO	-
Morona Santiago	Gualaquiza	NO	No define zonas, pero sí conceptualiza el instrumento
	Limón Indanza	NO	No define zonas, pero sí conceptualiza el instrumento
	Palora	NO	-
	Huamboya	NO	-
	San Juan Bosco	NO	No define zonas, pero sí conceptualiza el instrumento
	Taisha	SI	Se identifica un AHH, el cual, ha permanecido en posesión de los ocupantes por más de 13 años.
Morona Santiago	Logroño	NO	Únicamente se menciona que existe un AHH en el sector de Yampas y plantean como propuesta un Plan Especial para su regularización. No se definen zonas objeto de regularización prioritaria; sin embargo, se menciona el instrumento de gestión del suelo y señalan el proceso metodológico para la gestión del suelo de asentamientos de hecho.
	Pablo Sexto	NO	-
	Tiwintza	SI	Se identifican 10 zonas que serán objeto de un proceso de regularización prioritaria, para las cuales, se ha establecido las superficies los que son representados únicamente por puntos con la localización.
	Zamora	NO	Se identifican 3 AHH; sin embargo, no define a ninguno como objeto de un proceso de regularización prioritaria.
	Chinchipec	NO	No define zonas, pero sí conceptualiza el instrumento
Zamora Chinchipec	Nangaritza	SI	Se menciona que se ha identificado una zona objeto de un proceso de regularización física y legal de forma prioritaria en el sector rural “El Bosque”.
	Yacuambi	NO	-
	Yantzaza	SI	Se identifican 4 AHH, de los cuales, se determina que 3 serán objeto de regularización prioritaria y 1 se realocice.
	El Pangui	NO	-

Centinela del Cóndor	SI	Se señala que existen 2 AHH, uno ubicado en la franja de protección del río Zamora y el segundo en los terrenos de la lotización “San José”, de los cuales, se plantea a esta última zona como objeto de un proceso de regularización prioritaria mediante un “plan complementario urbano”
Palanda	NO	No define zonas, pero sí conceptualiza el instrumento. Se menciona que se desarrollarán Planes parciales para la regularización de AHH en el sector de “Draucin Calva” y en la zona minera del sur del cantón, y conceptualiza el instrumento de declaratoria de regularización prioritaria.
Paquisha	NO	

Elaboración propia con base en SOT, 2024.

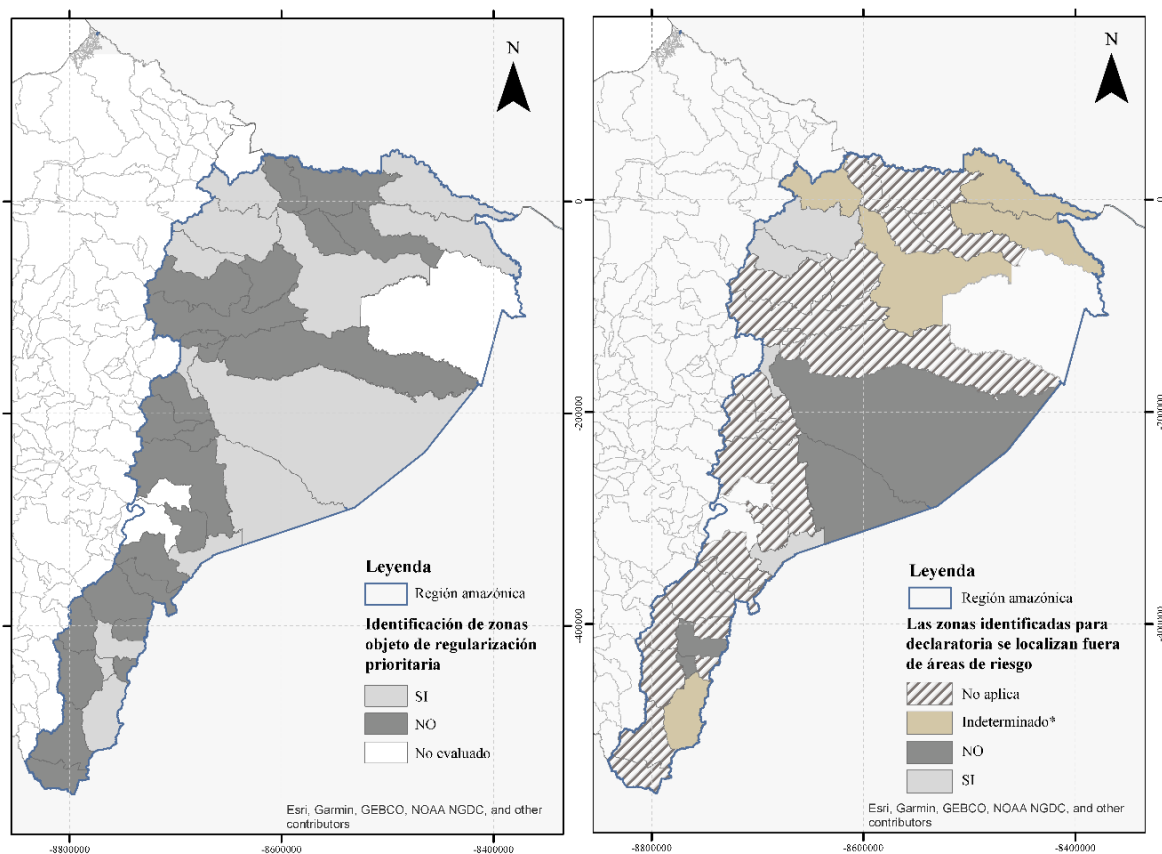


Figura 2.

Definición de zonas objeto de declaratoria de regularización prioritaria en los instrumentos de planificación de la Amazonía
SOT, 2024. Elaboración propia.

En cuatro de los trece PUGS que establecen zonas objeto de regularización prioritaria, los asentamientos humanos de hecho objeto de declaratoria se localizan fuera de zonas de riesgo; en otros cuatro casos, los AHH se ubican en zonas que pueden poner en peligro la vida e integridad física de las personas. Para los cinco PUGS

restantes, debido a que no hacen uso de información geográfica, no es posible realizar el análisis de localización respecto a las zonas de riesgo. Lo último da cuenta de una planificación en la que no todas sus decisiones están territorializadas o georreferenciadas, por lo que los intentos de decisiones se planifican en el aire.

Adicionalmente, se evidencia que en cuatro de los trece PUGS que definen zonas objeto de regularización prioritaria, los AHH objeto de declaratoria se localizan fuera de áreas protegidas; y en uno de los casos el asentamiento sí se intercepta con zonas protegidas. En los restantes ocho casos, debido a que no hacen uso de información geográfica, no fue posible realizar el análisis de localización respecto a las zonas protegidas (ver Tabla 3).

Tabla 3.

Localización de zonas objeto de regularización prioritaria con respecto a riesgos y áreas protegidas

Provincia	GADM	Las ZIDRP se localizan fuera de áreas de riesgo no mitigable	Las ZIDRP se localizan fuera de áreas protegidas	Clase de suelo	Subclase de suelo
Sucumbíos	Gonzalo Pizarro	Indeterminado	Indeterminado	Indeterminado	Indeterminado
	Putumayo	Indeterminado	Indeterminado	Urbano /Rural	Urbano No Consolidado
	Cuyabeno	Indeterminado	Indeterminado	Rural	Transición
Napo	El Chaco	SI	SI	Urbano	Urbano consolidado, urbano no consolidado y urbano de protección
	Quijos	SI	SI	Urbano	No Consolidado
Orellana	Francisco de Orellana	Indeterminado	NO	Urbano/Rural	Urbano Consolidado Urbano No Consolidado, Rural Manejo Especial Área de Uso y Manejo sostenible del Bosque Nativo Área de Producción Agropecuaria Sostenible Área de Restauración Área Prioritaria para la Conservación
Pastaza	Pastaza	NO	Indeterminado	Indeterminado	Indeterminado
	Mera	SI	SI	Urbano / Rural	Urbano, rural de expansión urbana, rural de protección

Morona Santiago	Taisha	NO	Indeterminado	Urbano	Protección asentamientos informales
	Tiwintza	SI	SI	Urbano / Rural	Urbano consolidado, urbano no consolidado, rural de producción, rural de expansión urbana
Zamora Chinchipe	Nangaritza	Indeterminado	Indeterminado	Rural	Indeterminado
	Yantzaza	NO	Indeterminado	Urbano / Rural	Urbano consolidado, Rural de expansión urbana
	Centinela del Cóndor	NO	N/A	Urbano	Urbano no consolidado, Urbano de protección

SOT, 2024.

Las zonas objeto de declaratoria de regularización prioritaria, como se observa en la Tabla 3, se localizan en suelo tanto urbano como rural y existen casos en los que, debido a que el GAD no hace uso de información geográfica ni detalla en su PUGS la ubicación de estos AHH según clases y subclases de suelo, no es posible determinar estos parámetros, por lo que se han identificado como ‘indeterminados’.

Se tiene como hallazgo adicional que las fechas de establecimiento de estas zonas objeto de declaratoria de regularización prioritaria fueron los años 2020, 2021 y 2022; de todas estas fechas de establecimiento ya han transcurrido más de dos años, por lo que la declaratoria de conformidad con la disposición legal contenida en el Artículo 76 de la LOOTUGS debería ya estar emitida y la regularización en proceso.

Consumación de una Política de Regularización Inefectiva

Mcconnell (2016) identifica las formas en las que las políticas pueden fallar: i) cuando no se alcanza los objetivos planteados; ii) cuando no se beneficia los intereses del grupo particular u objetivo; iii) cuando los beneficios son menores que los costos; iv) cuando se inobserva los estándares morales, éticos o legales; y v) cuando no se consigue obtener el apoyo suficiente de los actores e intereses que importan (Nair & Howlett, 2017).

En este contexto, conforme se evidenció en el apartado anterior; por una parte, no existe una apropiación y uso de los instrumentos de gestión del suelo de parte de los gobiernos municipales amazónicos, en la que únicamente 3 de cada 10 gobiernos locales planifican hacer uso de dichos instrumentos de gestión (declaratoria de regularización prioritaria), que es la única forma de poder aplicarlos, es decir, es un requisito planificar hacer uso de dichos instrumentos, para materializarlos. Por otra parte, el objetivo último es garantizar el acceso a un hábitat seguro y saludable, y de los pocos GAD que planifican hacer uso del instrumento de gestión del suelo, el 30% de los asentamientos se localizan en zonas de riesgo, lo que implica poner en peligro la vida e integridad física de las personas. A esto se suma que, en los AHH que se han regularizado, existen evidencias de que la 'regularización' culmina en la simple otorgación de títulos de propiedad, dejando de lado la necesidad de accesibilidad, sistemas públicos, infraestructura y equipamientos (Barros, 2022, p. 132).

En línea con lo expuesto, los objetivos generales de la regularización nacen de la Constitución y consisten en el garantizar el acceso a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna. En términos de objetivos específicos esto quiere decir la regularización de todos los asentamientos humanos constituidos antes de diciembre de 2010; la identificación de la planificación municipal en zonas objeto de una regularización prioritaria. Todo esto requiere el otorgamiento de títulos de propiedad y la construcción de los sistemas públicos de soporte.

No obstante, la disposición transitoria octava de la LOOTUGS, que determina una temporalidad para la regularización de AHH constituidos antes de diciembre de 2010, no se ha logrado consumir totalmente en el Ecuador hasta este momento (2024), y los instrumentos de gestión del suelo para el manejo de AHH no son utilizados por los gobiernos locales. La inefectividad obedece a que no se logran los objetivos y a que los actores interesados no se apropian de los instrumentos de gestión del suelo.

Por otra parte, el instrumento de gestión para la regularización, la declaratoria, es escasamente implementado en la región amazónica del Ecuador; no obstante, tampoco existe un control de los AHH, pues es una realidad existente en la región (Barros, 2022).

Lo expuesto constituye una inconsistencia en los medios o estrategias establecidos para alcanzar los objetivos de las políticas de regularización. De acuerdo con Mcconnell (2016) no se puede evaluar una falla en las políticas de forma dicotómica; pues las políticas pueden fracasar, incluso si existe éxito en algunos aspectos mínimos. En este caso, el no alcanzar los objetivos, que son el principal motor por el cual se establecen las políticas, es la causa primordial de la inefectividad, pues los objetivos son coherentes, en su articulación en la Constitución y la legislación nacional. No obstante, los medios planteados (la declaratoria de regularización prioritaria y el régimen

de control de AHH), al no apropiarse desde los gobiernos locales y no implementarse, no se acercan siquiera a los objetivos establecidos.

Conclusiones

A partir de los resultados obtenidos, se puede evidenciar el proceso general y la realidad de la Amazonía ecuatoriana en cuanto a la informalidad, sus políticas y la aplicación de instrumentos de gestión del suelo.

El vuelco que ha dado el marco jurídico del Ecuador ha sentado las bases para el manejo de asentamientos espontáneos con la inclusión de instrumentos de gestión del suelo o el control directo mediante el desalojo, quedando a discrecionalidad de los gobiernos locales el tratamiento que recibe cada uno de los asentamientos. El manejo de la informalidad tiene una base sólida en la legislación y normativa nacional. No obstante, en la región amazónica del Ecuador ha sido escasamente implementada por los gobiernos locales, quienes tienen dicha responsabilidad.

Se identifica una consolidación de políticas públicas con objetivos claros y concordantes a partir de la norma suprema, la legislación urbanística y la planificación; no obstante, esta no logra ser alcanzada a partir de la combinación de instrumentos, pues la aplicación es escasa por la poca apropiación de los instrumentos de gestión del suelo por parte de los gobiernos locales, lo que incide en una ineffectividad de las políticas públicas de manejo de los asentamientos humanos de hecho.

En este punto, la planificación del ordenamiento territorial juega un rol predominante, pues es la base sobre la que se toman las decisiones sobre el suelo. Consecuentemente, se ha convertido en una herramienta que omite, por voluntad, gestionar la informalidad, y se ha enfocado en establecer normativa urbanística que pretende mantener el suelo dentro de un proceso mercantil en líneas de posicionarlo como objeto de las reglas impuestas del mercado, y mantener las barreras de acceso a la producción social del hábitat. Gestionar los asentamientos humanos de hecho o espontáneos requiere de voluntad política y de esfuerzo para dirigir los recursos de los gobiernos locales y atender esta realidad.

Con ello, sigue siendo una deuda pendiente el manejo de la informalidad y el poder combatir el escaso acceso al suelo, a la ciudad y a la vivienda; más aún en contextos en los que existe gran riqueza como es la Amazonía ecuatoriana. No obstante, dicha riqueza, que se obtiene de la extracción de materias primas, se invierte en otros asuntos, dejando de lado la población más cercana.

Referencias

- Arbouin Gómez, F. (2019). Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición. *Vniversitas*, 68(138). <https://doi.org/10.11144/javeriana.vj138.rndu>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. Quito: Registro Oficial No 309.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. En *Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008*. file:///C:/Respaldo/TITULACION/REFERENCIAS/CONSTITUCION_REPUBLICA_ECUADOR_.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Quito: Asamblea Nacional. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Us-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial>.
- Barros, K. (2022). *Violencias territoriales y producción estatal de hábitat y vivienda en la red urbana amazónica centro-norte del Ecuador: Aproximación cualitativa/espacial a la reconfiguración de periferia urbana en Tena, Carlos Julio Arosemena Tola y Santa Clara (2010-2020)*. FLACSO Ecuador, Quito. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/19021>.
- Blanco-Restrepo, J. V. (2006). La responsabilidad patrimonial de la administración pública por las limitaciones a la propiedad y la regulación de las 'cesiones gratuitas' como forma de evadir dicha responsabilidad. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 36(104), 47-66. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4098>.
- Brikman, D., Najman, M., Aramburu, F., & Di Virgilio, M. M. (2019). El eslabón perdido: la gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, (40), 1-20. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.50567>
- Camallonga, S. (2019). Jóvenes, espacio urbano y Derecho a la Ciudad: Aportaciones a la educación social. *Foro de Educación*, 17(26), 95-114. <https://doi.org/10.14516/fde.609>
- Chanampa, M. E., & Lorda, Ma. A. (2019). Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 141-150. <https://doi.org/10.36390/telos221>

- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/5780>.
- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas*. Editorial Universidad del Rosario / Flacso. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57986.pdf>
- Herrera-Robles, A. (2005). Conflictos urbanísticos en Barranquilla., *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, 77. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2534>.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements. *Policy and Society*, 26(4), 1–18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2)
- López-Casado, D. (2020). La informalidad como nexo: Producción social del hábitat en ciudades Latinoamericanas frente a parcelaciones ilegales en España. *Acme*, 19(3), 707–725. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/104302/Art3.pdf?sequence=1>.
- McConnell, A. (2016). A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure. *Journal of European Policy*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127278>
- McAusian, p. (1994). Land Tenure and Regulation. *Manejo del Suelo Urbano, Programa de Gestión Urbana. Serie Gestión Urbana*. (1) GTZ, Lincoln Institute of Land Policy. Quito.
- Mena, A. (2010). *Regularización de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas*. FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2383>.
- México. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (1978). *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*.
- Nair, S., & Howlett, M. (2017). Policy myopia as a source of policy failure: Adaptation and policy learning under deep uncertainty. *Policy and politics*, 45(1), 103–118. <https://doi.org/0.1332/030557316X14788776017743>
- Salazar Ferro, J. (2010). Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo. En P. Torres Arzayús & M. C. García Botero (Eds.), *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo en Colombia* (pp. 1–38). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0012437>.
- Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Irregulares. (2024). *Identificación de Asentamientos Humanos Irregulares*. <https://www.asentamientosirregulares.gob.ec/identificacion-de-asentamientos-humanos-irregulares/>.

Suárez, M. (2014). Movimientos sociales y buen vivir: Ecuatorianos en la lucha por la vivienda en la plataforma de afectados por la hipoteca (PAH). *Revista de antropología experimental*, (14), 71–89. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5501526>.

Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (2024). *Informe de Análisis de resultados APV-006-2024*. Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Wilson, J., & Bayón, M. (2017). *La selva elefantes de los blancos. Megaproyectos y extractivismos*. Abya-Yala / Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/download/3098/2132>.

Zapata, M. C. (2024). Territorios en disputa: ¿la autogestión de hábitat como estrategia de reapropiación de comunes urbanos? *Revista de Estudios Andaluces*, (47), 28–52. <https://dx.doi.org/10.12795/rea.2024.i47.02>.

Información adicional

redalyc-journal-id: 748



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74878342006>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Katia Paola Barros-Esquivel, Wilman Aldeán Aguirre
**Instrumentos de planeamiento y gestión del suelo:
asentamientos espontáneos en la Amazonía Ecuatoriana**
**Urban Planning and Land Management Instruments:
Spontaneous Settlements in the Ecuadorian Amazon**
**Instrumentos de planejamento urbano e gestão
territorial: assentamentos espontâneos na Amazônia
equatoriana**
**Instruments d'urbanisme et de gestion du territoire :
peuplements spontanés en Amazonie équatorienne**

Revista Bitácora Urbano Territorial
vol. 34, núm. 3, p. 29 - 42, 2024
Universidad Nacional de Colombia, Colombia
bitacora_farbog@unal.edu.co

ISSN: 0124-7913
ISSN-E: 2027-145X

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n3.114924>