

INFORMALIDAD URBANA

Hacia un control efectivo y garantía de derechos





CONTENIDO

01

KATIA BARROS ESQUIVEL

La gestión de la informalidad en Ecuador: vacíos de información frente a la heterogénea capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales

02

MAX PAREDES

Crecimiento informal urbano en el cantón Durán: consecuencias socioespaciales de su expansión frente a la capacidad operativa del GAD

03

ENTREVISTA JOHANA TELLO

04

MARCO LEÓN - MARLLURI MONTESDEOCA

Informalidad urbana y distrito metropolitano:
Un régimen especial para el Gran Guayaquil

05

HARRY ÁLVAREZ - PABLO CUEVA

Instrumentos de gestión del suelo para
prevenir la informalidad urbana

06

ENTREVISTA DARIO TOSCANO

07

GORKI DIMITROV

Ordenamiento territorial en Ecuador tras el terremoto de 2016: balance crítico de la LOOTUGS desde una perspectiva académica

REVISTA DE LA
**SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL,
USO Y GESTIÓN DEL SUELO**

Dirección General

Dirección de Investigación y Gestión de la Información Territorial

Equipo Editorial

Mgs. Nadia Jalkh
Mgs. Katia Barros
Mgs. Grima Tapia
Soc. Daniela Ocaña
Mgs. Katherine Calderón
Ing. Yandry Alava

Editor de Contenido

Soc. Daniela Ocaña
Ing. Yandry Alava

Diseño y Diagramación

Lcdo. Daniel Andocilla



www.sot.gob.ec

*Descargo de responsabilidad: las opiniones expresadas en esta revista, son exclusivamente de los autores y no reflejan necesariamente las de sus empleadores o cualquier otra organización pública o privada.



LA GESTIÓN DE LA INFORMALIDAD EN ECUADOR:

vacíos de información frente a la heterogénea capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales



KATIA BARROS ESQUIVEL

Intendente Nacional Resolutiva - SOT

Resumen

La informalidad urbana, materializada en Ecuador bajo la figura jurídica de los “*asentamientos humanos de hecho*”, constituye una de las principales deudas pendientes del ordenamiento territorial nacional. Este artículo analiza el estado de la gestión de dicha informalidad a partir de las acciones de vigilancia realizadas por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT, 2025), que evidencia una gestión deficiente y limitada sobre el levantamiento periódico exigido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016) y la Resolución N. 006-CTUGS-2020. A partir del Índice de Capacidad Operativa (ICO) del Consejo Nacional de Competencias (CNC, 2023), se sostiene que este vacío informativo no puede leerse de manera homogénea, sino que responde a la marcada asimetría en las capacidades de planificación, financieras y de participación ciudadana entre los municipios ecuatorianos. El trabajo concluye que la política de regularización de asentamientos informales requiere un enfoque diferenciado y de fortalecimiento institucional, en lugar de exigencias normativas uniformes que ignoran las brechas de capacidad territorial.

Palabras clave: Asentamientos humanos de hecho; informalidad urbana; gobiernos autónomos descentralizados; capacidad institucional; ordenamiento territorial; Ecuador.

1. Introducción

La informalidad urbana, entendida como la ocupación y consolidación de suelo al margen de la planificación oficial, es un fenómeno estructural en América Latina, donde una parte significativa de la población urbana ha accedido a la vivienda y al suelo por vías no reguladas (Clichevsky, 2006, p. 7; 2007, p. 57). En Ecuador, el marco constitucional reconoce el derecho al hábitat seguro y saludable y a la vivienda adecuada y digna, cuya responsabilidad es de todos los niveles de gobierno (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 375) y asigna a los gobiernos municipales la competencia exclusiva de planificar el desarrollo cantonal y controlar el uso y ocupación del suelo (CRE, 2008, art. 264).

Sobre esta base, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016) define, en su artículo 74, al “asentamiento humano de hecho” como aquel que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal, se localiza en zona de riesgo o presenta inseguridad jurídica de

la tenencia, precariedad de la vivienda y déficit de infraestructura y servicios básicos. El artículo 75 de la misma ley obliga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos (GADM) a levantar y remitir de forma periódica, información física, social, económica y legal sobre estos asentamientos al ente rector de hábitat y vivienda, obligación desarrollada técnicamente por la Resolución N. 006-CTUGS-2020.

El presente artículo parte de un hallazgo empírico conforme a la vigilancia realizada por la SOT en 2025, que revela que la enorme mayoría de los GADM del país no ha generado ni remitido la información mínima exigida por ley sobre sus asentamientos humanos de hecho. Es decir, la gestión de la informalidad, paradójicamente, carece de información que permita siquiera dimensionarla. Se sostiene aquí que este vacío no es aleatorio ni exclusivamente atribuible a falta de voluntad política, sino que guarda relación con la desigual capacidad operativa



de los municipios, medida por el Índice de Capacidad Operativa (ICO) que calcula el Consejo Nacional de Competencias (CNC). El objetivo del artículo es, por tanto, (i) caracterizar el vacío de información sobre la gestión de asentamientos humanos de hecho a partir del informe SOT (2025), y (ii) vincular dicho vacío con la heterogeneidad de capacidades institucionales de los GADM documentada por el CNC (2023).

2. Desarrollo

2.1. El marco normativo: una obligación de información incumplida

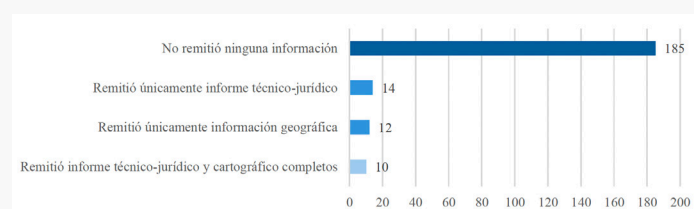
La CRE (2008) asigna al Estado, en todos los niveles de gobierno, la garantía del derecho al hábitat y la vivienda (art. 375) y dispone que los gobiernos autónomos descentralizados adopten políticas de ordenamiento territorial que regule el crecimiento urbano (art. 415). La LOOTUGS (2016) desarrolla esta competencia y, específicamente en sus artículos 74 a 76, regula la identificación, el levantamiento periódico de información y la regularización de los asentamientos humanos de hecho. La Resolución N. 006-CTUGS-2020 opera como el instrumento técnico que detalla el procedimiento, los GADM deben levantar información en cuatro componentes que son económico, físico, social y legal (art. 10) y remitirla al ente rector de hábitat y vivienda dos veces durante cada período de gestión municipal, la primera dentro del primer año de gestión (art. 13). El incumplimiento de esta cadena normativa es, precisamente, lo que motivó la Acción Programada de Vigilancia Nro. APV-001-2025 de la SOT (SOT, 2025, p. 1).

2.2. El vacío de información: la informalidad sin diagnóstico

Los resultados de la verificación de la SOT son categóricos. De los 222 GADM del país, 185 (84%) no remitieron ningún tipo de información sobre el levantamiento periódico de asentamientos humanos de hecho correspondiente al período comprendido entre el 14 de mayo de 2023 y el 31 de diciembre de 2024 (SOT, 2025, pp. 2, 105). De los 37 GADM restantes, solo 36 llegaron a remitir algún producto técnico o geográfico, y el 100% de ellos lo hizo fuera del plazo legal establecido. Más aún, de ese reducido grupo que sí reportó, apenas el 31% presentó una delimitación georreferenciada adecuada de los asentamientos, solo el 8% incorporó información sobre factores de riesgo mitigable y no mitigable, y los componentes social y legal, indispensables para cualquier proceso de regularización, fueron reportados por apenas el 3% y el 14% de los casos, respectivamente (SOT, 2025, pp. 105-106). Como resultado de esta verificación, 210 GADM recibieron una medida de “advertencia”, un grupo adicional recibió “prevención y advertencia”, y únicamente el cantón Cascales fue objeto del inicio de un proceso de control por incumplimientos específicos (SOT, 2025, p. 111).

Estos datos muestran que la “gestión de la informalidad” en Ecuador es, en la práctica, una gestión sin información, no existe un diagnóstico nacional confiable sobre la magnitud, ubicación o condición socioeconómica y legal de los asentamientos humanos de hecho, lo cual bloquea la aplicación del instrumento central previsto por la propia LOOTUGS (2016, art. 76) para resolverlos, la declaratoria de regularización prioritaria (SOT, 2025, p. 6). Esta situación confirma, en clave local, la advertencia de Clichevsky (2006, p. 11) sobre la insuficiencia crónica de información de base en las políticas latinoamericanas de suelo, que según la autora tienden a ser reactivas y correctivas en lugar de preventivas por falta, justamente, de sistemas de información territorial actualizados (Clichevsky, 2007, p. 59).

Figura 1: Estado del reporte sobre asentamientos humanos de hecho por parte de los GADM (2023-2024)



Fuente: SOT (2025, pp. 104-105). Elaboración propia.

2.3. La heterogeneidad de capacidades de los GAD municipales

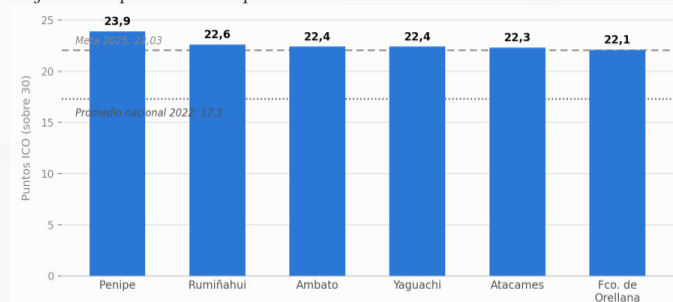
El vacío descrito no puede explicarse sin considerar la capacidad real de los municipios para cumplir con estas obligaciones. El CNC mide anualmente el ICO, un índice de 30 puntos que combina tres componentes, planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana, a partir de 12 indicadores administrativos (CNC, 2023, pp. 3-4). Para 2022, el ICO promedio de los GAD municipales fue de apenas 17,3 puntos sobre 30.

La dispersión entre municipios es también relevante, ya que solo el 25,8% de los GADM superó los 20 puntos en 2022 y ninguno alcanzó los 25 puntos, a diferencia de 2021, cuando sí hubo un municipio en ese rango (CNC, 2023, pp. 7-8). Entre los mejor posicionados se encuentran Penipe (23,9), Rumiñahui (22,6), Ambato y Yaguachi (22,4), Atacames (22,3) y Francisco de Orellana (22,1) (CNC, 2023, p. 7), mientras que 19 municipios obtuvieron calificación de cero en los indicadores de planificación por no reportar al Sistema de Información para los GAD (SIGAD), y 28 municipios registraron cero en todos los indicadores de participación ciudadana (CNC, 2023, p. 6). El componente financiero es, además, el más débil y el de mayor deterioro, ya que descendió de 3,9 a 3,1 puntos sobre 10 entre 2021 y 2022, una caída del 20,4% (CNC, 2023, pp. 7-9), justamente el componente que condiciona la disponibilidad de recursos técnicos y humanos para ejecutar levantamientos catastrales, cartográficos y sociales como los que exige la Resolución Nro. 006-CTUGS-2020.



Esta asimetría coincide con lo documentado por la literatura reciente sobre gestión municipal en Ecuador: Erraez-Donaula et al. (2025, p. 118) identifican limitaciones presupuestarias, insuficiencia de capacidades técnicas y desigualdad territorial como obstáculos estructurales de los GAD municipales, mientras que Camargo Mora y González Macas (2022, p. 51) muestran, a partir del caso de Loja, que la regularización de asentamientos informales exige capacidad técnica especializada, índices de sostenibilidad biofísica, de accesibilidad y de servicios, que no todos los municipios del país están en condiciones de generar por sus propios medios.

Figura 2: Índice de Capacidad Operativa (ICO) municipal 2022: municipios con mejor desempeño frente al promedio nacional



Fuente: Consejo Nacional de Competencias (CNC, 2023, pp. 3, 7-8). Elaboración propia.

Fuente: CNC (2023, pp. 3, 7-8). Elaboración propia.

2.4. Discusión: normas uniformes frente a capacidades desiguales

La comparación entre ambos informes sugiere una tensión de diseño de política pública, la Resolución Nro. 006-CTUGS-2020 exige a los 222 GADM el mismo procedimiento, contenido mínimo y plazo para el levantamiento y reporte de información sobre asentamientos de hecho, pese a que el ICO evidencia diferencias de más de diez puntos entre los municipios mejor y peor posicionados (CNC, 2023, pp. 6-8). Un enfoque normativo no diferenciado pone en riesgo de responsabilizar a los gobiernos locales por brechas que, en gran medida, son también responsabilidad del diseño institucional y del acompañamiento técnico y financiero, tal como recomiendan Erraez-Donaula et al. (2025, p. 122) al proponer la colaboración interinstitucional y la incorporación de tecnologías de información como vías de fortalecimiento.

3. Conclusiones

El análisis conjunto del informe de vigilancia de la SOT (2025) y del Índice de Capacidad Operativa del CNC (2023) permite sostener dos conclusiones centrales. Primero, la gestión de la informalidad urbana en Ecuador enfrenta un déficit de información severo, el 84% de los GADM no generó ni remitió información alguna sobre sus asentamientos humanos de hecho en el primer levantamiento exigido por la LOOTUGS (2016), y ni siquiera el reducido grupo que sí reportó cumplió con los contenidos mínimos ni con los plazos legales (SOT, 2025, pp. 104-106). Segundo, este déficit no es un fenómeno uniforme, sino que se encuentra asociado a una capacidad institucional también desigual y, en el agregado nacional, decreciente, ya que el ICO municipal promedio cayó de 19,0 a 17,3 puntos entre 2021 y 2022, con un deterioro particularmente marcado en el componente financiero (CNC, 2023, pp. 8-9).

De ello se desprende una recomendación de política pública, la exigencia normativa de levantar y reportar información sobre los asentamientos humanos de hecho debería acompañarse de mecanismos diferenciados de apoyo, priorizando a los municipios con menores capacidades institucionales y con sistemas de información más limitados. Este trabajo, de carácter exploratorio y sustentado en dos fuentes documentales, no permite establecer una correlación estadística entre el ICO cantonal y el nivel de cumplimiento en el levantamiento de estos asentamientos. Sin embargo, los resultados permiten reflexionar sobre las diferencias existentes en las capacidades institucionales de los gobiernos locales y sobre cómo estas pueden incidir en su posibilidad efectiva de producir información territorial. Esta cuestión considera que la gestión de la informalidad requiere, como condición previa, la capacidad institucional para identificarla, localizarla y dimensionarla. En aquellos municipios que presentan dificultades incluso para detectar y caracterizar el fenómeno, la posibilidad real de diseñar e implementar respuestas públicas adecuadas frente a la informalidad territorial se ve considerablemente limitada.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial 303.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS). Registro Oficial 790.
- Camargo Mora, M. G., & González Macas, D. J. (2022). Regularización de los asentamientos informales a partir de niveles de sostenibilidad. AXIOMA, 1(27), 47-55.
- Clichevsky, N. (2006). Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe (Serie Medio Ambiente y Desarrollo N. 124). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Clichevsky, N. (2007). Informalidad y regularización del suelo urbano en América Latina: algunas reflexiones. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 9(2), 55-71. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n2p55>
- Consejo Nacional de Competencias [CNC]. (2023). Índice de Capacidad Operativa (ICO): Resultados ICO promedio a nivel provincial y municipal correspondiente al año 2022. CNC.
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo [CTUGS]. (2020). Resolución N.006-CTUGS-2020: Lineamientos para procesos de levantamiento periódico de información y regularización de los asentamientos humanos de hecho.
- Erraez-Donaula, E. P., Bustamante-Ordoñez, T. S., & Espinoza-Freire, E. E. (2025). Administración de GADs municipales en Ecuador: un enfoque en el desarrollo local. Revista Ciencia & Sociedad, 5(1), 110-126.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: Ciudades y comunidades sostenibles.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2019). Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (RLOOTUGS).
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo [SOT]. (2025). Informe Técnico de Verificación y Revisión de Información SOT-INOT-DUGS-ITVR-APV001-2025-001: Revisión de la gestión de asentamientos humanos de hecho.



CRECIMIENTO INFORMAL URBANO EN EL CANTÓN DURÁN:

consecuencias socioespaciales de su expansión frente a la capacidad operativa del GAD



MAX PAREDES

Director de Planificación, Seguimiento
y Evaluación - SOT

Resumen

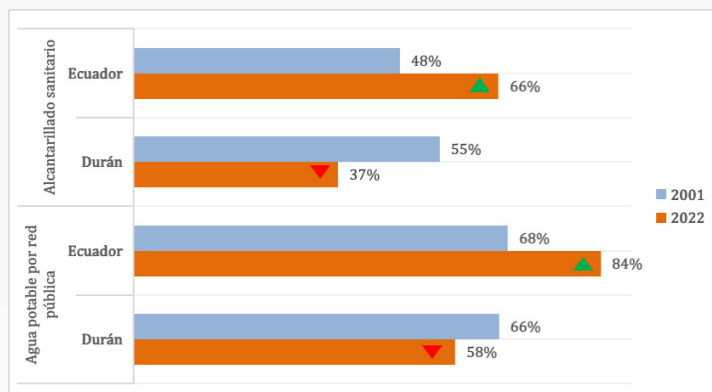
El artículo identifica el crecimiento informal urbano en el cantón Durán, destacando que la expansión de asentamientos humanos irregulares responde a una estrategia de subsistencia en un inicio, frente a la exclusión del mercado inmobiliario formal. Asimismo, la evidencia empírica identifica un déficit histórico de servicios básicos frente a una limitada capacidad operativa del GAD municipal, lo cual es aprovechado por Grupos Delictivos Organizados para el fortalecimiento de sus economías. Ante esta realidad, el presente artículo concluye que es indispensable superar las medidas punitivas y promover políticas públicas preventivas centradas en vivienda asequible, regularización progresiva y la recuperación de la institucionalidad territorial.

Palabras clave: Crecimiento informal urbano, cantón Durán, asentamientos humanos irregulares, capacidad operativa del GAD, servicios básicos, cooptación criminal y políticas públicas de vivienda.

El Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Durán, provincia de Guayas, señala que el territorio se asienta sobre una llanura aluvial o de inundación caracterizada por pendientes mínimas (0 a 2 %), suelos de baja capacidad de infiltración y una red de esteros y manglares sujetos a régimen mareal. En cuanto a su relieve, la cabecera cantonal (Eloy Alfaro) presenta una altitud media que oscila entre los 4 y 11 m s. n. m. en su planicie urbana consolidada, destacándose el cerro Las Cabras (con una cota de 84 a 88 m s. n. m.) como su principal elevación.

El análisis intercensal (3 periodos) de Durán (2001-2022) refleja los siguientes datos:

Gráfico 1. Cobertura de alcantarillado y servicio de agua potable en Durán y Ecuador.



Fuente: Censos de Población y Vivienda INEC 2001 y 2022 (Durán – Ecuador).

Las viviendas ocupadas con personas presentes pasaron de 43.989 en 2001 a 62.750 en 2010 y a 84.879 en 2022. Esto representa un incremento del 42,65% entre 2001- 2010, y del 35,27 % en el periodo 2010-2022. En términos globales, el cantón experimentó un crecimiento acumulado del 92,96% entre 2001 y 2022 al sumar 40.890 nuevas viviendas ocupadas, lo que significa que prácticamente se duplicó el parque habitacional en 21 años.

Este primer hallazgo llama la atención ya que las viviendas ocupadas con personas presentes crecieron en Durán en un 92,96% acumulado entre 2001 y 2022 (de 43.989 a 84.879); mientras que a nivel nacional el incremento fue de 69,31% en el mismo periodo (de 2.848.088 a 4.822.122), lo que significa una brecha superior en casi 24 puntos porcentuales a favor del cantón.

A raíz de este primer resultado, surgen preguntas sobre la gestión en el territorio: ¿El crecimiento acelerado fue adecuadamente planificado y previsto en los instrumentos de ordenamiento territorial (PDOT, PUGS y planes parciales) de manera prospectiva?

Veamos qué nos dicen las cifras censales y los estudios empíricos sobre esta dinámica territorial:



» Agua por red pública: Mientras que a escala nacional la cobertura de agua potable por red pública se incrementó de forma sostenida del 67,5% al 84,2% (+16,7 puntos porcentuales) entre el 2001-2022, Durán experimentó un retroceso sostenido, descendiendo del 65,9% al 58% (-7,9 puntos porcentuales). Lo que representa una brecha estructural de 26,2 puntos porcentuales por debajo de la media ecuatoriana.

» Alcantarillado sanitario: En el año 2001, Durán superaba el promedio nacional (55,2% cantonal vs. 48,0% nacional). Sin embargo, mientras Ecuador progresó hasta alcanzar el 65,8% en 2022 (+17,8 puntos porcentuales), Durán sufrió un colapso de cobertura al caer al 36,9% (-18,3 puntos porcentuales). En la actualidad, el cantón presenta un déficit de saneamiento masivo, situándose 28,9 puntos porcentuales por debajo del promedio del país.

» Energía eléctrica: En el año 2001, Durán ya superaba el promedio nacional (96,2 % cantonal vs. 89,7 % nacional). Asimismo, mientras Ecuador progresó de manera sostenida hasta alcanzar el 97,5% en 2022 (+7,8 puntos porcentuales), Durán consolidó su cobertura al situarse en el 97,9 % (+1,7 puntos porcentuales). En la actualidad, el cantón mantiene una cobertura prácticamente universal en este servicio, ubicándose 0,4 puntos porcentuales por encima del promedio del país.

De manera retrospectiva, Salcedo García (2014), en su investigación titulada *“Análisis multitemporal del crecimiento de asentamientos informales en el área urbana del cantón Durán, provincia del Guayas. Periodo 2003-2013”*, identifica algunos hallazgos cuantitativos y predictivos sobre la expansión de la mancha urbana informal y las problemáticas asociadas a invasiones y tráfico de tierras en Durán:

» En cinco sectores (Una Sola Fuerza, 28 de Agosto, Gregorio II, 6 de Octubre y Hacienda Alina) priorizados identifica que el suelo ocupado por asentamientos informales pasó de 85.068,37 m² en 2003 a 473.129,90 m² en 2010, alcanzando 548.290,30 m² en 2013, lo cual evidencia una expansión física neta de 463.221,93 m² en diez años, reemplazando progresivamente la cobertura vegetal arbustiva y herbácea por construcciones de vivienda.

» Argumenta que existe un desequilibrio entre una fuerte demanda habitacional y una reducida oferta formal de suelo, lo cual restringe el mercado para los sectores de menores ingresos, obligándolos a recurrir a vías informales de acceso a la tierra mediante ocupaciones directas o acudiendo a redes relacionadas con el tráfico de predios.

» El análisis predictivo señala que la ocupación irregular de tierras continuará extendiéndose en el cantón ante la existencia de grandes extensiones de terreno plano, baldío de fácil acceso a pesar de la ausencia de infraestructura física, estudios de suelo y viabilidad técnica. Asimismo, precisa Salcedo (2014), las secuelas de este fenómeno se traducen de forma evidente en la degradación de la cobertura vegetal, la exposición a riesgos de inundación y el colapso de la planificación del ordenamiento territorial.

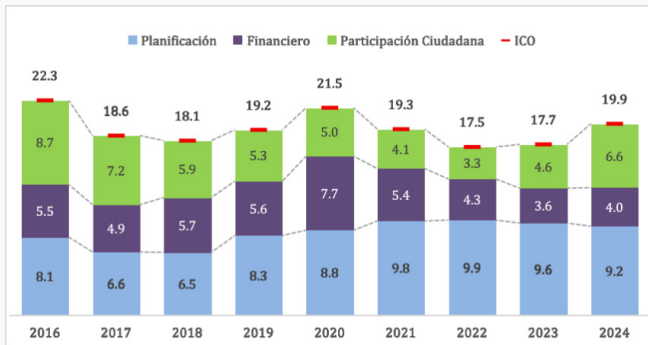
En la misma línea, complementando a Salcedo, Vera Moreno y Reyes Tomalá (2026), profundizan el análisis en el sector Una Sola Fuerza I, en el cual concluyen que la consolidación de los asentamientos humanos irregulares responde a una falla estructural del Estado, que parte del ordenamiento jurídico que se contradice, por un lado existe una sólida proclamación formal del derecho a la vivienda en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador (COOTAD), frente a una limitada capacidad operativa del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Durán para ejercer su competencia de control y gestión del suelo, lo que empuja a las familias a ocupar espacios urbanos sin autorización como única alternativa habitacional.

Un indicador que evidencia la baja capacidad operativa del GADM Durán es la evolución del Índice de Capacidad Operativa (ICO), el cual registra una reducción de 11% entre 2016 y 2024, descendiendo desde su pico histórico de 22,29 hasta ubicarse en 19,85. Detrás de este puntaje aparentemente estable se esconde una realidad institucional, que el cantón sobrevive mediante un eje de Planificación de 9,22 y una limitada gestión financiera que no supera los 4,01 puntos.

El contraste entre el eje de planificación y el financiero evidencia una asimetría estructural de gestión. Por un lado, el cantón dispone de instrumentos técnicos aprobados (como el PDOT y el PUGS), diagnósticos territoriales y ordenanzas sobre el papel; por otro, arrastra una débil gestión financiera caracterizada por la baja recaudación local, la escasa capacidad de inversión pública y una alta dependencia de transferencias, factores que impiden ejecutar obras esenciales de saneamiento e infraestructura hidrosanitaria.



Gráfico 2. Evolución del Índice de Capacidad Operativa (ICO) del GAD Municipal Durán por eje, 2016-2024.



Fuente: Consejo Nacional de Competencias. (s.f.). Índice de Capacidad Operativa (ICO).

La ausencia del estado en estos sectores ha facilitado que organizaciones irregulares asuman el control fáctico sobre la provisión precaria de servicios y sobre el suelo, lo que profundiza la exclusión. En este sentido, se evidencia que la solución al problema no radica en respuestas punitivas ni en desalojos forzados, sino en políticas preventivas de suelo público, vivienda asequible y regularización progresiva.

Por otro lado, Dudley, S., Ramírez, M. F., Austin, A., & Voss, G. (2024), en su investigación *"Durán, una ventana a la explosión del crimen organizado en Ecuador"* señala que el debilitamiento institucional y la falta de capacidad operativa del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del cantón Durán han generado un vacío de gobernanza que facilitó la penetración sistemática de los Grupos Delictivos Organizados (GDO) en la municipalidad, con aliados y operadores en puestos clave e instituciones estratégicas, tales como la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPAD), la Autoridad de Tránsito de Durán (ATD), el Cuerpo de Bomberos y la Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad.

Esta cooptación burocrática e infiltración institucional no responde únicamente a un propósito de corrupción, sino a una estrategia deliberada para proteger y expandir sus economías ilícitas. A través de este control, las organizaciones criminales obtienen información privilegiada sobre el ordenamiento territorial y la gestión del suelo, al tiempo que instrumentalizan la infraestructura municipal para dotar de servicios básicos a asentamientos humanos irregulares, consolidando de esta manera su base social y poder de gobernanza.

De acuerdo con los testimonios recogidos por Vera & Reyes (2026) en el sector "Una Sola Fuerza I", los pobladores destacan que:

"No pudieron comprar casa formal. Los precios eran muy altos para ellos".

» *"Tomar el lote no fue a propósito para romper la regla. Fue una necesidad. No había otras opciones buenas".*

» *"Casi todas las casas se hicieron sin ayuda experta. Usaron materiales débiles. No tenían servicios clave. Esto incluye agua limpia, drenaje, luz oficial, o sacar la basura. Estas realidades lastiman mucho. Violan lo mínimo del derecho a tener una casa buena. Esto se dice en leyes de todo el mundo y aquí también".*

» *"Mucha gente dijo que pidió ayuda al municipio. No les contestaron. Esto pasó por no tener papeles de la casa. Este problema crea un bucle malo. No hay servicios por no ser formal. Pero la falta de formalidad sigue. Esto ocurre porque no hay planes fáciles de casas baratas. Tampoco hay formas serias de evitar que la gente tome terrenos".*

Esto refleja que, para los pobladores del sector, la ocupación del suelo respondió a una necesidad de subsistencia frente a un mercado formal inaccesible, derivando en la autoconstrucción de viviendas precarias sin servicios básicos elementales. Esta informalidad se intensifica en una espiral donde la ausencia estatal de infraestructura es aprovechada por organizaciones delictivas para dotar de servicios de forma precaria, consolidando así su control territorial y base social.

A manera de conclusión, el crecimiento informal urbano en el cantón Durán refleja una profunda contradicción entre el marco normativo constitucional que consagra el derecho a una vivienda adecuada y la realidad de las familias y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La expansión acelerada de los asentamientos irregulares y el déficit histórico en la cobertura de servicios básicos evidencian que la ocupación informal del suelo no responde a una simple infracción administrativa, sino a una estrategia de subsistencia de sectores excluidos ante la ausencia o presencia del estado.

Además, la debilidad institucional con baja capacidad operativa del municipio ha generado vacíos críticos de gobernanza que facilitan la inclusión de estructuras delictivas organizadas para instrumentalizar la precariedad y controlar el territorio. Ergo, superar esta realidad exige tener una mirada diferente de la problemática que trascienda de medidas exclusivamente punitivas de desalojo o derrocamiento de viviendas hacia políticas públicas integrales orientadas a la planificación prospectiva, provisión de suelo, vivienda social, y la recuperación institucional del cantón.

Bibliografía

- Salcedo García, C. A. (2014). Análisis multitemporal del crecimiento de asentamientos informales en el área urbana del cantón Durán, provincia del Guayas. Período 2003-2013 (Disertación de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador). Repositorio Institucional PUCE.
- Vera Moreno, M. L., & Reyes Tomalá, B. A. (2026). Informal Human Settlements, "Una sola fuerza I" Sector, Durán Canton: A Legal, Social, and Economic Perspective. Revista - Tecnológica Ciencia Y Educación Edwards Deming, 10(2), 50-73. <https://doi.org/10.37957/rfd.v10i2.173>
- Dudley, S., Ramírez, M. F., Austin, A., & Voss, G. (2024). Durán, una ventana a la explosión del crimen organizado en Ecuador. InSight Crime.



Johana Tello

Ingeniera geógrafa y médico en formación



¿Cómo afecta la falta de articulación entre instituciones públicas (GAD, registro de la propiedad, MAG) la seguridad jurídica de la información catastral y registral?

La seguridad jurídica debe asumirse como una responsabilidad compartida entre las instituciones públicas y los propietarios. Para garantizarla, es necesario definir claramente las obligaciones, los procedimientos y los requisitos que deben cumplir los predios, de manera que la información catastral y registral sea válida, actualizada y coincida con la realidad del territorio.

Una articulación limitada entre los GAD, el Registro de la Propiedad y el MAG puede generar diferencias en la información cuantitativa y cualitativa de los predios, como su superficie, linderos, ubicación, uso del suelo o titularidad. Estas inconsistencias no solamente afectan los derechos de los propietarios, sino que también dificultan la planificación territorial y la formulación de políticas públicas en educación, obras públicas, gestión de riesgos, vivienda y salud. Si no se conoce con precisión cuántas personas habitan en un territorio y cuáles son sus condiciones geográficas, resulta más complejo planificar centros de salud, sistemas de agua potable, alcantarillado, recolección de residuos o acciones de prevención frente a desastres. Por esta razón, contar con información territorial integrada y confiable es fundamental para garantizar los derechos de la población y orientar adecuadamente las decisiones de las instituciones públicas.

¿Cómo los gobiernos locales pueden coadyuvar a la garantía de los derechos de personas que habitan asentamientos humanos de hecho?

Es importante que los gobiernos locales adopten una visión territorial, ambiental y social, reconociendo que en el territorio habitan personas que son sujetos de derechos. En este sentido, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial constituyen una herramienta fundamental para establecer una línea base sobre las condiciones de vida, uso y ocupación del suelo, identificando oportunidades de mejora y orientar las intervenciones públicas hacia el mejoramiento de los determinantes sociales.

Un determinante social es una condición que influye en la vida, las oportunidades y el bienestar de las personas y comunidades. Entre estos determinantes se encuentran el acceso a una vivienda adecuada, agua potable, saneamiento, educación, servicios de salud, empleo, transporte, espacios públicos seguros y un ambiente saludable. Por esta razón, los gobiernos locales pueden coadyuvar a garantizar los derechos mediante la regularización de la tenencia del suelo, la dotación progresiva de servicios básicos, la gestión de riesgos, el mejoramiento de la infraestructura y la participación de la comunidad en la toma de decisiones. Por lo tanto, fortalecer la capacidad de gestión de los GAD significa fortalecer la garantía de los derechos de la población.

¿Cuál es la responsabilidad de los gobiernos locales frente a la informalidad urbana y cómo se articulan con el gobierno nacional?

La responsabilidad de los gobiernos locales frente a la informalidad urbana consiste en promover la regularización de los predios, ordenar y controlar el uso del suelo y mejorar las condiciones de vida de la población. Para ello, pueden desarrollar campañas de regularización, ejecutar levantamientos topográficos, actualizar la información catastral, brindar asesoría técnica y jurídica y socializar con la comunidad la importancia de regularizar sus propiedades. Estas acciones deben coordinarse con el Gobierno nacional mediante el intercambio de información y la definición de procedimientos que faciliten la regularización y fortalezcan la seguridad jurídica de los habitantes.

¿Qué implica lo formal y lo informal en el ámbito urbano?

En el ámbito urbano, lo formal implica que los predios, las construcciones y las actividades cumplen con las



disposiciones establecidas para el uso y la ocupación del suelo, como el registro de la propiedad, la actualización catastral, los permisos de construcción y el acceso regular a los servicios básicos. Por otra parte, lo informal comprende aquellos asentamientos, predios o edificaciones que todavía no se encuentran regularizados o que presentan inconsistencias en su información jurídica, catastral o urbanística.

Esta diferencia no debe analizarse únicamente desde el cumplimiento de la normativa, sino también desde las condiciones de vida de la población.

La informalidad puede limitar la inversión pública, la dotación de infraestructura, el acceso a servicios y la seguridad de los habitantes. Por ello, es necesario identificar las características y necesidades de cada territorio para facilitar procesos de regularización y promover un desarrollo urbano ordenado, equitativo y sostenible.

¿Qué se necesita para abordar la informalidad urbana de manera integral?

Para abordar la informalidad urbana de manera integral es necesario conocer detalladamente las características físicas, ambientales y sociales del territorio, como su topografía, los riesgos existentes y la disponibilidad de infraestructura: servicios básicos, vías, transporte, centros de salud, instituciones educativas, áreas verdes y espacios de encuentro comunitario. También deben considerarse el paisaje, la identidad del sector y el tipo de arquitectura, ya que estos elementos influyen en la seguridad, el sentido de pertenencia y el bienestar psicológico de sus habitantes.

La formalización no debe entenderse únicamente como el cumplimiento de requisitos legales. También debe orientarse a crear condiciones adecuadas de habitabilidad, porque existe una diferencia entre simplemente vivir en un lugar y habitarlo plenamente. Habitar significa disponer, dentro del territorio, de los servicios, espacios y condiciones necesarios para desarrollar la vida cotidiana con comodidad, tranquilidad y seguridad. Por ello, la regularización jurídica debe estar acompañada de planificación territorial, infraestructura, servicios básicos y acciones que respondan a las características y necesidades propias de cada comunidad, con el propósito final de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

¿Por qué la informalidad urbana debe entenderse como un desafío para el desarrollo sostenible de las ciudades y no únicamente como un problema de incumplimiento normativo?

La informalidad urbana está directamente relacionada con las condiciones en las que las personas habitan

y se desarrollan dentro de un territorio. Cuando los asentamientos no cuentan con una adecuada planificación, pueden presentarse consecuencias como una mayor exposición a desastres naturales por la ocupación de zonas propensas a deslizamientos o inundaciones, la contaminación de ríos y quebradas y el manejo inadecuado de los desechos. Las condiciones inadecuadas de las viviendas y del entorno también favorecen la proliferación de vectores que transmiten enfermedades como dengue, zika, chikungunya y leptospirosis. Asimismo, el consumo de agua contaminada y un saneamiento inadecuado pueden provocar parasitosis y enfermedades gastrointestinales.

En el ámbito social, la informalidad urbana puede generar una movilidad limitada y reducir el acceso de la población al transporte, centros educativos, establecimientos de salud y espacios comunitarios, además de crear entornos con menor seguridad y oportunidades para sus habitantes. Estas condiciones, junto con factores sociales y económicos, pueden afectar el bienestar físico y psicológico de las personas.

Por lo tanto, la informalidad urbana no debe entenderse únicamente como un incumplimiento de la normativa, sino como un conjunto de condiciones territoriales, ambientales y sociales que afectan el bienestar de las personas y el desarrollo de la comunidad. Abordarla como un desafío para el desarrollo sostenible permite plantear soluciones que integren la regularización, la gestión de riesgos, la protección ambiental, el acceso a servicios y la mejora de la calidad de vida.

¿Cómo puede pasar el control territorial de un enfoque principalmente reactivo a uno preventivo y basado en evidencia?

El control territorial puede avanzar hacia un enfoque preventivo mediante la construcción de líneas base integrales y actualizadas, que permitan conocer las características físicas, ambientales, sociales y urbanísticas del territorio. Los datos recopilados deben transformarse en información útil para identificar zonas de riesgo, anticipar el crecimiento informal y diseñar estrategias que protejan a la población.

Sin embargo, el enfoque reactivo también debe mantenerse para atender y regularizar los asentamientos que ya se encuentran consolidados. Por ello, ambos enfoques deben aplicarse de manera simultánea: actuar sobre los problemas existentes y, al mismo tiempo, prevenir la aparición de nuevas ocupaciones informales mediante planificación y monitoreo.





INFORMALIDAD URBANA Y DISTRITO METROPOLITANO:

Un régimen especial para el Gran Guayaquil



MARCO LEÓN

Especialista - SOT



MARLLURI MONTESDEOCA

Intendente Zonal 5 y 8 - SOT

Resumen

El Gran Guayaquil es la conurbación de los cantones Daule, Durán, Samborondón y Guayaquil, este proceso de expansión urbana ha trascendido los límites territoriales y ha creado un problema de coordinación y control territorial de los cuatro municipios, sobre todo ante la informalidad urbana.

La informalidad no es un problema solo de los sectores populares sino también de los sectores inmobiliarios con gran capital. El artículo plantea una estrategia para enfrentar la problemática mediante un modelo de gobernanza y planificación territorial sustentado en la creación de un distrito metropolitano que regule y controle el crecimiento urbano. Además de garantizar derechos de hábitat y vivienda.

Introducción

El crecimiento urbano de las ciudades ha perforado las fronteras que separan un territorio de otro, aparentemente las fronteras han dejado de funcionar. Las poblaciones densamente concentradas han adquirido nuevas morfologías urbanas que combinan procesos urbanos formales e informales y ante lo cual el control municipal se ha visto rebasado.

Entonces ¿la informalidad urbana necesita un nuevo modelo de gobernanza?

El artículo plantea que la división político administrativa del Gran Guayaquil dificulta la gestión integral de control de la informalidad urbana. Por lo que, un régimen de distrito metropolitano podría articular: gobierno autónomo, planificación, regulación y control. Siempre considerando la participación ciudadana y la garantía de derechos.

El crecimiento urbano en el Gran Guayaquil.

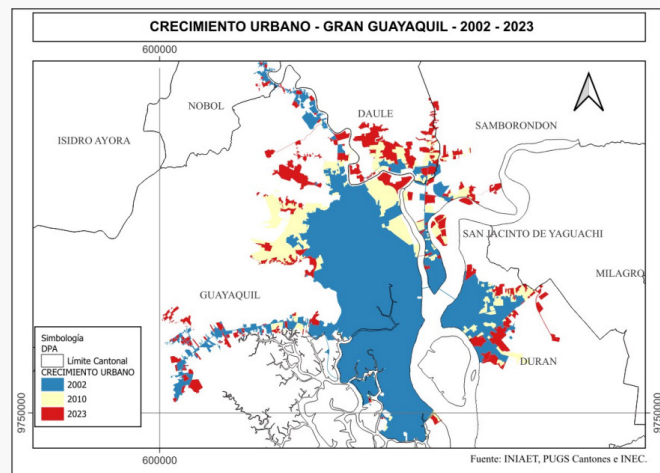
El Gran Guayaquil está conformado por los cantones de Guayaquil, Daule, Durán y Samborondón. Este sector entre los censos de 1990 y 2022 duplicó su población pasando de 1,696.241 a 3,371.299 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 2,18%, superior a la media nacional (INEC, Censo 2022).

Esta situación muestra que el crecimiento poblacional se asentó en áreas inmediatas a los límites del cantón Guayaquil y ocupó áreas en los cantones de Daule, Durán y Samborondón. La ocupación transformó suelo agrícola y ambiental, temas que no se abordan en este artículo.

En el Mapa 1 se observa lo ocurrido. Para el año 2002 el crecimiento urbano ocupó un gran sector del cantón Durán. En el año 2010, la expansión se

consolidó en el norte de Guayaquil y los cantones de Daule y Samborondón. Finalmente, para el año 2023, la ocupación fue en el sur del cantón Daule e incluso se conformó un eje hacia el cantón Nobol.

Mapa 1: Crecimiento Urbano del Gran Guayaquil.



La conformación urbana del Gran Guayaquil no es nueva ni única, es un fenómeno urbano que se repite en muchas partes. En ciertos casos, el crecimiento de ciertas ciudades se une y forman conglomerados más grandes, lo que Edward Soja denominó *“urbanización regional extendida”*.

Mientras que, Neil Brenner amplificó el análisis a nivel amplio denominándolo *“urbanización planetaria”*, puesto que el fenómeno no es local, nacional o regional, es un hecho planetario. La urbanización extendida no se concentra ni se circunscribe dentro de los límites político administrativo de las ciudades, las rebasa



(Brenner, 2013). Los lugares se conectan por corredores de comunicación (aeropuertos, carreteras, puertos). Van y tejen redes de relaciones con otros lugares como pueblos pequeños, recintos, comunas, zonas mineras, ecológicas, sitios ajenos a lo urbano.

La informalidad urbana.

Una característica propia del crecimiento urbano es la informalidad urbana. El concepto es ampliamente estudiado y debatido. En este artículo se define como la contraposición al término "**formal**" comprendido como el suelo que contempla un marco normativo y jurídico regulado por el Estado. Lo formal regula cualquier tipo de propiedad del suelo e incluye un marco urbanístico que regula usos de suelo, densidades, edificabilidad y un mercado formal. Entonces, la **informalidad urbana** son las formas no reconocidas como legales, en cuanto a la propiedad o la normativa urbanística. Pero, incluye un marco de regulación para incorporarlo al mercado formal.

En el caso de muchas ciudades de América Latina, lo informal ha surgido en condiciones de pobreza estructural y como una forma de acceso a suelo para vivienda, puesto que, el mercado formal es inaccesible a nivel económico y social (Abramo, 2008; Sánchez, 2013).

En el caso de Guayaquil, el crecimiento urbano se caracterizó por ser informal a partir de 1950. El relleno del manglar conformó el Suburbio y posteriormente el Guasmo (sur de la ciudad). A inicios de los 90, el mercado informal de suelo configuró la expansión territorial hacia el norte de la ciudad. Según Sánchez en su libro de mercado informal en la ciudad de Guayaquil, para el año 2010, el 53.08% del área neta del suelo urbanizado se consideraba informal. El crecimiento urbano y poblacional no siempre estuvo acompañado de dotación de servicios básicos, tanto así que los sectores informales descritos mantienen altos porcentajes de NBI (Sánchez, 2013).

Por otra parte, en los años 80 y con mayor fuerza a partir de los 90, el crecimiento urbano del Gran Guayaquil fue hacia los sectores de La Puntilla - Samborondón y La Aurora - Daule. En estos sectores existen grandes desarrollos inmobiliarios y en muchos casos construyeron sin que los municipios tengan aún ordenanzas de planificación urbana.

Según la investigación de transformaciones territoriales en la parroquia urbana La Puntilla en Samborondón, las inmobiliarias desarrollaron su propia norma de planificación y construcción, sin control ni regulación municipal. Es decir, lo informal no solo está ligado a una pobreza estructural, sino también a un acelerado desarrollo inmobiliario con grandes recursos económicos (Armijo, 2013).

Una posible respuesta a lo informal.

La problemática informal no es propia de los sectores empobrecidos, también atraviesa a grandes sectores inmobiliarios. En ese escenario, administrar y controlar

el crecimiento urbano mediante cuatro municipios debilita el control urbano. Se requiere de una gran fuerza de articulación y coordinación de los diferentes gobiernos municipales para planificar el territorio.

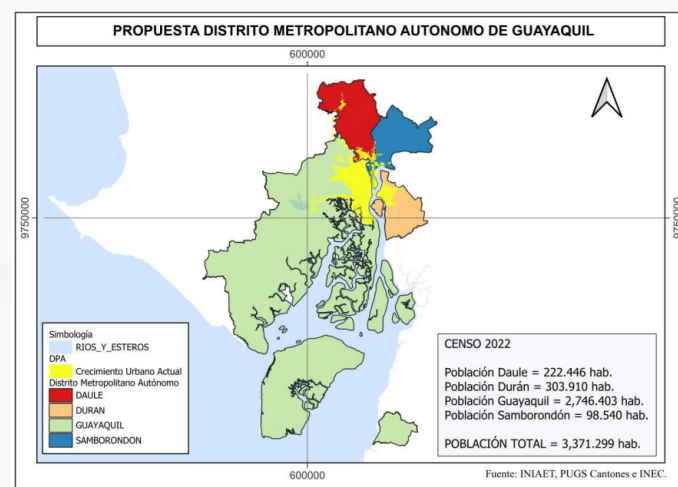
En esta realidad, el marco normativo del COOTAD permite crear un régimen especial de gobierno y administración mediante la conformación de un distrito metropolitano autónomo de gobierno del nivel cantonal previo al cumplimiento de varios pasos establecidos en el código (Art.72-73).

En el caso del Gran Guayaquil, el distrito metropolitano asumiría derechos y obligaciones de gobiernos provinciales y regionales incrementando su capacidad de gestión. También, establecería una regulación urbanística de control del uso de suelo y la edificabilidad mediante un plan metropolitano de desarrollo y ordenamiento territorial. El plan definiría usos de suelo, áreas verdes, zonas de amortiguamiento que controlarían crecimientos informales dentro de la región metropolitana y mediante la participación ciudadana de todos los habitantes de la conurbación.

La elaboración del plan metropolitano seguirá las disposiciones de la LOOTUGS en el ámbito del ordenamiento territorial, tanto en sus principios como objetivos. El plan debe organizar de forma espacial las diversas actividades y recursos de la conurbación. De tal modo que, permita la creación y aplicación de políticas públicas de carácter democrático y participativo encaminadas al desarrollo y buen vivir de los habitantes. Además, regular las intervenciones en el territorio mediante la formulación, implementación y ejecución de políticas urbanas orientadas entre otras, a garantizar el derecho a una vivienda adecuada y digna dentro de un hábitat seguro y saludable.

La propuesta genera un debate actual, la creación de un distrito metropolitano para el gran guayaquil no solo es una estrategia de control de la informalidad urbana sino además una extensa posibilidad de planificación territorial.

Mapa 2: Propuesta Distrito Metropolitano



Bibliografía

- Abramo, P. (2008). El mercado de suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. Territorios.
- Armijo, T. (2013). Transformaciones Socio Territoriales en la parroquia urbana satélite La Puntilla (Pontificia Universidad Católica de Chile., Ed.).
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. Nueva Sociedad.
- Sánchez, B. (2013). Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil (FLACSO, Ed.).



Instrumentos de gestión del suelo

para prevenir la informalidad urbana



HARRY ÁLVAREZ
Intendente Zonal 7 - SOT



PABLO CUEVA
Director de Remediación - SOT

Resumen

La informalidad urbana en el Ecuador, se establece como una problemática de múltiples dimensiones, que para su atención, la LOOTUGS ha establecido diferentes instrumentos de gestión del suelo que permiten no solo reconocer la informalidad existente, sino anticiparla y abordarla desde el ámbito de los derechos de los ciudadanos, de la naturaleza y la ciudad. Esta problemática urbanista debe tratarse también desde la planificación, el financiamiento, la producción del suelo y el control temprano, de acuerdo con las condiciones de cada territorio.

Palabras clave: Instrumentos de gestión del suelo, informalidad, derechos, hábitat, control.

En el Ecuador y en general en Latinoamérica, existe un punto de inflexión en el que la ciudad como núcleo de población organizada, busca reconocer que en su ámbito territorial hay un asentamiento humano de hecho o como coloquialmente se conoce, un asentamiento informal. Esto sucede cuando estas familias solicitan dotación de servicios como agua potable, alcantarillado, apertura de vías, permisos de construcción, titularización o cuando es necesario atender una emergencia.

Sin embargo, este proceso de informalidad empezó mucho antes de que estos requerimientos existieran; esta problemática inicia cuando los suelos, generalmente periféricos, fueron fraccionados, o cuando se ofrecieron lotes con la promesa de que en un futuro se regularizaría su estado legal y que los servicios, infraestructura y espacios públicos vendrían con el pasar del tiempo (Fernandez, 2011).

Esto se repite con algunas variaciones. Por ejemplo, una familia encuentra un lote cuyo precio y formas de pago parecen accesibles frente a un mercado formal con precios exorbitantes que los excluye. El "promotor urbanístico" obtiene

ingresos antes de ejecutar obras que corresponden a cargas urbanísticas establecidas en las normas de muchos GAD y en la normativa ecuatoriana. Esto da inicio a una etapa de construcción en estos sectores, donde pasará el tiempo y aumentarán las edificaciones y la necesidad de acceso de estas personas a servicios básicos (Fernandez, 2011). Cuando las municipalidades intervienen, ya no solo enfrentan una infracción o una falta de control, encuentra hogares, organización comunitaria establecida, inversiones familiares y en algunos casos, riesgos acumulados que demandan una solución y esta solución se vuelve jurídica, social, técnica, ambiental y presupuestaria al mismo tiempo (Magalhães, 2016).



Esta realidad produce un falso dilema. Por un lado, se reclama control, como si controlar consistiera únicamente en sancionar o impedir construcciones. Por otro, se invoca la garantía de derechos, como si reconocer derechos obligara a aceptar cualquier ocupación y a urbanizar cualquier suelo. La Constitución ecuatoriana no plantea esa oposición: reconoce el derecho a un hábitat seguro y saludable y al disfrute pleno de la ciudad, mientras asigna a los gobiernos municipales la competencia de regular y controlar el uso y la ocupación del suelo.

Ilustración 1. Transición urbano rural (fuente: IZ7).



Esta problemática es atendida por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) que establece que la gestión del suelo es la acción o efecto de administrarlo con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable; y norma instrumentos de gestión del suelo para intervenir la estructura predial, distribuir las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, regular el mercado de suelo, financiar la actuación urbanística y gestionar asentamientos humanos de hecho. La LOOTUGS ofrecía desde el 2016 un catálogo de instrumentos suficiente. Con la reforma de julio de 2026 se corrigió la exigibilidad de su aplicación, reforzando las obligaciones de información, control y aplicación de instrumentos, e incorporó como infracciones graves ciertas omisiones municipales, mas no la falta de herramientas técnicas (AN, 2026). La problemática, por tanto, no puede explicarse solamente por falta de norma; debe analizarse desde la capacidad de convertir esa norma en decisiones, proyectos, presupuesto y presencia temprana en el territorio.

Los datos disponibles muestran la magnitud de esto. En el primer levantamiento nacional de información sobre asentamientos humanos de hecho, el 84% de los gobiernos municipales y metropolitanos no remitió información al ente rector de hábitat y vivienda; solo 36 gobiernos locales enviaron algún contenido y apenas 10 presentaron, de forma conjunta, el informe técnico-jurídico y la información geográfica completa. Aunque ninguno alcanzó el cumplimiento total de los contenidos mínimos (Jalkh & Barros, 2026).

Estos casos tienen un costo y ese se distribuye de la peor manera. Lo pagan las familias mediante inseguridad jurídica, carencias y exposición al riesgo; lo paga el municipio con obras correctivas, litigios, regularizaciones complejas y pérdida de capacidad fiscal; lo paga el ambiente cuando la urbanización avanza sobre quebradas, laderas, áreas de recarga o suelos con funciones productivas; y lo paga la ciudad al consolidar un patrón de expansión desigual (Magalhães, 2016).

La gestión del suelo permite alterar esa secuencia si se usa como política preventiva, no como un listado sin efectos dentro del PUGS, sino como decisiones seleccionadas, planificadas y presupuestadas en este instrumento tan importante. Y su eficacia depende de que estos instrumentos de gestión del suelo se apliquen de manera coordinada.

Un banco de suelo debe vincularse con proyectos concretos de vivienda, relocalización o equipamientos; si no, se limita a la simple acumulación de predios. La concesión onerosa de derechos requiere un catastro actualizado, reglas claras de cálculo y transparencia sobre el destino de los recursos. Asimismo, la regularización debe acompañarse de una oferta de suelo seguro y asequible; de lo contrario, resuelve los asentamientos existentes, pero no evita la aparición de otros nuevos (Smolka, 2013).

Ilustración 2. Actuaciones de control (fuente: IZ7).





Tabla 1. Problemática urbana al instrumento de gestión del suelo preventivo.

Problema que se quiere evitar	Instrumento o combinación	Resultado esperado
Predios fragmentados o con diferentes propietarios que impiden desarrollar un proyecto integral	Reajuste de terrenos + cooperación entre partícipes	Reorganización de los predios y distribución equitativa de cargas y beneficios
Suelo con servicios que permanece vacío o se retiene esperando un aumento de precio	Desarrollo prioritario + derecho de adquisición preferente + banco de suelo	El suelo encuentra una función, para evitar especulación y dinamizar el mercado
Falta de suelo seguro y con servicios para vivienda social o relocalización	Zona especial de interés social + banco de suelo + derecho de superficie	Viviendas o lotes ofertados en lugares seguros y bien localizados
El aumento del valor generado por una decisión pública beneficia únicamente al propietario	Concesión onerosa de derechos + fondo con destino específico	Parte de la plusvalía generada financia infraestructura, equipamientos y vivienda social
Aplicar la misma solución a todos los asentamientos, sin considerar sus riesgos y condiciones (regularización)	Diagnóstico integral + plan parcial + regularización + mitigación o relocalización	Una respuesta diferenciada según la situación jurídica, urbana, ambiental y de riesgo de cada AH

Nota: Cada instrumento de gestión del suelo, responde a una parte de la problemática urbanística. Para prevenir la informalidad, deben combinarse la planificación, el financiamiento, la producción de suelo y el control temprano, de acuerdo con las condiciones de cada territorio (artículos del 44 al 77 de la LOOTUGS).

El punto de partida de cualquier intervención debe ser el reconocimiento de las personas y de la realidad territorial que habitan. Reconocer un asentamiento humano de hecho no equivale a legitimar automáticamente cualquier forma de ocupación ni a desconocer las condiciones de riesgo o de protección ambiental; significa hacer visible una situación que ya existe para poder actuar sobre ella. La LOOTUGS convierte este reconocimiento en una obligación pública al exigir un levantamiento de información periódico y un diagnóstico integral que sustente el reconocimiento de derechos o de la situación de tenencia, la integración urbana o, cuando corresponda, una alternativa de relocalización con participación de la comunidad.

Cuando las familias dejan de ser tratadas únicamente como ocupantes o como parte de una infracción urbanística y son reconocidas como titulares de derechos, también deben participar en las decisiones que inciden sobre su vivienda y su hábitat.

Además, este enfoque permite diferenciar a las familias que buscan una solución habitacional de quienes promueven o comercializan fraccionamientos irregulares. El control debe dirigirse oportunamente a

estos últimos (OECD, 2017), sin convertir la vulnerabilidad de los residentes en motivo de estigmatización. De este modo, no constituye solamente el inicio de una regularización posterior, sino la primera condición para prevenir que la inseguridad, el riesgo y la falta de servicios se consoliden.

A partir de ese reconocimiento, los instrumentos de gestión del suelo pueden operar como una cadena preventiva de actuación y no como respuestas aisladas que se activan cuando el asentamiento ya está consolidado. Así, prevenir la informalidad no significa cerrar la ciudad a la población de menores ingresos, sino reemplazar la precariedad como vía de acceso a soluciones habitacionales por una oferta legal, segura y económicamente alcanzable. El propósito es que los derechos al hábitat, a la vivienda y a la ciudad orienten la intervención pública (AN, 2016) desde el inicio y no aparezcan únicamente como una respuesta tardía ante la crisis.

El derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada no puede depender de la espera de años por una regularización, ni de que ocurra una emergencia para activar la acción municipal. Del mismo modo, el derecho a la ciudad exige que las decisiones sobre el suelo favorezcan el acceso equitativo a sus oportunidades, servicios y espacios.

Es importante analizar toda decisión urbanística desde una perspectiva de derechos: el derecho a la ciudad y los derechos de la naturaleza. Aunque por su nomenclatura podría considerarse que se contraponen, una lectura integral de la Constitución de la República del Ecuador demuestra que estos no operan como mandatos paralelos, sino como un mismo estándar de validez para la gestión urbana. El artículo 31 de la Constitución condiciona el disfrute pleno de la ciudad a los principios de sustentabilidad y de equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Ilustración 3. Asentamiento humano de hecho en la costa ecuatoriana (fuente: IZ7).



El derecho a la ciudad se fundamenta en la necesidad de enfrentar cuestiones como marginalidad, exclusión, riesgos y daños ambientales, asentamientos urbanos inadecuados, inseguridad y las múltiples violencias (CCE, 2022). Mientras que los artículos 71 al 73 reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos que protegen ecosistemas y procesos naturales por su valor intrínseco, de esta forma se complementan con el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (CCE, 2021). Su lectura conjunta implica que ninguna solución de hábitat seguro y saludable no puede construirse ni a costa de las personas ni de los ciclos vitales del ecosistema en el que se asienta.

De ahí se derivan consecuencias concretas para el enfoque preventivo propuesto. Primero, la regularización no puede ser una sola respuesta uniforme: allí donde el asentamiento humano ocupa quebradas, riberas, laderas inestables o áreas de recarga, reconocer la tenencia sin corregir la afectación, consolidaría un daño a un sujeto de derechos, por lo que el diagnóstico integral debe incorporar expresamente la variable de los derechos de la naturaleza junto con la jurídica, social y de riesgo. Segundo, la alternativa mitigación o relocalización solo resulta constitucionalmente viable si el municipio tiene suelo seguro y asequible mediante el banco de suelo, las zonas especiales de interés social, el derecho de superficie o la declaratoria de desarrollo prioritario. Sin esa oferta, la protección del ecosistema termina desplazando a las familias y vaciando el derecho a la ciudad, cuando ambos deben encontrar esa sinergia para las decisiones urbanísticas.

Tercero, los recursos de la concesión onerosa de derechos adquieren una justificación reforzada cuando financian espacio público, saneamiento, drenaje y sistemas públicos de soporte.

Otra de las herramientas que permite considerar el derecho a la ciudad es la planificación. La planificación urbana debe estar encaminada a establecer las condiciones adecuadas para que las ciudades sean resilientes ante cuestiones como el cambio climático, los desastres naturales o fenómenos naturales. Es decir que, dentro de una ciudad, la naturaleza pueda mantener y regenerar sus ciclos vitales (CCE, 2022). Prevenir la informalidad urbana no es únicamente una obligación de control, es la forma más eficaz de cumplir, al mismo tiempo, el derecho a la ciudad y los derechos de la naturaleza.

La LOOTUGS ofrece una base legal y técnica suficiente, pero debe operar como arquitectura y no como inventario de figuras legales. Proyectos urbanísticos, suelo con fin social, financiamiento, control temprano y regularización diferenciada deben formar parte de un mismo camino. No se trata de escoger entre inversión y control ni entre legalidad y derechos. Se trata de que la inversión produzca ciudad y de que el control llegue a tiempo para garantizar los derechos.



Ilustración 4. Asentamiento humano de hecho en la costa ecuatoriana (fuente: IZ7).

Bibliografía

- AN. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Registro Oficial, Suplemento No. 790, 5 de julio de 2016).
- AN. (2026). Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (Registro Oficial, Cuarto Suplemento No. 320, 7 de julio de 2026).
- CCE. (2021). Sentencia en Juicio Nro. 1149-19-JP/21 - Corte Constitucional del Ecuador.
- CCE. (2022). Sentencia Nro. 2167-21-EP/22 (Caso río Monjas). Corte Constitucional del Ecuador.
- Fernández, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
- Jalkh, N., & Barros, K. (2026). La invisibilidad institucional de los asentamientos humanos de hecho: resultados del primer levantamiento de información nacional. INFO SOT.
- Magalhães, F. (2016). Slum upgrading and housing in Latin America. Inter-American Development Bank.
- OECD. (2017). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Preventing policy capture: Integrity in public decision making.
- Smolka, M. (2013). Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development. Lincoln Institute of Land Policy.



Dario

Toscano

PhD en desarrollo territorial - Flacso Ecuador



¿Qué acciones deben implementar los GAD y entidades del gobierno central para reducir la informalidad urbana?

En primer lugar, debemos comprender que, tanto en el Ecuador como en todo el mundo, la informalidad urbana no es una enfermedad que necesita una cura, ni es un obstáculo que superar; sino que es un fenómeno multidimensional resultado de una mezcla de diversos factores. Entre los principales encontramos a dos: la insuficiente capacidad estatal y del mercado para asegurar la “formalización” de suelos, viviendas, actividades económicas, etc., y la existencia de mafias que operan y subsisten gracias a la informalidad.

Las personas en general no se vinculan a la informalidad como una decisión programada, sino que optan por ella como alternativa para obtener suelo y vivienda temporal o permanente ante la falta de trabajo formal, la poca o nula capacidad de endeudamiento y acceso a créditos hipotecarios, el permanente incremento de los costos del suelo, la especulación de tierra por parte de grandes actores privados, largos e ineficientes procesos burocráticos; entre otros motivos que incitan a procesos de invasión de terrenos y casas

privadas, a tratos con traficantes de tierras, ocupación de laderas y zonas peligrosas, construcción propia sin seguir normativas, etc. Es decir, el gobierno central y los GAD tienen el poder de derecho del territorio, sobre su planificación y ordenamiento, pero el poder de facto en escenarios de informalidad se encuentra en las manos de agentes autogestionados.

Para enfrentar tanto las insuficiencias del Estado/mercado como a las mafias, existen varias opciones dependiendo del caso. Desde algunos sectores se ha propuesto abordar la informalidad mediante el ensanchamiento del Estado y de sus capacidades de control y gestión, ya sea para formalizarlos o para sancionarlos. Sin embargo, esta alternativa suena poco factible en el escenario actual de reducción del Estado. Al respecto, también se habla del potencial de las alianzas público-privadas, dejando que el propio sector privado formal sea el que se encargue de la producción de suelo e infraestructuras urbanas, excluyendo estructuralmente a personajes como traficantes de tierra. El problema aquí es que, generalmente, las personas en situación de informalidad no cuentan con la estabilidad económica para acceder a ese suelo urbano formal, siendo este el motivo por el que terminan con traficantes. Otra alternativa que se ha tomado desde los GAD es la de promover la regulación masiva de propiedades a cargo de distintas figuras asociativas comunitarias que se han encargado de gestionar el papeleo. Esta estrategia ha tenido un éxito moderado en diversos casos, pero son procesos largos y costosos.

Las experiencias exitosas en ciudades como Bogotá o Río de Janeiro, muestran que la mejor forma de acabar con la informalidad urbana es mediante una estrategia multisistémica que combina un mejoramiento integral de barrios enteros (servicios e infraestructuras básicas) mezclado con procesos de regularización de propiedades y construcción de tejido social en el espacio. Este es un mecanismo que vale la pena probar en otras urbes. Sin embargo, estas intervenciones pueden ser limitadas dado que se necesitan enormes recursos e inversiones (principalmente en el ámbito de infraestructuras), así como un acompañamiento constante de funcionarios públicos que dependen de la disponibilidad y predisposición de los habitantes del barrio.



¿Cuáles son los principales desafíos para las personas que tienen acceso al suelo?

Los principales desafíos para el acceso al suelo son de carácter económico en base al equilibrio entre oferta-demanda. En promedio, una persona de América Latina necesitará de 22 a 33 años de su salario básico íntegro para comprar una casa. En relación con el ingreso mínimo de los trabajadores, Ecuador y América Latina tienen uno de los costos más altos de vivienda en el mundo, una situación que se viene arrastrando desde la década de los setenta. Se trata de una población con altos niveles de informalidad, poca capacidad del sector público y privado para incorporar a poblaciones migrantes campo-ciudad a la economía urbana formal que, además, implican un aumento enorme sobre la demanda de vivienda, frente a un mercado inmobiliario que no responde con una oferta suficiente, manteniendo los precios elevados. Es decir, la gente no es que no quiera adquirir una vivienda formal, sino que difícilmente puede cumplir las condiciones para conseguirla.

Ante esta falta de oferta de suelo urbano y vivienda costeable para el común de la población, diversos gobiernos han propuesto y llevado a cabo la construcción de programas de vivienda social. El problema con estos programas es que, para mantener los costos del inmueble en un nivel bajo, se acostumbra a construirlos en zonas periféricas que usualmente carecen de las infraestructuras urbanas básicas (vialidad, servicios de agua, luz eléctrica, alcantarillado, centros educativos y de salud, zonas de ocio y recreación, etc.), siendo un problema estructural para familias de escasos recursos, que no pueden (y tampoco desean) destinar tanto dinero y tiempo diario solo a movilización. Por ello, no es raro que la informalidad urbana se asiente en esos intersticios geográficos no aptos para la construcción, pero cuya centralidad urbana es suficientemente atractiva como para invadir terrenos privados u ocupar zonas de riesgo.

¿Qué instrumentos de planificación deben priorizar los municipios para ofrecer suelo formal antes de que se consoliden los asentamientos informales?

La competencia de los GAD en la planificación de asentamientos implica la tipificación y clasificación de suelos (rural-urbano), lo que permite crear zonificaciones, construir infraestructuras y fomentar proyectos acordes para cada suelo, con miras a construir las infraestructuras y servicios acordes a cada tipo de suelo a través de planes parciales, la integración con inmobiliarias y el reajuste de suelos. Esto teóricamente, debe reducir los escenarios que fomentan la expansión de asentamientos urbanos informales. Estos instrumentos y tipos de intervenciones son acertadas y han dado importantes resultados, por lo que su uso debe continuar.

Sin embargo, el problema con la oferta de suelo formal (más allá del tema de la distancia, los costos y tiempos que implican los proyectos de urbanización), radica

en que las poblaciones que optan por la informalidad urbana se caracterizan tanto por la rapidez con la que crean asentamientos informales y la propia naturaleza nómada de la economía informal en la que se suelen ver envueltos. Estas personas no ocupan el espacio que “quieren”, sino el que pueden y les conviene, así sea por periodos cortos de tiempo, como el caso de ocupación en zonas de riesgo. Dentro de las variables con las que evalúan la pertinencia de un espacio u otro, consta la de cercanía con las zonas clave donde realiza actividades de trabajo o comercio informal. Si es que las condiciones laborales cambian o si es que, por ejemplo, la zona de riesgo sufre un derrumbe, los habitantes informales rápidamente buscarán otro lugar que cumpla con las mismas funcionalidades.

Frente a esta alta capacidad de movilidad laboral y residencial, los municipios tienen pocos elementos para ver a futuro y planificar con antelación en el marco de los rígidos planes de ordenamiento territorial. En este sentido, considero que existen dos grandes mecanismos que pueden ser implementados paralelamente y con mayor/menor intensidad según sea el caso. En primer lugar, si es que en su derecho de tener una vivienda, una familia ocupa una zona con riesgo de derrumbe o en un área contaminada poniendo en riesgo su propia vida, los gobiernos requieren tener una clara priorización y jerarquización de los derechos a ser garantizados para decidir si van a desalojar a la familia vulnerando su derecho a la vivienda (pero ofreciendo, por ejemplo, la opción de un programa de vivienda social) o, en su defecto, asumirá las consecuencias de cualquier desastre ocurrido en este espacio.

¿Qué papel juegan los procesos migratorios y el crecimiento demográfico en la expansión de la informalidad urbana?

De manera general, uno de los grandes problemas de la coyuntura del siglo XXI en cuanto a la planificación y el ordenamiento territorial, se encuentran en que el gobierno central ha ido perdiendo poco a poco el poder de facto para efectivamente planificar y ordenar el territorio frente a las influencias externas. Los poderes económicos, políticos, ambientales y sociales ajenos a la figura Estado-nación tienen una gran autoridad en la producción territorial y el gobierno nacional no cuenta con capacidades suficientes como para enfrentarlos de manera unilateral. Esta realidad se expresa claramente ante los procesos migratorios y crecimientos demográficos que tienen una relación directa con la informalidad urbana.

Los conflictos armados, desastres naturales, la pobreza y falta de oportunidades siempre han sido detonantes de procesos migratorios y de bruscos crecimientos demográficos en las zonas receptoras, tanto en procesos de migración interna como externa. En este sentido, el hecho de que el Ecuador tiene al dólar como divisa nacional lo ha convertido en un país predilecto



para las migraciones internacionales sudamericanas, tal como muestra el caso de los éxodos colombianos y venezolanos de las últimas décadas. A esto hay que sumarle las migraciones rural-urbanas internas del país debido a las crisis económicas, ambientales y sociales locales y coyunturales (debido a la guerra interna), provocando importantes expansiones urbanas informales en zonas periféricas, principalmente en ciudades grandes como Quito y Guayaquil. Estos migrantes, nacionales o internacionales, llegan a los espacios receptores en donde mayormente no cuentan con redes de apoyo residencial ni laboral, por lo que su primera reacción tiende a encaminarse al ámbito de la informalidad donde encuentra respuesta rápida a sus necesidades urgentes.

En estos escenarios, tal como la evidencia histórica ha demostrado, el Estado no tiene las capacidades necesarias para “incluir” a estas personas dentro de las lógicas y mercados formales, así como tampoco cuenta con los capitales para realizar las gigantescas inversiones en infraestructura que se requiere para formalizar las zonas periféricas. En estos casos, la formalización es un proceso de largo plazo en donde tanto los habitantes como el mercado y las instituciones estatales, en el camino van encontrando mecanismos de articulación factibles, pero no como un proceso universal, sino como logros y fracasos particulares.

¿Qué relaciones económicas, institucionales, políticas y sociales sostienen la informalidad urbana?

La informalidad, tal como presenté en la primera pregunta, no es una enfermedad ni un obstáculo, sino un fenómeno multidimensional. No puede eliminarse ni borrarse en sí misma, puesto que su existencia es el resultado de una interacción sistémica de relaciones económicas, políticas, sociales e instituciones que pugnan entre sí tanto para eliminar como para perdurar la informalidad.

Dado que todo territorio se encuentra conformado por relaciones de poder, todos los actores sociales tienen potestad sobre la transformación del espacio más allá de si se rigen o no dentro de los marcos normativos y legales del gobierno de turno. Las poblaciones en condición de informalidad cumplen labores indispensables para el funcionamiento del mundo “formal” a pesar de que generalmente no lo observamos. Las zonas informales son habitadas por poblaciones de bajos ingresos, como es el caso de trabajadores de la construcción que bien pueden prestar sus servicios a constructoras formales, manteniendo los costos de construcción por debajo de lo que cobrarían trabajadores altamente cualificados, reduciendo el precio final del inmueble. Asimismo, por ejemplo, las zonas de informalidad urbana son espacios predilectos para periodos electorales puesto que su alta carencia de servicios e infraestructuras y el hecho de que suelen ser espacios densamente poblados, brinda un escenario fructífero para las promesas de

campaña y el posicionamiento político de aquellos que prometen regularización de tierras. Lo que, entre otras cosas, fomenta el ciclo de ocupación informal como un mecanismo legítimo para obtener una vivienda.

A nivel de relaciones socioeconómicas, los escenarios de informalidad caracterizados por la ausencia estatal comienzan a crear sus propias redes de apoyo, intercambio, comercio y producción territorial. Al no poder acceder a créditos bancarios, las personas optan por “chulqueros”, amigos o familiares que les presten dinero para comprar un terreno. Las mingas y trabajos comunitarios también cumplen un rol central al momento de construir infraestructuras básicas de forma auto gestionada. Es decir, las personas dejan de necesitar la presencia estatal para construir sus vidas y sus territorios mediante mecanismos que pululan entre lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal. En este escenario, como es de esperarse, la intromisión del Estado viene a romper con las dinámicas locales ya constituidas, lo que no suele ser bien recibido por los habitantes que no cuentan con mayores estímulos para preferir las vías formales.

Por otra parte, el Estado permite actividades relacionadas con la especulación inmobiliaria tanto de inversores locales como internacionales, quienes convierten a la vivienda en un activo de inversión, impactando negativamente en la oferta y la demanda, aumentando los precios de los inmuebles y de la renta. Asimismo, mediante el argumento de atraer inversión privada y aumentar el empleo en el sector de la construcción, los municipios autorizan la construcción de urbanizaciones formales en zonas de alto riesgo o reservas naturales, aumentando los riesgos antrópicos para la ciudadanía en general a la vez que legitima el uso de zonas restringidas para construcción de suelo urbano.

La informalidad no es una enfermedad, es una causa y consecuencia del actuar de todos los actores, públicos y privados, cuyos accionares se manifiestan de manera directa e indirecta en la producción territorial.

¿Cuáles considera que son las principales causas que han favorecido el crecimiento de la informalidad urbana en Ecuador y qué desafíos representa este fenómeno para la gestión y planificación del territorio?

La informalidad urbana es un fenómeno multiterritorial y multi actoral y, por ende, las causas del incremento de la informalidad urbana en el Ecuador son numerosas, complejas e interconectadas. A nivel global podemos mencionar que en este momento nos encontramos viviendo las secuelas de la cuarentena del 2020 que asestó un profundo golpe a la política y a la economía planetaria, llevando a grandes conflictos geopolíticos que de manera directa e indirecta llegan a desestabilizar el escenario político y económico del Ecuador ya caracterizado por su profunda inestabilidad.



La rivalidad entre Estados Unidos y China, la guerra en Ucrania, Gaza e Irán, la intervención norteamericana en Venezuela, etc., ha implicado el redireccionamiento de inversión social y de desarrollo hacia el ámbito militar, la ruptura de cadenas de suministro ha encarecido productos de la canasta básica, los cierres en el Estrecho de Ormuz han implicado un incremento en el petróleo y por tanto en los combustibles; así como la necesidad de inflar presupuestos militares, mientras que han reducido los montos para educación, salud, vivienda, etc. La falta de lluvias vinculadas con el cambio climático repercute negativamente en los pequeños agricultores y ganaderos que deciden viajar a las ciudades a buscar oportunidades laborales; mientras que por otro lado, el fortalecimiento de plataformas digitales ha fomentado procesos de gentrificación en diversas ciudades, forzando a muchas poblaciones de bajos recursos migrar hacia las zonas periféricas e informales. Situación similar con los trabajadores remotos que se asientan en espacios de bajos costos, aumentando los precios del suelo; y al mismo tiempo se están viendo enormes cifras de desempleo joven en la región.

A nivel local, todas estas condiciones coyunturales han impactado directamente en el Ecuador con una profunda desigualdad en la distribución de la riqueza, aumento de costos de suelo y de arriendo, concentración inmobiliaria en manos de grandes privados, expansión urbana en zonas rurales y en zonas de riesgos, reducción de inversión en infraestructuras y servicios públicos. Todo esto sin mencionar los graves problemas de inseguridad, las extorsiones y cierre de negocios por la presencia de los grupos de delincuencia organizada en el país que tienen bajo su control a zonas enteras, practicando además actividades como la extracción ilícita de recursos naturales que modifica profundamente las dinámicas territoriales.

Nos encontramos en un escenario complejo en donde la materialización de la soberanía estatal sobre el territorio se encuentra en entredicho ante la presencia de tantos actores locales y externos que tienen capacidades de factor para transformarlo, ordenarlo y planificarlo sin la necesidad del gobierno. Frente a esta situación, los representantes estatales tienen, al menos, dos opciones: recuperar de facto la potestad sobre la soberanía territorial del país o comenzar a aceptar sus limitaciones y buscar nuevas formas asociativas con los actores competentes.

A partir de su experiencia, ¿qué acciones considera prioritarias para que el Ecuador avance hacia un modelo de desarrollo urbano más ordenado, resiliente y sostenible?

A nivel formal, el Ecuador ya cuenta con todos los instrumentos, normativas y leyes necesarias para conseguir un modelo de desarrollo urbano ordenado, resiliente y sostenible. En la LOOTUGS, el COOTAD,

los PUGS y demás documentos vinculantes de la gestión territorial ya se establecen los lineamientos para conseguir dichos objetivos. Sin embargo, en mayor o en menor medida, estos no se acaban de materializar en el territorio. Si es que el Estado y sus instancias tuvieran el poder de facto sobre el territorio, esta pregunta sería improcedente puesto que la informalidad urbana no existiría y nuestras ciudades serían faros de orden, resiliencia y sostenibilidad. El problema es que el gobierno central y descentralizado, al menos como está actualmente estructurado, no tiene la capacidad para asumir esta tarea de manera efectiva en el territorio.

El vacío entre la dimensión burocracia-institucionalidad y la dimensión población-territorio se ha vuelto notoria en el Ecuador contemporáneo frente a la compleja realidad de estas interacciones locales-regionales-globales. Ante ello, realmente considero innecesario seguir invirtiendo energía en pensar en mejores instrumentos de planificación y ordenamiento si es que el resultado únicamente va a plasmarse en las siguientes versiones de la LOOTUGS, COOTAD y PUGS; puesto que, justamente, sería seguir recayendo en este vacío. La recuperación de las capacidades de planificación y ordenamiento territorial solamente puede ir de la mano de una recuperación de facto de la soberanía estatal sobre el territorio.





“ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ECUADOR TRAS EL TERREMOTO DE 2016:

Balance crítico de la LOOTUGS desde una perspectiva académica”



DR. GORKI DIMITROV AGUIRRE TORRES PH.D.

Director Instituto Internacional de Ciencias Políticas ICPI-UTEG

Resumen

Diez años después del terremoto en Ecuador, analizamos la evolución del territorio y la eficacia del marco legal vigente, centrándose en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS). A través de un enfoque académico y técnico, se examinan los logros alcanzados en materia de planificación territorial, la implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), así como los desafíos persistentes en la gobernanza. Los resultados evidencian avances significativos en la homogeneización normativa y el fortalecimiento institucional, aunque persisten brechas en la capacidad técnica de los gobiernos locales y en la efectividad del control territorial.

Palabras clave: LOOTUGS, ordenamiento territorial, terremoto, gobernanza territorial, gestión de riesgos.

El terremoto de magnitud 7.8 impactó severamente las provincias de Manabí y Esmeraldas, que el 16 de abril de 2016, dejó 661 fallecidos y más de 240.000 afectados en la zona costera, puso en evidencia **debilidades estructurales del sistema de planificación territorial**, particularmente la ausencia de catastros actualizados y la falta de instrumentos normativos que permitieran una reconstrucción ordenada y resiliente. En este contexto, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS), promulgada en 2016, como respuesta normativa para fortalecer la planificación territorial y prevenir la ocupación de zonas de riesgo.

Transcurrida una década desde su promulgación, el presente artículo analiza la eficacia de la LOOTUGS desde una perspectiva académica y técnica, **examinando su impacto en la evolución del territorio ecuatoriano y su contribución a la reducción del riesgo de desastres**. La LOOTUGS (2016) estableció mecanismos y herramientas para la planificación y gestión del suelo, coordinadas entre los niveles locales y el nivel central, fortaleciendo la base legal de los municipios para la gestión territorial. La ley definió dos instrumentos fundamentales: los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), estos últimos con carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento. El terremoto de 2016 evidenció que

numerosos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) carecían de catastros actualizados, lo que dificultó la identificación de predios afectados y la cuantificación de daños. La LOOTUGS respondió a esta necesidad al exigir a los GAD municipales contar con estudios catastrales multifinalitarios, aunque esta exigencia ha enfrentado desafíos significativos en municipios de menor capacidad financiera.

A LOS 10 AÑOS DE INSTRUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA ESTABLECIDA EN LA LOOTUGS, PODRÍAMOS HABLAR DE UNA HOMOGENEIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, YA QUE UNO DE LOS PRINCIPALES LOGROS DE LA LOOTUGS HA SIDO LA ESTANDARIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL, ESTABLECIENDO CONTENIDOS MÍNIMOS PARA LOS PDOT Y PUGS. SIENDO QUE LOS PUGS SE ESTRUCTURAN EN DOS COMPONENTES: EL ESTRUCTURANTE, CON VIGENCIA DE 12 AÑOS, QUE DEFINE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO;



Y EL URBANÍSTICO, ACTUALIZABLE CADA CUATRO AÑOS, QUE ESTABLECE LA NORMATIVA DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO. ESTA ESTANDARIZACIÓN HA PERMITIDO ARTICULAR LA NORMA URBANÍSTICA CON EL DESARROLLO TERRITORIAL CANTONAL, GARANTIZANDO LA FUNCIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL DE LA PROPIEDAD Y DE LA CIUDAD. ADEMÁS, LA LEY FORTALECIÓ LA COORDINACIÓN ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES, ESTABLECIENDO MECANISMOS DE CONTROL Y VIGILANCIA A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO (SOT).

En esta línea se establece una **visión de fortalecimiento institucional y control Territorial** con la creación de la SOT representando un avance significativo en la institucionalidad del ordenamiento territorial ecuatoriano. La SOT ha ejercido funciones de control técnico sobre los instrumentos de planificación, identificando irregularidades y promoviendo la corrección de vicios normativos, tal es el caso que como ejemplo podríamos establecer que en el año 2022, la SOT evaluó 117 instrumentos de planeamiento urbanístico, determinando que el 67% (79 planes) presentaban irregularidades, contenidos contrarios a la LOOTUGS. Este hallazgo, aunque revelador de debilidades en la implementación, demuestra la efectividad del mecanismo de control instituido por la ley. La SOT ha impuesto sanciones a diversos GAD municipales por incumplimientos en materia de ordenamiento territorial, actualización catastral y emisión de licencias irregulares, constituyéndose con ejemplaridad como un paso hacia la consolidación de un sistema de rendición de cuentas en la gestión del suelo.

En esta evolución de política pública aparece la **Integración de criterios de gestión del riesgo y el cambio climático**, la LOOTUGS ha contribuido a la integración de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la planificación local. Instrumentos legales como el Código Orgánico del Ambiente (COA), la LOOTUGS y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) refuerzan la obligación de los gobiernos locales de incorporar estos criterios en sus políticas e instrumentos de ordenamiento territorial. Siendo que la Norma Técnica para la formulación o actualización de los PDOT promueve la transversalización del cambio climático, mientras que la LOOTUGS permite la modificación del componente estructurante del PUGS ante amenazas activas o latentes, o por fuerza mayor como la ocurrencia de un desastre. Sin duda alguna esto representa un avance respecto a la situación del año 2016, cuando la ausencia de instrumentos normativos específicos dificultaba la restricción de urbanización en zonas de riesgo.

En el establecimiento de desafíos, también se han presentado limitaciones, apareciendo la presencia de **brechas en la capacidad técnica y financiera local**. A pesar de los avances normativos, persisten desigualdades significativas en la capacidad de los GAD para implementar la LOOTUGS. Municipios pequeños, como El Pan en Azuay, enfrentan dificultades para levantar estudios catastrales multifinalitarios debido a la dependencia de transferencias del Gobierno Central y la limitada capacidad de autogestión, apareciendo una clara situación que contrasta con la de grandes centros urbanos como Quito, que cuentan con recursos técnicos y financieros suficientes para cumplir con las exigencias legales. La falta de catastros actualizados afecta directamente la recaudación del impuesto predial, perjudicando los ingresos por autogestión y generando un círculo vicioso de subfinanciamiento en la planificación territorial, en este sentido la LOOTUGS, aunque establece mandatos claros, no ha logrado superar las asimetrías estructurales del sistema de gobierno local ecuatoriano.

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2026, 28 de marzo). Comisión aprueba el texto final de reformas sobre ordenamiento territorial y uso del suelo. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/node/115110>
- Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. (2020). Definición de Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS). En: Revista Justicias, Universidad Técnica del Norte. <https://revistajusticias.utovallo.edu.ec>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, Registro Oficial Suplemento 983. (2016). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Us-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2023). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador. En: Informe Nacional sobre el Avance de la Implementación de la Nueva Agenda Urbana. <https://www.urbanagendaplatform.org>
- Naciones Unidas, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2016, 16 de mayo). Ecuador: Terremoto - Reporte de Situación No. 10. <https://www.unocha.org/publications/report/ecuador/ecuador-llamamiento-terremoto-ocurrido-el-16-de-abril-de-2016-periodo-abril-julio-de>
- Rando-Burgos, D. (2022). Invalidity or voidability of urban planning instruments: Current controversies in Ecuador. Revista Justicias, Universidad Técnica del Norte. <https://revistajusticias.utovallo.edu.ec/index.php/revista/article/view/116/209>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal. <https://planificacion.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf>
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (SOT). (2023). Resultados del control de instrumentos de planeamiento urbanístico. <https://www.sot.gob.ec/planes-anuales-de-vigilancia-y-control/#1320-1326-plan-anual-de-control-2023-1>



CANALES DE : DENUNCIAS O PETICIONES RAZONADAS

1 Por escrito

La presentación de denuncias ciudadanas o peticiones razonadas lo podrá realizar por escrito y entregar en la matriz de la Superintendencia o en cualquiera de sus Intendencias Zonales.

El documento deberá incluir la **firma física o la huella** según corresponda.



Medios electrónicos 2

El o los denunciante/s o peticionario/s, podrán ingresar al sitio web www.sot.gob.ec sección **Denuncias /Peticiones Razonadas**. Allí deberán descargar el formulario digital previamente establecido, completarlo con la información solicitada y firmarlo electrónicamente. Posteriormente, el formulario deberá ser remitido a través del siguiente correo electrónico: buzon@sot.gob.ec



La denuncia o petición razonada deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 49 o 50 de la **Resolución No. SOT-DS-2026-006**

www.sot.gob.ec | / SOT_ECUADOR



SOT

SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL, USO Y GESTIÓN DEL SUELO

www.sot.gob.ec