

# Gestión Territorial en Ecuador

Aportes de la RIGTIG  
al conocimiento en acción



Fabián Reyes-Bueno  
José María Tubío-Sánchez  
(Editores)



# **Gestión Territorial en Ecuador**

Aportes de laRIGTIG  
al conocimiento en acción

## Editores

**Fabián Reyes-Bueno**

Planificación del suelo y sistemas sociales  
(PLANoSS)  
Universidad Técnica Particular de Loja  
Loja Ecuador

**José María Tubío-Sánchez**

Laboratorio del Territorio (LaboraTe)  
Universidad de Santiago  
de Compostela Lugo España

---

Gestión Territorial en Ecuador.

Aportes de la RIGTIG al conocimiento en acción

ISBN: 978-9978-77-569-1

Imagen de cubierta: Paisaje rural ubicado en Zapotillo,  
sur occidente del Ecuador (elaborada por Verónica Muñoz)

---



Centro de Publicaciones PUCE

[www.edipuce.edu.ec](http://www.edipuce.edu.ec)

Quito, Av. 12 de Octubre y Robles

Apartado n.º 17-01-2184

Telf.: (5932) 2991 700

e-mail: [publicaciones@puce.edu.ec](mailto:publicaciones@puce.edu.ec)

**Dr. Fernando Ponce, S. J.**

Rector

**Dr. Fernando Barredo, S. J.**

Vicerrector

**Mtr. Paulina Barahona**

Directora General Académica

**Dra. Andrea Muñoz**

**Dr. César Eduardo Carrión**

**Mtr. Santiago Vizcaino Armijos**

Comité Ejecutivo de Publicaciones

**Mtr. Santiago Vizcaino Armijos**

Director del Centro de Publicaciones

Quito, Ecuador. 2021

Corrección: Centro de Publicaciones

---

Se concede permiso para copiar, distribuir o modificar esta obra bajo los términos expresados en la licencia Creative Commons Atribución, la cual puede encontrarse en [www.creativecommons.org](http://www.creativecommons.org). La licencia se aplica a todo el texto, así como las imágenes creadas por los autores, que serán aquellas para las que no se especifique de modo explícito una distinta procedencia. Los nombres de productos, corporaciones, o instituciones que aparecen en el texto pueden constituir marcas registradas y se emplean sin otro afán que el meramente identificativo.

Los gastos de publicación de este libro han sido financiados por la Universidad Técnica Particular de Loja.

Fabián Reyes-Bueno • José María Tubío-Sánchez  
Editores

# **Gestión Territorial en Ecuador**

Aportes de laRIGTIG al conocimiento en acción



# Índice general

<b>Prólogo</b> .....	i
<b>Colaboradores</b> .....	v

## **La experiencia de la RIGTIG en Ecuador.**

<b>Avances y perspectivas</b> .....	1
<i>José María Tubío-Sánchez y Fabián Reyes-Bueno</i>	
Bibliografía .....	8

## Capítulo 1.

### **Legitimidad y decisiones colectivas. Un análisis**

<b>de las consecuencias de la posición ética de los planificadores</b> .....	9
<i>José María Tubío-Sánchez</i>	
Resumen .....	9
1.1. Introducción. Las raíces utópicas de la planificación .....	10
1.2. Interés público .....	14
1.3. Valores intrínsecos e instrumentales y su relación con el conocimiento .....	18
1.4. ¿Cómo lograr legitimidad? Aprendizajes de Max Weber .....	24
1.5. Conclusiones .....	27
Bibliografía .....	29

## Capítulo 2.

<b>Informalidad Urbana. Concepto e Implicaciones</b> .....	33
<i>Verónica Muñoz-Sotomayor, José María Tubío-Sánchez y Fabián Reyes-Bueno</i>	
Resumen .....	33
2.1. Introducción: Antecedentes y relevancia del estudio de la informalidad urbana .....	34
2.2. ¿Cómo se define la informalidad urbana? .....	38
2.3. La informalidad urbana como manifestación de pobreza .....	39
2.4. Escasez de suelo servido .....	43

2.5. La informalidad urbana y las dinámicas del mercado de suelo.....	45
2.6. Discusión y Conclusiones .....	47
Bibliografía .....	50

### Capítulo 3.

#### **Cambios de uso del suelo y conflictos en la ocupación**

<b>de la parroquia Chongón, cantón Guayaquil. ....</b>	<b>55</b>
<i>Teresa Pérez de Murzi, Gaudy Orejuela y Juan Carlos Pindo-Macas</i>	
Resumen .....	55
3.1. Introducción .....	56
3.2. Metodología.....	59
3.3. Resultados .....	60
Expansión de Guayaquil sobre un territorio incierto.....	60
Límites urbanos que impulsan el crecimiento urbano de Guayaquil .....	66
Cambios en el uso del suelo. La actividad inmobiliaria adquiere presencia significativa .....	68
Escenario de conflictos de distintos orígenes .....	72
3.4. Discusión y conclusiones .....	77
Bibliografía .....	80

### Capítulo 4.

#### **Evolución de los precios de la tierra y efectos**

<b>en el acceso a este recurso. ....</b>	<b>83</b>
<i>Fabían Reyes-Bueno</i>	
Resumen .....	83
4.1. El valor de la tierra y la gestión territorial. ....	83
4.2. Valor y acceso al suelo en la ciudad de Loja.....	85
4.3. Algunos instrumentos aplicados en Ecuador para promover el mercado de tierras.....	88
4.4. Conclusiones .....	91
Bibliografía .....	92



## Capítulo 5.

### **Planificación del ordenamiento territorial**

#### **del suelo rural a partir del medio físico.....95**

*Omar Delgado Inga, Edgar Toledo López*

*y Carlos Tenesaca Pacheco*

#### Resumen .....95

#### 5.1. Introducción ..... 96

Características de la propuesta..... 97

Marco legal.....98

#### 5.2. Metodología general..... 99

Componentes de la propuesta.....100

Clase y subclase de suelo .....100

Polígonos de intervención territorial..... 101

Tratamientos.....108

#### 5.3. Aplicación de la propuesta. .... 111

Fuentes de información..... 111

Planeamiento del uso y manejo del suelo rural  
de la provincia del Azuay..... 112

Clasificación del suelo rural ..... 112

#### 5.4 Conclusiones ..... 117

#### Bibliografía .....120

#### **Semblanzas ..... 121**



# Prólogo

La gestión territorial es un área de conocimiento que necesita una mejor sistematización, teniendo en cuenta su extrema importancia tanto para el desarrollo de las ciudades como para el campo, y para la preservación de la cultura y del medio ambiente. Su importancia es todavía más apremiante en América Latina, donde muchos de los problemas sociales, económicos y ambientales ocurren precisamente por la falta de una buena gestión territorial. La disciplina en la región todavía carece de buena formación profesional y académica, con poquísimas universidades que ofrecen alguna formación en planificación y gestión del territorio con una visión interdisciplinaria y holística. Así, este libro viene a llenar una parte del vacío que tenemos en el continente. Los dos editores, los doctores Fabián Reyes-Bueno y José María Tubío-Sánchez, tienen amplia experiencia y capacitación en el ámbito de la gestión territorial y lideran la coordinación de una serie de capítulos que tocan varios aspectos que son fundamentales a la hora de enfrentar los desafíos presentes y futuros de las ciudades y medio rural que van a afectar la región.

Ecuador es un país interesante para la investigación sobre gestión territorial. El país tiene una diversidad tremenda de ecosistemas, de montañas a llanos costeros, de Galápagos a la Amazonia. Tienen grandes ciudades, como Quito y Guayaquil, y también una zona rural con un ordenamiento territorial con características culturales importantes que son una herencia de siglos de conocimiento sobre la tierra. La diversidad biológica en sus bosques y costas tienen valores incalculables. Entretanto, los rápidos

cambios económicos, sociales y políticos, añadidos al cambio climático, hacen que una buena gestión del territorio sea la llave entre la destrucción de valores económicos y culturales históricos inapreciables o dejar un futuro mucho mejor para las generaciones futuras.

El esfuerzo de investigación para generación del conocimiento sobre gestión territorial presentado en este libro solamente fue posible con la creación de la Red de Investigación en Gestión del Territorio y Tecnologías de la Información Geoespacial (RIGTIG) formada por el profesor Rafael Crecente. El liderazgo del profesor Crecente en las discusiones sobre planeamiento y gestión territorial en Europa y Ecuador fue cardinal para la formación de muchos de los especialistas, como los doctores Reyes-Bueno y Tubío-Sánchez, que ahora diseminan ese conocimiento para futuras generaciones de académicos, potenciando así un cambio en la formación de investigadores y profesionales que va a marcar una diferencia para la gestión territorial en el futuro.

Jose A. Puppim de Oliveira<sup>1</sup>

---

1 José A. Puppim de Oliveira es doctor en planificación (MIT, EEUU) y profesor de la Fundación Getulio Vargas, Brasil. Tuvo el honor de trabajar con el profesor Rafael Crecente y los dos editores en el Laboratorio do Território de la Universidade de Santiago de Compostela.

*"El conocer otras realidades  
[de gestión del territorio] sin duda enriquece  
y contribuye al desarrollo personal, investigador,  
y a la generación del conocimiento."*

*Rafael Crecente Maseda*



## Colaboradores

**Carlos Tenesaca Pacheco.** Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador, Universidad del Azuay (UDA).

**Edgar Toledo López.** Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador, Universidad del Azuay (UDA).

**Fabián Reyes-Bueno.** Departamento de Ciencias Biológicas y Agropecuarias, Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), Ecuador.

**Gaudy Orejuela.** Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG), Ecuador.

**José Antonio Puppim de Oliveria.** Fundación Getulio Vargas (FGV), Brasil.

**José María Tubío-Sánchez.** Laboratorio del Territorio. Universidad de Santiago de Compostela (USC), España.

**Juan Carlos Pindo-Macas.** Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.

**Omar Delgado Inga.** Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador, Universidad del Azuay (UDA).

**Teresa Pérez de Murzi.** Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG), Ecuador.

**Verónica Muñoz-Sotomayor.** Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Ecuador.





# La experiencia de la RIGTIG en Ecuador. Avances y perspectivas

José María Tubío-Sánchez<sup>1</sup> y Fabián Reyes-Bueno<sup>2</sup>

Actualmente existen una serie de cambios a nivel mundial que tienen que ver con el uso y acceso al recurso tierra que están siendo realmente difíciles de controlar en su ritmo e intensidad. El crecimiento exponencial del tamaño de algunas áreas urbanas (y el consiguiente declive de otras), el despoblamiento y abandono de los sectores rurales en algunas regiones y la intensificación extrema de la agricultura en otras, el aumento de asentamientos informales y los altos valores de la tierra urbana, o la extracción excesiva de recursos naturales son algunos de estos cambios que tienen causas muy variadas y complejas y que generan tensiones sociales y problemas medioambientales difíciles de resolver. Una de las disciplinas que en los últimos años ha tratado de analizar y generar políticas para gestionar estas dinámicas, de una forma todavía poco sistemática y desde diferentes disciplinas, es la gestión territorial.

El término gestión territorial es muy polisémico. Cuando se utiliza en la literatura se puede estar invocando disciplinas muy diferentes entre sí.

---

1 Laboratorio do Territorio. Universidade de Santiago de Compostela. Escola Politécnica Superior de Enxeñaría. Benigno Ledo s/n, 27002, Lugo, España. Email: josemaria.tubio@gmail.com

2 Departamento de Ciencias Biológicas y Agropecuarias. Universidad Técnica Particular de Loja. San Cayetano Alto s/n, PC: 110104 Loja, Ecuador. frreyes@utpl.edu.ec

La gestión territorial se puede referir al análisis y gestión de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos o de los usos agroforestales (Fernandes y Burcroff, 2006; Brouwer y van der Heide, 2012; Dixon-Gough y Mansberger, 2012). También se puede referir al análisis y gestión de los procesos de desertificación, erosión y cuestiones edafológicas (Kapur S., 2011), al análisis y gestión de la ecología y el paisaje (Zonneveld, 1995), o al análisis de cambios de usos y coberturas de la tierra (Aspinall y Hill, 2007). Todos estos se refieren a la gestión territorial y todos ellos –alguno más que otro– hablan de la gestión como la interfaz entre las actividades humanas y el medio (la tierra). Sin embargo, en estos trabajos no acaba de quedar claro con suficiente precisión lo que significa la palabra gestión.

Entre los autores que consideran la gestión territorial como una parte de la política pública, existe también una gran divergencia y zonas sombrías en las definiciones. Sevatdal (2002) se aproxima a la gestión territorial desde los sistemas de administración de tierras. Otros autores se aproximan a la gestión territorial desde la perspectiva de la política pública de forma muy genérica (Larsson, 2010). Existen muchos otros autores que hablan de política territorial, pero después se refieren a instrumentos que otros citan como instrumentos de política territorial (Pearce, 1980; Gerber et al., 2018). Otros autores tratan de definir la gestión territorial como poner la tierra en un uso determinado, sin establecer claramente la relación de ese uso con las decisiones colectivas que se hacen sobre la tierra, como si la decisión de usar la tierra de una forma u otra fuese una decisión privada (Mattsson y Mansberger, 2017).

En este libro definimos la gestión territorial como la disciplina que estudia fundamentalmente los efectos en el uso de la tierra de las relaciones de propiedad (lo que habitualmente está expresado en los Códigos Civiles en relación a la propiedad) y las reglas legales (todo tipo de instituciones formales que afectan al uso de la tierra). Esta definición permite incluir los instrumentos que no tienen como objetivo prioritario afectar a la propiedad de la tierra en todas sus dimensiones, siendo su efecto colateral o incluso desconocido para el que pone en marcha el instrumento. Esta definición holística de gestión territorial aumenta en apariencia la complejidad pero

al mismo tiempo permite conectar e integrar entre sí en una visión unitaria los instrumentos con la política territorial. Es precisamente el conjunto de instrumentos, que se articulan debajo del paraguas de la política territorial, los que determinan el comportamiento de los usuarios y propietarios de la tierra. Y es también la incoherencia de los instrumentos la que delata problemas más profundos de gobernanza territorial.

Como hemos dicho, los instrumentos de gestión afectan, o más bien definen, las relaciones de propiedad y a las reglas legales. Si consideramos que la propiedad de la tierra se puede entender desde sus tres dimensiones, 1) como forma física (con límites y determinadas características); 2) como un derecho (el derecho de propiedad, el derecho a usar la tierra u otros derechos y restricciones sobre la forma física de la propiedad) y 3) como un valor, nos será más fácil poder establecer una tipología de instrumentos de gestión.

Los pilares de la gestión territorial que definiremos a continuación tienen que ver con las tres grandes dimensiones de la propiedad, incorporando también la dimensión constitutiva de la propiedad en los sistemas legales. Dados los dos grandes arreglos institucionales sobre los que se conforman las comunidades políticas, las relaciones de propiedad y las reglas legales, la gestión territorial investiga, mejora y propone instrumentos en los siguientes cuatro pilares:

1. Sistemas de administración de tierras (registro de la propiedad, catastro, etc.).
2. Instrumentos fiscales o incentivos para lograr usos deseados de la tierra.
3. Instrumentos para la clasificación de usos.
4. Instrumentos para la reestructuración parcelaria.

Como podemos observar, todos los instrumentos tienen impacto en el valor de la tierra. Los efectos de los instrumentos sobre las dimensiones de la propiedad ha suscitado numerosas investigaciones en los últimos años, y es probable que sea un campo de investigación que se vaya a expandir en el futuro, dados los numerosos interrogantes y la poca claridad conceptual

y metodológica en las que se encuentran estos estudios. Existen todavía muchas dudas en cuanto a la cantidad del efecto, e incluso el sentido causal del efecto.

La dimensión del valor de la propiedad se conecta con la dimensión legal de la propiedad en la medida en que es la dimensión legal la que permite a un propietario asegurarse el flujo de valor futuro. De este modo podemos decir que la dimensión física y la dimensión legal de la propiedad existen porque entre ambas pueden asegurar un valor de la tierra. Por otra parte, el valor de la propiedad está conectado con la dimensión física de la propiedad a través de dos características fundamentales de la dimensión física: la calidad de la tierra en términos de los recursos disponibles y su localización. No es difícil observar que la dimensión del valor de la tierra se asemeja a un sumidero donde terminan los cambios en cualquiera de las otras dos dimensiones que se efectúen, por ejemplo, a través de los instrumentos de gestión territorial. Por ejemplo, si se lleva a cabo una reestructuración de la propiedad para favorecer ciertos usos, la oferta de tierra para estos usos aumenta, lo que puede afectar al valor de la propiedad. Si las herramientas de la gestión del territorio afectan a la dimensión del derecho, como por ejemplo la aprobación del derecho de edificación, esto también acarreará cambios en el valor. Es obvio decir que los instrumentos que afectan a la dimensión del valor (como las políticas fiscales de la tierra) también tienen incidencia en su uso. Finalmente, la definición de propiedad en cada uno de los sistemas legales (el derecho civil latino y germánico, o el derecho anglosajón), definen la propiedad en términos que pueden afectar a su valor en la medida en que los sistemas legales llevan asociados diferentes costes de transacción a la hora de definir la propiedad.

La complejidad de la gestión territorial y su necesario carácter multidisciplinar, llevó a que un conjunto de universidades ecuatorianas y españolas, en una iniciativa liderada por el profesor Rafael Crecente, se conformase como una red de investigación y colaboración. Así, en 2013 surgió la RIGTIG<sup>3</sup>, una red que agrupa a más de media docena de universidades

---

3 <http://gis.uazuay.edu.ec/rigtig/?q=es>

ecuatorianas de prestigio, junto con otras dos europeas. La RIGTIG está inscrita en el registro de las Redes Temáticas del Ecuador (REDU) desde 2013, siendo una de las más activas en cuanto a investigación y realización de actividades de difusión.

Los resultados de investigación que contiene este libro son consecuencia de los desafíos territoriales más importantes que identificaron los miembros de la RIGTIG en una conferencia celebrada en Quito en 2015. Las dinámicas territoriales más importantes que se identificaron en aquella conferencia fueron:

1. Descampesinización y pérdida de usos agrícolas. Este problema territorial se ha tratado de resolver desde varios ámbitos como los programas de titulación y las políticas, todavía de débil implantación, de ordenamiento territorial. Sin embargo, son todavía muchas las dudas respecto a los efectos de estas políticas.
2. Huella urbana e informalidad de la vivienda. Ecuador es uno de los países de América Latina con mayor informalidad urbana. Alrededor del 60 % de la población del país vive en barriadas, siendo alguna de sus dimensiones informal. Las políticas de titulación de la tierra, la fiscalidad de la misma y la ordenación de usos son los principales instrumentos de gestión que se están utilizando, pero aún existe incertidumbre de cómo hacer funcionar esas políticas en la reducción de la informalidad.

Como podemos observar, las dos dinámicas territoriales que más están afectando al territorio ecuatoriano según los miembros de la RIGTIG tienen una gran relación con la ineffectividad de las políticas. Pero aún no sabemos en qué medida pueden estar influyendo, y por qué las políticas tienen tantas dificultades para implantarse adecuadamente.

Para resolver estas preguntas de investigación, los miembros de la RIGTIG han venido trabajando de forma conjunto durante los últimos años en proyectos de investigación sobre los principales desafíos territoriales en Ecuador que se había planteado. Estos desafíos son comunes a muchos otros países en Latinoamérica y, por lo tanto, creemos relevante su

contenido para una audiencia latinoamericana más allá de las fronteras de Ecuador. A continuación señalamos brevemente la principal contribución de cada uno de los capítulos del libro.

En “Legitimidad y decisiones colectivas. Un análisis de las consecuencias de la posición ética de los planificadores” (capítulo 1), José María Tubío-Sánchez presta atención a una parte importante de la gestión territorial que estudia las relaciones entre la ética de los gestores y tomadores de decisiones y sus implicaciones en la generación de conocimiento y en los marcos legales. De este modo, define una serie de conceptos clave para los planificadores (decisión y acción colectiva, interés público, etc.), y trata de iluminarlos desde diferentes posiciones éticas para considerar las implicaciones de esas posiciones éticas en la toma de decisiones colectivas.

En “Informalidad Urbana. Concepto e Implicaciones” (Capítulo 2) Verónica Muñoz-Sotomayor et al. hacen un recorrido sobre las diferentes definiciones del concepto de informalidad urbana y analiza críticamente las causas más habituales que se exponen en la literatura, prestándole especial atención al valor de la tierra y a las regulaciones que favorecen la existencia de esos valores altos.

En “Cambios de uso del suelo y conflictos en la ocupación de la parroquia Chongón, cantón Guayaquil” (Capítulo 3), Teresa Pérez de Murzi et al. analizan, mediante el análisis temporal de variaciones en el uso de suelo se emplearon imágenes multiespectrales, el proceso de expansión urbana de Guayaquil entre 2002 y 2016, y destaca como resultado el crecimiento de las áreas construidas con respecto al 2002, aproximadamente un 61,62 %, en desmedro del área ocupada por el bosque. Los mayores conflictos se producen entre las urbanizaciones y las canteras, el avance progresivo de las áreas construidas hacia la zona de manglares, además del problema planteado en el régimen de propiedad comunal versus los intereses privados y públicos.

En “Evolución de los precios de la tierra y efectos en el acceso a este recurso” (Capítulo 4), Fabián Reyes-Bueno analiza la relación entre el valor del suelo y el acceso de la población a este recurso. Entre los principales resultados destaca el aumento que ha tenido el valor del suelo en Loja, la

falta de instrumentos que logren regular este aumento y la cada vez menos capacidad de acceso al suelo urbano desde los estratos económicos bajos de la ciudad.

En “Planificación del ordenamiento territorial del suelo rural a partir del medio físico” (Capítulo 5), Omar Delgado Inga et al., elaboran un modelo “planificación de ordenamiento territorial del suelo rural a partir del medio físico” con ayuda de los Sistemas de Información Geográfica. Con este modelo se pretende que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus diferentes espacios, cuenten con un instrumento técnico de planificación a corto, mediano y largo plazo, en busca de una adecuada ocupación y gestión de su territorio en beneficio de su población.

## Bibliografía

Aspinall, R. J. y Hill, M. J. (2007). *Land use change: science, policy and management*. CRC Press.

Brouwer, F. y van der Heide, C. M. (2012). *Multifunctional rural land management: economics and policies*. Routledge.

Dixon-Gough, M. R. W. y Mansberger, R. (2012). *Sustainable land management in the tropics: Explaining the miracle*. Ashgate Publishing, Ltd.

Fernandes, E. C. y Burcroff, R. (2006). *Sustainable land management: challenges, opportunities, and trade-offs*. World Bank.

Gerber, J.-D., Hartmann, T., y Hengstermann, A. (2018). *Instruments of land policy: Dealing with scarcity of land*. Routledge. Kapur S., Eswaran H., B. W. (2011). *Sustainable Land Management-Learning from the past for the future*.

Springer-Verlag.

Larsson, G. (2010). *Land management as public policy*. University Press of America.

Mattsson, H. y Mansberger, R. (2017). Land governance/management systems. In Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J., y Kalbro, T., editors, *Land Ownership and Land Use Development. The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*, pages 13–24. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

Pearce, B. (1980). Instruments for land policy: a classification.

*Urban Law and Policy*, 3(2):115–155.

Sevatdal, H. (2002). Land administration and land management: An institutional approach. In *FIG XXII international congress, Washington, DC, USA*.

Zonneveld, I. S. (1995). *Land ecology: an introduction to landscape ecology as a base for land evaluation, land management and conservation*. SPB Academic Publishing.



## Capítulo 1

# **Legitimidad y decisiones colectivas. Un análisis de las consecuencias de la posición ética de los planificadores**

José María Tubío-Sánchez<sup>1</sup>

### **Resumen.**

Uno de los clásicos problemas no sólo de la planificación, sino de la ciencia política y economía en general, es la definición de interés público y la legitimidad que tienen las autoridades competentes para llevar a cabo acciones y decisiones colectivas en función de dicho interés. Esto se ha abordado desde varios enfoques, desde comprender por qué cooperan o no los individuos que tienen un mismo interés (Olson), pasando por los condicionantes en la elección social (Arrow), o por investigar los mecanismos de los comportamientos prosociales (Ostrom). En este trabajo trataremos de dar una serie de definiciones de conceptos clave para los planificadores (decisión y acción colectiva, interés público y legitimidad), e iluminarlos

---

1 Laboratorio do Territorio. Universidade de Santiago de Compostela. Escola Politécnica Superior de Enxeñaría. Email: josemaria.tubio@gmail.com

desde diferentes posiciones éticas para considerar las implicaciones de esas posiciones éticas en la toma de decisiones colectivas. Nuestra tesis es que los planificadores tienen dificultades para ganar legitimidad en la toma de decisiones colectivas en el seno de las sociedades contemporáneas debido a su posición ética eminentemente deontológica.

**Palabras clave:** Planificación, ética deontológica y consecuencialista, interés público, decisión y acción colectiva.

## 1.1. Introducción. Las raíces utópicas de la planificación

Wildavsky (1973), uno de los pioneros en estudiar el problema de la implementación de políticas públicas, decía con acritud que, si los planificadores son supuestamente el doctor de sociedades enfermas, el paciente parece que nunca mejora. La idea del doctor que conoce la enfermedad del territorio ha sido siempre muy recurrente entre los planificadores. Ahora bien, ¿qué puede explicar la sensación de fracaso de los planificadores?

La raíz intelectual y cultural de la planificación moderna, que nace en el siglo XIX, está en el rechazo a las consecuencias de la revolución industrial y, en concreto, a las desigualdades e impactos sociales y ambientales que genera el capitalismo. El socialismo utópico, así denominado para diferenciarlo del llamado socialismo científico de Marx y Engels, ha sido desarrollado por una serie de pensadores como Howard, Owen, Geddes, etc., que son todavía básicos para entender la forma en que muchos planificadores piensan, sitúan objetivos y llevan a cabo acciones. Aunque nunca hayan oído hablar de ellos, se sorprenderían cuán próximos están los planificadores actuales de estos padres de la planificación. Muchas de las soluciones que se plantean hoy en día a los problemas territoriales no se alejan demasiado de las mismas que, por ejemplo, proponía Howard para la Inglaterra en 1902. Da la impresión de que las cosas no han cambiado mucho desde entonces.

El poder fascinador de las utopías sobre los planificadores no ha cesado a lo largo de todo el siglo XX. Corrientes de planificación como la denominada planificación comunicativa, basada en las aproximaciones de

Habermas sobre la «ética discursiva», o la justicia distributiva de John Rawls, son los ejemplos más actuales que han influido en la teoría y práctica de la planificación. Hasta el punto de que es difícil entender el tipo de discurso actual en planificación sobre la necesidad de participación o de los procesos “bottom-up” sin Habermas y Rawls. Al igual que las teorías del socialismo utópico, estos autores poseen una fuerte idealización y carácter normativo que los acercan a las utopías. Como veremos, Habermas y Rawls tratan en el fondo de elaborar valores intrínsecos, aunque de carácter más procedimental, con los que guiar las decisiones colectivas. Al igual que las ideas del socialismo utópico que han demostrado sus limitaciones, también la ética discursiva o la idea de justicia de Rawls se han visto envueltas en sus propias contradicciones y límites (Campbell y Marshall, 2006; Fainstein, 2009). La toma de decisiones colaborativas no arroja mejores decisiones, ni estas generan obediencia. El velo de la ignorancia de Rawls obligaría a los planificadores a rechazar su experiencia práctica de contacto con el mundo y los actores involucrados en la toma de decisiones. Estas limitaciones, que ya conocemos, no hacen que estas aproximaciones dejen de ser predominantes entre los planificadores actuales.

Los planificadores tienden a tratar de reforzar su legitimidad al definirse con frecuencia y de forma vaga como defensores del interés público o identificando sus valores con el bien común o los valores públicos. Hay muchas reflexiones en relación a lo que es el interés público en filosofía política que muestran que es un asunto más complejo de definir de lo que parece. En este trabajo trataremos de esbozar muy brevemente estas aproximaciones para que los planificadores entiendan mejor qué definición de interés público están utilizando en su toma de decisiones.

Como decíamos arriba, buena parte de las dificultades que tienen los planificadores para obtener legitimidad en las decisiones colectivas tiene que ver con la posición ética que asumen. En este trabajo explicaremos cómo esta posición ética tiene un fuerte carácter deontológico o normativo. En la ética deontológica una acción es considerada moralmente buena debido a las propias características de la acción misma, no porque el producto o consecuencias de la acción tengan que ser buenos necesariamente.

Esta ética se opone a otro tipo de éticas como la consecuencialista o teleológica, donde los valores son mejores si tienen mejores consecuencias. Como veremos, las éticas consecuencialistas son afines al empirismo y a los procesos de racionalización colectiva, mientras que las éticas deontológicas imponen una adhesión moral que no asume la discrepancia ni el carácter "agent relative" de los valores. Además, las éticas consecuencialistas permiten o son proclives a generar conocimiento y a acumularlo. La acumulación de conocimiento ha sido siempre una fuente de legitimidad social, en la medida que el conocimiento tiene un valor instrumental (Pritchard, 2018). Por otra parte, las éticas consecuencialistas tratan también de alejar fines y medios, a diferencia de las deontológicas, que tienen una mayor tendencia a sintetizarlos. Como veremos, el estado moderno o la democracia liberal son más afines a las éticas consecuencialistas que a las deontológicas. Esto podría explicar que la ética deontológica tuviese más dificultades para normar las decisiones en la toma de decisiones colectivas en las sociedades actuales, alejando a los planificadores de ganar legitimidad en su seno. El mayor empleo de técnicas para predecir las consecuencias de las decisiones de la administración permitiría, en apariencia, que las aproximación teleológica fuese ganando posiciones (Pops, 1994).

En este trabajo definimos decisión colectiva como la decisión sobre posibles acciones colectivas. La acción colectiva la definimos de acuerdo a Commons (1931) como una empresa (going concern) organizada, siendo el estado y sus poderes la articulación más compleja para la toma de decisiones colectivas. Es importante señalar que en un estado la división de poderes es un mecanismo para tomar decisiones colectivas de forma autónoma pero vigilada. Tanto el poder legislativo, judicial como ejecutivo toman, cada uno de ellos, decisiones colectivas. Estas decisiones colectivas se materializan en instituciones que dirigen la acción colectiva. Las instituciones, según Commons, controlan, liberan o expanden la acción individual de los miembros de una comunidad política. Por ejemplo, un parlamento (poder del estado) decide aprobar un límite de velocidad (una institución). El límite de velocidad restringe el comportamiento de los que conducen rápido y libera (hace menos peligrosas las carreteras) a los que

conducen de forma más prudente o a los viandantes. Un ciudadano puede impugnar el límite de velocidad en los tribunales. Los tribunales pueden determinar que se cambie, lo que significaría una nueva decisión colectiva. Nótese que las decisiones de los poderes del estado son siempre racionales hasta que son impugnadas y revisadas por otro poder con capacidad para hacerlo.

Las diferentes posiciones éticas de los planificadores ya han sido bien estudiadas en la literatura. Para una aproximación sobre los principios éticos sobre las principales corrientes de planificación, ver Campbell y Marshall (1999). Y también ha sido analizada la relación de los diferentes roles de los planificadores (técnico/activista) con sus posiciones éticas. Los planificadores con carácter más político tienen una concepción mucho más laxa de la ética que los más técnicos (Howe y Kaufman, 1979), aunque como veremos lo que sucede es que ambos tienen una misma ética deontológica, pero que presta atención a aspectos diferentes. En este trabajo asumimos la diferenciación clásica entre formas de ética deontológica y formas teleológicas o consecuencialistas. Como veremos, las éticas deontológicas pueden poner el énfasis en aspectos sustantivos y procedimentales. Ambas perspectivas siguen siendo ejemplos de lo que Max Weber denomina "ética de la convicción". La ética de la convicción está alejada de lo que Weber denominó "ética de la responsabilidad", que tiene un carácter más consecuencialista. Las éticas deontológicas y teleológicas pueden incitar comportamientos no fácilmente interpretables dentro de una de ellas. Howe y Kaufman (1979) muestran que la exageración de un problema es una práctica de transgresión de normas éticas que los planificadores se muestran más proclives a hacer. En este sentido, ¿exagerar un problema para atraer atención –vinculándolo con algunos procesos que el planificador considera en contra de sus valores intrínsecos– está causado por una ética teleológica o deontológica? Aparentemente podría inscribirse en una conducta producida por una ética teleológica. Sin embargo, es el carácter normativo de las convicciones del planificador el que lo hace sentirse legitimado para la exageración. Las consecuencias a largo plazo de la exageración permanecen ocultas para el planificador.

A continuación analizaremos el concepto de interés público. Proporcionaremos tres definiciones y veremos que la última de ellas, en mayor o menor medida, obedece a una ética deontológica, con poca capacidad para explicar la base sobre la que se realizan acuerdos colectivos. Rescataremos otras definiciones de interés público de Goodin y Flatham que permiten explicar esto mejor. En la siguiente sección definiremos los valores intrínsecos e instrumentales y estableceremos su relación con el conocimiento. En la sección cuarta definiremos lo que es legitimidad y apuntaremos algunos notas sobre la racionalidad legal de Max Weber que pueden ser relevantes para la comunidad de planificadores. Finalizaremos el trabajo con unas breves conclusiones.

## 1.2. Interés público

El interés público es un concepto que tiene sus orígenes más próximos en el derecho romano (*res publica*) o del inglés (*public affairs*), estando muy asociado al republicanismo, entendido en este como forma de organización social. Es un concepto muy relacionado con la virtud cívica y el bien común, que son centrales a la hora de pensar el buen gobierno. El énfasis del interés público es lo público, y se considera al estado como comunidad más o menos inclusiva que lo asegura, en contraste con las formas de gobierno basadas en el feudalismo o los derechos de un rey.

Aunque desde siempre han existido posiciones que cuestionaron la existencia del interés público (como las posiciones pluralistas), y aunque repetidamente se lo haya descrito como vago y poco consistente en su uso, no es menos cierto decir que los acuerdos sociales a los que se llegan no pueden ser entendidos sin este concepto. El interés público es relevante para los planificadores por dos motivos fundamentalmente. Por un lado se lo ha tratado de ver como la base de la legitimidad social que tienen los planificadores en las decisiones sobre el territorio. Por otro lado, es un principio fundacional de su profesión. Podemos decir que existen planificadores en la misma medida que existe algo que se pueda denominar interés público. El concepto de interés público se puede aproximar de varias maneras. Por

ejemplo, en relación al lugar desde donde emana, como el estado formal o una comunidad humana. En el primer caso, el interés público surgiría, por definición, de los poderes del estado. En el caso de una comunidad, sería el resultado de posiciones consensuadas a través de diversos mecanismos.

En cuanto a la constitución del interés público, se pueden considerar tres caminos. El primero es el utilitarista de Bentham. En esta aproximación el interés público es el resultado de la agregación de preferencias individuales. El utilitarismo no juzga de acuerdo con principios éticos sustantivos las preferencias individuales ni las decisiones colectivas resultado de la agregación de las mismas. Es una definición de interés público dominante hoy en día y que se puede resumir como «lo que votan los ciudadanos es el interés público». Pero es obvio que los miembros de una comunidad política pueden estar equivocados sobre las consecuencias de sus decisiones, o que pueden ser tan heterogéneos que se creen bloques en conflicto que impidan una decisión mayoritaria. Una segunda aproximación para constituir el interés público reduciendo los problemas de una concepción benthamiana de interés público es considerar este como definido a partir de valores compartidos que se traducen en derechos sustantivos. Esta aproximación podría resumirse como «los derechos constitucionalmente establecidos son el interés público máximo». Pero a menudo esta definición de interés público lo hace difícilmente practicable. Un tercer camino para definir el interés público es poniendo el énfasis en los aspectos procedimentales en las decisiones colectivas.

Esta aproximación se puede resumir como «que todo el mundo sea tratado igual manera, que tengan mecanismos para alcanzar consenso y de resolución de conflictos, que existan metodologías adecuadas de elección, etc.». No es difícil de ver que cada una de estas definiciones no permiten aprehender bien lo que la mayoría podría comprender como interés público.

Las tres aproximaciones a la formalización del interés público, en especial las dos últimas, se pueden considerar como una forma deontológica del interés público. Es obvio que una interpretación deontológica del interés público tiene tanto aspectos sustantivos como de procedimiento.

Por ejemplo, los procesos de planificación proporcionan derechos sustantivos, que son aquellos derechos habitualmente de carácter institucional que pueden ser deducidos de principios básicos (como dignidad humana, libertad, etc.). Pero al mismo tiempo, los derechos procedimentales siguen teniendo también un carácter deontológico. Por ejemplo, el individualismo libertario sustenta una visión deontológica del interés público que enfatiza el respecto procedimental. Los aspectos procedimentales también son constitucionalizados en diferentes formas bajo el amplio marco de imparcialidad o transparencia, o la participación pública o de terceras partes (Alexander, 2002).

Es relevante señalar que estas formas deontológicas de interés público pueden ser cuestionadas desde dos enfoques, uno fundacional y otro sustantivo. Desde el fundacional se critica que el interés público, como regla de decisión, oscurece las premisas ideológicas sobre las que se asienta. La crítica sustantiva no niega la validez intrínseca de la forma deontológica del interés público, sólo ataca los principios éticos o políticos de una interpretación del interés público. Ejemplos de estas críticas son los debates sobre el concepto de Nozick de individualismo libertario, el concepto de justicia asignativa en Rawls, y el criterio de Habermas de racionalidad comunicativa.

No debemos olvidarnos de que el interés público cambia, no sólo en el tiempo, sino caso a caso. Un ejemplo de la naturaleza cambiante del interés público es el concepto de «libertad política». Que el concepto de interés público sea cambiante y dependiente de la situación sugiere la importancia del aprendizaje y el empirismo, incluido el análisis político y la ciencia social aplicada. Para Dewey, interés público no puede ser conocido en ausencia de investigación social y discusión pública y debate de cuestiones como ¿a dónde nos lleva asumir este interés público? ¿Podemos lograrlo de esta manera? ¿Hay otras maneras de conseguirlo? El interés público es por lo tanto un ideal al que se le da forma por un público, motivado en asegurar su interés como público.

Es por esto que las tres aproximaciones a la formación del interés público no logran describir bien cómo llegamos a acuerdos como, por ejemplo,



tener un sistema público de sanidad o constituir parques naturales (dejamos al lector la reflexión de por qué esto es así). Para entender mejor lo que las sociedades identifican con interés público y su formación rescatamos las aproximaciones al interés público de Goodin y de Flathman. Del primero extraemos algunos de los aspectos procedimentales del interés público. El segundo nos permite entender con más precisión cómo se genera la carga sustantiva del interés público más allá del mecanismo de agregación benthamianos.

Goodin (1996) sugiere que algo puede ser considerado estar sujeto al interés público si: 1) si se trata de un interés que comparte la ciudadanía; 2) por virtud de su papel como miembro de una comunidad política; 3) el cual puede ser promovido por la acción pública conjunta y coordinada. La definición de Goodin es muy relevante sobre todo por el tercer aspecto. En lugar de enfatizar lo común, enfatiza lo que debe ser común, y, por lo tanto, lo que de una manera coordinada se debe perseguir en común. En cierta medida esta idea de interés público recoge las condiciones de Olson (1965), en la medida en que los miembros de una comunidad, aunque tenga intereses comunes, no los tienen por qué buscar activamente, debido a la existencia de los oportunistas (*free-riders*), por ejemplo. La existencia de un interés público busca reducir el número de *free-riders* y es precisamente esto lo que desde un punto de vista procedimental lo hace interés público.

En cuanto a la carga sustantiva del interés público, hacemos referencia a uno de los estudios más relevantes sobre la materia, el de Flatham (1966). Su definición de interés público no es agregativa en el sentido de Bentham, pero es mucho más que procedimental. Para Flatham el contenido descriptivo del interés público podría ser determinado en situaciones específicas como un discurso razonado creado para relatar los efectos anticipados de una política a los valores de una comunidad política, y de testar esa relación basándose en principios formales. Como veremos más adelante, esta concepción de interés público tiene afinad con la ética consecuencialista y con los procesos de racionalización colectiva del estado moderno y de las democracias liberales.

En el fondo, lo que plantea Flathman es separar el interés público en sus valores sustantivos intrínsecos e instrumentales y permitir así una ética consecuencialista. En el próximo apartado analizaremos con más detalle estos dos tipos de valores.

### 1.3. Valores intrínsecos e instrumentales y su relación con el conocimiento

Existen muchas formas de definir los valores, pero en este apartado nos centraremos en dos tipos de valores que se derivan de donde se pone el énfasis, si en las intenciones o los resultados. De acuerdo con esta forma de juzgar los valores podemos observar dos categorías: los valores intrínsecos y los valores instrumentales. En última instancia no es más que la diferenciación entre fines y medios. Los valores intrínsecos son aquellos que son un fin en sí mismos y, una vez logrados, representan el estado preferente o deseado. Por ejemplo, valores intrínsecos en planificación son ciudades compactas, tierra agrícola productiva o el medio ambiente conservado. En cambio los valores instrumentales no son valores en sí mismos, sino que lo son en relación con un valor intrínseco. Sin embargo, los medios están lejos de ser entidades abstractas a modo de herramientas, sino que tienen carga valorativa. Por ejemplo un plan de usos para lograr ciudades más compactas puede ser considerado tener un valor instrumental que satisface el valor intrínseco de ciudades compactas. Pero alguien puede sostener que ese mismo objetivo se puede lograr por sanciones a determinados usos, por ejemplo permitiendo construir más lejos del centro sólo si se está dispuesto a pagar mucho más. Tanto el plan de usos como las sanciones no están libres de valor, porque ambos se asientan en diferentes conceptos de libertad, del comportamiento del gobierno, etc. Como veremos, dada la ética deontológica dominante en los planificadores, a menudo los dilemas o conflictos en planificación tienen que ver con los valores subyacentes a los valores instrumentales.

Es importante señalar que los valores instrumentales son "agent relative", es decir, tienen valor en la medida en que surgen de un acuerdo

colectivo. Además, y esto añade confusión, los valores instrumentales pueden derivar en valores intrínsecos por procesos de institucionalización (se corre para adelgazar, y después por costumbre). Es decir, la existencia de un instrumento de gestión territorial puede considerarse como un valor en sí mismo, sin que para la mayoría esté claro cuáles son los valores instrumentales que comporta.

Valores intrínsecos como justicia, igualdad, autosuficiencia, etc., son autorreferenciales y son menos dependientes –aunque no totalmente independientes– del agente que los valores instrumentales. Los valores intrínsecos, antes que ensayados o razonados, pueden ser aprendidos de memoria y se obedecen a ellos ciegamente. No están sujetos a discusión o a un contexto que los hagan ser discutibles. Pero todo el mundo sabe que los seres humanos se desvían con mucha frecuencia de estos valores. ¿Por qué?

Fijémonos en que una de las aproximaciones más prominentes a la racionalización de la acción colectiva, desde Hobbes y Locke, es el contractualismo. La cuestión clave del contractualismo es: ¿por qué los individuos acuerdan un código ético que controla las acciones, pero del que al mismo tiempo puede llegar a disentir? Si los valores fuesen sólo absolutos, sin ningún rastro de ser "agent relative", esto no sería posible. Una de las respuestas a esta pregunta es lo que Bozeman (2007) denomina «contractualismo inductivo». En el contractualismo inductivo los individuos razonan lo que pueden conseguir cooperando en relación con lo que pueden conseguir de forma individual. Esta es la base de un código de valores, pero también de un sistema legal. El contractualismo inductivo es una de las explicaciones más convincentes de cómo las sociedades toman decisiones colectivas. Si nos fijamos bien, el contractualismo comparte un suelo común con el consecuencialismo.

Ahora veamos cómo los planificadores están bastante alejados de esta aproximación consecuencialista. La ética deontológica impide a los planificadores analizar y pensar sus propias premisas éticas, así como las consecuencias de las mismas. La falta de investigación sobre la implementación, donde a día de hoy es un ámbito de estudio completamente marginal en la planificación (Calbick et al., 2003), es una consecuencia de la posición

ética de los investigadores. La aversión de los planificadores a aproximaciones consecuencialistas no proviene tanto de la gran cantidad de asuntos interrelacionados que dificulta analizar las consecuencias de las decisiones con precisión, como sugieren algunos (Campbell y Marshall, 1999), sino más bien de la posición ética de la que se parte. Y esto ha impedido a los planificadores hacer algo indispensable que hace cualquier disciplina que quiera ganar legitimidad social, y es ser capaces de hacer promesas efectivas.

Veamos algunos ejemplos de esto. Para ello expondremos la diferencia de valores intrínsecos e instrumentales, y cómo la ética deontológica obliga a la fijación en el carácter intrínseco de los valores, impidiendo observar los aspectos instrumentales. Fijémonos, además, en que los valores intrínsecos, por su carácter absoluto, no son los que están en discusión en el fondo. Todo el mundo estaría de acuerdo con un valor intrínseco (fin en sí mismo) como “vivienda asequible”. Sin embargo, las discrepancias comenzarían en cómo conseguir vivienda asequible. Estas discrepancias no surgen tanto por una disputa por redefinir el valor intrínseco, sino precisamente por el papel de los valores instrumentales. En el fondo los dilemas de la gestión territorial no son dilemas en cuanto a valores intrínsecos, sino a valores instrumentales. Lo que se juzga en la toma de decisiones colectivas no es tanto la cantidad de valor intrínseco, sino el esfuerzo y las posibilidades de éxito de los valores instrumentales. Es decir, cuánto y cómo cooperar para lograr el valor intrínseco. Continuando con el ejemplo de los altos precios de la vivienda, es fácil ver que existen diferentes valores instrumentales, y que determinados organismos consideran algunos de ellos necesarios para lograr viviendas asequibles, mientras que otros los consideran perjudiciales. En el caso español, la CNMC (2015) argumenta que hay que liberalizar todo el suelo, razonando que la causa de los precios altos son los planes que restringen la edificación y por lo tanto la oferta. Sin embargo, otros autores (Rullan, 2011; Burriel, 2011) sugieren que se produjo una liberalización con la ley del suelo de 1998. Para estos autores la liberalización provocó especulación y aumento de precios y, por lo tanto, hay que regresar a los planes más restrictivos para regular este fallo del

mercado. Un cuerpo de planificadores con una posición ética más consecuencialista observaría los principales errores en este debate y sería capaz de realizar propuestas (promesas) más efectivas. Para ver con más precisión los principales errores en este debate, revisar Cladera y Burns (2000).

Ahora imaginemos que tenemos que estos dos informes que implican diagnósticos diferentes y, por lo tanto, soluciones diferentes, sobre los que tenemos que tomar una decisión colectiva para lograr vivienda asequible. Un partido político defiende un diagnóstico y una solución, mientras que otro partido defiende otro diagnóstico y otra solución. Los ciudadanos votan en unas elecciones. Si la solución escogida no resuelve el problema, los ciudadanos pueden votar la otra opción en otras elecciones. Si esta tampoco resuelve el problema, lo que sucede es también fácilmente imaginable: se rompe la promesa entre gobierno y ciudadanos y a partir de ahí se incrementa la desconfianza. De acuerdo a Hardin (1999), la desconfianza es el resultado de la actividad cognitiva de los ciudadanos que ven incumplidas sus creencias y expectativas cuando votaron. Ante el aumento de desconfianza, los gobiernos suelen compensar su descrédito con el comportamiento irracional de producir promesas más arriesgadas sin preocuparse, pues ya han perdido la confianza, de que se puedan cumplir. Esto significa la ruptura del contractualismo y el incremento de las dificultades para crear un marco ético de acción, e incluso de un sistema jurídico funcional. Esta tendencia es muy visible en los gobiernos latinoamericanos, donde en cualquier elección, sea local o nacional, los niveles de promesas son mucho mayores que en Europa o Estados Unidos. La desconfianza de los ciudadanos llega hasta tal punto que en muchos países latinoamericanos es obligatorio el voto para así mantener la apariencia de toma de decisiones colectivas. Cuanto mayor la desconfianza en el gobierno, mayor es la obligación de voto (Haime, 2017).

Esta ética de la convicción de los planificadores es visible en cualquiera de los ámbitos de la gestión territorial. Probablemente no hay nada tan controvertido en la planificación como el valor de la propiedad privada, que puede ser tanto intrínseco como instrumental. Pero estas controversias parten de nuevo de la confusión entre la relación de los valores intrínsecos

con los instrumentales. Notemos que la propiedad privada puede ser un valor intrínseco (entendido incluso como derecho humano (Jacobs, 2013)), resultado del contrato entre propietario y estado, que puede tener como consecuencia valores instrumentales como, por ejemplo, el derecho hipotecario. Pero el derecho hipotecario, como valor instrumental, no puede garantizar valores intrínsecos de contrato entre propietario y estado. Un título de propiedad es mucho más que un papel, es una relación de confianza entre propietario y estado (Frye, 2004). Sobre esta confusión se asientan las innumerables políticas que se han llevado a cabo para luchar contra la informalidad, o buena parte de la posición idealizada que toman los planificadores frente a los comunes. La confusión de conceptos suele tener efectos muy negativos en la confianza entre ciudadanos y gobierno cuando, por ejemplo, se promete que una política de regularización de la propiedad va a reducir los niveles pobreza. El tan de moda pago por servicios ecosistémicos (valor instrumental) es un concepto que no se deja entender por ninguna teoría de contrato y que pone en grandes dificultades alcanzar la protección del medio ambiente (valor intrínseco). Ver Hiedanpää y Bromley (2014) para más detalles.

Todos estos ejemplos son dilemas sociales donde los planificadores creen estar discutiendo fenómenos que suceden en la realidad, cuando en el fondo están discutiendo sobre sus posiciones normativas de como la realidad debe estar conformada. Desde esa posición ética realizan promesas que son difíciles de cumplir, minan su legitimidad social y debilitan los marcos éticos de toma de decisiones colectivas, así como los sistemas legales que les dan cobertura. Lo que se denomina «teoría de la planificación» no tiene nada de teoría en términos epistemológicos, sólo es una discusión en relación a cuáles son los mejores valores intrínsecos. La gran discusión, sin embargo, no está en los valores intrínsecos que darían lugar a ese mundo ideal. De hecho, si utilizamos los valores intrínsecos para establecer los derechos formales, que suelen ser de carácter constitucional, tendríamos muchas dificultades para explicar cómo los valores instrumentales hacen que se desvíen los derechos efectivos (los que finalmente tienen los ciudadanos) de los formales. Decir que esta desviación se debe a una

élite corrupta o a falta de voluntad política es, tras los ejemplos expuestos arriba, la forma que los planificadores tienen de seguir manteniéndose en sus valores intrínsecos sin asumir ninguna responsabilidad en su toma de decisiones. Y esta es otra razón por la que los planificadores se sienten tan cómodos en su posición normativa.

Así que, ¿cuál es el camino a seguir? Estas cuestiones se aclararían de forma más rápida si los planificadores lograsen entender cómo operan los valores instrumentales para proporcionar los derechos formales. Y esto pasa por conocer con exactitud cuáles son sus condiciones de funcionamiento. Para entender estas condiciones de funcionamiento Bozeman (2007) sugiere algo bien simple:

«From the standpoint of empirical social science, the fact that intrinsic values are not agent-neutral is vexing and limits the ability of social scientists to inform. But the role of social science is virtually unbound with respect to instrumental values. All instrumental values can be viewed as causal hypotheses that are, in principle, subject to empirical tests. Philosophers clarify values through logical analysis and argumentation. Through its research, empirical social science can often play a role in clarifying value–action relationships»

Pero este mismo camino ya lo señalaba Dewey (1932), cuando mostraba la afinidad electiva entre democracia liberal y ciencia al decir que:

«The alternative method [al dogmatismo] may be called experimental. It implies that reflective morality demands observation of particular situations, rather than fixed adherence to a priori principles; that free inquiry and freedom of publication and discussion must be encouraged and not merely grudgingly tolerated; that opportunity at different times and places must be given for trying different measures so that their effects may be capable of observation and of comparison with one another. It is, in short, the method of democracy, of a positive toleration which amounts to sympathetic regard for the intelligence and

personality of others, even if they hold views opposed to ours, and of scientific inquiry into facts and testing of ideas».

Las propuestas de Dewey y muchos otros pragmáticos tienen la virtud de explicarnos la afinidad entre racionalidad, democracia y decisiones colectivas eficaces. Dewey (1929) explica que la acción se fundamenta en valores que continuamente son reformulados y matizados por el conocimiento que se genera poniéndolos en práctica. No existe, por lo tanto, una separación entre teoría y práctica, o entre conocimiento y acción. Aquí la teoría no es describir cómo debe ser el mundo, sino acumulación de conocimiento sobre las acciones. Actuar y conocer son dos caras de la misma moneda, por lo que cualquier separación es una utopía en sí misma. Una comunidad de planificadores útiles no es un grupo que comparte valores intrínsecos, sino una comunidad de aprendizaje que pone en marcha acciones sobre las que gana conocimiento de sus condiciones de posibilidad. Si una comunidad de planificadores tiene dificultades para realizar hipótesis correctas sobre el funcionamiento del mundo, sus buenos valores no la redimirán de la pérdida de legitimidad para el resto de la sociedad. Por lo tanto, la cuestión fundamental que tiene que afrontar la comunidad de planificadores no es la defensa de valores, sino evitar el descrédito. Esta es la condición esencial para que los valores se materialicen de alguna manera.

#### 1.4. ¿Cómo lograr legitimidad? Aprendizajes de Max Weber

Bromley se preguntaba en el 2009 en un artículo por qué es tan difícil la política pública. Su argumento es muy sencillo y sugiere que la política pública es un «open resource pool». Todo el mundo opina sin que existan barreras formales para dar la opinión, desde universidades hasta cualquier asociación o persona individual. Un tomador de decisiones se ve sometido a una enorme cantidad de diagnósticos y soluciones. Aquellos que tienen más poder tendrán efectivamente más voz. La cuestión es cómo la voz de los planificadores puede ser escuchada mejor y más clara por los



tomadores de decisiones. En definitiva, la cuestión es cómo puede convertirse la voz de los planificadores en una voz legítima. Si los planificadores no tienen un gran conocimiento sobre los temas que tratan (algo mucho más frecuente de lo que parece), o sus valores les hacen incurrir continuamente en sesgos cognitivos (algo también muy común), es evidente que esa comunidad estará en mejores condiciones para ganar descrédito que para ganar legitimidad.

Existen varios tipos o clases de legitimidad. Una de las clasificaciones más habituales desde el punto de vista institucional es la de Scott (1995). Scott señala tres pilares de la legitimidad: 1) el cultural, es decir lo que una organización o comunidad da por sentado y es inimaginable que sea de otra manera; 2) el regulativo, que se basa en la conformidad con las reglas. La legitimidad desde el punto de vista regulativo se asienta en la sanción por parte de los agentes autoritativos que tienen potestad para hacer cumplir las regulaciones; 3) finalmente el tercer pilar es el normativo. En este caso la legitimidad se asienta tanto en recompensas internas (valores morales) como externas (sanción informal por parte de la comunidad) de los individuos que forman la comunidad u organización.

Todas las decisiones o acciones que se consideran legítimas se suelen asentar en cada uno de estos tres pilares, aunque suelen hacerlo más en uno que en otro. En el caso de los planificadores y gestores del territorio es relevante la legitimidad regulativa, pues muchas de sus acciones o decisiones tienen que ver con diseñar y poner en práctica regulaciones. Este tipo de legitimidad, de carácter legal-racional, fue estudiada por Max Weber. Para Weber las decisiones en el estado moderno obtienen legitimidad política cuando siguen procedimientos legales, a diferencia de la legitimidad en las comunidades tradicionales (que se basan en la tradición), o en situaciones excepcionales (que se basan en el carisma). En este sentido la fundamentación de la legitimidad se basa en reconocer la validez de un cierto positivismo legal. Esta ha sido la forma que las sociedades han encontrado para decidir colectivamente ante la imposibilidad de justificar un sistema de valores, que en realidad representan la voluntad de poder, y que por la universalidad a la que aspiran, transforma las decisiones colectivas

en irreconciliables. La disconformidad en los valores mantendrían las decisiones políticas apartadas en un bucle sin salida en las que caerían representaciones antagonistas del mundo. A esto hay que añadir que la racionalidad legal es afín a situaciones donde no se pueden garantizar por completo los resultados de una decisión. Por ejemplo, un hospital no pierde legitimidad porque fallezcan personas si se han utilizado todos los procedimientos y protocolos establecidos por la disciplina médica. Sólo la perdería cuando utilizase procedimientos no médicos, como la magia, por ejemplo (Suchman, 1995).

Ahora bien, al elevar el orden del positivismo legal como garantizador de legitimidad, se corre el riesgo de que el gobierno vaya contra la idea propia de legitimidad. En cierto sentido, si lo que es legítimo lo es simplemente por ser legal, el resultado es pasividad en relación con el poder, lo contrario a la legitimidad como indica Weber. Así que es razonable pensar que no se siguen las leyes únicamente por su legalidad. Los gobiernos de América Latina aprueban una gran cantidad de legislación que a menudo carece de una legitimidad fuerte, pero que es legal. En este sentido Weber propone dos condiciones a mayores para que la legalidad sea legítima. Primero, no debería ir en contra de los valores sociales, y esto debería estar en parte logrado si la ley es conforme a la constitución formal o informal de la sociedad. En segundo lugar, y más importante para los planificadores, es que las leyes tienen que contribuir de una manera creíble a alcanzar los valores sociales. Si este no es el caso, las leyes serán rechazadas y, lo que es peor, los valores pueden caer desacreditados. Esto es lo más importante para los planificadores y donde se juegan su credibilidad. Si no consiguen primero explicar lo que tratan de resolver y, segundo, dar soluciones viables a los dilemas sociales, es probable que las instituciones y ciudadanos no terminen creyendo en sus propuestas, y en consecuencia en sus valores. «When values are not given concrete form, they end up seeming unrealisable» (Coicaud, 2002). Las regulaciones o decisiones de agentes autoritativos, para terminar siendo creíbles, tienen que terminar dando resultados que los ciudadanos puedan reconocer como efecto de ese esfuerzo colectivo (Redmond, 2005). Esto exige a los planificadores un

profundo conocimiento heterogéneo y multidisciplinar de diversas áreas y funciones.

La divergencia que existe entre el diagnóstico de los problemas territoriales y las soluciones que se pueden observar en países latinoamericanos (diagnósticos llenos con frecuencia de incoherencias y de hipótesis incorrectas) impiden a los gobiernos ganar legitimidad en sus tomas de decisiones. Si una decisión colectiva, que inicia una acción colectiva, no tiene los resultados prometidos, ni tampoco una explicación convincente de por qué no se logran estos resultados, los ciudadanos terminan perdiendo la confianza en los tomadores de decisiones. Como sugiere Coicaud (2002) ahora los ciudadanos no sólo dudan de los tomadores de decisiones, sino que comienzan a dudar también de la validez de los valores intrínsecos que impulsaron esas políticas. Una vez que se cae en el descrédito, ganar legitimidad es mucho más difícil.

## 1.5. Conclusiones

En este trabajo hemos definido una serie de conceptos importantes para los planificadores, como decisión y acción colectiva, interés público y valores (intrínsecos e instrumentales). Hemos visto que estos conceptos se pueden iluminar desde lados distintos según la posición ética con la se los miren. Las dos posiciones éticas fundamentales, las deontológica y la consecuencialista, implican definiciones diferentes de lo que es el interés público. Para un planificador normativo, el interés público se asienta en valores intrínsecos o procedimentales. Para un planificador consecuencialista el interés público se conforma de valores a perseguir, los cuales son reformulados mediante un continuo proceso de aprendizaje sobre las consecuencias de los mismos. Estos dos tipos de planificadores asientan la legitimidad de sus decisiones y acciones sobre pilares diferentes. Es obvio que no existe un planificador consecuencialista puro, en la medida que tiene valores sustantivos que orientan sus decisiones y acciones.

El problema de la planificación como disciplina radica más bien en la cantidad de los ingredientes. Los planificadores tienden a sobrecargar su

posición deontológica frente a la consecuencialista. En estas situaciones, apelar a la distinción entre una ética de la responsabilidad y una ética de la convicción de Max Weber, así como la necesaria combinación de ambas para la toma de decisiones colectivas, representa todavía hoy en día una valiosa enseñanza para que los planificadores ganen legitimidad y logren sus objetivos en el seno de las sociedades contemporáneas.

## Bibliografía

- Alexander, E. R. (2002). The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation. *Planning theory*, 1(3):226–249.
- Aspinall, R. J. y Hill, M. J. (2007). *Land use change: science, policy and management*. CRC Press.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Brouwer, F. y van der Heide, C. M. (2012). *Multifunctional rural land management: economics and policies*. Routledge.
- Burriel, E. L. (2011). Subversion of land-use plans and the housing bubble in Spain. *Urban Research & Practice*, 4(3):232–249.
- Calbick, K., C Day, J., y Gunton, T. (2003). Land use planning implementation: A 'best practices' assessment. *Environments*, 31(3):71–84.
- Campbell, H. y Marshall, R. (1999). Ethical frameworks and planning theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(3):464–478.
- Campbell, H. y Marshall, R. (2006). Towards justice in planning: A reappraisal. *European Planning Studies*, 14(2):239–252.
- Cladera, J. R. y Burns, M. C. (2000). The liberalization of the land market in Spain: The 1998 reform of urban planning legislation. *European Planning Studies*, 8(5):547–564.
- CNMC (2015). Problemas de competencia en el mercado del suelo en España. Technical report, Comisión Nacional de la Competencia, Madrid.
- Coicaud, J.-M. (2002). *Legitimacy and politics: a contribution to the study of political right and political responsibility*. Cambridge University Press.
- Commons, J. R. (1931). Institutional economics. *The American Economic Review*, pages 648–657.
- Dewey, J. (1929). *The quest for certainty: A study of the relation of knowledge and action*. Minton, Balch and Company.
- Dewey, J. (1932). *Ethics*. Henry Holt And Company.
- Dixon-Gough, M. R. W. y Mansberger, R. (2012). *Sustainable land management in the tropics: Explaining the miracle*. Ashgate Publishing, Ltd.

- Fainstein, S. (2009). Spatial justice and planning. *Justice Spatiale/Spatial Justice*, 1:1–13.
- Fernandes, E. C. y Burcroff, R. (2006). *Sustainable land management: challenges, opportunities, and trade-offs*. World Bank.
- Flatham, R. E. (1966). *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*. Wiley.
- Frye, T. (2004). Credible commitment and property rights: Evidence from Russia. *American Political Science Review*, 98(3):453–466.
- Goodin, R. E. (1996). Institutionalizing the public interest: The defense of deadlock and beyond. *American Political Science Review*, 90(2):331–343.
- Haime, A. (2017). What explains voter turnout in Latin America? A test of the effect of citizens' attitudes towards the electoral process? *Revista de Ciencia Política*, 37(1):69–94.
- Hardin, R. (1999). Do we want trust in government? In Warren, M. E., editor, *Democracy and trust*, chapter 2, pages 22–41. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hiedanpää, J. y Bromley, D. W. (2014). Payments for ecosystem services: durable habits, dubious nudges, and doubtful efficacy. *Journal of Institutional Economics*, 10(2):175–195.
- Howe, E. y Kaufman, J. (1979). The ethics of contemporary American planners. *Journal of the American Planning Association*, 45(3):243–255.
- Jacobs, H. M. (2013). Private property and human rights: A mismatch in the 21st century? *International Journal of Social Welfare*, 22:85–101.
- Kapur S., Eswaran H., B. W. (2011). *Sustainable Land Management-Learning from the past for the future*. Springer-Verlag.
- Larsson, G. (2010). *Land management as public policy*. University Press of America.
- Mattsson, H. y Mansberger, R. (2017). Land governance/management systems. In Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J., y Kalbro, T., editors, *Land Ownership and Land Use Development. The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*, pages 13–24. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Harvard University Press.
- Pearce, B. (1980). Instruments for land policy: a classification. *Urban Law and Policy*, 3(2):115–155.
- Pops, G. M. (1994). A teleological approach to administrative ethics. In Cooper, T., editor, *Handbook of administrative ethics*, chapter 9, pages 221–232. Routledge.
- Pritchard, D. (2018). *What is this thing called knowledge?* Routledge.
- Redmond, W. H. (2005). A framework for the analysis of stability and change in formal institutions. *Journal of Economic Issues*, 39(3):665–681.
- Rullan, O. (2011). Urbanismo expansivo en el estado español: de la utopía a la realidad. *Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, pages 5–21.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage Publications.
- Sevatdal, H. (2002). Land administration and land management: An institutional approach. In *FIG XXII international congress, Washington, DC, USA*.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3):571–610.
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy sciences*, 4(2):127–153.
- Zonneveld, I. S. (1995). *Land ecology: an introduction to landscape ecology as a base for land evaluation, land management and conservation*. SPB Academic Publishing.





## Capítulo 2

# **Informalidad Urbana. Concepto e Implicaciones**

Verónica Muñoz-Sotomayor<sup>1</sup>, José María Tubío Sánchez<sup>2</sup>,  
Fabián Reyes Bueno<sup>3</sup>

### Resumen

La informalidad urbana ha sido discutida desde hace aproximadamente 40 años, como un fenómeno relacionado con la expansión y consolidación de asentamientos precarios en las ciudades. Durante este tiempo, dicho fenómeno ha asumido varias definiciones en la literatura relativos a distintos hechos coyunturales. Habitualmente, la informalidad es atribuida a la pobreza y la escasez, y definida como todo lo que no es formal; sin embargo, esta aproximación resulta deficiente para comprender el fenómeno.

En los últimos 20 años, algunas investigaciones empíricas han revelado importantes enfoques que permiten intuir que el mercado de suelos juega un papel importante en la comprensión de este fenómeno. Aunque la pobreza

---

1 Universidad Internacional del Ecuador, vemunozso@uide.edu.ec

2 Universidad Santiago de Compostela, josemaria.tubio@gmail.com

3 Universidad Técnica Particular de Loja, frreyes@utpl.edu.ec

sigue relacionada con el sector informal (que abarca tanto la informalidad urbana como laboral), las condiciones de acceso al suelo urbano servido y los precios de suelo relativamente elevados parecen ser el común denominador que está detrás de los estudios sobre las distintas manifestaciones de informalidad urbana, especialmente para la región latinoamericana.

En el presente estudio explora las principales hipótesis que sostienen las distintas acepciones sobre la informalidad y profundizar en su definición desde los enfoques más relevantes de la literatura. La revisión del estado del arte arroja que la tierra urbana (formal e informal) en América Latina tiene precios similares al suelo urbano en EEUU o Europa. Algunas de las razones que explican esta similitud se refieren al impacto de las regulaciones y el alto valor del suelo que no solo hace atractivo el negocio para lotización sino también favorecen la retención de la tierra, como suelo de engorde.

## 2.1. Introducción: Antecedentes y relevancia del estudio de la informalidad urbana

Aunque el crecimiento demográfico se ha desacelerado desde el año 2000, actualmente más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. De toda esta población urbana, alrededor del 25 % vive en tugurios o en condiciones de precariedad (HABITAT, 2015). Este porcentaje significativo de presencia de asentamientos precarios en las ciudades de América Latina y el Caribe ha captado la atención de investigadores y tomadores de decisiones, convirtiéndose así en uno de los principales retos de desarrollo urbano del siglo XXI.

El término “informal” en la literatura hace referencia a la actividad que está al margen de las reglas o procesos legales. De manera general se aplica el término principalmente al campo laboral auto organizado, y se extiende a otros campos como la educación, o el urbanismo. El interés académico sobre la informalidad urbana se originó en las investigaciones de América Latina, que había evidenciado una situación de informalidad urbana desde la modernización (Roy, 2004). Para Calderón Cockburn (2005), la

informalidad urbana y laboral eran precisamente una expresión de la transición de la sociedad tradicional a moderna, iniciada en 1960. En esta década, el debate se centró en la pobreza en las ciudades, producto de la explosión demográfica y crecimiento urbano acelerado. La magnitud de los asentamientos con vivienda precaria en Perú y México se destacan en los estudios de Turner (1968), quien planteó la idea de dar prioridad a la dotación de servicios en lugar del proyecto de vivienda, pues los grupos populares en los «*squatter*»<sup>4</sup> resuelven esta necesidad bajo la autoconstrucción; y que los gobiernos deben considerar como una solución de vivienda (Ward, 1976). Desde inicios de los setenta, se hace alusión al “sector informal” para referirse a los pobres de las ciudades (*urban poor*) que viven en barrios precarios (*slums*), como una tendencia que había iniciado con la migración a las ciudades en los años cincuenta (Roy, 2004). Aunque esta expresión de «sector informal» que se ve aplicada en los estudios de esta década, se refiere generalmente de las condiciones de empleo y mercados laborales (Pérez Sáinz, 1991). A principios del siglo XX se habían iniciado los procesos de planificación urbana y en los años setenta se comienzan a desarrollar proyectos de renovación, principalmente en América (Perlman y Delgadillo, 2019). Los barrios precarios representaban un obstáculo para estos proyectos, es así que en muchos países se dieron desalojos violentos y forzados. Ante estas acciones se generó una corriente de tolerancia relativa de las ocupaciones informales en los años siguientes (Fernandes, 2002). En la década de los años 80s y 90s, se presenció una acelerada urbanización en el mundo. Ante este hecho, los mecanismos del mercado formal fracasaron en la satisfacción de la demanda de vivienda, agudizándose así la presencia de asentamientos precarios (Berner, 2001). Los estudios de la informalidad se enfocaron entonces en los procesos de urbanización. Las políticas neoliberales intentaron hacer frente a la pobreza que se manifestaba particularmente en la proliferación de barrios precarios. Dichas políticas se basaron en el paradigma que reconoce la informalidad y autoconstrucción como

---

4 Con este término Turner (1968) hace referencia a los colonos o campesinos inmigrantes, que eran ocupantes de tierras ajenas en el contexto mexicano.

una solución para satisfacer la demanda urgente de vivienda. Este enfoque inició con los textos de John Turner (de la década de los 70s) y la primera conferencia Habitat en Vancouver de 1976 (Berner, 2001) y se consolidó con la teoría de De Soto. Una de las “recetas” más influyentes del nuevo milenio (con base en la teoría de De Soto) es la legalización de terrenos. Esta política se basa en la teoría de De Soto, que sostiene que el suelo y la vivienda son un capital no aprovechado y que puede sacar a las familias de la pobreza. En los últimos 30 años ha habido una importante cantidad de experiencias de intervención en mejoramiento integral de barrios en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Durante este período, el discurso de los estudios urbanos ha sido similar. El crecimiento de las ciudades es visto como el principal desafío, donde los asentamientos informales son cada vez más, la forma predominante de producción urbana (Winchester, 2006).

Tanto la legalización como el mejoramiento (*upgrading*) del suelo denominando informal, opera sobre el asentamiento ya existente, pero en todos estos años muy pocas políticas se han aplicado en función de las causas y el origen de estos asentamientos (Bromley, 2009). Este hecho sugiere que no se ha profundizado lo suficiente para comprender cuál es la estructura y la lógica de la ocupación informal de suelo en las ciudades y que las políticas e instrumentos aplicados carecen de una interpretación sólida sobre este fenómeno.

La revisión de estado del arte sobre informalidad urbana muestra que la discusión de la informalidad generalmente se analiza desde tres enfoques: (a) efectos de las políticas de legalización y regularización aplicadas en distintos casos de estudio; (b) estudio de las condiciones sociales (segregación y pobreza) y características físicas de los asentamientos, como la calidad de hábitat, condiciones de riesgo, abastecimiento de servicios etc.; (c) análisis del mercado informal de suelo, como mecanismo de acceso al suelo urbano que toma lugar en distintos contextos principalmente latinoamericanos.

Bajo el primer enfoque se analizan los efectos que han tenido las políticas en distintos casos de estudio. Se considera este enfoque como parte de la discusión sobre la conceptualización de la informalidad urbana, pues

generalmente las políticas parten de una definición o entendimiento del fenómeno para establecer una alternativa. La gran mayoría de investigaciones señalan que tanto las políticas de legalización (principalmente en países de Medio Oriente) y la regularización (más popular en América Latina) no han sido eficaces, sobre esto se profundizará más adelante. Si se quiere indagar en las causas de la informalidad, es útil reflexionar sobre los dos últimos enfoques, pues la evaluación de políticas es un enfoque post-ocupacional y tiene un alcance limitado en el estudio del origen del asentamiento.

El segundo enfoque sostiene que la informalidad es una manifestación de la pobreza y se respalda en una hipótesis que explica que algunos hogares no tienen otra alternativa que acceder al suelo informal, porque en principio es más asequible que el suelo formal. Esta afirmación expone dos situaciones: la falta de recursos económicos de la gente para comprar tierra, y la insuficiencia de suelo urbano servido a precios y formas de pago asequible para las familias pobres.

Y finalmente, el enfoque del análisis de las condiciones del mercado informal de suelo, permite indagar en las causas que sostienen su funcionamiento, bajo la hipótesis de que existe una regulación laxa o falta de control en ciertas zonas, por lo general periféricas, haciendo que los mecanismos informales sean rentables para loteadores que omiten reglas de habilitación de suelo para la venta de terrenos.

Para profundizar estos últimos dos enfoques, se realizó una revisión de literatura, considerando para la búsqueda bibliográfica todos los términos que se refieren a los asentamientos informales. Para América Latina, los términos más aplicados a la informalidad son: tugurios, barriadas, villas miseria, y favelas. En la literatura en inglés algunos de los términos más usados son: *slums*, *squatter settlements* y *ghetto*.

Es estudio parte primeramente de una contraposición de las definiciones de informalidad. Luego, en los siguientes apartados se discute los dos enfoques que se busca analizar en este trabajo: la informalidad como manifestación de la pobreza urbana y la escasez de suelo servido y condiciones regulatorias, que constituyen el segundo enfoque, y finalmente el mercado de suelo y los precios altos de la tierra, como tercer enfoque.

## 2.2. ¿Cómo se define la informalidad urbana?

En un sentido amplio, los asentamientos informales son áreas residenciales en la ciudad o anexos a ella, consolidados (o en proceso de consolidación) al margen de la estructura legal y económica establecida por el estado. Son reconocidos como la forma principal de hacer ciudad, donde los habitantes juegan el papel de actores de transformación urbana (Peek et al., 2017). De manera más precisa, la informalidad posee múltiples acepciones y características. Una de ellas y todas juntas, da lugar a distintos grados y tipos de informalidad, generalmente en relación con el valor del suelo. Se define a los asentamientos informales principalmente con tres condiciones: ausencia del derecho de tenencia (ocupación ilegal o alquiler informal), barrios con carencia de servicios básicos e infraestructura urbana y como un grupo de viviendas que no cumplen las regulaciones edilicias, ubicadas en áreas peligrosas (ONU-HABITAT, 2012). Estas condiciones son también abordadas bajo el término de *slums* que definen a los asentamientos informales como una manifestación física de la superposición de algunas fuerzas (Metha y Dastur, 2008). Este término ha sido criticado por Gilbert (2007), que sostiene que *slum* es un concepto no solo absoluto sino también relativo (de acuerdo a la clase social, cultura e ideología), y que su sentido peyorativo difundido en iniciativas como «*cities without slums*» de las Naciones Unidas, alimenta la demagogia y desvía la atención del verdadero conflicto.

Otras definiciones hacen énfasis en la informalidad como actividad económica “que no se adhiere a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecidos” (Smolka y Mullahy, 2007, p. 70). En el ámbito urbano, dichas reglas se refieren a las dinámicas del mercado que tienen lugar en la transferencia de tierras y la protección a los derechos de propiedad. De estos planteamientos generales sobre informalidad se abstrae dos aproximaciones fundamentales: la informalidad como toda práctica que está al margen de las reglas (lo formal), y la informalidad como situación de pobreza y todo lo relativo a ella (hacinamiento, precariedad, escasez, etc.)

La primera aproximación, de tipo teórico, sostiene que si lo formal es referido a las reglas explícitas o instituciones diseñadas (Hodgson, 2011), entonces la informalidad ha de ser toda manifestación de evasión o incumplimiento de dichas reglas, en todo su proceso de formación. Esta reflexión contiene a las definiciones de informalidad que se refieren a los tipos de acceso y formación, como invasión, loteamiento o subdivisión al margen de las normas del planeamiento urbano, ventas/adquisiciones informales (incluidos los traficantes de tierras). La segunda aproximación, es más bien descriptiva, y recoge aquellas definiciones referidas al asentamiento ya formado con características de precariedad, carencia de servicios básicos, inseguridad de la tenencia (ausencia de título de propiedad), vivienda de baja calidad, hacinamiento etc.

La pobreza está relacionada a las características de precariedad que presenta el asentamiento, una vez que se ha densificado y se evidencia como barrio, mientras que las condiciones de acceso al suelo hacen alusión al proceso de cómo las familias van consolidando estos barrios, cómo van resolviéndose los servicios básicos de infraestructura y como nuevas familias van adquiriendo terrenos, todo esto a través de prácticas informales. Esta relación de informalidad con pobreza y acceso al suelo, son ampliamente discutidas desde los dos enfoques mencionados en el apartado anterior. Desde este análisis se pretende comprender este fenómeno, profundizando en las razones que explican su formación y en las hipótesis de las posibles causas que se manifiestan implícitamente en las diversas definiciones; aunque algunas son más generalistas que otras, es posible identificar explicaciones predominantes.

## 2.3. La informalidad urbana como manifestación de pobreza

Algunos autores abordan la informalidad urbana como una consecuencia estructural de macroeconomía y desigualdad, que proviene de hechos históricos como la globalización (Roy, 2005; Fernandes, 2011; Fox, 2014). Muchos estudios utilizan la frase “pobres urbanos” para referirse a los

habitantes de los asentamientos informales, llamados así principalmente por sus bajos ingresos económicos (Mooya, 2011; Durand-Lasserve, 2006; Abunyewah et al., 2018; Payne, 2004; Ward, 2004). La pobreza tiene un significado multidimensional. En un sentido amplio, la pobreza es definida como un problema de derechos humanos que va más allá de la falta de ingresos económicos (ONU, 2004). La pobreza puede ser también entendida como un conjunto de carencias o necesidades no satisfechas que excluyen a una persona de condiciones de bienestar (Altimir, 1979). Por su parte Spicker (2008), en un estudio sobre las definiciones de pobreza, resume esta condición como la limitación de recursos para solventar las necesidades humanas básicas. En este sentido, la necesidad que demanda el “pobre urbano” es un lugar de residencia, con condiciones de bienestar y desde donde pueda reclamar el derecho a la ciudad. Sin embargo, la satisfacción de esta necesidad ocurre dentro de un marco cultural y las diversas concepciones de bienestar.

Entre 1950 y 1960 algunos estudios señalaron que la causa a los problemas de las ciudades del tercer mundo eran las tendencias patológicas culturales. Se hablaba entonces de una “cultura de la pobreza” como una generalización a la personalidad marginal de los inmigrantes urbanos (Roy, 2004). Alsayyad (1993) en un estudio comparativo de asentamientos informales entre América Latina y el Medio Oriente, señala que, si bien este enfoque cultural había sido importante en la década de los cincuenta, la naturaleza del proceso de formación de los asentamientos informales depende del comportamiento de los pobres y de políticos en cada país o región para resolver la demanda de suelo urbano.

La vivienda como una de las necesidades básicas discutidas en el contexto de la informalidad y la pobreza, sugiere que el acceso al suelo sea la primera condición para solventar esta necesidad y después que ese suelo sea provisto de servicios e infraestructura. Abramo (2008) sostiene que las dificultades financieras en países de América Latina y África dieron paso a una “lógica de la necesidad”, bajo la cual se resuelve la demanda de servicios y vivienda a través de la coordinación de acciones individuales y colectivas. Definir la informalidad como una manifestación principal



de pobreza, podría entonces resultar insuficiente pues, las estrategias y comportamiento de los pobres urbanos dependerán de la percepción de satisfacción y relega el fenómeno a un sector específico de la población. Sin embargo, este enfoque es la base de las políticas que se han planteado frente a la informalidad.

Algunos autores abordan la informalidad como un emprendimiento e iniciativa de los habitantes, que surge de la lucha, exclusión y supervivencia al sistema político y económico neoliberal (Bayat, 1997; Fernandes, 2011; Gouverneur, 2016). En este sentido, se mira de manera optimista a la ciudad autoconstruida como oportunidad de solución al déficit habitacional. Las políticas que siguen esta línea se enfocan en programas de mejoramiento, basándose en los trabajos de Turner y Fichter (1972) donde se reconoce el potencial de la autoproducción de vivienda de bajo costo. La proliferación de vivienda informal en los países latinoamericanos en los 70s era principalmente interpretada como una manifestación de pobreza. Frente a esto, los trabajos de Hernando de Soto se imponen con gran influencia como alternativa para solucionar este fenómeno, al señalar las viviendas marginales como activos económicos que debían convertirse en capital líquido (Fernandes, 2002). Su idea de resolver la pobreza global tuvo gran impacto sobre la gestión de la informalidad a finales de los años ochenta, a través de las políticas de titulación de tierras, especialmente para áreas urbanas. Sin embargo, existen muchas críticas sobre la efectividad de estas políticas, pues el acceso al crédito para las familias pobres, que se garantizaba con la teoría de De Soto, exigía otros requisitos además de la posesión legal del inmueble; por otra parte, la promesa de legalización incitaba la aparición de nuevos asentamientos informales (Fernandes, 2002; Clichevsky, 2003; Roy, 2005; Bromley, 2009; Otto, 2009; Mooya, 2011; Davy y Pellissery, 2013).

Aunque la alternativa de De Soto haya tenido desaciertos, es importante reflexionar sobre el hecho de que el bien inmueble tiene valor como activo económico. Más que la vivienda, el suelo es un bien que tiene valor, y que se transfiere aún sin título de propiedad. Aun en asentamientos informales, sin servicios, sin infraestructura, la gente paga un precio, generalmente alto por unos cuantos metros cuadrados de suelo.

Mooya (2011) sostiene que los activos juegan un papel importante en la conceptualización de las causas y la mitigación de la pobreza que puede entenderse como la carencia o el rendimiento de los activos que la gente puede movilizar frente a dificultades. Esto abre un nuevo debate sobre el mercado como mecanismo de acceso al suelo, que la población utiliza (incluso en casos de invasión). Desde una visión macroeconómica, las condiciones implícitas en el desarrollo capitalista excluyen a los pobres del mercado inmobiliario y los procesos formales de producción e intercambio de suelo y vivienda; esto se demuestra en un análisis comparativo que realizó Alsayyad (1993) de casos de Medio Oriente y América Latina. Sobre esto se profundizará más adelante.

Cuando se hace alusión a los asentamientos informales como polígonos marginales y precarios se estigmatiza a un grupo de habitantes que más bien está integrado en la sociedad y que representa un gran porcentaje de la población actual (Roy, 2004). Aunque es innegable que la pobreza está ligada a la informalidad urbana, existen otros factores que están detrás, referidos a los intereses de mercado y propiedad. La política de la titularidad de suelo urbano como solución a la pobreza muestra el interés por la inversión en tierras, que se traduce en el aumento de su valor (Mooya, 2011).

Para el caso de América Latina el acceso al suelo en estos barrios implica el pago de un precio alto por metro cuadrado (Sabatini, 2000; Smolka, 2007; Abramo, 2008). Smolka (2002) por lo tanto cuestiona el hecho de que se trate de pobreza, pues los indicadores de informalidad aumentan independientemente si los de pobreza lo hacen. En México, por ejemplo, los asentamientos informales representan el 70 de los asentamientos, mientras que un 27 % de la población es pobre. Las mismas cifras se encuentran para Perú o Ecuador, con porcentajes de pobreza en torno al 27-27 %, pero con porcentajes de barriadas que casi triplican los porcentajes de pobreza.

Por lo tanto, la informalidad urbana se convierte en un síntoma de otras dinámicas que están relacionadas con el acceso al suelo. Despojar este fenómeno de la idea reduccionista de pobreza permitirá repensar las alternativas humanitarias que, aunque bien intencionadas, no abordan la raíz

de este fenómeno. Si la pobreza no tiene correlación con la informalidad, la producción de suelo urbano informal responde a otras deficiencias que otros autores atribuyen a la escasez de suelo servido y su deficiente gestión. De hecho, las nuevas perspectivas sobre este tema se atribuyen a la economía formal y la estructura política, se reconoce que las prácticas formales e informales coexisten e incluso, que las formales dependen más bien de las informales (Lombard y Meth, 2017).

## 2.4. Escasez de suelo servido

Los indicadores de déficit habitacional y el derecho a la vivienda digna demandan la participación del estado en la producción inmobiliaria (Gaja i Diaz, 2000; Calderón Cockburn, 2005; Fernandes, 2011). Algunos gobiernos han desarrollado iniciativas, como la vivienda de interés social y lotes con servicios, pero en la mayoría de los casos se requiere de crédito bancario, por lo que no están dirigidos a la población de menores ingresos o con actividades laborales inestables. Otra experiencia que demuestra la participación del estado es la generación de reservas territoriales o bancos de suelo, que buscan aumentar la cantidad de suelo público para futuros proyectos inmobiliarios estatales. Las experiencias de Brasil (Rolnik y Freire, 2014) y México (Jiménez Huerta, 2013) señalan que las reservas territoriales han dado buenos resultados y que cuando hay suelo formal servido a precio asequible la gente lo prefiere frente a las prácticas informales.

Pero la mayor oferta de suelo está en manos del mercado inmobiliario y desarrolladores privados. Aunque para las personas de bajos ingresos, la vivienda pueda resolverse bajo autoconstrucción, el suelo es un bien por el que se compete. En este sentido, algunos autores han argumentado que la informalidad tiene lugar en las zonas periféricas y su condición de marginalidad se debe a la escasez de suelo urbano. Si se entiende como suelo urbano al área comprendida dentro de los límites administrativos de la ciudad, existe una paradoja en la idea de su escasez.

Se podría pensar que el crecimiento demográfico en las ciudades genera una demanda de suelo que justifica la expansión urbana. Sin embargo,

el aumento de la superficie urbana es un fenómeno mundial que no necesariamente responde a una demanda demográfica. Triantakoustantis y Stathakis (2015) señalan que para Europa el aumento de la mancha urbana en la década de los noventa creció en un 146 %, aunque la población se incrementó solo en un 5 %. Para el caso de Ecuador, en un análisis de la mancha urbana en el período 2001 a 2010 se muestra que 11 ciudades tienen un porcentaje de crecimiento de área superior al porcentaje de crecimiento poblacional (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015). Con esto no se quiere demostrar que existe suficiente suelo para la población urbana, pues, en estos términos, la oferta dependería de la decisión de cambiar el uso de suelo rural a urbano. Mas bien, se quiere traer al debate las implicaciones que este cambio de uso produce, principalmente en los precios del suelo.

En Ecuador, desde los noventa se ha evidenciado que un gran porcentaje de suelo vacante tiene uso especulativo o “de engorde”, lo que produce una escasez de suelo y su consecuente encarecimiento pues se trata, por definición, de un “bien escaso, no producible y si monopolizable” (Carrion, 1996). Es así como la informalidad urbana no puede ser entendida como una consecuencia de escasez de tierra, aunque sí de tierra habilitada para uso residencial a precios accesibles (Smolka, 2007). Por otra parte, se dice que la razón por la que la gente no puede encontrar un lugar para construir no necesariamente se debe a la escasez de suelo servido, sino a marcos institucionales no apropiados y mercados no funcionales que no son capaces de regular la disponibilidad de suelo, en su mayoría privado (Mooya, 2011).

Por otra parte, cuando se hace referencia a “suelo servido” es necesario poner en cuestión las regulaciones de planificación que deben cumplirse a fin de habilitar el suelo para uso residencial. Se ha mencionado que la producción de suelo servido depende en gran medida del sector privado, en este sentido, la informalidad urbana también se relaciona con la factibilidad de cumplir dichas regulaciones.

Los modelos de desarrollo pueden ser vistos como responsables de la proliferación de asentamientos informales. Se dice que al estar basados

en paradigmas obsoletos de los años treinta, los modelos de desarrollo urbano no se ajustan a las realidades socioeconómicas actuales (Clichevsky, 2009). Además, las normas estrictas y las regulaciones denominadas “elitistas” pueden significar un costo importante para que los propietarios urbanicen la tierra (Roy, 2005).

Las regulaciones de uso del suelo se relacionan también con los precios del suelo. Monkkonen y Ronconi (2013) con base en un estudio empírico realizado en tres áreas metropolitanas de Argentina, sostiene que los terrenos con regulaciones estrictas cuestan menos, pues limitan las opciones de uso y demandan de mayor inversión para cumplir los estándares de construcción solicitados. De ahí que es necesario comprender la relación entre las regulaciones sobre el uso del suelo y los precios de la tierra.

En suma, los reglamentos urbanos y la retención de la oferta son factores que inciden en el precio del suelo, que es muy elevado para América Latina (Sabatini, 2000; Smolka, 2007; Abramo, 2008). La escasez del suelo servido es una situación que se encuentra vinculada a las condiciones de quién, cuándo y para qué uso se habilita el suelo.

## **2.5. La informalidad urbana y las dinámicas del mercado de suelo**

Hasta aquí se ha presentado las hipótesis más discutidas sobre la explicación de la informalidad. Se ha reflexionado sobre la relevancia que las condiciones de acceso al suelo tienen en esta discusión, más allá de la pobreza como manifestación de la informalidad. Desde un enfoque de gestión del suelo, la formación de estos polígonos se da al margen de su regulación. Se llega entonces a un tercer enfoque ampliamente discutido, que vincula el término “informalidad” al funcionamiento del mercado. Abramo (2008) se refiere a la informalidad como un conjunto de instituciones y normas informales que participan en un submercado de suelos.

Los procesos de desarrollo informal, por lo general, suponen operaciones altamente rentables. Así, por ejemplo, cuando la normativa de urbanización fija requisitos mínimos de dotación de servicios, áreas mínimas de

parcela y áreas mínimas de suelo destinadas a vialidad y espacios comunales; la mera subdivisión de tierras al margen de todos estos requisitos representa importantes ganancias para el loteador (Mena Segura, 2010). A pesar de las características precarias que presentan los terrenos que se venden en estas “urbanizaciones”, son atractivos para la compra, lo que significa una demanda que hace rentable estas prácticas.

Aunque en el mercado formal los precios de oferta están muy por encima de los ingresos económicos de un gran porcentaje de población, los precios del suelo en asentamientos informales son todavía elevados (Fernandes, 2002). La informalidad «reduce los costos de acceso a la vivienda (...) aun cuando el precio de la tierra sea relativamente caro» Ward (2012, p. 85). La estructura de los precios altos del suelo no distingue la dicotomía formal-informal que ha definido a los asentamientos urbanos.

Las normas y leyes que definen el mercado “formal” de suelo, implican también el reconocimiento de la propiedad del bien inmueble (Bromley, 2009). Este reconocimiento se materializa a través del título de propiedad y se ejecuta a través de una serie de derechos, que para Lanjouw (2002) amplían las posibilidades de renta del inmueble.

En Loja, Ecuador, la evidencia empírica demuestra que el título de propiedad incrementa el precio de la parcela en un 50 % respecto a otra parcela vecina y sin título de propiedad. En un estudio realizado en Indonesia se demostró que la seguridad de la tenencia (clasificada en 3 categorías) influía en el precio del suelo urbano (Feder y Nishio, 1998). En este sentido, las relaciones de propiedad forman parte importante del valor de la tierra porque amplían las posibilidades de capitalización de la renta del suelo.

Naturalmente, las prácticas de transferencia (sea por venta o por donación) fuera de las instituciones formales implica tener otro tipo de reconocimiento sobre el bien: la posesión. De ahí que la carencia de título de propiedad sea otra de las características de la informalidad urbana. El reconocimiento de posesión de un bien, en la práctica del mercado informal, se resuelve principalmente bajo condiciones de confianza, aunque la inseguridad de tenencia sea un riesgo no solo frente al vendedor sino también frente al estado.

Brueckner y Selod (2009) proponen en este sentido referirse al mercado de suelos como un solo mercado, pues es el mismo suelo por el que se compete. Algunas teorías sobre el mercado de suelos han aplicado la denominación “informal” a las reglas que tienen lugar en la transferencia de suelo (Needham y Segeren, 2005).

Esta forma de mercado “informal” se ha ido consolidado a través de los años como una extensión, interpretación y modificación de las reglas formales, que al ser socialmente reconocidas, se ajusta al concepto de institución (North, 1993, en Sánchez, 2015). La definición de institución ha sido ampliamente debatida. En un ensayo sobre la definición de las instituciones formales e informales Hodgson (2011) señala la diferenciación que hace North sobre instituciones formales y restricciones informales, a las cuales define como “normas de comportamiento, códigos auto-impuestos de conducta” (Hodgson, 2011). Aunque North no declara la existencia de una institución informal (sino de restricciones informales), es evidente que el análisis institucional debe ser parte del estudio de la informalidad urbana. En relación al contexto de estudio, es importante comprender a priori, que lo formal está relacionado al marco legal del estado y que queda entendido como informal, a aquellas normas, procesos, reglas o formas de interacción social que no están reconocidas en dicho marco legal.

Finalmente, la teoría del mercado de suelos para una región no puede extrapolarse a otros contextos, pues, si la informalidad está basada en una serie de instituciones sociales, políticas y económicas, dependerá de las reglas, costumbres y arreglos propios que se condicionan para cada lugar. Una nueva teoría deberá además explicar los altos precios del suelo que tienen lugar en el mercado inmobiliario, así como el comportamiento y la información que manejan los compradores y vendedores, y la manera de cómo la renta del suelo es capitalizada.

## 2.6. Discusión y Conclusiones

Las definiciones de la informalidad urbana, en un sentido amplio, abarcan un grupo de características que describen las distintas manifestaciones

de informalidad. Un asentamiento informal podría presentar una o todas las variables comprendidas en su definición. Sin embargo, detrás de cada variable se puede distinguir una explicación de su causa.

A partir de la aproximación a los debates generales sobre la informalidad, se ha podido plantear los enfoques y tendencias que se discuten en este tema. La complejidad de este fenómeno evidencia que ciertas variables son causa y efecto de otras, y que las mismas pertenecen a distintos campos de conocimiento. Por lo tanto, la informalidad es un fenómeno multidimensional y transdisciplinar, que no debe ser analizado en función de sus efectos sino que debe explorarse en sus causas.

Desde la difusión de la legalización de tierras como solución a la pobreza, a partir de los noventa se abre un debate sobre la efectividad de las políticas que pretenden hacer frente a la situación de la informalidad urbana. Ya muchas investigaciones a través de evidencia empírica han mostrado los desaciertos de estas políticas, sin embargo, no se han propuesto nuevas alternativas. Tras 60 años de investigación académica y 40 años de aplicación de políticas de legalización, la informalidad urbana sigue siendo uno de los principales retos para la planificación y gestión urbana. En la mayoría de estos estudios, un aspecto común es el alto precio del suelo; por lo tanto, el mercado juega un papel esencial en la comprensión de este fenómeno. En los últimos diez años se ha evidenciado un interés por abordar la producción del hábitat desde una dimensión económica y política (*land policy*), donde ha tomado relevancia la gestión y la construcción social de la tierra en cuanto a cómo se construye propiedad, uso y valor (Davy, 2012).

La informalidad urbana tiene relación con las condiciones de pobreza, esto se evidencia principalmente en los estudios sobre los casos de África, pero se cuestiona que la aparición de nuevos polígonos tenga que ver con la iniciativa de los pobres en las ciudades para solventar su necesidad de vivienda. La evidencia empírica presentada en la literatura, para intuir que, aunque las características físicas de algunos asentamientos y sus condiciones de precariedad establezcan una relación con las características que definen la pobreza, no todos los terrenos son gestionados por familias (no todas pobres) para solventar la necesidad de vivienda, sino también



se adquieren como inversión con la expectativa que el valor de suelo se incrementa con los años.

En el caso de Ecuador, muchos habitantes en asentamientos informales poseen más parcelas aparte de la que ocupan, por lo tanto, se evidencian suelos vacantes en estos barrios (que se venden con y sin título de propiedad). Por otro lado, algunos estudios de carácter etnográfico (Sánchez, 2015) revelan las difíciles condiciones de vida que algunas familias llevan en estos barrios.

Se ha dicho que la mayor oferta de suelo está en manos de inmobiliarias privadas y que además las condiciones legales para habilitar el suelo para uso residencial (suelo servido) pueden influir en el incremento del precio de la tierra. Pero el precio del suelo no solo se construye con el costo de producción de suelo servido. El suelo no se vende como formal o informal, sino como un bien inmobiliario en general.

Por otra parte, la escasez de suelo como causa de informalidad, no se sustenta, en cuanto la presencia de suelo vacante revela lo contrario. No se trata de escasez, sino de las relaciones que los propietarios establecen con la tierra. En este ámbito, es necesario profundizar en las causas que sostienen estas relaciones, principalmente en la retención del suelo, y que tienen una incidencia en los precios de monopolio de la tierra.

En la mayoría de los casos de estudio analizados, especialmente para América Latina, se ha evidenciado que los moradores de los asentamientos informales han pagado un precio por sus tierras, es decir, en la base de la informalidad está el mercado. En América Latina se ha evidenciado que el mercado de suelo está determinado por una lógica interna que determina su precio (Abramo, 2008). Desde los años setenta, se ha venido cuestionado la dicotomía formal e informal y todo razonamiento dualista que divide las cuestiones relativas al acceso al suelo en dos polos (Pinheiro Machado, 2017). Frente a la presencia de mercados y submercados de suelo y relaciones de carácter social sobre la tierra, se sugiere que el estudio de la informalidad sea tratado como un síntoma de los altos precios que tienen lugar principalmente en el contexto latinoamericano, y que aún no se logra explicar con las teorías de la economía clásica.

## Bibliografía

- Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, 18-19:55–73.
- Abunyawah, M., Gajendran, T., y Maund, K. (2018). Profiling Informal Settlements for Disaster Risks. *Procedia Engineering*, 212:238–245.
- Alsayyad, N. (1993). Squatting and culture. *Habitat International*, 17(1):33–44.
- Altimir, O. (1979). La Dimension de la Pobreza en América Latina. *Cepal*, page 101.
- Bayat, A. (1997). Un-civil society: the politics of the informal people. *Third World Quarterly*, 18(1):53–72.
- Berner, E. (2001). Learning from informal markets: Innovative approaches to land and housing provision. *Development in Practice*, 11(2-3):292–307.
- Bromley, D. W. (2009). Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady. *Land Use Policy*, 26(1):20–27.
- Brueckner, J. K. y Selod, H. (2009). A Theory of Urban Squatting and Land-Tenure. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1):28–51.
- Calderón Cockburn, J. (2005). *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Punto card edition.
- Carrión, F. (1996). La penuria de la Vivienda en el Ecuador. *FE Y JUSTICIA*, pages 111 – 120.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, volume Serie Medi.
- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitacora Urbano Territorial*, 14(1):63–88.
- Davy, B. (2012). *Land Policy: Planning and Spatial Consequences of Property*. Routledge.
- Davy, B. y Pellissery, S. (2013). The citizenship promise (un)fulfilled: The right to housing in informal settings. *International Journal of Social Welfare*, 22(SUPPL.1):68–84.
- Durand-Lasserve, A. (2006). Informal settlements and the Millennium Development Goals: Global policy debates on property ownership and security of tenure. *Global Urban Development*, 2(1):1–15.

- Feder, G. y Nishio, A. (1998). The benefits of land registration and titling: Economic and social perspectives. *Land Use Policy*, 15(1):25–43.
- Fernandes, E. (2002). La Influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto. In *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, chapter 2.8, page 387.
- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge.
- Fox, S. (2014). The Political Economy of Slums: Theory and Evidence from Sub-Saharan Africa. *World Development*, 54:191–203.
- Gajadhar, F. (2000). La producción de suelo urbanizado como objetivo de la actuación urbanística. *Urban*, (5):8.
- Gilbert, A. (2007). The return of the slum: Does language matter? *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(4):697–713.
- Gouverneur, D. (2016). *Diseño de Nuevos Asentamientos Informales*. Fondo Editorial Universidad Eafit: Universidad de la Salle. Facultad de Ciencias del Hábitat, Medellín.
- HABITAT, O. (2015). Temas Habitat Iii.
- Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, (8):17.
- Jiménez Huerta, E. R. (2013). Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes. *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, pages 89–101.
- Lanjouw, J. O. (2002). Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador. *The Economic Journal*, 112(482):986–1019.
- Lombard, M. y Meth, P. (2017). Informalities. In Jayne, M. y Ward, K., editors, *Urban Theory. New Critical Perspectives*, chapter 14. Routledge.
- Mena Segura, A. (2010). *Regularización de los Asentamientos Informales en Quito: Análisis de las Políticas Públicas*. PhD thesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- Metha, B. y Dastur, A. (2008). *Approaches to Urban Slums*. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2015). Informe Nacional de Ecuador para la III Conferencia de NNUU sobre vivienda y desarrollo sostenible. page 106.
- Monkkonen, P. y Ronconi, L. (2013). Land Use Regulations, Compliance and Land Markets in Argentina. *Urban Studies*, 50(10):1951–1969.

- Mooya, M. M. (2011). Making urban real estate markets work for the poor: Theory, policy and practice. *Cities*, 28(3):238–244.
- Needham, B. y Segeren, A. (2005). An Institutional Analysis of Land Markets. In *45th Congress of the European Regional Science Association, Universiteit Amsterdam*, Amsterdam.
- ONU (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza*. OACDH.
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012*. Number 17. Kenia.
- Otto, J. M. (2009). Rule of Law Promotion, Land Tenure and Poverty Alleviation: Questioning the Assumptions of Hernando de Soto. *Hague Journal on the Rule of Law*, 1(01):173.
- Payne, G. (2004). Land tenure and property rights: An introduction. *Habitat International*, 28(2):167–179.
- Peek, O., Hordijk, M., y D'Auria, V. (2017). User-based design for inclusive urban transformation: learning from 'informal' and 'formal' dwelling practices in Guayaquil, Ecuador. *International Journal of Housing Policy*, 18(2):204–232.
- Pérez Sáinz, J. P. (1991). *Informalidad urbana en América Latina*. Perlman, J. y Delgadillo, V. (2019). Ciudades sin tugurios, ciudades sin alma. Repensando los conceptos y las consecuencias de la marginalidad en las favelas de Río de Janeiro. *Andamios*, 16(39):207–233.
- Pinheiro Machado, R. (2017). Don't Think About the Crisis, Work! *Anthropology News*, 57(8):e28–e31.
- Rolnik, R. y Freire, P. (2014). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. In *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, pages 69 –74. Lincoln Institute.
- Roy, A. (2004). *Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*. Lexington Books.
- Roy, A. (2005). Urban Informality. *Journal of the American Planning Association*, (July):147–158.

- Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial 1. XXVI:49–80.
- Sánchez, B. P. (2015). *Mercado de Suelo Informal y políticas de Habitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. PhD thesis, FLACSO.
- Smolka, M. O. (2002). Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. *.<sup>A</sup> lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*, pages 1–21.
- Smolka, M. O. (2007). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, (January): 71–78.
- Smolka, M. O. y Mullahy, L. (2007). *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*.
- Spicker, P. (2008). Definiciones de Pobreza: Doce Grupos de Significados. In CLACSO, editor, *Pobreza: un glosario internacional*, pages 291 – 306. CLACSO-CROP, spiker, p. edition.
- Triantakoustantis, D. y Stathakis, D. (2015). Examining urban sprawl in Europe using spatial metrics. *Geocarto International*, 30(10):1092–1112.
- Turner, J. y Fichter, R. (1972). *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*. Collier Macmillan, New York.
- Turner, J. C. (1968). Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries. *Journal of the American Planning Association*, 34(6):354–363.
- Ward, P. (2012). Segregación residencial: la importancia de las escalas y de los procesos informales de mercado. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 2(2): 72–105.
- Ward, P. M. (1976). The Squatter Settlement as Slum or Housing Solution: Evidence from Mexico City. 52(3):330–346.
- Ward, P. M. (2004). From the Marginality of the 1960s to the "New Poverty." Of Today: A LARR Research Forum: Introduction and Overview: Marginality Then and Now. *Latin American Research Review*, 39(1): 183–187.
- Winchester, L. (2006). Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe. *Eure*, 32(96): 7–25.



## Capítulo 3

# **Cambios de uso del suelo y conflictos en la ocupación de la parroquia Chongón, cantón Guayaquil**

Teresa Pérez de Murzi<sup>1</sup>; Gaudy Orejuela<sup>2</sup>; Juan Carlos Pindo-Macas<sup>3</sup>.

## Resumen

En el proceso de expansión de Guayaquil, destaca la conquista acelerada de espacios naturales y rurales. Manglares, cursos de agua, bosques y cerros, se encuentran amenazados, a la vez que extensas superficies destinadas al cultivo de insumos básicos han sido alcanzadas por la producción inmobiliaria. Actualmente, la presión en la ocupación del suelo adquiere una importancia significativa en dirección hacia el oeste, según el rumbo marcado por la carretera E-40, vía de relevancia regional que comunica con la Provincia de Santa Elena. La intervención de promotores inmobiliarios, iniciada a finales de la década de los setenta del siglo XX, afrontó un aceleramiento con la anexión de territorio rural (una porción de la

---

1 Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG)

2 Universidad Católica de Santiago de Guayaquil

3 Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL)

Parroquia Chongón) al área urbana del cantón Guayaquil en 1991; más recientemente, se han desatado mayores apetencias sobre el suelo con la ampliación de la poligonal urbana, aprobada en 2012, para incluir la propuesta del nuevo aeropuerto internacional, en la zona comprendida entre las poblaciones de Daular y Chongón. Así, el ámbito considerado a efectos de este estudio, corresponde a la Zona de Planificación Chongón según denominación propuesta por la Municipalidad con una extensión de 177,28 km<sup>2</sup>. En este documento se presentan los cambios de usos de suelo experimentados entre 2002 y 2016 y los conflictos derivados de la ocupación del territorio. Para el análisis temporal de variaciones en el uso de suelo se emplearon imágenes multiespectrales; los conflictos fueron determinados a partir de la superposición de los mapas de áreas protegidas, áreas construidas y zonas correspondientes a las concesiones mineras, además de la tenencia del suelo. Como resultado destaca el crecimiento de las áreas construidas con respecto al 2002, aproximadamente un 61,62 %, en desmedro del área ocupada por el bosque. Los mayores conflictos se producen entre las urbanizaciones y las canteras, el avance progresivo de las áreas construidas hacia la zona de manglares, además del problema planteado en el régimen de propiedad comunal versus los intereses privados y públicos.

### 3.1. Introducción

La expansión de las ciudades está produciendo cambios rápidos, profundos e irreversibles sobre el suelo, minando la base forestal a favor de la agricultura y el asentamiento de la población e incrementando la vulnerabilidad del territorio (Rodrigo Comino et al., 2014). En estos cambios están involucrados diferentes actores que manejan sus propios intereses, afectando a la población en su conjunto. De esta manera, se entretienen distintos procesos de origen técnico, político, social o económico que derivan en diversos tipos de conflictos.

En la revisión realizada por Atay Kaya y Kaya Erol (2016), sobre los conflictos originados por los usos de suelo, se encuentran razones causadas por factores sustantivos y de procedimiento. Entre los primeros se



encuentran la explotación de recursos naturales de interés económico para ciertos grupos privados, con efectos contrarios a las necesidades de las comunidades; localizaciones e instalaciones inadecuadas; impactos en los ecosistemas, contaminación medioambiental, ruido, polvo, problemas de tráfico, entre otros. Los factores de procedimiento se enfocan en los procesos técnicos y la toma de decisiones, por ejemplo, las actuaciones sin consulta a las comunidades o la inconsistencia con los planes o reglamentos.

La mayoría de estos conflictos tienen su origen en el (des) encuentro de las ciudades y el ámbito rural o natural. En cada uno de estos contextos existen actores, elementos, requerimientos e intereses diferentes que dan lugar a una variedad de procesos. Se trata de dinámicas propias de los denominados espacios transicionales, a los cuales se han adjetivado de distintas maneras: interfase rural-urbana; espacios periurbanos y rururbanos (González, 1987; Dematteis, 1998; López Pérez et al., 2005).

Las diferencias entre estos conceptos son muy sutiles, lo que dificulta identificarlos en el territorio. La interfase rural-urbana es un espacio donde se desarrollan varias funciones y ofrece diversos servicios, “se consideran como estructuras indefinidas que son el vínculo entre los límites de la ciudad y las áreas rurales cercanas a ésta” (Robles, 2017, p. 106). El espacio periurbano es definido como “. . . una zona transitoria entre lo urbano y lo rural, de predominio urbano, que ofrece una amplia gama de recursos tan dispares como grandes equipamientos y parques metropolitanos, polígonos industriales, ciudades dormitorio y urbanizaciones de baja densidad de edificación con espacios de agricultura residual” (Valenzuela Rubio, citado por Hernández, 2016, p. 5); según Robles (2017) se relaciona lo rural y lo urbano en un mismo espacio. Sereno et al. (2010) definen el espacio rururbano como la franja exterior al periurbano. Robles (2017) agrega que se origina cuando la ciudad alcanza áreas rurales distantes, se produce un cambio a estilo de vida urbano, el espacio conserva las características rurales y su población tiene una gran dependencia de la ciudad.

En todos los casos, existen características que son comunes, entre éstas, indefinición de límites geográficos, ocupación heterogénea del suelo matizado de constantes cambios, bajas densidades, discontinuidad y

dispersión, difusión del modo de vida urbano (Font, 2007). Fragmentos destinados a actividades económicas primarias se localizan junto a aglomeraciones residenciales, reservas naturales y espacios intersticiales, reflejando una morfología indefinida y constituyendo “un escenario de incertidumbre urbanística” (Hernández, 2016, p. 3); una incertidumbre que alcanza aspectos relacionados con la propiedad del suelo. La planificación territorial está sujeta a conflictos de competencia entre distintos ámbitos administrativos y se declara incapaz para abordar la complejidad de las estructuras resultantes y problemas en el uso del espacio; antes bien, puede ser el responsable directo de esta situación (Hernández, 2016).

Así, los componentes del paisaje resultante presentan “desequilibrios que se manifiestan en problemas de incompatibilidad de usos de suelo, procesos de contaminación, insuficiencia de infraestructura y servicios, exposición a situaciones de riesgo, fragmentación territorial, etc” (Zulaica et al., 2009, p. 190). Una realidad que es expresada por Prieto et al. (2009) al referir que la transformación del territorio se trata de “un proyecto social, a veces inconsciente” (p. 45), con resultados heterogéneos, no siempre deseados. El paisaje constituye un compuesto altamente vulnerable (Apon-te García, 2003).

El crecimiento urbano ocurre independientemente del contexto ambiental, causando la degradación ecológica y funcional de los paisajes. Fernández (2003) señala al respecto que “Son muchos los paisajes antropomorfizados en la superficie de la Tierra (. . .) pero ninguno de ellos se puede asemejar ni remotamente a las transformaciones y cambios que sobre el medio ambiente natural está imprimiendo las ciudades” (p. 474). Una situación que separa a las personas de los procesos ecológicos naturales y los beneficios que podrían proporcionarles. Los sistemas urbanos se vuelven insostenibles al ignorar los valores económicos, culturales y ecológicos del medio en el que se desarrollan (Hauer, 2015).

En Guayaquil, la segunda ciudad más poblada del Ecuador<sup>4</sup>, se han registrado importantes transformaciones territoriales en las últimas

---

4 Según datos reportados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en 2019.

décadas, en su expansión hacia el oeste, según la dirección marcada por la carretera E-40 que comunica con la Provincia de Santa Elena. La intensificación en la ocupación ha afectado espacios naturales protegidos y ocasionado la pérdida de suelo dedicado a labores agrícolas. Las tierras de origen comunal están destinadas a desaparecer bajo el embate del mercado de suelo, producto de las expectativas de construcción del nuevo aeropuerto internacional.

En este documento se presentan los cambios de usos de suelo experimentados entre 2002 y 2016 y los conflictos actuales en la ocupación del territorio de Chongón en el cantón Guayaquil. El texto se divide en tres secciones; en la primera, se describe la metodología utilizada; siguen los resultados, orientados en cuatro vertientes: los conflictos originados por la tenencia del suelo; los límites urbanos y el proceso de expansión de la ciudad; la incidencia de la actividad inmobiliaria en los cambios de usos de suelo y los conflictos entre urbanizaciones, actividad minera y áreas protegidas. Finalmente, se establece la discusión y reflexiones finales.

## **3.2. Metodología**

Esta investigación se enfoca en el análisis territorial desde la perspectiva sistémica y el uso de métodos cuantitativos en el contexto de los Sistemas de Información Geográfica. Tiene carácter explicativo y se enmarca en el método inductivo, por cuanto, a partir del análisis de los resultados, se realizan inferencias acerca del modelo de crecimiento de la urbe porteña. El estudio se estructuró en cuatro fases: documentación acerca del tema y el ámbito de estudio; relevamiento de información en sitio; procesamiento cartográfico; sistematización y valoración de los resultados. Antes de iniciar el recorrido en el contexto considerado, a efectos de la investigación, se realizó el arqueo de cartografía con información base y temática. Los planos existentes presentaban muchas imprecisiones con respecto a la realidad, por lo que se requirió un esfuerzo adicional en su actualización; la cartografía fue digitalizada a partir de imágenes satelitales de 2017.

En el procesamiento cartográfico y posterior generación de información se aplicaron diferentes métodos y herramientas de los Sistemas de Información Geográfica. Una vez procesada toda la información en un formato y referencia espacial común se procedió a realizar el análisis espacial y generación de los mapas temáticos.

Previo a la interpretación de los usos de suelo se realizó el análisis de la localización de los ecosistemas, según mapa elaborado por el Ministerio del Ambiente (MAE, 2012); a partir de las imágenes satelitales, se discriminó lo relativo a la cobertura vegetal, bosques, cuerpos de agua, áreas construidas, camaroneras, manglares y concesiones mineras. Para estas últimas se utilizó información proveniente de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM, 2015). En el análisis temporal de variaciones en el uso de suelo se emplearon imágenes multiespectrales correspondientes a los años 2002 y 2016. El principio de clasificación se basó en la categorización de cada uno de sus píxeles en un número finito de clases, basándose en la respuesta espectral de los objetos en la superficie —“brillo” medido de un píxel a través de diferentes bandas espectrales—. Uno de los inconvenientes afrontados fue la exclusión de una porción de territorio al noreste y suroeste del ámbito de estudio, por la dificultad para encontrar la imagen adecuada; es decir, con una escena libre de nubosidad y resolución espacial de 15 metros. Las relaciones entre los espacios intervenidos por el hombre y el soporte territorial fueron determinadas a partir de la superposición de los mapas de áreas protegidas, áreas construidas y zonas correspondientes a las concesiones mineras.

### 3.3. Resultados

#### **Expansión de Guayaquil sobre un territorio incierto**

Para comprender el proceso de expansión de Guayaquil hacia el oeste es necesario acotar algunas particularidades del espacio geográfico considerado como ámbito de estudio; precisiones que están relacionadas con la delimitación político administrativa, demarcación del área urbana y

tenencia del suelo. La división en parroquias rurales o urbanas, que ha acompañado a la ciudad en su historia, permite entender la transformación afrontada por el territorio; de espacio natural o dedicado a las labores propias del campo, pasa a cumplir una función primordial en la producción inmobiliaria, necesaria para albergar a la creciente población y modernizar la vida ciudadana. Así, la precisión de las fronteras urbanas está íntimamente ligada a la configuración del espacio, por cuanto constituye una estrategia para ordenar el crecimiento y, sobre todo, ejercer un mayor control político y económico.

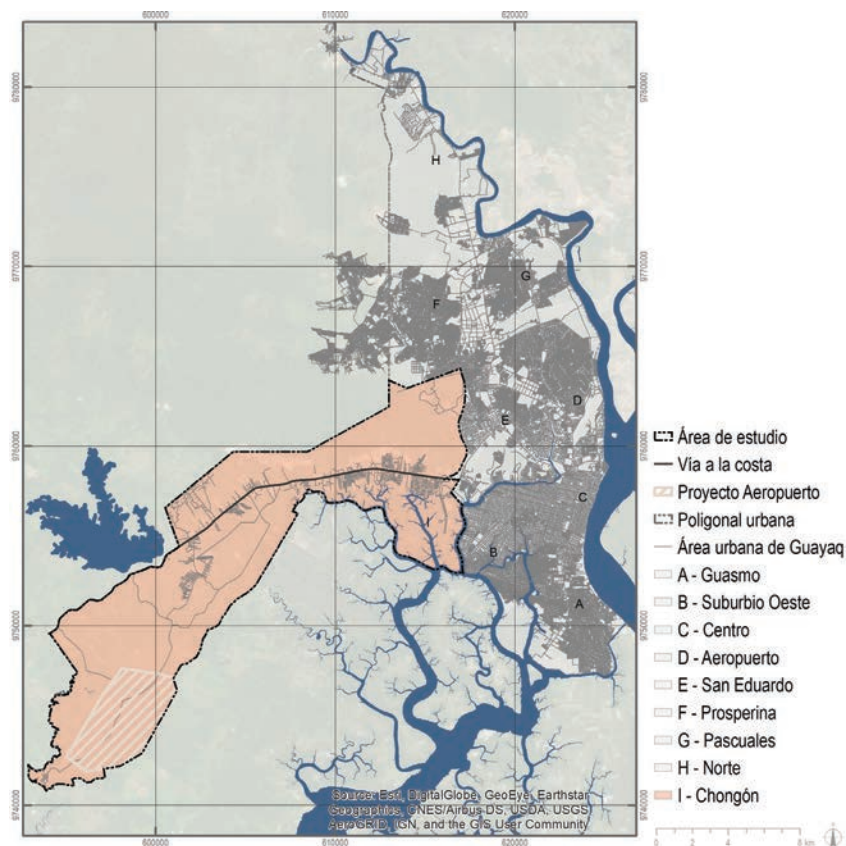
Según información registrada por la M.I. Municipalidad de Guayaquil<sup>5</sup> y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)<sup>6</sup>, el área urbana del cantón Guayaquil está integrado actualmente por 16 parroquias, entre éstas, la parroquia Chongón; sin embargo, aún se encuentran algunas imprecisiones en su delimitación y administración. Si bien la cabecera parroquial (San Pedro de Chongón) fue incorporada al área urbana del cantón Guayaquil desde 1991<sup>7</sup>, su administración sigue, actualmente, en régimen comunal. Además de esta anexión, una porción de la parroquia rural Chongón fue incluida dentro de la poligonal de expansión de la ciudad Guayaquil en 2012, para implantar el aeropuerto internacional que se proyecta construir en los próximos años, cerca de la población de Daular. En la figura 3.3.1 se aprecia la división de Guayaquil en zonas de planificación y la delimitación del ámbito de estudio.

5 <https://www.youtube.com/watch?v=vjN29yjaCQk>

6 [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Infografias-INEC/2012/asi\\_esGuayaquil\\_cifra\\_a\\_cifra.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Infografias-INEC/2012/asi_esGuayaquil_cifra_a_cifra.pdf)

7 Ordenanza Reformativa de Delimitación Urbana de la Ciudad de Santiago de Guayaquil aprobada por el M.I. Concejo Cantonal de Guayaquil el 8 y 15 de noviembre de 1991 y publicada en Registro Oficial No.828 del 9 de diciembre de 1991.

**Figura 3.3.1. División de Guayaquil en zonas de planificación y delimitación del área de estudio.**

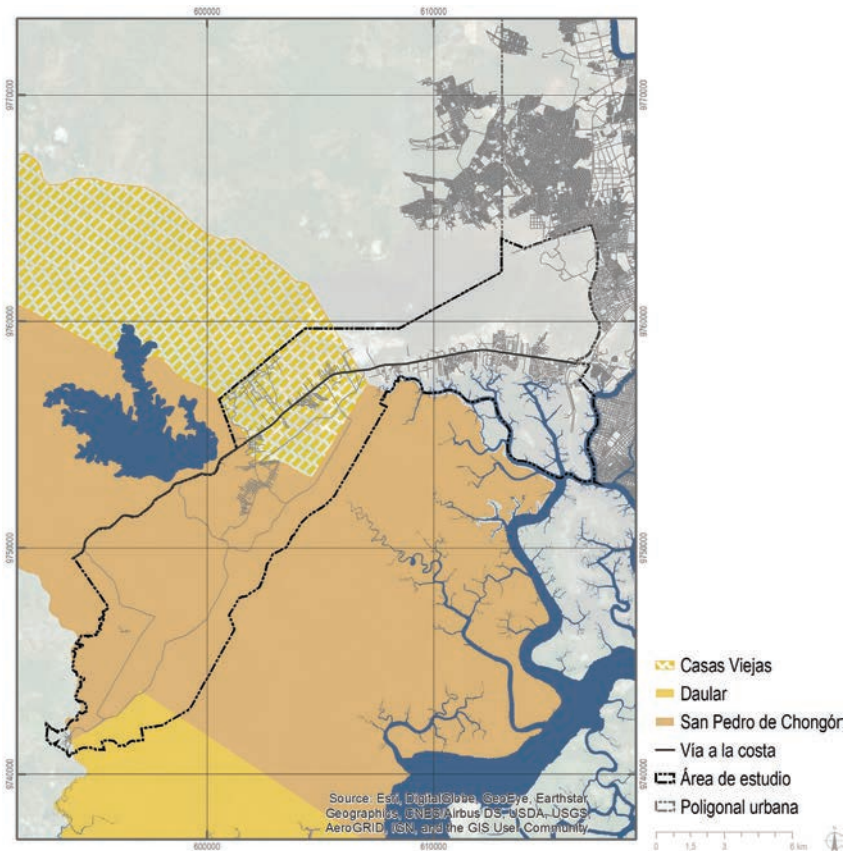


Fuente: M.I. Municipalidad de Guayaquil. Elaboración propia.

De acuerdo al Mapa Censal de 1990, la parroquia rural Chongón tenía una superficie de 1300 km<sup>2</sup> y se extendía desde los términos de la parroquia Pascuales, al norte, hasta la parroquia El Morro, al sur. Al este, el Estero Salado constituía el límite y al oeste, las parroquias Julio Moreno (cantón Santa Elena) y Juan Gómez Rendón-Progreso (cantón Guayaquil)

demarcaban el final de su jurisdicción. A su vez, esta parroquia estaba integrada por las Comunas Casas Viejas, San Pedro de Chongón, Daular y una porción de los territorios de las Comunas Limoncito y San Lorenzo del Mate, además de otros terrenos de propiedad particular. Parte del territorio de las tres primeras comunas se encuentran dentro de la poligonal del ámbito de estudio, como se aprecia en la figura 3.3.2.

**Figura 3.3.2. Comunas en el ámbito de estudio**



Fuente: Cabildo de la Comuna de Chongón. Elaboración propia.



Las comunas son formas de organización, cuyos orígenes se remontan al período colonial; se asocian tanto al mundo indígena como mestizo. Se trata de una forma política de gestión del territorio que “resistió la etapa colonial y republicana” (Álvarez, 2004, p. 36). A partir de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas expedida en 1937<sup>8</sup>, “la comuna se convirtió en la unidad poblacional mínima del medio rural para efectos de la división política administrativa” (Martínez, 1998, p. 3). Con respecto a la importancia de las comunas, Álvarez (2002) refiere el control sobre las tierras asociado a este régimen de organización, lo cual además del derecho de propiedad constituye “un indicador de territorialidad política para el grupo” (p. 7). Aspecto que está amparado en la mencionada Ley de 1937, la codificación realizada en 2004<sup>9</sup>, la Constitución vigente del Ecuador y, más recientemente, por la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales<sup>10</sup>.

A pesar de la existencia de este marco legal nacional, el estado actual de la tenencia del suelo de las comunas es incierto. Por ejemplo, en el caso de la Comuna Casas Viejas se dio un proceso de liquidación en 1980<sup>11</sup>; así, las tierras pasaron a ser administradas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). Sin embargo, existe una demanda de inconstitucionalidad de los actos administrativos relacionados con tal liquidación, admitida por la Corte Constitucional del Ecuador el 5 de febrero de 2015<sup>12</sup>.

En la comuna de Chongón también existen problemas relacionados a su forma de tenencia. Según información suministrada por el presidente del Cabildo de la comuna<sup>13</sup>, las acciones emprendidas por la Municipalidad de Guayaquil para convertir este territorio en parroquia urbana carecen de fundamento legal, lo que ha llevado a plantear diferencias importantes entre ambos gobiernos y acudir a distintas instancias, incluyendo la Corte

8 Mediante Decreto Supremo 142 del 30 de julio de 1937 y promulgado en el Registro Oficial 558 del 6 de agosto del mismo año.

9 Registro Oficial, Suplemento 315 del 16 de abril de 2004

10 Registro Oficial Suplemento N° 711 del 14 de marzo de 2016.

11 Acuerdo del Ministerio de Agricultura N° 052 del 4 de febrero de 1980.

12 Demanda de la Acción de Inconstitucionalidad N° 0004-14-IA.

13 Entrevista realizada el 24 de junio de 2017 al Ing. Danny Torres en la sede de la Casa Comunal ubicada en San Pedro de Chongón.



Constitucional, para dejar sin efecto el contenido de la Ordenanza Municipal Reformatoria de Delimitación Urbana de la ciudad de Guayaquil y lograr la restitución de la propiedad de las comunas de San Pedro de Chongón, Daular, Casas Viejas, Limoncito y sus recintos.

Así, el tema del derecho a la propiedad comunal y el derecho a la autogestión, concebida como el control de la forma y grado de urbanización en su territorio (Rayner, 2019), se torna en un aspecto muy sensible, agudizándose, en este caso, debido a las grandes apetencias que se generan sobre el espacio geográfico, como consecuencia del desarrollo que acarreará la construcción del nuevo aeropuerto. Estos desacuerdos entre ambas instancias de gobierno local, obstaculizan, de alguna manera, la toma de decisiones y plantean muchas interrogantes acerca de la definición de la poligonal hasta incluir las comunas mencionadas, propuesta de usos del suelo e implantación de los proyectos que demandará el crecimiento en esta dirección.

De acuerdo al Plan de Desarrollo de la Zona del aeropuerto Daular-Chongón (AAG, 2009), la comuna San Pedro de Chongón tenía, para 1992, una extensión de 44.897,50 hectáreas; sin embargo, parte de esa superficie fue expropiada para la realización de obras de utilidad pública, entre éstas, el aeropuerto; otra parte fue convertida en camaroneras o pasó a dominio privado. La Comuna Daular, por su parte, tenía para 1991, 10.654 hectáreas. En los casos de San Pedro de Chongón y Casas Viejas que limitan con la vía más importante de la zona, la vinculación con la ciudad de Guayaquil facilitada por esta importante vía, ha determinado su ocupación, recibiendo al día de hoy una gran presión. Por su parte, la localización de la comuna de Daular ha propiciado una situación muy diferente; aún no recibe los embates de la producción inmobiliaria, aunque tal como se perfila su futuro, esto no será por mucho tiempo.

El origen de la propiedad privada en el ámbito de estudio, se remonta a las grandes posesiones destinadas a la producción agrícola y pecuaria. A medida que la ciudad se fue acercando, los propietarios sucumbieron a la tentación de ofertar el suelo para la construcción de viviendas e incursionar en el mercado inmobiliario. Así, el espacio ha sido dividido y subdividido para conformar urbanizaciones con formas y tamaños diferentes, la mayoría bajo el esquema unificado de las ciudadelas cerradas.

No obstante, las haciendas no han conformado el único espacio para la incursión de los promotores privados, a ello se ha sumado la pérdida de territorio comunal. Una situación que, de acuerdo a Alvarez (2004), se debe a “ventas bajo presión, invasiones de terceros, enajenaciones del Estado, o negociaciones con empresarios” (p. 39). En el caso de la Comuna Casas Viejas, el proceso de liquidación emprendido en 1980, desencadenó una serie de acontecimientos que han llevado tanto a la venta indiscriminada de lotes como a la ocupación informal<sup>14</sup>.

## **Límites urbanos que impulsan el crecimiento urbano de Guayaquil**

Referirse a la expansión de los límites urbanos lleva, necesariamente, a la consideración del crecimiento demográfico, ocupación del territorio y decisiones asumidas desde los gobiernos locales. En un proceso complejo en el que están involucrados diversos actores sociales e intereses contrapuestos, marcado, además, por una cadena de acciones imprevistas, prever el crecimiento ha resultado, al menos en Guayaquil, una tarea imposible de lograr. La dinámica de expansión en el territorio ha ido superando la capacidad de los responsables de la planificación y gestión de la ciudad; la urbe porteña ha crecido a su ritmo y cualquier esfuerzo por alcanzarla ha resultado inútil.

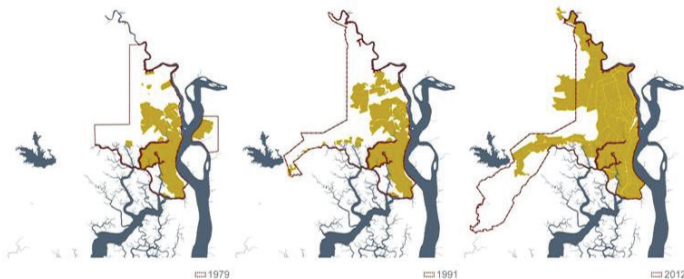
La primera expansión de la poligonal urbana hacia el oeste tuvo lugar en 1979 cuando se incluyeron porciones de territorio a ambos lados de la vía a La Costa hasta el Kilómetro 17. Esta delimitación respondía a la creciente ocupación del territorio; allí convivían áreas destinadas al uso residencial e industrial con espacios destinados a sembradíos y cría de ganado; la promoción inmobiliaria privada había incursionado con la construcción de la urbanización privada Puerto Azul. Al norte de la vía, destacaba la presencia de canteras.

---

14 Al respecto, véase el Diario El Universo (2 de junio de 2017) y el Diario Expreso (12 de abril de 2018).

En 1991, el Concejo de Guayaquil modifica el polígono de la zona urbana correspondiente a 1979 e incorpora la cabecera parroquial de Chongón al área urbana<sup>15</sup>. La creciente ocupación del territorio al oeste lleva, igualmente, a la anexión del área localizada a 1.000 metros a ambos lados de la vía a La Costa; el resto del territorio era considerado rural. Posteriormente, la decisión tomada por la M.I. Municipalidad de Guayaquil para la realización del nuevo aeropuerto en la zona Daular Chongón obliga a expandir nuevamente el área urbana y “... elaborar un Programa de Desarrollo que permita atender las necesidades y demandas más urgentes o prioritarias, pero, sobre todo, los programas y proyectos a mediano y largo plazo con el propósito de lograr el desarrollo integral de la población de la zona” (AAG, 2009). De esta manera, en la Ordenanza de Ordenamiento Territorial del cantón Guayaquil, publicada en la Gaceta Oficial N° 28 del 10 de enero de 2012, artículo 3, se establece la anexión de “la franja destinada para la construcción, funcionamiento y protección del Nuevo Aeropuerto Internacional de Guayaquil”. Se añaden 93 km<sup>2</sup> al área urbana, alcanzando 419 km<sup>2</sup>. En la figura 3.3.3 se presenta el crecimiento de Guayaquil y las poligonales urbanas entre 1979 y 2012.

**Figura 3.3.3. Crecimiento de Guayaquil y poligonales urbanas, 1979-2012.**



Fuente: Rojas y Villavicencio, 1988. M.I. Municipalidad de Guayaquil. Elaboración propia.

15 Acuerdo Ministerial 1259, Ordenanza publicada en R.O 828, del 9 de diciembre de 1991.

La incorporación de una porción considerable de territorio hacia el suroeste ha desatado grandes apetencias por parte de propietarios de terrenos y promotoras inmobiliarias que proyectan enormes cambios en un futuro cercano. Una situación que refleja, de manera explícita, la forma de aupar la expansión de la ciudad por parte de la Municipalidad, contrastando vivamente con la situación al noroeste de la ciudad. Allí, a pesar del crecimiento experimentado a partir de la década de los ochenta, se mantiene intacta la poligonal de 1991.

De esta manera, la ampliación del límite urbano de la ciudad de Guayaquil ha atendido, históricamente, tanto a las tendencias en los procesos de ocupación del suelo por parte de ciertos sectores de la población, como en respuesta a los requerimientos derivados del desarrollo de macroproyectos para el cantón, como es el caso del nuevo aeropuerto que, sin lugar a dudas, se constituye en un elemento fundamental para atraer las inversiones. Actualmente, se han colmado los terrenos urbanizables al sur y norte de la ciudad, las opciones de crecimiento de Guayaquil apuntan en esta dirección, tal como se desprende de las afirmaciones realizadas por funcionarios del GAD Municipal<sup>16</sup>.

## **Cambios en el uso del suelo. La actividad inmobiliaria adquiere presencia significativa.**

La presión a que se ha visto sometido el territorio del ámbito de estudio en las últimas décadas, ha propiciado cambios importantes en su fisonomía. Estos cambios han podido cuantificarse al realizar la comparación entre las coberturas de vegetación y usos de suelo registrados en dos momentos distintos, 2002 y 2016. Para comprender la importancia de estos cambios en un territorio predominantemente natural y rural, se analizó, previamente, el mapa correspondiente a los ecosistemas naturales actualizado para el 2012.

---

16 Cfr. Núñez, José (4 de diciembre de 2013). Guayaquil solo puede crecer hacia vía a la costa, en *Diario Expreso*; Pizza, José (21 de julio de 2015), La expansión poblacional de la ciudad apunta al oeste, en *Diario Expreso*.

Entre los ecosistemas terrestres se encuentran el bosque seco y el matorral seco. El primero destaca por su importancia debido a que constituye el hábitat de una gran cantidad de especies vegetales y animales, alberga comunidades biológicas únicas, con alto nivel de endemismo, además representa un enorme valor económico, social y cultural para la población, debido a que poseen un suelo rico en nutrientes; se pueden obtener productos forestales madereros y no madereros de alta calidad (Aguirre, 2012). Las mayores extensiones se localizan al norte en la Cordillera Chongón Colonche y, al suroeste, cerca a Daular y en terrenos del futuro aeropuerto; en ambos casos se encuentran intercaladas con matorral seco y presencia de cultivos; se observan, igualmente, pequeños remanentes al oeste de la población de San Pedro de Chongón, cabecera parroquial. El matorral seco se encuentra en forma de fragmentos intercalados entre el bosque seco y zonas de cultivo. Conforman un ecosistema muy frágil y de alta riqueza biológica; está distribuida entre cultivos de zona cálida, cultivos de pasto y pasto cultivado.

La importancia del ecosistema bosque seco ha sido reconocida mediante las declaratorias de los Bosques Protectores Cerro Blanco y La Prosperina. El primero se encuentra localizado en el extremo suroeste de la Cordillera Chongón Colonche, entre las cotas 50 y 507 m s.n.m. Constituye una reserva privada de 6.078 hectáreas, cuya declaratoria de creación se realizó mediante Acuerdo Ministerial No 143 del 20 de abril de 1989<sup>17</sup>, que incluía una superficie de 2.000 hectáreas, en su mayor parte propiedad de Cemento Nacional (Holcim S.A). Esta superficie fue ampliada en 1994<sup>18</sup>, 1998<sup>19</sup> y 2000<sup>20</sup> (Cun, 2012), aproximadamente un 14 % se encuentra dentro de la poligonal de estudio. El Bosque Protector La Prosperina limita al sur y al

17 Publicado en Registro Oficial N° 180 del mismo año.

18 Acuerdo 035 del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (Inefan) del 27 de julio de 1994, mediante el cual se incluyen 1490 hectáreas adicionales.

19 Mediante Resolución 045 de Inefan del 8 de diciembre de 1998 se amplía a 4947 hectáreas.

20 El 3 de octubre de 2000 mediante Acuerdo N° 092 se amplió a 6078 hectáreas.

oeste con el bosque Cerro Blanco. La Declaratoria de su creación se realizó según Resolución No. 23 del 15 de abril de 1994, publicada en el Registro Oficial No. 472 del 29 de junio de 1994.

Con el mismo fin de conservar el ecosistema bosque seco y la albarra-da ancestral existente en el centro del poblado San Pedro de Chongón, el Gobierno de la Provincia del Guayas, declaró el 21 de octubre de 2015, Área Provincial de Conservación, al Área Provincial Natural de Recreación Comuna San Pedro de Chongón. Esta Declaratoria incluye 10 ha de la albarrada y 113,42 ha de bosque tropical seco, en total 123,42 ha. Esta condición fue ratificada el 14 de julio de 2018 en asamblea extraordinaria de comuneros. En el ecosistema marino costero, se incluye el sistema estuarino y los manglares. La importancia de este ecosistema ha sido reconocida en la constitución del Área Natural Protegida denominada Reserva de Producción Faunística Manglares del Salado, parte de la cual se encuentra dentro del ámbito de estudio. Ubicada al noroeste del estuario interno del Golfo de Guayaquil y suroeste de la ciudad, esta reserva posee una superficie de 10.635 hectáreas, constituye un espacio natural de importancia social, económica y ambiental. Fue creada el 15 de noviembre de 2002<sup>21</sup>, con el objetivo de gestionar de forma sustentable los recursos presentes en la zona, principalmente el manglar; además, es el escenario donde “se realizan múltiples actividades socioeconómicas donde se destaca la extracción de recursos pesqueros como la pesca blanca, extracción de jaibas, cangrejos, ostiones y mejillones, la acuicultura (camarón), navegación y sus recursos turísticos reflejado en Puerto Hondo” (Municipalidad de Guayaquil, 2008, p. 2)..

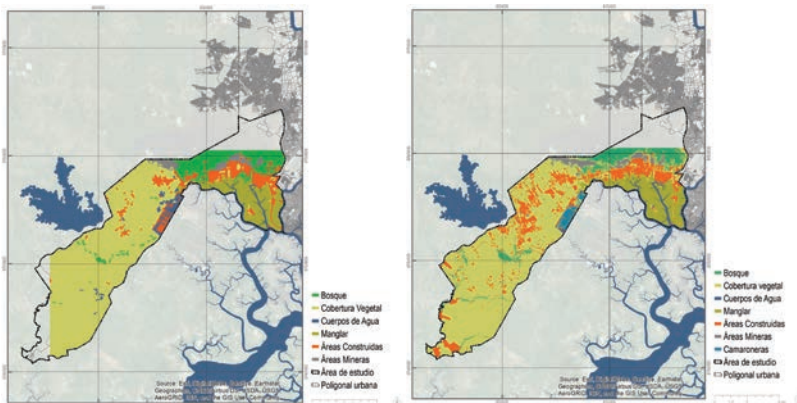
En el análisis realizado a los mapas de cobertura vegetal y usos del suelo correspondientes a 2002 y 2016, se aprecia que la cobertura vegetal abarca la mayor superficie; esta hace referencia a vegetación de tipo arbustiva y herbácea. Para el año 2002 existían 9515 ha, correspondientes al

---

21 Acuerdo Ministerial No. 142, publicado en el Registro Oficial No. 5 del 2003.

63 % del total del ámbito considerado<sup>22</sup>, localizándose, principalmente, al suroeste. En 2016 se aprecia una ampliación de 566 ha con respecto al año 2002, un cambio que corresponde al aumento de áreas destinadas a cultivo (incluidas dentro de la clasificación de cobertura vegetal), dato que fue corroborado en el análisis realizado al mapa de ecosistemas. El bosque, por su parte, perdió aproximadamente 28,53 % de superficie, disminuyendo 485 hectáreas; situación que ha sido ocasionada tanto por el aumento del área ocupada por urbanizaciones, equipamiento y otras instalaciones, como por la localización de las canteras establecidas en la zona, siendo un indicador de la alta presión existente. El área de manglar experimentó un leve aumento (2,43 %), situándose en 38,06 ha, debido al abandono de algunas camaroneras, aunque sus instalaciones no han sido erradicadas completamente. En las figuras 3.3.4 y 3.3.5 se visualizan los cambios ocurridos en el período considerado.

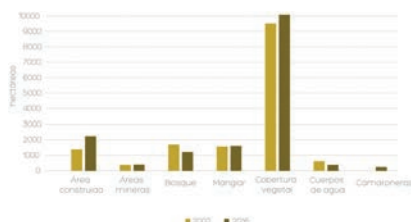
**Figura 3.3.4. Cobertura vegetal y usos de suelo de los años 2002 (izquierda) y 2016 (derecha).**



Fuente: Elaboración propia.

22 La superficie considerada en el año 2016 fue de 16159 hectáreas y para el año 2002, 15161 hectáreas, debido a las condiciones de las imágenes satelitales utilizadas, aspecto que fue aclarado en la introducción.

**Figura 3.3.5. Variación en la cobertura vegetal y usos de suelo 2002-2016..**



Fuente: Elaboración propia.

### **Escenario de conflictos de distintos orígenes.**

La ocupación acelerada al norte de la vía a La Costa ha puesto de manifiesto serios problemas de convivencia entre las explotaciones mineras, representadas por la extracción de materiales para la construcción y las urbanizaciones; una situación que se evidencia claramente en las ciudades las Colinas del Bosque, Torres del Salado, Portal al Sol I y II, Portovita, Casa Club y Porto Alegre. El conflicto entre los usos minero y residencial ha sido reseñada tanto en diarios locales como en estudios ambientales.

El origen de este problema y, principalmente, el planteamiento de posibles soluciones, causan cierta incertidumbre por cuanto se trata de concesiones que datan de varias décadas atrás; al respecto, Coronel et al. (2016) apuntan a los años 60 como el inicio de esta actividad en la zona. La cercanía de las urbanizaciones a los sitios de explotación a cielo abierto, solapándose, en algunos casos, con las superficies otorgadas en concesión, pone en entredicho la actuación de las autoridades municipales en la expedición de las autorizaciones a los promotores inmobiliarios.

En cuanto al marco legal, es de destacar la Ordenanza regulatoria de la explotación de canteras en el cantón Guayaquil aprobada el 30 de agosto de 2001 y publicada en Registro Oficial No 455, en la cual se establecía la obligatoriedad de localizarse a una distancia no menor de trescientos 300 metros del perímetro de construcciones existentes (artículo 4, numeral 3). Esta Ordenanza fue reformada en 2003, 2008 y 2009; no obstante, la



obligatoriedad de mantener la distancia de las canteras a las edificaciones se mantuvo. Más recientemente, el 15 de mayo de 2017, el Municipio aprobó la Ordenanza que regula la explotación minera de materiales áridos, pétreos y otros en el Cantón Guayaquil, derogando las disposiciones anteriores. Publicada en la Gaceta Oficial No 62 del 18 de mayo de 2017, establece que los permisos para llevar a cabo esta actividad estarán sujetos a la obtención de la factibilidad de uso del suelo y podrían suspenderse cuando lo exija la protección de la salud y vida de las comunidades ubicadas en el perímetro del área minera.

Los primeros meses de 2019 fueron especialmente polémicos por las protestas de los vecinos del sector contra la actividad de las canteras, lo que llevó a la realización de labores de inspección conjunta entre el Ministerio del Ambiente (MAE), el Municipio de Guayaquil y la Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom). Como resultado se “identificó 33 concesiones mineras de material no metálico en la vía a la Costa, cuatro de ellas con permiso y plan de manejo ambiental otorgado por MAE y 29 sin autorización” (“Urbanizaciones de Vía a la Costa convocan a movilización”, 2019). El Municipio clausuró 7 de estos sitios de extracción que están dentro de su ámbito de competencia; el resto se encuentra bajo el control del MAE (Moncada, 2019). En la figura 3.3.6 se aprecia la cercanía entre urbanizaciones y canteras.

**Figura 3.3.6. Conflictos entre canteras y urbanizaciones**



Fuente: Canal de Televisión de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Programa Investigación desde la Academia, 2018.

La presión que ejercen la actividad inmobiliaria y el uso minero sobre las Áreas Naturales Protegidas y Bosques Protectores lleva a la consideración del concepto de zona de amortiguamiento como espacio requerido para el logro de objetivos de conservación y desarrollo de estos espacios naturales. El Proyecto de Ley Especial para la Conservación y uso Sustentable de la Biodiversidad en el Ecuador<sup>23</sup>, alude a estas zonas en su artículo 19, “son áreas de propiedad pública, privada o comunitaria, colindantes a las áreas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y que contribuyen a su conservación e integridad”.

En Ecuador la delimitación de las zonas de amortiguamiento está sujeta al criterio de la administración de cada área natural, a través de la elaboración del Plan de Manejo. En la revisión bibliográfica realizada no se encontró información cartográfica acerca de las zonas de amortiguamiento de las Áreas protegidas y Bosques Protectores, a excepción de un mapa de zonificación elaborado para el Bosque Protector Cerro Blanco en el cual no se advierten criterios claros para la definición de esta zona; la superficie considerada es irregular, prevaleciendo la atención en los sitios de contacto con áreas de cultivo, mientras que en los límites con la zona urbana es inexistente. Esta situación le supone muchos riesgos al Bosque; constantemente se encuentra amenazado por actividades de cultivo, caza, tala, extracción de materiales para la construcción e inclusive intentos de apropiación de terrenos por parte de pobladores de zonas cercanas para dar inicio a algún asentamiento (Yáñez Lagos, 2017).

Actualmente, la distancia que separa a las canteras del Bosque Protector Cerro Blanco es inferior a los 300 m de distancia, una condición negativa si se considera que la explotación a cielo abierto tiene un gran impacto sobre el ambiente; entre estas afecciones se encuentra el desplazamiento de material particulado.

Una situación similar se presenta al superponer los mapas de las áreas protegidas y bosques protectores con las zonas edificadas. La intensificación de las actividades de construcción en las últimas décadas ha incidido

---

23 Registro Oficial 559 19 de abril de 2002.

en las afectaciones a la Reserva Faunística Manglares del Salado, llegando hasta sus bordes, obviándose la inclusión de una zona de amortiguamiento que garantice su protección. Si bien esta reserva fue creada en 2002, posterior a la implantación de varios de los asentamientos humanos e industriales; nuevas urbanizaciones, incluyendo las de origen formal, avanzan de manera agresiva, poniendo en peligro este ecosistema, como se aprecia en la figura 3.3.7.

**Figura 3.3.7. Tensión entre urbanizaciones y Reserva Faunística Manglares del Salado**

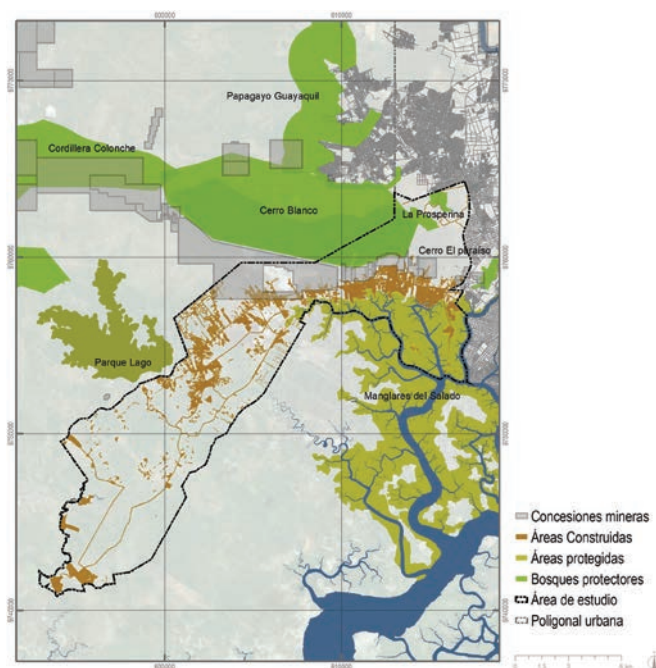


La existencia de una zona de amortiguamiento podría haber evitado la tala indiscriminada del manglar y las afectaciones generales derivadas de la ocupación; sin embargo, en la validación del Plan de Manejo de la Reserva Faunística Manglares del Salado, se trata de justificar las razones de tal omisión

Hubo comentarios solicitando la inclusión de una zona núcleo y una zona de amortiguamiento alrededor de la reserva. Después que se explicó que la forma y tamaño de la reserva no permitía crear muchas zonas y que el espíritu y fundamento de las zonas núcleo y áreas de amortiguamiento estaban incluidas en la propuesta, hubo aceptación de las zonas a manera general (Municipalidad de Guayaquil, 2008).

En este orden de ideas, es importante señalar que además de la Reserva Faunística Manglares del Salado y el Bosque Protector Cerro Blanco, existen otras áreas sujetas a protección muy cercanas al ámbito de estudio y que se hallan igualmente sometidas a presión. Entre estas se encuentran el Área Nacional de Recreación Parque Lago y el Bosque Protector Papagayo, al norte de Cerro Blanco. En este Bosque se encuentran especies de alta importancia endémica; corresponde a una zona de refugio de vida silvestre para las especies típicas. Fue creada, principalmente, para la reintroducción del Guacamayo de Guayaquil, una de las especies más amenazadas del país.

**Figura 3.3.8. Conflictos de usos entre áreas construidas, áreas protegidas y concesiones mineras.**



Fuente: ARCOM (2015); MAE (2015). Elaboración propia.

Al superponer el mapa de las Áreas Protegidas y Bosques Protectores y las concesiones mineras correspondientes al ámbito de estudio, se deduce que, si bien el territorio incluido dentro de las áreas protegidas ha estado exento de mayores intervenciones, los límites se han visto afectados. Además, se observa con preocupación, la coincidencia de algunos polígonos de las concesiones con parte de Cerro Blanco, al norte y con el Área Protegida de la Cordillera Chongón Colonche y el Bosque Protector Papagayo (Figura 3.3.8).

### 3.4. Discusión y conclusiones

Este estudio realizado para un sector de la ciudad en franco crecimiento permite establecer, a grandes rasgos, el modelo de crecimiento de la ciudad de Guayaquil. Un modelo con deficientes orientaciones por parte de los organismos de gestión tanto nacionales como locales, que obvia principios básicos de la sostenibilidad ambiental y urbana. A pesar de la existencia de marcos legales y normativos, entre éstos, la Ley de Minería para el otorgamiento y control de concesiones mineras y las ordenanzas municipales para la ocupación del suelo, no existe una articulación entre las leyes nacionales y las ordenanzas locales que evite los conflictos de uso de suelo que se han evidenciado en esta zona. Deja entrever la incertidumbre urbanística a la que hace referencia (Hernández, 2016).

El espacio geográfico se encuentra sometido a intensos cambios. La transición entre lo rural y lo urbano evidenciada en la hibridez de formas, funciones y actividades con diversos orígenes, particularidades y dinámicas, apuntan a una gran complejidad para su comprensión y, por supuesto, gestión. Áreas residenciales, actividades agrícolas y mineras e instalaciones industriales compiten por la ocupación del espacio, ignorando el soporte físico natural, materializado en importantes ecosistemas; la definición de áreas naturales protegidas y bosques protectores no ha sido óbice para la ocupación indiscriminada y afectación de los recursos, avizorando un futuro incierto para estas áreas. A pesar de la riqueza del soporte físico, materializada en sus cualidades naturales, el paisaje luce poco armónico,

degradado, conflictivo. Esta situación apunta, principalmente, a la ausencia de coordinación en el control por parte de las autoridades locales y estatales para mitigar los impactos del proceso de urbanización.

La pérdida de ecosistemas naturales, entre estos el bosque seco, cuantificada en 485 hectáreas (28,53 % de su superficie), en un poco más de una década de intervención, deja entrever la gran presión a que se encuentra sometida el territorio, debido a intereses de diversos actores, entre los que destacan, la población tradicionalmente asentada en suelo regido por la propiedad comunal, las concesiones mineras, los promotores privados, los demandantes de vivienda y la administración local. Las tensiones entre las diferentes maneras de percibir, habitar y modificar el territorio han originado diversos conflictos de carácter socioambiental. La implantación de grandes artefactos urbanos como el nuevo aeropuerto internacional para Guayaquil y otras instalaciones relacionadas, responde a la configuración de una ciudad con jerarquía de metrópoli en el contexto nacional, haciendo difícil la conciliación con objetivos locales de corte social y ambiental.

La estructuración de la zona de expansión urbana a partir de una vía de comunicación de carácter interprovincial, constituye un problema tanto para la capacidad de soporte como para la seguridad de los pobladores, reflejando improvisación en el crecimiento de la ciudad. Con la construcción del nuevo aeropuerto, se requerirá de mayor número de arterias viales, infraestructuras y equipamientos, agudizando la problemática de intervención del espacio. La ausencia de edificaciones y el carácter discontinuo de las ocupaciones en algunos sectores, en contraste con la acentuada ocupación en la zona más cercana a Guayaquil, permite identificar gradientes entre lo rural y lo urbano, una característica importante de los paisajes metropolitanos contemporáneos (Robles, 2017).

La confluencia de intereses de diverso origen señala la existencia de un espacio conflictivo en diferentes vertientes, administración política, propiedad y usos del suelo. Unos conflictos que amenazan con magnificarse luego de la realización del gran proyecto urbano representado por el aeropuerto. Tal situación demanda la inclusión de estudios del paisaje como tema relevante en el diagnóstico y propuesta para este sector de expansión

de la ciudad, asumiéndolo como eje para futuros planes urbanos y territoriales del cantón Guayaquil. Deben considerarse aspectos tan sensibles como la fragmentación de los ecosistemas y la vulnerabilidad. Se impone una revisión de mejores alternativas que permitan formular un modelo territorial adecuado a las profundas transformaciones derivadas de la expansión de la ciudad.

## Bibliografía

- Aguirre, Z. (2012). *Especies Forestales de los Bosques Secos del Ecuador*. Ministerio del Ambiente de Ecuador.
- Álvarez, S. (2002). De reducciones a comunas. Transformaciones legales de las tierras comunales en la Península de Santa Elena, Ecuador. *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, (17-18): 7-43.
- Álvarez, S. (2004). *Comunas y comunidades con sistemas de albarradas. Descripciones etnográficas*. Ediciones ABYA-YALA.
- Aponte García, G. (2003). Paisaje e identidad cultural. *Tabula Rasa* (1): 153-164.
- Atay Kaya, I. y Kaya Erol, N. (2016), Conflicts over Locally Unwanted Land Uses (LULUs): Reasons and solutions for case studies in Izmir (Turkey). *Land Use Policy* (58): 83-94.
- AAG. Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil (2009). *Plan de Desarrollo Integral de la Zona del Aeropuerto Daular-Chongón*.
- Coronel, J., Rosales, R. y Garzón, W. (2016). Conflictos de uso del suelo urbanizado en el sector vía a La Costa, Guayaquil. *El Misionero del Agro. Universidad Agraria del Ecuador*, 44-53.
- Cun, E. (2012). *Evaluación de la efectividad del Manejo del Bosque Protector Cerro Blanco (BPCB) como estrategia en la planificación y gestión de la Reserva (Provincia del Guayas-Ecuador)*. (Tesis de maestría). Universidad de Guayaquil, Ecuador.
- Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En F. Monclús (Ed.), *La ciudad dispersa*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Fernández, F. (2003). El paisaje urbano de la ciudad de Granada. En H. Capel (coord.), *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Caja Rural Intermediterránea.
- Font, A. (2007). Morfologías metropolitanas contemporáneas de la baja densidad. En F. Indovina (coord). *La ciudad de baja densidad. Lògicas, gestión y contención*. Diputació de Barcelona.
- González, E. (1987). La evolución de los estudios sobre áreas periurbanas. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* 7.



- Hauer, E. (2015). *Analysis for Intervention: The Contribution of Existing Ecologies to the Design of Place-Based Urban Landscapes*. (Tesis), University of Colorado, Boulder.
- Hernández, S. (2016). El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad. *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXI (1160): 1-21.
- López, Pérez J.F., Delgado Gómez, D. L., y Vinasco Torres, L. (2005). La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental. *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4(7): 29-41.
- Martínez, L. (1998). Comunidades y tierra en el Ecuador. *Ecuador Debate* (45): 173-188.
- Municipalidad de Guayaquil (2008). *Plan de Manejo Reserva de Producción Faunística Manglares del Salado*.
- Moncada, B. (1 de marzo de 2019). Las canteras clausuradas se declaran “inocentes”. *Diario Expreso*.
- Prieto, C., Castellanos, B., González, B. y Raigada, A. (2009). *Atlas de espacios vacantes del Litoral Atlántico de Andalucía*. Trabajo de investigación inédita, Universidad de Sevilla.
- Rayner, J. (2019). Las Comunas de Quito, la urbanización democrática y el derecho a la (no) ciudad. En Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. *Derechos, ciudad y políticas públicas urbanas*. DPE, GIZ.
- Robles, A. (2017). Una mirada sobre los territorios de transición en las ciudades contemporáneas. Paisajes híbridos del Área Metropolitana de Guadalajara *Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 12 (35): 103-120.
- Rodrigo Comino, J., Senciales González, J.M., y Ferré Bueno, E. (2014). Análisis de los cambios de usos del suelo en el área de Casapalma (Valle del Guadalupe, Málaga) entre 1991 y 2007. *Papeles de Geografía* (59-60): 157-171.
- Rojas, M. y Villavicencio, G. (1988). *El proceso urbano de Guayaquil (1870-1980)*. Instituto Latinoamericano de investigaciones Sociales y Centro de Estudios Regionales de Guayaquil.

- Sereno, C., Santamaría, M., y Santarelli, S. (2010). El rururbano: espacio de contrastes, significados y pertenencia, ciudad de Bahía Blanca, Argentina. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, (19): 41-57.
- Urbanizaciones de Vía a la Costa convocan a movilización contra actividad de canteras, en Guayaquil (17 de febrero de 2019). *Diario El Comercio*.
- Yáñez Lagos, C. (2017). *Cerro Blanco: el bosque seco más grande de Guayaquil en peligro por la tala ilegal y por proyecto de infraestructura*.
- Zulaica, L., Ferraro, R., y Fabiani, L. (2009). Índices de Sensibilidad ambiental en el espacio periurbano de Mar del Plata. *Geografizando* (5): 187-211.

## Capítulo 4

# **Evolución de los precios de la tierra y efectos en el acceso a este recurso**

Fabián Reyes-Bueno<sup>1</sup>

## **Resumen**

Uno de los objetivos que tiene la gestión territorial es entender y direccionar los efectos de los usos, valores, y derechos sobre la tierra en los espacios urbanos y rurales. En este trabajo se analiza la relación entre el valor del suelo y el acceso de la población a este recurso. Entre los principales resultados se destaca el aumento que ha tenido el valor del suelo en Loja, la falta de instrumentos que logren regular este aumento y la cada vez menos capacidad de acceso al suelo urbano desde los estratos económicos bajos de la ciudad.

### **4.1. El valor de la tierra y la gestión territorial**

La gestión territorial es un proceso que enlaza la planificación y la propiedad, y como tal se encarga de los efectos que tienen los usos, valores,

---

1 Departamento de Ciencias Biológicas y Exactas. Universidad Técnica Particular de Loja. San Cayetano Alto s/n, PC: 110104 Loja, Ecuador. Phone: (+593) 7 370 1444 ext 3033 [freyes@utpl.edu.ec](mailto:freyes@utpl.edu.ec)

y derechos sobre la tierra sobre los espacios urbanos y rurales. Entender y manejar los valores de suelo<sup>2</sup> es indispensable si los responsables políticos desean promover un mejor uso de la tierra (Davy, 2012). Por tanto, la propiedad del suelo debe ser entendida no solamente como aquel espacio físico en el cual viven, trabajan o se desenvuelven las personas, sino también como una de las principales fuentes de riqueza, estatus social, poder, refugio, alimentación, y actividades económicas para la humanidad. Pese a que es un recurso limitado porque no se puede reproducir, puede generar una utilidad, una renta, y por tanto tiene un valor.

La renta que puede generar el suelo urbano depende especialmente de su localización, tanto por la posibilidad de generar riqueza, como por la de tener acceso a dotaciones, infraestructuras y servicios que poseen alrededor, que finalmente determina el máximo precio que pueden pagar todos los demandantes posibles, conocido como precio de monopolio (Tubío-Sánchez, 2019). Con base en la localización, los valores del suelo emergen de prácticas sociales, en las cuales los propietarios de tierras, los inversores inmobiliarios, los promotores, los usuarios, los legisladores, los planificadores, los grupos de interés público, y otros, traducen, a través de sus prácticas espaciales, los significados plurales de la tierra en pluralidad de valores de la tierra. Finalmente, el valor de mercado absorbe la pluralidad de valores al combinar todas las consideraciones (Davy, 2012).

Este valor de mercado no es fijo, sino que se encuentra en constante aumento por varios factores. Algunos de ellos están relacionados con cambios de las características propias del inmueble (superficie, localización, accesibilidad, infraestructura, servicios) (Kostov et al., 2008; Tsoodle et al., 2006; Perry y Robison, 2001), las características económicas de la demanda (Duguma, 2016), y las mejoras producidas en el inmueble. Sin embargo, existe también un aumento del valor del suelo que no responde a ninguno de estos factores mencionados, pero sí a la especulación, generada

---

2 Mientras que el precio del suelo establece un valor monetario real de transferencia de una parcela en condiciones de mercado específicas (Tubío-Sánchez, 2019), en esas mismas condiciones el valor [de mercado] del suelo es la estimación en la que una parcela puede ser transferida (Verheye, 2009).

cuando inversores adquieren una parcela de tierra, pero la mantienen vacante esperando una oportunidad de desarrollo rentable en el futuro, y que se beneficia generalmente de mercados poco eficientes, con entornos regulatorios poco receptivos (Malpezzi y Wachter, 2002). Esta posición asumida en un contexto donde los instrumentos de gestión territorial son todavía muy débiles para regular el mercado, permite que quienes invierten en la compra de tierras se beneficien de dos elementos fundamentales: 1) la creciente demanda sobre los inmuebles y 2) las mejoras hechas en el sector con inversiones públicas (esfuerzo colectivo) para la construcción por lo general de infraestructura, pero también por cambios de uso de suelo.

Existen varios instrumentos que permiten el control del mercado del suelo, entre los que se pueden mencionar aquellos que utilizan la planificación para declarar zonas de interés social, zonas de desarrollo, el derecho de adquisición preferente, y aquellos que utilizan la fiscalidad, como es el caso de pago de impuestos a solares no edificados, impuesto predial, impuesto al valor extraordinario en la venta de inmuebles, o impuesto a la especulación.

Finalmente, el valor de mercado depende, entre otras cosas, de cuánto conocen acerca de uso actual y posibles usos del suelo los compradores y vendedores (Davy, 2012), así como de la información de mercado con la que cuentan.

En este trabajo se analiza la evolución del valor del suelo, poniendo como ejemplo la ciudad de Loja, y sus potenciales efectos en el acceso a este recurso.

## 4.2. Valor y acceso al suelo en la ciudad de Loja

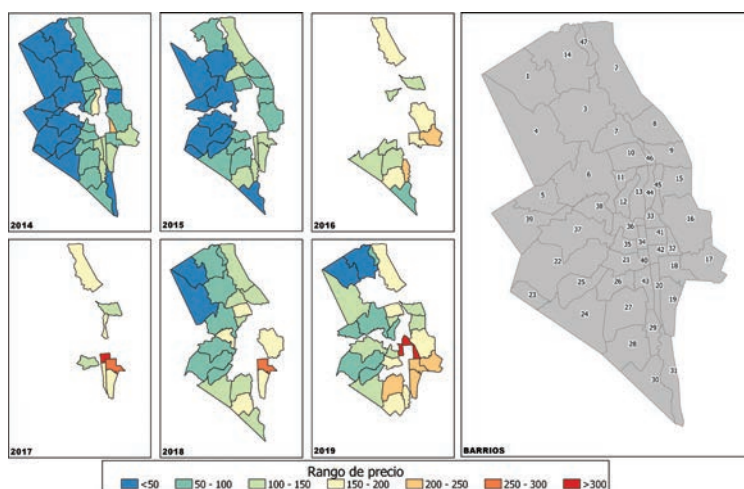
En los últimos años se ha dado una subida generalizada del valor del suelo en Ecuador, lo que se ha evidenciado en las noticias en la prensa<sup>3</sup>. Paralelamente, en los últimos años se dio un proceso de aumento de la clase media, y de su capacidad de endeudamiento (INEC, Instituto Nacional de

---

3 <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/seis-anos-aumento-preciodet.html>

Estadística y Censos, 2016) lo que conlleva a un aumento en el acceso a crédito hipotecario (Posligua y Jesseline, 2016a). Estas dinámicas económicas llevaron a un aumento de la demanda por el suelo. Con base en la sistematización de 2010 datos de valor de mercado de suelo de la ciudad de Loja en un período de tiempo que va desde el 2014 a 2019, se puede observar en la figura 4.2.1 cómo evolucionó el valor promedio del suelo en algunos barrios de la ciudad de Loja en el período mencionado. Mientras en el año 2014 el valor promedio del suelo en los barrios oscilaba entre los 11 a 241 dólares, en el 2019 los valores de oferta fueron desde 42 hasta 825 dólares.

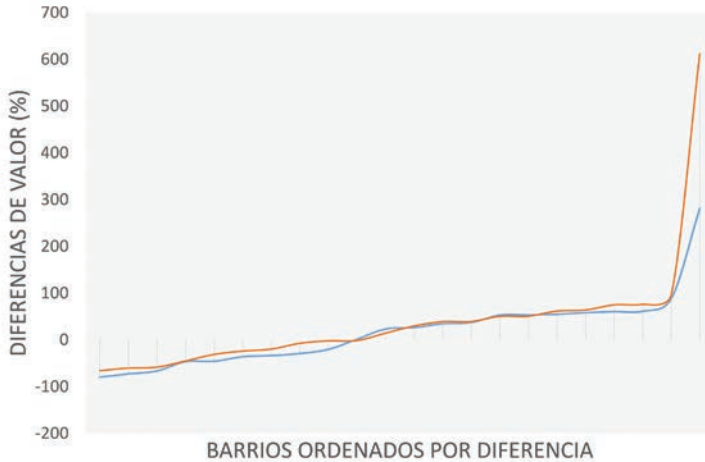
**Figura 4.2.1. Mapa de valores de suelo en Loja, clasificados por promedio de barrios y por año\***



Barrios: 1: Salapa, 2: Amable María, 3: La Banda, 4: Carigán, 5: El Plateado, 6: Belén, 7: Las Pitás, 8: La Paz, 9: Jipiro, 10: Turunuma, 11: Clodoveo Jaramillo, 12: San Vicente, 13: Manuel Carrión Pinzano, 14: Motupe, 15: San Cayetano, 16: Orillas del Zamora, 17: Zamora Huayco, 18: Pucará, 19: Pradera-Yaguarcuna, 20: 18 de Noviembre, 21: San Pedro, 22: Menfis, 23: Tierras Coloradas, 24: Colinas Lojanas, 25: Chonta Cruz, 26: Isidro Ayora, 27: Daniel Alvarez Burneo, 28: Punzara, 29: San Isidro, 30: La Argelia, 31: Capulí, 32: 24 de Mayo, 33: Juan de Salinas, 34: Ramón, 35: Miraflores, 36: El Pedestal, 37: Obrapia, 38: Alborada, 39: Bolonia, 40: Perpetuo Socorro, 41: Central, 42: San Sebastián, 43: Tebaida, 44: Gran Colombia, 45: El Valle, 46: Nueva Granada, 47: Saucos Norte

\*En los mapas aparecen únicamente los barrios de los que se tenía información de valor del suelo en cada año  
Elaborado por: El autor

**Figura 4.2.2. Diferencia porcentual de los promedios de valor del suelo de barrios respecto a la media de la ciudad en los años 2014 (azul) y 2019 (naranja).**



Elaborado por: El autor

En todos los barrios aumentó el valor medio del suelo. Utilizando únicamente los datos de valor de suelo de los barrios que contenían registros tanto en el 2014 como en el 2018, se pudo determinar que el valor promedio del suelo en el año 2019 (124 \$/m<sup>2</sup>) fue de prácticamente el doble con respecto al año 2014 (63 \$/m<sup>2</sup>). Adicionalmente, en la figura 4.2.2 se puede observar que tanto en el 2014 (línea azul) como en el 2019 (línea naranja) existen varios barrios que tienen un valor del suelo inferior a la media. Es importante destacar en esta figura que, en aquellos barrios que tienen valores por debajo de la media, el valor del suelo en 2019 es más cercano a la media (hubo un aumento relativo), mientras que en aquellos barrios cuyo valor está por encima de la media mantienen sus proporciones hasta cierto punto, y luego aumentan su distancia desde la media de manera drástica. Esto sugiere un incremento relativo en el valor del suelo especialmente en las zonas de menor y mayor valor. Al relacionar estos

datos con el aumento del salario básico unificado (SBU), se puede evidenciar que, por ejemplo, en el año 2014 había zonas en las que se podía adquirir un terreno de 200 m<sup>2</sup> con 7 SBU como mínimo y 142 SBU como máximo, mientras que en el 2019 para acceder a la misma superficie de terreno se necesitan como mínimo 21 SBU y como máximo 449 SBU. Es decir, el esfuerzo económico para adquirir los terrenos por parte de la población con menos ingresos económicos es mucho mayor en el 2019 que hace cinco años.

### 4.3. Algunos instrumentos aplicados en Ecuador para promover el mercado de tierras

En Ecuador desde el año 2016 está vigente la Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, que plantea varios instrumentos de los mencionados anteriormente para regular el mercado de suelo, especialmente en el ámbito urbano (Ecuador, 2016a). Sin embargo, por el momento no han sido implementados en los municipios del país. Varios de los instrumentos que constan en leyes anteriores tales como el impuesto a solares no edificados, impuesto a la propiedad y el impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos (Ecuador, 2010a), se han venido aplicando desde hace algunos años. Sin embargo, la única finalidad con la que los municipios los aplican es con fines recaudatorios. Esta aseveración se realiza por varias razones.

- En primer lugar, pese a que la base para calcular estos impuestos (avalúo catastral) debería estar en referencia al valor de mercado, en realidad los avalúos del área urbana están en promedio a la mitad del valor de mercado, y es posible que no guarden las mismas proporciones con este valor. Al hacer esta disminución no solamente disminuye la presión fiscal a los inmuebles, sino que en muchos casos incluso la anula al quedar exentos de pago. Por ejemplo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que no pagarán impuesto a predios urbanos y solares no edificados en el área urbana cuando su avalúo sea de hasta 25 SBU (avalúo a 2019 de



\$9 850, es decir que dentro de esta exención están terrenos cuyo valor real fácilmente podría llegar a los \$19 700), muchos de esos terrenos están en los barrios que menor valor de mercado tienen ahora mismo en Loja (especialmente en las zonas azules en el mapa de 2018 de la figura 4.2.1).

- En segundo lugar, pese a que el COOTAD establece que se pueden establecer impuestos de entre el 0,25 al 5 por mil en el área urbana, en promedio los municipios establecen tasas del 1 por mil. En estas condiciones no resulta oneroso mantener suelo vacante hasta esperar un aumento significativo de valor de estos inmuebles, si adicionalmente se debe pagar una alcabala del 1 % del avalúo catastral y el 10 % de impuesto a las utilidades (que toma como base el precio de compra que consta en las escrituras y el avalúo catastral de la fecha de venta). En Loja, por ejemplo, en los años de análisis el promedio de incremento anual del valor de oferta de suelo fue de entre el 21 % al 47 %. Si se analiza esta opción con otra similar como lo son las pólizas a un año (con una ganancia de alrededor del 8.5 %) sigue siendo una opción atractiva comprar suelo para mantenerlo vacante.

Ninguno de los instrumentos planteados por leyes anteriores permite realmente frenar ese crecimiento acelerado de valor del suelo. Por ello, en el año 2016 se promulgó la ley orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos (Ecuador, 2016b), que, aunque fue derogada en el año 2018, dejó importantes elementos que podrían considerarse para una futura ley. La Ley buscaba desincentivar el aumento indiscriminado del precio del suelo, fijando el pago de un impuesto del 75 % sobre la ganancia extraordinaria que lo recauda el municipio (siempre que esta ganancia extraordinaria supere las 24 remuneraciones básicas unificadas RBU). Para ello, la Ley estableció dos tipos de ganancias: ordinaria y extraordinaria. La ganancia ordinaria se determinó multiplicando el valor de compra del inmueble por un factor de ajuste que podía aumentar en función de dos variables: la tasa pasiva del banco central, y el número de años existentes entre la compra y la venta del inmueble. El factor obtenido por la ganancia ordinaria permitía un aumento de aproximadamente entre

el 6 y el 7 % del valor inicial del inmueble. De esta forma, por ejemplo, si un terreno fue comprado en \$20 000, dentro de tres años podía ser vendido a un monto de \$23 820 (teniendo una ganancia ordinaria de \$3 820) y, por tanto, sin tener que pagar impuesto.

Sin embargo, y como ya se mencionó anteriormente, se incorporó una excención de 24 RBU a la ganancia extraordinaria, con lo cual los inmuebles que, hemos visto en este análisis suben un 20 % su valor anualmente, podía tener un valor muy superior a ese porcentaje en los primeros años e ir disminuyendo a medida que aumentan los años, llegando a porcentajes inferiores a ese 20 % a partir del cuarto año (esto fue calculado en base a un terreno con un valor inicial de \$20 000). Por ejemplo, si el terreno (de \$20 000) hubiera sido vendido en \$35 000, se hubiera tenido un monto de \$11 180 por encima de la ganancia ordinaria. Sobre este valor había una excención de 24 RBU, es decir, con una RBU de 400 dólares la excención sumaba \$9 600, que restados a la ganancia extraordinaria daban un valor de \$1 580. Sobre este valor tenía que calcularse el 75 % de impuesto. Resumiendo, si un terreno comprado en \$20 000 fue vendido luego de 3 años en \$35 000, el impuesto a pagar por esa venta era de 1 185 dólares, pero si lo vendía en \$33 420 (ganando \$13 420), no tenía que pagar el impuesto. La ley era de mucha utilidad para atacar la especulación, pero no tenía tanta eficacia para terrenos comprados o vendidos en un corto período de tiempo.

En ausencia de regulación, se incrementa el valor del suelo siendo este incremento plusvalía para el propietario (ejemplo el caso de Loja), y se fomentan procesos especulativos. En un mercado completamente libre, y bajo la ausencia o debilidad de otro tipo de regulaciones de uso del suelo, quienes finalmente ejercen el control sobre precios y usos son quienes tienen la capacidad (económica) de competir en ese mercado (Reyes-Bueno et al., 2016). Con la fuerza que puede alcanzar este proceso, una falta de regulación en torno a los umbrales de valor que se ajusten al crecimiento real de la economía de los hogares difícilmente coadyuvará a que se incremente el acceso a la tierra o a la vivienda, especialmente para las

personas que menores ingresos perciben, y aumentará la concentración de la tierra.

#### **4.4. Conclusiones**

Ecuador es uno de los países con mayor inequidad (rural-urbana, pequeña ciudad-gran ciudad, ingresos económicos) (Moscoso, 2017), y vuelve prácticamente inaccesible el suelo para ciertos sectores económicos, más aún en las zonas en las que los procesos especulativos son mucho más fuertes. Luego de haber realizado el análisis en la ciudad de Loja, se pudo evidenciar que, el valor del suelo ha aumentado casi el doble en los 5 años de estudio, este aumento ha sido mayor en las zonas de menor y mayor valor de suelo, y en el caso de las zonas de menor valor, este aumento aleja la posibilidad de acceso a la tierra desde la población de menos recursos económicos, quienes deben hacer un esfuerzo de endeudamiento tres veces mayor que en el 2014 para adquirir un terreno. La aplicación de la legislación actual no termina de ser eficaz en la regulación del valor del suelo puesto que los impuestos que se generan a partir de esta son marginales en relación a los ingresos que puede generar a futuro el suelo vacante.

## Bibliografía

- Davy, B. (2012). *Land Policy: Planning and the Spatial Consequences of Property*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Duguma, T. D. (2016). Assessment of determinants and modes of access to urban residential land and housing among different income households in jimma city administration, oromia national regional state, Southwest Ethiopia. *International Journal of Science and Research (IJSR)*, 5:277–284.
- Ecuador (2010a). Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización. COOTAD.
- Ecuador (2010b). Código orgánico de planificación y finanzas públicas.
- Ecuador (2016a). Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo. LOOTUGS.
- Ecuador (2016b). Ley orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016). Reporte de pobreza por consumo. Ecuador 2006-2014. Technical report, INEC.
- Kostov, P., Patton, M., y McErlean, S. (2008). Nonparametric analysis of the influence of buyers' characteristics and personal relationships on agricultural land prices. *Agribusiness*, 24(2):161–176.
- Mae (2012). Metodología para la representación cartográfica de los ecosistemas del Ecuador continental MINISTERIO DE AMBIENTE DEL ECUADOR Quito, 2012.
- Malpezzi, S. y Wachter, S. (2002). The role of speculation in real estate cycles. Technical report.
- Moscoso, S. (2017). Evolución de la desigualdad de ingresos en Ecuador, período 2007-2015. *Analítika*, 13:49–79.
- Perry, G. M. y Robison, L. (2001). Evaluating the influence of personal relationships on land sale prices: A case study in Oregon. *Land Econ.*, 77(3):385–398.
- Posligua, R. y Jesseline, A. (2016a). Análisis de los créditos hipotecarios y su incidencia en la evolución del sistema inmobiliario de Guayaquil periodo 2007-2014.

- Reyes-Bueno, F., Tubío Sánchez, J., Gracia Samaniego, J., Miranda Barrós, D., Crecente Maseda, R., y Sánchez-Rodríguez, A. (2016). Factors influencing land fractioning in the context of land market deregulation in Ecuador. *Land use policy*, 52:144–150.
- Tsoodle, L. J., Golden, B. B., y Featherstone, A. M. (2006). Factors influencing kansas agricultural farm land values. *Land Econ.*, 82(1):124–139.
- Tubío-Sánchez, J. M. (2019). Propiedad, tierra y valor: Nociones sobre gestión territorial. In Ordóñez-Delgado, L. y Ramón-Vivanco, C., editors, *2do Congreso de Gestión Ambiental Urbana y 1er Concurso de Innovaciones Tecnológicas. Libro de Memorias. Universidad Técnica Particular de Loja*, pages 6–30.
- Verheye, W. (2009). The value and price of land. In *Land use, land cover and soil sciences. Vol III*.



## Capítulo 5

# Planificación del ordenamiento territorial del suelo rural a partir del medio físico

Omar Delgado Inga, Edgar Toledo López, Carlos Tenesaca Pacheco<sup>1</sup>

## Resumen

Entre las actividades académicas del Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador -IERSE de la Universidad del Azuay, se encuentra el fortalecimiento de los organismos locales y seccionales, por lo que se hace necesario formular nuevas propuestas encaminadas al manejo y ordenación territorial con la finalidad de apoyar a la gestión pública local.

Al ponerse en vigencia la Ley de Ordenamiento Territorial, uso y gestión del suelo LOOTUGS en el año 2016, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial PDyOT deben responder a esta normativa, por lo que se plantea un modelo que pueda ser aplicado en la planificación estratégica en diferentes espacios: provincial, cantonal o parroquial como impulso al manejo territorial de los gobiernos autónomos descentralizados GAD, que deberán enmarcarse en la normativa establecida; la misma que caracteriza

---

1 Universidad del Azuay \_ Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador – IERSE. Cuenca Ecuador. E-mail: odelgado@uazuay.edu.ec; etoledo@uazuay.edu.ec; crtenesaca@uazuay.edu.ec

el suelo en urbano y rural, determina su aprovechamiento, para lo cual clasifica y subclasifica el territorio estableciendo los usos generales y específicos; y formula los instrumentos de planeamiento del suelo, representados en: 1) Polígonos de intervención territorial, 2) Tratamientos y, 3) Estándares urbanísticos.

En vista que el sector rural de la provincia del Azuay ocupa un 98 % de superficie y que no cuenta con un modelo que brinde una visión territorial que considere el contexto biofísico, las características productivas y el marco legal vigente en el país, se ha visto la necesidad de plantear la propuesta “planificación de ordenamiento territorial del suelo rural a partir del medio físico”, la misma que se apoya en el desarrollo de tecnologías de información como los Sistemas de Información Geográfica y recursos de procesamiento digital desarrollados en el IERSE.

Con esta propuesta, pretende que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus diferentes espacios, cuenten con un instrumento técnico de planificación a corto, mediano y largo plazo, en busca de una adecuada ocupación y gestión de su territorio en beneficio de su población.

## 5.1. Introducción

El ordenamiento territorial es la construcción planificada del sistema territorial que busca proporcionar a la población una mejor calidad de vida. Contiene políticas, estrategias y acciones a corto, mediano y largo plazo orientadas a lograr un desarrollo territorial en base a dos grandes ámbitos: el uso y manejo de la tierra, y la ocupación y funcionamiento del territorio; estos dos componentes están estrechamente vinculados, son mutuamente dependientes y sus dinámicas responden directamente a los cambios socio-económicos y productivos.

En el Ecuador, al ponerse en vigencia la Constitución, desde el año 2008, se incorpora el ordenamiento territorial como política de Estado a ser implementada de manera coordinada en todas las unidades de administración territorial. En la constitución se plantea la planificación como eje fundamental del desarrollo territorial para todos los Gobiernos



Autónomos Descentralizados GAD, ya que organiza, y establece una serie de condiciones que se rigen por leyes, las cuales direccionarán a los principales actores en el rol de la planificación territorial. Esto se plasma en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

El ordenamiento territorial busca dar respuestas técnicas a las necesidades e intereses de la población respetando los diferentes aspectos existentes en un territorio, para que las instituciones direccionen sus políticas y gestionen recursos.

En el marco de estas definiciones, el IERSE de la Universidad del Azuay plantea una propuesta de planificación del ordenamiento territorial para el suelo rural a partir del medio físico, que busca el fortalecimiento de los organismos locales y seccionales para que se conviertan en actores importantes del desarrollo de su territorio. Está diseñada como una herramienta que oriente a los organismos locales y seccionales a estructurar sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

## **Características de la propuesta**

Si bien la propuesta parte del medio físico, sin embargo, considera diferentes aspectos que conforman el territorio como:

- Tiene una visión integral del territorio, es decir se adapta a las condiciones sociales, económico-productivas y ambientales.
- Puede ser aplicada en los diferentes niveles de planificación territorial (provincia, cantón, parroquia), establecidos en la ley.
- Es una propuesta técnica que recoge aspiraciones desde la realidad de la población local y brinda elementos para la toma de decisiones y gestión institucional
- Permite interpretar el territorio en sus diferentes aspectos, lo que facilita realizar planteamientos con diferentes visiones (modelos).
- Busca garantizar la sostenibilidad ambiental, puesto que permite tener una visión de todos los componentes físicos del territorio.
- Está enmarcada en la legislación ecuatoriana, atendiendo principalmente a las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).

Articula las disposiciones legales referente a la planificación, uso y gestión del suelo rural que apoya el desarrollo territorial.

- Al tratarse de una propuesta que parte del medio físico, no contempla el análisis socio político presente en el territorio, sin embargo, deben ser consideradas condiciones como:
  - La voluntad política de los representantes institucionales y gobiernos locales para llevar adelante la propuesta.
  - La participación activa de todos los actores y sectores de la población a lo largo del desarrollo de la misma.
  - La capacidad institucional para gestión de recursos económicos y técnicos. Información actualizada y confiable sobre la cual se realicen las propuestas. Capacidad técnica local para poner en marcha las propuestas planteadas.

## **Marco legal**

Con la aplicación de la normativa se pretende dar una respuesta integral a la problemática espacial, productiva y ambiental de los territorios en diferentes ámbitos (nacional, regional y local), mediante negociación, concertación y toma de decisiones entre los diferentes actores sociales, por lo que la propuesta atiende al siguiente marco legal.

- Constitución de la República del Ecuador (Ecuador, 2008)
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (Ecuador, 2010a)
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP (Ecuador, 2010b)
- Plan Nacional de Desarrollo “Toda Una vida” (SENPLADES, 2017)
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo LOOTUGS (Ecuador, 2016a)
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua (Ecuador, 2014b)
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (Ecuador, 2016b)

- Ley Orgánica de Cultura (Ecuador, 2016a)
- Ley de Seguridad Pública y del Estado (Ecuador, 2014a)
- Ley de Minería (Ecuador, 2009)
- Código Orgánico Ambiental (Ecuador, 2017a)
- Reglamento a la Ley Orgánica de Cultura (Ecuador, 2017b)
- Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (Ecuador, 2015)
- Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Ecuador, 2010)

## 5.2. Metodología general

Al ser una competencia exclusiva de los GAD el control sobre del uso y ocupación del suelo, es necesario articular los proyectos de manejo territorial con las disposiciones legales establecidas, respondiendo además a las condiciones ambientales y productivas del territorio y tomando en cuenta las particularidades de la población.

La información generada en esta propuesta ofrece un marco conceptual que aporta elementos para la toma de decisiones cuando un mismo espacio geográfico es disputado para dar cabida a diversos usos.

En este estudio se acoge lo dispuesto en la LOOTUGS y de manera específica se enfoca en los instrumentos de planeamiento del suelo, considerados como las herramientas que orientan la generación y aplicación de la normativa urbanística, consistentes en: polígonos de intervención territorial, tratamientos urbanísticos y estándares urbanísticos.

Metodológicamente, como parte de la planificación territorial para los diferentes polígonos de intervención territorial conformados por las unidades estructurantes (unidades homogéneas) y la valoración de las características homogéneas del territorio, se han propuesto diferentes tratamientos: conservación, desarrollo, mitigación, promoción productiva y recuperación, y se han establecido modelos de acuerdo a la visión que se tenga del territorio. En esta propuesta no se llega a determinar los estándares urbanísticos, puesto que se requiere el levantamiento de

la información catastral y la mayor parte el territorio no cuenta con la misma, por lo que no se incluye este instrumento dentro del planeamiento del suelo.

Este proceso permite el establecimiento de las diferentes alternativas de uso del suelo para cada unidad de terreno considerando sus potencialidades y factores limitantes.

## **Componentes de la propuesta**

El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos de un territorio, volviéndose los planes de desarrollo y ordenamiento territorial instrumentos para la planificación de sus diferentes niveles de gobierno. En este sentido, se genera una metodología de aplicación a la fase de propuesta denominada “planeamiento del uso y manejo del suelo rural” misma que recoge las disposiciones legales con incidencia territorial cuya finalidad es orientar el desarrollo y aprovechamiento sostenible de sus recursos, la misma que está compuesta de:

- Clase de suelo
- Subclases del suelo
- Polígonos de intervención: unidades estructurantes del territorio y características homogéneas
- Tratamientos

Como aplicación general de la propuesta, llevada a la práctica sería:

## **Clase y subclase de suelo**

En la fase de propuesta al suelo se lo clasifica en urbano y rural (LOOTUGS, Art-17), esta propuesta está dirigida al suelo rural, entendiéndose como “El suelo destinado principalmente a actividades agroproductivas, extractivas o forestales, o el que por sus especiales características biofísicas o geográficas debe ser protegido o reservado para futuros usos urbanos” (LOOTUGS, Art-19), por lo cual se los subclasifica en:

- Suelo rural de producción
- Suelo rural de aprovechamiento extractivo
- Suelo rural de expansión urbana
- Suelo rural de protección

Cabe mencionar que esta propuesta del planeamiento del uso y manejo del suelo rural está dirigido al suelo de protección y producción, sin embargo, al suelo de expansión urbana y extractivo se los debe considerar como elementos dentro de la planificación del suelo.

Se consideran como herramientas orientativas a los instrumentos de planeamiento del suelo los siguientes componentes:

## **Polígonos de intervención territorial**

Los polígonos de intervención territorial son áreas rurales definidas por los planes de uso y gestión de suelo, a partir de la identificación de características homogéneas de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socioeconómico e histórico cultural, así como de la capacidad de soporte del territorio, o de grandes obras de infraestructura con alto impacto sobre el territorio, sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes (LOOTUGS, Art 41), por lo que para llegar a determinar estas áreas de intervención se plantea conformar las unidades estructurantes del territorio e identificarlos a través de las características homogéneas.

Considerando a las zonas de riesgo como eje transversal de las unidades estructurantes del territorio para la planificación del suelo del suelo rural. El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo (SNDGR) está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional, siendo la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos el órgano rector y ejecutor ahora llamado Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), el mismo que le compete identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano (Constitución, Art. 389) así como identificar los riesgos de orden natural o antrópico, para reducir la vulnerabilidad que afecten o puedan afectar

al territorio ecuatoriano (RLSPE, Art 3), y asegurar que las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión (RLSPE, Art 3).

La conformación de los polígonos de intervención territorial se debe tomar en cuenta las unidades estructurantes del territorio. De acuerdo a la metodología descrita por (Gómez Orea, 1993) se consideran como Unidades Estructurantes del Territorio (UET), a las interacciones e interrelaciones de los atributos físico ambientales como: clima, agua, litología, geomorfología, suelo, vegetación, flora y fauna en un mismo espacio.

Estas UET se conforman por criterios de Protección (patrimonio natural, protección hídrica, patrimonio cultural); y de Producción (zonificación productiva) las cuales se subdividen en otras áreas de acuerdo a sus características homogéneas.

**Características homogéneas:** Las características homogéneas pueden ser de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socioeconómico e histórico cultural sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes (LOOTUGS, Art 41).

El suelo rural de protección se compone de las categorías:

- Patrimonio natural
- Protección hídrica
- Patrimonio cultural

**Patrimonio natural:** Con el fin de propender el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, se consideran categorías para el ordenamiento territorial las áreas del patrimonio natural conformadas por las categorías de representación directa, ecosistemas frágiles y categorías de ordenación (COA, Art -105), mismas que responden de conformidad con las características y potencialidades de los ecosistemas, a la conservación del ambiente y el bienestar de la población.

- **Categorías de representación directa:** se componen por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques y Vegetación protectora (BVP) y las Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad (AECB).

- **Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP):** está integrado por cuatro subsistemas: estatal (Patrimonio Natural de Áreas protegidas PANE), autónomo descentralizado (Áreas protegidas de los GADs), comunitario y privado (Áreas protegidas comunitarias y privadas), (COA, Art37). Las categorías para el manejo que conforman el SNAP son: parques nacionales, refugio de vida silvestre, reserva de producción de fauna, área nacional de recreación y reserva marina (COA, Art41).

El programa Socio Bosque (SB) hemos considerado dentro de SNAP, por motivo que el Estado entrega incentivos económicos a campesinos y comunidades que se comprometen voluntariamente a la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otro tipo de vegetación nativa.

- **Bosque y Vegetación Protectoras (BVP):** conforman los bosques y vegetación protectores las formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, declarados como tales por encontrarse en áreas de topografía accidentada, cabeceras de cuencas hidrográficas o zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas deben ser conservadas, así como los bosques de importancia ritual, ceremonial, cultural o histórica (COA, glosario de términos). Cabe mencionar que los bosques y vegetación protectores pertenecen al Patrimonio Forestal Nacional (PFN) (COA, Art 89.)
- **Áreas Especiales para la Conservación de la Biodiversidad (AECB):** estas áreas están compuesta por: áreas o sitios reconocidos por instrumentos internacionales ratificados por el Estado, zonas de amortiguamiento ambiental, corredores de conectividad, y las servidumbres ecológicas (COA, Art 56).

Las áreas o sitios reconocidos por instrumentos internacionales ratificados por el estado: se compone de áreas especiales de importancia para la conservación de humedales, de las aves, del patrimonio mundial, cultural y natural (COA, Art 58). Conformadas por:

**Zonas de amortiguamiento ambiental:** son áreas colindantes a las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) o a las zonas de expansión urbana, que sean de propiedad pública, privada o comunitaria, que contribuyan a la conservación y la integración de las áreas protegidas, el equilibrio en el desarrollo urbano-rural y la conectividad ecosistémica. (COA, Art 59).

**Corredores de conectividad:** Los corredores de conectividad se podrán establecer entre las áreas de propiedad pública, privada o comunitaria que forman parte del patrimonio natural terrestre, marino, marino costero e hídrico del país. Primordialmente se establecerán estas zonas entre las áreas protegidas del SNAP, PFN y AECB (COA, Art 60).

**Servidumbres ecológicas:** Las servidumbres ecológicas obligatorias son las franjas de protección ribereña de los cuerpos de agua, así como las laderas escarpadas naturales. La cobertura boscosa o vegetación natural de las servidumbres ecológicas solo puede ser objeto de aprovechamiento de productos no maderables de simple recolección y de usos no consuntivos (COA, Art 61)

Las servidumbres ecológicas al ser un eje transversal se las tratarán con mayor detalle en las zonas de planificación de los recursos hídricos.

- **Categoría de ecosistemas frágiles:** Son zonas con características o recursos singulares muy susceptibles a cualquier intervención de carácter antrópico, que producen en el mismo una profunda alteración en su estructura y composición (COA, glosario de términos). Por lo que se consideran como ecosistemas frágiles los páramos, humedales, bosques nublados, bosques secos, bosques húmedos manglares y moretales (COA, Art 105)
- **Categorías de ordenación:** son bosques naturales destinados a la conservación, producción forestal sostenible y restauración. Dentro de esta categoría existen disposiciones generales para el manejo forestal sostenible que no requieren instrumentos de manejo si se realizan actividades con fines tradicionales, subsistencia o de carácter ritual o ceremonial que



no implique actividad comercial (COA, Art 109). El Régimen Forestal Nacional promoverá el manejo forestal sostenible como estrategia para garantizar el uso racional del bosque natural, excluyendo actividades ilegales como la extracción, degradación y deforestación (COA, Art 93)

- **Categoría de vegetación natural nativa:** al no encontrarse esta categoría descrita en los cuerpos normativos se ha incorporado como parte de esta propuesta y comprende la cobertura de vegetación arbustiva y herbácea.

**Protección hídrica:** La gestión de los recursos hídricos como elemento clave e integral del ordenamiento territorial, se constituirá a la cuenca hidrográfica como la unidad de planificación y gestión integrada de los recursos hídricos, misma que coordinará con los diferentes niveles de gobierno según sus ámbitos de competencia (LORHUAA, Art 35). De tal manera que se alcance un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio.

- **Zonas de planificación del recurso hídrico:**

Para las zonas de planificación de los recursos hídricos se plantea las categorías de: protección hídrica, servidumbres ecológicas y protección hidráulica.

- **Zonas de protección hídrica:** se consideran a los cauces, ecosistemas asociados, zonas de recarga y regulación hídrica, zonas inundables y zonas de restricción (LORHUAA, Art 111, RLORHUAA, Art 60,61,66, 67).
- **Servidumbres ecológicas:** Las servidumbres ecológicas voluntarias son un gravamen constituido por acto voluntario del propietario de cualquier predio sobre la totalidad o una parte de dicho predio, llamado predio sirviente, a favor de cualquier persona natural o jurídica para los fines de conservación y protección de especies, ecosistemas, recursos naturales, belleza escénica, valores ecológicos esenciales, u otros valores culturales, socio-culturales o genéticos. Las servidumbres ecológicas obligatorias son las franjas de protección ribereña de los cuerpos de agua, así como las laderas escarpadas naturales. La cobertura boscosa o vegetación natural de las servidumbres ecológicas solo pueden

ser objeto de aprovechamiento de productos no maderables de simple recolección y de usos no consuntivos (COA, Art 61).

La extensión de la zona de servidumbre será de cinco metros pudiéndose variar, en más o en menos, por razones topográficas, hidrográficas o por las necesidades concretas del otorgamiento de autorizaciones de uso de agua o de aprovechamiento productivo de agua (LORHUAA, Art 62).

- **Zonas de protección hidráulica:** Se consideran obras o infraestructura hidráulica las destinadas a la captación, extracción, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas así como al saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aguas aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, corrección del régimen de corrientes, protección frente a avenidas o crecientes, tales como presas, embalses, canales, conducciones, depósitos de abastecimiento a poblaciones, alcantarillado, colectores de aguas pluviales y residuales, instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, estaciones de aforo, piezómetros, redes de control de calidad así como todas las obras y equipamientos necesarios para la protección del dominio hídrico público (LORHUAA, Art 11).

**Patrimonio cultural:** Los bienes que conforman el patrimonio cultural del Ecuador son materiales (tangible) e inmateriales (intangible) y cumplen una función social derivada de su importancia histórica, artística, científica o simbólica, así como por ser el soporte de la memoria social para la construcción y fortalecimiento de la identidad nacional y la interculturalidad (LOC, Art 50).

- **Patrimonio tangible o material:** son los elementos materiales, muebles e inmuebles, que han producido las diversas culturas del país y que tienen una significación histórica, artística, científica o simbólica para la identidad de una colectividad y del país. El patrimonio cultural tangible puede ser arqueológico, artístico, tecnológico, arquitectónico, industrial, contemporáneo, funerario, ferroviario, subacuático,

documental, bibliográfico, filmico, fotográfico, paisajes culturales urbanos, rurales, fluviales y marítimos, jardines, rutas, caminos e itinerarios y, en general, todos aquellos elementos cuya relevancia se inscriba en la definición indicada (LOC, Art 51).

La delimitación de las áreas de protección de los inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural, deberá incluir el levantamiento de información geoespacial que se encuentre vigente y deberá articularse a los instrumentos de planificación y gestión territorial (RLOC, Art 53).

### **Suelo rural de producción**

- **Zonificación productiva**

El ordenamiento de la producción agraria se realizará a partir de la zonificación productiva establecida en el Plan Nacional Agropecuario en concordancia con la planificación nacional; la Estrategia Territorial Nacional; el Plan Nacional de Riego y Drenaje y la Planificación Hídrica Nacional; y en correspondencia con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos; y, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales (LOTRTA, Art 46).

Con la finalidad de responder a la realidad territorial, se plantea la zonificación productiva en: zonificación productiva con y sin conflicto de uso.

- **Zonificación productiva sin conflicto de uso**

La zonificación productiva establecerá los usos productivos agropecuario, acuícola, forestal, silvícola de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional Agropecuario y en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales (LOTRTA, Art 47), de manera similar se menciona en la LOOTGS, Art 19 que este suelo será destinado para actividades agroproductivas, acuícolas, ganadera, forestales y de aprovechamiento turístico.

- **Zonificación productiva en conflictos de uso**

La zonificación productiva en conflictos de uso se determinará a través de criterios como: límite de ampliación a la frontera agrícola, altitud

(paralelo 3° S-N orografía), (LOTRTA, Art 50), y la capacidad de uso del suelo (clase VIII), cuya finalidad sea la conservación, uso y manejo sostenible del suelo de estas áreas que por sus características ambientales brindan servicios ecosistémicos.

**Suelo rural para aprovechamiento extractivo:** Es el suelo rural destinado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables, garantizando los derechos de naturaleza (LOOTUGS, Art 19), siendo el Estado el que tiene el dominio sobre las minas y yacimientos (Ecuador, 2009)

**Suelo rural de expansión urbana:** Es el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano de conformidad con el plan de uso y gestión de suelo. El suelo rural de expansión urbana será siempre colindante con el suelo urbano del cantón. (LOOTUGS, Art 19). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias. La Autoridad Agraria Nacional mediante informe técnico que determine tales aptitudes, autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial (LOTRTA, Art 6), prohibiendo el cambio de uso del suelo rural con vocación o aptitud agraria o que cuente con infraestructura pública de riego o productiva permanente (LOTRTA, Art 32)

Considerando las características homogéneas que pueden ser de tipo geomorfológico, ambiental, paisajístico, urbanístico, socioeconómico e histórico cultural sobre las cuales se deben aplicar los tratamientos correspondientes (LOOTUGS, Art 41), se plantean diferentes tratamientos.

## **Tratamientos**

**Suelo rural de protección – patrimonio natural:** Las áreas que conforman el subsistema estatal, autónomo descentralizado, comunitario, y privado, tienen sus propias herramientas de gestión tales como: El plan

estratégico del sistema nacional de áreas protegidas, planes de manejo, planes de gestión operativa, las evaluaciones de efectividad de manejo y estrategias de sostenibilidad financiera (COA, Art 42), manteniendo como áreas de protección estricta estas áreas, así como a las categorías de ecosistemas frágiles, para ello la autoridad ambiental nacional – MAE será la encargada del control de estas áreas.

En las áreas que conformen el programa socio bosque, bosque y vegetación protectores, categorías de ordenación y la vegetación natural nativa se propone dar un tratamiento especial de producción sostenible, es decir, manejar los recursos naturales en el sentido que se involucre la protección, conservación, restauración y producción reconociendo a la naturaleza como sujeto de derechos. Para ello la autoridad ambiental nacional y la autoridad nacional de agricultura serán las encargadas de la vigilancia y control (MAE y MAG).

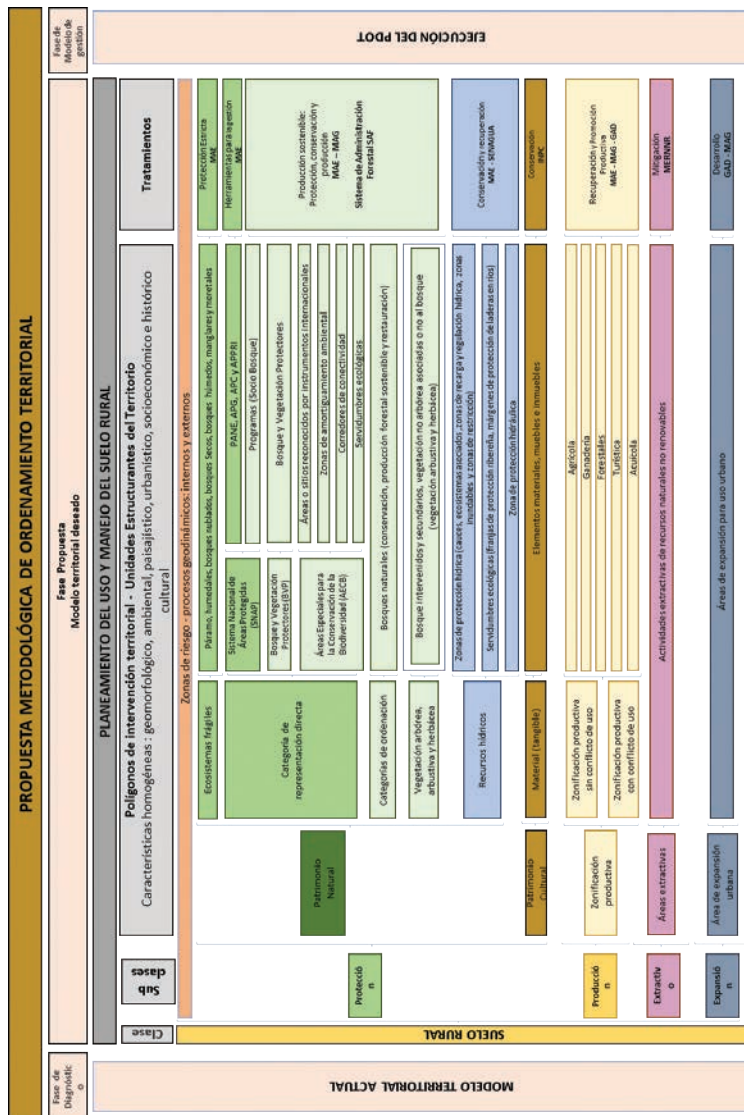
El sistema de administración forestal se convierte en una herramienta fundamental para el desarrollo forestal, la conservación de los bosques y el manejo sostenible de los recursos.

**Suelo rural de protección – patrimonio hídrico:** El tratamiento para protección hídrica se considera la conservación y recuperación de espacios naturales. Las entidades encargadas del control, manejo y regulación son el Ministerio del Ambiente (MAE), Gobiernos Autónomos descentralizados y Autoridad Única del Agua (AUA)

**Suelo rural de protección – patrimonio cultural:** El tratamiento para patrimonio cultural considera la conservación y restauración. Las entidades encargadas del control, manejo y regulación son el Ministerio de Cultura y Patrimonio, mediante los subsistemas de la memoria social y patrimonial y de las artes e innovación (LOC, Art 24)

**Suelo rural de producción:** El tratamiento para el suelo rural de producción se considera la recuperación y promoción productiva. Las entidades encargadas del control, manejo y regulación son el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio del Ambiente, y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esta propuesta la podemos esquematizar como se muestra en la figura 5.2.1.

**Figura 5.2.1. Esquema de la propuesta metodológica de ordenamiento territorial**



### **5.3. Aplicación de la propuesta**

La metodología planteada es general que puede ser aplicable en todo el territorio del país; sin embargo, se debe considerar que cada espacio territorial tiene sus características propias, por lo que esta debe ser adaptada a cada lugar. La metodología puede ser aplicada a diferentes niveles; es así que en este estudio se plantea en tres niveles de aplicación: provincia, cantón y parroquia.

Como ejemplo de aplicación, en este estudio se ha planteado trabajar en tres espacios: la provincia del Azuay, el cantón Paute y la parroquia Bulán.

Al pertenecer administrativamente tanto la parroquia Bulán como el cantón Paute a la provincia del Azuay, la planificación parte desde este espacio manteniendo la misma estructura; es decir, se conservan los mismos polígonos de intervención, siendo la diferencia el grado de precisión en la aplicación de los tratamientos.

En la propuesta se maneja la misma información para los tres niveles de planificación, diferenciándose únicamente el mapa de uso y cobertura vegetal a nivel parroquial, debido al grado de precisión que requiere el mismo.

### **Fuentes de información**

La planificación del medio físico rural requiere de información de fuentes oficiales, en el país se cuenta con información temática elaborada por instituciones del Estado como el Ministerio de Agricultura o el Ministerio del Ambiente y también existe información elaborada por instituciones como la Universidad del Azuay a través del IERSE.

Para tener una visión territorial, se parte de un diagnóstico en el que se caracteriza el medio físico, para lo cual se ha utilizado geoinformación generada por entidades del Estado como la ortofotografía y el modelo digital del terreno (MDT) que a través de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) ha puesto a disposición para su utilización y procesamiento.

En esta propuesta se pueden observar en la tabla 5.1 las principales fuentes de información temática utilizadas:

## Planeamiento del uso y manejo del suelo rural de la provincia del Azuay

La propuesta de ordenamiento territorial del suelo rural considera diferentes niveles de planificación en relación con los instrumentos de planeamiento del suelo; de esta manera, se plantea que a nivel provincial se recoge lo manifestado en la LOOTUGS enfocándose en la definición del modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a este nivel territorial.

**Tabla 5.1. Principales fuentes de información geográfica en Ecuador**

Mapa	Fuente	Año
Mapa de cobertura y uso de la tierra (1:25.000)	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). Proyecto SIGTierras.	2018
Geopedología (1:25.000)		
Uso del suelo y cobertura vegetal (1:5.000)	UDA IERSE	2016
Pisos bioclimáticos (1:100.000)	Ministerio del Ambiente (MAE)	2013
Modelo digital del terreno (MDT) 30 m.	Instituto Geográfico Militar (IGM)	2014

Considerando los instrumentos de planeamiento del suelo, se identifican los polígonos de intervención territorial y sobre estos se determinan tratamientos a nivel provincial, cantonal y parroquial.

Aplicando la misma estructura metodológica desarrollada a nivel general, en forma específica para la provincia del Azuay, tanto para el suelo rural de protección como para el suelo rural de producción, sería:

## Clasificación del suelo rural

### Provincia del Azuay

El suelo rural de la provincia lo conforman: el suelo de protección y producción; a su vez, el suelo de protección lo conforman las coberturas:



cuerpos de agua, eriales, páramo, bosque nativo, vegetación arbustiva y vegetación herbácea; en tanto que, el suelo de producción lo conforman: cultivos, mosaico agropecuario, pastizal y plantaciones forestales (tabla 5.2).

**Tabla 5.2. Clasificación del suelo rural en Azuay**

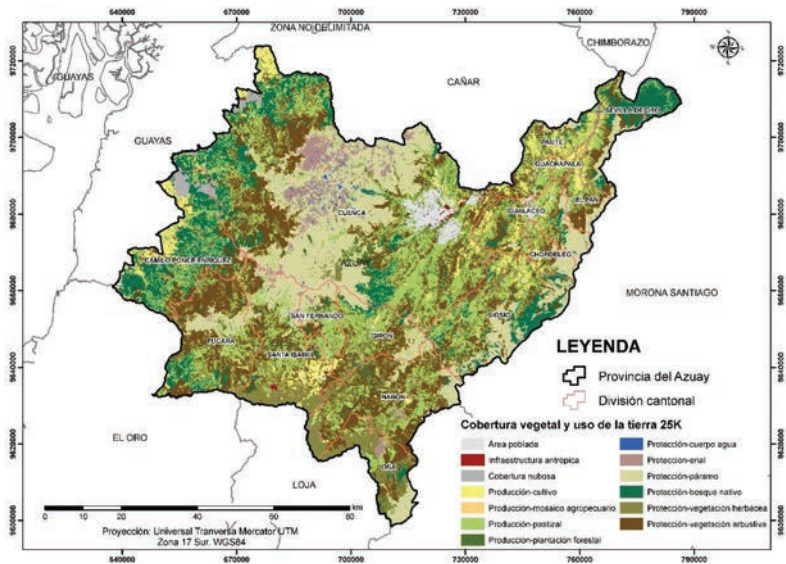
Cobertura y uso de la tierra		Área (ha)	Área %
Otras coberturas	Área poblada	16894,5	2,0
	Infraestructura antrópica	2263,8	0,3
	Cobertura nubosa	6104,2	0,7
Producción	Producción-cultivo	39679,0	4,8
	Producción-mosaico agropecuario	406,3	0,04
	Producción-pastizal	210110,5	25,2
	Producción-plantación forestal	19599,9	2,4
Protección	Protección-cuerpo agua	4289,7	0,5
	Protección-erial	25027,1	3,0
	Protección-páramo	163563,5	19,6
	Protección-bosque nativo	89440,8	10,7
	Protección-vegetación herbácea	65814,9	7,9
	Protección-vegetación arbustiva	189372,4	22,7
Total general		832566,7	100

La superficie total de la provincia es de 832.566,7 ha., de las cuales el 64,5 % de su cobertura corresponde a protección, siendo las más representativas la vegetación arbustiva y el páramo; en tanto que el suelo dedicado a la producción es del 32,4 %, de las cuales el 25,2 % es pasto y apenas un 4,8 % es agrícola (figura 5.3.1).

Estas cifras, permiten direccionar una planificación del uso y manejo del suelo que responda a su situación real, sobre la que se plantean los tratamientos. Para el área de producción, utilizando la cartografía disponible como son: mapa bioclimático en escala 1:100.000, mapa de geopedología, y de uso y cobertura vegetal en escala 1:25.000, se han propuesto 3 modelos:

- Agroproductivo
- Manejo y conservación del suelo
- Sistemas productivos

**Figura 5.3.1. Mapa de clasificación de suelo en Azuay**



### Cantón Paute

El suelo rural del cantón Paute, está conformado por los mismos usos y coberturas existentes en la provincia, correspondiendo el 64,5 % del suelo a protección, 32,4 % a producción y el 3 % a otros usos (tabla 5.3).

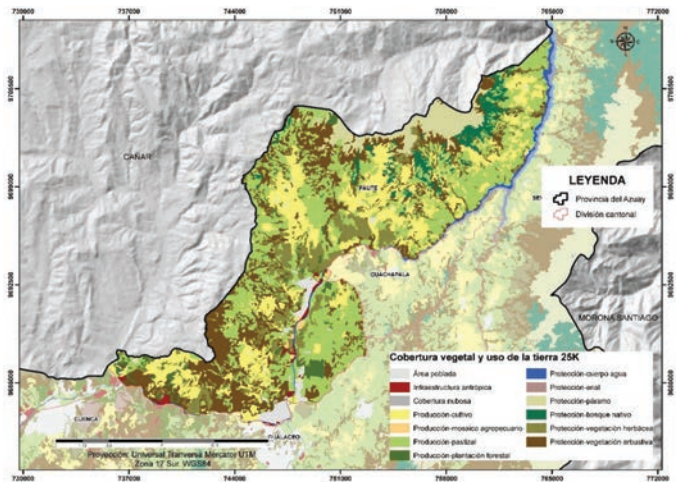
**Tabla 5.3. Clasificación del suelo rural en el cantón Paute**

Cobertura vegetal y uso del suelo	Área ha	Área %	Área % total
Área poblada	598.8	2.2	2.8
Infraestructura antrópica	144.6	0.5	

Cobertura vegetal y uso del suelo	Área ha	Área %	Área % total
Protección - bosque nativo	938.8	3.5	39.5
Protección - cuerpo agua	381.4	1.4	
Protección - erial	23.8	0.1	
Protección - paramo	1432.9	5.3	
Protección - vegetación arbustiva	5557.1	20.6	
Protección - vegetación herbácea	2302.3	8.5	57.8
Producción cultivo	5400.2	20.0	
Producción mosaico agropecuario	76.4	0.3	
Producción pastizal	9433.4	35.0	
Producción plantación forestal	655.0	2.4	
Total	26944.5		100

En la figura 5.3.2 se muestra la representación geográfica. Sobre esta información se proponen los tratamientos a ser aplicados, y en el caso de suelo de producción, utilizando los mismos insumos cartográficos que se emplearon en la provincia del Azuay, se proponen similares modelos con diferentes alternativas de uso y manejo del suelo.

**Figura 5.3.2. Mapa de clasificación de suelo en el cantón Paute**



### Parroquia Bulán

El suelo rural de la parroquia Bulán, está conformada por los mismos usos y coberturas existentes en el cantón Paute, correspondiendo el 59,43 % al suelo de protección, 37,91 % a producción y el 2,66 % a otros usos (tabla 5.4).

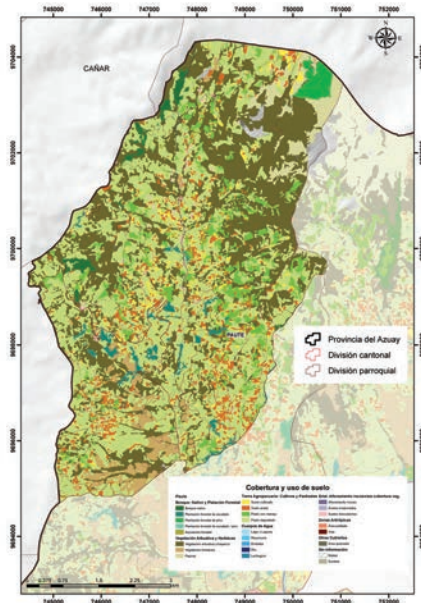
**Tabla 5.4. Clasificación del suelo rural en la parroquia Bulán**

Cobertura y uso del suelo	Área_ha	Área_ %	
Área quemada	1,39	0,036	
Nubes	32,99	0,850	
Suelos descubiertos	32,17	0,829	2,659
Suelos erosionados	0,47	0,012	
Vías	36,16	0,932	
Bosque nativo	48,97	1,262	
Pajonal	115,75	2,983	
Vegetación arbustiva (chaparro)	1183,26	30,492	37,914
Vegetación herbácea	119,69	3,084	
Reservorio	0,15	0,004	
Río	3,46	0,089	
Asociación forestal	0,53	0,014	
Pasto con manejo	255,34	6,580	
Pasto degradado	1659,93	42,775	
Plantación forestal de eucalipto	61,08	1,574	59,427
Plantación forestal de pino	43,01	1,108	
Suelo arado	210,99	5,437	
Suelo cultivado	75,24	1,939	
Total	3880,58	100	

En la figura 5.3.3 se muestra la representación geográfica. De igual forma que en los casos anteriores, sobre esta información se plantean los tratamientos, pero en el caso del uso y cobertura vegetal se ha utilizado

información en escala 1:5000, generada por el IERSE, lo que permite tener un mayor grado de precisión respecto a las alternativas de los tratamientos propuestos.

**Figura 5.3.3. Mapa de clasificación de suelo en el cantón Bulán**



Con esta propuesta, la UDA-IERSE pretende que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus diferentes espacios cuenten con un instrumento técnico de planificación a corto, mediano y largo plazo, enmarcados en la normativa establecida.

## 5.4. Conclusiones

El análisis desarrollado demuestra que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo LOOTUGS es aplicable como marco regulatorio y a la vez permite identificar tratamientos al suelo rural

como los propuestos en la provincia del Azuay, el cantón Paute y parroquia rural de Bulán.

Al ponerse en vigencia la LOOTUGS, establece los principios y reglas que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su regulación. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, deben responder a esta normativa en la que se establecen los alcances e instrumentos de ordenamiento territorial, así como el planeamiento del uso y gestión del suelo.

Es posible una articulación entre la LOOTUGS y los cuerpos normativos señalados en esta propuesta, los mismos que contribuyen a una mayor regulación y control sobre el uso del suelo.

Las disposiciones de esta ley (LOOTUGS) inciden sobre la planificación territorial a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD y están dirigidas a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio.

Es una competencia exclusiva de los GAD municipales regular el uso y la ocupación del suelo con el fin de planificar su desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial.

Existen diferentes metodologías para la formulación de planes de ordenamiento territorial debiendo estas adaptarse a los objetivos y características específicas de cada territorio. En este estudio se parte de la clasificación y subclasificación del suelo señalada en la LOOTUGS hasta llegar a la determinación de los polígonos de intervención territorial sobre las que se aplican diferentes tratamientos urbanísticos.

Los tratamientos se concretan en la planificación territorial, mediante: planes, programas y proyectos; a su vez, estos se viabilizan a través de la gestión de los representantes de los GAD.

La participación de instituciones del Estado es indispensable en la construcción de una planificación territorial, mediante la generación de directrices y aporte de información geoinformación que pueden ser utilizadas en la planificación territorial.

Las instituciones de educación superior pueden fortalecer la planificación territorial mediante la formulación de propuestas, el asesoramiento, capacitación técnica y transferencia tecnológica; por lo que la Universidad de Azuay a través del IERSE trabaja en el fortalecimiento de los organismos regionales, locales y seccionales.

## Bibliografía

- Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008, última modificación: 21-dic.-2015.
- Ecuador (2009). *Ley de Minería*, Registro Oficial Suplemento 517 de 29-ene-2009, Oficio No. SCLF-2009-045, Última modificación: 24-nov-2011.
- Ecuador (2010). *Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Decreto Ejecutivo 486, Registro Oficial Suplemento 290 de 30-sep.-2010. última modificación 14-jul.-2014.
- Ecuador (2014a). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Registro Oficial Suplemento 35 de 28-sep.-2009, Oficio No. SAN-2009-078, última modificación: 09-jun.-2014.
- Ecuador (2014b). *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*, Segundo Suplemento Registro Oficial No. SAN-2014-1178.
- Ecuador (2015). *Reglamento Ley Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua*, Decreto Ejecutivo 650. Registro Oficial Suplemento N° 483 de 20-abr.-2015. Última modificación: 21-ago.-2015.
- Ecuador (2016a). *Ley Orgánica de Cultura*, Sexto Suplemento Registro Oficial N° 913, Oficio No. SAN-2016-2272. Ecuador (2016b). *Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*, Registro Oficial N° 711, Oficio N°. SAN-20160398.
- Ecuador (2017a). *Código orgánico del Ambiente*.
- Ecuador (2017b). *Reglamento general a La Ley Orgánica de Cultura*. (2017), Decreto Ejecutivo 1428, Registro Oficial Suplemento 8 de 06-jun.-2017.
- Gómez Orea, D. (1993). *Ordenación del territorio: Una aproximación desde el medio físico*.
- SENPLADES, S. N. d. P. y. D. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*.



## Semblanzas:

**Carlos Tenesaca Pacheco** es Biólogo con mención en Ecología y Gestión y magister en Gestión Ambiental por la Universidad del Azuay (Ecuador). Su experiencia se centra en la aplicación de Sistemas de Información Geográfica para la Planificación y Ordenamiento Territorial. Actualmente se encuentra egresado de la maestría en Ordenación del Territorio por la Universidad de Cuenca, y de la especialización de Políticas de Cambio Climático, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos por la Universidad Andina Simón Bolívar. Desde el año 2018 hasta la actualidad se desempeña como investigador en la Universidad del Azuay, lo que le ha permitido ser partícipe de varios proyectos de investigación y haber participado con ponencias en varios eventos nacionales e internacionales.

**Edgar Toledo López** es Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Cuenca (Ecuador), Diplomado superior en Gestión Ambiental con mención en protección del medio físico, otorgado por la Universidad del Azuay. Investigador del Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador - IERSE de la Universidad del Azuay, en planificación física del territorio y ordenamiento territorial.

**Fabián Reyes-Bueno** es Ingeniero Forestal por la Universidad Nacional de Loja (Ecuador), y Doctor en “Ingeniería para el Desarrollo Rural” de la Universidad de Santiago de Compostela. Su experiencia se centra en las áreas: Administración de Tierras, Catastro, Valoración Catastral, Planificación Territorial y Sistemas de Información Geográfica. Desde el año 2013 hasta la actualidad se desempeña como docente-investigador en la Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador). Ha sido coordinador de varios proyectos de investigación, entre los que se mencionan: “Ecuador desarrollo inteligente. Conocimiento en acción para la gestión territorial integral”, “Análisis de la fragmentación de la propiedad a escala local”, “Ecuador: Territorio Inteligente: Consolidación de Investigación, Desarrollo, Transferencia e Innovación (I+D+T+i) en Ordenación del Territorio y Tecnologías de la información geoespacial”, y ha participado en otros relacionados con administración de tierras y Ordenación del Territorio.

El conocimiento adquirido en estos proyectos ha permitido la realización de publicaciones en varias revistas indexadas en las principales bases de datos científicas. Además, ha participado con ponencias en varios eventos científicos internacionales. Desde el 2013 es miembro de la Red de Investigación en Gestión del Territorio y Tecnologías de la Información Geoespacial (RIGTIG), y desde el año 2016 miembro de la Red Académica de Catastro Multipropósito (RACAM).

**José María Tubío-Sánchez** es doctorado por la Universidad de Santiago de Compostela. Es miembro del Laboratorio de Territorio (laborate.usc.es) de la misma universidad. Sus intereses de investigación se centran en comprender el comportamiento de las administraciones a la hora de diseñar e implementar políticas públicas relacionadas con el uso del suelo. Está interesado en comprender el proceso de urbanización en un sentido amplio, en la investigación comparada y desde hace algún tiempo ha estado prestando atención a las políticas territoriales de América Latina, especialmente en Ecuador.

**Omar Delgado Inga** es Ingeniero en Minas por la Universidad del Azuay (UDA) - Ecuador, especialista en Sistemas de Información Geográfica aplicado a la gestión de cuencas hidrográficas y ordenamiento territorial (UDA), Máster oficial en Tecnologías de la Información Geográfica por la Universidad de Alcalá de Henares – España. Se desempeña como Profesor Titular de la Universidad del Azuay, labora en la línea de investigación de Geomática y Territorio. Desde el 2010 su dedicación se concentra en el uso de la geomática y las tecnologías de la información geográfica aplicadas a la planificación física del territorio, levantamiento de información con sensores remotos, tratamiento digital de imágenes satélite, modelación de patrones de distribución espacial y construcción de escenarios territoriales para planificación y ordenamiento territorial. Desde el 2009 es Director Ejecutivo del Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (IERSE) de la Universidad del Azuay, fue Director de la Maestría en Geomática con mención en Ordenamiento Territorial de la UDA y Presidente Ejecutivo de la XVI Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica.

**Verónica Muñoz-Sotomayor** es arquitecta por la Universidad Técnica Particular de Loja, Master en Ciencias y Sistemas de la Información Geográfica por la Universidad de Salzburgo de Austria (programa UNIGIS). Actualmente cursa el programa de doctorado en Gestión sostenible de la tierra y el territorio de la Universidad Santiago de Compostela, España. Es docente investigador de la escuela de Arquitectura de la Universidad Internacional del Ecuador. Sus intereses de investigación se enfocan en la gestión del suelo urbano y la producción de asentamientos informales en América Latina. Ha participado en investigaciones sobre la gestión municipal del suelo y ha coordinado proyectos de investigación en dinámicas de acceso al suelo e informalidad urbana. Ha realizado estancias de investigación en el Laboratorio de territorio de la USC (España) y ha participado con ponencias en congresos y conferencias nacionales e internacionales. Es miembro de la Red de Investigación en Gestión del Territorio y Tecnologías de la Información Geoespacial (RIGTIG) desde el 2016, de la Red CIVITIC desde el 2018 y de la Asociación Académica Internacional sobre Planificación, Legislación y Derechos de Propiedad (PLPR) desde el 2020.

**Teresa Pérez de Murzi** es arquitecta por la Universidad de Los Andes (Venezuela) y Doctora en Arquitectura por la Universidad de Valladolid (España). Es docente de la carrera de arquitectura de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG), Ecuador y directora del Instituto de Investigación e Innovación en Hábitat, Diseño y Construcciones (IHADIC) de la UCSG. Miembro de la Red de Investigación en Gestión del Territorio y Tecnologías de la Información Geoespacial RIGTIG y de la Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador – Civitit desde 2018. Está acreditada como investigadora científica en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) en la categoría de Investigador Agregado 2. Ha coordinado diversos proyectos de investigación; entre los más recientes (2014-2021) se encuentran: Evaluación de la dinámica de ocupación del suelo en las Zonas Norte y Pascuales de Guayaquil; Estudio de la morfología urbana y de la dinámica de ocupación del suelo en la parroquia Chongón. Análisis del modelo de crecimiento de la ciudad de Guayaquil hacia el oeste; Sistema de indicadores de desarrollo urbano

sostenible para la ciudad de Guayaquil y su área de influencia. Posee distintas publicaciones entre libros, capítulos de libros, artículos científicos y trabajos *in extenso* en memorias de congresos internacionales.

**Gaudy Orejuela** es arquitecta por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (UCSG) (Ecuador), y máster en Planificación y diseño urbano sustentable por el Real Instituto de Tecnología (KTH) (Suecia). Ha sido parte de diversos proyectos de investigación vinculados al Instituto de Investigación e Innovación en Hábitat, Diseño y Construcciones (IHADIC) de la UCSG (2013-2019). Como asistente de investigación e investigadora adjunta participó en proyectos donde desarrolló e implementó metodologías asociadas a los Sistemas de Información Geográfica *SIG* para el análisis de problemáticas relacionadas con diferentes territorios. Actualmente se desempeña como consultora independiente en Estocolmo.

**Juan Carlos Pindo M.** es Ingeniero de Minas por la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), con especialidad en Sistemas de Información Geográfica de la Universidad Internacional de Andalucía y Maestría en Recursos Minerales y Energéticos de la Universidad Politécnica de Cataluña. Su experiencia se centra en el levantamiento y análisis de información territorial. Desde el año 2007 al 2017 se desempeñó como docente-investigador en las carreras de ingeniería civil, geología, minas y petróleo; así como en maestrías en ciencias ambientales de la ESPOL. Ha sido director de varios proyectos de investigación, entre los que se encuentran: “Análisis de Vulnerabilidades a Nivel Municipal”, ejecutado por el CADS-ESPOL y financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; “Nuevos métodos y tecnologías para fortalecer la participación ciudadana en caso de alertas tempranas, potenciando IDE RedCEDIA” financiado por CEDIA; “Grupo de Trabajo en Infraestructura de Datos Espaciales GT-IDE”, de CEDIA y; “Generación de información geoespacial del área minera Portovelo – Zaruma, para prevenir y reducir riesgos naturales y antrópicos”, realizado por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. A la fecha, presta sus servicios en el GAD Municipal de Guayaquil. A partir de los proyectos de investigación ha publicado en revistas indexadas.



Actualmente existen una serie de cambios a nivel mundial que tienen que ver con el uso y acceso al recurso tierra, y que están siendo realmente difíciles de controlar en su ritmo e intensidad. Una de las aproximaciones que en los últimos años ha tratado de analizar y generar políticas para gestionar estas dinámicas, de una forma todavía poco sistemática y desde diferentes disciplinas, es la gestión territorial. En este libro los miembros de la RIGTIG abordan las principales problemáticas de gestión territorial en Ecuador, que no son muy diferentes a las que se pueden observar en el resto de Latinoamérica. Por lo tanto, esta es una contribución relevante tanto para la academia y para la administración pública iberoamericana interesada en mejorar la gestión del territorio.

ISBN: 978-9978-77-569-1



9 789978 775691

