

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento De Asuntos Públicos  
Convocatoria 2020 - 2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Estudios Urbanos con mención en  
Políticas y Planificación Del Territorio

TENSIONES JURÍDICAS EN EL ORDENAMIENTO URBANO AMAZÓNICO: UN  
ENFOQUE MULTINIVEL DESDE EL MODELO NORMATIVO DEL CANTÓN  
SHUSHUFINDI, ECUADOR (2008-2023).

Guevara Terán Andrea Abigail

Asesor: Durán Saavedra Gustavo Adolfo

Lectores: Mejía Granizo Kléver Arturo, Acosta Mora Claudia Marcela

Quito, marzo de 2025

## **Dedicatoria**

A las mentes jóvenes que, con sus investigaciones en estudios urbanos, contribuirán a moldear el futuro de nuestras ciudades. Que su pasión y compromiso sigan siendo el motor para un país mejor.

## Índice de contenidos

Resumen .....	11
Agradecimientos.....	12
Introducción.....	13
<b>Capítulo 1. Marco analítico .....</b>	<b>28</b>
1.1. Introducción .....	28
1.2 Estado del arte teórico .....	29
1.2.1 Construcción teórica del desarrollo territorial a partir del concepto de territorio	29
1.3 Discusión teórica macro .....	32
1.3.1 Del desarrollo urbano al ordenamiento territorial de las ciudades .....	32
1.3.2. Mandato institucional: funciones, competencias, atribuciones, y facultades .....	34
1.4 Discusión teórica meso.....	39
1.4.1 Estructuras de gobernanza: Descentralización, desconcentración, y delegación.	39
1.4.2 Postulados teóricos de las tensiones jurídicas .....	45
1.5 Discusión teórica micro.....	47
1.5.1 Dimensiones y subdimensiones de la variable independiente .....	48
1.5.2 Dimensiones y subdimensiones de la variable dependiente.....	53
1.6 Síntesis de marco analítico .....	61
<b>Capítulo 2. Contextualización .....</b>	<b>64</b>
2.1. Introducción .....	64
2.2. Estado del arte temático: Contextualización multidimensional de la Amazonía.....	64
2.2.1. La Amazonía: Historia, extensión, y transformación .....	64
2.3. Contextualización del marco normativo aplicable.....	73
2.3.1. Constitución de la República del Ecuador (CRE) .....	73
2.3.2. Tratados y convenios internacionales.....	75
2.3.4. Leyes ordinarias.....	83

2.3.5. Normas regionales y ordenanzas distritales.....	84
2.3.6. Decretos y reglamentos .....	84
2.3.7. Ordenanzas .....	86
2.3.8. Los acuerdos y las resoluciones.....	86
2.4. Contextualización del marco institucional aplicable .....	88
<b>Capítulo 3. Modelo normativo de desarrollo urbano y territorial del cantón Shushufindi.....</b>	<b>92</b>
3.1. Introducción .....	92
3.2. Selección del caso de estudio y justificación .....	93
3.3. Caracterización socio-territorial del cantón Shushufindi.....	93
3.3.1. Dimensión sociocultural .....	95
3.3.2. Dimensión socioambiental .....	96
3.3.3. Dimensión socioeconómica .....	97
3.4. Modelo normativo de desarrollo urbano y territorial del cantón Shushufindi .....	106
3.4.1. Alcance teórico del modelo normativo.....	106
3.4.2. Modelo territorial deseado para el cantón Shushufindi 2019-2032.....	107
3.5. Hallazgos.....	109
<b>Capítulo 4. Impactos del modelo normativo urbano y territorial del cantón Shushufindi....</b>	<b>112</b>
4.1. Introducción .....	112
4.2. Impactos socioculturales .....	112
4.3. Impactos socioambientales .....	115
4.4. Impactos socioeconómicos .....	118
4.5. Hallazgos.....	122
<b>Capítulo 5. Tensiones jurídicas en los procesos de urbanización amazónica .....</b>	<b>124</b>
5.1. Introducción .....	124
5.2. Metodología para la definición de las tensiones jurídicas .....	125
5.3. Tensiones de primer grado.....	128

5.3.1. Superposición de competencias: Normar el uso sustentable del suelo vs. ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo .....	128
5.3.2. Superposición de competencias: Controlar y gestionar del patrimonio natural nacional vs. controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal.....	130
5.3.3. Superposición de competencias: Explotar los recursos naturales del subsuelo vs. ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo .....	131
5.4. Tensiones de segundo grado .....	133
5.4.1. ¿Autonomía municipal o control estatal? .....	133
5.4.2. Derecho de propiedad privada vs. ordenamiento territorial.....	134
5.4.3. ¿Quién tiene la última palabra?.....	136
5.4.4. El Estado es juez y parte .....	137
5.4.5. Inequidad en la redistribución de la renta petrolera.....	138
5.5. Hallazgos.....	140
<b>Discusión final y conclusiones.....</b>	<b>142</b>
6.1. Mecanismo causal y discusión final.....	142
6.1.1. Mecanismo causal (teoría – hipótesis – evidencia).....	142
6.1.2. Discusión final .....	145
Conclusiones .....	147
<b>Referencias .....</b>	<b>155</b>
<b>Anexo metodológico.....</b>	<b>172</b>

## Lista de ilustraciones

### Gráficos

<b>Gráfico 1.1.</b> Funciones .....	35
<b>Gráfico 1.2.</b> Competencias .....	37
<b>Gráfico 1.3.</b> Atribuciones .....	38
<b>Gráfico 1.4.</b> Facultades.....	38
<b>Gráfico 1.5.</b> Niveles de desconcentración en Ecuador .....	43
<b>Gráfico 1.6.</b> Desconcentración vs. Descentralización.....	44
<b>Gráfico 1.7.</b> Delegación.....	45
<b>Gráfico 1.8.</b> Capacidades delegadas vs. descentralizadas y desconcentradas.....	45
<b>Gráfico 1.9.</b> Jerarquía normativa en Ecuador.....	55
<b>Gráfico 2.1.</b> Jerarquía normativa en Ecuador.....	73
<b>Gráfico 2.2.</b> Mapa de actores.....	91
<b>Gráfico 3.1.</b> Población de las parroquias del cantón Shushufindi 2010-2022 .....	94
<b>Gráfico 3.2.</b> Porcentaje de población del cantón Shushufindi por sexo.....	95
<b>Gráfico 3.3.</b> Evolución del PIB en cadena monetaria 2008-2023 (2018=100).....	99
<b>Gráfico 3.4.</b> VAB de extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados ....	100
<b>Gráfico 3.5.</b> Inversión en exploración y producción petrolera 2008-2023 .....	102
<b>Gráfico 3.6.</b> Precio promedio WTI, crudo Oriente, Crudo Napo 2008-2023.....	103
<b>Gráfico 3.7.</b> Producción de petróleo 2008-2023 .....	104
<b>Gráfico 4.1.</b> Evolución de la población en situación de pobreza por NBI en el cantón Shushufindi.....	119
<b>Gráfico 4.2.</b> Pobreza por NBI según sus componentes, en el cantón Shushufindi .....	120
<b>Gráfico 5.1.</b> Mapa de actores.....	126

## Mapas

<b>Mapa 1.1.</b> Niveles zonales de desconcentración en Ecuador .....	42
<b>Mapa 2.1.</b> Esquema de la dinámica territorial amazónica.....	87
<b>Mapa 3.1</b> División político-administrativa de la provincia de Sucumbíos .....	94
<b>Mapa 3.2.</b> Bloques, campos, plataformas, pozos. <b>Mapa 3.3.</b> Bloques, campos, mecheros.	105
<b>Mapa 4.1.</b> Emigración de la población de Shushufindi al año 2010 .....	114
<b>Mapa 4.2.</b> Emigración de la población de Shushufindi al año 2022 .....	114
<b>Mapa 4.3.</b> Evolución del área urbana del cantón Shushufindi en 2000-2010 y 2010-2023..	118
<b>Mapa 5.1.</b> Actividad petrolera en territorios ancestrales del cantón Shushufindi.....	129

## Tablas

<b>Tabla 1.1.</b> Modelo de análisis variable independiente .....	48
<b>Tabla 1.2.</b> Modelo de análisis variable dependiente.....	53
<b>Tabla 2.1.</b> Actores .....	89
<b>Tabla 6.1.</b> Mecanismo causal ( <i>Process Traicing</i> ) .....	143

## **Lista de abreviaturas y siglas**

AIH: Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador

BCE: Banco Central del Ecuador

CNC: Consejo Nacional de Competencias

COPFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

COA: Código Orgánico Administrativo

COFJ: Código Orgánico de la Función Judicial

COA: Código Orgánico del Ambiente

CPV: Censo de Población y Vivienda

CRE: Constitución de la República del Ecuador

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

LOPICTEA: Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral De La Circunscripción Territorial Especial Amazónica

LOOTUGS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso, y Gestión de Suelo

LOTRTA: Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

MAATE: Ministerio de Ambiente, Agua, y Transición Ecológica

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

PEA: Población Económicamente Activa

PGE: Presupuesto General del Estado

PIB: Producto Interno Bruto

PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

PUGS: Plan de Uso y Gestión de Suelo

SIG: Sistemas de Información Geográfica

SOT: Superintendencia de Ordenamiento Territorial

VAB: Valor Agregado Bruto

## **Declaración de cesion de derecho de publication de la tesis**

Yo, Andrea Abigail Guevara Terán, autora de la tesis titulada “Tensiones jurídicas en el ordenamiento urbano amazónico: un enfoque multinivel desde el modelo normativo del cantón Shushufindi, Ecuador (2008-2023)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, 27 de marzo de 2025.



---

Firma

Andrea Abigail Guevara Terán

## **Tema**

Tensiones jurídicas en el ordenamiento urbano amazónico: Un enfoque multinivel desde el modelo normativo del cantón Shushufindi, Ecuador (2008-2023).

## **Resumen**

Este estudio aborda las tensiones jurídicas que emergen en el proceso de ordenamiento urbano en la Amazonía ecuatoriana, con un enfoque multinivel, particularmente en el cantón Shushufindi entre 2008 y 2023. A través de un enfoque multinivel, se analiza cómo las normativas locales, regionales y nacionales interactúan, generando conflictos en la aplicación de leyes relacionadas con el territorio. El modelo normativo adoptado en Shushufindi revela una superposición de competencias entre el gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), lo que ha dado lugar a disputas legales que afectan el desarrollo del cantón y la distribución de recursos.

La investigación examina también el impacto del modelo extractivista sobre el territorio, destacando cómo las actividades petroleras en la región han intensificado las tensiones jurídicas, al poner en conflicto intereses ambientales, sociales y económicos. A lo largo del estudio, se identifican las tensiones de primer y segundo grado, que abarcan desde problemas de superposición de competencias hasta colisiones normativas más complejas. Se concluye que una mayor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y un ajuste en el marco normativo son esenciales para mitigar estos conflictos y garantizar un desarrollo urbano más equilibrado y sostenible en los territorios amazónicos altamente influenciados por el petróleo.

## **Agradecimientos**

A quienes, sin saberlo, despertaron mi interés por el urbanismo mucho antes de comenzar este viaje académico. Y a quienes, al concluirlo, me permitieron descubrir que este amor por la disciplina no solo persiste, sino que se fortalece.

En especial, a Arturo y Gustavo, por ser faros de inspiración y sostén en este recorrido. Su guía, amistad y apoyo incondicional han sido pilares fundamentales para alcanzar esta meta. Muchas gracias por compartir conmigo no solo su conocimiento, sino también su pasión y confianza.

## **Introducción**

La presente tesis tiene como objetivo analizar las tensiones jurídicas que emergen en el proceso de ordenamiento urbano en la Amazonía ecuatoriana, específicamente en el cantón Shushufindi durante el período 2008-2023. El estudio se estructura en varios capítulos, cada uno enfocado en abordar de manera sistemática y multidimensional los diferentes aspectos teóricos, contextuales y empíricos que permiten comprender las complejidades del modelo normativo territorial en esta región y su impacto en el desarrollo urbano y territorial.

El primer capítulo, denominado marco analítico, establece un estado del arte teórico basado en una discusión académica de los principales conceptos relacionados con el desarrollo territorial y urbano, así como la capacidad estatal. En este apartado, se desarrollan las dimensiones y subdimensiones del modelo de análisis planteado como estrategia metodológica para abordar la problemática central de esta investigación.

El segundo capítulo, titulado contextualización, proporciona un estado del arte temático enfocado en la Amazonía ecuatoriana, destacando las particularidades geográficas, sociales y económicas de la región. En este apartado, se presta especial atención al marco normativo y al marco institucional aplicable, lo que permite una primera aproximación a la identificación de tensiones jurídicas que afectan el ordenamiento urbano en la Amazonía.

En el tercer capítulo, de carácter empírico, se analiza el modelo normativo de desarrollo urbano y territorial vigente en Ecuador, tomando al cantón Shushufindi como caso de estudio. Este capítulo examina cómo las políticas públicas nacionales y locales se articulan o colisionan en la práctica, evidenciando los desafíos que enfrenta este cantón petrolero en su proceso de urbanización y crecimiento territorial.

El cuarto capítulo, también empírico, se enfoca en los impactos del modelo territorial en Shushufindi como ciudad petrolera, utilizando indicadores específicos que permiten evaluar las consecuencias del desarrollo urbano en la región. Este análisis revela cómo la expansión urbana, influenciada por la industria extractiva, ha afectado tanto a las comunidades locales como al entorno ambiental.

El quinto capítulo se dedica a la identificación y análisis de las tensiones jurídicas que surgen en los procesos de urbanización en la Amazonía. Aquí se examinan los conflictos normativos que emergen de la interacción entre las normativas locales, nacionales e internacionales, así como las disputas legales entre actores institucionales con competencias superpuestas.

Por último, se desarrolla una discusión final a manera de hallazgos generales de la investigación, a partir del mecanismo causal *process traicing*, y a continuación, se exponen las conclusiones, donde se sintetizan los principales aportes de la investigación y se ofrecen recomendaciones para mejorar la coordinación interinstitucional y fortalecer el marco normativo territorial en la Amazonía.

Esta tesis incluye un anexo metodológico que detalla los procesos de investigación llevados a cabo para obtener los resultados y hallazgos presentados, permitiendo una mayor transparencia en la metodología utilizada.

Este enfoque integral permite comprender las complejidades del ordenamiento urbano en la Amazonía ecuatoriana y ofrece una visión clara sobre cómo el modelo normativo y el desarrollo extractivo generan tensiones jurídicas que afectan el ordenamiento territorial en los cantones petroleros.

## **Problema de la investigación**

Por cuanto la presente investigación propone identificar y analizar las tensiones jurídicas que surgen en los procesos de urbanización de la Amazonía ecuatoriana, en el marco de su modelo normativo de desarrollo territorial, resulta imperativo abordar como punto central el fenómeno del extractivismo, a partir del cual, surge la problemática en gran medida. La mayoría de los autores consultados lo han calificado como un modelo de desarrollo económico (Lalander et al. 2020; Puyana Mutis 2017; Jurgen Burchardt et al. 2016; Gudynas 2005; Scazza and Nenquimo 2021), que parte de la industrialización, producción, y comercialización de recursos naturales poco transformados, tales como, la materia petrolera, los recursos mineros, y/o los recursos agrícolas o forestales (Vela-Almeida 2020; Svampa 2019; G. Durán, Bayón Jiménez, y Bonilla 2020). Sin perjuicio de que existen varios tipos de extractivismo, incluso, hoy en día se estudia a uno de tipo turístico (Rodríguez y Di Nicolo 2019), el que se tomará en consideración en esta disertación para realizar una aproximación de los efectos generados en el desarrollo de las ciudades amazónicas del Ecuador, es el petrolero, caracterizando principalmente, sus secuelas socioculturales (A. Aguirre et al. 2021; Bayón Jiménez y Arrazola Aranzábal 2020; Dudley 2008; Alexiades y Peluso 2016; Beuf and Rincón Avellaneda 2017), socioambientales, y socioeconómicas a nivel urbanístico (Ramírez Guerrero 2012; Lalander et al. 2020; van Teijligen y Dupuits 2021; Burgaleta, Rodríguez, y Fresneda 2018). Posterior a ello, se determinarán las consecuencias causadas en los procesos de urbanización de un asentamiento amazónico específico, que se tomará como caso típico y que se ha visto afectado por la imposición de formas de urbanismo occidental (Gelacio Panesso, Martínez Hincapié, y Wolf Amaya 2019).

Desde la perspectiva sociocultural, se han verificado antecedentes de desplazamientos forzados de las comunidades indígenas que yacen en y alrededor de las zonas en donde se practica la industria extractiva. En cumplimiento de la política estatal, estos grupos humanos han tenido que ser removidos y reubicados en núcleos urbanos (Lalander et al. 2020; Cevallos 2020), lo cual, ha vulnerado su derecho a no ser desplazados de sus tierras ancestrales (Art. 57 num. 11 CRE). Esta situación ha generado la pérdida de su identidad cultural, especialmente para las generaciones más jóvenes, que han tenido que crecer y desarrollarse fuera de la comunidad y de sus conocimientos tradicionales, lo que ha provocado un evidente cambio en el estilo de vida de estos grupos, diversas formas de violencias, y el sesgo del vínculo comunitario (Cevallos 2020; Bernal Zamudio 2015).

Los efectos del extractivismo petrolero desde la perspectiva socioambiental, se traducen principalmente en la contaminación de los ríos con los desechos de petróleo, del aire, por la quema de materias primas procesadas, y una más bien auditiva, por el ruido provocado por las maquinarias, los explosivos, y otros insumos de la industria (Cevallos 2020; Vallejo Real and García 2017; Arcila 2011b; Ruiz 2000). A lo anterior, se suma la deforestación y quebranto del suelo, debido al aumento de la producción agrícola a causa del crecimiento poblacional y migración interna, así como también, por la construcción de infraestructura urbana y apertura de caminos que conllevan a los bloques petroleros (Cabrera-Barona et al. 2020; Guerrero Cazar 2017).

El descubrimiento y explotación de recursos naturales, especialmente el petróleo como fuente de desarrollo económico, ha provocado que los territorios amazónicos del Ecuador empiecen a organizarse y estructurarse con el apoyo y financiamiento estatal, a partir de la aparición de los asentamientos humanos que surgieron producto del ingreso de colonos y la migración interna (Ruiz 2000; Aponte 2019; A. Aguirre et al. 2021; Bayón Jiménez y Arrazola Aranzábal 2020). Este crecimiento poblacional generado a causa del extractivismo descontrolado, se vio frenado cuando a finales de los años 70, el Estado empezó a delimitar áreas protegidas, reservas naturales, bosques endémicos, y territorios indígenas (Puyana Mutis 2017; Guerrero Cazar 2017). No obstante, y a pesar de estas limitaciones, este tipo de modelo económico ha provocado cambios significativos en la organización socio-territorial de los pueblos nativos, dando como resultado, la desintegración de comunidades primigenias a causa de los desplazamientos de familias enteras hacia los frentes petroleros (Arcila 2011).

Como producto de las practicas extractivistas, el financiamiento estatal, la participación de la renta, y la resistencia comunitaria, se inició un proceso de desarrollo urbano en la Amazonía, que resulta relativamente reciente (Cabrera-Barona et al. 2020), y en espacios que eran antes catalogados como rurales (Wilson, Bayón, and Díez 2019; Bayón y Japhy), en polígonos en donde, por ende, no se ha planificado la dotación de servicios básicos e infraestructura para la consolidación urbana (Sierra and Bustamante 2021; Vaquer Caballería 2019; Aulesia, Enríquez, y Sánchez 2016). Puede atribuirse entonces, que los procesos de urbanización comenzaron con la integración de la región amazónica a la economía nacional, alrededor de un siglo después del resto de las regiones geográficas del país (Alexiades y Peluso 2016). Sin embargo, estas transformaciones han sido problemáticas por la falta de control y/o planificación urbana, por ser irreversibles, y por continuar generando impactos negativos,

tanto para los gobiernos, como para los pobladores (Lukas, Fragkou, and Vásquez 2020; Gudynas 2005).

A partir de estas consideraciones, que implícitamente plantean 3 dimensiones de análisis, una sociocultural, una socioambiental, y otra socioeconómica, se pretenden identificar las posibles tensiones jurídicas que surgen en los procesos de urbanización de la Amazonía ecuatoriana. Para ello, se tomará como base el modelo normativo de desarrollo territorial existente, en el marco de las competencias constitucionales y exclusivas del aparataje estatal, tanto del gobierno central, como de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

### **Pregunta de investigación**

En virtud de la problemática expuesta, cabe preguntarse: ¿De qué manera el modelo normativo de ordenamiento territorial que rige en el Ecuador, en el marco de las diferentes capacidades de actuación multinivel, incide en la generación de tensiones jurídicas en los procesos de urbanización amazónica, específicamente, en territorios altamente influenciados por el extractivismo petrolero?

Para responder a esta pregunta, será necesario en primer lugar, contextualizar el marco de análisis de la investigación, dando un importante protagonismo a la contextualización del marco normativo e institucional aplicables al tema. En segundo lugar, se determinará el alcance del modelo normativo de ordenamiento urbano y territorial vigente en el país, y específicamente en el cantón Shushufindi como caso de estudio. Posteriormente, y mediante la aplicación de métodos de investigación mixtos, se identificarán y analizarán los principales impactos socioculturales, socioambientales y socioeconómicos en el ordenamiento territorial de las ciudades petroleras, específicamente de Shushufindi. Para ello, se tomará en consideración las dinámicas demográficas, las transformaciones en los modos de vida, las modificaciones en los ecosistemas locales, el aporte del sector petrolero al PIB y VAB nacional, y el nivel de inversión pública y privada a la industria vs. la inversión realizada para el ordenamiento territorial e infraestructura urbana. Finalmente, se analizarán las tensiones jurídicas que emergen en los procesos de urbanización, identificando los conflictos generados en la superposición de competencias entre distintos niveles de gobierno, y las implicaciones legales de estas tensiones en materia de protección de derechos. Esta dinámica de estudio contribuirá a la identificación de posibles soluciones que, si bien varían dependiendo el caso concreto, ciertamente mejorarán la formulación de políticas públicas y promulgación de normativas más efectivas y equitativas.

## **Hipótesis**

La hipótesis de la presente investigación plantea que, en función del modelo extractivista que ha operado en la Amazonia ecuatoriana, y sus efectos socioculturales (Lalander et al. 2020; Cevallos 2020), socioambientales (Cevallos 2020; Vallejo Real and García 2017; Arcila 2011b; Ruiz 2000), y socioeconómicos (Lalander et al. 2020; Puyana Mutis 2017; Jurgen Burchardt et al. 2016; Gudynas 2005; Scazza y Nenquimo 2021), se ha configurado una dinámica de desarrollo territorial occidental que ha resultado ser invasiva (Lyal 2020), y en muchas ocasiones, hasta violenta (G. Durán et al. 2020; G. Durán, Bayón, and Astudillo 2019). Como consecuencia de esta tipología de urbanización, que, aunque de una región específica con características propias, no ha resultado ser homogénea (Aulesia, Enriquez, and Sánchez 2016; Jurgen Burchardt et al. 2016), se han vulnerado derechos sobre el suelo. De acuerdo con el Art. 6 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso, y Gestión, de Suelo (LOOTUGS), estos derechos incluyen, pero no se limitan, al derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, a la ciudad, a la participación ciudadana, y a la propiedad en todas sus formas. Estos derechos han sido sistemáticamente transgredidos por la imposición de lógicas de urbanización que no corresponden a territorios como la Amazonía (Alexiades y Peluso 2016), que posee particularidades culturales y ambientales propias, lo cual, ha resultado principalmente en la degradación del hábitat natural y en la marginación de las comunidades locales (Cabrera-Barona et al. 2020; Erazo Chalco 2017).

El modelo normativo de ordenamiento territorial establecido para la Amazonía, se materializa en políticas públicas urbanas que tienen como base un Plan Nacional de Desarrollo establecido periódicamente en la agenda política del gobierno central (Peters and Pierre 2012; Newman 2005; Harvey 1989), y en las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, la cuales, se materializan en ordenanzas que incorporan Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (en adelante PDOT) (Zoido Naranjo 1998; Gutiérrez Rey 2004; Figueroa y Pazmiño 2015), y planes complementarios a este, como son, los Planes de Uso y Gestión de Suelo (en adelante PUGS) (MIDUVI 2018), los planes parciales, y los planes maestros sectoriales. Estos instrumentos de planificación, por ser multiescalares (van Teijlingen y Dupuits 2021), tienen el potencial de generar tensiones jurídicas en el ámbito de las capacidades de actuación de los diferentes niveles de gobierno (Completa 2017), las cuales, no siempre parecen tener una solución efectiva dentro del marco legal establecido (Beuf y Rincón Avellaneda 2017).

Las tensiones jurídicas generadas durante los procesos de urbanización de los conglomerados amazónicos son el resultado tanto de la aplicación directa de la norma existente bajo el principio de legalidad, como del cumplimiento de los objetivos e intereses particulares de los gobiernos de turno involucrados (Lukas, Fragkou, and Vásquez 2020; Gudynas 2005). Estas tensiones podrían surgir como contrapartida del equilibrio existente entre el derecho de propiedad privada versus el interés general y público para la planificación urbana, hasta lo dispuesto en la legislación en materia de protección ambiental versus la de desarrollo urbano (ONU-Habitat 2018). Así también, podrían originarse en el marco de los derechos sobre el suelo de las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, versus los derechos sobre el suelo de los ciudadanos en general. Inclusive, se podrían evidenciar tensiones en las disposiciones normativas que regulan de manera general el acceso a la infraestructura y los servicios básicos, fundamentales para el desarrollo urbano, versus las limitaciones geográficas de la región amazónica y las regulaciones establecidas en los diferentes planes aprobados (ONU-Habitat 2019).

Dado que diferentes niveles de gobierno se encuentran implicados en el ámbito del desarrollo urbano, surge la necesidad de establecer criterios de cooperación entre ellos para asegurar un desarrollo sostenible y equitativo. No obstante, en el ejercicio de las funciones, competencias, atribuciones, y facultades legalmente establecidas, pueden surgir superposiciones y falta de coordinación, generando obstáculos en la implementación de políticas urbanas (Arsht 2014). De manera concomitante a las tensiones mencionadas en líneas anteriores, otras tensiones de distinto grado podrían surgir, por ejemplo, al momento de determinar quién tiene la última palabra cuando más de una autoridad comparte capacidades de actuación similares, o al verificar si existe o no una innecesaria duplicación de esfuerzos y recursos para determinados objetivos, e incluso, al analizar qué conflictos de interés podrían existir entre los distintos actores (Harvard Law School 2023).

Abordar estos desafíos requiere de la aplicación de un enfoque integrado que involucre a todas las partes interesadas y fomente una coordinación efectiva entre los diferentes niveles gubernamentales y sectores de la sociedad amazónica (University of South Florida 2021).

Consecuentemente, esta investigación busca identificar las tensiones jurídicas que justifican la necesidad de revisar y adaptar el marco normativo vigente para la Amazonía, a fin de proponer alternativas de solución que permitan abordar de manera más efectiva los desafíos del desarrollo territorial en la región. El enfoque resultante de este estudio buscará alcanzar un

equilibrio entre la justicia social, la protección del ambiente, y el progreso económico, armonizando así las tres secuelas y dimensiones de análisis previamente descritas en el problema de investigación.

### **Síntesis de los enunciados teórico-metodológicos**

Los enunciados teórico-metodológicos que se plantean en esta investigación parten de la terminología que se desprende de las variables independiente y dependiente que incorporan la pregunta.

De este modo, para la variable independiente que concentra lo relativo al modelo normativo de desarrollo territorial y las competencias multinivel, se desarrollará una discusión teórica que comprende en primer lugar, al desarrollo en el marco de la planificación urbana para el desarrollo sustentable y la transición entre el desarrollo urbano al ordenamiento territorial. En segundo lugar, se hará referencia a las capacidades de actuación estatal, clasificadas en funciones, competencias, atribuciones, y facultades de las administraciones públicas, legalmente establecidas en la ley.

### **Del desarrollo urbano al ordenamiento territorial**

La teoría del desarrollo urbano o territorial se fundamenta en la planificación y gestión integrada del espacio geográfico para promover un crecimiento sostenible y equilibrado (ONU 2015). De acuerdo con David Harvey (1989), el desarrollo territorial no solo implica el ordenamiento físico del territorio en su espacio geográfico, sino, además, integrar dentro de él aquellos aspectos socioeconómicos, socioculturales y socioambientales que influyen en la calidad de vida de los habitantes. Para Pradilla (1995), el desarrollo urbano del espacio físico se refiere a aquellas transformaciones territoriales, que, por lo general, se expresan en formas colectivas para lograr el bien común, tales como, la incorporación de servicios públicos, vivienda, educación, movilidad, entre otras, que suponen nuevos modelos de vida (Harvey 1989). El conjunto de procesos sociales con una base espacial llamada urbanización, produce innumerables factores: una forma construida, espacios producidos, y sistemas de recursos de cualidades particulares organizados en una configuración espacial distintiva (Harvey 1989). Este último punto, dicho de otra manera, se refiere a los diferentes tipos de recursos que existen en una ciudad y que están redistribuidos en el espacio, tales como, recursos naturales, de infraestructura, e incluso sociales como instituciones, comunidades, y redes de apoyo, los cuales, poseen distintas características en términos de calidad, accesibilidad, utilidad, y alcance.

La urbanización también arroja ciertos arreglos institucionales, formas legales, sistemas políticos y administrativos, jerarquías de poder y similares, que dan a una ciudad cualidades objetivadas que pueden dominar las prácticas diarias y limitar los cursos de acción posteriores (Harvey 1989).

El desarrollo urbano se ve condicionado por varios factores, como el económico, político, el religioso, el cultural, entre otros (Chiarella Quinhoes e Hinojosa Guerrero). A manera de ejemplo, la transición de lo rural a lo urbano, o también llamada “interfaz urbano-rural”, no solo implica una transformación territorial de las ciudades, sino que, además, de las dinámicas en donde intervienen actores humanos, y espacios como ríos, lagos, bosques, que no pueden ser entendidos fuera del contexto de lo social, lo político, lo económico, y lo territorial (Alexiades and Peluso 2016). Entonces, el desarrollo urbano amazónico no solo implicaría un proceso de expansión territorial (Ramírez Guerrero 2012; Cuervo and Délano 2019), que, en muchas comunidades de la Amazonía ecuatoriana, se debe al desarrollo de una infraestructura urbana básica a lo largo de los ríos y de infraestructura especializada a lo largo de los bloques petroleros (Guerrero Cazar 2017; Cevallos 2020; Lyall 2020), sino además, de una articulación geográfica y social, a la cual se suma el factor ambiental (Delgado & Marín, 2019; Felson, 2013; Hall et al., 2019; Terradas 2001).

La planificación urbana en términos de desarrollo sustentable busca integrar factores en pro de generar ciudades funcionales, eficientes, resilientes, y justas (Wheeler 2013), Según Haughton y Hunter (1994), una planificación sustentable busca un balance entre el progreso económico y la equidad social y sostenibilidad ambiental. Además, Albrechts (2006) sostiene que la planificación debe ser estratégica, inclusiva, y participativa, invitando a las partes interesadas, no solo del proceso de toma de decisiones, a colaborar con las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

En el contexto ecuatoriano, el enfoque del desarrollo territorial cobra particular relevancia en regiones como la Amazonía, donde la interacción entre actividades extractivas como el petróleo y la urbanización plantea desafíos significativos. Este enfoque se alinea con la perspectiva de Haughton y Hunter (1994), quienes argumentan que una planificación urbana efectiva debe integrar múltiples dimensiones para abordar las complejidades a nivel de país y a nivel local que afectan el desarrollo urbano.

Como último punto resulta preciso mencionar, que en los últimos años ha existido un cambio conceptual y técnico en la gestión del territorio, a partir de la transición del "desarrollo

territorial" al "ordenamiento territorial". Para Sergio Boisier, mientras que el desarrollo territorial se enfoca en el crecimiento económico y de la calidad de vida de una determinada región, el ordenamiento territorial abarca una visión más integral y normativa, que engloba no solo a la planificación y organización de los usos del suelo, sino también, a las actividades humanas y los recursos, priorizando la sustentabilidad y la armonía entre las dimensiones económica, social y ambiental (Boisier 2004).

De manera complementaria, Schmitz (2010), sostiene que el ordenamiento territorial no solo debe considerar la zonificación de usos de suelo residenciales, industriales, de producción, entre otros, sino también, la conservación de áreas naturales y la protección de derechos de las comunidades locales afectadas directa e indirectamente por los proyectos extractivos. Es por ello por lo que, esta investigación se referirá al ordenamiento territorial o modelo urbano como punto de partida.

### **Capacidades de actuación estatal**

Las capacidades de actuación estatal se refieren a la potestad del Estado para crear y ejecutar políticas, regular actividades, administrar recursos, legislar, imponer sanciones, administrar justicia, entre otras actuaciones, dentro de su territorio (Weber 1994). Por ello se dice que, las capacidades de actuación estatal se encuentran estrechamente ligadas con la soberanía del Estado, pues la autoridad suprema no trasciende fronteras, y tampoco posee interferencia externa (Rosanvallon 2006). Entonces, estas capacidades se traducen en funciones del estado, competencias multinivel, atribuciones, y facultades de actuación, es decir, en herramientas de hacer, que permiten a los distintos niveles de gobierno cumplir con sus deberes legales y objetivos de gobernanza (Weber 1994).

Ahora bien, como enunciados teóricos de la variable dependiente, partiendo del marco de protección de derechos y la generación de políticas públicas, se abarcará la doctrina de las tensiones jurídicas resultantes de los procesos de urbanización.

### **Derecho y derecho a**

Las discusiones teóricas acerca de la dualidad del ser humano, que cuestionan y debaten acerca de si el ser humano es bueno o malo por naturaleza, justifican la existencia del derecho como mecanismo regulador del orden social, que ha acompañado al ser humano de manera consciente o inconsciente desde que éste adquirió la razón de su existencia, y en cada paso de su vida en sociedad (Martínez de Pinsón Cavero 2013).

El origen del término derecho se deriva del latín *directum*, la cual evoca la idea de rectitud, de lo que es conforme, correcto, adecuado, es decir, ajustado a la regla (Dabin 1943). Por otra parte, el término en latín *regere*, el cual significa gobernar o regular, es parte de la concepción de derecho, por cuanto tal o cual mandamiento, no es obligatorio por ser regla, sino por provenir de un poder superior, por una autoridad (Dabin 1943).

En la doctrina jurídica, tener derecho a algo significa que una persona o entidad posee una prerrogativa legalmente reconocida que le permite exigir o realizar determinadas acciones o comportamientos, y que puede ser protegida y exigida frente a otros, es decir, una facultad que la ley otorga. (Bobbio 2002). Sin embargo, existen otras teorías que lo entienden más bien como una coacción, por el hecho de imponer una sanción en caso de incumplimiento de un determinado deber jurídico, y otros autores, prefieren concebirlo como un mandato, cuyo destinatario podría sufrir un mal en caso de inobservar lo requerido por la ley (Bobbio, 1980).

Otra faceta del derecho es aquella llena de restricciones, barreras, aparatos coercitivos, que muchas veces, frenan las aspiraciones de los individuos y colectividades (Martínez de Pinsón Cavero 2013), es decir, una un cuanto agresiva y vista como un medio óptimo para la instauración del orden social, “(...) *reprimiendo y encauzando las pasiones o los instintos naturales de los seres humanos*” (Martínez de Pinsón Cavero 2013).

### **Políticas públicas**

Las políticas públicas y el derecho son conceptos que guardan relación, pero son distintos. Mientras que las políticas se refieren a las acciones y decisiones adoptadas por los gobiernos para satisfacer necesidades y promover el bienestar general, el derecho proporciona el marco normativo dentro del cual, estas políticas pueden operar (Friedman 1975). Dicho de otra manera, el derecho es el qué, y las políticas públicas son el cómo.

Las políticas públicas entonces, corresponden a instrumentos diseñados para formular soluciones específicas a problemas de diversa índole, a través de la aplicación de estrategias, con la participación de múltiples actores, y, por lo tanto, no solo reflejan las decisiones de los responsables de la formulación, sino que también responden a las demandas y necesidades de la población (Valencia Agudelo y Alexis Álvarez 2008). El ordenamiento territorial es uno de los ámbitos en los que las políticas públicas juegan un papel esencial y tienen como finalidad principal gestionar el espacio de manera eficiente, equilibrando el desarrollo urbano con la conservación ambiental y los intereses comunitarios, y es por ello que, deben alinearse con el marco normativo establecido (Newman 2005; Harvey 1989; Peters and Pierre 2012; Palacio

2017; Swyngedouw and Kaika 2014; Sataloff, Johns, and Kost 2013), justamente para asegurar que las decisiones sobre el suelo y los recursos se tomen de acuerdo con los principios legales y las necesidades sociales existentes.

### **Tensiones jurídicas**

Las tensiones jurídicas son consideradas por autores como Granchelli (2016), conflictos normativos que generan desacuerdos y posiciones encontradas entre dos o más partes, que se encuentran relacionadas, y/o que mantienen necesidades incompatibles o insatisfechas, en el marco de la ley. En este punto, es preciso aclarar que, para los efectos de esta tesis, tensión, conflicto, o disputa jurídica, no resulta ser lo mismo que antinomia jurídica (Martínez de Pinsón Cavero 2013). Se considera que existe una antinomia jurídica, cuando en un caso concreto, se presenta un conflicto entre normas que tienen el mismo objeto, pero soluciones incompatibles, es decir, una obligación o permiso positivo, frente a una prohibición o permiso negativo (Granchelli 2016; Martínez de Pinsón Cavero 2013; Dabin 1943). Por ejemplo, el caso particular cuyo fundamento de derecho incluye una situación en donde “*una norma prohíbe lo que otra manda, o permite no hacer lo que otra ordena*” (Bobbio 2002).

Por consiguiente, las tensiones jurídicas objeto de la presente investigación, no serán aquellas contradicciones normativas del ordenamiento jurídico en materia de ordenamiento territorial (Plúas Espinoza 2014), sino más bien, aquellas situaciones en que pese a existir disposiciones legales en diferentes cuerpos normativos, en su aplicación, éstas pueden generar disputas multipartes por distintos factores (Díez Ausín 1994).

### **Estrategia metodológica de la investigación**

Metodológicamente se ha planteado un modelo de análisis, tanto para la variable independiente, *modelo normativo de desarrollo territorial y capacidades de acción estatal multinivel*, como para la dependiente, *tensiones jurídicas en el desarrollo urbano amazónico*, en el cual, se aterrizan dimensiones y subdimensiones que delimitan el objeto de estudio. Particularmente, las subdimensiones propuestas van a ser medidas a través de una serie de indicadores, que serán recopilados a partir de fuentes de información secundaria, datos oficiales, normativa nacional y local, encuestas y entrevistas realizadas durante el estudio de campo. Esta información será respectivamente analizada a partir de la aplicación de metodología mixta (Moscoso 2017; Sánchez-Gómez, Rodrigues, and Costa 2018; Forni and Grande 2020; Cedeño 2013; Johnson and Onwuegbuzie 2007), en base a métodos de

investigación cuantitativos, cualitativos (Gary King and Verba 1994), y socioespaciales con el apoyo de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y cartografía (Buzai 2010).

Habiendo indicado que esta investigación se valdrá de métodos mixtos para desarrollar los indicadores propuestos para ambas variables, se procederá también a la revisión de literatura tanto en idiomas español e inglés, contenida en libros, artículos científicos sociales, artículos académicos, tesis de maestría y doctorado, textos de revistas, y medios oficiales de Ecuador. Así también, se revisará la normativa aplicable y vigente del ordenamiento jurídico interno, especialmente planes aprobados, con la finalidad de identificar el modelo normativo de desarrollo urbano y territorial que rige en el territorio amazónico seleccionado como caso de estudio. Para la identificación de las potenciales tensiones jurídicas, se partirá del desarrollo de un estado de arte temático que contextualizará a la Amazonía en el contexto de las dimensiones y subdimensiones del modelo de análisis, seguido de una contextualización del marco normativo e institucional aplicables a la investigación. A partir de ello, se podrán desarrollar con claridad los capítulos empíricos 3 y 4, para posteriormente, en el capítulo 5, determinar las principales tensiones jurídicas que emergen de los procesos de urbanización amazónica, con el apoyo de un mecanismo causal que será desarrollado gracias al método cualitativo denominado *process traicing* (Bennet y George 1997).

### **Estudio de caso**

Dentro del plan de tesis aprobado se planteó a partir de la aplicación de métodos cualitativos, un estudio de caso de típico (Gerring 2004) que servirá como medio para responder a la pregunta de investigación planteada y comprobar la hipótesis propuesta. El caso cuidadosamente seleccionado fue el cantón Shushufindi, de la provincia de Sucumbíos, debido a que, en él, por un lado, y se encuentra la mayor parte de las operaciones petroleras del Ecuador, y por el otro, se ha verificado la presencia de áreas patrimoniales, y áreas naturales protegidas, encontrándose dentro de este territorio en común (x), todas las dimensiones de análisis de la variable independiente de esta investigación.

El cantón seleccionado, al igual que todos los cantones de la región, y del país, tienen la obligación, por intermedio de sus autoridades, de respetar y hacer respetar los derechos reconocidos en la Constitución, así como, de planificar el ordenamiento de sus territorios, en el marco de las diferentes competencias, y, en pro de la mejora de la calidad de vida de las personas (y). Consecuentemente, Shushufindi se tomó como el caso de estudio por ser típico en torno al problema, a la pregunta de investigación y la hipótesis, toda vez que su

configuración resultó ser  $1 \ 1 \ 1 \ (x) - 1 \ (y)$ . En el anexo metodológico se explica con mayor detalle el proceso de selección de estudio de caso.

El período de análisis, conforme se replica en el tema de tesis será de 2008 a 2023, justamente por haber sido en el 2008 el año en el cual entró en vigor la Constitución de la República del Ecuador, y con ella, la expedición de las normativas aplicables a la presente investigación. El año 2023 se selecciona como punto de cierre, permitiendo un análisis integral de las políticas urbanísticas y normativas vigentes en un período que abarca 15 años, suficiente para observar tanto la implementación como las consecuencias de las reformas desde la promulgación de la carta magna hasta las dinámicas actuales.

### **Objetivos**

El objetivo general de la presente investigación es: Analizar el modelo normativo de desarrollo territorial vigente en Ecuador, dentro del marco de las diferentes capacidades de acción estatal de los distintos niveles de gobierno, para identificar su incidencia en la generación de tensiones jurídicas en los procesos de urbanización amazónica, con un enfoque específico en los territorios altamente influenciados por el extractivismo petrolero.

Los objetivos específicos son:

- i. Desarrollar el marco analítico que incorpore el estado de arte teórico de la investigación.
- ii. Desarrollar un estado del arte temático que permita contextualizar el tema y el enfoque de la investigación, caracterizando a la Amazonía y al marco normativo e institucional aplicables.
- iii. Analizar el modelo normativo de desarrollo urbano y territorial existente en el cantón Shushufindi, como instrumento de regulación de la política pública.
- iv. Identificar los principales impactos en el modelo territorial de las ciudades petroleras, especialmente en el cantón Shushufindi, a partir de las dimensiones y subdimensiones planteadas en el modelo de análisis.
- v. Determinar las tensiones jurídicas que emergen en los procesos de urbanización amazónica, identificando las superposiciones de competencias entre los distintos niveles de gobierno, y sus implicaciones legales en materia de protección de derechos.

## Estructura de la tesis

En virtud de los objetivos propuestos, la estructura planteada para la presente investigación es la siguiente:

- i. Un primer capítulo denominado marco analítico, que desarrollará un estado del arte teórico, a partir de una discusión académica de los grandes conceptos que plantea el tema de investigación, y a su vez, abordará doctrinariamente las dimensiones y subdimensiones del modelo de análisis planteado como estrategia metodológica.
- ii. Un segundo capítulo denominado contextualización, que desarrollará un estado del arte temático y una aproximación multidimensional de la Amazonía, con especial énfasis en la contextualización del marco normativo y marco institucional aplicable, que servirán como primera instancia para identificar tensiones.
- iii. Un tercer capítulo empírico, que analizará el modelo normativo de desarrollo urbano y territorial existente en Ecuador y el cantón Shushufindi como caso de estudio.
- iv. Un cuarto capítulo empírico, que identificará los impactos del modelo territorial de Shushufindi como ciudad petrolera, a partir de los indicadores planteados en el modelo de análisis.
- v. Un quinto capítulo que, determinará las tensiones jurídicas que emergen en los procesos de urbanización amazónica.
- vi. Una discusión final a manera de hallazgos generales de la investigación desarrollada a partir del mecanismo causal *process traicing*, y las conclusiones.
- vii. Finalmente, un anexo metodológico que detalla los procesos que se llevaron a cabo para obtener los resultados, hallazgos, y conclusiones de la investigación.

## **Capítulo 1. Marco analítico**

### **1.1. Introducción**

Este primer capítulo establece un marco analítico que define los conceptos clave y expone los aspectos teóricos fundamentales que permitirán comprender el tema de investigación, antes de la contextualización y el desarrollo de los capítulos empíricos posteriores. Su función es unificar los distintos criterios doctrinales extraídos de la literatura revisada, con el propósito de explicar el origen de la problemática y la forma en que se configura. A partir del marco teórico expuesto, se destaca la relevancia y singularidad de la temática, al no haberse encontrado investigaciones previas idénticas o similares que cuestionen o busquen verificar lo que esta tesis pretende analizar en el contexto de la pregunta y los objetivos planteados.

El marco analítico abordará de manera sistemática los postulados más relevantes que sustentan la tesis, con un enfoque particular construcción teórica del desarrollo territorial a partir del concepto de territorio, y las capacidades de actuación estatal desde la perspectiva de gobernanza. En lo posterior, estos conceptos se desglosarán en dimensiones teóricas que abarcan desde lo macro hasta lo micro, que servirán como límite precisar las respectivas subdimensiones en el capítulo de contextualización.

La discusión teórica macro, desarticula la transición conceptual del desarrollo urbano al ordenamiento territorial de las ciudades, junto con el mandato institucional, expresado en las diversas responsabilidades y facultades de actuación como lo son, las funciones, las competencias, las atribuciones, y las facultades.

La discusión teórica meso, abarca doctrinariamente las estructuras de gobernanza, a través de la transición del Estado centralizado, a la descentralización, desconcentración, delegación, y sus diferencias. Posterior a ello, se recogerán los postulados teóricos de las tensiones jurídicas derivadas del modelo existente, en sustento del objetivo general de la investigación.

Finalmente, la discusión teórica micro, desagregará a manera de estrategia metodológica, dimensiones de análisis para ambas variables de investigación. Para la variable independiente, una dimensión sociocultural, que aborda lo relativo a los territorios ancestrales y patrimonio protegidos, así como, a las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, seguida de una dimensión socioambiental, en el marco del sistema nacional de áreas protegidas, y, por último, una dimensión socioeconómica, que abordará al extractivismo petrolero como su esencial componente. Para la variable dependiente, una dimensión jurídica que comprenderá el alcance de los derechos sobre el suelo, y una dimensión más bien política, que desagregará

a las políticas públicas de ordenamiento territorial establecidas tanto a escala nacional, como a escala local.

## **1.2 Estado del arte teórico**

### **1.2.1 Construcción teórica del desarrollo territorial a partir del concepto de territorio**

Previo al abordaje del desarrollo territorial, resulta indispensable comprender la idea de territorio. Autores como Raffestin (1986) consideran desde la geografía política, que el territorio es un espacio conformado por la semiósfera, que se ve dotado de un significado social, cuando es transformado por las personas. Desde la geografía cultural, otros han manifestado que en el territorio se consolida la relación espacio-cultural (Bonnemaison 1981), y desde la geografía humana, se ha afirmado que el territorio es el espacio en donde se estructuran mecanismos de poder y control sobre las personas (Sack R, 1986). Varios autores han definido al territorio como un espacio de métrica topográfica, que se mide con la distancia euclidiana, y se regula bajo el principio de contigüidad (Zoido Naranjo 1998; Fernández-Labbé 2020). A diferencia del territorio, las redes son espacios medidos desde la métrica topológica, y se identifican bajo el principio de conectividad (Beuf and Rincón Avellaneda 2017; Erazo Chalco 2017). Para los autores citados, territorio no es lo mismo que territorialidad, pues esta última se refiere al sujeto social, a su espacio vivido y apropiado de manera simbólica, a partir de lo cual, el territorio se debe entender como un producto y un objeto (Beuf and Rincón Avellaneda 2017).

Desde un aspecto más jurídico, el territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado (Biscaretti Di Ruffia 1974), y desde un aspecto más político, corresponde a una construcción social y un espacio de poder, cuyo desarrollo implica un proceso institucional y socioeconómico que busca la eliminación de los desequilibrios socioespaciales. (Casalis 2011; Zoido Naranjo 1998; Beuf and Rincón Avellaneda 2017)

Ahora bien, J. Labasse (1978), destaca que para la ordenación del territorio es indispensable tomar en consideración la contingencia del lugar, que presupone que a cada territorio se le debe dar un tratamiento singularizado, lo cual, es opuesto a un ejercicio indiferenciado y meramente técnico, que supondría simplemente un desarrollo del espacio (Zoido Naranjo 1998). En virtud de ello, se han planteado criterios teórico-metodológicos para el desarrollo de estrategias de diseño y construcción de políticas públicas nacionales y locales de ordenamiento territorial (Casalis 2011). Entre los principales criterios, se tiene que el ordenamiento territorial debe ser considerado primero como un proceso sistémico (Boisier

2004), que aborde en su conjunto, dimensiones interrelacionadas relativas a lo social, político, cultural, y ambiental, es decir, como un proceso multiescalar que no se limite solamente al ámbito local (Farinós Dasí 2015); y, posterior a ello, como un proceso sociopolítico de construcción social, cuyo fin último es mejorar las condiciones de vida dentro del territorio (Casalis 2011).

En Latinoamérica, la idea de desarrollo territorial surgió a finales de 1980, a partir de la necesidad de contrarrestar la pobreza y las desigualdades sociales por medio del impulso de proyectos que a si bien eran carentes de participación ciudadana, diseñaban planes para controlar y ordenar de manera más equitativa a los territorios (Farinós Dasí 2015). A lo largo de las siguientes décadas, se produjeron cambios en las políticas de desarrollo, cobrando el aspecto territorial, cada vez más importancia y protagonismo, por cuanto éstas han requerido ser definidas no solo desde la administración central del Estado, sino también, desde los gobiernos locales (Farinós Dasí 2015).

En función de lo hasta aquí abordado, se puede colegir que el desarrollo territorial se refiere al proceso de categorización de un espacio determinado, dentro del cual, existe la presencia de asentamientos humanos, actividades económico-productivas, recursos naturales, entre otros elementos que requieren de un orden para establecer lineamientos que materialicen el modelo territorial deseado a mediano y largo plazo (COPFP, 2010, Art.43) (Figuroa and Pazmiño 2015).

En la actualidad, el desarrollo territorial aspira convertirse en un proceso inclusivo que contrarreste las desigualdades espaciales y precise alianzas entre los actores hasta lograr un sistema que vaya más allá de mecanismos técnicos y herramientas de análisis y prospección territorial (Farinós Dasí 2015). Para lograrlo, se requiere la adopción de una visión bidireccional, que deje de lado solamente el desarrollo local, e integre políticas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, que logren un desarrollo integral y productivo (Casalis 2011; Barquero 2007). En este punto, es importante señalar, que la literatura revisada sugiere que no existe una estrategia única y universal a ser aplicada a todos los territorios, pues cada lugar, tiene su propio contexto e historia (Farinós Dasí 2015; Cummings 2012).

### **1.2.2 Capacidades de actuación estatal desde la perspectiva de gobernanza**

Antes de realizar el análisis teórico de lo que a capacidades de acción estatal se refiere, resulta importante señalar que la administración pública manifiesta su voluntad a través de entidades denominadas órganos, los cuales para autores como José Antonio Trevijano (1957), resultan

ser el conjunto de instituciones del Estado facultadas para el ejercicio de actividades en el marco de sus competencias o facultades legalmente establecidas. Pero otros autores también consideran, que órgano no se refiere únicamente a un conjunto de capacidades, pues, además, añaden como parte integrante el factor humano de quienes las ejercen a nombre de una entidad (Silvestri 1950). Autores como Oscar Oszlak (1980), Skowronek (1982), Sikkink (1993), Geddes (1994), citados por (Completa 2017), han definido a las capacidades de un órgano nacional o local, como un conjunto de potestades que habilitan y legitiman la actuación pública. Por lo tanto, una entidad “es” competente, más no “tiene” competencia sobre algo (Luna Lara, 2013).

Desde la lógica del territorio y partiendo de una aproximación macro, se tiene que la gobernanza va más allá de la actuación directiva del gobierno, y más bien, hacia la capacidad de coordinar y articular eficientemente la prestación de servicios públicos (Aguirre 2020). Por ello, la nueva gestión pública propuso otorgarle autonomía política, administrativa, y financiera a los gobiernos locales, a fin de descentralizar la asignación de recursos y responsabilidades del gobierno central, a los diferentes niveles (Otero 2018).

Una aproximación meso plantea que la articulación multinivel corresponde a una coordinación tanto horizontal como vertical de sistemas multi-partes, que pretenden alcanzar un fin común, y tienen como base la subsidiariedad, la cual, en Ecuador, se la conoce como descentralización o desconcentración dependiendo el caso. Estas figuras, permiten colocar las responsabilidades jurídicas, administrativas, y financieras, en el nivel de gobierno respectivo, para el desempeño de las distintas actividades (Gómez-Álvarez et al. 2019). El surgimiento de la gobernanza multinivel y la dispersión del poder a múltiples agencias y sectores ha desafiado y superado los modelos tradicionales, como el centralismo de las instituciones representativas (Newman 2005), y la burocracia con sus relaciones jerárquicas (Aguirre 2020). Así también, la idea de un gobierno multinivel permite la búsqueda de dinámicas de sostenibilidad compleja, que erradiquen los problemas de escasez de recursos de los gobiernos locales (Gómez-Álvarez et al. 2019).

La aproximación micro sostiene que las funciones, competencias, atribuciones y facultades de las instituciones gubernamentales, que, de acuerdo con la doctrina, no constituyen lo mismo pero que a todas ellas vale denominarlas *capacidades de acción estatal*, tienen que ver con el poder del Estado de efectuar acciones dentro de una sociedad y su territorio, para su adecuada organización y en atención al principio de legalidad (Gómez-Álvarez et al. 2019).

### **1.3 Discusión teórica macro**

#### **1.3.1 Del desarrollo urbano al ordenamiento territorial de las ciudades**

Las palabras “urbano” y “urbanismo” provienen del latín *urbs-urbis* que por antonomasia significaba ciudad para los romanos, es así como, para referirse a Roma se utilizaba la expresión *urbs*, derivaba del término urbe, tal como lo conocemos hoy (Fonseca Tapia 2007). El término urbanismo, apareció por primera vez en el año de 1910 (Bardet, 1959, p. 13), y desde entonces, la investigación académica y multidisciplinar de los estudios urbanos, ha tenido grandes avances desde la segunda mitad de siglo XX (Gelacio Panesso, Martínez Hincapié, and Wolf Amaya 2019; Aponte 2019; Segura 2014; Harvey 1989; Romero-Lankao et al. 2014). A partir de los estudios de la ciudad, se ha determinado que a partir de las aglomeraciones de personas que habitan en las ciudades y se desarrollan en extensiones, los límites que habían sido históricamente demarcados generalmente han sido sobrepasados (Maturana Miranda, Rojas Böttner, and Poblete López 2016; Pradilla 2009). Es por ello por lo que, las ciudades contemporáneas, caracterizadas por la informalidad (J. P. Pérez 1991; Fernandes 2011; Ward 2012; Arcila 2011a; Aponte Motta 2018; di Virgilio, Guevara, and Arqueros 2014), la especulación (Ward 2012), la marginalidad (Aponte 2019; Mejía Juárez 2018), y la expansión urbana acelerada, muchas veces se han expandido más allá de su área administrativa (Sierra and Bustamante 2021; Perea, Ruiz, and Giralt 2018). Entonces, teniendo que las ciudades se han convertido en espacios de desarrollo constante (Zambrano Mercado, Muñoz Hernández, Brito Aleman, Florez, A. 2020), pues en ellas, se realiza la toma de decisiones y la contraprestación de servicios por ser espacios con sistemas productivos diversificados que potencian la dinámica económica, y fortalecen las relaciones entre los diversos actores, requieren de un orden para poder progresar de manera equitativa (Barquero 2007), y justamente esto, constituye un reto para la gobernanza de estos territorios (Newman 2005; Harvey 1989; Peters and Pierre 2012; Palacio 2017; Swyngedouw and Kaika 2014; Sataloff, Johns, and Kost 2013).

Actualmente la doctrina ha adoptado un cambio conceptual y técnico en la gestión del territorio, a partir de la transición del "desarrollo territorial" al "ordenamiento territorial". Para Sergio Boisier, mientras que el desarrollo territorial se enfoca en el crecimiento económico y de la calidad de vida de una determinada región, el ordenamiento territorial abarca una visión más integral y normativa, que engloba no solo a la planificación y organización de los usos del suelo, sino también, a las actividades humanas y los recursos, priorizando la

sustentabilidad y la armonía entre las dimensiones económica, social y ambiental (Boisier 2004). El término orden u ordenamiento territorial, es polisémico, multifacético, relativo, ambivalente, pluridimensional, y antropocéntrico, que llama a la equidad en el desarrollo físico de una determinada sociedad (Newman 2005; Harvey 1989; Peters and Pierre 2012; Palacio 2017; Swyngedouw and Kaika 2014; Sataloff, Johns, and Kost 2013). Autores como Zoido (1998), consideran que la ordenación del territorio es una herramienta y no un fin en sí mismo, dado que lo concibe como *“una función pública, una política compleja, de reciente y escasa implantación, que se apoya en instrumentos jurídicos, prácticas administrativas y principios consolidados de planificación, información, conocimiento científico y participación”*.

La ordenación del territorio ha existido desde la consolidación del Estado de Bienestar como política de Estado y mecanismo de planificación, y por ello, puede decirse que la ordenación del territorio está directamente relacionada a la planificación (S. Pérez 2014). Autores como Pérez (1998), consideran que el origen del ordenamiento territorial surge por la falta de planificación física de los planes urbanísticos y socioeconómicos, especialmente en el uso no adecuado de los recursos, y ahora, una vez que ha emergido e intenta ser implementado en las ciudades, éste debe ser fundamentalmente democrático e inclusivo, global, holístico en su tratamiento integral, y prospectivo en las modificaciones que pudieren existir en el modelo territorial en cuanto a lo social, económico, ambiental, cultural, y político (S. Pérez 2014; Amézquita, C. E; Rueda, H.; Santos, S. A. 2015).

En concordancia con lo antedicho, Antonio Pérez (1998) expone que el ordenamiento territorial constituye una función pública que se plantea responder a los problemas del espacio físico, a través del control del crecimiento de las regiones que se encuentran en proceso de evolución y expansión, y el apoyo al desarrollo de aquellas cuyo crecimiento se encuentran un tanto estancado. Además, el ordenamiento territorial mejora la calidad de vida y las condiciones laborales, de vivienda, cultura, e incluso ocio, al asignarse usos de suelo, siguiendo una estrategia técnica-metodológica que debe favorecer a la gestión responsable de recursos naturales, la protección del ambiente, y la utilización racional del suelo, atendiendo a la vocación de este (S. Pérez 2014b).

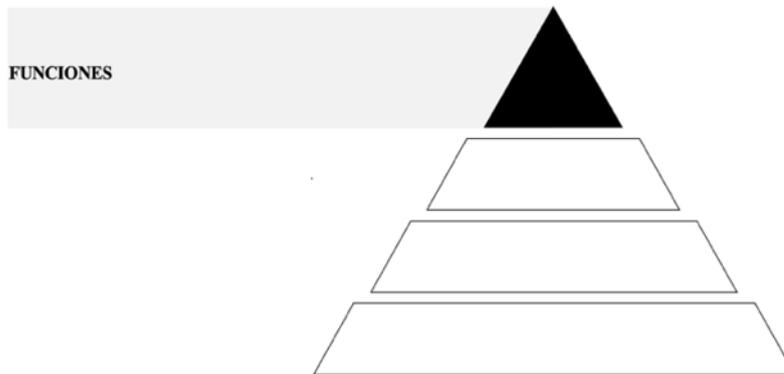
Por último, cabe aquí referirse al desarrollo sostenible, el cual, para que sea considerado como tal, y de acuerdo con algunos autores, debe contar con factores decisivos tales como, la capacidad organizativa, la cualificación e instrucción de los habitantes del territorio, los

recursos ambientales, y el funcionamiento de las instituciones, apoyado, por ende, no solo de factores económicos, sino también, de factores sociales, culturales, y ambientales (Barquero 2007). Por consiguiente, se tiene que el ordenamiento territorial viene a ser una herramienta para el desarrollo urbano y juntos implican uno de los mayores retos de la sociedad actual (Zambrano Mercado, Muñoz Hernández, Brito Aleman, Florez, A. 2020).

### **1.3.2. Mandato institucional: funciones, competencias, atribuciones, y facultades**

De conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las funciones son los ámbitos generales de acción y responsabilidad asignados a los órganos y entidades del Estado, es así como, la Constitución de la República del Ecuador (CRE), establece que el poder público se organiza en cinco funciones principales. La Función Ejecutiva, liderada por el/la presidente, vicepresidente, y ministros/as de estado, tiene el objeto principal de administrar la cosa pública, por medio de la ejecución de las políticas planteadas en el plan de gobierno de turno (CRE, Art. 141). La Función Legislativa, ejercida por la Asamblea Nacional (CRE, Art. 118), constituye el poder político y tiene la atribución principal de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes. La Función Judicial, cuya potestad de administrar justicia emana del pueblo, se encuentra compuesta por órganos jurisdiccionales tales como las cortes y tribunales, el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo, los servicios notariales como órganos auxiliares, y la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado como órganos autónomos (CRE, Art. 167). La Función de Transparencia y Control Social, conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, bajo el principio que dispone que el pueblo es el gobernante y primer fiscalizador del poder público, ejerce el control sobre las entidades y organismos del sector público (CRE, Art. 204). Por último, Función Electoral, conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral, garantiza el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. (CRE, Art. 217). Cada una de estas funciones tiene un conjunto de objetivos y responsabilidades generales que orientan su actuación dentro del Estado.

**Gráfico 1.1. Funciones**



**Elaboración:** Elaborado por la autora.

Las competencias vendrían a ser el conjunto de capacidades de acción, específicamente establecidas para cada órgano administrativo, para que un agente pueda obrar legítimamente (Gordillo 1967). Las competencias son aptitudes que no se presumen y que deben encontrarse expresamente otorgadas en la norma, caso contrario, y por tratarse de derecho público, se reputarían inexistentes conforme a derecho (Gordillo 1967).

Legalmente y desde el ámbito judicial, las competencias se clasifican en razón de la materia, es decir por el contenido, en razón del territorio, en razón del tiempo, es decir, pueden ser permanentes o temporales y, en razón del grado de los órganos administrativos (Sayagués 1953). En razón del grado se puede hablar de competencias centralizadas, desconcentradas, descentralizadas, o delegadas (Gordillo 1967).

Las competencias en razón de la materia pueden ser de carácter judicial, cuando determinadas decisiones solamente pueden ser tomadas por los órganos de la función judicial, de carácter legislativo, cuando ciertas cuestiones deben ser resueltas por la función legislativa en el caso de Ecuador, la Asamblea nacional, o de carácter administrativo, cuando éstas les han sido otorgadas a un órgano de la administración pública (Gordillo 1967). Por su parte, las competencias en razón del territorio dependen de la organización político-administrativa de un país (Mejía Granizo 2011; Luna Lara 2013). En el caso de Ecuador, las competencias son nacionales, regionales, provinciales, municipales o metropolitanas, y rurales, por cuanto de esta manera, es como se organiza el país territorialmente (Luna Lara 2013). Por ende, un órgano administrativo sería incompetente, cuando se exceda de una circunscripción territorial que no le corresponde. Sobre este aspecto, Agustín Gordillo (1967), ha prevenido que no en todos los casos la competencia en razón del territorio se encuentra claramente delimitada, lo

cual, ocurre generalmente en el caso de los órganos nacionales, y sostiene que: *“pueden entrar en conflictos de competencia con los organismos locales, los cuales ven en ciertos casos colisión de poderes cuando el organismo nacional ejerce en sus territorios las mismas atribuciones en razón de la materia que a ellos competen.”* Ciertamente, esta situación puede ser objeto de una tensión jurídica que podría presentarse en el ejercicio de las diferentes competencias multinivel en el ordenamiento urbano amazónico.

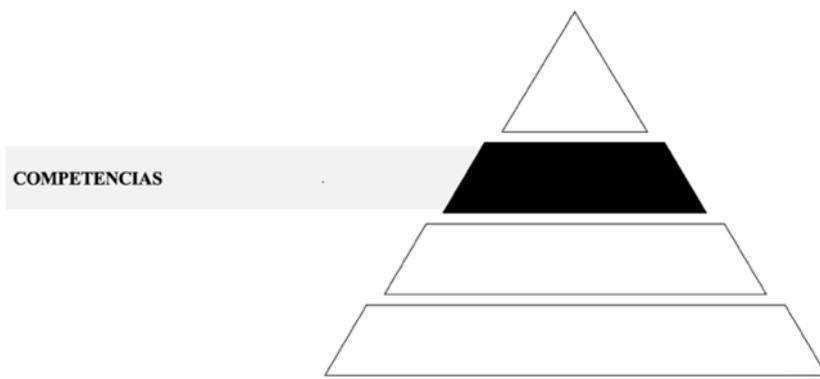
En razón del tiempo, las competencias pueden ser permanentes, pero en ciertos casos, temporales, de acuerdo a lo establecido en la ley para un caso concreto (Gordillo 1967). Finalmente, en razón del grado, las competencias pueden ser centralizadas, cuando son atribuidas a los órganos nacionales superiores, desconcentradas, cuando son otorgadas a los órganos inferiores, siempre y cuando pertenezcan a la misma entidad, descentralizadas, cuando se las atribuyen a un nuevo ente ajeno a la administración central, con personalidad jurídica propia, y autonomía (Finot 2005), tal es el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en Ecuador (Suing 2010); y, delegadas, cuando un órgano superior decide transferir el ejercicio de todo o parte de una competencia, a un órgano inferior, pudiendo retomarla en lo posterior (Gordillo 1967).

Por su parte, la Constitución y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía, y Descentralización (COOTAD), establecen que los tipos de competencias, refiriéndose únicamente al ámbito de ordenamiento territorial, serán exclusivas, cuya titularidad le corresponde a un solo nivel de gobierno (COOTAD, Art. 32), concurrentes, cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia (COOTAD, Art. 115), residuales, por ser privativas o exclusivas del gobierno central y que podrán ser susceptibles de transferencia de los GAD, siempre y cuando la ley no lo prohíba (COOTAD, Art. 150); y, adicionales, aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas en la Constitución el COOTAD a los GAD, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad.

En el ámbito del ordenamiento territorial, los tipos de competencias que más confluyen son las exclusivas y las concurrentes, y, además, según lo establecido por el Art. 260 de la Constitución: *“El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.”* Algunos ejemplos de competencias exclusivas son aquellas establecidas en la Constitución que

disponen que el estado central será responsable de la protección interna y orden público, la planificación nacional, las áreas naturales protegidas y los recursos naturales, entre otras (CRE, Art. 261). Además, que los GAD provinciales serán competentes para formular planes de ordenamiento territorial articulados y para planificar el sistema vial provincial (CRE, Art. 263), y que los GAD municipales serán competentes para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, prestar servicios públicos, construir infraestructura, entre otras capacidades determinadas en la ley (CRE, Art. 264). Por su parte, un ejemplo de competencia concurrente es aquella en materia ambiental asignada al gobierno central, que regula la explotación de recursos naturales (), y que para una mejor gestión es compartida por los GAD municipales en sus respectivas jurisdicciones, por medio de la regulación del uso del suelo, la gestión de áreas protegidas locales, la implementación de políticas de conservación, entre otras actividades (COOTAD, Art. 136).

**Gráfico 1.2. Competencias**

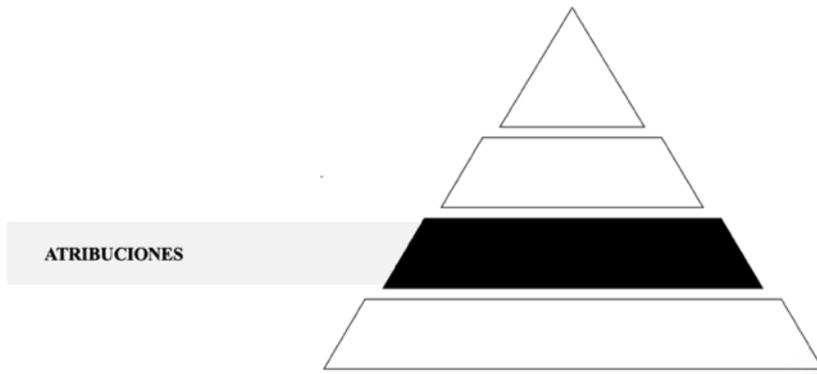


**Elaboración:** Elaborado por la autora.

Pasando a otro tipo de capacidades de actuación, según Hans Kelsen citado por (Voegelin 1945), las atribuciones constituyen el marco legal dentro del cual, los órganos de la administración pública operan y ejercen su autoridad, siendo uno de sus objetivos principales, delimitar el alcance de las diferentes actuaciones para evitar abusos de poder (Kelsen, 1945). Max Weber también coincide en que las atribuciones son fundamentales para evitar la arbitrariedad en la gestión pública dada la existencia de un marco legal claro y preciso (Weber 1994). Ejemplos de los tipos de atribuciones que se desprenden en la Constitución son las del Presidente de la república de cumplir y hacer cumplir las leyes, definir las políticas públicas de la Función Ejecutiva, o de crear, o suprimir ministerios y entidades (CRE, Art. 147), las de los ministros/as de Estado de ejercer la rectoría de las políticas a su cargo y expedir acuerdos y resoluciones dentro de su gestión (CRE, Art. 154). O las de la Asamblea Nacional de

fiscalizar las actuaciones de las demás funciones del Estado, excepto la ejecutiva, aprobar el presupuesto general del Estado, entre otras (CRE, Art. 120).

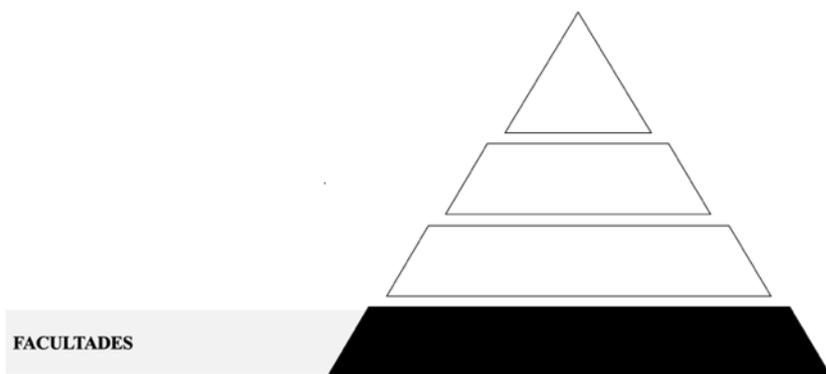
**Gráfico 1.3. Atribuciones**



**Elaboración:** Elaborado por la autora.

Por último, para Max Weber en contraposición con las atribuciones, las facultades son los poderes específicos conferidos para la toma de decisiones en el marco de las competencias de un órgano o estructura administrativa (Weber 1994). Dicho de otra manera, las facultades son acciones más concretas y que constituyen capacidades de actuación más operativas (Sartori 1988). Un ejemplo de facultades establecidas en la Constitución son aquellas legislativas, ejecutivas o reglamentarias asignadas a los diferentes niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias (CRE, Art. 240).

**Gráfico 1.4. Facultades**



**Elaboración:** Elaborado por la autora.

A partir de lo expuesto, se tiene que las capacidades de acción estatal, desde la perspectiva de gobernanza, contribuyen a una distribución más equitativa de los poderes públicos y, por ende, a la atención de las distintas necesidades emergentes desde un enfoque más concreto (Sartori 1988).

## **1.4 Discusión teórica meso**

### **1.4.1 Estructuras de gobernanza: Descentralización, desconcentración, y delegación**

El Estado en sus diferentes niveles de gobierno, legitima su intervención a partir del traspaso sus capacidades de actuación, a las distintas administraciones públicas, con la finalidad de que ellas ejerzan un mejor uso de los recursos públicos y ejerzan una evaluación y rendición de cuentas más específica, facilitando, además, la planificación estratégica (Pemán and Jiménez 2013; Otero 2018; Gómez-Álvarez et al. 2019). Históricamente, el centralismo ocasionó que la gestión pública del Estado se concentre en las ciudades principales de un país, en detrimento de las demás, trayendo como consecuencias de corte territorial, el crecimiento desordenado e inequitativo de las ciudades, la falta de inversión en la prestación de servicios en las ciudades menos atendidas, el diseño e implementación de políticas públicas inadecuadas, entre otros (Pemán and Jiménez 2013). Con la finalidad de poner fin a esta estructura de gobernanza, más bien unilateral, el surgimiento de la gobernanza multinivel permite el reconocimiento de la diversidad interregional y facilita la coordinación institucional, por medio de una acción estatal colaborativa (Fernández and Weason 2012).

En virtud de las consecuencias de las centralidades, la incorporación de estructuras de gobernanza multinivel se originó ante la necesidad de actuar de manera conjunta entre las instituciones públicas y una red de actores, para lograr soluciones que los agentes por si solos, no podían alcanzar (Quintero Castellanos 2017). No obstante, esta coordinación entre partes no se lograría por sí sola sin un desarrollo participativo entre los actores involucrados, y que resulta ser más eficiente (Fernández and Weason 2012).

La gobernanza multinivel mejoró la eficiencia del sistema público, permitiendo que el gobierno central, opere con una mayor concentración en temas estratégicos de diseño y seguimiento de grandes políticas, mientras las autoridades locales, gestionan sus capacidades de una manera más activa con los diversos sectores de la comunidad (Pemán and Jiménez 2013). Esta transición se conoce en la teoría, como el traspaso de potestades del gobierno central, a los gobiernos intermedios (Vergara Ortiz 2011). En contraposición de lo que proponía el centralismo, las estructuras de gobernanza pueden ser descentralizadas, desconcentradas, o delegadas según lo determine la ley. Al igual que en la teoría, en Ecuador, las figuras legales establecidas para la transferencia de competencias son la descentralización (CRE, Art 227 y COOTAD, Art. 105 ss.), la desconcentración (CRE, Art. 147.5 y 227), y la delegación (COOTAD, Art. 279 ss.).

Ante lo expuesto, resulta preciso comprender la importancia y el alcance de la autonomía en lo que tiene que ver con la descentralización de los gobiernos locales. José Blanco (2011), sostiene que la autonomía constituye un derecho de los gobiernos locales para fortalecerse y gobernarse en libertad. Para Ruiz Blanco (1993), la autonomía es de carácter político puesto que involucra la elección de autoridades propias; de carácter normativo, por la libre gestión de la competencia en razón de la materia; administrativo, por la creación de una estructura propia y un control sobre los recursos en un territorio determinado; así como, de carácter tributario y financiero, por la potestad de los gobiernos locales de dictar sus normas de recaudación e inversión de sus ingresos (Ruiz Blanco 1993; Vargas 2011).

### **A. Descentralización**

La descentralización en el país comenzó, aunque no tan notoriamente, entre 1980 y 1997, con la promulgación de la Ley de Descentralización del Estado (Fernández and Weason 2012; Vergara Ortiz 2011). No obstante, fue en 2008, con la entrada en vigor de la Constitución de la República, y en 2010, con la aprobación del COOTAD cuando se perfilaron las funciones, competencias, atribuciones, y facultades de los distintos niveles de gobierno, tanto del gobierno central, como de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que, de acuerdo con el modelo normativo del país, pueden ser, GAD regionales, provinciales, municipales o metropolitanos, y parroquiales rurales (COOTAD, Art. 28).

De acuerdo con la carta magna, la descentralización es un principio fundamental del Estado, orientado a garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD. Es por ello que, el principal objetivo de la descentralización es sostener una autonomía en la toma de decisiones y gestión de los recursos (Mattos 1990). No obstante, ésta no resulta ser absoluta, sino más bien relativa, debido al surgimiento de tensiones y conflictos entre las actuaciones de los gobiernos locales versus el gobierno central nacional (Vargas 2011). Conforme al COOTAD, la descentralización no solo implica la transferencia de funciones, sino también la asignación de los recursos financieros necesarios para que los GAD puedan cumplir con sus competencias.

A nivel operativo, la estructura de la descentralización es monitoreada y evaluada por el Consejo Nacional de Competencias (CNC), creado con la expedición del COOTAD, siendo la institución responsable de coordinar y supervisar que los GAD tengan la capacidad institucional necesaria para asumir las competencias transferidas (COOTAD, Art. 119, j). Este Consejo también se encarga de resolver los conflictos de competencias que surjan entre los

distintos niveles de gobierno (COOTAD, Art. 119, n), y sus resoluciones administrativas serán de cumplimiento obligatorio (COOTAD, Art. 121. Asimismo, tiene como funciones la formulación de indicadores de desempeño para evaluar la eficacia de los GAD en la gestión de sus competencias (COOTAD, Art. 119, p), entre otras funciones. La descentralización en Ecuador, por tanto, se enmarca en un esquema normativo robusto que busca fortalecer la autonomía local y promover un desarrollo territorial equilibrado (Vargas 2011).

## **B. Desconcentración**

La desconcentración por su parte constituye una reforma democrática del Estado (Arboleda Salinas 2018), en la definición de una nueva distribución de las competencias de la función ejecutiva, a partir de una apuesta por la transformación de la relación entre lo central y lo local (SENPLADES 2014). Esta forma de traslado de competencias ha sido incorporada a partir de las atribuciones del Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en la Constitución, al referirse que éste podrá dirigir la administración pública de manera desconcentrada, a través de la expedición de los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control (CRE, Art. 147. 5).

Los objetivos principales de la desconcentración para el desarrollo urbano son planificar y organizar la intervención e inversión pública, garantizar la cobertura y atención integral de la calidad de los servicios públicos, y optimizar el manejo de los recursos públicos, por medio de la coordinación de la gestión intersectorial a nivel local (SENPLADES 2014). En virtud de esta estructura de gobernanza, el estado central propuso la creación de niveles territoriales de planificación: las zonas, los distritos, y los circuitos.

Las zonas comprenden una estrategia de zonificación de tipo horizontal, que permite integrar las áreas naturales del Ecuador, unificando las diferentes provincias para la gestión estatal, respetando la división político-administrativa del país (Arboleda Salinas 2018). La configuración de 9 zonas administrativas, a manera de unidades territoriales locales, permite la planificación intermedia, en concordancia con la planificación nacional, en virtud de la coordinación y articulación territorial de la política pública (SENPLADES 2014).

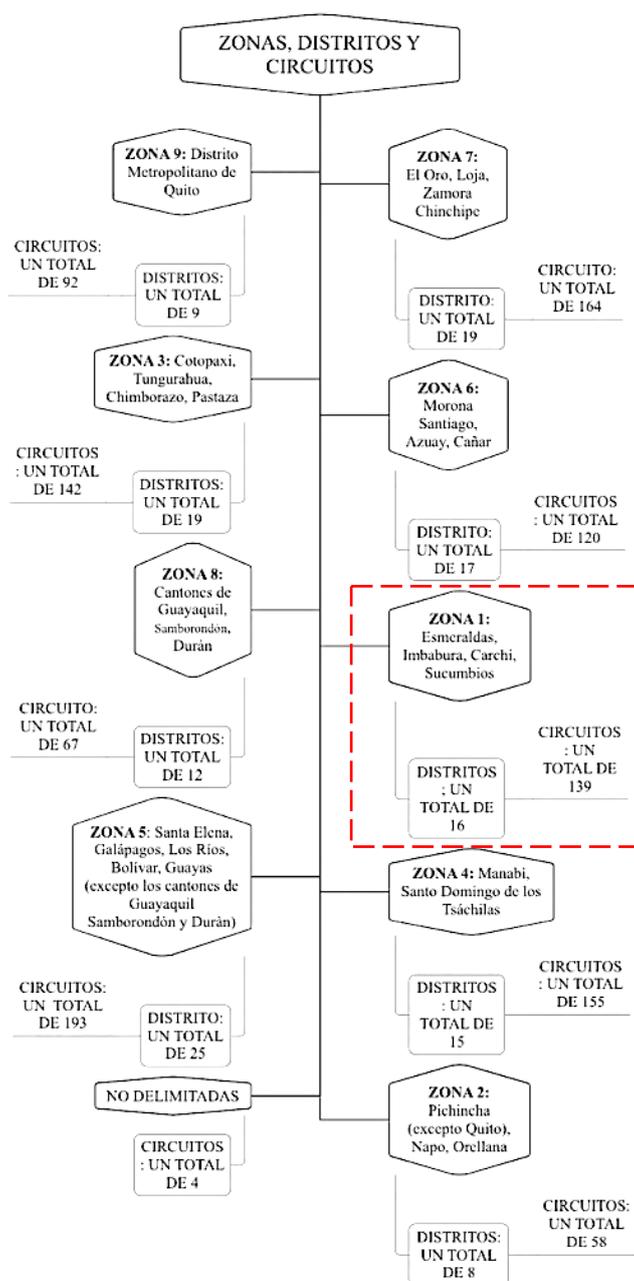
**Mapa 1.1. Niveles zonales de desconcentración en Ecuador**



**Fuente:** Secretaría de Planificación, 2022

Los distritos corresponden a un nivel de micro planificación sectorial, que abarca un conjunto de áreas con características similares para una gestión específica. Los circuitos son unidades territoriales locales, formadas por establecimientos de prestación de servicios públicos, que abarcan uno o más cantones. La configuración de los circuitos depende de factores como la extensión territorial, la densidad poblacional y la accesibilidad, buscando ofrecer una mayor cercanía a la población.

**Gráfico 1.5. Niveles de desconcentración en Ecuador**



**Fuente:** Secretaría de Planificación, 2022

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

A manera de ejemplo de una estructura desconcentrada, la zona 1, a la cual pertenece la provincia de Sucumbíos, dentro de la cual, se encuentra el cantón Shushufindi, cuenta con un total de 16 distritos y 139 circuitos.

### C. Delegación

Por último, la delegación constituye el encargo de determinadas responsabilidades y/o la toma de decisiones, a una autoridad o entidad, con el fin de agilizar la gestión pública (Gordillo

2017). Para autores como Andrés Serra (1977), la teoría de la delegación nace de la necesidad de depositar a otros órganos la capacidad de ejercer facultades que no se podrían ejercer directamente. Para Gordillo (2017), la delegación no es otra cosa que un mecanismo jurídico para que el órgano administrativo superior, se desgrave temporalmente del ejercicio de una determinada tarea, sin renunciar definitivamente de la competencia. De conformidad con la legislación ecuatoriana, cuando una competencia es delegada, el órgano que la recibe deberá recibir también los recursos correspondientes para su ejercicio (COOTAD, Art. 189).

Un ejemplo de delegación desde el gobierno central se da cuando a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), se delega la competencia de gestionar el transporte público urbano, incluyendo la emisión de permisos, la regulación de rutas y la supervisión de la calidad del servicio, a los GAD municipales (LOTTTSV, Art. 13). De igual forma, los GAD podrán recibir delegaciones de servicios públicos desde el gobierno central, debiendo este último entregar los recursos para la prestación del servicio.

#### D. Principales diferencias entre descentralización, desconcentración, y delegación

A continuación, se establecen los contrastes teóricos entre cada una de estas figuras.

- i. La principal diferencia entre capacidades desconcentradas y descentralizadas es que las primeras, operan separadas, pero dentro de la misma entidad estatal, es decir, son otorgadas desde el agente jerárquicamente superior, al de inferior grado del nivel central. Mientras que, las segundas, operan fuera de la administración estatal central, por un nuevo agente dotado de personalidad jurídica propia (Gordillo 1967; Luna Lara 2013).
- ii. Otra diferencia entre capacidades desconcentradas y descentralizadas tiene que ver con la pertenencia versus la supervisión. Mientras que las desconcentradas una vez transferidas, aún le pertenecen y quedan bajo la responsabilidad del órgano superior, las descentralizadas son ejercidas exclusivamente por el órgano inferior, y solamente fiscalizadas por el superior (Gordillo 1967; Luna Lara 2013).

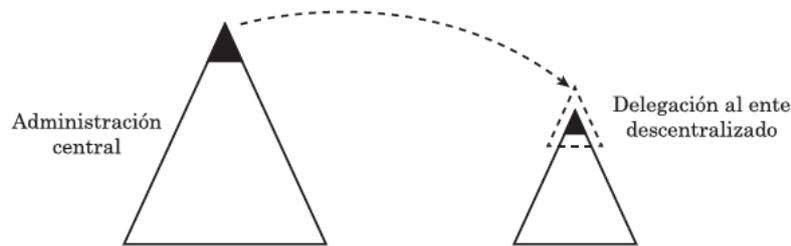
**Gráfico 1.6. Desconcentración vs. Descentralización**



**Fuente:** (Gordillo 1967)

iii. La diferencia entre capacidades delegadas, con las desconcentradas y descentralizadas, es que las primeras requieren de la facultad expresa de poder ser transferidas de un órgano administrativo superior a otro de inferior grado, pudiendo el superior, retomarlas. Dicho de otra manera, requieren de una autorización legislativa (Gordillo 1967; Luna Lara 2013; Guzmán Napurí 2011).

**Gráfico 1.7. Delegación**



**Fuente:** (Gordillo 1967)

Mientras que, por el contrario, las capacidades desconcentradas y descentralizadas implican una nueva repartición de funciones, permanente y definitiva (Gordillo 1967; Luna Lara 2013; Guzmán Napurí 2011).

**Gráfico 1.8. Capacidades delegadas vs. descentralizadas y desconcentradas**



**Fuente:** (Gordillo 1967)

#### 1.4.2 Postulados teóricos de las tensiones jurídicas

Las tensiones jurídicas son consideradas por autores como Granchelli (2019), como conflictos normativos entre disposiciones que se encuentran establecidas en diferentes cuerpos e instrumentos del ordenamiento jurídico, que, aun siendo legales, en su aplicación, generan posiciones encontradas entre dos o más partes, que se encuentran relacionadas y mantienen necesidades incompatibles o insatisfechas. Vale la pena aclarar que, tensión o disputa jurídica, para los efectos de esta investigación, no corresponde lo mismo que antinomia jurídica, pues

no se trata de una contraposición o inconsistencia entre dos preceptos normativos (Martínez de Pinsón Cavero 2013). Se trata más bien, de una situación en la que cabe aplicar más de una norma, y que, por ello, se generaría un conflicto de intereses, e incluso una vulneración de derechos (Granchelli, 2019).

Entonces, estas tensiones no nacen de oposiciones entre principios o preceptos legales (Quintero Mosquera 2008), pues ello, daría lugar a una antinomia jurídica y, por ende, a una ilegalidad. Existe una antinomia, cuando se presenta un conflicto entre normas que tienen el mismo objeto, pero soluciones incompatibles (Martínez de Pinsón Cavero 2013). Por ejemplo, una norma puede prever una obligación, mientras que otra, una prohibición, es decir, son contrarias. La principal diferencia entre tensiones jurídicas y antinomias es que, en las primeras, prevalece una de las dos o más normas en conflicto al momento de su aplicación, en virtud de criterios determinados por el derecho positivo, la jurisprudencia, y/o la doctrina. No obstante, en el caso de las antinomias, no existe un criterio establecido de resolución aplicable (Plúas Espinoza 2014).

La clase de tensiones jurídicas que se van a abordar en esta investigación, tienen asidero en normas que, no siendo contradictorias entre sí, el cumplimiento de una impide o excluye, el cumplimiento efectivo de la otra (Díez Ausín 1994). Bajo este precepto, pueden existir casos en que dos o más normas no son estrictamente incompatibles, pero sí, son fácticamente disconformes, y por ello, no pueden ser aplicadas o cumplidas de manera real (Díez Ausín 1994).

La doctrina jurídica ha identificado la existencia de tres tipos de conflictos normativos, el total-total, el total-parcial, y, el parcial-parcial (Díez Ausín 1994). El total-total, sucede cuando dos normas son extremadamente incompatibles y ninguna de ellas puede ser aplicada o cumplida sin entrar en conflicto. El total-parcial, cuando una norma no puede ser aplicable sin entrar en tensión con la otra, siendo esta segunda, una disposición que si puede ser cumplida por tener un ámbito de aplicación distinto al conflicto. Y, el parcial-parcial, cuando dos o más normas por su ámbito de aplicación, pueden no generar conflictos normativos, pero sí tensiones (Díez Ausín 1994).

De acuerdo con Díez Austín (1994), los conflictos normativos pueden ser causados por diferentes factores: i) la multiplicidad de fuentes de derecho y pluralismo jurídico; ii) la dinámica de los sistemas jurídicos contemporáneos, que son influenciadas por los cambios políticos y sociales; iii) la protección de intereses en conflicto; iv) la indeterminación

semántica y sintáctica del lenguaje legislativo, que, en algunas ocasiones, se ve afectado por fenómenos de ambigüedad.

Los conflictos normativos son resueltos a posteriori de la aplicación los criterios clásicos de solución, estos son, jerarquía, cronología, y especialidad (Carla et al. 2021; Díez Ausín 1994). No obstante, es preciso diferenciar, lo que involucra identificar una tensión jurídica entre dos o más normas, y lo que implica decidir u optar por la aplicación de una u otra. Esto quiere decir, que si la administración de justicia, o la autoridad competente, decide aplicar una norma y no otra, con la debida motivación, no quiere decir que la tensión haya desaparecido. Esto, debido a que, en un futuro, en un caso análogo, otro juez o autoridad, podría seguramente resolver de manera distinta. En este sentido, los criterios clásicos sirven para resolver un caso concreto, más no para poner fin a las tensiones existentes (Carla et al. 2021; Díez Ausín 1994).

Por otro lado, y saliendo un poco de la lógica anterior, resulta importante indicar, que, durante la ordenación de los territorios, la planificación estratégica, el desarrollo de planes, entre otras actividades afines, es muy común la elaboración de mapas de actores para identificar los niveles de poder, las relaciones existentes, las potenciales colaboraciones, y los posibles conflictos que pudieren existir (Alguacil Gómez 2005). Esta dinámica puede ser una fuente para identificar asimetrías, causadas muchas veces por el cumplimiento de normas y acuerdos, que, si bien pueden ser negociados y consensuados, producen tensiones (Cummings 2012).

En virtud de estos postulados, se pretenden identificar las tensiones jurídicas existentes en los procesos de urbanización amazónica, analizando críticamente el modelo normativo de ordenamiento territorial del cantón Shushufindi, provincia de Sucumbíos, Ecuador, durante el período 2008-2023. Resulta importante señalar también, que, si bien se han podido rescatar estudios que consideran los componentes que conforman al tema de estudio por separado, del estado del arte documentado, no se han encontrado investigaciones previas que analicen propiamente, o hayan tratado de identificar, tensiones jurídicas en el desarrollo urbano en Ecuador.

### **1.5 Discusión teórica micro**

La discusión teórica micro planteará el modelo o estructura de estudio de las variables de la investigación, haciendo énfasis en las dimensiones de análisis planteadas. Es importante aclarar que, las subdimensiones de análisis serán desarrolladas en el capítulo de

contextualización, mientras que los indicadores con sus respectivas fuentes de información, en los capítulos empíricos subsiguientes.

### 1.5.1 Dimensiones y subdimensiones de la variable independiente

Para la variable independiente se proponen 3 dimensiones de análisis que explican metodológicamente la problemática de esta cara explicativa del estudio.

**Tabla 1.1. Modelo de análisis variable independiente**

Variable independiente	Dimensiones	Subdimensiones <i>Capacidades de actuación multinivel</i>	Indicadores	Fuentes de información
Modelo normativo de desarrollo territorial amazónico y capacidades de acción estatal multinivel.	Sociocultural	<b>MACRO</b> Patrimonio cultural y pueblos indígenas	Presencia o ausencia de patrimonios culturales a custodia del Estado en la Amazonía.	UNESCO, Ministerio de Cultura y Patrimonio, PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032,
		<b>MICRO</b> Protección patrimonial  Uso y ocupación del suelo	Usos de suelo patrimoniales o ancestrales y población indígena.  Estadística de emigración y migración en Shushufindi.	PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032.  INEC - CPV 2010 y 2022.
	Socioambiental	<b>MACRO</b> Protección de áreas y recursos naturales	Presencia o ausencia de áreas protegidas (SNAP) en la Amazonía.	Ministerio del Ambiente, Agua, y Transición ecológica.
		<b>MICRO</b> Uso y ocupación del suelo	Evolución del área urbana del cantón Shushufindi en los periodos 2000, 2010, 2023.	Organización Mappio mas collection 6.0 (2000-2023). PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032
	Sistema Nacional de Áreas Protegidas			
	Socioeconómica	<b>MACRO</b> Industria petrolera	Producto Interno Bruto (PIB), Valor Agregado Bruto (VAB), Inversión en exploración y producción petrolera	Banco Central del Ecuador, Ministerio de Hidrocarburos, ARCH, Petroecuador, PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032.

	Modelo de desarrollo extractivista	<b>MICRO</b> Uso y ocupación del suelo	Valor Agregado Bruto (VAB) en Shushufindi	Banco Central del Ecuador, Ministerio de Hidrocarburos, ARCH, Petroecuador, PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032.
--	------------------------------------	---	---	---

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

### **A. Dimensión de análisis sociocultural: Cultura, patrimonio, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas**

La cultura es algo inherente a la dignidad del ser humano, y no solo un patrimonio inmaterial meramente artificial (Mejía Salazar 2014). La cultura constituye un derecho reconocido tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como en la Constitución del Ecuador (CRE, Art. 21 y 379), e involucra derechos como, constituir y mantener la identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia, a conocer la memoria histórica, y acceder al patrimonio cultural. A esto se debe sumar el hecho de que la carta magna, ha calificado al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional (CRE, Art. 1). Por consiguiente, se han catalogado a varios patrimonios culturales del Ecuador, como objetos de protección.

Debido a la importancia de la cultura para la dignidad humana, su gestión y tutela deben ser una responsabilidad y deber del Estado (Mejía Salazar 2014), conforme lo establece en el Art. 83, numeral 8 de la Constitución. Consecuentemente, i) el enfoque macro de esta dimensión se desarrolla desde el gobierno central, mientras que, ii) el enfoque micro se lo hace desde el punto de vista local, por medio del uso de suelo patrimonio o protección patrimonial en la ciudad de estudio, que será abordada a partir de la competencia exclusiva de los GAD Municipales, de preservar, mantener, y difundir el patrimonio cultural del cantón (COOTAD, Art. 55, literal h). El análisis se referirá también a la competencia de uso y ocupación del suelo de los municipios (COOTAD, Art. 55, literal b), con un especial énfasis en lo determinado en el Plan de Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, Art. 16 y ss), que complementa y desarrolla al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del caso de estudio (LOOTUGS, Art. 12, numeral 3).

En esta dimensión del modelo de análisis, también será preciso abordar lo concerniente a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que se desenvuelven en la Amazonía, toda vez que constituye otro de los aspectos clave a la hora de determinar tensiones. Previo a la aprobación de la Constitución del 2008, a los pueblos indígenas del Ecuador, se les imponía el sistema jurídico único que regía en el país, desde un Estado uninacional y unidimensional, por

lo que, eran juzgados de acuerdo a normas y procedimientos que muchas veces no entendían (Ocampo & Sánchez 2018). Una muestra de este carácter de universalidad de la norma se plasma en el Código Civil, que establece que: *"La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna"* (CC, Art. 13). No obstante, con la entrada a vigencia de la nueva norma suprema, se reivindicaron y ratificaron los derechos de las personas indígenas, al reconocerse al Estado ecuatoriano como: *"(...) constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico"* (CRE, Art. 1). Así también, existen instancias jurídicas internacionales de carácter vinculante para los países miembros como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), o los informes del relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas (Svampa 2019). Instancias que han ayudado a garantizar los derechos de los indígenas y de la naturaleza (Aguirre et al. 2021). En el derecho interno, la justicia indígena se fundamenta en la costumbre y las tradiciones, careciendo de un ordenamiento jurídico escrito que las regule (Ocampo & Sánchez 2018). En tal virtud, en la Constitución se establece que: *"(...) las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial (...) el Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas."* (CRE, Art. 171). Con ello, se rompe el monismo jurídico, y se da origen a un pluralismo jurídico, que constituye un avance para la justicia y la democracia, dicho de otra manera, una justicia ordinaria que convive con una justicia indígena independiente, pero que no debe ser contraria a la Constitución ni a los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales (Ocampo & Sánchez 2018).

Con respecto a la independencia de la justicia indígena, es importante señalar, que el derecho colectivo a la autonomía y autodeterminación es un derecho fundamental para su existencia (Narváz Quiñónez 2013), y surgió en el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 1994, consolidándose con su aprobación en 2007 (Ocampo & Sánchez 2018). La autodeterminación otorga a las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, la posibilidad de consolidar las demandas pluralistas y eliminar las prácticas homogeneizadoras (Narváz Quiñónez 2013), por lo cual, además de ser un derecho territorial es un derecho político, en cuanto el Estado debe respetar la autonomía de su sistema político, sus organizaciones, y autoridades electas (Ocampo & Sánchez 2018).

Con respecto a los pueblos indígenas no contactados, los cuales también son sujetos de los derechos colectivos garantizados, se toma como base las fuentes del derecho romano para identificar 3 estructuras de derechos de estos pueblos aislados: i) autogobierno, ii) derecho especial de representación, iii) derechos poli-étnicos (Bayón Jiménez and Arrazola Aranzábal 2020).

## **B. Dimensión de análisis socioambiental: Sistema Nacional de Áreas Protegidas**

La segunda dimensión del modelo de análisis es el factor socioambiental, que se encuentra ligado a la protección de áreas y recursos naturales que se encuentran en el territorio amazónico y que son esenciales para la conservación de la biodiversidad (Guerrero Cazar 2017). La expresión área natural protegida fue acuñada para identificar a áreas conservadas por la comunidad para la protección del ambiente (Da Cruz e Sousa and Ríos-Touma 2018), y actualmente, es sinónimo otras expresiones como parque nacional, reserva natural, lugar silvestre, o paisaje protegido (Dudley 2008).

Los procesos de colonización y desarrollo económico petrolero desmedido, se vieron frenados cuando el Estado empezó a finales de los 70, a delimitar áreas protegidas, reservas, bosques, y territorios indígenas (Guerrero Cazar 2017). Consecuentemente, los efectos ocasionados por las actividades extractivas, particularmente las petroleras, son principalmente de carácter socioambiental, los mismos que han influido directa o indirectamente, en los procesos de urbanización amazónica (Cevallos 2020).

En Ecuador, por ser considerado un país megadiverso, se ha procurado salvaguardar las áreas protegidas mediante la definición y gestión de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), creado en 1976 como una red de conservación de la biodiversidad (Yáñez 2016), mantenimiento de las funciones ecológicas, y que funciona bajo normativas y directrices legales, definidas en la Constitución y la ley (Ruiz 2000).

Entonces, i) el enfoque macro se desarrollará desde el gobierno central, en atención a su competencia exclusiva de protección de áreas y recursos naturales (CRE, Art. 261), mientras que, ii) el enfoque micro se lo realizará a partir de la competencia exclusiva de control sobre el uso y ocupación del suelo por parte de los GAD municipales (COOTAD, Art. 55, literal b), con un especial énfasis en lo determinado en el Plan de Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, Art. 16 y ss), que complementa y desarrolla al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del caso de estudio (LOOTUGS, Art. 12, numeral 3).

### **C. Dimensión de análisis socioeconómica: Modelo de desarrollo extractivista**

La tercera dimensión de análisis es la socioeconómica y se refiere principalmente al modelo de desarrollo económico que se ha adoptado y continúa aplicándose en la Amazonía ecuatoriana (Bayón and Japhy, n.d; Puyana Mutis 2017), y las consecuencias que el mismo ha ocasionado en la sociedad (Aguirre et al. 2021). Un modelo extractivista que, de acuerdo con los discursos estatales, se desarrolló en la región amazónica con el fin combatir la pobreza, lograr el desarrollo nacional, y alcanzar el buen vivir (Vallejo Real and García 2017). Sin embargo, este modelo ha generado un sinnúmero de impactos negativos tanto a nivel social como económico. Por un lado, el extractivismo ha intensificado la desigualdad en la distribución de la riqueza, donde los beneficios de la explotación petrolera se concentran en pocas manos, mientras que las comunidades locales continúan viviendo en condiciones de precariedad (Gudynas 2005). Por otro lado, la dependencia económica de la región en torno a la actividad petrolera ha limitado el desarrollo de otros sectores productivos, restringiendo las oportunidades de diversificación económica que podrían contribuir a una mayor sostenibilidad a largo plazo (Lalander et al. 2020; Puyana Mutis 2017; Jurgen Burchardt et al. 2016; Scazza and Nenquimo 2021). Además, las promesas de desarrollo y buen vivir contrastan con las realidades de desplazamiento forzado, la pérdida de medios de vida tradicionales y la fragmentación del tejido social, exacerbando así las tensiones y conflictos entre las comunidades indígenas y el Estado (Arcila 2011). Estos impactos no solo cuestionan la eficacia del modelo extractivista en la reducción de la pobreza, sino que también plantean serias dudas sobre su capacidad para garantizar un desarrollo equitativo y sostenible en la Amazonía.

Para el caso de la presente investigación, dentro de la i) subdimensión de extractivismo de recursos naturales, se pretende abordar solamente a la industria petrolera, conjuntamente con las respectivas competencias sobre la gestión de la misma desde el gobierno central, justamente por ser el recurso natural explotado de mayor impacto, trayectoria, e impacto social y ambiental (Bayón 2019). Por otro lado, dentro de la ii) subdimensión de uso y ocupación de suelo, se pretende a partir de la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo de los GAD municipales (COOTAD, Art. 55, literal b) que permiten definir los usos de suelo asignados para aprovechamiento extractivo, que se encuentran determinados en los respectivos Planes de Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, Art. 16 y ss), que complementan y desarrollan a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (LOOTUGS, Art. 12, numeral 3). Esta contraposición de competencias entre las

instituciones del gobierno central y los GAD, permitirá evaluar e identificar las tensiones jurídicas existentes con respecto al factor socioeconómico.

### 1.5.2 Dimensiones y subdimensiones de la variable dependiente

Para la variable dependiente se han planteado 2 dimensiones de análisis, una jurídica y otra de política pública, que, a criterio de la investigadora, abordan la etapa resultante del estudio.

**Tabla 1.2. Modelo de análisis variable dependiente**

Variable dependiente	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Fuentes de información	
Tensiones jurídicas en el desarrollo urbano amazónico	Derechos sobre el suelo y derechos de la naturaleza	Derecho a un hábitat seguro y saludable	Las subdimensiones de derechos y políticas públicas no se miden con indicadores específicos en esta investigación porque su naturaleza transversal atraviesa todas las etapas del análisis. Al ser subdimensiones de la variable dependiente, es decir, del resultado, su impacto y relevancia se manifiestan de manera integral en los diferentes aspectos estudiados, influyendo en cada dimensión del proceso. Por tanto, no es necesario limitarlas a indicadores específicos, ya que su evaluación se realiza a lo largo del desarrollo del estudio en función de los resultados generales observados.	Constitución Tratados internacionales Leyes orgánicas Leyes Ordinarias Reglamentos Ordenanzas Resoluciones administrativas	
		Derecho a una vivienda adecuada y digna			
		Derecho a la ciudad			
		Derecho a la participación ciudadana			
		Derecho a la propiedad en todas sus formas			
	Derechos de la naturaleza	Información oficial del gobierno ecuatoriano. PND 2021-2025 PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032			
	Políticas públicas de ordenamiento territorial				Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025
					PDOT
		PUGS y planes parciales			

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

#### A. Dimensión jurídica: Derechos sobre el suelo y derechos de la naturaleza

Hans Kelsen (2009), uno de los jurisconsultos más leídos e influyentes de la ciencia jurídica, afirma que el derecho es una fuerza organizada e institucionalizada, ejercida por la administración, o también conocida como autoridad normativa, la cual, resultaría ser el sujeto emisor de la norma jurídica, mientras que los destinatarios, vendrían a ser los sujetos normados (Kelsen 2009; Martínez de Pinsón Cavero 2013)

En el Ecuador, el derecho a la vida se reconoce desde la concepción, y cuando una persona nace, es acreedora innata e inmediata de los derechos a la dignidad humana, a la libertad, entre otros que garanticen su calidad de vida. El derecho se encuentra presente también, en los actos cotidianos de las personas, como, por ejemplo, al pagar el pasaje de un autobús, o la tarifa de un taxi, por tratarse de un contrato verbal de compraventa, en el cual, se acuerda un precio, a cambio de la prestación de un servicio. Y así como el derecho es inalienable al ser humano, también regula el orden social, tanto para determinar lo que por ser personas nos corresponde, es decir, lo que está permitido, como para señalar lo que está prohibido, y cuáles son las herramientas a las que se puede acceder para dirimir un conflicto de intereses (Martínez de Pinsón Cavero 2013).

El derecho, cuenta con 3 aproximaciones de análisis: i) como valor; justamente por su ideal de justicia, ii) como norma, por ser un conjunto de mandatos jurídicos establecidos por una autoridad competente que deben ser cumplidos; y, iii) como hecho, por su aplicación práctica en la vida de una colectividad (Martínez de Pinsón Cavero 2013). A propósito de la segunda aproximación, resulta preciso indicar que la norma jurídica, a criterio de algunos autores, como, por ejemplo, Norberto Bobbio (2002), se presenta a manera de proposiciones descriptivas, expresivas, o imperativas. De ahí que el artículo primero del Código Civil Ecuatoriano ha definido a la ley como *“una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”* (CC, Art. 1). Entonces, una norma jurídica es un juicio hipotético que establece lo que debe hacerse cuando se produzca una condición, que contiene un supuesto de hecho, y una consecuencia jurídica, concebida como la respuesta a tal hecho determinado (Kelsen 2009; Martínez de Pinsón Cavero 2013).

Resulta necesario comprender, que las normas jurídicas se encuentran relacionadas unas con otras, y no están aisladas, es decir, nunca están solas (Bobbio 2002). Esta conexión normativa se conoce como ordenamiento jurídico, el cual, se encuentra sistemáticamente organizado, generalmente por una estructura jerárquica, y bajo los principios de unidad, plenitud, y coherencia (Martínez de Pinsón Cavero 2013). Además, el ordenamiento jurídico no solo refleja la jerarquía normativa, sino también la interdependencia de derechos, entendida como la relación mutua y necesaria entre los diferentes derechos, de manera que el ejercicio pleno de uno depende del respeto y garantía de otros (Mejía Granizo 2011; Luna Lara 2013). Como consecuencia de la existencia de normas superiores e inferiores, Hans Kelsen, planteó una famosa pirámide normativa, para graduar las diferentes normas, en donde la Constitución, se

encuentra en la cúspide, seguida de las leyes en sentido técnico, las normas reglamentarias, los actos administrativos y las sentencias (Kelsen 2009). En el caso de Ecuador, el artículo 425 de la carta magna, revela el orden jerárquico de aplicación de las normas.

**Gráfico 1.9. Jerarquía normativa en Ecuador**



**Fuente:** Constitución del 2008, Art. 425.

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

En este punto, cabe abordar a lo que a las fuentes del derecho se refiere, las cuales hacen alusión al origen de las normas, y pueden ser formales y materiales (Lumina, 1990; Bobbio, 1980). Las fuentes formales son la ley, los principios generales del derecho, y la costumbre, considerada esta última como una fuente secundaria y de carácter supletorio, mientras que, las fuentes materiales, cuya función es complementar, son la jurisprudencia que constituye la opinión reiterada de los administradores de justicia en un caso concreto, y la doctrina, que se refiere a los preceptos teóricos de los que se sirven los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas (Martínez de Pinsón Cavero 2013; Kelsen 2009).

Una vez explicada la teoría del derecho, y lo referente a la norma jurídica como fuente formal principal del derecho, conviene señalar que, en casos concretos, se pueden producir tensiones jurídicas al momento de aplicar una u otra norma. Cuando éstas se presentan, nos encontramos frente a una o varias normas que, si bien no son opuestas, generan desacuerdos y posiciones encontradas entre dos o más partes, que se encuentran relacionadas, y mantienen necesidades incompatibles o insatisfechas, en el marco de la ley (Granchelli 2016).

La primera dimensión del modelo de análisis de la variable dependiente es netamente jurídica y para efectos metodológicos, desagrega los derechos sobre el suelo, que se establecen en el Art. 6 de la LOOTUGS y son: i) derecho a un hábitat seguro y saludable, ii) derecho a una vivienda adecuada y digna, iii) derecho a la ciudad, iv) derecho a la participación ciudadana, v) derecho a la propiedad en todas sus formas. A este grupo de derechos, resulta preciso incorporar los derechos de la naturaleza.

Vivir en un hábitat seguro y saludable, dentro de un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, es un derecho constitucional que el Estado garantizará en todos sus niveles de gobierno (CRE, Arts. 30, 375). Asimismo, habitar en una vivienda adecuada y digna, es un derecho de todas las personas, con independencia de su situación social y económica, por lo que el Estado se encargará de proveer la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano; así como de implementar políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda; mejorar la vivienda precaria, dotar de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y desarrollar planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social (CRE, Arts. 30, 66 numeral 2, 375).

El derecho a la ciudad, concibe a la ciudad como el espacio en donde se garantizan o se vulneran los derechos humanos, esto no quiere decir que el derecho a la ciudad crea o integra nuevos derechos, sino que, el mismo catálogo de derechos debe ser garantizado dentro de los contextos urbanos (Díaz y Correa 2009). El ejercicio del derecho constitucional a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (CRE, Art. 31). Lo anterior significa, que el derecho a la ciudad constituye un conjunto de derechos relacionados, sin que, con ello, estos derechos pierdan su autonomía.

El derecho a la participación ciudadana, no solo faculta ejercer una ciudadanía y democracia activa, sino que también, implica que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, puedan participar de las decisiones del poder público, mediante la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas (Carrión 2012) (CRE, Arts. 61-65, 85, 279).

El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental, se hace efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas que garanticen su aplicación (CRE, Art. 57 numeral 4, 66 numeral 26, 321).

Finalmente, los derechos de la naturaleza como sujeto activo comprenden el hecho “*a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones, y procesos evolutivos*” (CRE, Art. 71).

## **B. Dimensión política: Políticas públicas de ordenamiento territorial**

En primer lugar, la gobernanza es un concepto que ha sido abordado desde la sociología y las ciencias políticas, a manera de un paradigma definido como “*el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección*” (Aguilar 2006, 45). En tal virtud, la gobernanza no corresponde al gobierno en sí mismo, sino más bien, a la acción de gobernar, dirigir, gestionar, y organizar a la sociedad civil para lograr objetivos públicos (Quintero Castellanos 2017). En otras palabras, la gobernanza se ha constituido como un proceso democrático de construcción de metas de interés general. Para otros autores, la gobernanza supone un mecanismo indispensable para la creación de condiciones que permitan erradicar las desigualdades territoriales, por medio de la cooperación y la colaboración, como elementos de gestión territorial fundamentales para un desarrollo equilibrado (Farinós Dasí 2015).

De manera más concreta, la gobernanza territorial o urbana constituye un sistema de interacción multinivel, que se desarrolla de manera horizontal, Estado – sociedad – mercado, y de manera vertical, global – nacional – local (Fernández and Weason 2012; Peters and Pierre 2012). La gobernanza urbana, contempla políticas de desarrollo local para mejorar la organización y gestión de las ciudades, con el objeto de responder positivamente a los conflictos y desafíos actuales (Barquero 2007), surgiendo como un modelo analítico, junto con una redefinición normativa del papel del gobierno local, para describir las relaciones entre las complejidades de la organización de ciudades más grandes y su igualmente complejo ambiente local (Peters and Pierre 2012). A diferencia de los relatos tradicionales de la política urbana, la teoría de la gobernanza considera que los actores sociales son más fundamentales para la consecución de objetivos colectivos, que las instituciones políticas formales (Barquero 2007). Esta es justamente una de las principales motivaciones para que la gobernanza multinivel se haya originado, dado que si bien, trae consigo grandes beneficios, también conlleva importantes desafíos sociales y políticos para los Estados (Peters and Pierre 2012).

Las políticas públicas de ordenamiento territorial en Ecuador deben ser analizadas en el contexto de la gobernanza multinivel, donde la coordinación entre diferentes niveles de

gobierno y la participación de actores son fundamentales, por cuanto su éxito depende en gran medida de la colaboración entre estos, promoviendo una planificación inclusiva y equitativa (Brenner 2004). Este enfoque no solo aumenta la legitimidad de las políticas al permitir que la sociedad civil influya en la toma de decisiones, sino que también contribuye a una planificación más democrática y ajustada a las necesidades reales de la población (Healey 1997). Dado que la gobernanza urbana implica un sistema de interacción entre lo global y lo local, las políticas de ordenamiento territorial deben ser capaces de responder tanto a desafíos globales, como el cambio climático, así como también a problemas específicos de los gobiernos locales, como el acceso a servicios básicos (Brenner 2004). Esto requiere políticas flexibles que puedan adaptarse a diferentes escalas y contextos, integrando tanto las dinámicas globales como las particularidades locales en la planificación y gestión del territorio (Peters and Pierre 2012).

Los instrumentos de política pública de ordenamiento territorial están clasificados en función de la escala. En primer lugar, se tiene a los instrumentos supranacionales, en que el ente rector de la planificación nacional, en este caso, la Secretaría Nacional de Planificación, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, tiene la facultad de proponer la implementación y ejecución de políticas públicas binacionales o regionales. En segundo lugar, a los instrumentos nacionales, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que constituyen la estrategia nacional para proyectos estratégicos y planes sectoriales con incidencia en el territorio. En tercer lugar, los planes locales, constituyen los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) regionales, provinciales, metropolitanos o cantonales, y parroquiales, así como el plan del régimen especial para las Islas Galápagos (LOOTUGS, Art. 14), que, a su vez, están regulados por los Planes de Uso y Gestión de suelo (PUGS) y los planes urbanísticos complementarios de ser aplicable (Art. 27 LOOTUGS).

### **Planificación estratégica: Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025**

La planificación estratégica constituye un instrumento de gobernanza territorial (González Medina 2013), y una herramienta de gran importancia que permite racionalizar la gestión y la toma de decisiones de las ciudades, sirviendo como una especie de guía para los gobiernos (Barquero 2007), reforzando las relaciones de poder existentes, y la reforzando los problemas más relevantes, de una forma discursiva, inclusiva, distributiva, y equitativa (Healey 1997).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de acuerdo con la Constitución, constituye el instrumento de carácter obligatorio e indicativo: *“al que se sujetarán las políticas, programas*

*y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados” (CRE, Art. 280). Para el período 2021-2025, en el gobierno del expresidente Guillermo Lasso Mendoza se aprobó en Ecuador el Plan de Creación de Oportunidades, el cual es de carácter vinculante, e implica la construcción de lineamientos que permitan la coordinación articulada entre la Función Ejecutiva y los GAD, especialmente de los instrumentos de planificación, gestión, y ordenamiento del territorio (PND 2021). En consecuencia, el PND ofrece las directrices que permitan una territorialización eficiente de la política pública, no solo en las diferentes regiones del país, sino, además, en las áreas de planificación diferenciada como lo son, la circunscripción especial amazónica, la planificación marino-costera, el régimen especial de las islas Galápagos, y la planificación fronteriza (PND 2021). Para los efectos de esta investigación, se prestará atención a la primera.*

Las directrices de este plan como parte de la estrategia territorial nacional vienen a ser los siguientes grandes contenidos programáticos: i) soporte nacional para la garantía de derechos, ii) gestión del territorio para la transición ecológica; y, iii) articulación del territorio para el aprovechamiento de las potencialidades locales.

La primera directriz, relativa al soporte nacional para la garantía de derechos, tiene como objeto identificar y administrar efectivamente las necesidades básicas para proporcionar un desarrollo integral de la población (PND 2021). Para ello, se establecen lineamientos que focalizan intervenciones locales, sectoriales, e intersectoriales, tales como, el *“acceso equitativo a servicios y reducción de brechas territoriales, el fortalecimiento de la gestión y uso sostenible del suelo para el mejoramiento del hábitat y las condiciones de vida, y la atención integral de la población”*. (PND 2021).

La segunda directriz, que aterriza la gestión del territorio para la transición ecológica, es entendida como un subsistema del ordenamiento territorial, toda vez, que adapta y mitiga el cambio climático, preserva el ambiente, y maneja de forma sostenible el patrimonio natural (PND 2021). Los lineamientos territoriales que se plantean son: educación, actividad económica sostenible, acciones de mitigación del ambiente, y gobernanza para la sostenibilidad (PND 2021).

Finalmente, la tercera dimensión, articulación del territorio para el aprovechamiento de las potencialidades locales, apunta a la construcción del territorio participativo, teniendo en

cuenta el rol que desempeñan los distintos actores, y a través de la articulación eficiente de los gobiernos multinivel, por medio de la desconcentración y descentralización de competencias (PND 2021). Por último, y conforme lo establece la ley, las estructuras de gobernanza que se plantean son la desconcentración y descentralización, juntamente con la gobernanza colaborativa (PND 2021).

A manera aclarativa, resulta preciso mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo planteado para el período 2021-2025, ya no se encuentra operativo en el 2024, por cuanto en febrero de ese año, el gobierno del presidente Daniel Noboa Azín, expidió el Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025. Sin perjuicio de ello, por ser el período de análisis de esta investigación 2008-2023, se tomará como punto de análisis el PND aprobado para el 2021-2025.

### **Política pública local: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), es la principal herramienta de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los cantones (MIDUVI 2018) (LOOTUGS, Art. 14), por ser un instrumento de proyección que permiten a los GAD municipales, desarrollar la gestión descentralizada de sus territorios (Figueroa and Pazmiño 2015). De acuerdo con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), los PDOT son directrices y/o estrategias a largo plazo para el desarrollo del territorio (COPFP, Art. 41). Los PDOT contendrán al menos, un diagnóstico del territorio del cantón, una propuesta de modelo de desarrollo que contenga los objetivos, políticas, estrategias, políticas a implementar, resultados esperados en el territorio, y el modelo de gestión para la ejecución, que desarrolle los tiempos estimados, mecanismos de evaluación, rendición de cuentas, y control social (COPFP, Art. 42).

### **Regulación local: Plan de Uso y Gestión de Suelo y planes urbanísticos complementarios**

El Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), instrumentaliza las políticas públicas de ordenamiento territorial contenidas en el PDOT, por ser un componente integral que permite a los GAD municipales, ejercer adecuadamente su competencia de control sobre el uso y ocupación del suelo, en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la población (MIDUVI 2018). De conformidad con la LOOTUGS, el PUGS se conforma de 2 componentes, uno estructurante, que contempla la clasificación y subclasificación del suelo del cantón (LOOTUGS, Art. 28), y otro urbanístico, que determina los usos de suelo y las normas de edificabilidad de polígonos de intervención territorial establecidos a partir de características

homogéneas, así como, los instrumentos de gestión del suelo, de acuerdo a lo determinado por el componente estructurante (LOOTUGS, Art. 29).

Finalmente, los planes urbanísticos complementarios, se encuentran dirigidos a detallar, completar y desarrollar las determinaciones del PUGS, pero en un área determinada en detalle (LOOTUGS, Art. 31).

## **1.6 Síntesis de marco analítico**

El marco analítico contempla un estado del arte teórico, que recoge de manera sistemática los postulados más relevantes de lo que a desarrollo territorial y capacidades de acción estatal se refiere. Se han escogido estas dos grandes teorías, en virtud de que, de ellas parte la problemática y, por ende, la pregunta de investigación. No sería posible entender el alcance de la investigación, si no se tiene clara la construcción teórica del desarrollo territorial, como un proceso de evolución de un espacio (Figueroa and Pazmiño 2015), cuyo ordenamiento, es indispensable para contrarrestar las desigualdades sociales (Casalis 2011). Así también, se partió del concepto de territorio para entender el alcance de desarrollo y la importancia de la planificación territorial como un proceso sistémico e inclusivo (Boisier 2004). Por otro lado, se abordó teóricamente a las capacidades de actuación estatal desde la perspectiva de gobernanza, a partir de la cual, son vistas como un conjunto de potestades que habilitan y legitiman la actuación pública, y, dicho de otra manera, como el poder de implementar acciones dentro de la sociedad y el territorio en consonancia con el principio de legalidad (Gómez-Álvarez et al. 2019).

Seguidamente, se abordó una discusión teórica macro, que le otorga significado y alcance a los grandes conceptos que conforman el tema de la tesis, los cuales han sido desagregados a partir del estado del arte teórico. Para la teorización de la transición entre el desarrollo urbano al ordenamiento territorial de las ciudades, se definió en primer lugar a los términos urbano y urbanismo, para posteriormente, explicar que a diferencia del desarrollo per se, el ordenamiento territorial abarca una visión más integral y normativa, que engloba también a las actividades humanas y los recursos, priorizando la sustentabilidad y la armonía entre las dimensiones económica, social y ambiental (Boisier 2004). A partir de ello, se concluyó que el ordenamiento territorial constituye una función pública que se plantea responder a los problemas del espacio físico, apoyando también al desarrollo de aquellos lugares cuyo crecimiento se encuentra un tanto estancado (S. Pérez 2014). Adicionalmente, se explicó la implicancia del mandato institucional y su origen teórico, y se establecieron las principales

características entre funciones, competencias, atribuciones, y facultades, de acuerdo a lo que establece la doctrina y la ley ecuatoriana (Hirsch 2005).

A continuación, se expusieron los componentes de la discusión teórica meso, estableciendo como primer punto, las estructuras de gobernanza adoptadas por los Estados en sus diferentes niveles de gobierno, y que legitiman su intervención a partir del traspaso sus capacidades de actuación, a las distintas administraciones públicas con el objetivo de disponer mejor de los recursos públicos (Pemán and Jiménez 2013; Otero 2018; Gómez-Álvarez et al. 2019). En relación con este postulado, abordó las implicancias que existieron históricamente con el centralismo, y se establecieron las principales características y diferencias entre descentralización, desconcentración, y delegación (Gordillo 1967). Asimismo, se hizo referencia a los postulados teóricos de las tensiones jurídicas, diferenciándolas en primer lugar con las antinomias jurídicas, y concibiéndolas en resumen como conflictos normativos de carácter total-total, el total-parcial, o parcial-parcial, entre disposiciones que se encuentran establecidas en diferentes cuerpos e instrumentos del ordenamiento jurídico, que, aun siendo legales, en su aplicación, generan posiciones encontradas entre dos o más partes, que se encuentran relacionadas y mantienen necesidades incompatibles (Díez Ausín 1994).

Finalmente, se deconstruyó la discusión teórica micro, que contiene básicamente la estrategia metodológica de ambas variables, y que, a su vez, se encuentra dividida en dimensiones de análisis. Para la variable independiente, en primer lugar, se tiene una dimensión socioeconómica, que explica lo que es el modelo de extractivista que ha adoptado el Estado, como fuente de desarrollo económico, haciendo la aclaración, de que esta tesis se limitará a analizar únicamente al extractivismo petrolero, por cuanto su trayectoria, y grandes impactos, suficientes para determinar las tensiones jurídicas que producto de él se producen en el territorio amazónico. A esta le sigue la dimensión sociocultural, que aborda lo relativo a los territorios ancestrales, pueblos indígenas, y patrimonio, protegidos por ley, respecto de los cuales, también pueden explicarse ciertas tensiones. Por último, la dimensión socioambiental, en el marco del sistema nacional de áreas protegidas que rodea a la Amazonía, y sobre las cuales, se han encontrado unos primeros hallazgos de actividades extractivas prohibidas, lo que, a su vez, genera tensiones.

Para la variable dependiente, se analizó teórica y empíricamente lo que a derechos se refiere, partiendo de una explicación teórica del derecho, que indica su origen, su importancia, y la necesidad de su cumplimiento, para el fortalecimiento de un orden social, e ideal de justicia

frente a los derechos que por ser personas nos asisten (Martínez de Pinsón Cavero 2013). En segundo lugar, se desarrolló lo correspondiente a las políticas públicas de ordenación del territorio, establecidas dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, no sin antes, realizar una explicación de lo que se entiende por gobernanza urbana (Fernández and Weason 2012), para a partir de ello, explicar los instrumentos de planificación estratégica (PND), de política pública local (PDOT), y de regulación (PUGS).

## **Capítulo 2. Contextualización**

### **2.1. Introducción**

El segundo capítulo de la investigación ofrece un análisis de la Amazonía en el marco de los objetivos planteados, comenzando con una perspectiva histórica que explora los discursos que han configurado la percepción de este vasto territorio.

En lo que respecta a la variable independiente de este estudio, la identidad cultural y la biodiversidad de las comunidades indígenas en la Amazonía ecuatoriana son elementos centrales (Salinas Castro & Rodríguez Wong 2019). Estas comunidades, debido a su particular situación y vulnerabilidad, son titulares de derechos adicionales y beneficiarios de políticas públicas específicas que buscan proteger su patrimonio, su hábitat, y modos de vida (Salinas Castro & Rodríguez Wong 2019). En contraposición con esta utópica postura, se desarrolla también un contexto extractivista y neoextractivista, que permitirá en los capítulos empíricos, determinar los impactos de la práctica petrolera en esta región, sobre todo en el cantón seleccionado como caso de estudio.

Con respecto a la variable dependiente, se contextualiza a través del marco normativo aplicable en la Amazonía ecuatoriana, la jerarquía y el alcance de los instrumentos legales aplicables a la investigación, tomando como base la guía establecida en el Art. 425 de la Constitución del Ecuador. Los cuerpos normativos seleccionados regulan desde los derechos subjetivos individuales y colectivos, hasta las normas técnicas y procedimientos administrativos que rigen la gestión integral en la región amazónica. Por último, este capítulo incluye una contextualización del marco institucional, materializada en un mapa de actores, cuyo proceso metodológico fue inspirado en una publicación de (CEPAL-CLADES 1996), que identifica las instituciones públicas, privadas, internacionales, y sociales, involucradas en la gobernanza de la Amazonía, su escala de intervención, su nivel de poder, y las tensiones que pueden surgir en sus interacciones. Este enfoque permitirá comprender las complejas dinámicas de poder y las interrelaciones entre los distintos actores involucrados en la gestión del territorio amazónico.

### **2.2. Estado del arte temático: Contextualización multidimensional de la Amazonía**

#### **2.2.1. La Amazonía: Historia, extensión, y transformación**

A lo largo de la historia existieron 3 discursos para entender a la Amazonía, el primero se dio en el siglo XVIII, en el que se decía que se trataba de un lugar paradisiaco y lleno de riquezas,

pero al mismo tiempo un tanto infernal por cuestiones de lejanía y precariedad, cuyos pobladores eran siervos de la Iglesia Católica (Pizarro 2005). El segundo discurso surgió en el siglo XIX, con la entrada de viajeros científicos como sinónimo de modernización, quienes encontraron en la Amazonía un espacio propicio para el enriquecimiento (Pizarro 2005). Un tercer discurso se construyó también en el siglo XIX, con la explotación del caucho o látex blanco, el comercio, y el inicio de una vida urbana, que concebía a esta región como un lugar salvaje que iba a ser civilizado, pero a costa de violencias para las personas indígenas, especialmente para las mujeres, quienes eran violadas, maltratadas, y obligadas a trabajar en la tierra cargando a sus hijos en la espalda (Pizarro 2005). Finalmente, un nuevo y complejo discurso que se dio de manera posterior a la explotación del caucho, desde los años sesenta del siglo XX, y continúa hasta la actualidad, empezó con la explotación del petróleo, la madera, y la energía hidráulica por parte de empresas nacionales e internacionales, de los cuales existieron y continúan existiendo serios daños asociados (Gutiérrez Rey 2004).

A la Amazonía se la conoce de diferentes maneras, región amazónica, Panamazonia, Amazonia suramericana, o Gran Amazonia, (Gutiérrez Rey 2004). La región amazónica se extiende por 7,4 millones de km<sup>2</sup> y atraviesa ocho países, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, siendo el territorio de Brasil el más extenso, con aproximadamente el 70% de Amazonía, mientras que Ecuador, cuenta solamente con un 1,6% (Erazo Chalco 2017). La Gran Amazonia se puede dividir en cuatro grandes subregiones desde el punto de vista geográfico-ambiental y de ubicación espacial: i) nororiental: Colombia, Venezuela, Surinam, Guyana Francesa, ii) suroriental: Brasil, iii) central: Brasil y Perú; y, iv) occidental: Ecuador, Perú y Bolivia (Gutiérrez Rey 2004). Es por ello que, la Amazonia como entidad unificada solo puede existir como una amalgama de regiones, al existir varias amazonias que conforman una gran región, y en donde cada una tiene una distribución regional diferente (Gutiérrez Rey, 2004).

Para el año 1992, se tenía que, la población indígena en la Amazonía alcanzaba un total de 950.000 habitantes aproximadamente, que se encontraban distribuidos en 379 etnias (Brack Egg 1992). De éstas, 200 vivían en Brasil, 60 en el Perú, 52 en Colombia, 31 en Bolivia, 15 en Venezuela, 9 en Guyana, 6 en Ecuador, y 5 en Surinam (Brack Egg 1992). En la actualidad, la Amazonía es una de las regiones del planeta con mayor tasa de crecimiento poblacional, ocasionado por las migraciones intrarregionales producto del modelo extractivista, lo cual, se ve reflejado en el rápido y desordenado desarrollo de las ciudades, (Bernal Zamudio 2015).

En la Amazonía latinoamericana se han identificado las siguientes categorías de ciudades o poblados: i) metrópolis, ii) ciudades nuevas y modernas, iii) ciudades de colonización, iv) caseríos espontáneos, y v) ciudades tradicionales (Mayer & Baliero, 2013), citado por (Bernal Zamudio 2015). A estas categorías puede sumársele los asentamientos de aislamiento voluntarios, que corresponden a comunidades que deciden aislarse para mantener sus estilos de vida, creencias, y tradiciones (Bayón Jiménez and Arrazola Aranzábal 2020). Estos asentamientos se encuentran reconocidos y amparados por el Convenio 169 de la OIT y por la ONU.

### **2.2.2. La Amazonía ecuatoriana**

La Amazonía ecuatoriana limita al norte con la región andina de Colombia, al sur y al este con la Amazonía peruana, y al oeste con la región sierra de nuestro país. En el año 2000, la región amazónica contaba con una extensión de 114.418 km<sup>2</sup>, distribuidos entre 6 provincias, Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, y Zamora Chinchipe, no obstante, en el 2007 se determinó que su extensión era de 123.000 km<sup>2</sup>, que representan aproximadamente el 45% del total del territorio del país, desde el punto de vista de su clasificación político-administrativa (Erazo Chalco 2017).

En 1990, el 73% de la población habitaba en suelo rural, y en 1996 este porcentaje se redujo al 69%, con el 31% restante en suelo urbano. Como resultado de los procesos de ocupación, en el 2000 existieron dos zonas principales en la región amazónica, el nororiente y el centro-sur, con el 56.9% de habitantes nativos, el 30.4% originarios de la región sierra, y el 10% restante como población flotante (Bernal Zamudio 2015). En el 2020, la población llegó a ser de aproximadamente 956.699 habitantes, siendo la mayoría de edad joven. El aumento de la población en comparación con la del último Censo de Población y Vivienda de 2021, se dio en las provincias del norte de la región, Napo, Orellana, y Sucumbíos, a causa de la actividad petrolera, con tendencia masculina relacionada directamente con la industria, quienes se desplazaron solos al lugar de trabajo, para posteriormente ser acompañados por sus familias (Durán 2020).

#### **A. Identidad cultural, patrimonio y ancestralidad**

La identidad cultural en la Amazonía ecuatoriana se caracteriza por una rica diversidad de grupos indígenas que han mantenido sus tradiciones y formas de vida a lo largo de los siglos. Las comunidades indígenas presentes en la Amazonía ecuatoriana son: Siona Secoya, A'i

Cofán, Waorani, Zápara, Kichwas, Quichua, Achuar, Shuar, Shiwiar, Andoas, y Tagaeri (Salinas Castro & Rodríguez Wong 2019). La etnia con el mayor número de población es la Kichwa, con aproximadamente 100.000 personas, que se localizan en principalmente en las provincias de Sucumbíos, Napo, y Orellana. Los Shuar por su parte, se localizan también en el territorio peruano (CONAIE 2014). Los waoranis por su lado, cuentan con unas 3000 personas, estando la mayoría aisladas. Los A'i Cofán, se encuentran al sur de Colombia y al norte de Ecuador, siendo en este país, aproximadamente 1000 personas (Salinas Castro & Rodríguez Wong 2019). La edad media de estas poblaciones es 25 años, la agricultura es la base de su subsistencia, y la caza, pesca y recolección, constituyen esenciales para su identidad cultural (Salinas Castro & Rodríguez Wong 2019). Este patrimonio cultural es un reflejo de su profunda conexión con el territorio y sus recursos naturales.

El patrimonio de estas comunidades no se limita a sus prácticas culturales, sino que trasciende a sus conocimientos tradicionales sobre el uso sostenible del entorno natural. Como señalan Bayón Jiménez y Arrazola Aranzábal (2020), las prácticas tradicionales de manejo de la tierra y los recursos por parte de las comunidades indígenas son esenciales para la conservación de la biodiversidad en la región, al ser transmitidas a través de generaciones, y abarcar desde métodos agrícolas hasta rituales de manejo de recursos, jugando un papel crucial en la preservación del equilibrio ecológico en la Amazonía (Bayón Jiménez and Arrazola Aranzábal 2020).

La ancestralidad de los pueblos indígenas amazónicos es un componente clave de su identidad cultural. Según (Pizarro (2005), la presencia humana en la Amazonía se remonta a aproximadamente 11,000 años, durante los cuales, las comunidades han realizado intervenciones en el paisaje y en sus recursos naturales. Esta larga ocupación ha sido activamente moldeada por sus habitantes, quienes han desarrollado una profunda comprensión y adaptación a su entorno natural a lo largo del tiempo (Pizarro 2005).

Estos factores demuestran la complejidad de las poblaciones que se encuentran en la Amazonía, lo cual hace, que sean titulares de derechos adicionales, y beneficiarios de políticas públicas específicas.

## **B. Biodiversidad y Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)**

La Amazonía ecuatoriana es una de las zonas con la mayor biodiversidad del planeta, la cual se debe a las altas precipitaciones, abundancia de ríos, al suelo, y cercanía a la cordillera de los Andes (Yáñez 2016). Según la CEPAL (2013), esta región posee una de las mayores

concentraciones de flora y fauna, con miles de especies de plantas, animales y microorganismos, muchas de las cuales son endémicas.

En respuesta a la creciente presión sobre sus recursos naturales, Ecuador ha establecido una serie de áreas naturales protegidas para conservar la biodiversidad de la región amazónica, contribuir a la investigación científica y al turismo sostenible, promoviendo la conservación y el uso responsable del medio ambiente. Para 1999, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) contaba con 26 áreas, correspondientes al 18% del territorio nacional, sin embargo, el SNAP ha presentado ciertos problemas al no haber considerado a la población local que se encontraba previamente, siendo el 29% de esas áreas tierras privadas (Yáñez 2016).

De acuerdo a lo que señala el Art. 49 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, la autoridad ambiental nacional deberá definir aspectos de protección y conservación de la biodiversidad del territorio amazónico, como recurso estratégico del Estado. Por su parte, el Art. 50 *ibidem* sostiene que tanto el gobierno central como los GAD, apoyarán al fortalecimiento del manejo del SNAP, los primeros mediante normativa específica emitida por el Ministerio del Ambiente, y los segundos, dentro de sus instrumentos de ordenamiento territorial como el PDOT y el PUGS. Sin perjuicio de estas competencias y atribuciones, la protección de estas áreas no está exenta de desafíos, ya que las actividades extractivas y el cambio de uso del suelo siguen amenazando la integridad ecológica de la región amazónica.

### **C. Contexto extractivista y neoextractivista**

El extractivismo resulta de la articulación del territorio a los flujos económicos, por medio de la exportación de recursos naturales, a pequeña o gran escala, con o sin algún tipo de procesamiento (Gudynas 2005). Se considera que existen 3 tipos de extractivismos: i) local de baja intensidad, ii) nacional de media intensidad; y, iii) para exportación de alta intensidad (Gudynas 2005). La principal diferencia entre el extractivismo y el neoextractivismo, es que, en el caso de la segunda figura, el Estado tiene mayor participación en el manejo de los ingresos para redistribuir la renta (Puyana Mutis 2017).

El modelo de desarrollo neo-extractivista pese a recibir críticas por ser un modelo de mercantilización de la naturaleza, fue exitoso en América Latina hasta el 2014, en virtud de los indicadores sociales y económicos presentados en los documentos oficiales de los Estados (Jurgen Burchardt et al. 2016). En tal virtud, el neo-extractivismo progresista, establece un discurso de que el extractivismo es necesario para combatir la pobreza, lograr el desarrollo

nacional, y alcanzar el buen vivir. Por estos motivos, se considera al gobierno ecuatoriano como extractivista pues ha acelerado y apoyado los procesos licitatorios y concesionarios, ha flexibilizado normativas ambientales, y no ha desarrollado la garantía de los derechos colectivos (Vallejo Real and García 2017).

En la Amazonía existe una estrategia de desarrollo primario conocido en inglés como *commodities*, la cual, se encuentra subordinada a la extracción de recursos naturales derivados del petróleo, la minería, la madera, la agricultura y la ganadería para su exportación hacia el exterior (Gudynas 2005). Producto de este modelo de desarrollo, se ha tenido la concepción de que la región amazónica es “vacía” e inhabitada por seres humanos, lo que ha conllevado a graves impactos ambientales como la contaminación, e impactos sociales, como los desplazamientos humanos (Bayón, Durán, Bonilla, and Ávila 2020).

El petróleo es el principal recurso no renovable que es explotado y exportado a manera de actividad económica propia de la Amazonía (Ruiz 2000). No obstante, se ha demostrado que el turismo atrae a más sectores productivos (42%), que el petróleo (28%) y la minería (11%) (Banco Central del Ecuador 2007), pues el sector turístico genera más empleo en equidad de género, y menores perjuicios para la salud y el ambiente (INEC 2011). Pese a ello, en Ecuador la industria turística no es tan fuerte como la extractiva (Peluso and Alexiades 2005), a diferencia de lo que sucede en el mercado internacional (Jurgen Burchardt et al. 2016).

Desde los años 80 las empresas petroleras han participado en programas de compensación social para retribuir al Estado por el desarrollo de esta actividad económica y los impactos causados (Narváez 1996). A esto, algunos autores denominan reinyección de la renta petrolera (Lagos 2017; Bayón, Durán, Bonilla, Zárate, et al. 2020).

Algunos de los impactos más generales de la extracción petrolera son, pero no se limitan a, la contaminación de los ríos con los desechos de petróleo y del aire por la quema del mismo, la deforestación vinculada a la apertura de caminos y a la construcción de infraestructuras, el ruido provocado por las máquinas, los desplazamientos forzados de personas, las enfermedades crónicas a causa de la industria, las violencias contra las personas, los cambios en los usos del suelo, el remplazo de la economía de subsistencia por la económica de mercado, la dependencia salarial que ha provocado desplazamientos de familias enteras hacia los frentes petroleros, desintegrando sus comunidades de origen, entre otros (Lamiña Luguaña 2018; Cevallos 2020).

Estos impactos ciertamente han generado malestares entre los habitantes primigenios de la Amazonía, ocasionando la fractura del vínculo comunitario debido a la injerencia de agentes estatales y funcionarios petroleros, quienes, recurriendo a dinámicas paternalistas, asistencialistas, autoritarias, y clientelistas, buscan persuadir a los líderes comunitarios para que aprueben en nombre de sus representados los proyectos de explotación (Cevallos 2020). Este último factor, vicia de cierto modo el derecho de las comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas a la autonomía y autodeterminación.

Es preciso mencionar también, que las políticas petroleras han creado conflictos entre las comunidades indígenas, las corporaciones multinacionales, y el Estado, generando contestaciones contenidas por el gobierno, a través de políticas de inclusión e inversión social en lugares de interés estratégico, pero que poco a poco han logrado fragmentar a los grupos sociales (Vallejo Real and García 2017).

Sin embargo, y más allá de las resistencias y contestaciones, entre las estrategias que las comunidades han adoptado para defender sus intereses con respecto a los recursos naturales que están siendo explotados en sus territorios, se encuentran los procesos de negociación y/o colaboración con los gobiernos o corporaciones, por medio de instrumentos técnicos que hacen efectivo el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre, e informada, y al de participación ciudadana, sumado a instrumentos de compensación ambiental, o pagos por servicios ambientales (van Teijligen and Dupuits 2021). Otra de las estrategias han sido las de celebrar alianzas, no solo a nivel local o nacional, sino también, a nivel global, con el apoyo de la cooperación internacional (van Teijligen and Dupuits 2021).

#### **D. Derechos individuales y colectivos**

En materia de derechos individuales y colectivos, por un lado, las normativas existentes a nivel de la Comunidad Andina (Ecuador, Perú, y Bolivia) sobre los derechos de los pueblos indígenas son: i) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas, ii) el Convenio 169 de la OIT, iii) el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, iv) la Decisión 674 de la Comunidad Andina, v) la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; y, vi) la Declaración de Otavalo del ALBA.

Por el otro lado, las normativas relativas a los derechos ambientales y pueblos indígenas a los que Ecuador se ha adherido son: i) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, ii) el Convenio de Diversidad Biológica, iii) el Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, iv) la Declaración de las Naciones Unidas Sobre Medio

Ambiente y Desarrollo, v) el Convenio de Diversidad Biológica, vi) la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático; y, v) la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Material (Cárdenas, Viteri, and Baca 2012).

Netamente con respecto al desarrollo urbano, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en la ciudad de Quito, el 20 de octubre del 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva Agenda Urbana el 23 de diciembre de 2016.

Los Arts. 424 y 425 de la CRE, en los cuales, se establece la supremacía y jerarquía normativa, indican tácitamente que los Convenios Internacionales ya no cuentan con rango supra constitucional, sino que se encuentran sometidos a la norma suprema. No obstante, el Art. 27 de la Convención de Viena establece que ningún país podrá incumplir un Tratado Internacional, aduciendo modificaciones en su derecho interno.

A nivel interno, el Art. 1 de la CRE declara que Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional, mientras que los Art. 56 y 57 de la CRE, reconocen los derechos de los pueblos, comunidades, y nacionalidades indígenas, y el Art. 60 concibe el derecho a constituir circunscripciones territoriales de organización y preservación de la cultura. A su vez, el Art. 14 de la CRE en materia ambiental, reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano, declarando la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, de interés público; mientras que, el Art. 398 establece que toda decisión estatal que afecte al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, no obstante, en caso de que ésta se oponga, el Estado deberá tomar la decisión. Aquí existe ciertamente una primera tensión jurídica.

La consulta previa, libre, e informada, es uno de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución, posteriormente regularizado en el 2011, bajo la gestión de la Subsecretaría de Hidrocarburos del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y Secretaría de Pueblos. No obstante, en la primera ejecución de la consulta previa, que tuvo lugar en mayo-septiembre de 2012, con respecto a la autorización de 17 bloques petroleros, se contravinieron estándares internacionales puesto que solo se consultó al 7% de un total de 138.544 personas (Vallejo Real and García 2017). Entonces, pese al reconocimiento de derechos individuales y colectivos, a lo largo de la historia se han verificado una serie de vulneraciones que serán abordadas con más detalle en los capítulos empíricos subsiguientes (Vallejo Real and García 2017).

## **E. Procesos de urbanización de la Amazonía ecuatoriana**

Ni los postulados clásicos de las teorías del lugar central de la escuela geográfica alemana, ni los modelos europeos, ni las teorías de la dinámica económica de los centros urbanos, son suficientes para explicar el proceso de urbanización amazónica, por cuando resulta ser variante en términos de morfología, función, y enlaces extrarregionales (Lyall 2020). Los rasgos históricos de los centros urbanos amazónicos tienen que ver con procesos sociales tales como la colonización, y los conflictos sociales, políticos, culturales, y de uso de suelo que han surgido a partir de la explotación petrolera (Arcila 2011b). La Amazonía ecuatoriana ha experimentado 4 fases que han modificado su configuración socio-espacial: i) el ingreso de las misiones religiosas (Juncosa Blasco and Garzón Vera 2019), de asentamientos coloniales, y al mercado mundial del oro (1540-1840), ii) el boom del caucho e incremento de la fuerza de trabajo (1850-1900), iii) la producción agrícola y exploración petrolera (1940-1975); y, iv) la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo petrolero y desarrollo urbano (1975 - actualidad) (Bayón, Durán, Bonilla, Zárate, et al. 2020).

En función de esa cronología, la urbanización de la Amazonía se dio en los años 60 del siglo XX y se vio acentuada con la definición de bloques petroleros que resultaron en centros urbanos que los rodeaban (Wilson, Bayón, and Díez 2019). Otro proceso de urbanización amazónica se dio a partir de la implantación de urbanizaciones y de ciudades del milenio como política de vivienda, a manera de compensación social por la construcción de infraestructura petrolera, alterando ciertamente los estilos de vida de la población local (Petro Amazonas EP 2013; Lagos 2017; Aulesia, Enriquez, and Sánchez 2016; Martín, Calero, and Enríquez 2016). En muchas comunidades rurales, la urbanización se debe al crecimiento de la población y al desarrollo de una infraestructura urbana básica a lo largo de los ríos (Bernal Zamudio 2015; Arcila 2011b).

Por consiguiente, el proceso de desarrollo urbano en la Amazonía ecuatoriana es relativamente reciente, debido a que la integración de la región amazónica a la economía nacional surgió alrededor de un siglo después del resto de las regiones geográficas del país (Alexiades and Peluso 2016). Actualmente, existen alrededor de tres mil zonas urbanas en las 6 provincias que integran la región amazónica, las cuales conforman un sistema regional policéntrico, que tendrán y han tenido importantes implicaciones para la futura planificación urbana (Cabrera-Barona et al. 2020). En consideración a estos factores, a la región urbana amazónica se la concibe como un conjunto de zonas dispersas en suelo urbano, que

comparten características urbanas comunes, y se encuentran cerca de fuentes de contaminación por hidrocarburos o intensidad radiante (Cabrera-Barona et al. 2020).

**2.3. Contextualización del marco normativo aplicable**

Conforme ha quedado expuesto en líneas anteriores, la Amazonía ecuatoriana presenta un panorama complejo en el que convergen dimensiones socioculturales, socioambientales, y socioeconómicas, profundamente afectadas por el modelo extractivista petrolero. En este contexto, las normas que a continuación se citan, responden a la normativa aplicable a esta investigación, sistemáticamente organizada de conformidad a la jerarquía establecida en el Art. 425 de la CRE, situando en la cúspide a la Constitución, seguida por los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, los decretos-leyes, los reglamentos, las ordenanzas y los actos administrativos de menor rango.

**Gráfico 2.1. Jerarquía normativa en Ecuador**



**Fuente:** Constitución del 2008, Art. 425.

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

**2.3.1. Constitución de la República del Ecuador (CRE)**

Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008: Última reforma: 30 de mayo de 2024

- El Art. 1 señala que: “El Ecuador es un *Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.*”

- El numeral 5 del Art. 3 establece que es un deber primordial del Estado: “**Planificar el desarrollo nacional**, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la distribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.”
- El Art. 14 “(...) reconoce el derecho a la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.”
- Los Arts. 30 y 375 disponen que: “Las personas **tienen derecho a un hábitat seguro y saludable**, y a una **vivienda adecuada y digna**, con independencia de su situación social y económica.”
- El numeral 26 del Art. 66 y el Art. 321 establecen que: “El **derecho a la propiedad** en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas (...)”
- El Art. 82 garantiza: “El derecho a la **seguridad jurídica** se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”
- El Art. 171 establece que: “Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus **conflictos internos**, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.”
- El Art. 226 señala que: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las **competencias y facultades** que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.”
- El Art. 238 establece que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de **autonomía política, administrativa y financiera**, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación (...)”.
- El Art. 240 señala que: “Los gobiernos autónomos descentralizados de (...) cantones tendrán **facultades legislativas** en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...).”
- En materia de territorio, el Art. 261 dispone que: “(...) el Estado tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 4. **La planificación nacional**. (...) 7. **Las áreas naturales protegidas** y los recursos naturales; (...) 11. Los recursos energéticos; minerales, **hidrocarburos**, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. (...)”.
- El numeral 1 del Art. 264 establece que los GAD municipales serán competentes para: “**Planificar el desarrollo cantonal** y formular los correspondientes planes de ordenamiento

*territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural” y el numeral 2 ordena: “Ejercer el control sobre el **uso y ocupación del suelo** en el cantón.”*

- El Art. 313 determina que: *“El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, (...) aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.*

*Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, (...) los **recursos naturales no renovables**, (...) la **refinación de hidrocarburos**, la biodiversidad y el patrimonio genético (...).”*

- El numeral 1 del Art. 380 dispone que es una responsabilidad del Estado: *“Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del **patrimonio cultural** tangible e intangible (...).”*

- El Art. 408 establece que: *“Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado **los recursos naturales no renovables** y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de **hidrocarburos**, (...); así como la biodiversidad y su patrimonio (...). El Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota (...).”*

- El Art. 409 determina que: *“Es de interés público y prioridad nacional la **conservación del suelo**, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión.”*

### **2.3.2. Tratados y convenios internacionales**

En el contexto jurídico internacional los tratados y convenios a los cuales Ecuador está adherido se encuentran claramente delineados en la sección de derechos individuales y colectivos del literal B) de este segundo capítulo que aborda la contextualización de la Amazonía ecuatoriana. Estos instrumentos internacionales constituyen una parte integral del marco normativo que regula la protección de derechos fundamentales y la sostenibilidad ambiental, y su incorporación al ordenamiento jurídico no solo refuerza el compromiso con estándares globales en materia de derechos humanos y medio ambiente, sino que, además, establece obligaciones vinculantes que deben ser observadas y aplicadas por el Estado.

La ratificación de estos acuerdos internacionales implica una obligación de conformidad con los principios y disposiciones allí establecidos, lo que fortalece el entramado normativo destinado a garantizar la protección efectiva de los derechos de las comunidades amazónicas y la conservación de su entorno natural (Cárdenas, Viteri, and Baca 2012).

### 2.3.3. Leyes orgánicas

#### **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)**

Registro Oficial: 306 del 22 de octubre de 2010. Última reforma: 30 de enero de 2024.

- El numeral 4 del Art. 2 determina que entre los lineamientos para el desarrollo está: *“Promover el **equilibrio territorial**, en el marco de la unidad del Estado, ¿que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas.”*
- El numeral 2 del Art. 3 señala que se deben: *“**Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; (...)**”.*

#### **Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)**

Registro Oficial: 303 del 19 de octubre de 2010. Última reforma: 21 de junio de 2024.

- El literal f) del Art. 4 dispone que entre los fines de los GAD está: *“La obtención de un **hábitat seguro y saludable** para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias.”*
- El segundo inciso del Art. 5 manifiesta que: *“(…) **la autonomía política** (...) se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal directo y secreto; y el ejercicio de la participación ciudadana.*

*La **autonomía administrativa** consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones (...).*

*La **autonomía financiera** se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto*

*General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, incluyendo los obtenidos de la gestión de cooperación internacional (...).*

- El Art. 12 dispone que: “(...) con la finalidad de precautelar la biodiversidad del territorio amazónico de manera **concurrente**, el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, adoptarán políticas para el desarrollo sustentable y medidas de compensación para corregir las inequidades (...)”
- El Art. 53 establece que los GAD Municipales: “(...) son personas jurídicas de derecho público, con **autonomía política, administrativa y financiera**. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en ese código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.”
- El literal a) del Art. 54 manifiesta que entre las funciones de los GAD municipales, está: “Promover el **desarrollo sustentable** de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales”, el literal c) “Establecer el **régimen de uso del suelo y urbanístico**, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;”, el literal m) “Regular y **controlar el uso del espacio público** cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización.”
- Los literales a), b), d), g), h), y l) respectivamente, del Art. 55 determinan que entre las competencias exclusivas de los GAD municipales, están: “a) **Planificar**, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”; “b) Ejercer el **control sobre el uso y ocupación del suelo** en el cantón”; “c) **Prestar los servicios públicos** de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley” (...); “g) Planificar, construir y mantener la **infraestructura física** y los **equipamientos** de los **espacios públicos** destinados al desarrollo social, cultural y deportivo (...); “h) Preservar, mantener y difundir el **patrimonio arquitectónico, cultural y**

*natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines”; (...) “l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos (...).”*

### **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso, y Gestión de Suelo (LOOTUGS)**

Registro Oficial: 790 del 05 de julio de 2016. Última reforma: 30 de enero de 2024.

- El numeral 7 del Art. 5 señala que: *“Todas las decisiones relativas a la planificación y gestión del suelo se adoptarán sobre la base del **interés público**, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.”*
- Los numerales 1 y 2 respectivamente, del Art. 6 establecen que: *“Las **competencias y facultades** públicas a las que se refiere esta Ley estarán orientadas a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía. En particular los siguientes: 1) *El derecho a un hábitat seguro y saludable*; y 2) *El derecho a una vivienda adecuada y digna*; (...).”*
- El Art. 9 define que al ordenamiento territorial como: *“(...) el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y **concreción de políticas públicas democráticas** y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno.”*
- El numeral 3 del Art. 11 prevé que: *“(...) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en **urbano y rural** y definirán el **uso** y la **gestión del suelo**. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno; (...).”*

- El Art. 27 dispone que: “(...) los *Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos* contendrán un **Plan de Uso y Gestión de Suelo** que incorporará los componentes *estructurante y urbanístico*.”
- Por una parte, el Art. 28 establece que el componente estructurante del PUGS: “*Estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el **plan de desarrollo y ordenamiento territorial** (...) a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo.*” Mientras que, por la otra parte, el Art. 29 establece que el componente urbanístico del PUGS determinará: “(...) *el uso y edificabilidad de acuerdo a la clasificación del suelo, así como los instrumentos de gestión a ser empleados según los requerimientos específicos.*”
- El Art. 31 dispone que el propósito de los **planes urbanístico complementarios** es: “(...) *detallar, completar y desarrollar de forma específica las determinaciones del plan de uso y gestión de suelo. Son planes complementarios: los **planes maestros sectoriales**, los **parciales** y otros instrumentos de planeamiento urbanístico. Estos planes están subordinados jerárquicamente al plan de desarrollo y ordenamiento y no modificarán el contenido del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo.*”
- El Art. 44 establece que: “*La **gestión del suelo** es la acción y efecto de administrarlo, en función de lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y sus instrumentos complementarios, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, conforme con el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.*”

### **Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA)**

Registro Oficial: 711 del 14 de marzo de 2016. Última reforma: 25 de marzo de 2022.

- El Art. 3 define al territorio en posesión o propiedad ancestral como: “(...) *el espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral, ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida. La propiedad de estas tierras y territorios es imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible, **su adjudicación es gratuita** y está **exenta del pago de tasas e impuestos**”.*
- El Art. 44 establece que: “*Los planes y programas para la aplicación de esta Ley se enmarcan en las directrices de planificación y de ordenamiento territorial de la estrategia*

*territorial nacional y de las estrategias de desarrollo rural a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en armonía con la regularización de la tierra rural y el uso del suelo y con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de conformidad con la Ley.*

*La ampliación de las zonas urbanas en tierras rurales de aptitud agraria, **sin contar con la autorización** de la Autoridad Agraria Nacional prevista en la Ley, **carece de validez y no tiene efecto jurídico.***

- El Art. 54 define a la regularización de la posesión sea agraria o de vivienda como: “(...) el conjunto de acciones determinadas en esta Ley, para legalizar, titular, redistribuir o reconocer el derecho a la propiedad sobre la tierra rural estatal. (...) la regularización comprende: (...) c) Los actos administrativos de legalización de **territorios ancestrales** en favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentren en posesión ancestral; y, d) El saneamiento y **resolución de conflictos** en tierras tituladas mediante la aplicación del procedimiento de mediación en sede administrativa común, sobre las controversias que se susciten en los trámites de titulación o redistribución. (...)”
- El Art. 57 dispone que: “Las transferencias de derechos fundados en "posesiones, derechos y acciones de sitio", "derechos y acciones de montaña" y los originados en tales instrumentos y otros similares, como hijuelas, compraventa de derechos y acciones, herencias, donaciones, prescripción adquisitiva de dominio sobre tierras estatales, **no constituyen título de propiedad** por el hecho de haberse inscrito ante el Registro de la Propiedad y catastrado en el municipio, ni aún si hayan pagado tributos por el predio.”
- El Art. 77 establece que: “La posesión ancestral consiste en la ocupación actual e inmemorial de un territorio, en donde se da la reproducción de la identidad, cultura, formas de producción y vida de varias generaciones de personas miembros de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades que sustentan su continuidad histórica. (...)”
- El literal b) del Art. 78 dispone que es un derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades la: “b) Exención del pago de tasas e impuestos (...)”
- El Art. 80 determina que: “(...) En caso de legalización de tierras comunales o territorios en posesión ancestral en **áreas protegidas**, patrimonio forestal del Estado o bosques y vegetación protectores públicos, la delimitación y adjudicación la realizará la Autoridad Ambiental Nacional, con el procedimiento que en **coordinación** se establezca con la Autoridad Agraria Nacional o el ente rector de hábitat y vivienda, según corresponda.”

## **Código Orgánico Administrativo (COA)**

Registro Oficial: 31 del 07 de julio de 2017. Última reforma: 25 de marzo de 2024.

- El Art. 1 señala que: "*Este Código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público.*"
- El numeral 7 del Art. 42 señala los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora, y el título I del libro tercero instaura el procedimiento administrativo sancionador, desde el artículo 244 al artículo 260, en reemplazo del que preveía el COOTAD.
- El Art. 7 con respecto al principio de desconcentración dispone que: "*La función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas.*"
- El Art. 8 con respecto al principio de descentralización establece que: "*Los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas.*"
- El Art. 9 con respecto al principio de coordinación establece que: "*Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.*"
- El Art. 66 con respecto al ejercicio de las competencias determina que: "*La **competencia** es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.*"
- Por su parte el Art. 68 señala que: "*La competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de **delegación**, **avocación**, **suplencia**, **subrogación**, **descentralización** y **desconcentración** cuando se efectúen en los términos previstos en la ley.*"

## **Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)**

Registro Oficial: 544 de 09 de marzo de 2009. Última reforma: 29 de marzo de 2023.

El Art. 231 en su último inciso determina: "*Los Gobiernos Autónomos Descentralizados serán competentes para conocer y sustanciar las contravenciones establecidas en ordenanzas municipales e imponer las correspondientes sanciones que no impliquen privación de libertad (...).*"

## **Ley Orgánica de Cultura (LOC)**

Registro Oficial: 913 de 30 de diciembre de 2016. Última reforma: 14 de noviembre de 2022.

El Art. 80 establece que: “*Se reconocen como pertenecientes al patrimonio cultural nacional intangible o inmaterial, entre otras **manifestaciones culturales**, y siempre que sean compatibles con los derechos humanos, derechos de la naturaleza, derechos colectivos y las disposiciones constitucionales, las siguientes: a) Tradiciones y expresiones orales (...) b) Usos sociales rituales y actos festivos (...) c) Conocimientos y usos relacionados con la naturaleza (... ) d) Manifestaciones creativas que se sustentan en una fuerte interacción social y se transmiten, por igual de generación en generación; y, e) Técnicas artesanales tradicionales.*”

## **Código Orgánico del Ambiente (COA)**

Registro Oficial: 983 de 12 de abril de 2017. Última reforma: 21 de diciembre de 2021.

- El numeral 6 del Art. 8 dispone que: “*Sin perjuicio de otras establecidas por la Constitución y la ley, las responsabilidades ambientales del Estado son: 6. Instaurar estrategias territoriales nacionales que contemplen e incorporen criterios ambientales para la conservación, uso sostenible y restauración del patrimonio natural, los cuales podrán incluir mecanismos de incentivos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por la mejora en sus indicadores ambientales (...).*”
- El Art. 25 dispone que: “*En el marco del Sistema Nacional de Competencias y del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos sus niveles, ejercerán las competencias en materia ambiental asignadas de conformidad con la Constitución y la ley. Para efectos de la acreditación estarán sujetos al control y seguimiento de la Autoridad Ambiental.*”
- El Art. 54 ordena que: “*Se prohíben las actividades extractivas de **hidrocarburos** y minería no metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución (...).*”

## **Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral De La Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA)**

Registro Oficial: 245 de 21 de mayo de 2018. Última reforma: 30 de enero de 2024.

- El Art. 4 establece que los fines de esta ley son: “(...) e) *Definir los criterios y parámetros que se observarán en los procesos de planificación para el **desarrollo y ordenamiento territorial** en la Circunscripción, que serán de cumplimiento obligatorio para el sector público y privado, articulados a la planificación nacional y la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de conformidad con la ley. (...) f) Impulsar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados sean promotores del **desarrollo sostenible** y del bienestar de la población de la Amazonía (...).*”
- El Art. 9 con respecto a la planificación integral amazónica, señala que: “*Constituye el conjunto de procesos participativos, que permiten la interacción de los diferentes sectores y actores sociales, públicos y privados, para **coordinar y organizar el territorio** a través de la planificación del desarrollo sostenible y el ordenamiento del mismo entre los diferentes niveles del Estado a nivel nacional y de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.*”
- El Art. 24 determina que: “*El **Plan Integral para la Amazonía** es el instrumento de planificación que prioriza el manejo de los recursos, la organización de las actividades públicas y privadas, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, con el fin de ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas del desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Contiene lineamientos generales y estándares mínimos para el ejercicio de la competencia de uso y gestión del suelo, con excepción de las áreas protegidas, en función de las características territoriales. Identifica subzonas o unidades específicas de ordenamiento territorial, que subdividan a la Circunscripción, a fin de posibilitar la formulación de estrategias sectoriales e institucionales distintas para las diferentes partes de la Amazonia. (...).*”
- El Art. 26 dispone que: “(...) Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, cantonales, parroquiales y de las circunscripciones territoriales indígenas serán **insumos obligatorios** básicos para la formulación del Plan Integral de la Amazonía (...).”

#### **2.3.4. Leyes ordinarias**

##### **Ley de Hidrocarburos**

Registro Oficial: 711 de 15 de noviembre de 1978. Última reforma: 11 de enero de 2023.

- El Art. 2 determina que: “*El **Estado** explorará y/o explotará los yacimientos señalados en el artículo anterior, en forma directa a través de las Empresas Públicas de Hidrocarburos.*”

*De manera excepcional podrá delegar el ejercicio de estas actividades a empresas nacionales o extranjeras, o consorcios integrados (...).*”

- El Art. 4 establece que: “*Se declara de **utilidad pública** la industria de hidrocarburos en todas sus fases, esto es, el conjunto de operaciones para su obtención, transformación, transporte y comercialización. Por consiguiente, procede la expropiación de terrenos, edificios, instalaciones y otros bienes, y la constitución de servidumbres generales o especiales de acuerdo con la Ley, que fueren necesarias para el desarrollo de esta industria.*”

- El Art. 94 dispone que: “*(...) el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que lo destinarán a **proyectos de inversión social y de desarrollo territorial** en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo. Si la explotación hidrocarburífera se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el primer inciso correspondientes al 12% de las utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige (...).*”

### **2.3.5. Normas regionales y ordenanzas distritales**

No aplican en el marco normativo vigente.

### **2.3.6. Decretos y reglamentos**

#### **Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo**

Registro Oficial: 460 del 03 de abril de 2019. Última reforma: 29 de mayo de 2024.

- El Art. 10 establece que: “*Los **Planes de Uso y Gestión del Suelo**, son instrumentos de planificación y gestión que tienen como objetivos establecer los modelos de gestión del suelo y financiación para el desarrollo. Los Planes de Uso y Gestión del Suelo podrán ser ampliados o aclarados mediante los planes complementarios como planes maestros sectoriales, parciales y otros instrumentos (...).*”

- El Art. 11 manifiesta que: “*El Plan de Uso y Gestión del Suelo será aprobado mediante la misma ordenanza municipal o Metropolitana que contiene el **Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal**, y mediante los mismos procedimientos participativos y técnicos previstos en la ley y definidos por el ente rector correspondiente.*”

- El Art. 30 señala que: *“Los planes urbanístico complementarios (...) son instrumentos que permiten aclarar el componente estructurante del Plan de Uso y Gestión del Suelo (...).”*
- El Art. 31 sobre los planes parciales prescribe que: *“La aplicación de planes parciales estará prevista en el Plan de Uso y Gestión del Suelo, y su formulación podrá ser de iniciativa pública o mixta. Las determinaciones de los planes parciales serán de obligatorio cumplimiento para las autoridades municipales y para los particulares.”*

### **Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**

Registro Oficial: 920 del 11 de enero de 2017. Última reforma: 19 de mayo de 2022.

El Art. 3 dispone lo siguiente: *“La Autoridad Agraria Nacional o su delegado, en el plazo establecido en la Ley, a solicitud del gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano competente, expedirá el informe técnico que **autorice el cambio de clasificación de suelo rural de uso agrario a suelo de expansión urbana o zona industrial.** Para el efecto, además de la información constante en el respectivo catastro rural, tendrá en cuenta las siguientes condiciones: a) Que la zona objeto de análisis no cuente con infraestructura pública de riego o productiva permanente; b) Que el suelo no tenga aptitud agrícola o haya perdido la misma por causas naturales; y, c) Que la zona no forme parte de territorios comunales o ancestrales.(...).”*

### **Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**

Registro Oficial: 489 del 26 de noviembre de 2014. Última reforma: 27 de agosto de 2024.

El numeral 4 del Art. 17 señala que el instrumento de ordenamiento territorial para la Circunscripción Territorial Amazónica es el Plan Integral para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Circunscripción Territorial Amazónica.

### **Reglamento de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica**

Registro Oficial: 409 del 12 de marzo de 2021. Última reforma: N/A.

- El Art. 3 determina que: *“La Circunscripción Territorial Especial Amazónica comprende el área terrestre de las provincias amazónicas de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, **Sucumbíos** y Zamora Chinchipe, que incluye áreas pobladas y no pobladas que corresponden geográficamente a la meseta amazónica y a las estribaciones a la*

*Cordillera Oriental de los Andes, los recursos hídricos, fluviales, mineros, el subsuelo del área terrestre, el espacio aéreo y la órbita geoestacionaria.”*

- El Art. 15 establece que: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica deberán elaborar y actualizar sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y sus planes de vida respectivamente, alineados al Plan Integral para la Amazonía y la Planificación Nacional.”*

### **2.3.7. Ordenanzas**

La ordenanza municipal que será analizada para los efectos de esta investigación será aquella que incorpora el PDOT y PUGS del cantón Shushufindi, con sus respectivos anexos, que serán ampliamente desarrollados en el capítulo 3.

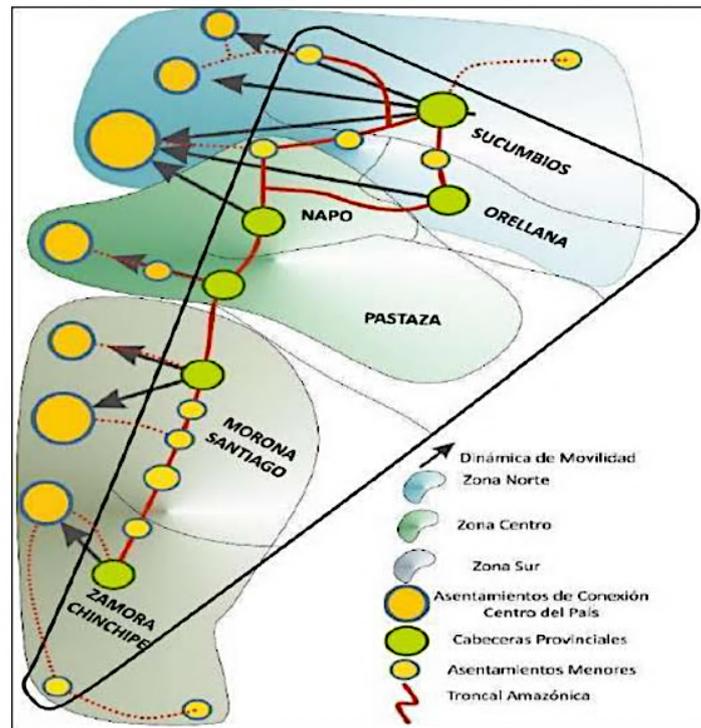
### **2.3.8. Los acuerdos y las resoluciones**

#### **Resolución No. 001-2016 emitida por el Directorio del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – ECORAE**

Registro Oficial: 759 del 12 de noviembre de 2016. Última reforma: N/A.

La resolución No. 001-2016 fue emitida en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Art. 9 de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, el Art. 19 del reglamento respectivo, y los numerales 1 y 2 del Art. 13 de la LOPICTEA, en función de lo cual, se aprobó el Plan Integral para la Amazonía (PIA) para el período 2016-2035, para recoger las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial que deberán ser evaluadas y actualizadas cada 4 años. Para los efectos de esta investigación se procedió a revisar la actualización del PIA 2021-2025, aprobada por el Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, publicada en el Registro Oficial 28 de 24 de marzo de 2022. La actualización del PIA establece que la región amazónica se divide en 3 zonas, norte, centro, y sur, para definir sus dinámicas territoriales e interrelaciones socioculturales, socioambientales, y socioeconómicas.

**Mapa 2.1. Esquema de la dinámica territorial amazónica**



**Fuente:** Sistema Nacional de Información – SNI 2019

**Elaboración:** Secretaría Técnica de la CTEA

Conforme se desprende en la ilustración expuesta, la provincia de Sucumbios, y por ende, el cantón Shushufindi se encuentran en la zona norte, cuya dinámica económica se encuentra altamente influenciada por la actividad petrolera (SNI 2019).

### **Resolución No. 0005-CTUGS-2020 emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo del Ministerio De Desarrollo Urbano Y Vivienda**

Registro oficial 301 de 01 de octubre de 2020. Última reforma: 13 de noviembre de 2020.

La resolución No. 0005-CTUGS-2020 fue emitida en el marco de la atribución establecida en el literal b) del Art. 92 de la LOOTUGS, y contiene la “*Norma técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los Planes de Uso y Gestión de Suelo y, los Planes Urbanísticos Complementarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos*”.

- El Art. 7 determina que la finalidad de los PUGS es: “(*...*) *determinar la estructura urbano-rural del cantón; establecer los modelos de gestión del suelo y financiación para su desarrollo en función de lo establecido en el PDOT (...)* hacer cumplir el régimen de

*derechos y deberes de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios en el desarrollo urbano; establecer los instrumentos de planeamiento urbanístico; normar las decisiones sobre el uso y la ocupación del suelo, así como la prevención de nuevos riesgos, la reducción de los existentes y la gestión del riesgo residual.”*

- El Art. 10 dispone que los PUGS: “(...) **mantendrán siempre una *relación directa* con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial a nivel cantonal y apoyarán las definiciones establecidas a nivel provincial y parroquial (...).**”

#### **2.4. Contextualización del marco institucional aplicable**

A manera de contextualización del marco institucional aplicable a esta investigación, se procede a desarrollar un mapa de actores, cuyo proceso metodológico fue inspirado en una publicación de (CEPAL-CLADES), que identifica a los actores involucrados en las distintas dimensiones de análisis, a los cuales, y para efectos didácticos se les ha asignado un código de identificación. El mapeo inicia con la definición de los niveles jurisdiccionales de las instituciones seleccionadas (nacional, regional, provincial, cantonal), de acuerdo con sus competencias, atribuciones, y facultades.

Posteriormente, se seleccionan los sectores a los que pertenecen (público, privado, cooperación internacional, sociedad civil), para en función de ello, determinar sus niveles de poder, que podrían ser entre: con poder de decisión (**1**), con influencia pero sin poder de decisión (**2**), o tratarse de actores externos (**3**).

Por último, se establecen las relaciones existentes entre los actores, delineando las estrategias de vinculación entre cada uno de ellos (colaboración/alianza, control sobre, conflicto/tensión, y/o ausencia de relación).

Los resultados obtenidos permitirán comprender las complejas dinámicas de poder y las interrelaciones entre los distintos actores involucrados en la gestión del territorio amazónico.

**Tabla 2.1. Actores**

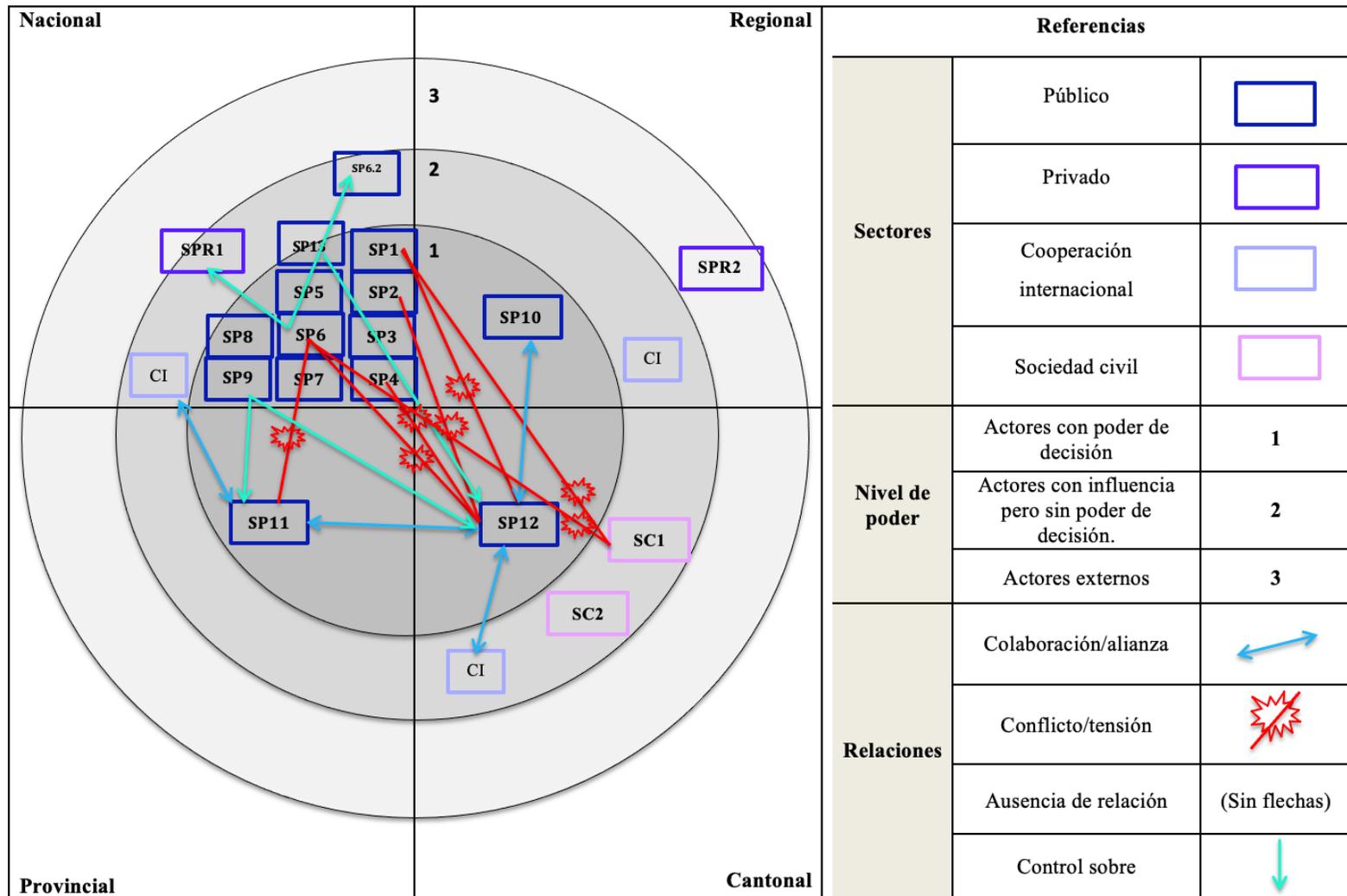
Sector	Actores	Nivel de poder	Código
Público	Ministerio de Ambiente, Agua, y Transición Ecológica	1	SP1
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	1	SP2
	Ministerio de Cultura y Patrimonio	1	SP3
	Ministerio de Economía y Finanzas	1	SP4
	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	1	SP5
	Ministerio de Energía y Minas	1	SP6
	Empresa pública de hidrocarburos EP Petroecuador	2	SP6.2
	Órganos de la Función Judicial	1	SP7
	Secretaría Nacional de Planificación	1	SP8
	Consejo Nacional de Competencias	1	SP9
	Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica	1	SP10
	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos	1	SP11
	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Shushufindi	1	SP12
Superintendencia de Ordenamiento Territorial	1	SP13	
Privado	Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ecuador S.A	2	SPR1

	Fundaciones u organizaciones sin fines de lucro comprometidas con conservación de la Amazonía, la justicia climática, y la autodeterminación de los pueblos indígenas.	3	SPR2
Cooperación internacional	Organismos internacionales que financian proyectos de conservación, apoyan iniciativas para el desarrollo sostenible, y cooperan en la preservación Amazónica en el marco de los tratados internacionales a los que Ecuador se ha adherido.	2	CI
Sociedad civil	Comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas.	2	SC1
	Habitantes en general del cantón Shushufindi que incluyen dirigentes barriales y gremios.	2	SC2

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

El proceso metodológico utilizado para la construcción del mapa de actores que se desprende a continuación se encuentra explicado a detalle en el **ANEXO 1** (9 fojas).

Gráfico 2.2. Mapa de actores



Elaboración: Elaborado por la autora.

## **Capítulo 3. Modelo normativo de desarrollo urbano y territorial del cantón Shushufindi**

### **3.1. Introducción**

El tercer capítulo de la investigación inicia con la explicación del proceso metodológico utilizado para la elección del caso de estudio (Gerring 2004), que servirá como medio para responder a la pregunta de investigación planteada, y comprobar la hipótesis propuesta. Como indica el tema de tesis, el cantón seleccionado entre todos los que conforman la región amazónica fue Shushufindi.

Posteriormente, se procederá a caracterizar el territorio de análisis desde un contexto socio territorial, sociocultural, socioambiental, y socioeconómico, que corresponden justamente a las dimensiones de análisis de la variable independiente. Con respecto a la variable dependiente, se toman como base las políticas públicas urbanas recientemente aprobadas por el GAD Municipal, y que resultan ser complementarias a las normas citadas en el capítulo anterior como parte de la contextualización normativa y marco institucional aplicable a esta investigación. Los instrumentos técnico-normativos que se han tomado como base para la definición del modelo normativo de desarrollo urbano y territorial del cantón Shushufindi son: i) el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); y, ii) el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS). Estos planes fueron incorporados en la ordenanza sustitutiva de actualización del PDOT y PUGS que fue publicada en el Registro Oficial 1683 de 22 de septiembre de 2021. De manera supletoria y para la caracterización socio-territorial, se ha incluido información secundaria oficial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), y del Banco Central del Ecuador (BCE) en lo que respecta al extractivismo petrolero.

Posteriormente, se realiza una descripción del modelo territorial deseado, discriminando entre lo que constituye el componente estructurante que incluye la clasificación y subclasificación del suelo del cantón, y el componente urbanístico, que abarca los polígonos de intervención territorial, los tratamientos específicos, los usos de suelo principales, y las normas de ocupación y edificabilidad.

Por último, se identifican los hallazgos clave que reflejan las dinámicas actuales del cantón analizado, sus potencialidades, y los desafíos que podrían desencadenar en tensiones jurídicas.

### **3.2. Selección del caso de estudio y justificación**

En el plan de tesis aprobado se planteó a partir de la aplicación de métodos cualitativos, un estudio de caso de típico (Gerring 2004), que sirva como medio para responder a la pregunta de investigación planteada, y permita verificar la hipótesis propuesta. El caso cuidadosamente seleccionado fue el cantón Shushufindi, de la provincia de Sucumbíos, debido a que, en él, por un lado, y se encuentran gran parte de las operaciones petroleras del Ecuador, y por el otro, se ha verificado la presencia de áreas patrimoniales, identidades culturales, pueblos ancestrales, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, y áreas naturales protegidas, que intervienen dentro de este territorio en común. En consecuencia, en este cantón confluyen de manera evidente todas las dimensiones de análisis de la variable independiente (x).

Por otro lado, el cantón seleccionado, al igual que todos los cantones de la región amazónica y del país, tienen la obligación, por intermedio de sus autoridades, de respetar y hacer respetar los derechos reconocidos en la Constitución, así como de planificar el ordenamiento de sus territorios, en el marco de las diferentes capacidades de actuación multinivel, en pro de garantizar los derechos individuales y colectivos, y el cumplimiento de las políticas públicas diseñadas y aprobadas. Por ende, la dimensión jurídico-política planteada para la variable dependiente, resulta ser transversal para todos los cantones del país (y).

Consecuentemente, el cantón Shushufindi se tomó como el caso de estudio por ser típico en torno a la pregunta e hipótesis, toda vez que su configuración resultó ser 1 1 1 (x) – 1 (y).

En el **ANEXO 2** del anexo metodológico se explica a detalle el proceso de selección del caso de estudio, y, además, se relatan las impresiones y conclusiones de la investigadora a partir de las visitas de campo realizadas a varios lugares de la zona norte de la Amazonía, justamente por encontrarse altamente influenciadas por el extractivismo petrolero.

### **3.3. Caracterización socio-territorial del cantón Shushufindi**

El cantón Shushufindi se encuentra en la zona nororiente de la región amazónica, específicamente en la provincia de Sucumbíos, sobre una superficie cuya extensión es de 2.506,14 km<sup>2</sup>. Shushufindi limita al norte con los cantones Lago Agrio y Cuyabeno, al sur con Orellana, al este con Cuyabeno y Orellana, y al oeste con La Joya de los Sachas. Cuenta con una parroquia urbana y cabecera cantonal, Shushufindi (19,45%), y con cinco parroquias rurales bajo su jurisdicción: Limoncocha (21,62%), Pañacocha (24,31%), San Roque (26,83%), San Pedro de los Cofanes (2,99%), y Siete de Julio (4,81%).

### Mapa 3.1. División político-administrativa de la provincia de Sucumbíos

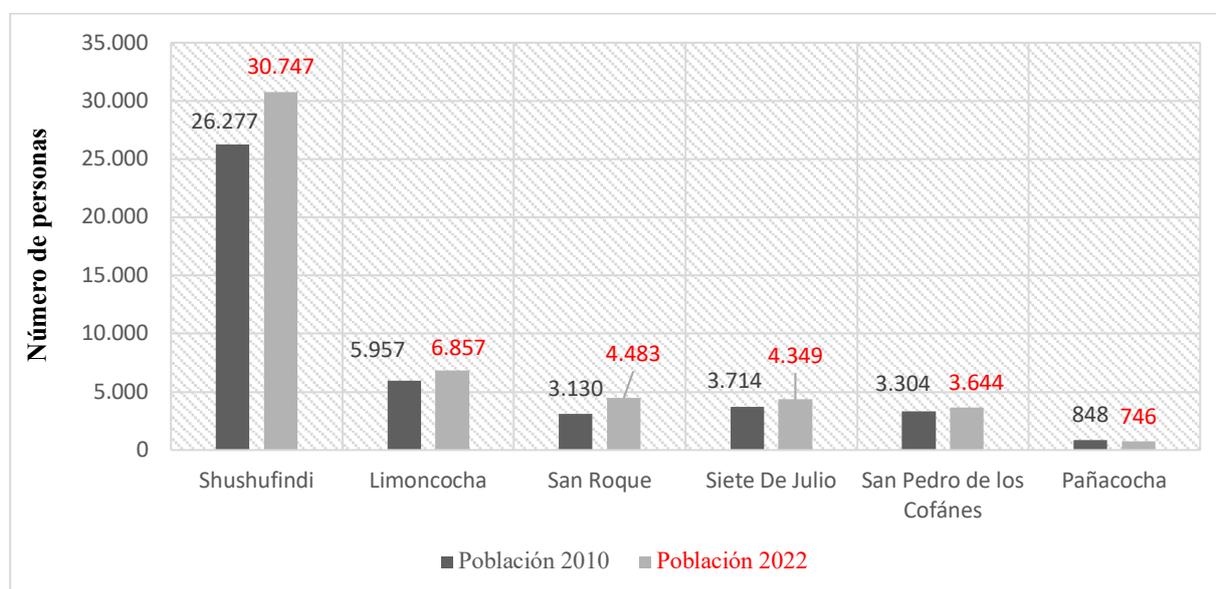


Fuente: INEC, 2022

Elaboración: Elaborado por la autora.

Según el Censo de Población y Vivienda (CPV) de 2022, la población total ascendió a 50.826 habitantes, con una densidad poblacional de 20 personas por km<sup>2</sup>, por lo que, es el segundo cantón de la provincia de Sucumbíos más poblado, justo detrás del cantón Lago Agrio. A su vez, cuenta con un crecimiento promedio anual de 1,35% entre 2010 y 2022 (INEC, 2022).

### Gráfico 3.1. Población de las parroquias del cantón Shushufindi 2010-2022



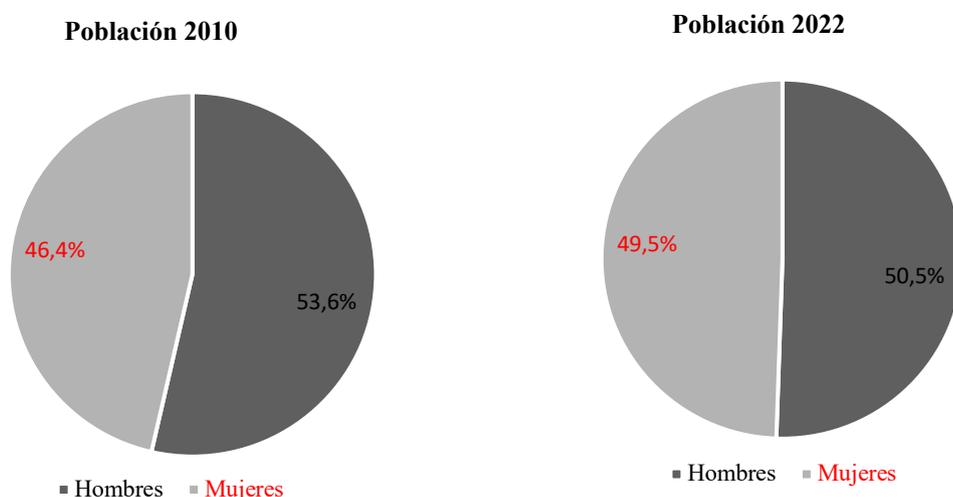
Fuente: INEC, 2022.

Elaboración: Elaborado por la autora.

Según el CPV 2022, la población de la cabecera cantonal de la parroquia de Shushufindi pasó de 26.277 en 2010 a 30.747 personas en 2022, lo que significó un crecimiento promedio anual

de 1,31% entre 2010 y 2022. En contraste, la población de la parroquia rural Pañacocha presentó entre 2010 y 2022, una disminución promedio por año de 1,07%, pasando de 848 a 746 habitantes (INEC, 2022). Según el CPV 2010, en la parroquia Shushufindi aproximadamente el 63% de la población se concentra en suelo urbano y el 37% en suelo rural (INEC, 2010). En el año 2022, de la población residente en Shushufindi, el 49,5% fueron mujeres (25.139) y el 50,5% fueron hombres (25.687), mientras que, en el año 2010, 46,4% fueron mujeres (20.065) y el 53,6% (23.165), de manera que, esta brecha se redujo entre 2010 y 2022 (INEC, 2022).

**Gráfico 3.2. Porcentaje de población del cantón Shushufindi por sexo**



**Fuente:** INEC, 2010 y 2022.

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

Según el CPV del 2010, los habitantes de Shushufindi se autoidentificaban como mestizos/as en un 73,08%, como indígenas en un 13,36%, como afroecuatorianos/as en un 8,12%, como blancos/as en un 4,03%, como montuvio un 0,6%, de otra etnia en un 0,81% (INEC, 2010). La variación étnica con respecto a la población indígena entre el CPV del 2010 y el de 2022 es del 2,80% (INEC, 2022). La parroquia con mayor presencia de personas autoidentificadas como indígenas es Limoncocha (PDOT, 2019-2032).

### 3.3.1. Dimensión sociocultural

El cantón Shushufindi es uno de los territorios con más presencia de pueblos o nacionalidades indígenas reconocidos, predominando los Kichwas con una población de más de 3000

habitantes registrada por el GAD Municipal en el 2012, seguido de los Shuar con más de 1000 habitantes, de los Secoyas con casi 300, y de los Siona con más de 100 (PDOT 2019-2032). Adicionalmente, se han encontrado otros grupos indígenas cuyo número de habitantes va entre los 73 y una única persona, siendo los siguientes: Awa (6), Achuar (73), Chachi (1), Cofán (8), Epera (8), Shiwiar (5), Tsachila (9), Waorani (4), Zapara (4), Andoa (28), Natabuela (2), Otavalo (6), Panzaleo (8), Chibuleo (12), Kisapincha (1), Tomabela (2), Waranka (1), y Puruhá (5), Saraguro (11), Huancavilca (1), y de otras nacionalidades (20) (PDOT 2019-2032). Más de 900 de las personas autoidentificadas como indígenas consultadas, ignoran la nacionalidad o pueblo al que pertenecen (PDOT 2019-2032). La diversidad cultural de Shushufindi enriquece a su composición poblacional, y potencia las costumbres y conocimientos tradicionales protegidos como patrimonio cultural. Shushufindi cuenta con un rico patrimonio cultural tanto tangible como intangible. El patrimonio tangible comprende algunas viviendas declaradas como tal, varios atractivos turísticos, artesanías locales y gastronomía típica, como el maito, un plato tradicional, y la chicha, una bebida ancestral. Sin embargo, también posee un importante patrimonio cultural inmaterial, cuyo valor ha sido reconocido desde los primeros debates de la UNESCO sobre la preservación del folklore y otras manifestaciones culturales tradicionales (PDOT 2019-2032). El patrimonio intangible abarca un vasto conocimiento ancestral que comprende, el conocimiento Cofán sobre plantas, el rito matrimonial Cofán, la agro diversidad de los ciclos de siembra y cosecha Siona, las leyendas vinculadas a la naturaleza, las ceremonias como la ayahuasca, entre otros rituales que componen el mundo mítico de los pueblos indígenas. Además, las fiestas parroquiales son eventos en donde se expresan las tradiciones culturales de cada comunidad a través de bailes, comida, vestimenta y otros eventos que refuerzan la identidad colectiva, congregando a toda la población en un espacio reafirmación cultural (PDOT 2019-2032).

### **3.3.2. Dimensión socioambiental**

El Ministerio de Agricultura ha confirmado en 2016 que, Shushufindi cuenta con un 62,13% de su territorio cubierto por vegetación en estado prístino o poco intervenida, siendo esta área considerada como patrimonio natural del cantón. Conforme fue explicado en el capítulo 2 de esta investigación, la CRE reconoce tanto los derechos a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como los derechos de la naturaleza, por lo que, para su garantía, el Estado ha creado el SNAP que divide las estrategias de conservación en cuatro grupos principales: i) Áreas Naturales del Patrimonio del Estado (PANE), ii) Áreas Protegidas de

Gobiernos Autónomos Descentralizados (APG), iii) Áreas Protegidas Comunitarias (APC); y, iv) Áreas Protegidas Privadas (APPRI) (PDOT, 2019-2032).

Shushufindi alberga dentro de su territorio 59,342.2 hectáreas de bosque y vegetación protectora, entre los que se encuentran los bosques Sacha Lodge y Pañacocha, y, además, incluye unas 14,105.62 hectáreas correspondientes al PANE, que forman parte de la Reserva Biológica Limoncocha y la Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno (PDOT, 2019-2032).

Este patrimonio natural impulsa el desarrollo de alternativas económicas centradas en el ecoturismo y el aprovechamiento comunitario de atractivos como ríos, cascadas y senderos, sin embargo, se ha verificado una escasa inversión pública y privada para el desarrollo de proyectos que potencien este activo cantonal (PDOT, 2019-2032).

### **3.3.3. Dimensión socioeconómica**

En cuanto a la actividad económica relacionada con la explotación de petróleo, en el siguiente apartado se realiza una caracterización de los principales indicadores que permiten evidenciar la importancia de esta industria en la economía nacional, y en especial del cantón Shushufindi. Los indicadores macroeconómicos analizados fueron el Producto Interno Bruto (PIB) y el Valor Agregado Bruto (VAB). Así también, se analizó la inversión en exploración y producción petrolera como un tercer indicador. Para mayores detalles referirse al **ANEXO 3**.

En primera instancia, se analizó la evolución del PIB durante el período de estudio 2008-2023, para lo cual, se consideró la metodología de índices de volumen encadenados en base móvil de las cuentas nacionales con año de referencia 2018. A finales del año 2023, el Banco Central del Ecuador puso a disposición del público los resultados del proyecto de Cambio de Año Base (CAB) de las Cuentas Nacionales, destacando la implementación de la metodología para el cálculo de las cuentas nacionales anuales, regionales y trimestrales. Uno de los principales cambios que destacan dentro de esta metodología es que al ser una base móvil de precios permite representar de manera más real la configuración económica del país.

En 2008, el PIB presentó una tasa de crecimiento del 6,6%, mientras que, para el 2009 apenas fue del 1,1%, es decir la economía ecuatoriana presentó una desaceleración en su ritmo de crecimiento. Esto puede explicarse por la crisis financiera internacional de 2008, la cual afectó a Ecuador a través de menores precios, particularmente del petróleo, y una caída de la demanda de exportaciones (Banco Central del Ecuador, 2020). A partir del 2010 hasta el 2014, el PIB presenta un crecimiento sostenido debido al incremento significativo de los precios del petróleo que alcanzaron niveles récord, esto a su vez, implicó para el país mayores

ingresos por concepto de exportación de esta materia prima. La tasa de variación del PIB, que destaca durante el período de análisis, corresponde al 2011 con un aumento de 8,5% (USD 85.403 millones, en términos de cadena monetaria 2018=100). (Banco Central del Ecuador, 2020).

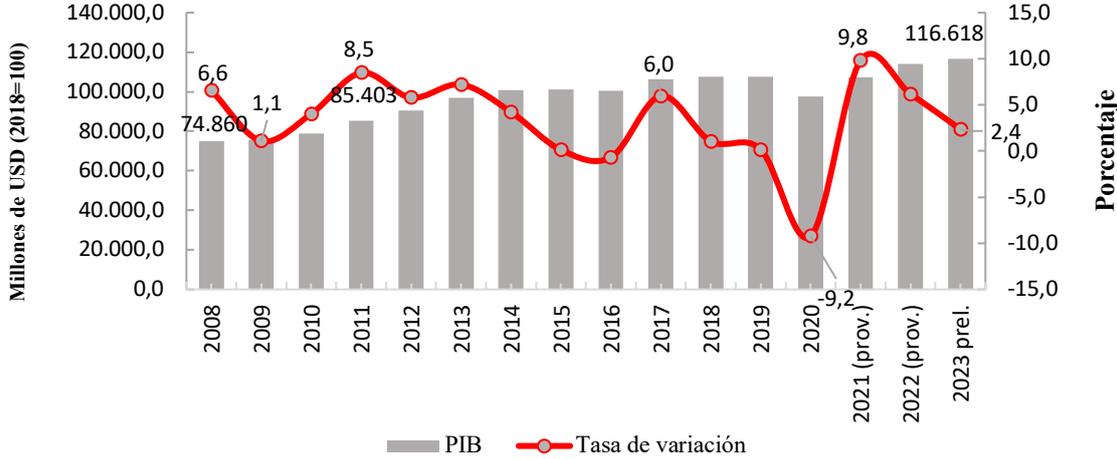
Para el año 2015, las exportaciones petroleras y no petroleras se vieron afectadas presentando una reducción de 49,8% y 6,3%, respectivamente, debido a la desaceleración del crecimiento de economías desarrolladas lo que afectó directamente a la demanda y al precio de petróleo ecuatoriano (Banco Central del Ecuador, 2020). En ese sentido, el PIB para el 2015 presentó un crecimiento de apenas 0,1%. En el año 2016, uno de los acontecimientos que tuvo un impacto significativo en el crecimiento de la economía ecuatoriana fue el terremoto del 16 de abril, en Manabí. Este desastre natural implicó un costo de USD 1.032 millones para el sector productivo (INEC, 2017) y un costo de reconstrucción que según la Secretaría Nacional de Planificación se estimó en USD 3.344 millones. Para este año el PIB presentó una disminución de 0,7%.

Para el año 2017, se observa un repunte en la tasa de crecimiento del PIB de 6,0%, por el enfoque del gasto los principales componentes que presentan un incremento anual importante son la formación bruta de capital con 15,2% y el gasto de consumo final de los hogares con 6,8%. Para los años 2018 y 2019, se observa un leve crecimiento de la economía de 1,0% y 0,2% respectivamente. Para el año 2020, se observa una caída en la tasa de variación del PIB de 9,2%, explicada principalmente por el COVID-19, evento histórico sin precedentes que provocó la suspensión parcial y total de las actividades económicas. Según la estimación de pérdidas bajo la metodología de evaluación de necesidades post desastre PDNA (*Post Disaster Needs Assessment*), realizada por el Banco Central del Ecuador con asistencia técnica de PNUD y Banco Mundial, de marzo a diciembre 2020, se generaron pérdidas económicas por USD 16.381,7 millones, de las cuales alrededor del 78% correspondían al sector privado y el 22% al sector público. (Banco Central del Ecuador, 2021)

En el año 2023, el PIB fue de USD 116.618 millones, en términos de cadena monetaria (2018=100), con una tasa de variación anual de 2,4%, esto se debe principalmente, a que en el 2023 existieron varios eventos coyunturales que interrumpieron las actividades económicas, como: los racionamientos de electricidad debido al grave período de estiaje y déficit de energía. Además, en mayo 2023, surgió incertidumbre de gobernabilidad en los agentes económicos, por el hecho de que el presidente en funciones haya declarado la muerte cruzada,

que, además, provocó la disolución la Asamblea Nacional y el adelanto de elecciones presidenciales, sumado a los estados de excepción declarados para enfrentar la inseguridad, todo lo cual, afectó el consumo de hogares, ventas, y demás actividades productivas (Banco Central del Ecuador, 2024).

**Gráfico 3.3. Evolución del PIB en cadena monetaria 2008-2023 (2018=100)**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

En segunda instancia, se analiza el VAB, que constituye un indicador macroeconómico que refleja el valor generado por la producción de productos y servicios en un país, región o sector, excluyendo los impuestos indirectos y los consumos intermedios (Banco Mundial 2020). Por l tanto, este indicador permite evaluar el aporte de cada sector al total de la economía y sirve como una herramienta para medir el crecimiento económico. En el caso de Shushufindi, la economía está altamente influenciada por la extracción de recursos naturales, en particular la explotación petrolera, que es la actividad más lucrativa, seguida de las agropecuarias (PDOT-2019-2032).

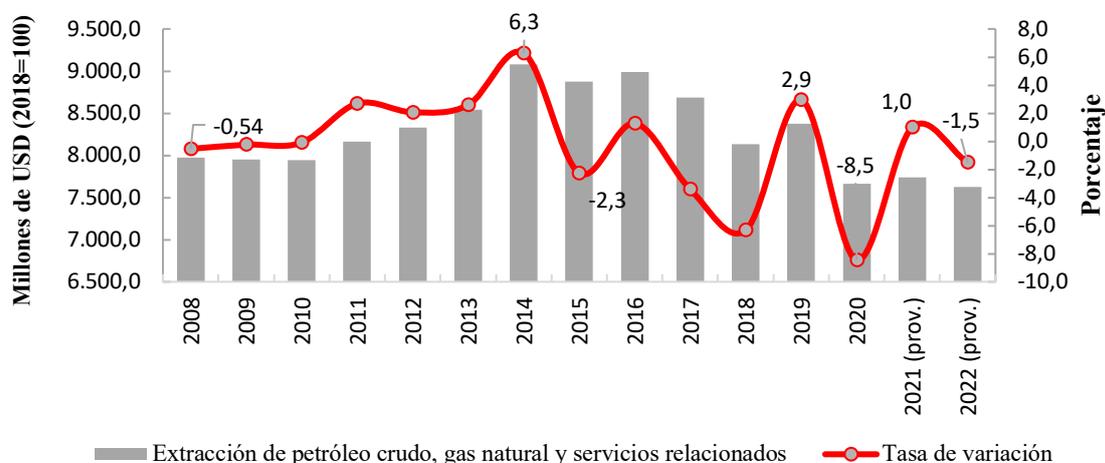
Del año 2008 al año 2014, la tasa de variación de esta industria presentó una tendencia creciente, similar a la del PIB. En el año 2014, la tasa de variación anual de esta industria fue de 6,3 %, siendo la más alta del todo el período de análisis, y además contribuyó en 1,07% a la variación del PIB en ese año, de manera que, se evidenció la importancia de la industria petrolera en el PIB, en la cual, Shushufindi juega un papel importante. Sin embargo, para el 2015, el VAB disminuyó en 2,3%, contribuyendo a la variación del PIB en -0,3%. Este suceso

puede explicarse por la disminución en el precio del petróleo y la desaceleración del crecimiento de las economías desarrolladas.

En el año 2019, se observó una recuperación significativa, alcanzando una tasa de crecimiento de 2,9% y una contribución a la variación del PIB de 0,2%. En contraste, para el siguiente año, en 2020 se observó una disminución de 8,5% por efecto de la suspensión de las actividades económicas a nivel mundial por la pandemia del COVID-19. Para el año 2021, se observa una leve recuperación del VAB con un ligero incremento de 1,0%, mientras que para el año 2022 presenta una disminución de 1,5% (Banco Central del Ecuador, 2021).

Para el año 2022, el VAB del cantón Shushufindi representa el 53,5% del PIB de la provincia de Sucumbíos, siendo el cantón de mayor relevancia en cuanto a producción, seguido por el cantón de Lago Agrio que aporta con un 28% del total. Sin embargo, en el total del PIB nacional, el VAB del cantón de análisis apenas representa el 1,8% del PIB (Banco Central del Ecuador, 2021).

**Gráfico 3.4. VAB de extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

En términos generales se puede evidenciar que la tendencia de variación anual del VAB de la extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados se encuentra estrechamente relacionada con el comportamiento del PIB.

Pasando a otro tema, pero bastante relacionado, la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) del cantón Shushufindi varía entre las zonas urbanas y rurales. En suelo urbano la mayoría de los trabajadores (57,7%) se encuentran en el sector

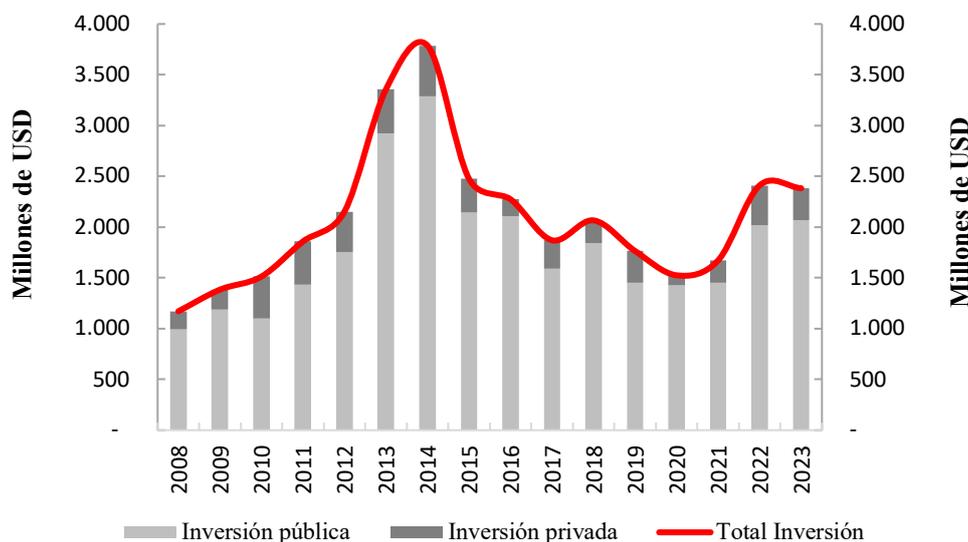
terciario, que incluye actividades como el transporte, el comercio y los servicios públicos. El sector secundario, liderado por la explotación petrolera y minera, emplea al 25% de la población urbana, mientras que el sector primario, compuesto principalmente por la agricultura, representa un 17,2%. En las zonas rurales, la situación es diferente, ya que el 58,9% de la PEA se dedica al sector primario, mientras que el sector terciario dedicado al transporte de los derivados del petróleo sólo ocupa al 21,6% (PDOT-2019-2032).

La industria petrolera es la que registra mayores ingresos, alcanzando aproximadamente el 94% del VAB total del cantón, sin embargo, tan solo el 6% de PEA ocupada se desenvuelve en esta actividad, según lo establece el PDOT 2019-2032. Este factor indica una desproporción entre los ingresos generados por esta industria y la cantidad de empleo que ofrece. A partir de esta relación, es posible deducir que la economía local depende fuertemente de la industria petrolera en términos de ingresos, pero no en términos de empleo, y este desequilibrio sugiere que otras actividades económicas, como el sector terciario, podrían estar absorbiendo una mayor cantidad de mano de obra sin generar ingresos proporcionales al VAB.

Por último, en cuanto a lo referente a la inversión en exploración y producción petrolera durante el 2008 al 2023, se observa que la inversión pública prevalece sobre la privada, de manera que en promedio representa alrededor del 85% del total de inversión. En el 2008, la inversión pública fue de USD 991 millones, mientras que la inversión privada fue de USD 180 millones, sumando en conjunto 1.171 millones. Pese a observarse un crecimiento sostenido durante el periodo del 2008 al 2012, a partir del 2013 se observa un incremento anual significativo de aproximadamente el 56% con un monto total de USD 3.356,74 millones (Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador, 2024).

Para el 2014, se alcanzó el máximo histórico de inversión del período de análisis, con USD 3.786,98 millones, acontecimiento explicado por el cierre de las negociaciones de 17 campos en producción que realizó Petroamazonas EP, en el cual captó inversiones por USD 2.120 millones (Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador, 2024). A partir del 2015, se observa una desaceleración en el crecimiento de la inversión en exploración y producción petrolera. Para el año 2023, la inversión total fue de USD 2.382,36 millones, de la cual el 87% correspondió a la pública y el 13% a la privada. Cabe señalar, que al año 2023, mantuvo el nivel de inversión que se manejó a partir del 2015.

**Gráfico 3.5. Inversión en exploración y producción petrolera 2008-2023**



**Fuente:** Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador (AIH)

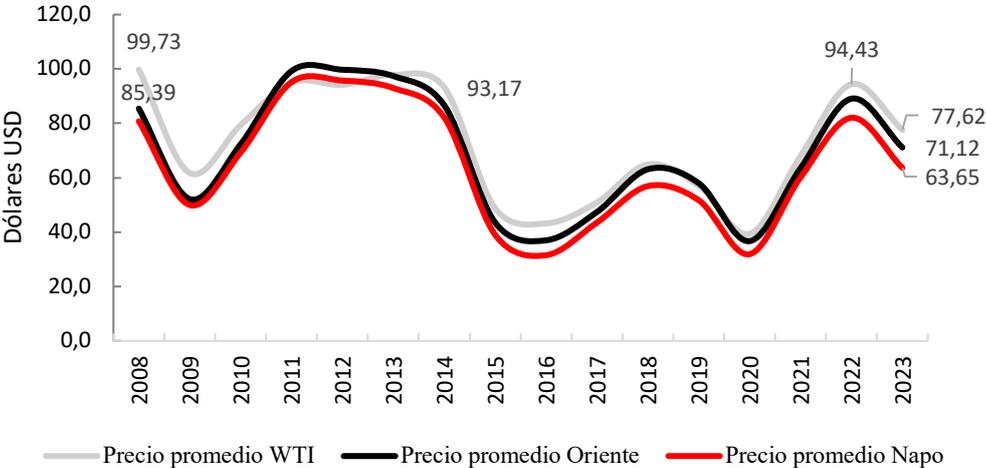
**Elaboración:** Elaborado por la autora.

Los ingresos por exportación de petróleo es una de las principales fuentes que financian el Presupuesto General del Estado, y los mismos dependen del comportamiento del precio del crudo en el mercado internacional y del volumen de producción. Al analizar la evolución del precio promedio anual de crudo durante el 2008 al 2023, se observa que en el año 2008 el barril de WTI alcanzó USD 99,7 dólares, en tanto que el barril de crudo oriente y napo registraron un precio promedio anual de USD 85,4 y USD 80,8, respectivamente.

En ese contexto, durante el período 2011-2014, el precio promedio anual del barril de petróleo WTI se cotizó por encima de USD 90 por barril, siendo el 2013, el año en el que el precio del barril de petróleo alcanzó los USD 97,9 por barril. Para el 2015, el precio del barril WTI presentó una disminución anual importante de aproximadamente el 48%, explicada por factores de oferta como el aumento en la producción de petróleo de esquisto en Estados Unidos y cambios en las políticas de OPEP al quitar los controles de precios, cotizándose en USD 48,7 por barril (World Bank, 2018).

Durante 2016, presentó una reducción del 11,4%, alcanzando un valor de USD 43,2 por barril, debido al exceso de oferta de crudo y de la apreciación del dólar. Durante los años 2017 y 2018 el precio promedio de barril WTI incrementó anual 17,8% y 27,5%, respectivamente, este hecho surgió a raíz reducir la cuota de producción acordada por la Organización de Países de Exportadores de Petróleo y otros países no miembros (OPEP+) (Banco Central del Ecuador, 2023).

**Gráfico 3.6. Precio promedio WTI, crudo Oriente, Crudo Napo 2008-2023**



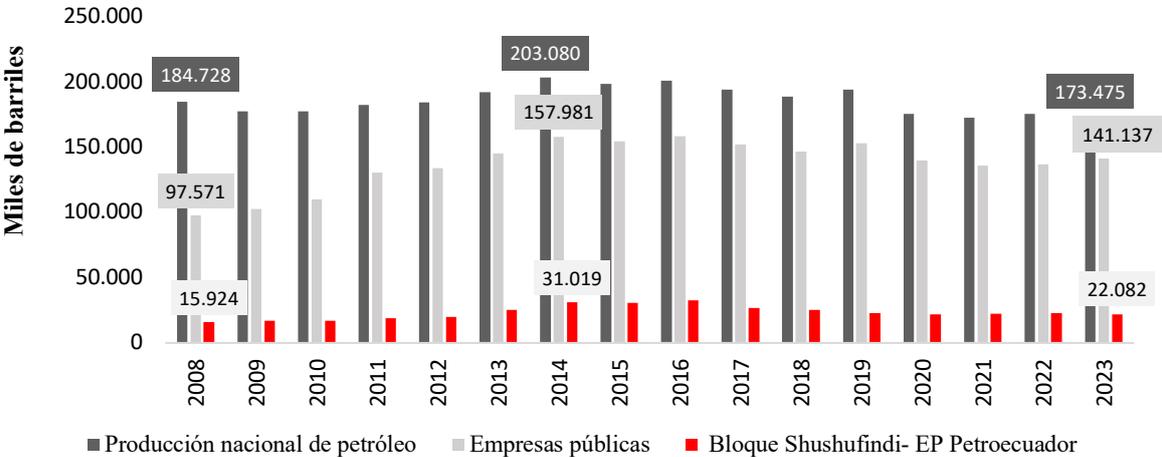
**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

En la ilustración 17 se observa también que, durante 2016, presentó una reducción del 11,4%, alcanzando un valor de USD 43,2 por barril, debido al exceso de oferta de crudo y de la apreciación del dólar. Durante los años 2017 y 2018 el precio promedio de barril WTI incrementó anual 17,8% y 27,5%, respectivamente, este hecho surgió a raíz reducir la cuota de producción acordada por la Organización de Países de Exportadores de Petróleo y otros países no miembros (OPEP+) (Banco Central del Ecuador, 2023). Para el año 2020, el precio promedio anual del WTI experimentó una caída por la suspensión de las actividades económicas a nivel mundial por el COVID-19. Para el año 2022, presentó un repunte importante de manera que el precio promedio anual de barril WTI fue de USD 94,4 dólares. Finalmente, para el año 2023 el precio del crudo cae de manera drástica de forma que su promedio anual bordea los USD 77,96 dólares por barril.

Según la AIHE, la zona norte de EP Petroecuador está conformada por cinco bloques petroleros: Cuyabeno, Lago Agrio, Libertador, Shushufindi y B49. Para efectos de análisis, nos concentraremos en el bloque correspondiente a Shushufindi, mismo que se compone de siete campos petroleros: Cobra, Drago, Aguarico, Condorazo, Drago Este, Drago Norte y Shushufindi. Durante el período del 2008 al 2023, se observa que la producción del bloque Shushufindi representa en promedio aproximadamente el 17% de la producción de las empresas públicas y alrededor del 13% de la producción nacional, en ese contexto, anualmente se producen en 23.293 miles de barriles (Banco Central del Ecuador, 2021).

**Gráfico 3.7. Producción de petróleo 2008-2023**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

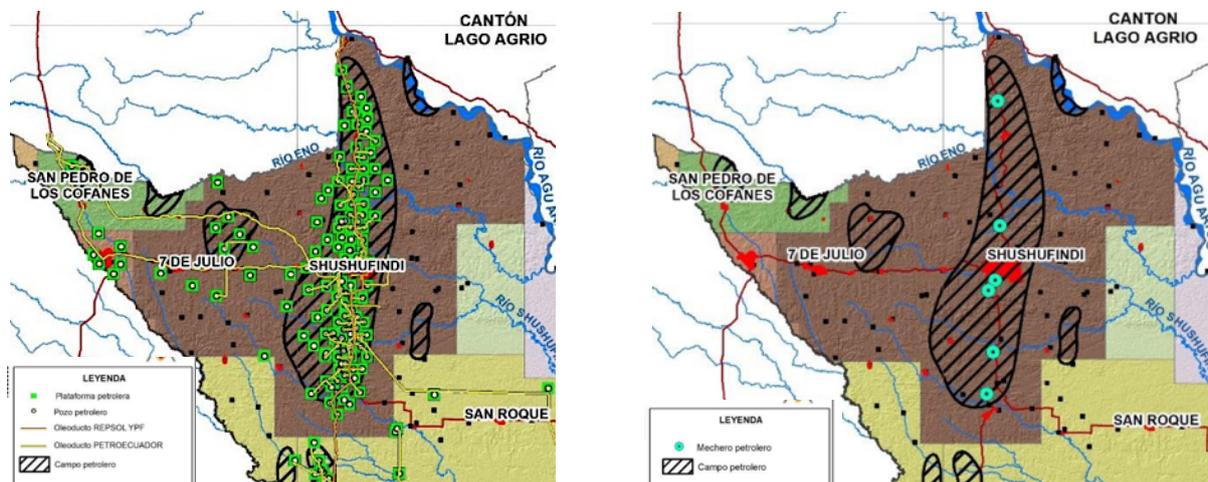
A partir de los resultados arrojados por los indicadores PIB, VAB, e inversión en exploración y producción petrolera, se tiene que Shushufindi constituye uno de los más grandes yacimientos de petróleo y gas natural en Ecuador, aportando el 50% aproximadamente de la producción diaria de barriles en la provincia de Sucumbíos, lo cual, en términos de volumen, representa el 33% de la actividad hidrocarburífera del país (PDOT 2019-2032). Por esta razón, la infraestructura petrolera del cantón es extensa, con varios bloques campos, plataformas, y pozos principalmente concentrados en la parroquia de Shushufindi.

A manera explicativa, cabe mencionar que los bloques petroleros son divisiones grandes del terreno, dentro de las cuales, se encuentran los campos, las plataformas, y los pozos, que son áreas más pequeñas donde se lleva a cabo la extracción de petróleo y gas natural. A manera de ejemplo se tiene lo siguiente:

En el mapa 4 se plasma en color café al bloque petrolero denominado Libertador, que cubre a la parroquia Shushufindi, y dentro del cual, se sobreponen los campos petroleros en color negro, las plataformas petroleras en color verde, y los pozos petroleros a manera de puntos negros. Para mayores detalles referirse al **ANEXO 3**. Tanto en el mapa expuesto, como en las salidas de campo realizadas, se comprueba la existencia de pozos petroleros dentro del perímetro urbano de la cabecera cantonal, sin embargo, de la historia del cantón, y de las entrevistas mantenidas con los funcionarios municipales (**ANEXO 5**), se conoce que los pozos y plataformas se ubicaron mucho antes de la expansión urbana, lo que quiere decir, que este proceso de urbanización surgió a partir de políticas extractivas (PDOT 2019-2032).

En el mapa 5 también se plasma en color café al bloque petrolero Libertador, dentro del cual, se sobreponen los campos petroleros en color negro, no obstante, a diferencia del anterior, aquí se ilustran los mecheros petroleros en color celeste, que se encuentran muy cerca de las áreas pobladas en color rojo (PDOT 2019-2032). Para mayores detalles referirse al **ANEXO 3**. De acuerdo a las entrevistas mantenidas con los funcionarios municipales (**ANEXO 5**), la ubicación del mechero en el Complejo Industrial de Shushufindi, ubicado en suelo urbano, es particularmente preocupante debido a que allí se quema gas del yacimiento al aire libre, lo que afecta la calidad del aire y ocasiona problemas de salud en las poblaciones cercanas.

**Mapa 3.2. Bloques, campos, plataformas, pozos      Mapa 3.3. Bloques, campos, mecheros**



**Fuente:** Ministerio de Minas y Petróleo, 2018

**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi a partir de PDOT 2019-2032.

### **3.4. Modelo normativo de desarrollo urbano y territorial del cantón Shushufindi**

#### **3.4.1. Alcance teórico del modelo normativo**

Previa a la determinación de lo que significa un modelo normativo, es preciso señalar que la palabra modelo procede del latín *modulus* (Armatte 2006). Su noción empezó a irrumpir en las ciencias sociales en 1930, tanto como un modelo lógico, para referirse a toda teoría axiomática, como un modelo empírico, para referirse a las interpretaciones descriptivas y factualmente verdaderas de determinadas teorías (Armatte 2006).

En la actualidad, las ciencias sociales utilizan al “modelo” como un instrumento o esquema, que permite articular sistemáticamente el conocimiento, y que, epistemológicamente, podría considerarse como una especie de representación racional de la realidad (Carvajal Villaplana 2015). El modelo como sistema busca representar aspectos interrelacionados de un conjunto de elementos que se encuentran conectados entre sí, con la finalidad de explicar una realidad compleja (Carvajal Villaplana 2015). En otras palabras, el modelo constituye un instrumento de pensamiento esquematizado (Ullmo, 1969), que no se limita a una estructura sistemática que facilita la comprensión teórica, sino que también, se convierte en una representación formal con naturaleza hipotética-deductiva, que resulta en un sistema de información que transforma fenómenos complejos en estructuras más simples (Armatte, 2006).

Un modelo normativo estaría conformado entonces, por tres elementos fundamentales: i) variables de dictamen o parámetros, ii) restricciones que condicionan las variables; y, iii) una o más funciones que hacen las veces de objetivos dentro del sistema (Díez Ausín 1994). Para los efectos de esta tesis, un modelo normativo corresponde a un esquema sistemático que integra las fuentes del derecho principales y secundarias que yacen en del ordenamiento jurídico interno, y representan la realidad nacional, permitiendo el análisis de su estructura en contextos más específicos (Díez Ausín 1994).

Por lo tanto, la figura del modelo es clave para abordar el problema de la investigación, pues a partir de él, y más allá de la conceptualización del marco normativo e institucional realizada en el capítulo anterior, se obtiene una visión más profunda de las tensiones que pueden surgir entre la aplicación de las normas jurídicas en diversos contextos, como el de la urbanización en territorios amazónicos, donde se intersecan dimensiones de análisis socioculturales, socioambientales, y socioeconómicas.

### **3.4.2. Modelo territorial deseado para el cantón Shushufindi 2019-2032**

Previa a la aprobación de la última actualización del PDOT del cantón Shushufindi, el modelo de ordenamiento territorial se caracterizaba principalmente por la yuxtaposición de bloques, campos, plataformas, y pozos petroleros, en los centros urbanos o dentro de áreas designadas para conservación y preservación ambiental y ancestral (PDOT 2019-2032). En función de ello, una de las nuevas políticas del gobierno local dentro de la planificación del modelo territorial deseado es fortalecer el uso y gestión de suelo, con el objetivo de promover asentamientos humanos ordenados y sostenibles, para lo cual, el GAD Municipal se ha planteado el cumplimiento de varias metas. En atención a la competencia exclusiva de regular y controlar el uso y la ocupación del suelo urbano y rural del cantón, establecida en la CRE y el COOTAD, el GAD Municipal de Shushufindi ha expedido el PUGS 2020-2032, con la finalidad de materializar el modelo territorial deseado.

Conforme se estableció en el marco normativo de esta investigación, el PUGS cuenta con dos componentes, uno estructurante y otro urbanístico. El componente estructurante contempla la clasificación y subclasificación del suelo del cantón (LOOTUGS, Art. 28), y el componente urbanístico, determina los usos de suelo y las normas de edificabilidad de los polígonos de intervención territorial establecidos a partir de características homogéneas, así como, los instrumentos de gestión del suelo, de acuerdo a lo determinado por el componente estructurante (LOOTUGS, Art. 29).

En primer lugar, el componente estructurante propuesto y aprobado, dispone la ampliación del límite urbano para la cabecera cantonal Shushufindi. Entre los motivos principales se encuentran los siguientes: i) el límite urbano no ha sido actualizados desde 1994, ii) la existencia de núcleos urbanos consolidados en suelo rural, que colindan con suelo urbano y que necesitan ser proveídos de servicios básicos, iii) la necesidad de incluir a estos asentamientos humanos consolidados al catastro municipal con fines tributarios y de gestión administrativa, iv) la necesidad de anticiparse a las proyecciones de crecimiento poblacional previstas para el 2032, cuando se contará con un territorio dotado de servicios básicos para las generaciones futuras (PUGS 2020 - 2032). Para mayores detalles referirse al **ANEXO 3**.

Con respecto a las demás parroquias del cantón, en el PUGS se verifica que el área urbana para San Pedro de los Cofanes también ha sido ampliada a más de la mitad del límite que se encontraba vigente, debido al crecimiento de los asentamientos humanos consolidados y la falta de actualización del catastro municipal. Asimismo, el límite urbano vigente de las

parroquias Siete de Julio, y San Roque (San Vicente) fue ampliado por estos motivos. El caso de la parroquia Limoncocha es distinto, debido a que antes de la aprobación del PUGS no existía un límite urbano demarcado, por lo cual, con la delimitación de la zona urbana, se ha asignado la normativa respectiva a este territorio, que permitirá identificar la tenencia de la tierra y consecuentemente, una planificación más efectiva para la dotación de servicios básicos. Por último, el límite urbano de la parroquia Pañacocha, en donde se encuentra una de las ciudades del milenio, no se ha modificado, así como tampoco, el de la parroquia Jivino Verde (PUGS 2020 - 2032). Para mayores detalles referirse al **ANEXO 3**.

Por un lado, el suelo urbano corresponde solamente al 0.4% del territorio del cantón, y se subclasifica en suelo consolidado, no consolidado, y de protección. Los tratamientos asignados al suelo urbano consolidado son conservación, sostenimiento, y renovación, mientras que, para el no consolidado, los tratamientos son de mejoramiento integral, consolidación, y desarrollo. Al suelo urbano de protección se le asignó el tratamiento de conservación (PUGS 2020 - 2032). Por el otro lado, el suelo rural corresponde el 99.6% del territorio cantonal, y se subclasifica en suelo de expansión urbana (0.03%), de protección (65.4%), de producción (29.3%), y aprovechamiento extractivo (4.9%). Los tratamientos al suelo rural de expansión urbana son desarrollo, mientras que al de protección son conservación y recuperación. Por último, al suelo rural de producción y aprovechamiento extractivo se le han asignado tratamientos de promoción productiva, recuperación, y mitigación (PUGS 2020 - 2032).

Del detalle expuesto se tiene que no se ha planteado un tratamiento relacionado con la extracción petrolera en el suelo urbano del cantón, pese a que, en la realidad, esta actividad todavía se desarrolla muy cerca de los asentamientos humanos urbanos. No obstante, es importante destacar que la administración local ha tomado una decisión significativa al modificar el modelo normativo de desarrollo urbano y territorial, priorizando la ampliación de los límites urbanos en la mayoría de las parroquias del cantón, lo que refleja un enfoque más orientado hacia el desarrollo social y menos enfocado en la actividad extractiva.

En segundo lugar, el componente urbanístico propuesto y aprobado, determina los polígonos de intervención territorial (PIT), los usos de suelo principales y secundarios, las formas de ocupación, y las normas de edificabilidad, es decir, información a detalle. Los PIT urbanos y rurales definidos en el cantón Shushufindi, en función de las características homogéneas de tipo sociocultural, socioambiental, socioeconómico, urbanístico, entre otras, son variados y

concordantes con los tratamientos asignados. En suelo urbano predominan los PITs de uso principal residencial sobre los de usos múltiple, de equipamiento, industrial, entre otros, mientras que, en suelo rural, predominan los PITs de uso principal protección ecológica y aprovechamiento extractivo (PUGS 2020 - 2032).

Por último, en el PUGS se han asignado unidades de actuación urbanística para el desarrollo de planes parciales como, de vivienda de interés social, de expansión urbana, equipamientos urbanos, para la delimitación de la zona industrial, y la reubicación de las zonas de tolerancia, esto seguido de la definición de las herramientas de gestión de suelo de acuerdo con la ley.

### **3.5. Hallazgos**

A partir de la caracterización del cantón Shushufindi en las distintas dimensiones de análisis, sumado al estudio del modelo normativo de desarrollo urbano y territorial aprobado, se han podido identificar varios hallazgos clave. Estos hallazgos no solo reflejan las dinámicas actuales del cantón, sino también las potencialidades con las que cuenta, y los desafíos que podrían desencadenar en tensiones jurídicas. Entre los aspectos más críticos se encuentran la coexistencia del crecimiento urbano con la actividad extractiva, el impacto de la industria petrolera sobre las comunidades ancestrales y el ambiente, y la regulación de los límites territoriales. A medida que se busca equilibrar el desarrollo sostenible y la preservación ambiental, podrían surgir conflictos legales relacionados con el uso de suelo, la protección de áreas de conservación, y las compensaciones sociales por los impactos ambientales.

Desde la visión sociocultural, en Shushufindi ha existido un crecimiento demográfico equitativo entre hombres y mujeres, lo cual, en términos de política pública potencia la necesidad de implementar proyectos inclusivos, que se ven complementados con la presencia de espacios culturales destinados a fortalecer la conservación del patrimonio cultural (PDOT 2019-2032). Sin embargo, existen bloques petroleros a lo largo del cantón, incluso dentro de los territorios de las comunidades y pueblos indígenas, lo que implica que gran parte del suelo ha sido concesionado a empresas petroleras. Esta situación ciertamente generará tensiones significativas con respecto a los derechos de autonomía y autodeterminación de los pueblos ancestrales, a su capacidad de gestionar sus recursos naturales, y al control sobre sus tierras (A. Aguirre et al. 2021; Bayón Jiménez y Arrazola Aranzábal 2020; Dudley 2008; Alexiades y Peluso 2016; Beuf and Rincón Avellaneda 2017).

Desde la visión socioambiental, se tiene que, por encontrarse el territorio cantonal mayoritariamente conformado de cobertura vegetal, inclusive, con la presencia de áreas

prístinas y poco impactadas, la inversión pública en la conservación y restauración del ambiente será menor, pudiendo el gobierno local destinar mayores recursos al desarrollo ordenado de los asentamientos humanos. Por otro lado, además de los porcentajes adicionales que los GADs Municipales amazónicos reciben desde el Presupuesto General del Estado conforme a lo dispuesto en el COOTAD, cuentan con recursos extras provenientes de la industria petrolera, a manera de compensación social por los impactos ocasionados (Lyll 2020). No obstante, y sin perjuicio de que estas compensaciones sean valiosas, los impactos negativos derivados de la actividad petrolera han generado, en realidad, más pérdidas que beneficios (Cevallos 2020; Vallejo Real and García 2017; Arcila 2011b; Ruiz 2000).

Desde una visión socioeconómica, es preciso señalar que, si bien la industria petrolera es la que mayores ingresos genera no solo en el cantón de estudio, sino en toda la región amazónica en términos de PIB y VAB, no es la que más empleo ofrece. La PEA de Shushufindi se encuentra más enfocada en el sector terciario, que, en el sector secundario, en donde se producen las actividades extractivas, y una de las razones de ello, corresponde a que las empresas petroleras prefieren contratar personas de otras ciudades e incluso de otros países, por ser mano de obra especializada (PDOT-2019-2032). Esta situación ciertamente revela una inequitativa distribución de recursos, y una disparidad en la estructura de oportunidades y el rango salarial dentro de la economía local.

Otro de los hallazgos encontrados tiene que ver con que, pese a la gran presencia de áreas de conservación y vegetación originaria, el turismo no ha sido promovido como una fuente significativa de ingresos para el cantón Shushufindi, por ser percibido únicamente como una potencia petrolera del país, razón que previene a las personas de visitarlo (PDOT-2019-2032).

Desde una visión de la gestión pública, vale la pena destacar que con la aprobación del PUGS, se actualizaron los límites urbanos de las parroquias del cantón, lo que resultó en la expansión de la mayoría de ellos (PDOT 2019-2032). A raíz de esta actualización, se colige que el gobierno local comenzó a recaudar los impuestos municipales de manera más equitativa, en función del número real de habitantes, lo cual, era una situación que no ocurría anteriormente.

Desde una visión territorial, es importante reconocer que la ocupación de los asentamientos humanos en Shushufindi estuvo estrechamente vinculada con las actividades extractivas y otras complementarias a esta industria. El desarrollo de asentamientos humanos fue determinado principalmente por la expansión de la industria petrolera, lo que llevó a la formación de núcleos urbanos en áreas cercanas a los campos de explotación. Por esta razón,

y una vez que estos núcleos urbanos ya se encontraban consolidados, el gobierno local comenzó a ejecutar obras de infraestructura, vialidad, equipamientos, y a dotarlos de servicios básicos, contribuyendo a que coexistan bastante cerca de las operaciones petroleras y originen factores de riesgo para la salud humana y el ambiente (PUGS 2020-2032).

## **Capítulo 4. Impactos del modelo normativo urbano y territorial del cantón Shushufindi**

### **4.1. Introducción**

El cuarto capítulo de esta investigación aborda de manera detallada los impactos socioculturales, socioambientales y socioeconómicos derivados del modelo normativo urbano y territorial del cantón Shushufindi. Estos impactos han sido identificados a partir del análisis de la información recabada durante la caracterización integral del territorio en estudio y del marco normativo vigente. Para fundamentar dichos impactos, se han consultado diversas fuentes secundarias, así como datos oficiales disponibles en plataformas gubernamentales como la del Banco Central del Ecuador (BCE) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), otras más de organismos especializados como MapBiomas Amazonía Colección 6, entre otras, asegurando una base sólida y confiable para el análisis.

Adicionalmente, con el fin de representar gráficamente la información y facilitar su comprensión, se emplearon métodos de investigación mixta, que permitieron realizar un análisis evolutivo de las tres dimensiones de estudio, tanto en su contexto histórico como durante el período de análisis. Este método posibilita al lector realizar una comparación más rigurosa entre las condiciones previas y actuales, proporcionando una visión más completa de las dinámicas territoriales y sus implicaciones.

Finalmente, se exponen los hallazgos obtenidos a partir de los resultados obtenidos, que han sido debidamente cotejados con la teoría investigada, cuestión que permitió desarrollar una discusión crítica que vincula los capítulos empíricos con el marco conceptual desarrollado en líneas anteriores.

### **4.2. Impactos socioculturales**

De manera previa a la determinación de los principales impactos socioculturales que surgen a partir del modelo de desarrollo extractivista, resulta preciso referirse las potencialidades en materia de cultura y patrimonio que las Autoridades del cantón Shushufindi han definido en sus instrumentos de planificación.

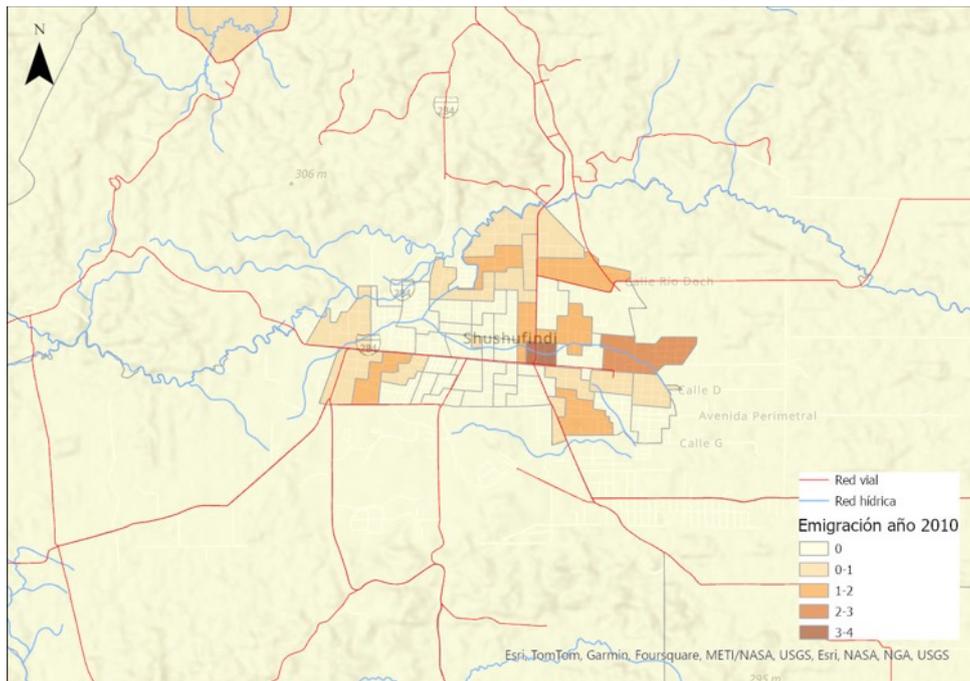
En primer lugar, se tiene a la riqueza cultural tangible materializada en construcciones declaradas como patrimoniales, sus atractivos naturales, las artesanías locales, y la gastronomía típica, que, en su conjunto, podrían dinamizar el sector turístico y sobre todo uno más bien ecoturístico (PDOT 2019-2032). No obstante, el apostar a un solo sector económico, en este caso, el hidrocarburífero, ha conllevado a que exista una deficiente inversión pública o

privada para la consolidación del patrimonio, y la creación de fuentes de trabajo más diversificadas que si se ajusten a los conocimientos de la población local. Lo mismo sucede en el caso del patrimonio intangible como segundo punto, que comprende los conocimientos ancestrales sobre plantas, el agro, entre otras manifestaciones culturales, que permiten colegir que Shushufindi se encuentra suficientemente dotado de una identidad colectiva, que cada vez ha ido desapareciendo por el desplazamiento de la población, sobre todo indígena, de sus tierras ancestrales (PDOT 2019-2032).

Si bien muchos de los desplazamientos han sido forzados y se han justificado al tenor de la política estatal petrolera, que dispone que las personas sean removidas y reubicadas (Cevallos S 2020), muchos otros han sido consentidos y se justifican por las limitadas oportunidades de empleo fuera de la industria extractiva, que, en la mayoría de los casos, requiere de mano de obra calificada. La figura del desplazamiento voluntario se la conoce comúnmente como emigración y ocurre cuando las personas buscan mejorar su situación económica y/o social (Cevallos S 2020).

Conforme se demostrará más adelante, y según lo han ratificado los funcionarios públicos entrevistados (**ANEXO 5**), quienes más se desplazan voluntariamente son las personas jóvenes en busca de una mejor educación o de un trabajo que se ajuste más a las nuevas realidades económicas. En otras palabras, en busca de una vida más acorde con el cambio económico y cultural que ha traído el extractivismo, lo que los aleja de las tradiciones y valores locales. Según el CPV del 2010, 188 personas emigraron fuera de Shushufindi, de los cuales, 108 (57%) fueron hombres y 80 mujeres (43%). El 67% de estas personas sostuvo que la principal razón fue para encontrar trabajo, y del total, el 72% emigró cuando tenían entre 20 y 54 años. Mientras que, según el CPV del 2022, los emigrantes que abandonaron el cantón fueron 58, de los cuales, 30 son hombres y 28 son mujeres.

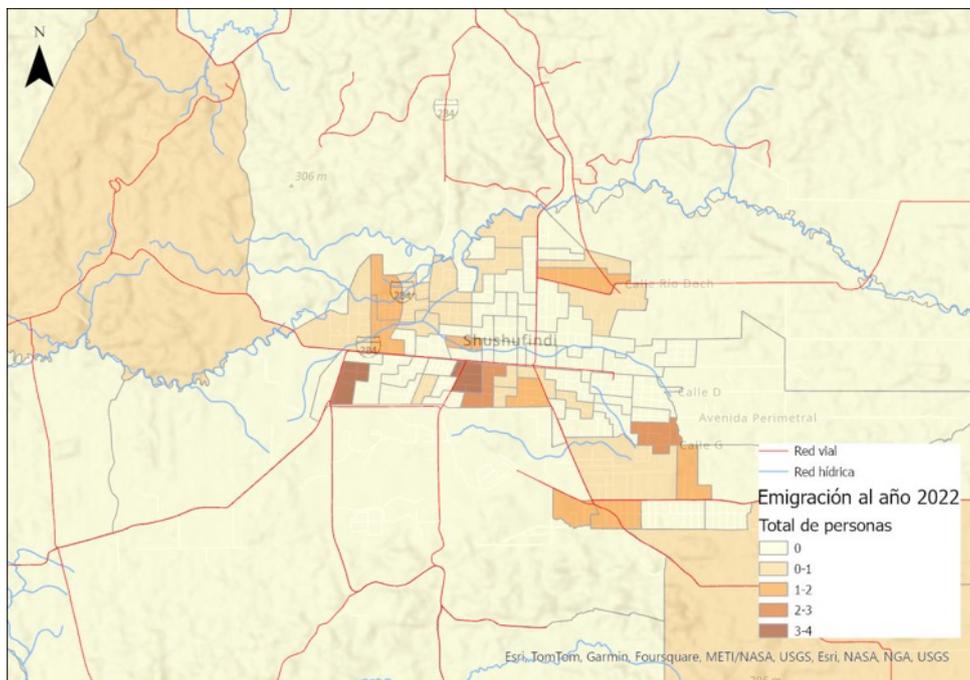
**Mapa 4.1. Emigración de la población de Shushufindi al año 2010**



**Fuente:** INEC – CPV 2010

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

**Mapa 4.2. Emigración de la población de Shushufindi al año 2022**



**Fuente:** INEC – CPV 2010

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

Como se observa en los mapas anteriormente expuestos, elaborados a partir de la aplicación de metodología socioespacial, la zona centro de la cabecera cantonal y las periferias, fueron desde las cuales se desplazó la mayor parte de la población de Shushufindi tanto en el 2010 como en el 2022. Específicamente al 2022, la mayoría de los emigrantes pertenecían a la cabecera cantonal sumando a 41 personas, mientras que del área rural se desplazaron 17 personas. Las cifras de emigración son el reflejo de la búsqueda de un nuevo sentido de pertenencia en otras ciudades o en el extranjero, debido que, por causa de las actividades petroleras, las personas que han sido desplazadas de sus tierras o forzadas a coexistir con esta industria, sienten en algún momento una desconexión con el territorio que las rodean y los modos de vida tradicionales, provocando un sentido de desarraigo (**ANEXO 5**).

Otro de los impactos del modelo extractivista, corresponde a la migración de personas ajenas al territorio que buscan vivir en él para trabajar directa o indirectamente en los proyectos hidrocarburíferos. Según varios estudios sociológicos, la llegada de personas foráneas que muchas veces no comparten los valores ni las tradiciones locales genera cambios demográficos y culturales significativos (A. Aguirre et al. 2021; Bayón Jiménez y Arrazola Aranzábal 2020; Dudley 2008; Alexiades y Peluso 2016; Beuf and Rincón Avellaneda 2017).

De acuerdo con el CPV de 2022, en Shushufindi se verificó la presencia de 1305 inmigrantes internacionales que han nacido en un país distinto al Ecuador y ahora viven en el cantón. El 43% corresponde a hombres y el 57% a mujeres. En su mayoría, el 63% corresponde a personas que han inmigrado hacia áreas urbanas, mientras que el 37% hacia áreas rurales. Estos cambios en el tejido social podrían dar lugar a tensiones entre los residentes locales y las personas externas, quienes tendrán que competir por plazas de empleo, espacios para la vivienda, servicios básicos, formas de vida, entre otros factores.

De manera general, los impactos socioculturales del extractivismo petrolero no solo erosionan la identidad y cohesión de las comunidades locales, sino que también generan condiciones que obligan a las personas a desplazarse, ya sea hacia el territorio industrializado, como fuera de él, debilitando las instituciones tradicionales y desestabilizando las estructuras sociales.

### **4.3. Impactos socioambientales**

La extracción petrolera en la Amazonía, específicamente en el cantón Shushufindi, ha generado una serie de impactos socioambientales que afectan tanto al entorno natural como a las comunidades locales. Especialmente la cabecera cantonal, asentada alrededor de los pozos petroleros, se encuentra expuesta a riesgos permanentes derivados de las actividades

extractivas, como la contaminación por derrames, la emanación de gases tóxicos, y la amenaza constante de explosiones (PDOT 2019-2032). Para más detalles referirse al **ANEXO 4**. Según el "*Documento de Caracterización Territorial del Potencial Hidrocarburífero de la Provincia*" publicado por el GAD de Sucumbíos en 2011, la infraestructura petrolera en la región no cumple con los estándares ambientales necesarios para prevenir o mitigar los efectos negativos de esta actividad. El deterioro de los equipos, maquinarias y líneas de flujo es una de las principales causas de contaminación, representando aproximadamente un 31% de los derrames, muchos de los cuales, se convierten en pasivos ambientales permanentes. En Shushufindi se estima la existencia de 85 piscinas de pasivos ambientales, 19 piscinas de crudo, 34 piscinas de agua estancada, 19 secas y 13 taponadas (PDOT 2019-2032). A pesar de que este cantón no es el principal exponente de producción petrolera en la provincia de Sucumbíos, los pasivos ambientales generados representan el 27% del total. Esta cifra es superada por la capital Lago Agrio, donde la contaminación ambiental alcanza el 60% (PDOT 2019-2032). Así también, de conformidad con lo observado en las visitas de campo y la información recabada de las entrevistas mantenidas con los funcionarios municipales (**ANEXO 5**), la presencia de mecheros dentro de la ciudad, provocan la quema de gases residuales de manera continua, situación que se agrava por liberar compuestos tóxicos a la atmósfera, como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y el monóxido de carbono (CO). Estos elementos químicos no solo deterioran el ecosistema, sino que también impactan negativamente la salud de los habitantes locales.

Entre otros de los impactos socioambientales producto del modelo extractivista, se encuentra la contaminación de los cuerpos de agua. Si bien una de las potencialidades del cantón es caracterizarse por altos niveles de precipitaciones, que además de generar abundancia de recursos hídricos, potenciarían el desarrollo turístico, las actividades extractivas y la descarga de aguas servidas producto del crecimiento de los asentamientos humanos que coexisten con los campos y pozos petroleros, son contaminantes de las fuentes de agua. Estudios de los que se ha valido el GAD Municipal para elaborar su PDOT, han demostrado que los efectos del cambio climático provocados a causa de las actividades hidrocarburíferas, advierten una variación en los rangos de precipitación anual (PDOT 2019-2032). Esta situación conllevará al incremento de la temperatura del cantón, provocando alteraciones significativas en los ciclos agrícolas, en la disponibilidad de agua potable, y perjuicios para la biodiversidad local. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que si bien entre el año 2000 y el 2010, se observó una disminución cuerpos de agua de 11.46 hectáreas, equivalente al 10% de la superficie original,

esta tendencia se revirtió entre el 2010 y 2023, donde los cuerpos de agua crecieron unas 11.16 hectáreas, que representan un aumento del 10.8% (Mapbiomas collection 6.0, 2024). Se deduce que este incremento podría deberse en parte al desarrollo de proyectos de conservación y restauración de los recursos hídricos financiados por organizaciones sin fines de lucro o la cooperación internacional, en apoyo de iniciativas para el desarrollo sostenible.

Otro de los efectos socioambientales del modelo extractivista y que sería más bien indirecto, tiene que ver con el crecimiento desordenado de los asentamientos humanos a causa de la dinámica de la industria. La generación de núcleos urbanos alrededor de las actividades petroleras ha ocasionado la expansión de la frontera agrícola, la reducción de las zonas de bosque, el incremento de las actividades ganaderas, y, por consiguiente, una degradación ambiental que se ve demostrada entre los años 2000 y 2010, cuando la cobertura agropecuaria experimentó un aumento significativo de 1,973.37 hectáreas, representando un crecimiento del 5.7%. Esta expansión agropecuaria continuó durante el periodo 2010-2023, con un incremento de 1,889.22 hectáreas, equivalente a un 5.2% (Mapbiomas collection 6.0, 2024).

En contraposición con el crecimiento agropecuario, la formación forestal muestra un claro retroceso durante ambos periodos. Entre 2000 y 2010, hubo una pérdida de 2,244.73 hectáreas, lo que equivale a una reducción del 10.7%, y esta tendencia negativa continuó entre 2010 y 2023, con una disminución adicional de 2,355.21 hectáreas, representando un 12.6% menos de superficie forestal (Mapbiomas collection 6.0, 2024). Este declive refleja un proceso de deforestación posiblemente relacionado también con la expansión urbana.

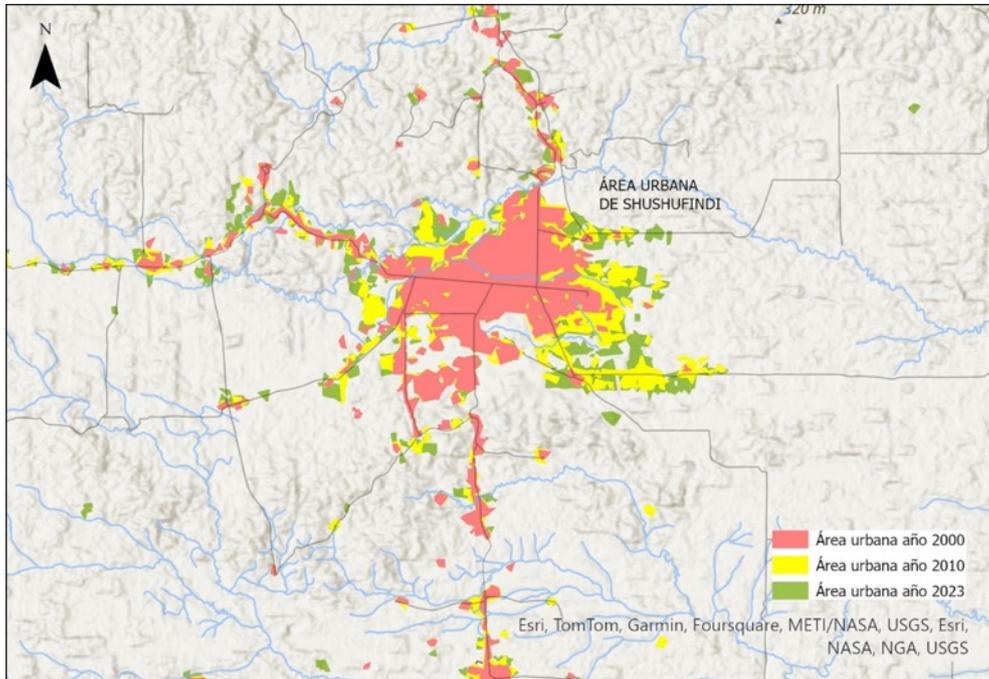
La infraestructura urbana creció considerablemente entre el 2000 y el 2010, en 346.66 hectáreas, lo que representa un incremento del 56.2%. Este desarrollo continuó entre 2010 y 2023, aunque de manera más moderada, con un aumento de 248.67 hectáreas, es decir, de un 25.8% (Mapbiomas collection 6.0, 2024).

Finalmente, en cuanto a las otras áreas no vegetales, entre 2000 y 2010 se redujeron en 66.08 hectáreas, lo que representa una disminución del 37.4%, sin embargo, entre 2010 y 2023, estas áreas se incrementaron en 198.69 hectáreas, equivalente a un crecimiento del 179.5%. Este aumento podría estar vinculado a la expansión de infraestructura urbana o de asentamientos humanos que no se encuentran cubiertos por vegetación.

A partir de lo hasta aquí expuesto, a continuación, se desprende un mapa elaborado a partir de la aplicación de métodos socioespaciales, que demuestra la evolución del área urbana del

cantón Shushufindi en los períodos 2000-2010 y 2010-2023. Para más detalles referirse al ANEXO 4.

**Mapa 4.3. Evolución del área urbana del cantón Shushufindi en los períodos 2000-2010 y 2010-2023**



**Fuente:** Organización Mapbiomas collection 6.0 (2000-2023)

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

Este panorama evidencia la profunda contradicción entre los beneficios económicos que genera la industria petrolera para el país y los graves perjuicios socioambientales que sufren las comunidades amazónicas, con escasas medidas de mitigación o remediación de los daños. Para moderar estos efectos, es necesario un enfoque integral que promueva el desarrollo sostenible, priorizando no solo la conservación de los ecosistemas, sino también la implementación de regulaciones más estrictas para las actividades extractivas y agropecuarias.

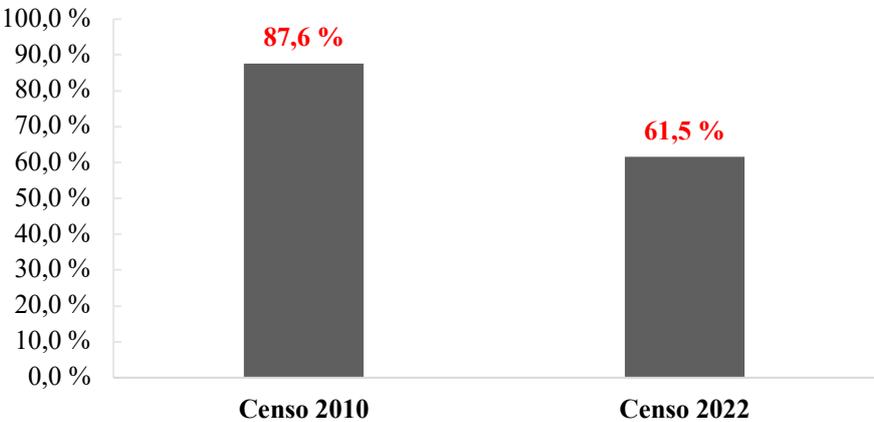
#### **4.4. Impactos socioeconómicos**

En primera instancia, y conforme se indicó en el capítulo anterior, el cantón Shushufindi produce el 33% del crudo a nivel nacional, lo que lo posiciona como un territorio estratégico en términos de extracción de recursos. De manera objetiva, podría colegirse que las actividades petroleras son una fuente clave de ingresos para este territorio, sin embargo, la realidad indica que el desarrollo económico se ve limitado por problemas de distribución de la riqueza (PDOT 2019-2032). Es tal la desigualdad en la captación de beneficios económicos

que enfrenta Shushufindi, que la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es uno de los impactos socioeconómicos más palpables del modelo de desarrollo extractivista. De conformidad a lo establecido por el INEC, el indicador de pobreza por NBI mide carencias fundamentales en cinco aspectos: i) capacidad económica, ii) acceso a la educación básica, iii) acceso a la vivienda, iv) acceso a servicios básicos; y, v) hacinamiento.

Según los CPV 2010 y 2022, el porcentaje de personas en condición de pobreza por NBI en el cantón Shushufindi se redujo apenas en 26,1 puntos porcentuales, en el lapso de doce años, pasando de 87,6% en el año 2010, a 61,5% en el año 2022 (INEC, 2024).

**Gráfico 4.1. Evolución de la población en situación de pobreza por NBI en el cantón Shushufindi**

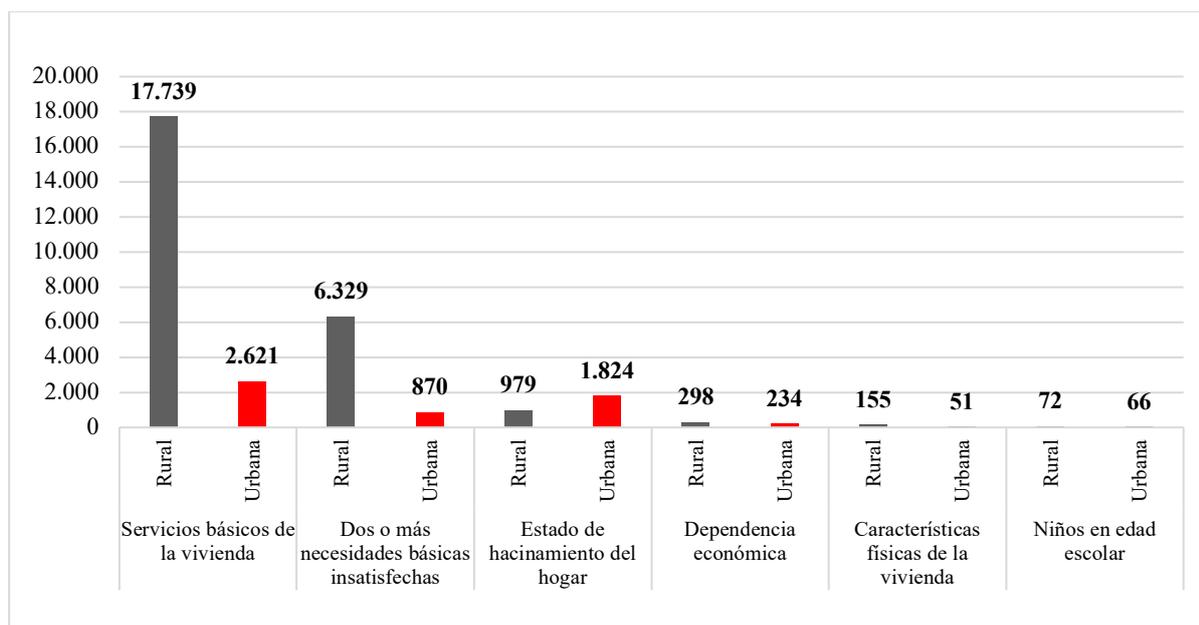


**Fuente:** CPV 2010 y 2022

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

Con respecto a los componentes de pobreza por NBI, se observa que en el área rural del cantón existen 17.739 personas consideradas pobres por no disponibilidad de servicios básicos de la vivienda, y 6.329 personas pobres por carencias en dos o más componentes. En la zona urbana, se observa que los principales componentes en los que se registró un mayor número son los servicios básicos de la vivienda con 2.621 personas, seguido del estado de hacinamiento del hogar con 1.824 personas (CPV, 2022).

**Gráfico 4.2. Pobreza por NBI según sus componentes, en el cantón Shushufindi**



**Fuente:** CPV 2010 y 2022

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

A partir de la ilustración expuesta, se evidencia que, por los altos niveles de pobreza, los réditos económicos generados en el cantón no se distribuyen de manera equitativa, siendo la población rural la más afectada y vulnerable ante esta disparidad. Esta situación pone de relieve una problemática estructural en la que, a pesar de la abundancia de recursos naturales e ingresos generados, los beneficios no alcanzan a quienes más lo necesitan. En este contexto, la investigadora ha logrado identificar una explicación jurídica acerca de las causas de esta persistente inequidad, cuya procedencia parece devenir de una falta de mecanismos legales efectivos que garanticen una redistribución más justa del presupuesto estatal.

El Art. 292 de la CRE dispone que el Presupuesto General del Estado (PGE) es el instrumento oficial de asignación de recursos. En concordancia con la carta magna, el Art. 192 del COOTAD establece que los GADs participarán del 21% de los ingresos permanentes del PGE y del 10% de los no permanentes, y que el monto total será distribuido en un 27% para los GADs provinciales, 67% para los GADs municipales, y 6% para los GADs parroquiales. Esta norma también determina que este monto, se distribuirá en función de la densidad poblacional y tamaño de cada GAD, de las NBI jerarquizadas, y del cumplimiento de metas en atención con el PND y plan de desarrollo de cada gobierno local. Para la aplicación de estos criterios los órganos competentes de la Función Ejecutiva realizarán una ponderación a partir de una fórmula de cálculo, que permitirá motivar sus decisiones.

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos ordena que los GADs deberán recibir desde las empresas petroleras el 12% de las utilidades generadas por la actividad extractiva, dinero que deberán destinar para proyectos de ordenamiento territorial e inversión social dentro de las áreas de intervención, y, además, sostiene que, si la explotación se produce dentro de los territorios que conforman la Circunscripción Especial Amazónica, este dinero será destinado a los fondos legalmente creados para el desarrollo amazónico. Al respecto, el Art. 59 de la Ley para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, establece que la parte del PGE asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas, por concepto de la industria petrolera, financiará exclusivamente: i) el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico; y, ii) el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, con una asignación del 4% del precio de venta por barril de petróleo, que se incrementará de manera progresiva y no podrá ser inferior a USD 2,00 por barril.

A pesar de que existen porcentajes legalmente establecidos para asignaciones permanentes y especiales dirigidas a los territorios petroleros, así como una participación en las utilidades de las empresas petroleras, los ingresos que retornan a Shushufindi no son proporcionales a su contribución económica. Aun cuando el PIB y el VAB generado por el cantón contribuyen de manera significativa a las arcas del Estado, la asignación presupuestaria se ve afectada por el tamaño y la baja densidad, que apenas representa el 0,3% del total nacional. Esto conlleva a que, cantones de mayor extensión territorial y densidad poblacional, como, por ejemplo, Quito D.M y Guayaquil, concentren mayores recursos del Estado, y que cantones como Shushufindi, reciban un presupuesto más limitado para la ejecución de obras que podrían mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, sobre todo, de quienes continúan viviendo en la pobreza (INEC, 2024).

En segunda instancia, conforme fue demostrado en el capítulo anterior, Shushufindi cuenta con una amplia cobertura vegetal que cubre la mayor parte de su territorio, y con una normativa que dispone tratamientos de conservación ecológica, que podrían posicionarlo como una fortaleza turística, al nivel del Parque Nacional Yasuní y la Reserva Ecológica Cuyabeno, o tal vez, a nivel de ciudades como el Tena (PDOT 2019-2032). No obstante, por la falta de asignación de recursos suficientes, la falta de infraestructura que garantice al menos la prestación de los servicios públicos necesarios, se reduce la posibilidad de que el cantón pueda diversificar su economía y genere nuevas fuentes de ingresos y empleo. La ausencia de políticas que fomenten este sector económico contribuye a que se continúe dependiendo del petróleo como la principal fuente de recursos, y con ello, a que se mantengan como lo han

venido haciendo durante décadas, los mismos niveles de pobreza, sin ninguna proyección de mejora.

#### **4.5. Hallazgos**

Al ser el cantón Shushufindi un cantón rico en diversidad étnica y cultural, los impactos socioculturales producidos en su territorio a causa del modelo de desarrollo extractivista se acentúan mucho más. La interacción entre la población en general y las comunidades indígenas, con actores externos producto de la migración, particularmente en torno a la explotación de recursos, ha generado tensiones en torno a la autodeterminación, el respeto a los territorios ancestrales, y la preservación de sus modos de vida (A. Aguirre et al. 2021; Bayón Jiménez y Arrazola Aranzábal 2020; Dudley 2008; Alexiades y Peluso 2016; Beuf and Rincón Avellaneda 2017). En consecuencia, los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, consagrados en la CRE, juegan un papel crucial en la garantía de su reconocimiento, así como la protección de su identidad cultural.

A criterio de la investigadora, por un lado, las cifras de migración deberían entenderse como un indicador de la insatisfacción de la población local ante las limitaciones que impone el territorio para acceder a una estructura de oportunidades competitiva y que se genere fuera de la dependencia a la actividad extractiva. Por el otro lado, las cifras de emigración no solo demuestran cómo el extractivismo ha afectado a las estructuras sociales y culturales de las comunidades primigenias, sino también, el agotamiento de los medios de subsistencia tradicionales y la falta de opciones económicas sostenibles (Gelacio Panesso, Martínez Hincapié, y Wolf Amaya 2019).

En cuanto a los impactos socioambientales, la contaminación provocada al ambiente por concepto de la explotación petrolera ha trascendido a lo social, no solo en cuestiones de vulneración de derechos y la salud de la población, sino que también, ha generado desigualdades y ha intensificado los conflictos territoriales. La gran inversión pública y privada efectuada para el crecimiento de esta industria, no se ha visto materializada de una forma palpable en las realidades de las comunidades locales, ni tampoco se han enfocado en eliminar o al menos disminuir las brechas sociales.

El modelo de desarrollo extractivista ha sido históricamente concebido como un motor económico que promete crecimiento, empleo, y mejora de las condiciones de vida de las comunidades locales (Lalander et al. 2020; Puyana Mutis 2017; Jurgén Burchardt et al. 2016; Gudynas 2005; Scazza and Nenquimo 2021). No obstante, a pesar de que el cantón

Shushufindi es una de las principales potencias hidrocarburíferas y su aporte al PIB y VAB nacional son significativos, su realidad socioeconómica supone una paradójica contradicción, ya que desde el 2010, continúa presentando altos índices de pobreza por NBI. No solo resulta incompatible, sino también insólito, que un cantón netamente petrolero, que, además, cuenta con amplias potencialidades medioambientales, cuente con más del 60% de la población en situación de extrema pobreza (CPV, 2022).

Consecuentemente, es posible colegir que el modelo de desarrollo extractivista no siempre garantiza una estabilidad económica a mediano o largo plazo, sino más bien, un patrón de crecimiento inequitativo (Gelacio Panesso, Martínez Hincapié, y Wolf Amaya 2019). De manera general, aunque Shushufindi posea una capacidad económica considerable gracias a sus abundantes recursos naturales y particularmente su producción petrolera, la gestión desequilibrada de los ingresos y el subdesarrollo de sectores alternativos, como el turismo, limitan las oportunidades de crecimiento inclusivo y sostenible.

La concentración de la economía local únicamente en una fuente de desarrollo, que, además, es no renovable, no genera únicamente dependencia económica, sino que también, potencia las desigualdades sociales, con una distribución de la riqueza que no llega equitativamente a las comunidades más vulnerables, especialmente aquellas que habitan el suelo rural.

En este contexto, resulta imperativo el diseño y la implementación de políticas públicas que no solo se encarguen de regular la actividad extractiva de manera responsable, sino que también promuevan un desarrollo sostenible e inclusivo para las comunidades locales. Estas políticas deberán enfocarse en diversificar la economía, mejorar la infraestructura social y ambiental, y garantizar una redistribución equitativa de los beneficios generados por la explotación de recursos naturales, asegurando así que el crecimiento económico no se dé a expensas del bienestar y la calidad de vida de la población que tiene que coexistir con la riqueza natural, por un lado, y con el petróleo, por el otro.

## **Capítulo 5. Tensiones jurídicas en los procesos de urbanización amazónica**

### **5.1. Introducción**

En el quinto capítulo se determinarán las tensiones jurídicas que emergen en los procesos de urbanización amazónica, las cuales surgieron a partir del marco normativo aplicable y de las relaciones expuestas en el mapa de actores, con especial atención a aquellas catalogadas como de conflicto/tensión. Estas tensiones representan los desafíos jurídicos y administrativos que enfrentan los GADs municipales al interactuar con el gobierno central y otras instituciones en la gestión del suelo, la planificación territorial y la protección de los recursos naturales. Cada una de ellas pone de relieve las superposiciones de competencias que dificultan la gobernanza efectiva de estos territorios, las ambigüedades, y vacíos normativos que dificultan la gestión urbana de los distintos niveles de gobierno.

Con fines metodológicos la investigadora clasificó a las tensiones jurídicas en tensiones de primer grado y tensiones de segundo grado. Las tensiones de primer grado surgen de la superposición de competencias entre el gobierno central y los GADs municipales, debido a la ambigüedad en la delimitación de sus capacidades de actuación. Estas tensiones, de naturaleza más administrativa, se centran en la interpretación de leyes orgánicas como el COOTAD y la LOTRTA, y podrían resolverse con una mayor clarificación de competencias a través de mecanismos interinstitucionales, como la intervención del Consejo Nacional de Competencias (CNC). Por otro lado, las tensiones de segundo grado son más complejas y multidimensionales, ya que involucran conflictos normativos entre leyes especializadas que regulan aspectos contradictorios en los mismos territorios. Estas tensiones afectan a múltiples actores y, en muchos casos, vulneran derechos individuales y colectivos, por lo que requieren soluciones integrales que armonicen las diferentes normativas, evitando contradicciones que impacten tanto a la población local como a los actores institucionales. Tras el análisis de cada una de las tensiones expuestas, se presentarán las soluciones propuestas por la investigadora. Aunque estas soluciones se plantean de manera general, es importante aclarar que la mejor estrategia para resolverlas depende del caso concreto y de las particularidades de cada conflicto.

Por último, se expondrán los hallazgos de este capítulo, los cuales revelan los principales puntos críticos que deben ser atendidos para mejorar la gobernanza territorial y garantizar una gestión más equitativa y sostenible en los procesos de urbanización en la Amazonía.

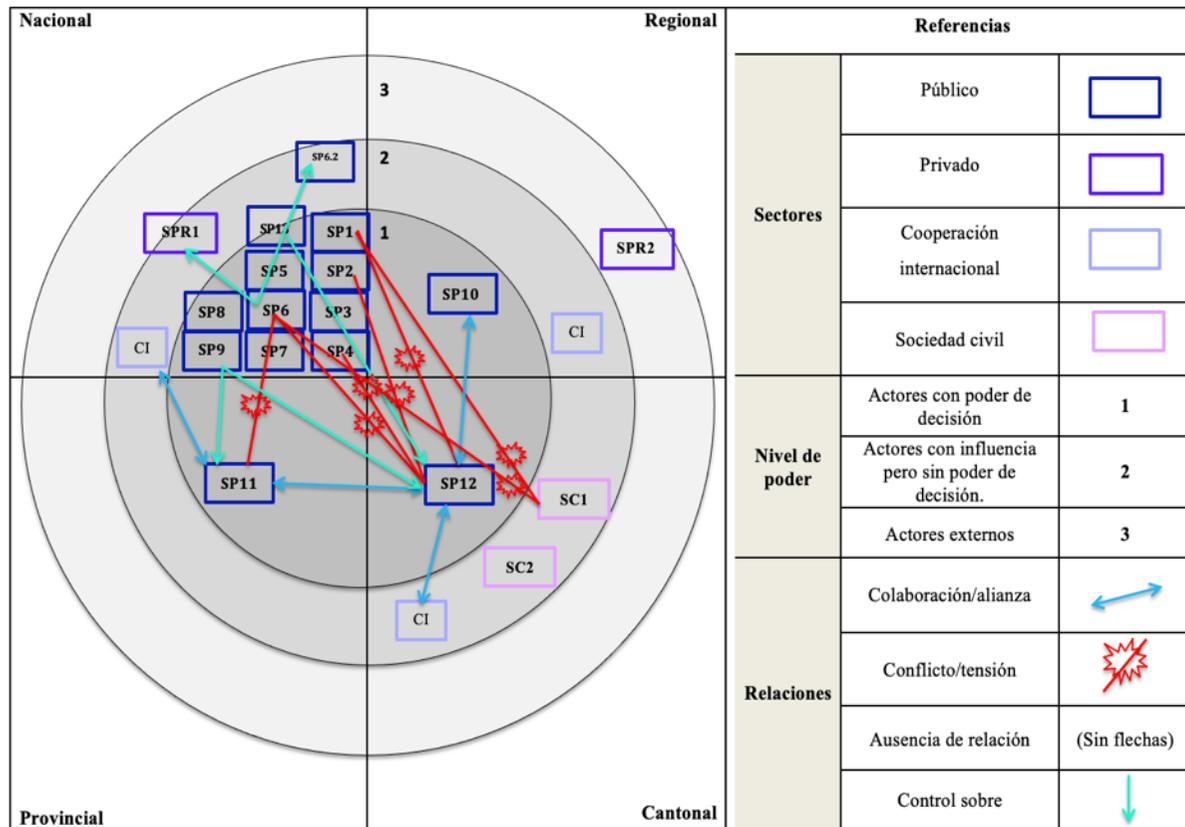
## 5.2. Metodología para la definición de las tensiones jurídicas

Para identificar y definir las tensiones jurídicas en esta investigación, fue necesario realizar un análisis normativo exhaustivo de las diversas leyes y planes aplicables al tema. Como se indicó oportunamente en el capítulo de contextualización, el análisis partió de la jerarquía normativa establecida en la Constitución, que constituye la base de todo el sistema legal, seguido de las leyes orgánicas, leyes ordinarias, reglamentos respectivos, planes y ordenanzas municipales. Este proceso permitió no solo comprender la estructura jurídica que regula el ordenamiento territorial y la gestión de recursos en Ecuador, sino también identificar las interacciones entre estas normativas. Entre las principales leyes consultadas se incluyen la CRE, el COPFP, el COOTAD, la LOOTUGS, la LOTRTA, la LOPICTEA, la Ley de Hidrocarburos, entre otras normativas y reglamentos. Cada uno de estos instrumentos fue revisado cuidadosamente para entender las funciones, competencias, atribuciones, y facultades que asignan tanto al gobierno central como a los GADs. De igual manera, se examinaron planes específicos para la región amazónica, como el Plan Integral de la Amazonía, la ordenanza que aprobó la actualización del PDOT y el PUGS del cantón Shushufindi, con su respectivo análisis de las respectivas normas técnicas y anexos.

Tras realizar este análisis normativo, el siguiente paso fue identificar a los actores involucrados en la implementación y gestión de las normas revisadas. Estos actores fueron clasificados según el nivel de jurisdicción en el que operan: nacional, regional, provincial y cantonal. Posteriormente, los actores se organizaron por niveles de poder, distinguiendo entre aquellos con poder de decisión, aquellos con influencia sin poder de decisión, y los actores externos. Una vez identificados y clasificados, se definieron las relaciones existentes entre ellos, categorizando estas relaciones como de colaboración o alianza, conflicto o tensión, ausencia de relación, o influencia sobre. Este proceso permitió llevar a cabo un mapa de actores (**ANEXO 1**) intervinientes en el entorno institucional y determinar la naturaleza de sus interacciones, esenciales para entender el contexto en el que surgen las tensiones jurídicas.

En la ilustración expuesta a continuación, se encuentran graficadas en color rojo las tensiones institucionales identificadas por la investigadora, las cuales servirán como base para desglosar y analizar las tensiones identificadas.

Gráfico 5.1. Mapa de actores



Sector	Actores	Nivel de poder	Código
Público	Ministerio de Ambiente, Agua, y Transición Ecológica	1	SP1
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	1	SP2
	Ministerio de Cultura y Patrimonio	1	SP3
	Ministerio de Economía y Finanzas	1	SP4
	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	1	SP5
	Ministerio de Energía y Minas	1	SP6
	Empresa pública de hidrocarburos EP Petroecuador	2	SP6.2
	Órganos de la Función Judicial	1	SP7
	Secretaría Nacional de Planificación	1	SP8
	Consejo Nacional de Competencias	1	SP9
	Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica	1	SP10
	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbios	1	SP11
	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Shushufindi	1	SP12
Superintendencia de Ordenamiento Territorial	1	SP13	
Privado	Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ecuador S. A	2	SPR1
	Fundaciones u organizaciones sin fines de lucro comprometidas con conservación de la Amazonía, la justicia climática, y la autodeterminación de los pueblos indígenas.	3	SPR2
Cooperación internacional	Organismos internacionales que financian proyectos de conservación, apoyan iniciativas para el desarrollo sostenible, y cooperan en la preservación Amazónica en el marco de los tratados internacionales a los que Ecuador se ha adherido.	2	CI
Sociedad civil	Comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas.	2	SC1
	Habitantes en general del cantón Shushufindi que incluyen dirigentes barriales y gremios.	2	SC2

Elaboración: Elaborado por la autora.

Las tensiones institucionales seleccionadas fueron las siguientes:

**a. SP1 vs. SP12**

Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica vs. GAD municipal del cantón Shushufindi

**b. SP1 vs. SC1**

Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica vs. Comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas

**c. SP2 vs. SP12**

Ministerio de Agricultura y Ganadería vs. GAD municipal del cantón Shushufindi

**d. SP6 vs. SP11**

Ministerio de Energía y Minas vs. GAD provincial de Shushufindi

**e. SP6 vs. SP12**

Ministerio de Energía y Minas vs. GAD municipal del cantón Shushufindi

**f. SP6 vs. SC1**

Ministerio de Energía y Minas vs. Comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas

**g. SP4 vs. SP12**

Ministerio de Economía y Finanzas vs. GAD municipal del cantón Shushufindi

A partir de este ejercicio, se establecieron las conexiones necesarias para identificar las tensiones jurídicas, las cuales, por razones metodológicas, se clasificaron en tensiones de primer y segundo grado. Esta división responde a criterios de complejidad, alcance legal y los niveles de interacción entre las normativas involucradas.

Por una parte, las tensiones de primer grado para los efectos de esta investigación se refieren a los conflictos derivados de la superposición de competencias entre el gobierno central y los GADs municipales. Estos conflictos surgen por la ambigüedad en la delimitación de las capacidades de actuación de los distintos niveles de gobierno, lo cual, genera incertidumbre en cuanto a qué entidad tiene la potestad para tomar decisiones sobre ciertos aspectos de la gestión territorial. En este caso, las tensiones suelen estar directamente vinculadas a la interpretación y aplicación de las competencias establecidas en la Constitución y en leyes orgánicas. Las tensiones de primer grado son, por naturaleza, más administrativas y territoriales, ya que se enfocan en quién tiene la autoridad para ejecutar determinadas acciones o implementar políticas públicas relacionadas con el ordenamiento territorial, uso del suelo, la planificación urbana o rural, y/o el control ambiental sobre el territorio. Este tipo de tensiones,

por lo general, se pueden resolver con una mayor clarificación de las competencias, ya sea mediante reglamentaciones adicionales o resoluciones administrativas, ya que implican una disputa directa sobre jurisdicción y niveles de poder.

Por la otra parte, las tensiones de segundo grado son más complejas y multidimensionales, debido a que involucran conflictos normativos entre leyes orgánicas especializadas, o entre leyes orgánicas vs. leyes ordinarias que regulan la gestión territorial y de recursos. En estas tensiones, el conflicto entra en el terreno de la incompatibilidad normativa. Es decir, leyes que tienen objetivos y propósitos distintos, como la Ley de Tierras Ancestrales, el COOTAD, y la Ley de Hidrocarburos entran en colisión, por regular aspectos que impactan de manera diversa a los mismos territorios o poblaciones. Las tensiones de segundo grado implican un ámbito jurídico más amplio por cuanto abarcan múltiples actores y diversos derechos en conflicto, como los derechos de las comunidades indígenas, los derechos de propiedad privada, la explotación de recursos naturales, la protección del medio ambiente, la autonomía territorial de los GADs, entre otros. Dicho de otra manera, estas tensiones afectan no solo a la gestión administrativa, sino también a derechos individuales y colectivos, lo que las hace más difíciles de resolver mediante simples clarificaciones normativas. Por lo tanto, las tensiones de segundo grado requieren soluciones integrales y de mayor que logren una articulación más efectiva entre las diferentes normativas para evitar contradicciones que afecten tanto a la población en general, incluidas las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, como a los actores institucionales.

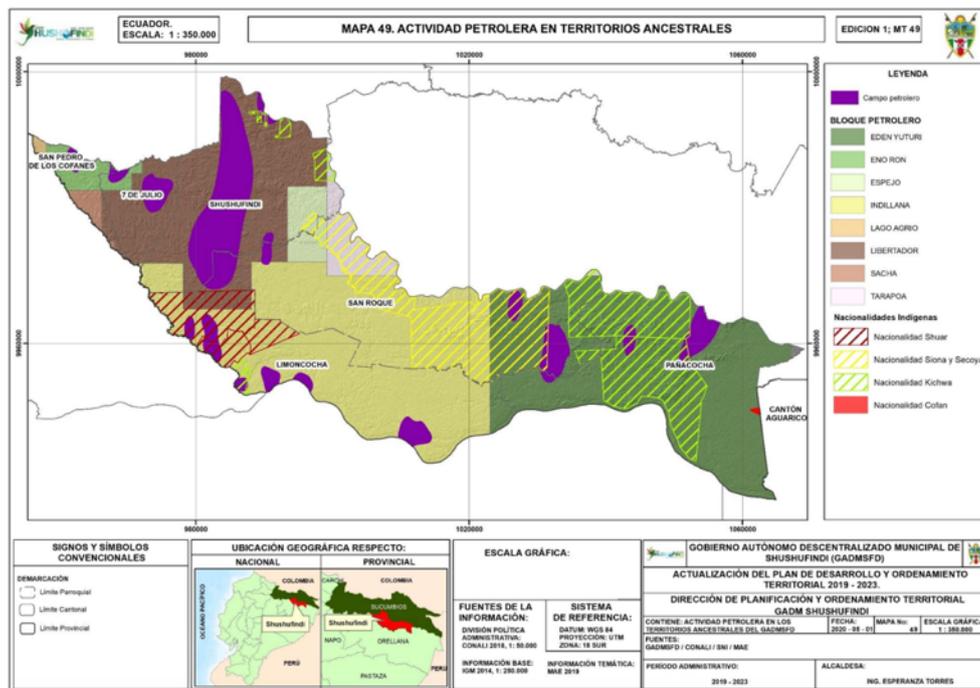
### **5.3. Tensiones de primer grado**

#### **5.3.1. Superposición de competencias: Normar el uso sustentable del suelo vs. ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo**

Esta superposición de competencias surge entre la LOTRTA y el COOTAD, aunque la Constitución también las contempla por separado de forma expresa en los Arts. 57.5 y 264.2 respectivamente. Mientras la LOTRTA regula la competencia de uso y aprovechamiento sustentable del suelo rural, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el COOTAD otorga a los municipios la competencia exclusiva sobre el control del uso del suelo en sus respectivas jurisdicciones. Este solapamiento de competencias genera una serie de conflictos, especialmente cuando los territorios rurales comienzan a ser urbanizados producto de la actividad petrolera, o cuando las tierras ancestrales se ven afectadas por el crecimiento urbano, e inclusive, cuando las tierras ancestrales se yuxtaponen a los campos

petroleros autorizados por el mismo Estado central. A continuación, se presenta un claro ejemplo de este último supuesto, extraído de la memoria técnica del PDOT del cantón Shushufindi.

**Mapa 5.1. Actividad petrolera en territorios ancestrales del cantón Shushufindi**



**Fuente:** PDOT 2019-2032.

En el mapa expuesto, se exponen en colores verdes y marrones la delimitación de los bloques petroleros, que como es usual, ocupan en su conjunto todo el territorio cantonal. Dentro de los bloques, en color morado, se grafican los campos petroleros autorizados por el Ministerio de Energía y Minas. En yuxtaposición con los campos petroleros se grafican en diferentes colores y con una textura interlineada las nacionalidades indígenas que coexisten con la actividad hidrocarburífera, entre las cuales, se encuentran los Shuar, los Siona y Secoya, los Kichwas, y la nacionalidad Cofán (PDOT 2019-2032).

La LOTRTA, por una parte, regula el uso del suelo rural con el objetivo de proteger los territorios ancestrales y garantizar la seguridad alimentaria mediante la distribución y adjudicación de tierras. De acuerdo con esta ley, el suelo rural debe ser utilizado de manera sustentable, lo cual implica su preservación para la agricultura y/o para la conservación de las tierras ancestrales. Por la otra parte, el COOTAD establece que los GADs municipales tienen la potestad de planificar y regular el uso del suelo urbano y rural dentro de su jurisdicción, lo que de acuerdo con la LOOTUGS incluye la posibilidad de reclasificar las áreas rurales como

suelo urbano o suelo rural de expansión urbana (Art. 4.15.a LOOTUGS), generando una tensión con la LOTRTA, que, por el contrario, busca preservar el carácter rural de las tierras bajo su competencia.

Asimismo, la LOTRTA dispone la protección de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas sobre sus tierras, reconociendo su autonomía en la gestión del suelo y los recursos naturales que los rodean. Sin embargo, en los casos en que las tierras ancestrales coinciden con áreas que los municipios desean intervenir, especialmente para la consolidación urbana o para la ampliación del límite urbano a suelo rural de expansión urbana, se presenta un claro conflicto entre el desarrollo urbano impulsado por los municipios y la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin perjuicio de ello, la CRE prohíbe la adjudicación de tierras ancestrales o cualquier cambio en su uso sin el consentimiento de las comunidades afectadas. Por lo cual, este marcado conflicto de intereses supone una falta de articulación entre las competencias de los municipios y las normas que regulan el uso sustentable del suelo, complicando la gobernanza del territorio.

Por lo tanto, la superposición de competencias en la regulación del uso sustentable del suelo vs. ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo genera tensiones jurídicas que no solo afectan la gestión administrativa del territorio, sino también los derechos fundamentales de las comunidades rurales e indígenas. Para resolver estos conflictos, es necesario desarrollar mecanismos de coordinación más efectivos entre los diferentes niveles de gobierno, asegurando que el uso sustentable del suelo y el control territorial se realicen de manera complementaria, no contradictoria, y en beneficio de todas las partes involucradas.

### **5.3.2. Superposición de competencias: Controlar y gestionar del patrimonio natural nacional vs. controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal**

La superposición de competencias entre la gestión del patrimonio natural nacional, por intermedio del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, y el control de la contaminación ambiental a nivel cantonal, por intermedio de los GADs municipales, genera una tensión jurídica significativa en Ecuador. El Código Orgánico del Ambiente (COA) otorga al Estado central la facultad de rectoría, planificación, regulación, control y gestión del patrimonio natural y la biodiversidad, mientras que, el COOTAD, establece que los gobiernos locales tienen la competencia de regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en sus respectivos territorios, de manera articulada con las políticas ambientales nacionales (Art. 136 COOTAD).

Esta situación genera un conflicto de competencias cuando los municipios buscan implementar medidas de control ambiental que coinciden o entran en conflicto con las competencias nacionales establecidas por el COA. En el marco del COOTAD, los municipios también tienen la capacidad de establecer sus propias normativas ambientales a través de ordenanzas, regulando el manejo de residuos y la contaminación en su jurisdicción. Sin embargo, el Art. 136 del COOTAD señala que la gestión ambiental a nivel provincial y cantonal debe realizarse de manera concurrente con las políticas nacionales emitidas por la autoridad ambiental nacional. Esto significa que, aunque los municipios tienen autonomía para emitir regulaciones locales, estas deben alinearse con las políticas nacionales, lo que puede limitar su capacidad de actuación en casos donde los intereses locales de control ambiental entren en conflicto con proyectos de explotación de recursos naturales como el petróleo, o políticas ambientales nacionales que, si bien serían de interés general, podrían no beneficiar a todos los cantones.

Un ejemplo claro de esta tensión jurídica se da en la gestión de áreas protegidas, donde el control y la protección del patrimonio natural es una responsabilidad nacional, pero los municipios se ven directamente afectados por las actividades contaminantes que ocurren dentro de su territorio, que, en el caso de la Amazonía, y específicamente el cantón Shushufindi, se encuentran sobrepuestos unos con los otros. Mientras el Estado central busca proteger el patrimonio natural en su totalidad, los GADs municipales deben gestionar los efectos inmediatos de la contaminación dentro de sus territorios, lo que puede generar fricciones cuando sus competencias se superponen o entran en conflicto con las directrices nacionales.

En consecuencia, la tensión jurídica entre el control de la contaminación ambiental a nivel local y la gestión del patrimonio natural a nivel nacional refleja la necesidad de una mejor articulación entre las competencias a escala meso y macro.

### **5.3.3. Superposición de competencias: Explotar los recursos naturales del subsuelo vs. ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo**

El conflicto jurídico entre la Ley de Hidrocarburos y el COOTAD se centra en la colisión entre dos competencias de distinto nivel de gobierno. Por un lado, la facultad exclusiva del Estado para la explotación de los recursos del subsuelo y, por otro, la competencia exclusiva de los municipios para gestionar el uso del suelo dentro de sus jurisdicciones. Este choque de competencias es particularmente evidente en regiones productoras de petróleo, como el

cantón Shushufindi, donde la actividad extractiva convive con el desarrollo urbano y rural planificado por los GADs. El Art. 408 de la CRE otorga al Estado central la titularidad y control sobre los recursos naturales no renovables, incluidos los hidrocarburos, y le confiere la facultad de regular su aprovechamiento económico. Esta disposición legal, sin embargo, generan tensiones jurídicas cuando entran en contacto con las competencias municipales establecidas en el COOTAD, particularmente en su artículo 55, que otorga a los gobiernos locales la autoridad exclusiva para controlar el uso y la gestión del suelo.

En la práctica, esta tensión se materializa cuando el Estado otorga concesiones petroleras en zonas que, según los PDOT y PUGS cantonales, están destinadas a otros usos, como la expansión urbana o áreas destinadas a proyectos de infraestructura pública. En el caso de Shushufindi, los bloques petroleros a menudo se encuentran en zonas donde el municipio ha previsto el desarrollo urbano o áreas residenciales, por lo cual, este conflicto obligaría a los municipios como este, a reconfigurar sus planes aprobados, no siempre en línea con sus intereses locales o las necesidades de la población, sino más bien, para ajustarse al PND.

Un caso claro es la expansión urbana que busca el cantón Shushufindi en ciertas áreas cercanas a los bloques petroleros. Según el PDOT 2019-2032, varias áreas que se proyectan para el crecimiento de infraestructura residencial o comercial coinciden con terrenos donde existen concesiones petroleras activas. En tales casos, las autoridades locales se ven forzadas a subordinar sus decisiones de planificación territorial a las prioridades del gobierno central y las concesionarias de petróleo. Esto pone en entredicho la autonomía de los GADs y genera fricciones jurídicas, ya que los municipios limitan su poder de decisión sobre los recursos territoriales que están dentro de su jurisdicción, por encontrarse sujetos a intereses superiores.

Además, la Ley de Hidrocarburos no establece mecanismos claros de coordinación entre el Estado central y los GADs para resolver conflictos sobre el uso del suelo. Aunque el COOTAD reconoce la necesidad de una planificación territorial coordinada, en la práctica, la prioridad del gobierno central en la explotación petrolera tiende a prevalecer sobre la normativa municipal. Es justamente esta falta de armonización normativa la que genera tensiones continuas, ya que los municipios se enfrentan a situaciones donde no tienen voz suficiente en las decisiones que afectan la estructuración del espacio territorial y el bienestar de sus habitantes.

En conclusión, las tensiones jurídicas entre el Estado central y los municipios en Ecuador en este aspecto son un reflejo de la contradicción estructural entre la centralización de la gestión

de los recursos naturales y la descentralización de la planificación territorial. La falta de coordinación y de mecanismos efectivos para resolver estos conflictos continúa generando fricciones entre ambos niveles de gobierno, afectando la capacidad de los municipios llevar adelante proyectos de desarrollo local acordes con las necesidades de sus comunidades.

## **5.4. Tensiones de segundo grado**

### **5.4.1. ¿Autonomía municipal o control estatal?**

El debate sobre la autonomía de los GADs o el control del Estado central en la regulación del uso del suelo rural es uno de los puntos más críticos en la gobernanza territorial de Ecuador. Por un lado, el Art. 6 de la LOTRTA, establece el interés público y prioridad nacional en la protección del suelo rural productivo, lo que otorga al Ministerio de Agricultura y Ganadería un rol preponderante en su conservación y uso. Por el otro lado, los municipios pese a ser competentes para controlar el uso y la gestión sobre el suelo, de acuerdo con la LOTRTA, se encuentran en la obligación de solicitar la autorización de la autoridad agraria para cualquier cambio de uso del suelo agrario a expansión urbana o zona industrial. Esta dinámica genera una evidente tensión jurídica debido a que este constituye un requisito que coloca al Ministerio de Agricultura en una posición de poder decisivo, y que, además, cuestiona el alcance de la autonomía municipal política, administrativa y financiera de los gobiernos locales.

A criterio de la investigadora, el término "autorización" en la normativa es particularmente problemático, ya que implica una subordinación de los GADs al gobierno central, lo que puede interpretarse como una violación al principio de autonomía municipal consagrado en el COOTAD y la CRE. El hecho de que los municipios deban depender de la aprobación del Ministerio de Agricultura para tomar decisiones sobre el uso del suelo en sus territorios es visto por muchos como una intromisión que limita su capacidad de gestionar su territorio de acuerdo con las necesidades locales. Si bien la LOTRTA tiene como objetivo proteger el suelo rural para garantizar la soberanía alimentaria, el hecho de que se requiera una autorización en lugar de un proceso de coordinación más equitativo, socava el principio de descentralización que busca otorgar a los municipios mayor control sobre su territorio.

En este contexto, surge una pregunta clave: *¿Debe el interés general de protección del suelo rural, tal como lo establece la LOTRTA, prevalecer sobre la autonomía de los GADs municipales?* Si bien es comprensible que el Estado pretenda únicamente garantizar la protección del suelo productivo para asegurar el derecho a la soberanía alimentaria, la forma

en que se plantea este control puede ser vista como una centralización excesiva. Un enfoque más equilibrado podría consistir en redefinir el proceso, pasando de una autorización a una coordinación con enfoque técnico entre las autoridades municipales y el Ministerio de Agricultura, lo que permitiría que ambos niveles de gobierno trabajen de manera colaborativa sin comprometer la autonomía de los GADs.

Por otro lado, el Art. 44 de la LOTRTA introduce otro punto de tensión al disponer que el Ministerio de Agricultura sea el encargado no solo debe elaborar el informe técnico sobre la aptitud del suelo rural, sino que también, sea el encargado de autorizar la ampliación de zonas urbanas. Esta doble función convertiría al Ministerio en juez y parte, lo que pone en duda la imparcialidad del proceso de toma de decisiones. En una estructura más equilibrada, el Ministerio debería limitarse a la elaboración del informe técnico, mientras que la decisión final sobre la autorización del cambio de uso de suelo debería recaer en un tercero imparcial que pueda evaluar los aspectos técnicos y jurídicos de manera neutral. Esto garantizaría una mayor transparencia y reduciría la percepción de centralización excesiva. Otra opción viable podría ser la firma de convenios entre el Ministerio de Agricultura y los GADs municipales, mediante los cuales se establezcan criterios y procedimientos claros para la gestión del cambio de uso de suelo. Este enfoque permitiría que ambos niveles de gobierno participen activamente en la toma de decisiones, sin que uno prevalezca sobre el otro.

En conclusión, si bien la prioridad nacional de proteger el suelo rural productivo es fundamental para la sostenibilidad y la soberanía alimentaria del país, el marco jurídico actual genera tensiones entre el control estatal, por un lado, y la autonomía municipal por el otro.

#### **5.4.2. Derecho de propiedad privada vs. ordenamiento territorial**

Contrastar el derecho de propiedad privada vs. el ordenamiento territorial plantea una tensión jurídica significativa entre los intereses de los propietarios de tierras rurales y el control del uso del suelo por parte de los municipios, particularmente en la gestión de los territorios rurales en proceso de urbanización o cambio de uso de suelo. Esta tensión se manifiesta en la interacción entre la LOTRTA, que establece las reglas para la regularización de tierras rurales y ancestrales, y el COOTAD, que otorga a municipios la competencia exclusiva para controlar el uso y la gestión del suelo.

El Art. 54 de la LOTRTA establece que la autoridad agraria nacional, a través del MAG, es responsable de la regularización de tierras rurales. Este proceso incluye la adjudicación, titulación de tierras de carácter ancestral y rural. En este sentido, el MAG tiene la potestad de

definir qué tierras pueden ser regularizadas y cuáles son las condiciones para su titulación. Por su parte, el derecho de propiedad privada se ve condicionado por las normas que protegen el uso sostenible del suelo rural, y priorizan la soberanía alimentaria y la preservación de territorios ancestrales. Esta situación genera que los propietarios de tierras rurales no tengan total libertad para disponer de su propiedad sin pasar por los procesos de regularización y autorización establecidos por la ley. Sin embargo, cuando estas tierras están dentro de un municipio que busca urbanizar o cambiar el uso del suelo, entra en juego una coordinación compleja con el ordenamiento territorial.

El Art. 55 del COOTAD otorga a los municipios la competencia exclusiva para ejercer el uso y la gestión del suelo urbano y rural. Entonces, los municipios en ejercicio de sus competencias pueden decidir qué áreas se destinan al desarrollo urbano o industrial, y cuáles deben seguir siendo rurales. Esta capacidad de los municipios para ordenar el territorio les da un rol central en la definición de los usos del suelo, aunque dicha planificación debe ajustarse a las normativas nacionales, como las contenidas en la LOTRTA. En función de ello el control municipal sobre el suelo rural puede entrar en conflicto con el derecho de los propietarios de tierras, quienes, aunque regularizados, se ven sujetos a las decisiones municipales sobre los usos de suelo de sus tierras. Este contexto genera limitaciones significativas a la libertad de disposición del suelo.

Uno de los mecanismos clave para resolver esta tensión es la coordinación interinstitucional entre el MAG y los municipios, a fin de evitar que el ministerio encargado actúe como juez y parte, al ser el encargado de regular, evaluar y autorizar la adjudicación de tierras rurales, sin la intervención de un tercero imparcial.

La existencia de 68.402 hectáreas sin legalizar, que representan el 26.7 % de la superficie cantonal total, ilustra la magnitud del problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra en el cantón Shushufindi (PDOT 2019-2032). Además, 91.417 hectáreas están en posesión comunal, lo que corresponde al 36 % del cantón y a casi la mitad de la tierra rural. Esta situación resalta la necesidad urgente de armonizar los derechos de propiedad privada con la planificación territorial que los municipios deben ejercer. Sin embargo, la falta de regularización de las tierras y la ausencia de un control riguroso en la aplicación de las normativas generan un vacío en la gestión territorial que dificulta tanto la protección de los recursos naturales como la planificación de los asentamientos humanos.

### 5.4.3. ¿Quién tiene la última palabra?

El análisis del Art. 80 de la LOTRTA plantea una tensión jurídica clave respecto a quién tiene la última palabra en la delimitación y adjudicación de tierras ancestrales o comunales, especialmente cuando estas se encuentran en áreas protegidas, patrimonio forestal del Estado o bosques y vegetación protectores públicos. Si bien la normativa indica que el Ministerio del Ambiente será el encargado de llevar a cabo este proceso, se establece que dicha autoridad debe coordinar con el MAG o con el Ministerio del Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), dependiendo del caso. Por un lado, el Ministerio del Ambiente es el responsable de las áreas protegidas, tiene el mandato de proteger los ecosistemas y asegurar que cualquier actividad en estos territorios esté alineada con los principios de conservación. Por otro lado, el MAG tiene competencias sobre las actividades agropecuarias y la regularización de tierras rurales, lo que incluye la adjudicación de territorios ancestrales y comunales. En ciertos casos, también entra en el juego el MIDUVI cuando la legalización involucra tierras que requieren planificación para el desarrollo urbano o habitacional. Esta necesidad de coordinación entre varias entidades introduce una complejidad en el proceso de toma de decisiones, lo que genera tensiones.

La principal tensión surge cuando cada una de estas autoridades tiene intereses y responsabilidades que pueden entrar en conflicto. Mientras que el Ministerio del Ambiente podría priorizar la conservación y protección los ecosistemas, el MAG podría estar más interesado en promover el desarrollo agrícola o la adjudicación de tierras a las comunidades ancestrales. Entonces, esta dualidad de enfoques genera incertidumbre sobre quién toma la decisión final en los casos donde estas competencias se superponen, surgiendo la pregunta: *¿quién tiene la última palabra?*

Del análisis del Art. 80 de la LOTRTA, se tiene que el término "coordinación" sería más bien un acto de consulta que una verdadera distribución equitativa de capacidades de acción. Esto podría implicar que, en la práctica, el Ministerio del Ambiente tenga una mayor capacidad de decisión, especialmente cuando se trata de territorios en áreas protegidas. Sin embargo, si las decisiones deben ser tomadas en consenso, esto podría generar retrasos o incluso conflictos institucionales cuando las prioridades de una autoridad no coinciden con las de la otra.

Aquí radica el punto crítico: si la autoridad agraria y la autoridad ambiental tienen visiones divergentes sobre la delimitación y adjudicación de territorios rurales, *¿cómo se resolverán esos conflictos? ¿Debería haber una instancia que medie y tenga la última palabra en estos*

*casos?* La normativa no aclara qué sucede cuando no se llega a un acuerdo en la coordinación entre las distintas autoridades, lo que deja un vacío legal importante.

Esta ambigüedad sobre quién tiene la última palabra no solo afecta la gestión institucional, sino que también puede tener un impacto negativo en las comunidades ancestrales que esperan la adjudicación de sus territorios, y dependen de la titularidad de sus tierras para asegurar su supervivencia y sostenibilidad. Esta práctica podría traducirse incluso en una inseguridad jurídica y puede socavar los derechos reconocidos en la Constitución ecuatoriana y tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, que otorgan a los pueblos indígenas el derecho a la autodeterminación y a la protección de sus territorios.

Una posible solución a esta tensión jurídica sería la creación de una instancia de mediación que podría ser interinstitucional, en los casos donde las distintas autoridades involucradas no puedan llegar a un acuerdo. Esta instancia debería estar conformada por representantes de los ministerios involucrados y representantes de las comunidades afectadas.

Otra alternativa un poco más procesal y legislativa sería realizar una reforma parcial a la norma para que no solo sea una autoridad la que tenga la última palabra, sino que sea una decisión compartida y justificada.

#### **5.4.4. El Estado es juez y parte**

Este apartado aborda una clara tensión jurídica en la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada establecida en los Arts. 57 numeral 17 y 398 de la CRE, los cuales se refieren a la obligación del Estado de consultar a las comunidades sobre decisiones que afecten el ambiente y los recursos no renovables en sus territorios. Si bien el Art. 57 numeral 17 no se pronuncia al respecto, el Art. 398 plantea un conflicto estructural en la garantía del derecho a la consulta previa, libre, e informada, debido a que el Estado es, a la vez, el sujeto que realiza la consulta, y quien toma la decisión final. Es decir, esta norma introduce una limitación importante a este derecho que se justifica en que, si la comunidad consultada se opone a la realización del proyecto, el Estado tiene la facultad de tomar la decisión final, incluso en contra de la voluntad de la comunidad. Ciertamente esta dinámica convierte al Estado en juez y parte en un proceso que debería ser imparcial y equitativo.

A su vez, esta disposición normativa genera una tensión jurídica evidente debido a que el Estado no solo tiene el poder de llevar a cabo proyectos que afectan el ambiente y los recursos de las comunidades, sino que también es tiene el poder de decidir si esas consultas deben ser vinculantes o no. En otras palabras, el Estado se consulta a sí mismo y luego toma la decisión

que mejor le convenga, lo cual, desvirtúa el principio de consulta previa como una herramienta de participación real y efectiva para las comunidades afectadas. El Estado debería actuar como un facilitador de los procesos de consulta, pero la decisión final sobre la viabilidad de los proyectos no debería estar en sus manos si la comunidad se opone de manera fundamentada.

Esta situación vulnera los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, ya que la consulta de ser realizada y autoriza por el gobierno de turno, se reduce a un mero trámite administrativo, que no supone un impacto real en la toma de decisiones.

Además, la dualidad del Estado como juez y parte en estos procesos genera imparcialidad, por cuanto se encuentra en una posición en la que sus propios intereses económicos y políticos pueden prevalecer sobre los derechos de las comunidades. Esta situación es especialmente crítica en el contexto de proyectos de explotación de recursos no renovables, como el petróleo, donde el Estado tiene intereses directos en los beneficios económicos que estos proyectos generan.

En este contexto, la falta de un órgano imparcial que garantice que la consulta previa sea vinculante y justa pone en riesgo los derechos constitucionales de las comunidades afectadas. Por lo tanto, una solución para evitar que el Estado sea juez y parte sería delegar la decisión final sobre los proyectos a un órgano imparcial e incluso perteneciente a otra función del Estado, como los órganos jurisdiccionales especializados, los cuales, a partir de su independencia, podrían evaluar si el proyecto es compatible con los derechos constitucionales de las comunidades, los derechos de la naturaleza, y con la protección del ambiente.

Otra posible solución sería crear un mecanismo de mediación o arbitraje independiente e incluso internacional, compuesto por expertos en derecho ambiental, derechos indígenas y economía, que pueda resolver los conflictos entre el Estado y las comunidades de manera más equitativa. Este órgano podría evaluar las propuestas de proyectos, asegurando que se cumplan los estándares de sostenibilidad y que las comunidades reciban una compensación justa y participen efectivamente en los beneficios.

#### **5.4.5. Inequidad en la redistribución de la renta petrolera**

La inequitativa redistribución de la renta petrolera expone una problemática estructural en la que los beneficios económicos derivados de la actividad extractiva no se distribuyen de manera justa en los territorios que tienen que soportar todos los impactos adversos a las

actividades petroleras, afectando principalmente a la población rural. De acuerdo con el Art. 292 de la CRE, el Presupuesto General del Estado (PGE) es el principal instrumento de asignación de recursos. Además, el Art. 192 del COOTAD, establece que los GADs deben recibir un porcentaje del PGE en función de varios criterios, como la densidad poblacional, el tamaño del territorio, las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el cumplimiento de metas de desarrollo local. En principio, este sistema tiene como objetivo distribuir los recursos de manera equitativa, pero en la práctica, la fórmula de cálculo favorece a cantones más grandes y con mayor densidad poblacional, como Quito y Guayaquil, dejando a cantones pequeños y rurales como Shushufindi en desventaja. A pesar de los ingresos que los cantones petroleros generan para la industria petrolera, el presupuesto asignado no se corresponde con su aporte económico, lo que limita la capacidad del GAD para financiar proyectos de desarrollo local. Adicionalmente, el Art. 94 de la Ley de Hidrocarburos establece que los GADs deben recibir el 12% de las utilidades generadas por la actividad extractiva, con la obligación de destinar estos fondos a proyectos de ordenamiento territorial e inversión social. Sin embargo, en territorios como la Circunscripción Especial Amazónica, estos fondos se canalizan a través de mecanismos como el Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico y el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, que reciben un porcentaje del precio de venta por barril de petróleo. A pesar de estos fondos, la realidad es que los ingresos asignados no alcanzan para satisfacer las demandas de infraestructura y servicios públicos, lo que perpetúa la dependencia de los cantones de la región amazónica en la explotación petrolera y limita su capacidad para diversificar su economía.

En resumen, la inequitativa redistribución de la renta petrolera es el resultado de un sistema normativo que no asegura una distribución justa de los ingresos alcanzados. La combinación de los criterios de tamaño, densidad poblacional, e índices de pobreza por NBI, favorece en mayor medida a los cantones más grandes, por lo cual, la falta de mecanismos efectivos para redistribuir los beneficios de la actividad petrolera deja a los cantones pequeños y con mayor cantidad de población rural, en una situación de vulnerabilidad económica. Para superar esta disparidad, es necesario revisar y fortalecer los mecanismos legales para que los beneficios de los recursos naturales alcancen a las comunidades que más lo necesitan y sufren directamente los impactos de un modelo urbano y territorial que gira en torno al petróleo.

## 5.5. Hallazgos

Los hallazgos de este último capítulo empírico sobre concentran únicamente en las tensiones jurídicas originadas en la gobernanza territorial y la distribución de competencias, las cuales generan una serie de conflictos estructurales que surgen de la aplicación de normativas que, aunque legalmente fundamentadas, generan fricciones en su implementación práctica (Granchelli 2016; Martínez de Pinsón Caverro 2013; Dabin 1943). Para efectos de esta investigación se han clasificado a las tensiones en aquellas de primer grado, donde los conflictos se derivan de la superposición de competencias entre el gobierno central y los GADs, y aquellas de segundo grado, que involucran colisiones más complejas y de carácter multidimensional entre distintas normativas ordinarias.

En las tensiones de primer grado, una solución efectiva es acudir al Consejo Nacional de Competencias (CNC), organismo encargado no solo de delegar competencias, sino también de resolver los conflictos de interés o disputas que surgen, por ejemplo, en procesos como el cambio de uso del suelo en áreas urbanizables. El CNC también puede proporcionar guías sobre cómo aplicar las competencias en territorios específicos, evitando que las tensiones escalen a niveles judiciales. El CNC tiene una instancia de conciliación de competencias, lo que facilita una solución más rápida y técnica en estos casos. Esta instancia resulta especialmente útil en conflictos administrativos y territoriales entre los GADs y las entidades del gobierno central, donde es fundamental clarificar las competencias para evitar retrasos en la ejecución de proyectos de desarrollo urbano.

Por otro lado, las tensiones de segundo grado son más multidisciplinarias y abarcan normativas de diversos sectores como la protección de tierras ancestrales, la explotación de recursos naturales, y el ordenamiento territorial. A pesar de que estas leyes están debidamente insertas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, su aplicación en la práctica puede generar conflictos, no necesariamente por antinomias jurídicas, sino porque las instituciones involucradas, aunque actúan dentro del principio de legalidad, tensionan sus actuaciones en situaciones concretas (Díez Ausín 1994). Estas tensiones no se resuelven fácilmente a través de mecanismos tradicionales, ya que los intereses en juego son más complejos y requieren una ponderación de derechos, una coordinación más profunda, y consensos entre los actores involucrados (Plúas Espinoza 2014).

Cabe destacar que las tensiones no siempre son visibles en el análisis normativo, sino que muchas veces emergen en la práctica diaria de aplicación de las leyes. Inclusive normativas

que aparentemente no presentan conflictos pueden generar tensiones en situaciones específicas, cuando los intereses de diferentes actores colisionan o cuando se aplican en contextos no previstos inicialmente por el legislador (Martínez de Pinsón Cavero 2013). En este sentido, la mejor estrategia de solución no puede ser generalizada, sino que debe desarrollarse caso por caso, dependiendo de las circunstancias concretas. Aunque las soluciones planteadas en este capítulo son generales, sirven como base para un análisis más detallado y específico en función de los problemas que surjan en cada contexto.

Uno de los principios fundamentales en la resolución de estas tensiones jurídicas debe ser la protección de la población. Los conflictos sobre la distribución de competencias, la explotación de recursos naturales o el ordenamiento territorial no deben convertirse en pugnas de poder entre instituciones a expensas de los derechos y el bienestar de las personas. Por ello, es crucial que, en caso de conflicto, y dependiendo el grado de la tensión, se consulte a organismos como el CNC para una clarificación de las responsabilidades (grado 1), a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial (SOT) para la supervisión y control de la correcta aplicación de las normas urbanísticas, y/o a la Corte Constitucional para ponderar los derechos potencialmente vulnerados en la aplicación de las políticas (grado 2).

Finalmente, los hallazgos sugieren que, aunque existen soluciones normativas y de coordinación institucional para mitigar las tensiones, es necesario fortalecer los mecanismos de supervisión y control, asegurando que las decisiones sean siempre tomadas en función del interés público y con una mirada hacia la protección de los derechos colectivos. En este sentido, las consultas interinstitucionales con organismos como el CNC, la SOT, y/o la Corte Constitucional, resultan esenciales para asegurar que las decisiones no solo sean legales, sino también justas y equilibradas, respetando los derechos de las comunidades afectadas y garantizando el desarrollo sostenible de los territorios amazónicos y no amazónicos.

## Discusión final y conclusiones

### 6.1. Mecanismo causal y discusión final

#### 6.1.1. Mecanismo causal (teoría – hipótesis – evidencia)

El mecanismo causal de *process tracing*, como lo desarrollan Bennett y George (1997), se enfoca en el análisis detallado de los mecanismos causales que subyacen a una serie de eventos y relaciones. A través de este método cualitativo, se busca identificar no solo los efectos observables, sino también las conexiones subyacentes entre las variables que componen el fenómeno de estudio (Bennett y George, 1997). En esta investigación, el uso de *process tracing* resulta fundamental para desentrañar las dinámicas que generan tensiones jurídicas en la gobernanza territorial de la Amazonía, ya que permite rastrear el origen de dichos conflictos, conectando la normativa legal con los impactos sociopolíticos y económicos observados en la región. El *process tracing* permite una identificación más precisa de cómo interactúan las variables a lo largo del tiempo, desde las normativas hasta las disputas legales. Al aplicar este método, se puede seguir el desarrollo de los conflictos en los distintos niveles de gobierno y cómo estos evolucionan a partir de la implementación de políticas públicas relacionadas con el ordenamiento territorial. Este enfoque ayuda a delinear con mayor claridad las etapas intermedias de los conflictos normativos, revelando cómo ciertos mecanismos, como la superposición de competencias o la falta de coordinación interinstitucional, actúan como detonantes de las tensiones jurídicas. Además, permite verificar si los mecanismos teóricos planteados en la hipótesis se manifiestan en los casos concretos, validando así la teoría y ajustándola cuando sea necesario. En el contexto de esta investigación, el *process tracing* ha sido clave para, a partir de la pregunta de investigación, conectar los efectos observables, como la fragmentación territorial o la vulneración de derechos de las comunidades, con los mecanismos causales subyacentes, tales como la interpretación y aplicación de normativas contradictorias o la falta de claridad en la distribución de competencias entre los GADs y el gobierno central.

**Tabla 6.1. Mecanismo causal (*Process Traicing*)**

VI: Causa	Detonante	E (A)	E (B)	E (C)	VD: Efecto o resultado	
					Resultado 1	Resultado 2
Teoría	Transición del "desarrollo territorial" al "ordenamiento territorial". Para Sergio Boisier, el desarrollo territorial se enfoca en el crecimiento económico y de la calidad de vida, y el ordenamiento territorial abarca una visión más integral que engloba no solo a la planificación del suelo, sino también, a las actividades humanas y los recursos, priorizando la sustentabilidad y la armonía entre las dimensiones económica, social y ambiental (Boisier 2004).	Las normas jurídicas se encuentran relacionadas unas con otras, y no están aisladas, es decir, nunca están solas (Bobbio 2002). Esta conexión normativa se conoce como ordenamiento jurídico, el cual, se encuentra sistemáticamente organizado, generalmente por una estructura jerárquica, y bajo los principios de unidad, plenitud, y coherencia (Martínez de Pinsón Cavero 2013).	Un modelo normativo se conforma por: i) variables de dictamen o parámetros, ii) restricciones que condicionan las variables; y, iii) una o más funciones que hacen las veces de objetivos dentro del sistema (Díez Ausín 1994). Se trata de un esquema sistemático que integra las fuentes del derecho, que permite el análisis de su estructura en contextos más específicos (Díez Ausín 1994).	El modelo extractivista de la Amazonia ha generado impactos socioculturales (Lalander et al. 2020; Cevallos 2020), socioambientales (Cevallos 2020; Vallejo Real and García 2017; Arcila 2011b), y socioeconómicos (Lalander et al. 2020; Puyana Mutis 2017; Jurgen Burchardt et al. 2016), y ha configurado una dinámica de D.T occidental que ha resultado ser invasiva (Lyall 2020), y ha vulnerado derechos.	Las tensiones jurídicas son consideradas por Granchelli (2019), conflictos normativos que generan desacuerdos y posiciones encontradas entre dos o más partes, que se encuentran relacionadas, y/o que mantienen necesidades incompatibles o insatisfechas, en el marco de la ley. Tensión, conflicto, o disputa jurídica, no resulta ser lo mismo que antinomia jurídica (Martínez de Pinsón Cavero 2013).	Las tensiones jurídicas no son contradicciones normativas del ordenamiento jurídico en materia de ordenamiento territorial (Plúas Espinoza 2014), sino aquellas situaciones en que las que pese a existir disposiciones legales en diferentes cuerpos normativos, en su aplicación, éstas pueden generar disputas multipartes por distintos factores (Díez Ausín 1994).
Hipótesis principal	Los procesos de urbanización comenzaron con la	La aplicación de las normas puede generar conflictos	El modelo normativo de ordenamiento	La ocupación de los asentamientos humanos en la	Las tensiones jurídicas generadas en los procesos de	Otras tensiones de 2do. grado podrían surgir, por

	integración de la región amazónica a la economía extractiva, provocando transformaciones en los núcleos residenciales, modos de vida, contaminación, y brechas económicas, que por la falta de control estatal han generado impactos negativos (Lukas, Fragkou, and Vásquez 2020; Gudynas 2005).	por ser multiescalares y porque las instituciones involucradas, aunque actúan dentro del principio de legalidad, tensionan sus actuaciones en situaciones concretas (Díez Ausín 1994). Se requiere de una coordinación más profunda, y consensos entre los actores involucrados (Espinoza 2014).	territorial establecido para la Amazonía se materializa en políticas públicas (Peters and Pierre 2012; Newman 2005; Harvey 1989), que por ser multiescalares (van Teijlingen y Dupuits 2021), tienen el potencial de generar tensiones jurídicas en el ámbito de los diferentes niveles de gobierno (Completa 2017), las cuales, no siempre tienen una solución dentro del marco legal establecido (Beuf y Rincón 2017).	Amazonía norte estuvo estrechamente vinculada con las actividades extractivas y complementarias. La industria petrolera, llevó a la formación de núcleos urbanos en áreas cercanas a los campos de explotación. (PUGS 2020-2032).	urbanización son el resultado tanto de la aplicación directa de la norma existente bajo el principio de legalidad, como del cumplimiento de los objetivos e intereses particulares de los gobiernos de turno involucrados (Lukas, Fragkou, and Vásquez 2020; Gudynas 2005). Las tensiones jurídicas que se generan por la superposición de competencias de los distintos niveles de gobierno son de 1er grado.	ejemplo, al momento de determinar quién tiene la última palabra cuando más de una autoridad comparte capacidades de actuación similares, o al verificar si existe o no una innecesaria duplicación de esfuerzos y recursos para determinados objetivos. Incluso, al analizar qué conflictos de interés podrían existir entre los distintos actores (Harvard Law School 2023).
Evidencia	Conocimiento a priori del problema de estudio + visitas de campo corroborados con la teoría obtenida por fuentes secundarias analizadas.	Normas que integran el ordenamiento ecuatoriano y estructura institucional del Estado.	Planes aprobados y publicados mediante ordenanzas municipales.	PIB y VAB nacional y local, inversión pública y privada a la industria vs. la inversión para infraestructura urbana.	LOTRTA vs. COOTAD COA vs. COOTAD Ley Hidrocarburos vs. COOTAD	LOTRTA vs. COOTAD CRE Art. 398 Ley Hidrocarburos vs. COOTAD

**Elaboración:** Elaborado por la autora.

### **6.1.2. Discusión final**

La presente investigación ha logrado evidenciar que la gobernanza territorial en la Amazonía ecuatoriana enfrenta tensiones estructurales derivadas de la aplicación de un modelo normativo que, aunque legalmente fundamentado, revela conflictos prácticos en su implementación. Este modelo normativo, como lo enuncian autores como (Díez Ausín 1994) y (Martínez de Pinsón Cavero 2013), se conforma por variables de dictamen, restricciones que condicionan dichas variables y funciones que operan como objetivos dentro del sistema jurídico. En este marco, el ordenamiento territorial no solo abarca la planificación del suelo, sino que incluye dimensiones más complejas como las actividades humanas, los recursos naturales, y la interacción entre normativas que rigen estas dinámicas.

Los impactos del modelo extractivista sobre el ordenamiento territorial en la Amazonía han sido significativos. Autores como (Lalander et al. 2020; Puyana Mutis 2017; Jurgen Burchardt et al. 2016; Scazza and Nenquimo 2021) subrayan que las actividades extractivas han generado no solo desequilibrios ambientales, sino también transformaciones socioculturales y socioeconómicas que vulneran los derechos de las comunidades locales, especialmente las indígenas. La falta de control estatal adecuado ha permitido que la explotación de recursos naturales no solo altere el medio ambiente, sino también el tejido social de las comunidades amazónicas, agravando las tensiones jurídicas relacionadas con la gestión territorial.

En este contexto, (Lyll 2020) señala que el modelo de desarrollo territorial basado en la explotación de recursos naturales ha sido invasivo y ha generado dinámicas que socavan la protección de los derechos humanos y ambientales. Este modelo ha vulnerado derechos y ha creado tensiones jurídicas entre las comunidades locales, las autoridades nacionales y los actores privados involucrados en la explotación de recursos. Vallejo Real y García (2017) y Gudynas (2005) coinciden en que la urbanización de la región amazónica, incentivada por la industria extractiva, ha provocado una brecha entre las normativas que buscan proteger el territorio y aquellas que promueven su explotación.

Como expone Sergio (Boisier 2004) el tránsito del concepto de “desarrollo territorial” al de “ordenamiento territorial” se caracteriza por un enfoque más integral que abarca aspectos no solo económicos, sino también sociales, culturales y ambientales. Sin embargo, en la Amazonía, la implementación de políticas públicas multiescalares, enmarcadas en dicho modelo normativo, ha generado tensiones jurídicas que se manifiestan en la superposición de competencias entre el gobierno central y los GADs, así como en colisiones más complejas

entre normativas relacionadas con la protección de tierras ancestrales, la explotación de recursos naturales y el ordenamiento territorial.

Las tensiones de primer grado, derivadas principalmente de la superposición de competencias, son un claro ejemplo de cómo los marcos normativos pueden generar conflictos en la práctica. Como sostienen Granchelli (2016) y Dabin (1943), las tensiones jurídicas no son lo mismo que antinomias normativas; estas tensiones no son contradicciones directas dentro del ordenamiento jurídico, sino conflictos que emergen cuando múltiples instituciones tienen competencias sobre los mismos territorios o procesos. Un caso típico es el del cambio de uso del suelo en áreas urbanizables, donde tanto el gobierno central como los GADs tienen competencias que pueden yuxtaponerse, generando disputas de autoridad.

Para resolver estas tensiones, el CNC ha sido identificado como el organismo público clave por su capacidad para conciliar competencias y delegarlas de manera clara entre los distintos niveles de gobierno resulta fundamental para evitar la escalada de conflictos a niveles judiciales. Martínez de Pinsón Cavero (2013) sugiere que la intervención de organismos como el CNC permite una resolución técnica y rápida, previniendo la dilación de proyectos de desarrollo territorial. Esto es particularmente relevante en la Amazonía, donde las dinámicas de ocupación y urbanización han estado históricamente vinculadas a la explotación de recursos naturales, creando la necesidad de una clara división de competencias para evitar impactos negativos en los asentamientos humanos y el medio ambiente.

Por otro lado, las tensiones de segundo grado son más complejas, involucrando múltiples normativas que operan en diferentes esferas del territorio amazónico. La LOTRTA (Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales), el COOTAD y la Ley de Hidrocarburos, entre otras, interactúan en contextos donde los intereses de los actores se encuentran en conflicto, especialmente en relación con la explotación de recursos naturales y la protección de territorios ancestrales. Según (Díez Ausín 1994), estas colisiones no se deben únicamente a inconsistencias normativas, sino a la tensión entre las diversas instituciones que aplican estas leyes en el marco del principio de legalidad. Estas tensiones se agudizan cuando se trata de la gestión de territorios compartidos, como los territorios ancestrales, donde tanto la Autoridad Ambiental Nacional como la Autoridad Agraria Nacional y el ente rector de hábitat y vivienda tienen competencias que a menudo se solapan.

La delimitación y adjudicación de territorios ancestrales es un claro ejemplo de estas tensiones de segundo grado. Como sostiene (Plúas Espinoza 2014) la resolución de estos

conflictos requiere más que la simple intervención de un organismo conciliador. Las tensiones multidimensionales, como las que se generan en el manejo de recursos naturales y la protección de derechos ancestrales, necesitan una mayor coordinación y consensos entre las partes involucradas, lo que incluye una ponderación de derechos que tome en cuenta tanto el desarrollo económico como la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

## **Conclusiones**

- El concepto de territorio, abordado desde perspectivas como la geografía política, cultural y humana, demuestra su naturaleza multidimensional, abarcando aspectos físicos, sociales, culturales y simbólicos. Raffestin (1986) plantea que el territorio es un espacio moldeado por significados sociales, mientras que Bonnemaïson (1981) y Sack (1986) destacan las relaciones culturales y de poder que lo atraviesan. Estas aproximaciones enriquecen la comprensión del espacio no solo como un recurso físico, sino como una construcción social que refleja las dinámicas de apropiación y control. En este contexto, el desarrollo territorial se fundamenta en la identificación y ordenación de estos elementos, promoviendo un enfoque integral que considere las particularidades locales y las interrelaciones sociales y culturales del espacio (Zoido Naranjo, 1998; Fernández-Labbé, 2020). Por lo tanto, el enfoque de la presente investigación, permite diferenciar entre territorio y territorialidad, donde esta última se refiere al espacio vivido y apropiado simbólicamente por los actores sociales (Beuf & Rincón Avellaneda, 2017). Esto enfatiza la importancia de considerar al territorio como un producto dinámico y multifacético, cuyo desarrollo no debe restringirse a aspectos técnicos, sino integrarse a procesos sociales más amplios.
- El desarrollo territorial ha evolucionado desde una perspectiva centralizada hacia una visión inclusiva y participativa que integra múltiples escalas y dimensiones. Los autores citados, Boisier (2004) y Farinós Dasí (2015), proponen un enfoque sistémico y sociopolítico que combine políticas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Este modelo aspira a contrarrestar desigualdades espaciales mediante alianzas estratégicas entre actores locales, regionales y nacionales, reconociendo las particularidades de cada territorio (Casalis, 2011). En América Latina, este enfoque ha sido particularmente relevante desde finales de los años 80, cuando las políticas de desarrollo comenzaron a incorporar dimensiones territoriales para enfrentar la pobreza y desigualdad (Farinós Dasí, 2015). A pesar de los avances, el desafío sigue siendo la construcción de políticas adaptativas que trasciendan los enfoques técnicos, fomentando procesos inclusivos y sostenibles que respondan tanto a las necesidades globales

como a las especificidades locales. Esto requiere una visión integrada que combine factores socioeconómicos, socioculturales y socioambientales, asegurando la equidad y sostenibilidad en la planificación territorial.

- La gobernanza territorial es un elemento central para coordinar y articular las capacidades estatales y promover políticas públicas inclusivas. Este concepto, que trasciende la actuación directiva del gobierno, enfatiza la importancia de las redes de colaboración y la descentralización de competencias (Aguirre, 2020; Otero, 2018). La gobernanza multinivel, como plantea Gómez-Álvarez et al. (2019), implica la articulación tanto vertical como horizontal entre actores estatales y no estatales, garantizando una planificación equitativa y sostenible. En el contexto ecuatoriano, esta gobernanza se enfrenta a desafíos derivados de la desconcentración y descentralización, donde los gobiernos locales deben asumir responsabilidades que requieren recursos y capacidades adecuados. Sin embargo, estas estructuras permiten abordar los problemas territoriales de manera más eficiente, integrando perspectivas globales y locales para promover un desarrollo equilibrado y sostenible.
- El cambio conceptual del "desarrollo territorial" al "ordenamiento territorial" refleja una transición hacia una visión más normativa e integral del espacio (Boisier, 2004). Este enfoque, relativamente nuevo en Ecuador, prioriza la planificación sostenible de actividades humanas y recursos, y busca equilibrar las dimensiones económica, social y ambiental (Zoido Naranjo, 1998). En este sentido, el ordenamiento territorial no solo es una herramienta técnica, sino también un proceso democrático que promueve la equidad. Consecuentemente, el ordenamiento territorial posee un enfoque holístico, que considera tanto los aspectos físicos como las dinámicas sociales y culturales del territorio. Además, el ordenamiento territorial debe ser inclusivo, respondiendo a las necesidades de las comunidades locales y fomentando la participación activa de los actores en su diseño e implementación.
- La efectividad de las políticas públicas de ordenamiento territorial depende de su capacidad para integrar diferentes niveles de gobierno y actores de la sociedad civil (Healey, 1997; Brenner, 2004). En este sentido, instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son fundamentales para articular esfuerzos y garantizar una planificación inclusiva y equitativa (PND, 2021; COPFP, Art. 41). Sin embargo, estos instrumentos enfrentan desafíos derivados de la falta de recursos, capacidades técnicas y conflictos de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Superar estas barreras requiere una gobernanza colaborativa que fomente la participación activa de todos los actores en la toma de decisiones y ejecución de políticas.

- El concepto de interdependencia de derechos, fundamental en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se refleja claramente en la relación entre los derechos sobre el suelo y los derechos de la naturaleza. Ambos están profundamente interconectados, ya que la garantía de un hábitat seguro y saludable o de una vivienda digna requiere de un entorno natural sano y protegido (CRE, Arts. 30, 71). Esta interdependencia implica que cualquier vulneración a los derechos de la naturaleza repercute directamente en el ejercicio pleno de los derechos humanos relacionados con el suelo y viceversa. En este marco, el ordenamiento territorial debe considerar no solo los aspectos normativos y técnicos, sino también las dinámicas sociales y ambientales que subyacen en la interacción entre estos derechos. Este enfoque permitiría garantizar un desarrollo territorial sostenible que integre la protección ambiental con las necesidades humanas, respetando la diversidad cultural y territorial del país.
- En la práctica, la coexistencia de múltiples derechos sobre el suelo y su interdependencia generan tensiones jurídicas, especialmente en contextos de uso intensivo de recursos naturales. Estas tensiones surgen cuando la aplicación de un derecho, como por ejemplo, a la propiedad privada, entra en conflicto con otros, como el derecho a la ciudad o el derecho a la naturaleza (Mejía Granizo, 2011; Luna Lara, 2013). Otros ejemplos incluyen casos de urbanización en áreas protegidas o de actividades extractivas que comprometen el acceso a un hábitat seguro. Para resolver estos conflictos, es fundamental adoptar criterios claros de jerarquía, especialidad y cronología, así como mecanismos efectivos de coordinación y resolución de disputas. Además, la planificación territorial debe integrar enfoques participativos y multidimensionales que permitan identificar y abordar las tensiones de manera preventiva, priorizando la armonización de intereses sociales, económicos y ambientales.
- En el marco de la planificación territorial en Ecuador, las tensiones jurídicas derivan de la coexistencia de derechos sobre el suelo y derechos de la naturaleza. Estas tensiones, aunque no antagónicas en su concepción, generan conflictos normativos y operativos en su implementación (Kelsen, 2009; Martínez de Pinsón Cavero, 2013). La Constitución del Ecuador, al consagrar ambos derechos, establece un marco normativo progresista, pero su aplicación práctica requiere mecanismos de resolución que armonicen intereses contrapuestos (Mejía Granizo, 2011; Luna Lara, 2013). Estas tensiones evidencian la necesidad de un sistema jurídico que facilite la integración de los derechos humanos y ambientales, asegurando que las políticas territoriales promuevan el desarrollo sostenible sin comprometer la integridad del ambiente ni los derechos fundamentales de las comunidades.

- La historia de la Amazonía se caracteriza por diversas fases de transformación y narrativas que han moldeado su percepción y uso. Desde el siglo XVIII, la región fue vista como un espacio paradisiaco, aunque hostil, mientras que en el siglo XIX, con la llegada de exploradores científicos y la explotación del caucho, se consolidaron discursos que oscilaron entre la civilización y la violencia hacia las poblaciones indígenas (Pizarro 2005). En el siglo XX, la llegada de la industria petrolera marcó una nueva etapa de explotación y cambios socioeconómicos que continúan afectando la región hasta hoy (Gutiérrez Rey 2004). Estas transformaciones evidencian la construcción de una región que ha sido percibida y utilizada como un recurso estratégico, pero a menudo sin considerar plenamente las implicaciones para sus habitantes ni su ecosistema.
- El modelo extractivista, caracterizado por la explotación intensiva de recursos como petróleo, madera y minerales, ha sido un motor de desarrollo económico para los Estados amazónicos, pero también ha generado impactos negativos significativos. Entre estos se destacan la contaminación ambiental, el desplazamiento de comunidades indígenas, y la fragmentación social (Gudynas 2005; Cevallos 2020). La transición hacia el neoextractivismo ha permitido una mayor redistribución de la renta, pero ha perpetuado el carácter depredador del modelo, evidenciando la necesidad de explorar alternativas más sostenibles y equitativas.
- Particularmente, el modelo de desarrollo extractivista petrolero en la Amazonía ecuatoriana ha generado profundas tensiones socioculturales, socioambientales, y socioeconómicas. Aunque promovido como una estrategia para combatir la pobreza, este modelo ha intensificado las desigualdades y limitado la diversificación económica en la región (Gudynas, 2005; Lalander et al., 2020). Las actividades de extracción petrolera, han fragmentado el tejido social y generado conflictos entre las comunidades locales y el Estado (Arcila, 2011; Scazza & Nenquimo, 2021). Estas dinámicas resaltan la necesidad de un enfoque de planificación territorial que integre competencias locales y nacionales, garantizando una gestión sostenible de los recursos y un desarrollo inclusivo. La dependencia económica del extractivismo debe ser sustituida por estrategias que promuevan la diversificación productiva y reduzcan los impactos negativos sobre las comunidades y el ambiente.
- La riqueza cultural de la Amazonía ecuatoriana está representada por sus comunidades indígenas, quienes han mantenido sus tradiciones y conocimientos ancestrales a lo largo del tiempo. Estos pueblos desempeñan un papel crucial en la conservación de la biodiversidad a través de prácticas sostenibles de manejo de recursos (Bayón Jiménez and Arrazola Aranzábal

2020). Sin embargo, estas comunidades enfrentan desafíos relacionados con la garantía de sus derechos colectivos, especialmente en contextos de explotación económica. La consulta previa, libre e informada, aunque reconocida constitucionalmente, ha sido implementada de manera deficiente, lo que genera tensiones entre los intereses estatales, empresariales y comunitarios (Vallejo Real and García 2017).

- La urbanización de la Amazonía, vinculada principalmente a la actividad petrolera, ha generado centros urbanos que carecen de planificación integral, lo que ha provocado el crecimiento desordenado de las ciudades y problemas socioambientales significativos (Bernal Zamudio 2015; Cabrera-Barona et al. 2020). Este fenómeno resalta la necesidad de implementar políticas de ordenamiento territorial que incluyan la participación activa de las comunidades locales, respetando sus derechos y promoviendo un desarrollo equilibrado que articule los intereses sociales, económicos y ambientales.
- El marco normativo aplicable a la Amazonía ecuatoriana, liderado por la Constitución y complementado por leyes específicas y tratados internacionales, establece las bases para garantizar la conservación del territorio, los derechos de sus habitantes y el desarrollo sostenible. Sin embargo, las tensiones jurídicas, como las generadas entre el derecho a la propiedad y los derechos de la naturaleza, reflejan la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernanza multinivel para lograr una mayor coordinación entre el gobierno central, los GAD, y las comunidades (CRE, Arts. 424 y 425; Bayón et al. 2020). Solo a través de una articulación efectiva entre estos actores se podrá garantizar un modelo de desarrollo territorial inclusivo y respetuoso con los derechos humanos y ambientales.
- El cantón Shushufindi destaca por su riqueza sociocultural y su diversidad étnica, que incluye tanto comunidades indígenas como población mestiza. Con una densidad poblacional moderada de 20 personas por km<sup>2</sup>, el cantón enfrenta desafíos relacionados con el crecimiento demográfico desigual entre las parroquias urbanas y rurales. Por ejemplo, mientras que la cabecera cantonal ha experimentado un crecimiento sostenido, parroquias rurales como Pañacocha han registrado una disminución poblacional (INEC, 2022). Esta disparidad refleja la necesidad de políticas públicas que promuevan un desarrollo equilibrado entre las zonas urbanas y rurales. Además, la significativa presencia de comunidades indígenas, como los Kichwas y los Shuar, resalta la importancia de preservar y promover su patrimonio cultural y conocimientos ancestrales como una parte integral del desarrollo del territorio (PDOT 2019-2032).

- Del análisis del Valor Agregado Bruto (VAB) y la Población Económicamente Activa (PEA) del cantón Shushufindi, se verifica una marcada dependencia de la economía local respecto de la industria petrolera. Aunque esta actividad genera el 94% del VAB del cantón, emplea solo al 6% de la PEA, lo que evidencia un desequilibrio significativo entre los ingresos generados y el empleo ofrecido (PDOT 2019-2032). Esto demuestra que el modelo extractivista limita las oportunidades de diversificación económica, exacerbando las desigualdades socioeconómicas. Además, la alta concentración de ingresos en la industria petrolera pone en riesgo la sostenibilidad económica del cantón Shushufindi, especialmente en contextos de fluctuación de precios internacionales y cambios en las políticas extractivas.
- El modelo normativo de desarrollo territorial implementado en Shushufindi refleja un esfuerzo por equilibrar la expansión urbana con la sostenibilidad ambiental. La ampliación de los límites urbanos y la clasificación del suelo según criterios estructurantes y urbanísticos representan un avance hacia un desarrollo ordenado y equitativo (PUGS 2020-2032). Sin embargo, persisten desafíos en la compatibilización de actividades extractivas con el uso y ocupación del suelo, especialmente en áreas cercanas a asentamientos humanos. La falta de tratamientos específicos para la extracción petrolera en zonas urbanas sugiere la necesidad de un enfoque más integral que contemple los impactos de esta actividad sobre la calidad de vida y el ambiente.
- El modelo normativo vigente prioriza la actividad extractiva sobre otras dimensiones del desarrollo, reflejando una contradicción entre los beneficios económicos generados y los costos sociales y ambientales asumidos por la comunidad local. A pesar de las normativas que asignan un porcentaje de los ingresos petroleros a las áreas afectadas, estos recursos no son suficientes ni se distribuyen equitativamente, lo que perpetúa las brechas de desarrollo entre Shushufindi y otras regiones del país (Art. 59, Ley de Planificación y Desarrollo Amazónico). Sin embargo, el cantón cuenta con potencialidades significativas, como su vasta cobertura vegetal y biodiversidad, que podrían posicionarlo como un destino turístico sostenible de relevancia nacional e internacional. La consolidación de proyectos ecoturísticos y la implementación de políticas públicas integradoras podrían permitir una transición hacia un modelo de desarrollo más equilibrado y resiliente.
- El proceso de urbanización en Shushufindi ha sido influenciado significativamente por la actividad petrolera, con pozos y plataformas ubicados dentro o cerca del perímetro urbano. Este modelo de expansión y desarrollo económico, refleja una historia de políticas extractivas que han priorizado la explotación de recursos sobre el desarrollo humano sostenible. Si bien

el actual PUGS busca mitigar estos impactos a través de la delimitación de áreas urbanas y rurales, las tensiones persisten, especialmente en relación con la proximidad de mecheros petroleros a áreas pobladas, que afectan la calidad del aire y la salud de las comunidades cercanas (PDOT 2019-2032).

- A pesar de los desafíos a los que se enfrenta el cantón Shushufindi, este territorio tiene el potencial de transitar hacia un modelo de desarrollo más equilibrado y sostenible. Para lograrlo, sería esencial: i) Fortalecer las políticas de conservación ambiental mediante regulaciones más estrictas para las actividades extractivas y la promoción de prácticas sostenibles en el uso de recursos. ii) Garantizar una redistribución más equitativa de los ingresos generados por el petróleo, asegurando que estos lleguen a las comunidades más vulnerables. iii) Diversificar la economía local, desarrollando sectores como el turismo sostenible, a fin de generar empleo e ingresos de manera inclusiva.
- La implementación de planes parciales enfocados en vivienda de interés social, expansión urbana, y equipamientos urbanos, junto con la definición de herramientas de gestión de suelo, constituyen pasos importantes hacia la consolidación de un modelo territorial inclusivo y resiliente. No obstante, el éxito de estas iniciativas dependerá de la capacidad de las autoridades locales para integrar las dimensiones sociocultural, socioambiental y socioeconómica en la planificación y ejecución de políticas públicas, promoviendo un desarrollo que priorice tanto el bienestar humano como la conservación ambiental.
- La falta de delimitación clara entre las competencias del gobierno central y los GADs municipales, particularmente en la regulación del uso del suelo y la explotación de recursos, genera conflictos que afectan la gobernanza territorial. La coexistencia de normativas como el COOTAD, la LOTRTA, y la Ley de Hidrocarburos, sin mecanismos efectivos de coordinación, perpetúa tensiones jurídicas que obstaculizan la planificación y desarrollo sostenible de las ciudades.
- El choque entre los derechos colectivos de las comunidades indígenas y los objetivos de desarrollo urbano impulsados por los municipios refleja la complejidad de gestionar territorios donde conviven tradiciones ancestrales y dinámicas urbanas modernas. La ambigüedad normativa, particularmente en la protección de tierras ancestrales frente a la expansión urbana, evidencia la necesidad de políticas más inclusivas y coordinadas.
- La explotación de recursos del subsuelo, competencia exclusiva del Estado central, genera tensiones significativas con los GADs, cuyos planes territoriales a menudo se ven

subordinados a las concesiones petroleras. Esto limita la autonomía municipal y pone en entredicho los derechos de las comunidades afectadas, quienes enfrentan los impactos derivados de esta actividad extractiva.

- El marco normativo actual desvirtúa la consulta previa, libre e informada al otorgar al Estado la capacidad de tomar decisiones finales, incluso en contra de la voluntad de las comunidades. Esta situación afecta los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas y pone de manifiesto la necesidad de un órgano imparcial para garantizar procesos de consulta más equitativos y transparentes.
- Los ingresos derivados de la actividad extractiva no se distribuyen de manera justa, lo que perpetúa la pobreza y limita las oportunidades de desarrollo en cantones como Shushufindi. A pesar de su contribución económica significativa, los recursos asignados no son proporcionales a los impactos que estas comunidades soportan, evidenciando una falla estructural en los mecanismos de redistribución.
- Las tensiones no solo se dan entre diferentes niveles de gobierno, sino también entre ministerios e incluso dentro de las mismas instituciones. Estas tensiones reflejan objetivos contradictorios, como la protección ambiental frente a la explotación de recursos, lo que dificulta la implementación de políticas coherentes y sostenibles. En función de ello, resolver las tensiones jurídicas requiere una revisión profunda del marco normativo vigente para garantizar la articulación entre los niveles de gobierno y las instituciones involucradas. Esto incluye establecer procesos de coordinación efectiva, redefinir el alcance de las competencias con el apoyo del Sistema Nacional de Competencias y el Sistema Descentralizado de Planificación Participativa, y promover instancias de mediación imparciales para resolver conflictos.

## Referencias

- Abalos, J. 1998. *Descentralización Fiscal y Transferencia de Competencias: Aproximación General y Propuestas para Fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile*. Serie Fiscal 102. CEPAL.
- Abreu, Jose Luis. 2012. *Hipótesis, Método & Diseño de Investigación (Hypothesis, Method & Research Design)* 7 (2): 187–97.
- Albrechts, Louis. 2006. *Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects*. *European Planning Studies* 14, (10): 1487-1500.
- Actualización Plan Integral para la Amazonía 2021-2025 aprobado por el pleno del Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, el 14 de enero de 2022, mediante sesión extraordinaria Nro. 001-2022-002. Registro Oficial Segundo Suplemento: 28, de 24 de marzo de 2022.
- Arsht, Adrienne. 2014. *Urbanization in Latin America*: Atlantic Council – Latin American Center. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/urbanization-in-latin-america/>
- Aguilar, Luis F. 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, Andrea, María Beatriz Eguiguren, Jorge Maldonado y Janeth González. 2021. *Libro de Acta de Memorias Del Congreso Internacional Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas*. Loja: Universidad Particular de Loja.
- Aguirre, Luz María. 2020. *La Articulación Multinivel y Su Efecto En La Eficacia de La Disposición Final de Los Desechos Sólidos Urbanos En El Ecuador Durante Los Años 2010-2018*.
- Alburquerque, Francisco. 2013. *Economía Del Desarrollo y Desarrollo Territorial*: 1–53.
- Alexiades, Miguel y Daniela Peluso. 2016. *La Urbanización Indígena En La Amazonia. Un Nuevo Contexto de Articulación Social y Territorial*. *Gazeta de Antropologia* 32 (1).
- Alguacil Gómez, Julio. 2005. “Los Desafíos Del Nuevo Poder Local: La Participación Como Estrategia Relacional En El Gobierno Local.” *POLIS, Revista Latinoamericana* 4 (12).

- Amézquita, C. E; Rueda, H.; Santos, S. A. 2015. "Sistematización del proceso de prospectiva territorial construido en el Huila durante el periodo 1990-2010 con el soporte de la Universidad Surcolombiana". *Sotavento MBA* 26: 42-53. <http://dx.doi.org/10.18601/01233734.n26.05>
- Aponte, Jorge. 2019. "Lo Urbano y Los Espacios Vacíos En La Amazonia Como Elementos En La Producción de Cartografías Nacionales de Colombia." *Perspectiva Geográfica* 24 (2): 69–83. <https://doi.org/10.19053/01233769.9895>.
- Aponte Motta, Jorge. 2018. "La Formalidad de La Informalidad En La Urbanización de Las Ciudades Fronterizas de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil) En Torno Del Límite Internacional." *Mundo Amazónico* 9 (2): 11–36. <https://doi.org/10.15446/ma.v9n2.64712>.
- Arboleda Salinas, Diana Carolina. 2018. *Análisis Descriptivo Del Proceso de Desconcentración En El Ecuador Como Modelo de Gestión Para Acercar Los Servicios Públicos a Los Territorios (2007-2013). El Caso Del Sector Educación.* <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6234>.
- Arcila, Oscar. 2011. *Asentamientos Informales En Zonas Vulnerables: Plan de Mejoramiento Integral Del Hábitat Villa Rosas, Mocoa Camilo. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi.*
- Armatte, Michael. 2006. "La Noción de Modelo En Las Ciencias Sociales." *Revista de Metodología de Ciencias Sociales* 11: 33–70.
- Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador (AIH). 2024. *El Petróleo en cifras 2023. 14.* <https://www.aihe.org.ec/>
- Aulesia, Martín, Enriquez Santiago y Sánchez Rebeca. 2016. "Ciudades Del Milenio: Desposesión y Biopolítica En La Amazonía Ecuatoriana." *Jóvenes Investigadores VII.*
- Banco Central del Ecuador. 2020. *20 años de dolarización de La economía ecuatoriana: Análisis del sector real e indicadores sociales.* <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae65.pdf>
- Banco Central del Ecuador. 2021. *Evaluación del Impacto Macroeconómico del COVID-19 en la Economía Ecuatoriana.* <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/IndiceCovid.htm>
- Banco Central del Ecuador. 2023. *Estudio de los impactos Macroeconómicos de mantener el crudo del Bloque 43-Itt indefinidamente en el subsuelo.* <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae74.pdf>

- Banco Central del Ecuador. 2024. *Programación Macroeconómica Sector Real 2024-2027*.  
[https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/SectorReal\\_042024.pdf](https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/SectorReal_042024.pdf)
- Banco Mundial. 2020. *World Development Indicators (WDI)*. Washington, DC.  
<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- Bardet, Gastón. 1959. “El urbanismo. Buenos Aires”. *Cuadernos de EUDEBA*.
- Barquero, Antonio Vázquez. 2007. “Desarrollo Endógeno. Teorías y Políticas de Desarrollo Territorial.” *Investigaciones Regionales*. (11): 183–210.
- Bayón Jiménez, Manuel e Íñigo Arrazola Aranzábal. 2020. “Discusión Del Común Multiescalar a Partir Del Territorio de Los Pueblos Aislados.” *Universitas* (32): 37–54.  
<https://doi.org/10.17163/uni.n32.2020.02>.
- Bayón, Manuel. 2019. *Una Mirada de La Amazonía a Través de Su Urbanización*.
- Bayón, Manuel, Durán Gustavo, Bonilla Alejandra y Ávila Mario. 2020. *El Pangui: Urbanización En La Amazonía Sur – Entre El Desplazamiento y Las Regalías Mineras*. Contested Cities Ecuador.
- Bayón, Manuel, Durán Gustavo, Bonilla Alejandra, Zárate Daniel, González Javier y Araujo Margarete. 2020. *Lago Agrio: Barrios Petroleros En El Casco Urbano Que Claman Por Sus Derechos*. FLACSO Ecuador. Contested Cities Ecuador, 31.
- Bayón, Manuel y Japhy Wilson. n.d. *La Selva de los elefantes blancos. Megaproyectos y extractivismos en la Amazonía ecuatoriana*.
- Bernal Zamudio, Hernando. 2015. *Aproximación a Un Enfoque Biomimético Para La Creación de Sociedades Amazónicas Del Bienestar Sustentable*.
- Bennet, Andrew, y Alexander George. 1997. *Process Tracing in Case Study Research*. MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods.
- Beuf, Alice y Patricia Rincón Avellaneda. 2017. *El Concepto de Territorio: De Las Ambigüedades Semánticas a Las Tensiones Sociales y Políticas*. Vol. 1.
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo. 1974. *Las ‘Formas de Estado’ de la Época Moderna*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15–49.
- Bobbio, Norberto. 2002. “Teoría General de Derecho”. Segunda ed. Bogotá: TEMIS.

- Boisier, Sergio. 2004. Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE* (Santiago), 30 (90) 27-40. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Borrini Feyerabend, G. y Pimbert, M. 2008. “The Governance of Conservation of Nature: The Case of Wetlands”. *IUCN*, Gland, Switzerland.
- Brack Egg, Antonio. 1992. *Amazonía: Desarrollo, Medio Ambiente y Sustentabilidad*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Brenner, Neil. 2004. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Burgaleta, Elena, Rodríguez Nadia Margarita y Martínez Fresneda Miguel. 2018. “Identidades Amazónicas En Conflicto: El Indígena Dócil Frente al Insurrecto.” *Revista Mexicana de Sociología* 80 (1): 139–66. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2018.1.57707>.
- Buzai, Gustavo. 2010. *Análisis espacial con sistemas de información geográfica. Aportes de la geografía para la elaboración del diagnóstico en el ordenamiento territorial*. Actas I Congreso Internacional Sobre Ordenamiento Territorial y Tecnologías de La Información Geográfica 1: 1–23.
- Cárdenas, Carla, Viteri Diego y Baca Paulina. 2012. *Estudio Sobre Políticas y Normas: Derechos de Las Poblaciones Indígenas Amazónicas Vinculados a La Gestión de Los Recursos Naturales En Bolivia, Ecuador y Perú*.
- Carla, Nancy, Carabaca Videla, Roberto Ignacio y Lobos Villaseca. 2021. *Reflexiones Sobre El Derecho a La Ciudad Como Derecho Constitucional En Nuestra América Para La Democratización y La Vida Buena* 4: 14–38.
- Carrión, Patricia. 2012. *Consulta previa: Legislación y aplicación*. Editado por Centro Ecuatoriano De Derecho Ambiental (CEDA). Quito: Konrad Adenauer Stiftung.
- Carvajal Villaplana, Álvaro. 2015. “Teorías y Modelos: Formas de Representación de La Realidad”. *Revista Comunicación* 12 (1): 33–46. <https://doi.org/10.18845/rc.v12i1.1212>
- Casalis, Alejandro. 2011. “Desarrollo Local y Territorial. Aportes Metodológicos y Teóricos Para Las Políticas Públicas”. *Revista de Ciencias Sociales* 3 (19): 159–75.

- Cedeño, Narcisa. 2013. “La Investigación Mixta, Estrategia Andragógica Fundamental Para Fortalecer Las Capacidades Intelectuales Superiores”. *Journal of Chemical Information and Modeling* 53 (9): 1689–99. <https://www.redalyc.org/pdf/440/44015082010.pdf>.
- CEPAL-CLADES. 1996. *El juego político y las estrategias en las organizaciones públicas*. CLAD. Buenos Aires.
- Chiarella Quinhoes, Roberto, e Hinojosa Guerrero Milagros. n.d. *Integración y Desarrollo Amazónico. Una Ciudad Internacional Trifronteriza. Geografía Aplicada Pontificia Universidad Católica Del Perú*.
- Completa, Enzo. 2017. “Capacidad Estatal: ¿qué Tipo de Capacidades y Para Qué Tipo de Estado?” *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político* 22 (1): 111–40.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE). Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008: Última reforma: 30 de mayo de 2024
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Registro Oficial: 306 del 22 de octubre de 2010. Última reforma: 30 de enero de 2024.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial: 303 del 19 de octubre de 2010. Última reforma: 21 de junio de 2024.
- Código Orgánico Administrativo (COA). Registro Oficial: 31 del 07 de julio de 2017. Última reforma: 25 de marzo de 2024.
- Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). Registro Oficial: 544 de 09 de marzo de 2009. Última reforma: 29 de marzo de 2023.
- Código Orgánico del Ambiente (COA). Registro Oficial: 983 de 12 de abril de 2017. Última reforma: 21 de diciembre de 2021.
- Cruz e Sousa, Ricardo da y Ríos-Touma Blanca. 2018. “Stream Restoration in Andean Cities: Learning from Contrasting Restoration Approaches.” *Urban Ecosystems* 21 (2): 281–90. <https://doi.org/10.1007/s11252-017-0714-x>.
- Cuervo, Mauricio, y Délano Ma. del Pilar. 2019. “Planificación Multiescalar”. *Desigualdades Territoriales Volumen II*. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) 92: 145.

Cummings, Andrew. 2012. *Capacidades de Planificación Del Desarrollo Territorial: Un Marco Teórico–Conceptual*. 743 70: 441–45.

Dabin, J. 1943. *Teoría General Del Derecho*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1503jsf>.

Delgado, Luisa E. y Víctor H. Marín. 2019. *Social-Ecological Systems of Latin America: Complexities and Challenges*, 1–453. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28452-7>.

Desarrollo Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2014. *La Desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador. El Estado en el territorio y la recuperación de lo público*.

Díez Ausín, Francisco José. 1994. “Conflictos Normativos y Análisis Lógico Del Derecho.” *Anuario de Filosofía Del Derecho* 0 (11): 393–406.

Díaz, Cristina, y Correa Leonardo. 2009. “Derechos humanos y ciudad”. *Al Día Consultores*.

Dudley, Nigel. 2008. *Directrices Para La Aplicación de Las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*. file:///D:/DOCS/Downloads/430-1664-1-PB.pdf.

Durán, Gustavo, Bayón Jiménez Manuel y Bonilla Alejandra. 2020. “Habitar Ante La Cotidianidad de La Contaminación Del Agua: Contestaciones a Las Actividades Extractivas En Las Periferias Urbanas de Ecuador. Antípoda.” *Revista de Antropología y Arqueología* 32 (39): 17–39. <https://doi.org/10.7440/antipoda39.2020.02>.

Durán, Gustavo, Bayón, Manuel y Astudillo Alejandro. 2019. *Violencias Territoriales, Contestaciones y Producción de Espacio Urbano Periférico En Ecuador: Una Aproximación Teórica*. *Debates Actuales En La Geografía Latinoamericana*, 11: 237–54.

Durán, Gustavo, Bayón Manuel, Bonilla Mena Alejandra y Janoschka Michael. 2020. “Vivienda Social En Ecuador: Violencias y Contestaciones En La Producción Progresista de Periferias Urbanas.” *Revista INVI* 35 (99): 34–56. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200034>.

Durán, María. 2020. *Amazonia Urbana*. 5–8.

Erazo Chalco, Nancy Paulina. 2017. *La Red Urbana Amazónica: Análisis Multiescalar de La Dinámica de Urbanización*.

Fabo, M, (1983). *¿Ordenación del territorio en el País Vasco?*

<http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/>

- Farinós Dasí, Joaquin. 2015. “Desarrollo Territorial y Gobernanza: Refinando Significados Desde El Debate Teórico Pensando En La Práctica. Un Intento de Aproximación Fronética.” *DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate* 5 (2): 4–24. <https://doi.org/10.24302/drd.v5i2.993>.
- Felson, Alexander J. 2013. *Resilience in Ecology and Urban Design*. Vol. 3. <http://link.springer.com/10.1007/978-94-007-5341-9>.
- Fernandes, Edésio. 2011. *Regularización de Asentamientos Informales En América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández, Ignacia y Weason Macarena. 2012. “Gobernanza Multinivel y Traspaso de Competencias Para La Descentralización y El Desarrollo Territorial”. *Rimisp - Centro Latinoamericano Para El Desarrollo Rural*, 1–27.
- Fernández-Labbé, Juan. 2020. “El Territorio Como Espacio Contradictorio: Promesas y Conflictos En Torno a La Actividad Extractiva En Ecuador, Colombia, Perú y Chile”. *Eure* 46 (137): 225–46. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000100225>.
- Figueroa, Luis y Pazmiño Andrés. 2015. *Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Análisis de Coyuntura*.
- Finot Iván. (2005). “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. *Revista de la CEPAL*: 86. Chile: 31.
- Fonseca Tapia, César Augusto. 2007. *Derecho Romano*. Arequipa.
- Forni, Pablo y Pablo de Grande. 2020. “Triangulación y Métodos Mixtos En Las Ciencias Sociales Contemporáneas”. *Revista Mexicana de Sociología* 82, 2020.
- Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System. A Social Science Perspective*. Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University.
- Gelacio Panesso, Juan David, Martínez Hincapié Hernán Darío y Wolf Amaya Gilda María. 2019. “La Ciudad Como Espacio Urbano Neoliberal – Planteamientos Sobre La Planificación Del Territorio En La Ciudad de Medellín”. *El Ágora USB* 19 (2): 521–36. <https://doi.org/10.21500/16578031.4390>.

- Gerring, John. 2004. What is a case study and what is it good for? *The American Political Science Review* 98 (2): 341–54. <http://www.jstor.org/stable/4145316>
- Gómez-Álvarez, David, Robin Rajack, López-Moreno Eduardo y Lanfranchi Gabriel. 2019. *Gobernanza Metropolitana: El Gobierno de Las Metrópolis Para El Desarrollo Urbano Sostenible*. Washington.
- González Medina, Moneyba. 2013. *La planificación estratégica de "nueva generación" Cómo evaluar el impacto como instrumento de gobernanza territorial?*
- Gordillo, Agustín. 2017. “Tratado de Derecho administrativo y obras selectas”. t. 1. Buenos Aires, *Fundación de Derecho Administrativo*.
- Gordillo, Agustín. 1967. “Derecho Administrativo de La Economía”. Primera Ed. Buenos Aires: *Fundación de Derecho Administrativo*.
- Granchelli, Nicolás A. 2016. *El Conflicto Jurídico y Sus Elementos*. (1): 1–2.
- Gudynas, Eduardo. 2005. *La Nueva Geografía Amazónica: Entre La Globalización y El Regionalismo*. <http://ambiental.net/wp-content/uploads/2000/01/GudynasNuevaGeogAmazoniaOdelD2007.pdf>.
- Guzmán Napurí, Christian. 2011. “Tratado de la Administración pública y del procedimiento administrativo”. Lima: *Ediciones Caballero Bustamante*.
- Guerrero Cazar, Fernando. 2017. “Transformaciones Territoriales En La Amazonía: Indígenas, Campesinos, Fronteras y Colonización.” *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*. (12): 7. <https://doi.org/10.17141/eutopia.12.2017.3134>.
- Gutiérrez Rey, Franz. 2004. *Amazonia, Ordenamiento, Urbanización y Cartografía*: 1–25.
- Hall, Myrna H P, Stephen B Balogh y Myrna H P Hall. 2019. Understanding Urban Ecology. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-11259-2>.
- Haughton, G., y Hunter, C. 1994. *Sustainable Cities*. Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- Harvard Law School. 2023. *Urban Development Conflicts*. Program on Negotiation at Harvard Law School. <https://www.pon.harvard.edu/faculty-research/case-studies/urban-development-conflicts/>
- Harvey, David. 1989. *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*. 3–17.

- Haughton, Graham y Colin Hunter. 1994. *Sustainable Cities*. Londres: Routledge.
- Healey, Patsy. 1996. *The Communicative turn in planning theory and spatial strategy formation. Environment and Planning B: Planning and Design* (23).
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Londres: Macmillan.
- Hirsch, Joachim. 2005. “¿Qué Significa Estado? Reflexiones Acerca de La Teoría Del Estado Capitalista.” *Revista de Sociología e Política* (24): 165–75. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782005000100011>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2017. Estimando costos de un desastre. El costo en el sector productivo del terremoto de abril de 2016 en Ecuador: Una aproximación metodológica (3). [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Estimando\\_Costos.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Estimando_Costos.pdf)
- Johnson, R. Burke y J. Onwuegbuzie Anthony. 2007. “Toward a Definition of Mixed Methods Research”. *Journal of Mixed Methods Research* 1 (2): 112–33. <https://doi.org/10.1177/1558689806298224>.
- Juncosa Blasco, José y Garzón Vera Blas. 2019. *Misiones, Pueblos Indígenas y La Conformación de La Región Amazónica: Actores, Tensiones, y Debates Actuales*.
- Jurgen Burchardt, Hans, Rafeal Domínguez, Larrea Carlos y Peters Stefan. 2016. *Nada Dura Para Siempre. Neo-Extractivismo Tras El Boom de Las Materias Primas*. Edited by Hans-Jürgen Burchardt / Rafael Domínguez / Carlos Larrea / Stefan Peters. Primera. Quito. [www.uni-kassel.de/einrichtungen/international-center-for-development-and-decent-work-icdd/home.html](http://www.uni-kassel.de/einrichtungen/international-center-for-development-and-decent-work-icdd/home.html).
- Kelsen, Hans. 2009. *Teoría Pura Del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lagos, Pablo. 2017. “Petróleo, Desarrollo y Etnicidad: Ciudad Del Milenio Dureno, Sucumbíos, Ecuador.” *Mundosplurales* 4 (21): 28.
- Lalander, Rickard, María Eguiguren, Reyes Maleny, Espinosa Gabriela y Magnus Lembke. 2020. “Una Ecología Política de Minería Indígena Responsable: Dilemas, Disputas y Desafíos En La Comunidad Shuar de Congüime de La Amazonía Ecuatoriana.” *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 11 (1): 66–101. <https://doi.org/10.7770/RCHDYCP-V11N1-AR>.

Lamiña Luguaña, Alexandra. 2018. “Metodologías de Campo Para La Evaluación de Los Impactos Del Urbanismo En Los Paisajes de La Amazonía Indígena Ecuatoriana.” *Investigaciones Geográficas* 96: 1–20. <https://doi.org/10.14350/rig.59718>.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso, y Gestión de Suelo (LOOTUGS). *Registro Oficial: 790 del 05 de julio de 2016. Última reforma: 30 de enero de 2024.*

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA). *Registro Oficial: 711 del 14 de marzo de 2016. Última reforma: 25 de marzo de 2022.*

Ley Orgánica de Cultura. *Registro Oficial: 913 de 30 de diciembre de 2016. Última reforma: 14 de noviembre de 2022.*

Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral De La Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA). *Registro Oficial: 245 de 21 de mayo de 2018. Última reforma: 30 de enero de 2024.*

Ley de Hidrocarburos. *Registro Oficial: 711 de 15 de noviembre de 1978. Última reforma: 11 de enero de 2023.*

Lukas, Michael, Maria Fragkou Christina y Vásquez Alexis. 2020. “Hacia Una Ecología Política de Las Nuevas Periferias Urbanas: Suelo, Agua y Poder En Santiago de Chile.” *Revista de Geografía Norte Grande* 119 (76): 95–119. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022020000200095>.

Luna Lara, María José. 2013. *Sistema Nacional de Competencias En Ecuador*. Instituto Nacional de Administración Pública 1 (1): 1–27.

Lyall, Angus. 2020. “Resistencia En Retrospectiva: La Multitemporalidad Del Extractivismo En La Amazonía.” *Íconos - Revista de Ciencias Sociales XXV* (69): 17–34. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4496>.

Manterola, Carlos, y Otzen H Tamara. 2013. “Por Qué Investigar y Cómo Conducir Una Investigación.” *International Journal of Morphology* 31 (4): 1498–1504. <https://doi.org/10.4067/S0717-95022013000400056>.

Martín, Aulestia, Calero Santiago y Enríquez Rebeca. 2016. “Ciudades Del Milenio: Desposesión y Biopolítica En La Amazonía Ecuatoriana.” *Jóvenes Investigadores*, 210–124.

Martínez de Pinsón Cavero, José. 2013. *Curso de Teoría Del Derecho*.

- Mattos, Carlos de (1990). “La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” *Revista Economía y Sociedad*. No. 3, Santiago de Chile.
- Maturana Miranda, Francisco, Böttner Andrés Rojas y Poblete López David. 2016. “Trayectoria, Evolución y Estructura Del Sistema de Ciudades: El Caso de La Región Del Bío-Bío (Chile).” *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 25 (2): 39.  
<https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.45787>.
- Mejía Granizo, Arturo. 2011. “Planificación Del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo En Ecuador – ‘Nuevos Paradigmas y Reforma Legal En Ecuador.’” *Fórum de Direito Urbano e Ambiental* 7: 1–125.
- Mejía Juárez, Verónica. 2018. *Procesos de Urbanización y Morfología Urbana En El Ecuador: La Evolución de Los Usos de Suelo a La Luz de La Imagen Satelital Nocturna de La Tierra 1992-2018*.
- Mejía Salazar, Álvaro. 2014. “El Patrimonio Cultural Como Derecho: El Caso Ecuatoriano.” *Revista de Derecho* (21): 5–26. <file:///D:/DOCS/Downloads/430-1664-1-PB.pdf>.
- MIDUVI. 2018. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso, y Gestión Del Suelo* (1): 1–78.
- Mejía, Verónica. 2020. “Generating and Mapping Amazonian Urban Regions Using a Geospatial Approach.” *ISPRS International Journal of Geo-Information* 9 (7).  
<https://doi.org/10.3390/ijgi9070453>.
- Moscoso, Javier Núñez. 2017. “Los Métodos Mixtos En La Investigación En Educación: Hacia Un Uso Reflexivo.” *Cadernos de Pesquisa* 47 (164): 632–49.  
<https://doi.org/10.1590/198053143763>.
- Narvárez Quiñónez, Iván. 2013. *Los Derechos Colectivos Indígenas al Territorio y Autodeterminación En La Constitución Ecuatoriana Del 2008*.
- Newman, Janet. 2005. *Participative Governance and the Remaking of the Public Sphere*: 119–38.
- Ocampo, Eduardo Díaz y Antúnez Sánchez Alcides. 2018. “El Constitucionalismo En América Latina: La Justicia Indígena y El Pluralismo Jurídico En Ecuador.” *Pensamiento Jurídico* 0 (47): 43–76.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf?token=N1e6aWojNKaf8EQLPm&fe=true>

ONU-Habitat. 2018. *Environmental Reviews in Urban Development: 23*.

<https://unhabitat.org/environmental-reviews-in-urban-development>.

ONU-Habitat. 2019. *Urban Infrastructure and Basic Services: Planning and Development in the Context of the New Urban Agenda*. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

Ordenanza sustitutiva de actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y su Plan de Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial Edición Especial: 1683, de 22 de septiembre de 2021.

Otero, Evelyn. 2018. *Gobiernos Autónomos Descentralizados- Planificación Y El Ordenamiento Territorial En La Provincia De Imbabura*.

Palacio, Dolly Cristina. 2017. “El Lugar-Red y La Acción Ambiental. Pistas Para Una Gobernanza Reflexiva y Situada.” *Redes. Revista Hispana Para El Análisis de Redes Sociales* 28 (1): 73–91. <http://revistes.uab.es/redeshttp://dx.doi.org/10.5565/rev/redes.648>.

Peluso, Daniela y Alexiades Miguel. 2005. “Urban Ethnogenesis Begins at Home: The Making of Self and Place Amidst Amazonia’s Environmental Economy.” *Traditional Dwellings and Settlements Review* 16 (2): 1–10.

Pemán, Ignacio y Jiménez Germán. 2013. *La Gobernanza Multinivel Como Alternativa a La Gestión Del Desarrollo Rural*. 100. [http://www.americanbanker.com/issues/179\\_124/which-city-is-the-next-big-fintech-hub-new-york-stakes-its-claim-1068345-1.html%5Cnhttp://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15003161%5Cnhttp://cid.oxfordjournals.org/lookup/doi/10.1093/cid/cir991%5Cnhttp://www.scielo](http://www.americanbanker.com/issues/179_124/which-city-is-the-next-big-fintech-hub-new-york-stakes-its-claim-1068345-1.html%5Cnhttp://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15003161%5Cnhttp://cid.oxfordjournals.org/lookup/doi/10.1093/cid/cir991%5Cnhttp://www.scielo)

Perea, Luis, Adela Salas Ruiz y Arana Giralt Juan. 2018. “Grandes retos y aplicación de herramientas participativas en la planificación de la ciudad informal. El caso de Makeni, Sierra Leona.” *Revista Urbano* 37: 18–31.

<https://doi.org/https://doi.org/10.22320/07183607.2018.21.37.02>.

Pérez, Juan Pablo. 1991. *Informalidad Urbana En América Latina Enfoques, Problemáticas e interrogantes*. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46972.pdf>.

Pérez, Sanabria. 2014a. “La Ordenación Del Territorio: Origen y Significado.” *Terra Nueva Etapa* (47): 13–32. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-70892014000100002&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892014000100002&lng=es&tlng=es).

Pérez, A. (1998). *La ordenación del territorio una encrucijada de competencias planificadoras*. 74-138. [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998\\_147\\_097.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_097.PDF)

Peters, B. Guy y Pierre Jon. 2012. “Urban Governance.” *The Oxford Handbook of Urban Politics*, 2018: 1–19. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0005>.

Petro Amazonas EP. 2013. *Comunidades Del Milenio: Pañacocha - Playas de Cuyabeno*.

Pizarro, Ana. 2005. “Imaginario y Discurso: La Amazonía.” *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana*, 59–74.

Plúas Espinoza, Denisse. 2014. *Análisis y Solución de Tres Antinomias Normativas Contenidas En La Constitución de La República Del Ecuador Del 2008*.

Pradilla, Emilio. 2009. “Las Políticas y La Planeación Urbana En El Neoliberalismo.” *La Ciudad Neoliberal En El Siglo XXI*, 2009: 287–307.

Puyana Mutis, Alicia. 2017. “El Retorno al Extractivismo En América Latina. ¿Ruptura o Profundización Del Modelo de Economía Liberal y Por Qué Ahora?” *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad* 24 (69): 73–113. <https://doi.org/10.32870/espiral.v24i69.4596>.

Quintero Castellanos, Carlos E. 2017. “Gobernanza y Teoría de Las Organizaciones.” *Perfiles Latinoamericanos* 25 (50): 39–57. <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>.

Quintero Mosquera, Diana Patricia. 2008. “Tensiones En La Regulación Jurídica de La Protección Social En Colombia.” *Revista CS*, 99–116. <https://doi.org/10.18046/recs.i1.403>.

Ramírez Guerrero, Mónica. 2012. “Territorialidad y Conflicto En Un Contexto Minero: El Caso Del Municipio de Marmato, Caldas.” *ÁNFORA* 19 (33): 89–113.

Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial: 460 del 03 de abril de 2019. Última reforma: 29 de mayo de 2024.

Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Registro Oficial: 920 del 11 de enero de 2017. Última reforma: 19 de mayo de 2022.

Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial: 489 del 26 de noviembre de 2014. Última reforma: 27 de agosto de 2024.

Reglamento de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Registro Oficial: 409 del 12 de marzo de 2021. Última reforma: N/A.

Resolución No. 001-2016 emitida por el Directorio del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – ECORAE Registro Oficial: 759 del 12 de noviembre de 2016. Última reforma: N/A.

Rodríguez, María Daniela y Di Nicolo Carolina Andrea. 2019. “Transformaciones en territorios turísticos de norpatagonia asociadas al extractivismo.” *Cardinalis* 12, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Geografía 188-212.

Romero-Lankao, Patricia, Sara Hughes, Hua Qin, Jorgelina Hardoy, Angélica Rosas-Huerta, Roxana Borquez y Andrea Lampis. 2014. “Scale, Urban Risk and Adaptation Capacity in Neighborhoods of Latin American Cities.” *Habitat International* 42: 224–35.  
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.12.008>.

Rosanvallon, Pierre. 2009. “La democracia y sus condiciones”. *Cuadernos del Cendes*, 26(71), 149-160. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082009000200007&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082009000200007&lng=es&tlng=es).

Ruiz, Lucy. 2000. “Amazonia Ecuatoriana: Escenario y Actores Del 2000.” *EcoCiencia* - Comité Ecuatoriano de La UICN. Quito - Ecuador, 18 – 57.

Ruiz Blanco, Eliécer 1993. “Derecho tributario municipal”. *Ediciones Libra, C.A.* Caracas.

Sáez De Buruaga. 1980. “Ordenación territorial en la crisis actual”. *Revista Ciudad y Territorio*. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=964413>

Salinas Castro, Victoria y Rodríguez Wong Laura. 2019. “Poblaciones Indígenas Amazónicas Del Ecuador, Su Situación, Cambios y Diferencias Reflejadas En Su Fecundidad.” *Bulletin de l’Institut Français d’études Andines* 48 (48 (3)): 257–81. <https://doi.org/10.4000/bifea.10742>.

Sanabria Pérez, Soledad. (2014). “La ordenación del territorio: origen y significado”. *Terra*, 30(47), 13-32. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-70892014000100002&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892014000100002&lng=es&tlng=es).

Sánchez-Gómez, M. Cruz, Rodrigues Ana Isabel y Costa Pedro António. 2018. “From Qualitative Methods to Mixed Models: Current Trend in Social Science Research.” *RISTI - Revista Iberica de Sistemas e Tecnologias de Informacao* 2018 (28): ix–xiii. <https://doi.org/10.17013/risti.28.0>.

- Sartori, Giovanni. 1988. "Teoría de la democracia". Vol. 1. Madrid: *Alianza Editorial*.
- Sataloff, Robert T, M Johns Michael y M Kost Karen. 2013. *Definición de Políticas de Suelo Urbano En América Latina*.
- Sayagués Laso E (1953). *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Montevideo.
- Scazza, Margherita y Nenquimo Oswando. 2021. "De Las Lanzas a Los Mapas : El Caso de La Resistencia Waorani En Ecuador Para La Defensa Del Derecho a La Consulta Previa." *Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED)*, 1–16.
- Schmitz, C. 2010. "Oil and gas development in the Ecuadorian Amazon: An evaluation of environmental and social issues". *Energy Policy* 38(8): 3576-3586.
- Seawnght, Jason y Gerring John. 2008. "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options." *Political Research Quarterly* 61 (2): 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.
- Segura, Ramiro. 2014. "Desacoples Entre Distribución Del Ingreso y Patrones de Urbanización En Ciudades Latinoamericanas" *Ramiro Segura Working Paper Series* (65): 42.
- Sen, A (1999). *El futuro de Estado del bienestar*.  
<http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm>
- Serra Rojas, Andrés (1977). *Derecho administrativo*, 8.ª ed. México, D.F. Porrúa.
- Sierra, Maria Jose Pamplona, Piedrahita Bustamante Pedro. 2021. "El Derecho a La Ciudad En Las Aglomeraciones: Miradas Desde América Latina." *Bitacora Urbano Territorial* 31 (2): 73–85. <https://doi.org/10.15446/BITACORA.V31N2.89561>.
- Silvestri, Enzo 1950. *L'attività interna della pubblica Amministrazione*, Milán.
- Suárez, Néstor, Jessica Sáenz y Mero Jessica. 2016. "Elementos Esenciales Del Diseño de La Investigación. Sus Características." *Dominio de Las Ciencias*, ISSN-e 2477-8818, Vol. 2. Extra-3, 2016 (Ejemplar Dedicado a: Monográfico de Ciencias de La Salud), 72-85 2 (3): 72–85. <http://dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/indexCienciassocialesypolíticas>.
- Suing Nagua, José. (2010). "Gobiernos Autónomos Descentralizados". Loja. *Editorial UTPL*: 69.
- Stavenhagen, Rodolfo (2010). "El desafío de la declaración, historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre los pueblos indígenas". Copenhague, *IWGIA*.

- Svampa, Maristella. 2019. “Las Fronteras Del Neoextractivismo En América Latina: Conflictos Socioambientales, Giro Ecoterritorial y Nuevas Dependencias”. *CALAS*.
- Swyngedouw, Erik y Kaika Maria. 2014. “Urban Political Ecology. Great Promises, Deadlock... and New Beginnings?” *Documents d'Analisi Geografica* 60 (3): 459–81.  
<https://doi.org/10.5565/rev/dag.155>.
- Teijlingen, Karolien van y Dupuits Emilie. 2021. “Estrategias Comunitarias Frente a Conflictos Socioambientales: Más Allá de La Resistencia.” *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* 69 25 (69): 7–16. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/4727>.
- Terradas. 2001. *Ecología Urbana*.
- University of South Florida. 2021. “Intergovernmental Coordination in Access Management – A Discussion Paper”. *Center for Urban Transportation Research*.  
<https://www.cutr.usf.edu/research/intergovernmental-coordination/>
- Valencia Agudelo, Germán Darío y Álvarez Yohan Alexis. 2008. “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”. *Estudios Políticos*, (33), 93-121. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672008000200005&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200005&lng=en&tlng=es).
- Vallejo Real, Ivette y García Miriam. 2017. “Mujeres Indígenas y Neo-Extractivismo Petrolero En La Amazonía Centro Del Ecuador: Reflexiones Sobre Ecologías y Ontologías Políticas En Articulación”: 11.
- Voegelin, Eric H. 1945. “Teoría General del Derecho y el Estado de Hans Kelsen, traducido por Anders Wedberg.” *Louisiana Law Review* (20th Century Legal Philosophy Series: Volume I) 6 (3): xii - 211.
- Trevijano Fos, José Antonio. 1957. *Principios jurídicos de la organización administrativa*.
- Vaquero Caballería, Marcos. 2019. “Suelo Urbano, Suelo Urbanizado, Suelo Consolidado- Las Bases Legales de La Ordenación y Gestión Sostenibles Del Suelo Urbano.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2019.
- Vargas, José. 2011. “Gobierno Local: Autonomía y Gobernabilidad Local.” *Urbano* 14 (24): 53–69. <http://www.redalyc.org/pdf/198/19821398007.pdf>.

- Vela-Almeida, Diana. 2020. "Seeing like the People: A History of Territory and Resistance in the Southern Ecuadorian Amazon." *Journal of Political Ecology* 27 (1): 1111–27.  
<https://doi.org/10.2458/V27I1.23286>.
- Vergara Ortiz, Xavier. 2011. *La Descentralización Del Estado Ecuatoriano En Tiempos de Una Nueva Constitución*. [http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2961/1/T1054-MDE-Vergara-La descentralización.pdf](http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2961/1/T1054-MDE-Vergara-La%20descentralizaci3n.pdf).
- Virgilio, María Mercedes di, Guevara Tomás Alejandro y Arqueros María Soledad. 2014. "Un Análisis Comparado Sobre La Implementación de Políticas de Regularización de Asentamientos Informales En Argentina, Brasil y México." *Revista INVI* 29 (80): 17–51.  
<https://doi.org/10.4067/s0718-83582014000100002>.
- Ward, Peter. 2012. "Segregación Residencial: La Importancia de Las Escalas y de Los Procesos Informales de Mercado." *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos* 0 (2): 72–105.
- Weber, Max. 1994. "Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva (Traducción al español)". *Fondo de Cultura Económica de México* Vol. 1. Turingia, Alemania 1922.
- Wheeler, Stephen M. 2013. *Planning for Sustainability: Creating Livable, Equitable and Ecological Communities*. New York: Routledge.
- Wilson, Japhy, Bayón Manuel y Díez Henar. 2019. "Posneoliberalismo y Urbanización Plantearia En La Amazonía Ecuatoriana." *Revista Economía* 67 (105): 29–57.  
<https://doi.org/10.29166/economia.v67i105.1985>.
- World Bank. 2018. *The 2014–16 Oil Price Collapse in Retrospect Sources and Implications*.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/211351524855152792/pdf/WPS8419.pdf>
- Yáñez, Patricio. 2016. "Las Áreas Naturales Protegidas Del Ecuador: Características y Problemática General." *Qualitas* 11: 41–55. <https://works.bepress.com/patricio-ynez/7/download/>
- Zambrano Mercado, R., Muñoz - Hernández, H., Brito - Aleman, C. C y - Florez, A. P Caro. (2020). "Gestión financiera en planes de ordenamiento territorial como herramienta de desarrollo urbano." *Revista Científica Profundidad Construyendo Futuro*, 13(13), 31–38.  
<https://doi.org/10.22463/24221783.2577>
- Zoido Naranjo, Florencio. 1998. "Geografía y Ordenamiento Del Territorio." *Didáctica de Las Ciencias Sociales*. Abril: 19–31.

## Anexo metodológico

### Introducción

Metodológicamente se ha planteado un modelo de análisis para la variable independiente como para la dependiente, en el cual, se aterrizan dimensiones y subdimensiones, que delimitan el objeto de estudio. Particularmente, las subdimensiones propuestas, van a ser medidas a través de una serie de indicadores, que serán recopilados a partir de fuentes de información secundaria, datos oficiales, normativa nacional y local, visitas de campo, encuestas, y entrevistas, en caso de ser aplicable; y, las cuales serán respectivamente analizadas, a partir de métodos de investigación cualitativos (Gary King y Verba 1994), socio-espaciales por medio de Sistemas de Información Geográfica (Buzai 2010), y/o métodos mixtos (Moscoso 2017; Sánchez-Gómez, Rodrigues, y Costa 2018; Forni y Grande 2020; Cedeño 2013; Johnson y Onwuegbuzie 2007).

Posteriormente, se plantea un estudio de caso de típico (Gerring 2004), que sirva como medio para responder a la pregunta de investigación planteada, y permita verificar la hipótesis propuesta. El estudio de caso se realizó a partir de la selección cuidadosa un cantón de la región amazónica ecuatoriana, que, por ser el caso más típico, permita cumplir con los objetivos planteados para la investigación. Al final, se establece la justificación del caso elegido, así como, los instrumentos y técnicas de recolección y análisis de datos, mismas que se encuentran mencionadas debajo de cada una de las tablas creadas para los efectos pertinentes. Más adelante, se desarrollan los capítulos empíricos a través de la aplicación de métodos de investigación mixta, que se explican a detalle dentro de los anexos correspondientes a cada capítulo.

Por último, se desarrolla un *process traicing* por medio de metodología cualitativa, a partir del cual, se desarrolla la discusión final y las conclusiones de la investigación.

### Estado del arte metodológico

Previo al diseño y subsiguiente proceso de investigación como tal, se requiere conocer lógicamente sobre qué investigar. Todo estudio metodológico empieza con una idea y/o interrogante, que pueden nacer de la observación empírica, de un conocimiento previamente adquirido y no desarrollado, de experiencias particulares, u otras fuentes, que *a priori* el

planteamiento de un tema específico, y la respectiva formulación de una pregunta, suelen ser vagas, abstractas y/o inexactas (Manterola y Otzen H 2013). En tal virtud, el objetivo del diseño de la investigación científica de acuerdo con (Gary King y Verba 1994), es la extracción de inferencias descriptivas o explicativas a partir de información empírica, para llevar a cabo un determinado proyecto. El diseño de investigación entonces corresponde a un plan global (Besse, 1999), o guía práctica, útil, y necesaria, que debe ser generada en primera instancia, para dar inicio a una búsqueda (Suárez, Sáenz, y Mero 2016), misma que puede tener como motivación, la expresión de valores u opiniones personales, la generación de conocimiento, la aspiración de dar solución a problemas prácticos, o todos estos aspectos en conjunto (Manterola y Otzen H 2013).

Algunos autores consideran que durante la elaboración del diseño de investigación es importante determinar el tipo de enfoque utilizado, debido a que se lo requiere para completar una evaluación precisa del tema de la investigación (Abreu 2012). Otros científicos, comentan que los científicos sociales, suelen diseñar su investigación recolectando datos iniciales, estudiando teorías, y extrayendo las primeras conclusiones, para a partir de ello, formular una pregunta y con ésta, el plantear tema de estudio. No obstante, este orden no siempre es el más adecuado debido a que mientras más se indague y se encuentren nuevos datos y teorías, las conclusiones pueden variar, y, por consiguiente, surgirán nuevas preguntas de investigación, que evidentemente harán que el tema planteado sea imperfecto (Gary King y Verba 1994). En este sentido, es preciso afinar el diseño de investigación, previa la denominación del tema, y posterior estudio de caso, o análisis comparado, mismos que en la mayoría de las veces, forman parte del tema, y del objetivo general de la investigación (Suárez y Mero 2016).

En consideración a lo anteriormente expuesto, para completar el diseño de la presente investigación, se han planteado dimensiones, subdimensiones, e indicadores de las variables independiente y dependiente, por medio de la revisión y análisis de varias fuentes bibliográficas, para que, en primer lugar, delimiten el objeto de estudio, y, en segundo lugar, para a partir de problemáticas similares, sirvan de aporte teórico y empírico, al tema de la tesis propuesta. Sin embargo, es preciso señalar, que no se encontraron investigaciones previas que estudien propiamente o hayan tratado de identificar las tensiones jurídicas existentes en los procesos de urbanización de la región amazónica ecuatoriana, y que tienen como origen, modelo normativo de desarrollo territorial propuesto por el Estado. Pese a ello, se han podido rescatar estudios que analizan los componentes que conforman al tema de

estudio, por separado, por lo que se intentará realizar un análisis adecuado para conformar el estado del arte, y análisis empírico.

Una vez abordado el modelo de análisis, o denominado como en líneas anteriores, diseño de investigación propuesto, se desarrollará un estudio de caso, el cual puede ser definido como un componente básico de la investigación social, que resulta ser una entidad específica, con patrones de conducta y secuencia, que tratan de servir como una unidad de análisis transversal, que será el objeto de determinada investigación (Gerring 2004).

Consecuentemente, el caso se seleccionará de acuerdo a los objetivos, pregunta, hipótesis, y problemática de la investigación, y no al azar, pues de serlo, la investigación perderá la credibilidad que puede ofrecer el estudio de un caso típico, que confirme o rechace objetivamente una teoría (Seawnght y Gerring 2008).

#### **A. Estado de arte de la variable independiente**

Para la variable independiente se han planteado 3 dimensiones de análisis que, a criterio de la investigadora, abordan toda la problemática de esta cara inicial del estudio. En primer lugar, se pretende analizar la dimensión socioeconómica, que refiere principalmente, al modelo de desarrollo económico que se ha adoptado y continúa a aplacándose en la Amazonía ecuatoriana (Bayón y Japhy, n.d.; Puyana Mutis 2017), y las consecuencias que el mismo ha ocasionado en la sociedad. Esto se refiere, al modelo extractivista que, de acuerdo con los discursos estatales, se desarrolló en la región amazónica con el fin combatir la pobreza, lograr el desarrollo nacional, y alcanzar el buen vivir (A. Aguirre et al. 2021) (Vallejo Real y García 2017). Para el caso de la presente investigación, dentro de la i) subdimensión de extractivismo de recursos naturales, se pretende abordar solamente al petróleo, y a las respectivas competencias sobre la gestión del mismo desde el Gobierno Central, por ser el recurso explotados de mayor alcance, trayectoria, e impacto social y ambiental (Bayón 2019). Por otro lado, dentro de la ii) subdimensión de uso y ocupación de suelo, se pretende a partir de la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, que la Constitución del Ecuador (Art. 264, numeral 2), y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, y Descentralización - COOTAD (Art. 55, literal b), le otorgan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales - GADs, definir los usos de suelo asignados para aprovechamiento extractivo, que se encuentran determinados en los respectivos PUGS (Art. 16 y ss), que complementan y desarrollan a los Planes de Desarrollo y

Ordenamiento Territorial (Art. 12, numeral 3), regulados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso, y Gestión de Suelo - LOOTUGS. Esta contraposición de competencias entre las instituciones del Gobierno Central y Gobierno Autónomo Descentralizado, permitirán evaluar e identificar las tensiones jurídicas existentes con respecto a lo socioeconómico.

En virtud del modelo de desarrollo neo-extractivista (Svampa 2019), y principalmente, a causa de su falta de sostenibilidad por cuanto los recursos naturales son limitados, y los daños sociales y ambientales notorios (Jurgen Burchardt et al. 2016), se han generado una serie de consecuencias de carácter sociocultural, y socioambiental (Arcila 2011b), las mismas que son las siguientes dimensiones de análisis del diseño o modelo de investigación propuesto.

Dentro de la dimensión sociocultural, se tiene a la cultura como algo inherente a la dignidad del ser humano, y no solo como un patrimonio inmaterial meramente artificial (Mejía Salazar 2014). La cultura constituye un derecho reconocido tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como en la Constitución de la República del Ecuador 2008 (Art. 21 y 379), que involucra el hecho de constituir y mantener la identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia, a conocer la memoria histórica, y acceder al patrimonio cultural. A esto se debe sumar el hecho de que la carta magna, ha al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional (Art. 1). Por consiguiente, se han catalogado a varios patrimonios culturales del Ecuador, como objetos de protección, siendo propio de la región amazónica, las formas de expresiones culturales, tradición oral, y diversas manifestaciones de los pueblos indígenas contactados y no contactados.

Debido a la importancia de la cultura en la dignidad humana, su gestión y tutela deben ser una responsabilidad/deber del Estado (Mejía Salazar 2014), que se establece en el Art. 83, numeral 8 de la Constitución. Sumado a este i) enfoque macro, y que se desarrolla desde el Estado Central, la dimensión sociocultural también va a ser analizada desde el punto de vista local, o micro, por medio del análisis de la subdimensión ii) uso de suelo patrimonio o protección patrimonial en la ciudad de estudio, que será abordada a partir de la competencia exclusiva de los GADs Municipales, de preservar, mantener, y difundir el patrimonio cultural del cantón (Art. 55, literal h COOTAD). Esta segunda subdimensión, tendrá de igual manera, un punto de partida en la LOOTUGS, a través de lo determinado en los Planes de Uso y Gestión de Suelo (Art. 16 y ss), que complementan y desarrollan a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Art. 12, numeral 3).

Por último, la tercera dimensión del modelo de análisis es el factor socio-ambiental, que se encuentra ligado a i) la protección de áreas y recursos naturales que se encuentran en el territorio amazónico, las cuales son esenciales para la conservación de la biodiversidad (Guerrero Cazar 2017) y han sido definidas por La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, como espacios reconocidos y destinados legalmente, a conservar la naturaleza a largo plazo, con inclusión de sus servicios ecosistémicos (aliento, agua, regulación de sequías, etc), y valores culturales asociados (UICN, 1948). El término área protegida fue acuñado para identificar a áreas conservadas por la comunidad (da Cruz e Sousa y Ríos-Touma 2018), y actualmente, es sinónimo de parque o reserva natural, lugar silvestre, o paisaje protegido (Dudley 2008).

En Ecuador, las áreas protegidas se encuentran definidas y gestionadas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) (Ruiz 2000), creado como una red de conservación de la biodiversidad y mantenimiento de las funciones ecológicas, y que funciona bajo normativas y directrices legales, definidas en la Constitución (Art. 405), en el Código del Ambiente, y en los Acuerdos Ministeriales del Ministerio del Ambiente. Actualmente el SNAP se encuentra conformado por 50 áreas protegidas, de las cuales 49 son parte del Subsistema del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), y 1 del Subsistema de un GAD. De las áreas protegidas mencionadas, 10 se encuentran en la región amazónica, siendo 9 de ellas parte del PANE, y 1, del Subsistema del GAD del cantón San Juan Bosco, en la provincia de Morona Santiago, que se encuentra bajo la regulación del gobierno local.

Sumado a este i) enfoque macro, y que se desarrolla desde el Estado Central, la dimensión socioambiental también va a ser analizada desde el punto de vista local, o micro, por medio del análisis de la subdimensión ii) uso de suelo patrimonio que será abordada a partir de la competencia exclusiva de los GADs Municipales, de preservar, mantener, y difundir el patrimonio natural del cantón (Art. 55, literal h COOTAD). Esta segunda subdimensión, tendrá de igual manera, un punto de partida en la LOOTUGS, a través de lo determinado en los Planes de Uso y Gestión de Suelo (Art. 16 y ss), que complementan y desarrollan a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Art. 12, numeral 3).

En función de lo expuesto, se desprende a continuación la Tabla 1, que desarrolla la primera parte del diseño de la investigación, o modelo de análisis de la variable independiente.

**Tabla 3: Modelo de análisis variable independiente**

<b>Variable independiente</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Subdimensiones</b> <i>Capacidades de actuación multinivel</i>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes de información</b>
Modelo normativo de desarrollo territorial amazónico y capacidades de acción estatal multinivel.	Sociocultural  Cultura, patrimonio, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas	<b>MACRO</b>  Patrimonio cultural y pueblos indígenas	Presencia o ausencia de patrimonios culturales a custodia del Estado en la Amazonía.	UNESCO, Ministerio de Cultura y Patrimonio, PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032,
		<b>MICRO</b>  Protección patrimonial  Uso y ocupación del suelo	Usos de suelo patrimoniales o ancestrales y población indígena.  Estadística de emigración y migración en Shushufindi.	PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032.  INEC - CPV 2010 y 2022.
	Socioambiental  Sistema Nacional de Áreas Protegidas	<b>MACRO</b>  Protección de áreas y recursos naturales	Presencia o ausencia de áreas protegidas (SNAP) en la Amazonía.	Ministerio del Ambiente, Agua, y Transición ecológica.
		<b>MICRO</b>  Uso y ocupación del suelo	Evolución del área urbana del cantón Shushufindi en los periodos 2000, 2010, 2023.	Organización Mapbio mas collection 6.0 (2000-2023).  PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032
	Socioeconómica  Modelo de desarrollo extractivista	<b>MACRO</b>  Industria petrolera	Producto Interno Bruto (PIB), Valor Agregado Bruto (VAB), Inversión en exploración y producción petrolera	Banco Central del Ecuador, Ministerio de Hidrocarburos, ARCH, Petroecuador, PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032.
		<b>MICRO</b>  Uso y ocupación del suelo	Valor Agregado Bruto (VAB) en Shushufindi	Banco Central del Ecuador, Ministerio de Hidrocarburos, ARCH, Petroecuador, PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032.

**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2022

## **B. Estado de arte de la variable dependiente**

Para la variable dependiente, denominada “*Tensiones jurídicas en el desarrollo urbano amazónico*”, se han planteado 2 dimensiones de análisis que, a criterio de la investigadora, abordan toda la problemática de esta segunda etapa del estudio. La primera dimensión de análisis es netamente jurídica y desagrega los derechos sobre el suelo, que se establecen en la LOOTUGS (Art 6), y son: i) derecho a un hábitat seguro y saludable, ii) derecho a una vivienda adecuada y digna, iii) derecho a la ciudad, iv) derecho a la participación ciudadana, v) derecho a la propiedad en todas sus formas. A estos derechos resulta preciso incorporar a los derechos de la naturaleza, por el contexto del territorio amazónico. En este punto es preciso agregar, que metodológicamente a estos 6 derechos, se les ha otorgado la categoría de subdimensiones para esta investigación.

Vivir en un hábitat seguro y saludable, dentro de un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, es un derecho constitucional que el Estado garantizará en todos sus niveles de gobierno (Arts. 30, 375). Asimismo, habitar en una vivienda adecuada y digna, es un derecho de todas las personas, con independencia de su situación social y económica, por lo que el Estado se encargará de proveer la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano; así como de implementar políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda; mejorar la vivienda precaria, dotar de albergues, espacios públicos y áreas verdes; y desarrollar planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social (Arts. 30, 66 numeral 2, 375 CRE).

El derecho a la ciudad concibe a la ciudad como el espacio en donde se garantizan o se vulneran los derechos humanos, esto no quiere decir que el derecho a la ciudad crea o integra nuevos derechos, sino que, el mismo catálogo de derechos debe ser garantizado dentro de los contextos urbanos (Díaz y Correa 2009). El ejercicio del derecho constitucional a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Art. 31). Lo anterior significa, que el derecho a la ciudad constituye un conjunto de derechos relacionados, sin que, con ello, estos derechos pierdan su autonomía.

El derecho a la participación ciudadana no solo faculta ejercer una ciudadanía y democracia activa, sino que también, implica que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades,

puedan participar de las decisiones del poder público, mediante la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas (Carrión 2012) (Arts. 61-65, 85, 279).

Finalmente, el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental, se hace efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas que garanticen su aplicación (Art. 57 numeral 4, 66 numeral 26, 321 CRE).

La segunda dimensión corresponde a las políticas públicas de ordenamiento territorial, las que se desagregan a manera de subdimensiones, en 3. Por un lado, y desde un enfoque macro, se pretende analizar el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Art. 280 CRE) (Art. 11 LOOTUGS), en lo relativo al territorio, para subsiguientemente, y desde una perspectiva más micro y aterrizada a la realidad local, revisar y profundizar en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento (Art. 9, 12 LOOTUGS) del cantón objeto de estudio, y para finalmente, aterrizar en el respectivo Plan de Uso y Gestión de Suelo, y planes urbanísticos complementarios, tales como son, los planes maestros sectoriales, planes parciales, y otros instrumentos de planeamiento y ordenamiento territorial (Art. 13, 15, 16-35, 40-43 LOOTUGS).

Por su parte, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), son la principal herramienta de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial de los cantones (MIDUVI 2018) (Art. 14 LOOTUGS), justamente por ser instrumentos de proyección que permiten a los GADs, desarrollar la gestión descentralizada de sus territorios (Figuroa y Pazmiño 2015). De acuerdo con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), los PDOT son directrices y/o estrategias a largo plazo para el desarrollo del territorio (Art. 41). Los PDOT contendrán al menos, un diagnóstico del territorio del cantón, una propuesta de modelo de desarrollo que contenga los objetivos, políticas, estrategias, políticas a implementar, resultados esperados en el territorio; y, el modelo de gestión para la ejecución, que desarrolle los tiempos estimados, mecanismos de evaluación, rendición de cuentas, y control social (Art. 42).

Por la otra parte, los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) instrumentaliza las políticas públicas de ordenamiento territorial, como lo es el PDOT, por ser un componente integral que permite a los GADs municipales, ejercer adecuadamente su competencia de control sobre el uso y ocupación del suelo, en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la población (MIDUVI 2018). De conformidad con la LOOTUGS, el PUGS se conforma de 2 componentes, uno estructurante, que contempla la clasificación y subclasificación del suelo

del cantón Art. 27), y otro urbanístico, que determina los usos de suelo, y las normas de edificabilidad de acuerdo a lo determinado por el componente estructurante (Art. 28).

Finalmente, los planes urbanísticos complementarios, se encuentran dirigidos a detallar, completar, y desarrollar las determinaciones del PUGS, pero en un área determinada en detalle (Art. 31, LOOTUGS).

En función de lo expuesto, se desprende a continuación la Tabla 2, que desarrolla la segunda parte del diseño de la investigación, o modelo de análisis de la variable dependiente.

**Tabla 4: Modelo de análisis variable dependiente**

Variable dependiente	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Fuentes de información	
Tensiones jurídicas en el desarrollo urbano amazónico	Derechos sobre el suelo y derechos de la naturaleza	Derecho a un hábitat seguro y saludable	Las subdimensiones de <b>derechos y políticas públicas</b> no se miden con indicadores específicos en esta investigación porque su naturaleza transversal atraviesa todas las etapas del análisis. Al ser subdimensiones de la variable dependiente, es decir, del <b>resultado</b> , su impacto y relevancia se manifiestan de manera integral en los diferentes aspectos estudiados, influyendo en cada dimensión del proceso. Por tanto, no es necesario limitarlas a indicadores específicos, ya que su evaluación se realiza a lo largo del desarrollo del estudio en función de los resultados generales observados.	Constitución Tratados internacionales Leyes orgánicas Leyes Ordinarias Reglamentos Ordenanzas Resoluciones administrativas	
		Derecho a una vivienda adecuada y digna			
		Derecho a la ciudad			
		Derecho a la participación ciudadana			
		Derecho a la propiedad en todas sus formas			
		Derechos de la naturaleza			
	Políticas públicas de ordenamiento territorial	Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025			Información oficial del gobierno ecuatoriano. PND 2021-2025 PDOT 2019-2032, PUGS 2020-2032
		PDOT			
		PUGS y planes parciales			

**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2022

### C. Diseño de indicadores

Los indicadores propuestos para la medición de las subdimensiones de análisis, han sido diseñados a partir de la utilización de métodos cualitativos (Gary King y Verba 1994), y socio-espaciales por medio de Sistemas de información Geográfica (Buzai 2010), es decir, a través de la aplicación de una metodología de investigación mixta (Johnson y Onwuegbuzie 2007; Cedeño 2013; Forni y Grande 2020; Moscoso 2017; Sánchez-Gómez, Rodrigues, y Costa 2018).

El método mixto es conocido como el tercer paradigma metodológico, que responde a una suerte de síntesis teórica y práctica, y que intenta considerar diferentes puntos de vista y perspectivas para fortalecer un determinado estudio y/o sus múltiples fases (Johnson y Onwuegbuzie 2007). Se lo conoce como tal, en virtud de que su sustento filosófico es el pragmatismo, el cual involucra varias perspectivas y premisas teóricas, técnicas de recolección de datos, entre otros factores que generan una mejor comprensión del objeto de estudio (Cedeño 2013). Este tercer “movimiento” metodológico, ha recibido algunos nombres a lo largo de su historia, la cual se remonta al siglo pasado en el mundo anglosajón, tales como: operacionalismo múltiple, triangulación, investigación combinada, investigación integradora, métodos múltiples, estudios triangulados, método híbrido, entre otros (Johnson y Onwuegbuzie 2007).

Un método puede representar factores que otro no (Cedeño 2013), por lo que los enfoques de las diferentes metodologías de investigación son: interpretativo para lo cualitativo, y sociocrítico para lo mixto (Forni y Grande 2020). Para algunos autores, la importancia del método mixto se verifica cuando al combinar varios enfoques, existe una mejor comprensión del problema, y, por consiguiente, resultados que fundamentan aún más la investigación (Sánchez-Gómez, Rodrigues, y Costa 2018). No obstante, el alcance de la mixtura dependerá de cada caso, y de los objetivos planteados por el investigador, tomando siempre en cuenta que debe utilizarse cuando la pregunta de investigación sugiere que se requiere resultados “superiores” (Johnson y Onwuegbuzie 2007).

Entre las principales características del método mixto, se tiene que éste recoge las fortalezas de los datos cualitativos, cuantitativos, o socioespaciales analizados, otorgando mayor valor a uno de estos enfoques, o a ambos, dependiendo el tema (Forni y Grande 2020).

Adicionalmente, es posible colegir que el método mixto consolida un trabajo multidisciplinario, que hace uso de diseños multimodales para su desarrollo (Hernández y Mendoza 2009), y que produce datos más variados y dinámicos, a través de múltiples observaciones provenientes de distintas fuentes (Cedeño 2013). Asimismo, el método mixto se caracteriza por tener una visión holística que permite abordar el problema de investigación de una manera más completa, que en algunas ocasiones permiten modificar el planteamiento original, originándose nuevos cuestionamientos (Cedeño 2013). Esto último puede conllevar a que determinado estudio y su rango de indagación sea ampliado, o que, a su vez, se requiera la realización de otras investigaciones que permitan resolver las nuevas interrogantes.

Por otro lado, la utilización de una metodología mixta permitirá a los lectores tener mayor credibilidad sobre los resultados, hallazgos y conclusiones obtenidos, debido a que el método mixto permite ilustrarlos y ejemplificarlos de mejor manera (Hernández y Mendoza 2009), es decir, clarificar las relaciones “encubiertas”, que no habrían sido reveladas con un solo método (Bryman 2007). Las críticas al método mixto son mínimas, lo cual asegura una vigilancia investigativa y una coherencia epistemológica (Moscoso 2017).

El diseño de los indicadores utilizados en esta investigación, así como su justificación y metodología de elaboración, se encuentran detallados en el ANEXOS 3 y ANEXO 4. Estos indicadores fueron seleccionados y estructurados con el objetivo de evaluar de manera precisa las dimensiones socioculturales, socioambientales y socioeconómicas del cantón Shushufindi. Además, en los anexos se describen los criterios de selección, las fuentes de datos y los procedimientos aplicados para asegurar la validez y confiabilidad de los resultados obtenidos a lo largo del estudio.

#### **D. Instrumentos y técnicas de recolección y análisis de datos**

La presente investigación utiliza métodos mixtos para definir a los indicadores propuestos para ambas variables (x) y (y), mismos que han sido inicialmente seleccionados por medio de la revisión de la literatura contenida en artículos científicos sociales, artículos académicos, textos de revistas, periódicos del Ecuador, y artículos de opinión periodística. Para este efecto, se diseñó un modelo de ficha bibliográfica, que recopila la información principal, que ha sido necesaria para conformar un potente estado del arte teórico y temático, así como, para realizar una adecuada contextualización del caso de estudio.

**Tabla 5:** Formato de ficha bibliográfica

<b>Ficha Bibliográfica – Maestría En Estudios Urbanos 2020-2022</b>		
Talleres de tesis 1, 2, y 3		
Ficha N°	<b>Elaborado por:</b> Andrea Guevara Terán	<b>Fuente:</b>
	<b>Título:</b>	
	<b>Referencia:</b>	
	<b>Palabras claves:</b>	
	<b>Identificación del autor:</b>	<b>Área de estudio:</b>
<b>Problema:</b>	<b>Hipótesis:</b>	
<b>Pregunta:</b>		
<b>Marco teórico:</b>		
<b>Metodología utilizada:</b>		
<b>Conclusiones:</b>		
<b>Comentarios personales:</b>		

**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2022

Como resultado de las se realizaron más de 100 fichas bibliográficas, las cuales se encuentran organizadas temáticamente en un Dossier. Los demás instrumentos de recolección de datos se encuentran plenamente detallados en cinco anexos conforme se expone a continuación:

## **ANEXO 1: Metodología del mapa de actores**

A continuación, se detalla el proceso metodológico utilizado para la construcción del mapa de actores clave, involucrados en las diferentes dimensiones de análisis de la investigación.

### **Etapas 1: Determinación de los objetivos del mapeo de actores**

- Analizar la problemática y objetivos de la investigación.
- Identificar a los actores que podrían intervenir en las dimensiones planteadas en el modelo de análisis.
- Definir niveles jurisdiccionales para posteriormente clasificar a los actores por sectores, y ubicarlos en un nivel de actuación.
- Determinar las relaciones existentes entre los actores intervinientes para poder identificar las tensiones jurídicas existentes.

### **Etapas 2: Definición de variables**

Una vez realizada la determinación de los objetivos del mapeo, se procede a definir las variables objeto de análisis:

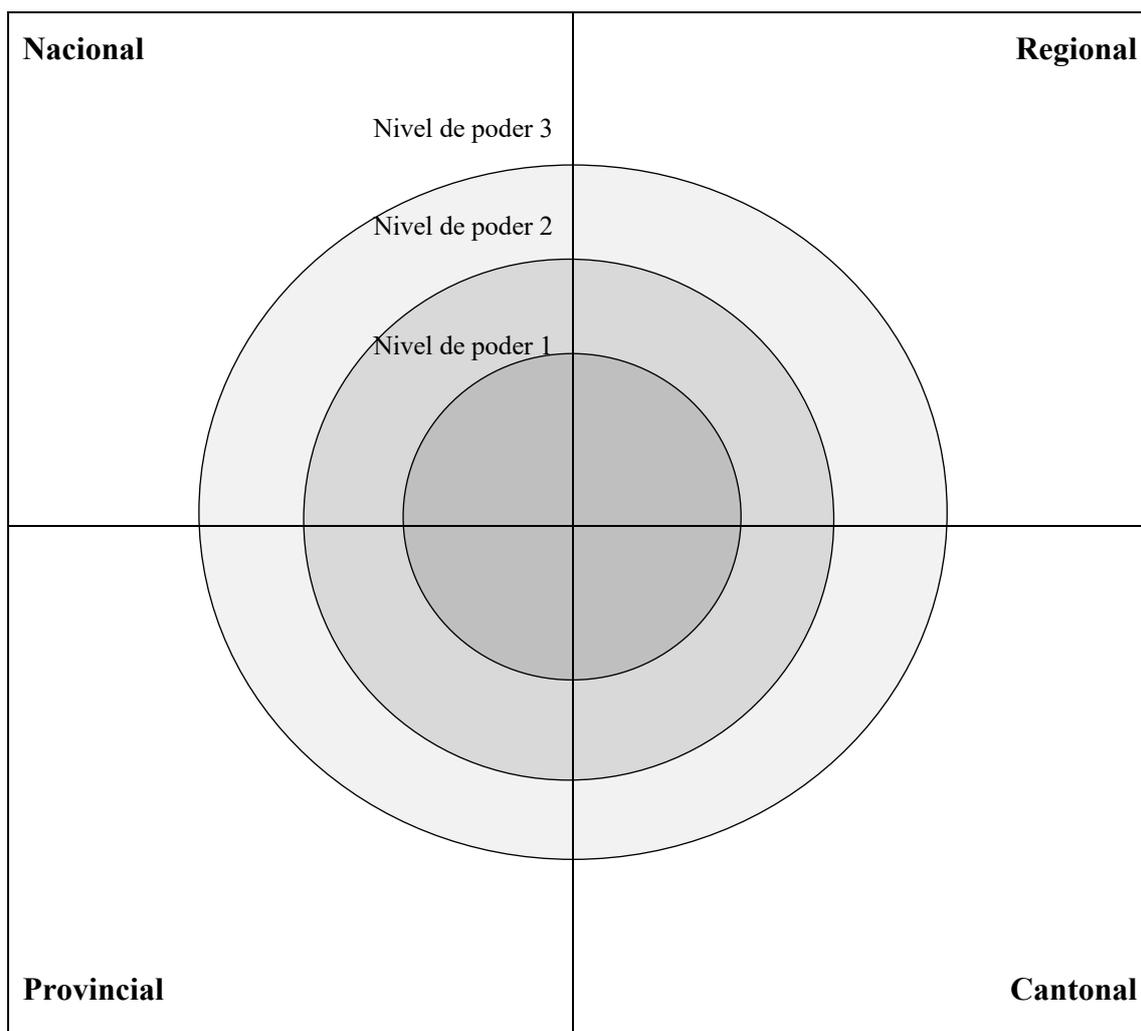
- **Jurisdiccional:** Resulta preciso establecer los niveles jurisdiccionales de los actores de acuerdo a sus competencias, atribuciones, y facultades. Estos niveles o escalas son: nacional, regional, provincial, y cantonal.
- **Sectorial:** En este caso se han identificado actores que pertenecen al sector público, privado, a la cooperación internacional, y a la sociedad civil.
- **Nivel de actuación:** El nivel de actuación se encuentra relacionado con el poder de decisión o tipo de influencia que pueda tener cada actor. Por ello, se han identificado actores con poder de decisión, actores con influencia pero sin poder de decisión, y actores externos.
- **Relacional:** Esta variable considera los tipos de relaciones que existen entre los actores identificados en todas sus dimensiones, delineando las estrategias de vinculación con cada uno de ellos. Los tipos de relaciones que podrían existir en este caso son: colaboración/alianza, control sobre, conflicto/tensión, y/o ausencia de relación.

### **Etapas 3: Diseño del mapeo gráfico/dinámico**

La forma utilizada para la elaboración del mapeo de actores inició con la definición de un cuadrante dividido en cuatro partes que representan los diferentes niveles o escalas jurisdiccionales.

<b>Nacional</b>	<b>Regional</b>
<b>Provincial</b>	<b>Cantonal</b>

Posteriormente, dentro de los cuatro niveles o escalas, se desprenden tres esferas que identifican los niveles de actuación (1. actores con poder de decisión; 2. actores con influencia, pero sin poder de decisión; y, 3. actores externos).



A continuación, se proceden a definir las referencias que se van a utilizar dentro del mapa, que ayudarán al lector a identificar a los actores de acuerdo al sector al que pertenecen, su nivel de actuación, y las relaciones existentes entre ellos:

Referencias		
<b>Sectores</b>	Público	
	Privado	
	Cooperación internacional	
	Sociedad civil	
<b>Nivel de poder</b>	Actores con poder de decisión	<b>1</b>
	Actores con influencia pero sin poder de decisión.	<b>2</b>
	Actores externos	<b>3</b>
<b>Relaciones</b>	Colaboración/alianza	
	Conflicto/tensión	
	Ausencia de relación	(Sin flechas)
	Influencia sobre	

#### **Etapas 4: Análisis y desarrollo del mapeo de actores**

En primer lugar, se procede a identificar a los actores que intervienen en el desarrollo de la investigación y clasificarlos por sectores:

<b>Sector</b>	<b>Instituciones</b>	<b>Nivel de poder</b>	<b>Código</b>
<b>Público</b>	Ministerio de Ambiente, Agua, y Transición Ecológica	1	SP1
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	1	SP2
	Ministerio de Cultura y Patrimonio	1	SP3
	Ministerio de Economía y Finanzas	1	SP4
	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	1	SP5
	Ministerio de Energía y Minas	1	SP6
	Empresa pública de hidrocarburos EP Petroecuador	2	SP6.2
	Órganos de la Función Judicial	1	SP7
	Secretaría Nacional de Planificación	1	SP8
	Consejo Nacional de Competencias	1	SP9
	Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica	1	SP10
	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos	1	SP11
	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Shushufindi	1	SP12
Superintendencia de Ordenamiento Territorial	1	SP13	
<b>Privado</b>	Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ecuador S.A	2	SPR1

	Fundaciones comprometidas con conservación de la Amazonía, la justicia climática, y la autodeterminación de los pueblos indígenas.	3	SPR2
<b>Cooperación internacional</b>	Organismos internacionales que financian proyectos de conservación, apoyan iniciativas para el desarrollo sostenible, y cooperan en la preservación Amazónica en el marco de los tratados internacionales a los que Ecuador se ha adherido.	2	CI
<b>Sociedad civil</b>	Comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas	2	SC1
	Habitantes en general del cantón Shushufindi que incluyen dirigentes barriales y gremios.	2	SC2

En segundo lugar, se precisan de manera bastante resumida las competencias, atribuciones, y/o facultades de los actores citados, con la finalidad de reconocer su rol en el desarrollo de los objetivos planteados.

<b>Actores del sector público</b>	
<b>Ministerio de Ambiente, Agua, y Transición Ecológica</b>	Institución de la Función Ejecutiva que busca garantizar la calidad de los servicios ecosistémicos en atención a la conservación del ambiente, la remediación y el aprovechamiento responsable de los recursos naturales <sup>1</sup> .
<b>Ministerio de Agricultura y Ganadería</b>	Institución de la Función Ejecutiva que desarrolla las políticas públicas agropecuarias, en pro de la soberanía alimentaria y el posicionamiento de pequeños y medianos productores en el mercado nacional e internacional <sup>2</sup> .
<b>Ministerio de Cultura y Patrimonio</b>	Institución de la Función Ejecutiva que lidera el Sistema Nacional de Cultura, a través de la implementación de políticas públicas de

<sup>1</sup> <https://www.ambiente.gob.ec/valores-mision-vision/> recuperado en agosto de 2024.

<sup>2</sup> <https://www.agricultura.gob.ec/valores-mision-vision/> recuperado en agosto de 2024.

	cultura y patrimonio, como motor de desarrollo social y económico <sup>3</sup> .
<b>Ministerio de Economía y Finanzas</b>	Institución de la Función Ejecutiva que desarrolla y lidera el fiel cumplimiento de las políticas fiscal y económica, en pro del desarrollo sostenible e inclusivo del país <sup>4</sup> .
<b>Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda</b>	Institución de la Función Ejecutiva que desarrolla la política urbana nacional en pro de garantizar los derechos a vivir en un hábitat seguro y saludable, a la ciudad, a tener una vivienda digna, y gozar de un espacio público integrador <sup>5</sup> .
<b>Ministerio de Energía y Minas</b>	Institución de la Función Ejecutiva que promueve el aprovechamiento de los recursos energéticos y mineros en pro del desarrollo económico del país <sup>6</sup> .
<b>EP Petroecuador</b>	Empresa pública de hidrocarburos encargada de la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, industrialización y comercialización de petróleo y materiales derivados, en el mercado nacional e internacional <sup>7</sup> .
<b>Órganos de la Función Judicial</b>	Los órganos de la Función Judicial integran a: los órganos jurisdiccionales tales como las cortes y tribunales, el Consejo de la Judicatura como órgano administrativo, los servicios notariales como órganos auxiliares, y la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado como órganos autónomos (CRE, Art. 167).
<b>Secretaría Nacional de Planificación</b>	Entidad responsable de la planificación nacional en el marco del el Sistema Nacional de Planificación Participativa en todos sus niveles, en pro del cumplimiento de los objetivos de gobierno <sup>8</sup> .
<b>Consejo Nacional de Competencias</b>	Entidad pública que efectúa la transferencia de competencias en el marco del Plan Nacional de Descentralización, desde el gobierno

<sup>3</sup> <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec/valores-mision-vision/> recuperado en agosto de 2024.

<sup>4</sup> <https://www.finanzas.gob.ec/valores-mision-vision/> recuperado en agosto de 2024.

<sup>5</sup> <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/valores-mision-vision/> recuperado en agosto de 2024.

<sup>6</sup> <https://www.recursoyenergia.gob.ec/planificacion-estrategica-2/> recuperado en agosto de 2024.

<sup>7</sup> <https://www.eppetroecuador.ec/?p=3766#:~:text=EP%20PETROECUADOR%20es%20una%20empresa,del%20petr%C3%B3leo%20y%20sus%20derivados>, recuperado en agosto de 2024.

<sup>8</sup> <https://www.planificacion.gob.ec/filosofia-institucional/> recuperado en agosto de 2024.

	central hacia los GAD, para el mejoramiento de la administración del Estado <sup>9</sup> .
<b>Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA)</b>	Entidad pública encargada de la planificación integral de la región amazónica y del Fondo Común para la CTEA, cuyas atribuciones constitucionales incluyen, elaborar, actualizar, y dar cumplimiento al Plan Integral de la Amazonía (PIA), apoyar a las comunidades indígenas en sus planes de vida, y promover la ejecución de proyectos de carácter transfronterizo gestionando la cooperación internacional <sup>10</sup> .
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos</b>	Entidad pública con autonomía política, administrativa y financiera, encargada de impulsar el desarrollo sustentable de la provincia de Sucumbíos, llevar a cabo el Plan Provincial de Desarrollo, fomentar las actividades productivas y agropecuarias de la provincia, la gestión ambiental, entre otras funciones y competencias que determine la ley <sup>11</sup> .
<b>Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Shushufindi</b>	Entidad pública con autonomía política, administrativa y financiera, encargada de impulsar el desarrollo del cantón Shushufindi, llevar a cabo las políticas de ordenamiento territorial, ejercer el control sobre uso y ocupación del suelo urbano y rural, prestar los servicios públicos, entre otras funciones y competencias en pro del buen vivir <sup>12</sup> .
<b>Superintendencia de Ordenamiento Territorial</b>	Entidad pública perteneciente a la función de Transparencia y Control Social del Estado, encargada de la vigilancia y control de los procesos planificación urbana, ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, en el marco de las competencias establecidas a los diferentes niveles de gobierno <sup>13</sup> .

<sup>9</sup> <https://www.competencias.gob.ec/consejo/> recuperado en agosto de 2024.

<sup>10</sup> <https://www.secretariadelamazonia.gob.ec/atribuciones-de-la-secretaria-tecnica-de-la-amazonia/> recuperado en agosto de 2024.

<sup>11</sup> Art. 41 y 42 del COOTAD.

<sup>12</sup> Art. 54 y 55 del COOTAD.

<sup>13</sup> <https://www.sot.gob.ec/quienes-somos/> recuperado en agosto de 2024.

<b>Actores del sector privado</b>	
<b>Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ecuador S.A</b>	Institución privada encargada del transporte de hidrocarburos, especialmente del transporte de crudo pesado y de crudo segregado <sup>14</sup> .
<b>Fundaciones u organizaciones sin fines de lucro</b>	Fundaciones comprometidas con conservación de la Amazonía, la justicia climática, y la autodeterminación de los pueblos indígenas tales como: Fundación Pachamama con operaciones en Ecuador y Perú <sup>15</sup> , las organizaciones sin fines de lucro Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) o Conservación Internacional (CI), Rainforest Alliance, Amazon Conservation Team (ACT), entre otras.

<b>Cooperación internacional</b>	
<b>Organismos internacionales</b>	Organismos internacionales que financian proyectos de conservación, apoyan iniciativas para el desarrollo sostenible, y cooperan en la preservación Amazónica en el marco de los tratados internacionales a los que Ecuador se ha adherido, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea (UE), entre otros.

<b>Sociedad civil</b>	
<b>Comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas</b>	Las comunidades indígenas presentes en la Amazonía ecuatoriana son: Siona Secoya, A'i Cofán, Waorani, Zápara, Kichwas,

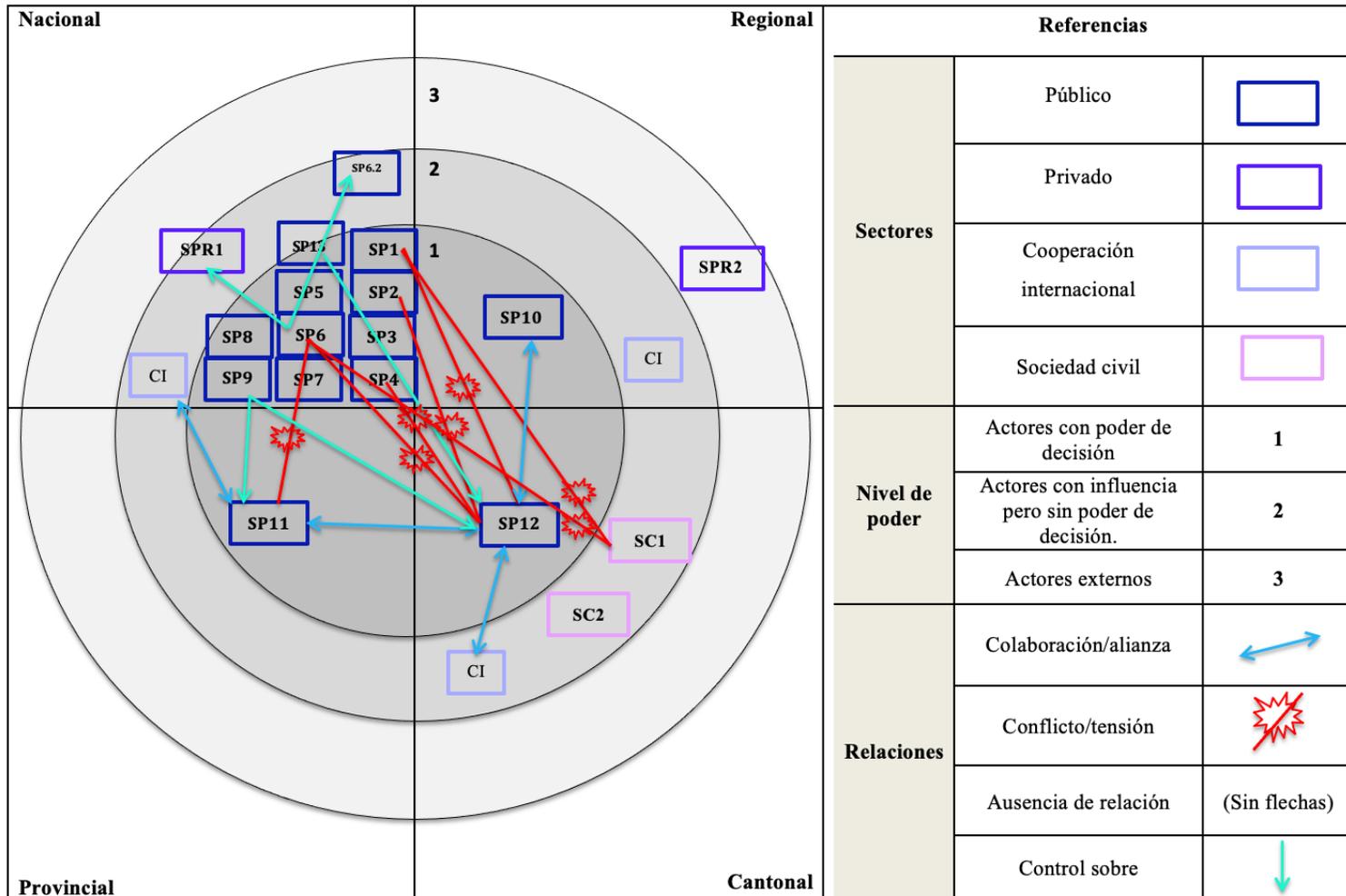
<sup>14</sup> <https://www.ocpecuador.com/funcionamiento/> recuperado en agosto de 2024.

<sup>15</sup> <https://www.pachamama.org.ec/nosotros/> recuperado en agosto de 2024.

	Quichua, Achuar, Shuar, Shiwiar, Andoas, y Tagaeri (Salinas Castro & Rodríguez Wong 2019). La etnia con el mayor número de población es la Kichwa, con aproximadamente 100.000 personas, que se localizan en principalmente en las provincias de Sucumbíos, Napo, y Orellana.
<b>Habitantes en general del cantón Shushufindi.</b>	Habitantes del cantón Shushufindi que incluyen dirigentes barriales y gremios.

Finalmente, corresponde asignar a cada uno de los actores dentro de un grupo jurisdiccional y ubicarlos en un nivel de actuación, para posteriormente, reconocer los tipos de relaciones existentes entre los ellos.

Mapa 4: Mapa de actores



Elaboración: Andrea Guevara, agosto 2024

## **ANEXO 2: Metodología de selección de caso de estudio**

Mediante el método de estudio de caso promulgado por (Gerring 2004) y entendido como una sola unidad que generaliza un conjunto más amplio unidades similares, se propone seleccionar un caso típico que responda a la pregunta de investigación, y confirme la hipótesis propuesta. Para ello, se analizan todos los cantones de la región amazónica, que suman 41 ciudades, como el universo de casos a analizar. Sobre estos casos se identifican 3 dimensiones para la variable independiente (x), que representan indicadores para las 3 dimensiones de análisis del estudio (sociocultural (x1), socioambiental (x2) y socioeconómica (x3)). Por otro lado, se contará con una sola dimensión combinada para la variable dependiente (y), que tiene un enfoque jurídico-político mandatorio en los procesos de urbanización amazónica.

### **Variable independiente (x)**

#### **Dimensión sociocultural (x1):**

De acuerdo con fuentes oficiales del Ministerio de Cultura y Patrimonio, que han sido contrastadas con información recabada del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), y del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC), e independientemente de otros que pudieren existir, los cantones amazónicos más relevantes en el contexto sociocultural son los siguientes, ordenados alfabéticamente:

1. **Gualaquiza:** En este territorio habitan comunidades indígenas como Shuar y Achuar. La lengua Shuar y los conocimientos tradicionales en medicina alternativa son algunos de los aspectos culturales más relevantes de su patrimonio cultural.
2. **Lago Agrio:** En este territorio habitan comunidades indígenas como los Kichwa y los Siona.
3. **Francisco de Orellana:** En este territorio habitan comunidades indígenas como los Waorani, los Kichwa y los Shuar, que además, viven en áreas del Parque Nacional Yasuní.
4. **Pastaza:** En este territorio habitan comunidades indígenas como los Kichwa, Shuar, Achuar, y Waorani. La lengua Shuar y Waorani, además de sus rituales y el uso simbólico de animales y plantas son algunos de los aspectos culturales más relevantes de su patrimonio cultural.

5. **Putumayo:** En este territorio habitan comunidades indígenas como los Siona y Secoya.
6. **Shushufindi:** En este territorio habitan comunidades indígenas como los Siona y Secoya, quienes mantienen un fuerte vínculo con el río Aguarico.
7. **Taisha:** En este territorio habita la comunidad indígena Shuar, cuyas prácticas espirituales y curativas son algunos de los aspectos culturales más relevantes de su patrimonio cultural.
8. **Tena:** En este territorio habita la comunidad indígena Kichwa. El idioma Kichwa es parte de su patrimonio cultural.
9. **Zamora:** En este territorio habita la comunidad indígena Shuar, cuyas prácticas espirituales y curativas son algunos de los aspectos culturales más relevantes de su patrimonio cultural.

Se les ha asignado a estos **9** cantones el valor de **(1)**, y a los demás restantes de la región amazónica, el valor de **(0)**.

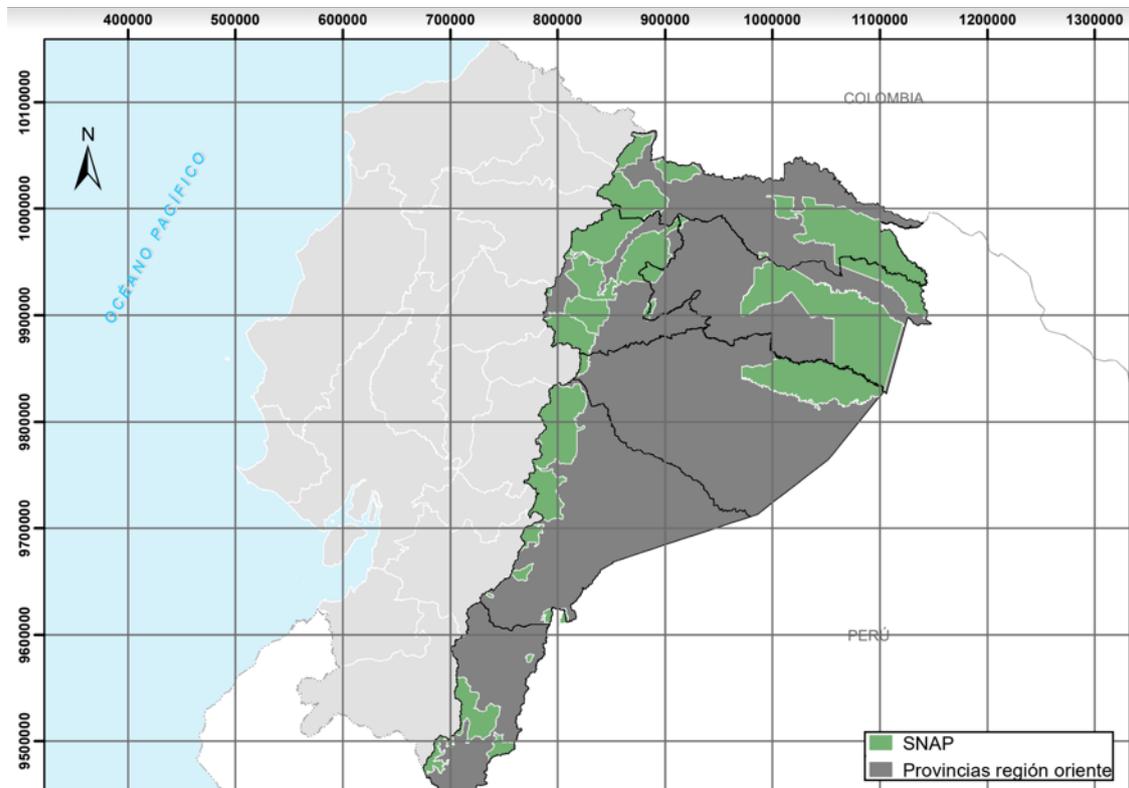
#### **Dimensión socioambiental (x2):**

De acuerdo con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), en la Amazonía ecuatoriana se encuentran 10 áreas protegidas, de las 50 existentes en todo el país, las mismas que se localizan dentro de los siguientes cantones:

1. Reserva Ecológica Cofán Bermejo: **Cascales.**
2. Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras: **El Chaco, Francisco de Orellana, Loreto.**
3. Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno: **Cuyabeno, Putumayo, Aguarico.**
4. Reserva Biológica Limoncocha: **Shushufindi.**
5. Parque Nacional Yasuní: **Aguarico, Francisco de Orellana, Pastaza.**
6. Reserva Biológica El Cóndor: **San Juan Bosco.**
7. Reserva Biológica El Quimi: **San Juan Bosco.**
8. Refugio de Vida Silvestre El Zarza: **Yantzaza, Nangaritza.**
9. Reserva Biológica Cerro Plateado: **Nangaritza.**

10. Área Ecológica de Conservación Municipal Siete Iglesias: **San Juan Don Bosco, Gualaquiza.**

**Mapa 5: Áreas nacionales protegidas en la región amazónica**



Fuente: SNAP

Elaboración: Andrea Guevara, agosto 2022

Se les ha asignado a estos **13** cantones el valor de **(1)**, y a los demás restantes de la región amazónica, el valor de **(0)**.

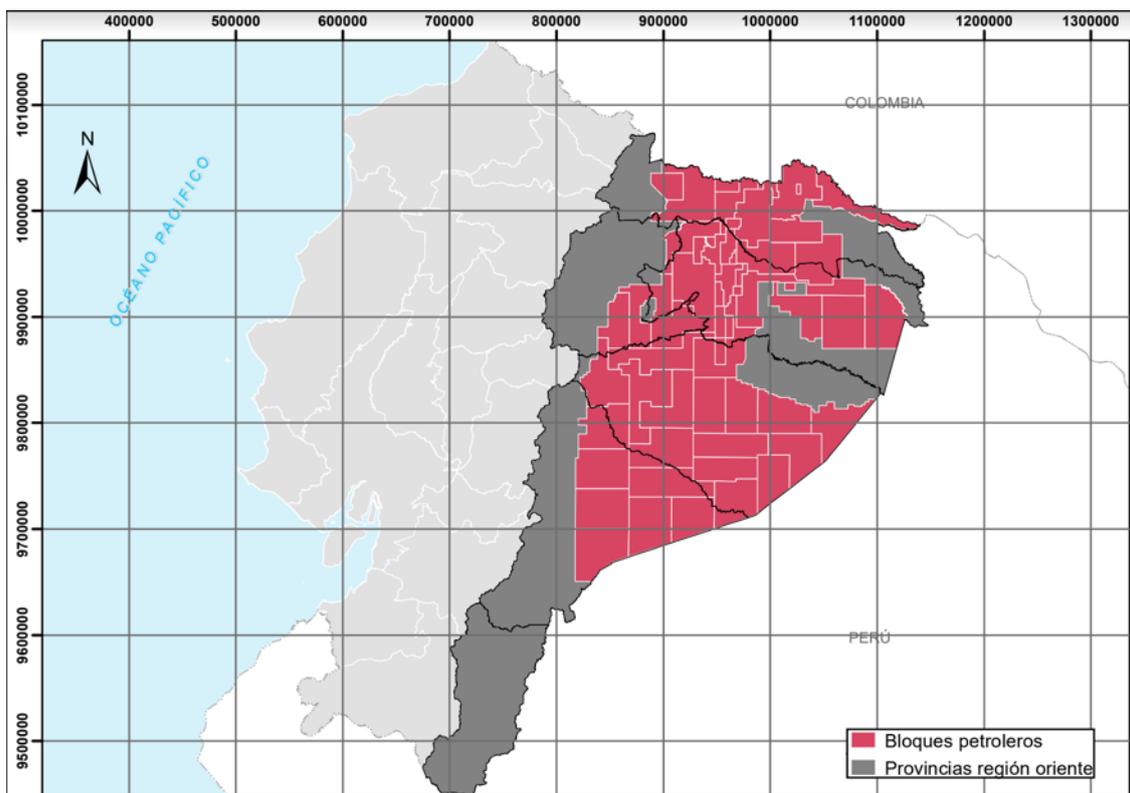
**Dimensión socioeconómica (x3):**

Para la definición de la variable independiente x3, se tomó como base a los cantones amazónicos con operaciones petroleras de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Energía y Minas, asignándole el valor de **(1)** a la presencia de bloques petrolero y **(0)** a la ausencia. En orden alfabético se tiene a:

1. **Aguarico:** Bloques 16, 31, 42
2. **Arajuno:** Bloques 10, 17, 66.
3. **Carlos Julio Arosemena:** Bloque 28.

4. **Cascales:** Bloques 11, 49.
5. **Cuyabeno:** Bloque 62.
6. **Gonzalo Pizarro:** Bloques 11, 49.
7. **La Joya de los Sachas:** Bloques 44, 46, 47, 60.
8. **Lago Agrio:** Bloques 50, 51, 52, 54, 56, 57, 59, 88, 91.
9. **Loreto:** Bloque 7.
10. **Mera:** Bloque 28.
11. **Francisco de Orellana:** Bloques 18, 45, 47, 55, 61, 64, 65.
12. **Pastaza:** Bloques 10, 28, 74, 75, 79, 83.
13. **Putumayo:** Bloques 53, 58, 59, 90.
14. **Santa Clara:** Bloque 28.
15. **Shushufindi:** 12, 15, 54, 56, 57, 60, 62.
16. **Sucumbíos:** Bloque 49.
17. **Tena:** Bloque 21.

**Mapa 6:** Bloques petroleros en la región amazónica



**Fuente:** EP Petroecuador, 2019. EP Petroamazonas 2020. ARCH, 2011. Ecuador Estratégico EP. – MERNNR, 2019 BCE, 2021.

**Elaboración:** Andrea Guevara, agosto 2022

**Tabla 6: Construcción variable independiente x3**

<b>Nº</b>	<b>Cantón amazónico</b>	<b>Presencia (1) o ausencia (0) de bloques petrolero/s</b>
1	Aguarico	1
2	Arajuno	1
3	Archidona	0
4	Carlos J. Arrosemena	1
5	Cascales	1
6	Centinela del Cóndor	0
7	Chinchipe	0
8	Cuyabeno	1
9	El Chaco	0
10	El Pangui	0
11	Gonzalo Pizarro	1
12	Gualaquiza	0
13	Huamboya	0
14	La Joya de Los Sachas	1
15	Lago Agrio	1
16	Limón Indanza	0
17	Logroño	0
18	Loreto	1
19	Mera	1

20	Morona	0
21	Nangaritza	0
22	Francisco de Orellana	1
23	Pablo VI	0
24	Palanda	0
25	Palora	0
26	Paquisha	0
27	Pastaza	1
28	Putumayo	1
29	Quijos	0
30	San Juan Bosco	0
31	Santa Clara	1
32	Santiago	0
33	Shushufindi	1
34	Sucua	0
35	Sucumbíos	1
36	Taisha	0
37	Tena	1
38	Tiwintza	0
39	Yacuambi	0
40	Yantzaza	0

41	Zamora	0
----	--------	---

**Fuente:** EP Petroecuador, 2019. EP Petroamazonas 2020. ARCH, 2011. Ecuador Estratégico EP. – MERNNR, 2019 BCE, 2021.

**Elaboración:** Andrea Guevara, agosto 2021

### Variable dependiente (y)

Para la construcción de la variable dependiente (y), que conforme se indicó en líneas anteriores cuenta con un enfoque jurídico-político mandatorio en los procesos de urbanización amazónica, se definieron los siguientes indicadores: i) deber del Estado, en todos sus niveles de gobierno, de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la constitución; y, ii) planificación como garantía del ordenamiento territorial, y obligatoria para los GADs. En virtud del carácter mandatorio de ambos indicadores, para con todo el universo de casos planteados, se ha asignará lógicamente, el valor de (1) a los 41 cantones de la región amazónica.

### Tabla de la verdad

En virtud de lo anteriormente expuesto, se construye una tabla de la verdad (Pérez-Liñán 2010), por medio de un análisis cualitativo comparativo, aplicado para la definición del caso de estudio.

**Tabla 7: Tabla de verdad para la definición del caso de estudio**

		Dimensión sociocultural VI (x1)	Dimensión socioambiental VI (x2)	Dimensión socioeconómica VI (x3)	
Nº	Cantón amazónico	Presencia (1) Ausencia (0) de patrimonios culturales	Presencia (1) Ausencia (0) de áreas protegidas	Presencia (1) Ausencia (0) de extractivismo petrolero	VD (y)
1	Aguarico	0	1	1	1

2	Arajuno	0	0	1	1
3	Archidona	0	0	0	1
4	Carlos J. Arrosemena	0	0	1	1
5	Cascales	0	1	1	1
6	Centinela del Cóndor	0	0	0	1
7	Chinchiipe	0	0	0	1
8	Cuyabeno	0	1	1	1
9	El Chaco	0	1	0	1
10	El Pangui	0	0	1	1
11	Gonzalo Pizarro	0	0	1	1
12	Gualaquiza	1	1	0	1
13	Huamboya	0	0	0	1
14	La Joya de Los Sachas	0	0	1	1
15	Lago Agrio	1	0	1	1
16	Limón Indanza	0	0	1	1
17	Logroño	0	0	0	1
18	Loreto	0	1	1	1
19	Mera	0	0	1	1
20	Morona	0	0	0	1
21	Nangaritza	0	1	0	1
22	<b>Orellana</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

23	Pablo VI	0	0	0	1
24	Palanda	0	0	0	1
25	Palora	0	0	0	1
26	Paquisha	0	0	0	1
27	<b>Pastaza</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
28	<b>Putumayo</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
29	Quijos	0	0	0	1
30	San Juan Bosco	0	1	1	1
31	Santa Clara	0	0	1	1
32	Santiago	0	0	0	1
33	<b>Shushufindi</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
34	Sucua	0	0	0	1
35	Sucumbíos	0	0	1	1
36	Taisha	1	0	0	1
37	Tena	1	0	1	1
38	Tiwintza	0	0	0	1
39	Yacuambi	0	0	0	1
40	<b>Yantzaza</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
41	Zamora	1	0	0	1

**Elaboración:** Andrea Guevara, agosto 2021

De la tabla de la verdad desarrollada se tuvo como resultado que los cantones Francisco de Orellana, Pastaza, Putumayo, Shushufindi, y Yantzaza, tienen potencial para ser elegidos como caso de estudio, por cuanto su configuración resultó ser (1, 1, 1 - 1). Por esta razón, se

analizará un factor adicional que conllevará a tomar una decisión objetiva, y este se refiere a las visitas de campo llevadas a cabo por la investigadora de manera presencial, a diversos cantones y sectores de la zona norte de la Amazonía, con la finalidad de observar las dinámicas territoriales y verificar la disponibilidad de la información.

### **Visitas de campo en la zona norte de la región amazónica**

**Fechas de visitas:** 13, 14 y 15 de octubre de 2021

#### 1. Francisco de Orellana - El Coca (cabecera cantonal)

En el cantón Francisco de Orellana, en su cabecera cantonal Coca, existe un Comité de Derechos Humanos, que actualmente no se encuentra funcionando, debido a la falta de recursos económicos, materiales de trabajo, y talento humano. Esto fue lo que pudo corroborar el Sr. Diocles Zambrano a quien entrevisté el día 13 de octubre de 2021, y quién adicionalmente señaló que la directiva del Comité no ha podido ser registrada en el MAE, razón por la cual, el centro no puede funcionar legalmente. En este sentido, se recomienda organizar a un grupo de personas tanto del Coca, como de Quito, colaborar en la legalización de la directiva, a fin de que el Comité de DD.HH pueda volver a funcionar, en beneficio de los habitantes más vulnerables del cantón.



**Fotografía de:** Andrea Guevara, octubre 2021

#### 2. Francisco de Orellana - El Coca sureste (El Dorado)

La parroquia El Dorado se encontraba en proceso de consolidación, con una tipología de vivienda informal y precarizada, construida en su mayoría a base de madera y zinc, siendo una

minoría construidas a base de hormigón, cemento y tejas. Las vías de este barrio eran de tercer orden, lastradas, no contaban con veredas, ni servicio público de alcantarillado. En este lugar se pudo observar la presencia de un cerro que se encontraba entre casas, el cual estaba siendo “desmontado por maquinaria” tal vez para fines constructivos, denotando un probable riesgo asociado al deslizamiento de tierra. A partir de estos antecedentes, se tiene que el derecho a la ciudad, que incorpora otros derechos que pese a ser interdependientes, se relacionan, no es efectivo por cuanto la inexistencia de espacio público, áreas verdes creadas y bien mantenidas, los riesgos asociados a la salud de los habitantes por la ausencia de alcantarillado y agua empozada, y el cuestionable hábitat seguro y saludable en el que viven.



**Fotografía de:** Andrea Guevara, octubre 2021

### 3. Francisco de Orellana - El Coca (Unión Imbabureña - Proyectos de vivienda Casa Para Todos)

El Barrio Unión Imbabureña se encuentra a las afueras de la cabecera cantonal Coca, y de lo que se pudo verificar en la visita de campo, no se encuentra consolidado aún. Las viviendas que lo conforman han sido generadas mediante procesos informales, carentes de planificación, tanto a escala meso, como micro. Esto quiere decir, que el ordenamiento

territorial de este polígono, no se encontraba previsto dentro de los instrumentos técnico-normativos municipales, y que las viviendas, tampoco han sido planificadas, sino más bien, se han ido muchas veces autoconstruyendo poco a poco, de acuerdo a la capacidad económica gradual de sus habitantes. Por otro lado, durante la visita al proyecto de vivienda social Casa Para Todos, se pudo constatar desde afuera, ya que no se pudo ingresar, y de acuerdo a la información proporcionada por el Arq. Frank Alcívar, Director Provincial del MIDUVI, que el proyecto consta de 14 viviendas 1D y 34 viviendas 4D, destinadas para familias vulnerables, quienes una vez que sean acreedoras de la casa, son las responsables de dar mantenimiento.



**Fotografía de:** Andrea Guevara, octubre 2021

#### 4. Shushufindi sureste (9 de Diciembre)

En la visita al cantón Shushufindi se pudo observar que se trata de una ciudad netamente petrolera, y que se ha desarrollado en torno a las actividades hidrocarburíferas. Se pudo verificar que a los alrededores de la estación Repsol, el sector se encuentra completamente urbanizado, con una consolidación alta, cuyas viviendas en su mayoría han sido elaboradas a base de hormigón, cemento, y teja. La mayoría de edificaciones cuentan con cerramiento, y han sido legalizadas ante el Municipio. Durante la entrevista con el Jefe de Planificación, Sr. Danilo Vega, se pudo conocer que la estación se ubicó primero en ese sitio, justamente por encontrarse alejado de la urbe en determinada época, no obstante, producto de la generación de fuentes de empleo, desarrollo de actividades comerciales, la llegada de colonos, entre otros factores, se han generado núcleos urbanos pequeños, que actualmente reivindican derechos tales como a vivir en un hábitat saludable, un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la salud, entre otros, que son justamente vulnerados por el desarrollo hidrocarburífero a pocos metros de distancia de donde se desarrollan las actividades para la vida humana.



**Fotografía de:** Andrea Guevara, octubre 2021

5. Lago Agrio sur (25 de febrero, Ciudad Ecológica, y Proyecto Casa Para Todos)

Los sectores 25 de febrero y Ciudad Ecológica del cantón Nueva Loja (Lago Agrio), han sido creados bajo procesos de informalidad urbana, no obstante, la tipología de vivienda no es tan precaria como en otros sectores, dado que ha sido construida en su mayoría a base de hormigón, cemento, y teja. En cuanto a las vías, se verificó que las de tercer orden que recorren los barrios son lastradas, mientras que la de primer orden que conecta a los diferentes puntos del cantón, son pavimentadas. Se verificó la inexistencia de espacios públicos como parques, canchas, ni áreas verdes adecuadas. Una vez más se constató que los derechos sobre el suelo, que reconoce la Constitución y la ley, son vulnerados en estos territorios. Por otro lado, en cuanto al proyecto de vivienda social Casa Para Todos de Lago Agrio, se verificó su estado de abandono y descuido, por encontrarse tanto las vías, como las áreas comunes, y las viviendas, destruidas por el ambiente y la falta de mantenimiento, producto de que el proyecto pese a encontrarse en un 90% terminado, ha sido suspendido y no entregado a las familias. De acuerdo con arquitectos expertos en esta clase de obras, resulta más costoso recuperar el proyecto, que volverlo a construir.



**Fotografía de:** Andrea Guevara, octubre 2021

## 6. Lago Agrio oeste (La Lucha de los Pobres)

El barrio La Lucha de los Pobres se encontraba localizado alrededor de campos petroleros en donde se podía percibir el olor a materia prima derivada quemada, y lo más llamativo, el poliducto que lo atravesaba. También se pudo observar en donde se podía constatar que algunos de los moradores del sector no respetaban el derecho de vía de las empresas petroleras, sino todo lo contrario, que se asentaban dentro de este espacio, provocando por sí mismos una vulneración de derechos.



**Fotografía de:** Andrea Guevara, octubre 2021

### **¿Cómo la visita reforzó, modificó, o cuestionó teóricamente el marco teórico del plan de tesis inicialmente desarrollado?**

La visita de campo ha reforzado el marco teórico propuesto en el plan de tesis, en el sentido de que se le ha otorgado un escenario práctico para identificar tensiones jurídicas, específicamente, al lograr entender de manera más profunda el ámbito de las capacidades de actuación de los diferentes niveles de gobierno, que, en muchas ocasiones y casos concretos, parecen no tener una solución efectiva, y conforme a derecho corresponde. Gracias a las entrevistas realizadas a los diferentes Directores de Planificación, o sus delegados, se pudo conocer los diferentes escenarios por los que los municipios atraviesan, y la coordinación, muchas veces no consensuada con el Estado Central, que les lleva a atravesar por disputas, que muchas veces no son resueltas por la falta de una correcta aplicación de la norma, e incluso, por la falta de un tercero imparcial que pueda mediar el conflicto en beneficio no solo de las instituciones, sino de las personas que dependen de la toma de decisiones.

Por otro lado, si bien se revisó información secundaria recabada en los medios oficiales, y se analizaron mapas que materializan gráficamente la información referente a bloques petroleros, áreas protegidas, y áreas patrimoniales. Las entrevistas realizadas a los Directores

de Planificación de los cantones Francisco de Orellana, Shushufindi, y Nueva Loja, me permitieron en primer lugar, cuestionar la decisión de continuar o eliminar del análisis de la dimensión económica, y subdimensión extractivismo de la variable independiente, a la minería, toda vez que en el plan de tesis se justificó la importancia del estudio de la minería metálica a gran escala, más no de la minería artesanal e ilegal, justamente por cuestiones de forma en cuanto a la factibilidad de obtención de información. Por consiguiente, la salida de campo permitió determinar que el análisis de la actividad petrolera dentro de la dimensión económica era suficiente para verificar la hipótesis, y extraer las tensiones jurídicas que se han derivado de los procesos de urbanización amazónica. Además, considerando que esta actividad data de varios años en el Ecuador, se va a poder encontrar información desde y hasta el período de análisis propuesto en el plan (2008-2022). Adicionalmente, gracias a las entrevistas con los Directores de Planificación de los cantones Francisco de Orellana, Shushufindi, y Nueva Loja, se pudo constatar que los PDOT y PUGS de estos 3 cantones, han sido aprobados dentro de los plazos legalmente establecidos. Si bien no todo plan es perfecto, es digno de congratular a estos cantones por ser de los primeros en haber aprobado la política pública de ordenamiento territorial.

Por último, a partir del recorrido por Shushufindi y la entrevista mantenida con el Jefe de Ordenamiento Territorial y su equipo, se pudo obtener información relevante del PDOT y PUGS, que permitió constatar que este cantón deberá ser el caso de estudio por cuanto en él se desprenden de manera evidente las 3 dimensiones de análisis de la variable independiente. En cuanto a la variable dependiente, no se realizarán modificaciones por ser transversales a cualquier caso de estudio. Asimismo, los funcionarios municipales de este cantón fueron quienes estuvieron más prestos a colaborar con este estudio, y quienes desde un primer momento compartieron información más relevante con la investigadora.



**Fotografía de:** Andrea Guevara, febrero 2022

En otras palabras, por cuestiones de factibilidad, Shushufindi se toma como el caso seleccionado de entre los 5 potenciales cantones, por contar con los planes ya aprobados y en marcha, y un equipo técnico plenamente capacitado para responder a las consultas que más adelante necesitarán realizarse para completar la investigación.

## ANEXO 3: Modelo normativo urbano y territorial del cantón Shushufindi

### A. Caracterización socio-territorial del cantón Shushufindi

**Mapa 7: División político-administrativa de la provincia de Sucumbíos**



Fuente: INEC, 2022

Elaboración: Andrea Guevara, enero 2024.

**Tabla 8: Jurisdicción político-administrativa del cantón Shushufindi**

PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA	ÁREA (km <sup>2</sup> )	ÁREA (ha)	%
Sucumbíos	Shushufindi	Shushufindi	487,43	48.743,39	19,45
		Limoncocha	541,83	54.182,83	21,62
		Pañacocha	609,30	60.929,89	24,31
		San Roque	672,32	67.231,76	26,83
		San Pedro de los Cofanes	74,84	7.483,50	2,99
		Siete de Julio	120,43	12.042,69	4,81
<b>TOTAL</b>			<b>2.506,14</b>	<b>250.614,08</b>	<b>100</b>

Fuente: Comité Nacional de Límites Internos - CONALI, 2018.

Elaborado por: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi

**Tabla 9: Tasa de crecimiento promedio anual 2010 – 2022 del cantón Shushufindi**

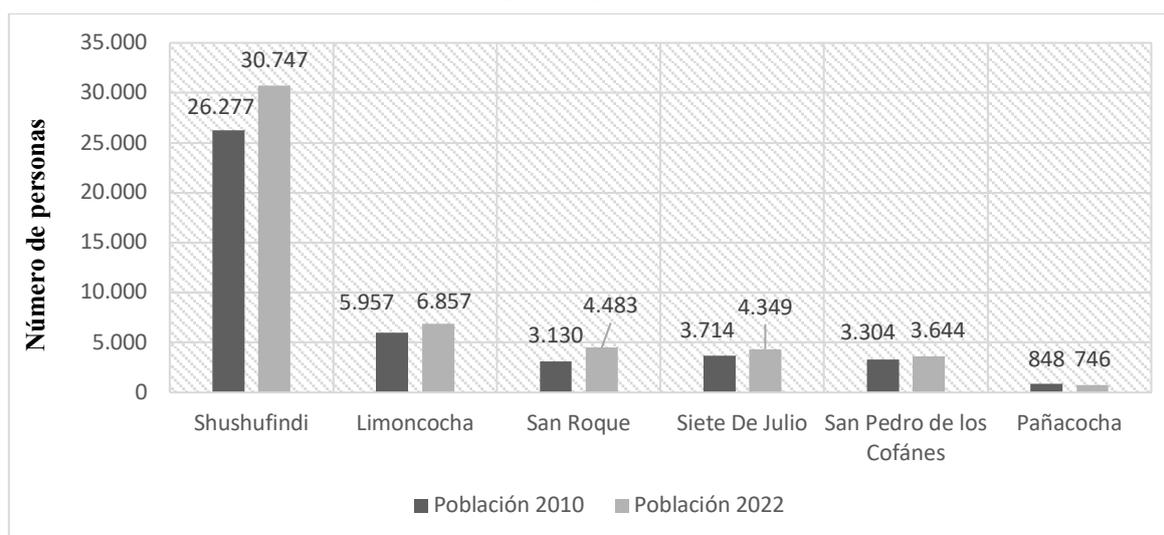
Parroquia	2010	2022	Tasa de crecimiento promedio anual 2010_2022
Shushufindi	26.277	30.747	1,31
Limoncocha	5.957	6.857	1,17
Pañacocha	848	746	-1,07

San Roque	3.130	4.483	2,99
San Pedro De Los Cofanes	3.304	3.644	0,82
Siete De Julio	3.714	4.349	1,31

Fuente: INEC

Elaborado por: <https://www.censoecuador.gob.ec/resultados-censo/>

**Ilustración 10: Población de las parroquias del cantón Shushufindi 2010-2022**



Fuente: INEC, 2022.

Elaboración: Andrea Guevara, enero 2024.

**Tabla 10: Porcentaje de población cantón Shushufindi por sexo, 2001 – 2010 – 2022**

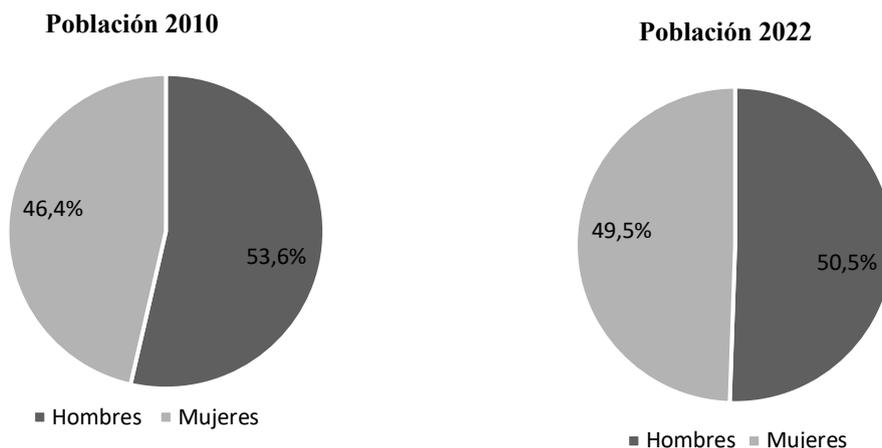
Censo	2001	2010	2022	2010	2022
Indicador	Población	Población	Población	Población	Población
Población total	31.160	43.230	50.826		
Hombres	17.140	23.165	25.687	53,6%	50,5%
Mujeres	14.020	20.065	25.139	46,4%	49,5%
Relación hombres mujeres	122	115	102		
Relación dependencia	74	66	55		
Indice juventud	995	1.076	616		

Indice vejez	10	9	16		
Edad media	24	25	28		

Fuente: INEC

Elaborado por: <https://censoecuador.ecudatanalytics.com/>

### Ilustración 11: Porcentaje de población cantón Shushufindi por sexo



Fuente: INEC, 2022.

Elaboración: Andrea Guevara, enero 2024.

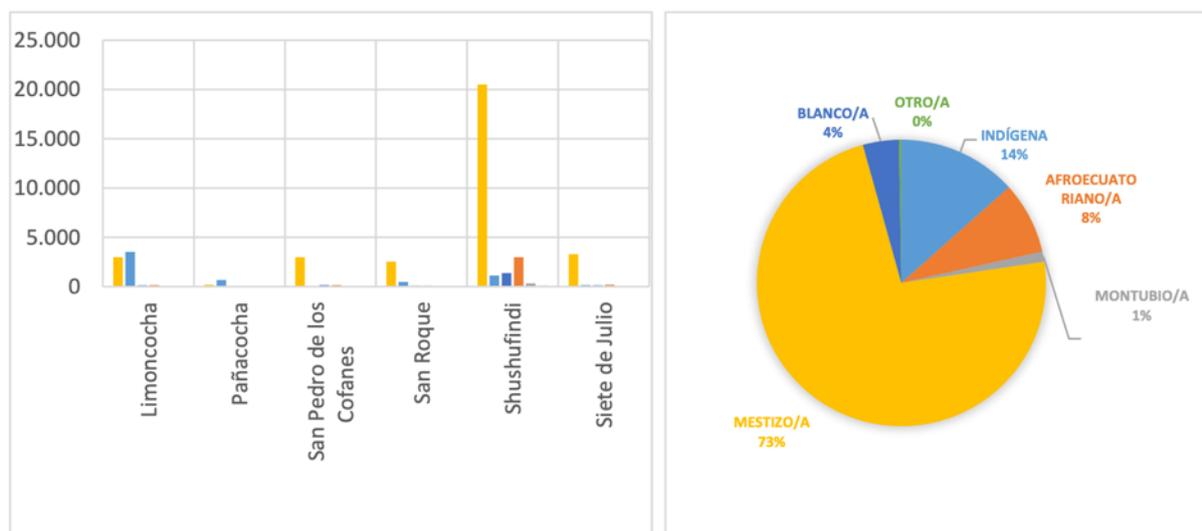
**Tabla 11: Población del cantón Shushufindi por etnia por parroquia**

PARROQUIA	ETNIA						POBLACIÓN TOTAL	%
	INDÍGENA	AFROECUATORIANO/A	MONTUBIO/A	MESTIZO/A	BLANCO/A	OTRO/A		
Limoncocha	3.521	162	55	2.958	103	18	6.817	15,38
Pañacocha	669	21	3	164	3	-	860	1,94
San Pedro de los Cofanes	20	162	51	2.957	135	1	3.326	7,50
San Roque	455	85	12	2.511	70	3	3.136	7,07
Shushufindi	1.111	2.979	322	20.515	1.358	91	26.376	59,50
Siete de Julio	148	189	65	3.288	119	4	3.813	8,60
<b>Total</b>	<b>5.924</b>	<b>3.598</b>	<b>508</b>	<b>32.393</b>	<b>1.788</b>	<b>117</b>	<b>44.328</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>13,36</b>	<b>8,12</b>	<b>1,15</b>	<b>73,08</b>	<b>4,03</b>	<b>0,26</b>	<b>100</b>	

Fuente: CPV, 2010, PDOT Shushufindi 2019-2032.

Elaborado por: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

**Ilustración 12: Distribución de la población del Cantón Shushufindi por parroquia, etnia y % de habitantes**



Fuente: CPV, 2010, PDOT Shushufindi 2019-2032.

Elaborado por: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

## B. Dimensión sociocultural

**Tabla 12: Población indígena del Cantón Shushufindi por nacionalidad o pueblo indígena**

NACIONALIDAD O PUEBLO INDÍGENA	Nº DE PERSONAS
Awa	6
Achuar	73
Chachi	1
Cofan	8
Epera	8
Siona	125
Secoya	290
Shiwiari	5
Shuar	1220
Tsachila	9
Waorani	4
Zapara	4
Andoa	28
Kichwa	3171
Natabuela	2
Otavalo	6
Panzaleo	8
Chibuleo	12
Kisapincha	1
Tomabela	2
Waranka	1
Puruhá	5
Saraguro	11
Huancavilca	1
Otras nacionalidades	20
Se ignora	903
<b>TOTAL</b>	<b>5924</b>

Fuente: PDOT 2012

Elaborado por: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

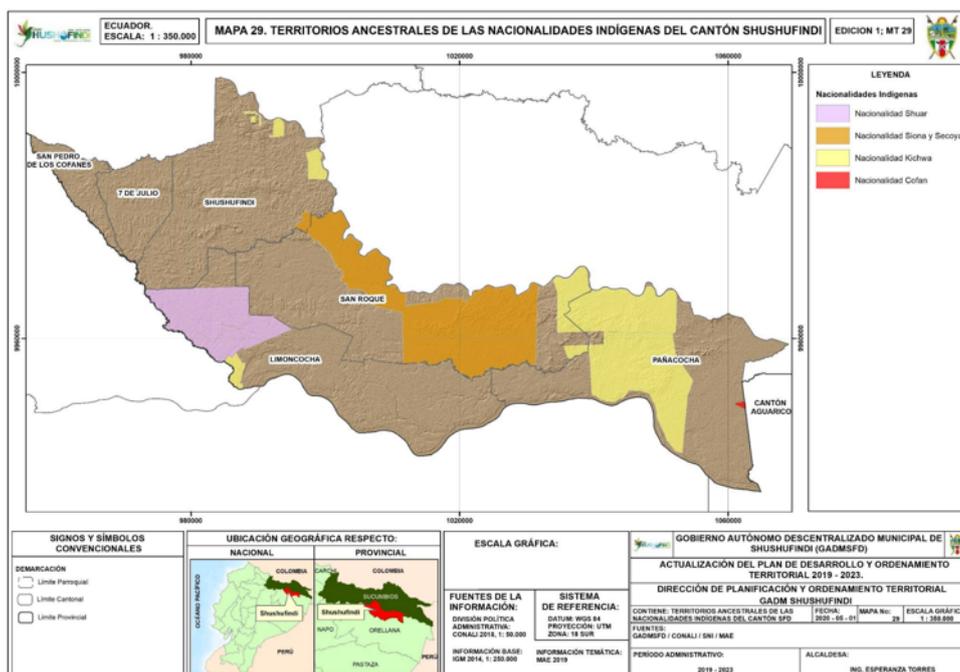
**Tabla 13: Nacionalidades indígenas del Cantón Shushufindi**

<b>NACION.</b>	<b>UBICACIÓN</b>	<b>IDIOMA</b>	<b>RASGO CULTURAL</b>
<b>Kichwa</b>	Parroquias de Shushufindi, Limoncocha, Pañacocha y San Roque	Runa Shimi	Pertenecen al grupo Napo-Kichwa o Napo Runas. Sus expresiones tradicionales son las festividades, rituales y ceremonias colectivas
<b>Shuar</b>	Parroquias Limoncocha, San Roque y Shushufindi	Shuar Chicham	Son conocidos como el pueblo de las cascadas, por la estrecha relación que guardan con las cascadas existentes en sus territorios. Se caracterizan por sus bailes y cantos utilizando el tambor, flauta, cascabel y música
<b>Siona</b>	Parroquia San Roque	Baaicoca	La forma organizativa básica es la familia ampliada; es decir, la unión de familias constituye las Comunidades o Centros.
<b><u>Secoya</u></b>	Parroquia San Roque	Paaicoca	La forma organizativa básica es la familia ampliada; es decir, la unión de familias constituye las Comunidades o Centros. El conocimiento de la naturaleza, de los materiales, diversidad y riqueza de la selva es la fuente para sus costumbres y saberes, como la medicinal ancestral, la arquitectura, la vestimenta, los utensilios de cocina y prácticas productivas.
<b>Cofán</b>	Parroquia Pañacocha	A'ingae	La organización tradicional se basa en grupos de descendencia patrilineal o "antia", dirigida por el shamán, su líder político y religioso. El conocimiento de los materiales del medio y sus propiedades nutre sus costumbres y saberes, como las propiedades de las plantas alimenticias y medicinales, su arquitectura y la artesanía

**Fuente:** Pro Amazonía 2020, PDOT 2019-2032

**Elaborado por:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

## Mapa 8: Territorios Ancestrales del cantón Shushufindi



Fuente: PDOT 2019-2023

Elaboración: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

## C. Dimensión socioambiental

### Mapa 9: Patrimonios naturales y áreas protegidas del cantón Shushufindi



Fuente: PDOT 2019-2023

Elaboración: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

**Tabla 14: Estrategias de conservación del GADMSFD**

ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN		ÁREA TOTAL (HA)	ÁREA DENTRO DEL CANTÓN (HA)	%
<b>Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador (PANE)</b>				
Reserva de Producción Faunística Cuyabeno		594950,49	10934,45	1,8
Reserva Biológica Limoncocha		3692,51	3171,17	85,9
<b>Bosques y vegetación protectores</b>				
Sacha Lodge		1475,08	1475,08	100
Pañacocha		59490,25	57867,12	97,3
<b>Programa Socio Bosque</b>				
Propiedad Colectiva	Comunidad Santa Elena	2874,91	2874,91	100
	Comuna Río Jivino	2000,06	2000,06	100
	Comuna Itaya	6002,03	6002,03	100
	ONISE Orahueaya	4281,91	4279,18	99,9
	Comunidad Sani Isla	9743,61	6797,67	69,8
	Comuna Kichwa El Pilchi	5999,93	5999,93	100
Propiedad Individual		258,15	258,15	100
<b>ÁREA CANTONAL TOTAL BAJO CONSERVACIÓN</b>			<b>101659,74</b>	

Fuente: Ministerio del Ambiente, 2018

Elaboración: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

#### D. Dimensión socioeconómica

**Tabla 15: Bloques petroleros del Cantón Shushufindi**

BLOQUE	NOMBRE	EMPRESA	ÁREA (ha)	%
Bloque 12	Eden yuturi	Petroamazonas Ep	81578,03	32,55
Bloque 15	Indillana	Petroamazonas Ep	87329,08	34,85
Bloque 56	Lago agrio	Petroamazonas Ep	680,72	0,27
Bloque 57	Libertador	Petroamazonas Ep	66330,03	26,47
Bloque 60	Sacha	Petroamazonas Ep - Rio Napo	1765,45	0,70
Bloque 62	Tarapoa	Andes Petroleum	7335,71	2,93
Bloque 54	Eno ron	Consorcio Maramon	5595,07	2,23
<b>TOTAL</b>			<b>250614,08</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Ministerio de Minas y Petróleo, 2018

Elaboración: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

**Tabla 16: Ficha de medición de indicador 1 – variable independiente**

<b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>	
<b>Variable</b>	Independiente
<b>Dimensión</b>	Socioeconómica
<b>Subdimensión</b>	Extractivismo petrolero
<b>Nombre del indicador</b>	Producto Interno Bruto (PIB)
<b>Detalle</b>	Producto Interno Bruto (millones de USD, año de referencia=100) es un indicador macroeconómico que expresa el valor de la producción de los bienes y servicios de un país durante un período determinado de tiempo y en términos constantes. Otros elementos del PIB son: impuestos indirectos sobre productos, subsidios sobre productos, derechos arancelarios, impuestos netos sobre importaciones, e impuesto al valor agregado (IVA).
<b>Medición</b>	Por el método del Gasto el PIB se calcula de la siguiente manera: <b>PIB</b> = Gasto Consumo Final + Formación Bruta de Capital Fijo + Variación de existencias + Exportaciones - Importaciones
<b>Limitaciones</b>	La información estadística de las cuentas nacionales se encuentra sujeta a continuos reprocesos, por lo tanto, las cifras utilizadas pueden variar.
<b>Fuentes de información</b>	Banco Central del Ecuador (BCE).
<b>Disponibilidad de datos</b>	Desde 2008 hasta el 2023 (preliminar*) *Las Cuentas Nacionales Trimestrales proporcionan un avance de los datos anuales en su versión preliminar, construida a partir de información de datos coyunturales, mientras se incorpora los resultados de las Cuentas Nacionales Anuales en su versión provisional o definitiva.
<b>Metodología</b>	Metodología de índices de volumen encadenados en base móvil de las cuentas nacionales con año de referencia 2018. A finales del año 2023, el BCE puso a disposición del público los resultados del proyecto de Cambio de Año Base (CAB) de las cuentas nacionales, destacando la implementación de la metodología para el cálculo de las cuentas nacionales anuales, regionales y trimestrales.

**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2024

**Tabla 17: Ficha de medición de indicador 2 – variable independiente**

<b>Valor Agregado Bruto (VAB) de la industria correspondiente a la extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados</b>	
<b>Variable</b>	Independiente
<b>Dimensión</b>	Socioeconómica
<b>Subdimensión</b>	Extractivismo petrolero
<b>Nombre del indicador</b>	Valor Interno Bruto (VAB) de la industria correspondiente a la extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados
<b>Detalle</b>	<p>El VAB constituye un indicador macroeconómico que refleja el valor generado por la producción de productos y servicios en un país, región o sector, excluyendo los impuestos indirectos y los consumos intermedios (Banco Mundial 2020).</p> <p>Es el valor de la producción, menos el valor del consumo intermedio, y es una medida de la contribución al PIB hecha por una unidad de producción, industria o sector; este saldo contable puede expresarse en términos brutos o netos, según contenga o no el consumo de capital fijo. (SCN, 2008)</p> <p>De la industria correspondiente a la extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados.</p>
<b>Medición</b>	<p>El VAB de la industria a la extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados se mide:</p> $\text{VAB industria extracción petróleo} = \text{Valor de producción} - \text{Consumo intermedio}$
<b>Limitaciones</b>	Información disponible hasta el año 2022
<b>Fuentes de información</b>	Banco Central del Ecuador (BCE)
<b>Disponibilidad de datos</b>	Desde 2008 hasta el 2022
<b>Metodología</b>	Metodología de índices de volumen encadenados en base móvil de las cuentas nacionales con año de referencia 2018.

**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2024

**Tabla 18: Ficha de medición de indicador 3 – variable independiente**

<b>Valor Agregado Bruto (VAB) del cantón Shushufindi</b>	
<b>Variable</b>	Independiente
<b>Dimensión</b>	Socioeconómica
<b>Subdimensión</b>	Extractivismo petrolero
<b>Nombre del indicador</b>	Valor Interno Bruto (VAB) del cantón Shushufindi
<b>Detalle</b>	El VAB constituye un indicador macroeconómico que refleja el valor generado por la producción de productos y servicios en un país, región o sector, excluyendo los impuestos indirectos y los consumos intermedios (Banco Mundial 2020). Es el valor de la producción, menos el valor del consumo intermedio, y es una medida de la contribución al PIB hecha por una unidad de producción, industria o sector; este saldo contable puede expresarse en términos brutos o netos, según contenga o no el consumo de capital fijo del cantón Shushufindi (SCN, 2008).
<b>Medición</b>	El VAB del cantón Shushufindi = Valor de producción - Consumo intermedio Indicador: Porcentaje del PIB nacional = Vab Shushufindi 2022/ PIB nacional 2022
<b>Limitaciones</b>	Información disponible desde el año 2018 hasta el año 2022.
<b>Fuentes de información</b>	Banco Central del Ecuador (BCE)
<b>Disponibilidad de datos</b>	Desde 2018 hasta el 2022
<b>Metodología</b>	Metodología de índices de volumen encadenados en base móvil de las cuentas nacionales con año de referencia 2018.

**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2024

**Tabla 19: Ficha de medición de indicador 4 – variable independiente**

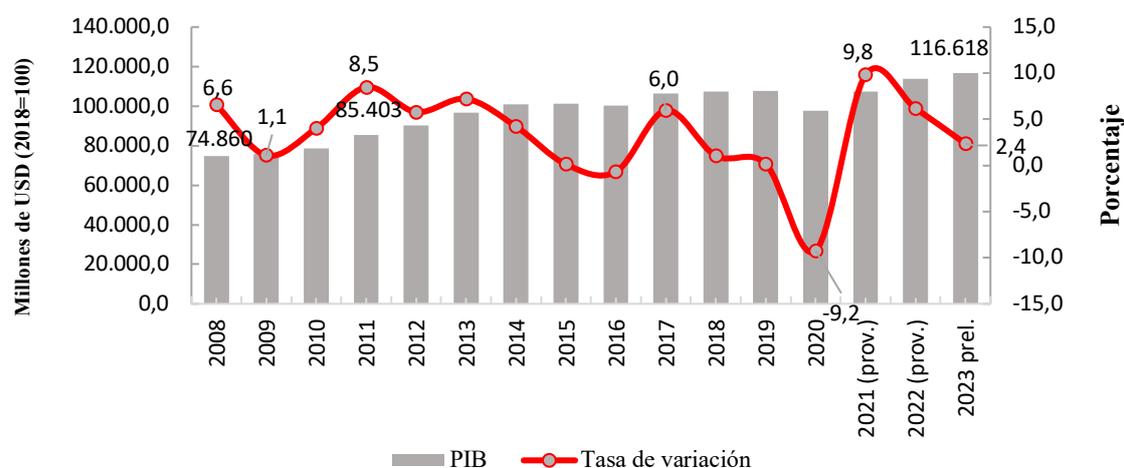
<b>Inversión en exploración y producción petrolera</b>	
<b>Variable</b>	Independiente
<b>Dimensión</b>	Económica
<b>Subdimensión</b>	Extractivismo petrolero
<b>Nombre del indicador</b>	Inversión en exploración y producción petrolera
<b>Detalle</b>	<p>La inversión es el acto de destinar recursos económicos a la exploración y producción petrolera con el propósito de obtener un beneficio a futuro.</p> <p>Este indicador tomará en consideración tanto la inversión pública como la inversión privada en exploración y producción petrolera, en consideración a que los ingresos por exportación de petróleo es una de las principales fuentes que financian el Presupuesto General del Estado, y los mismos dependen del comportamiento del precio del crudo en el mercado internacional y del volumen de producción.</p>
<b>Medición</b>	Se obtiene del presupuesto aprobado del MERNNR (Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables), Petroecuador EP, e inversiones programadas.
<b>Limitaciones</b>	Disponibilidad de la información histórica para el usuario externo.
<b>Fuentes de información</b>	Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador, 2024.
<b>Disponibilidad de datos</b>	Desde 2008 hasta el 2023.
<b>Metodología</b>	Inversión total exploración y producción petrolera = inversión pública + inversión privada registradas.

**Elaboración:** Andrea Guevara, febrero 2024

**Tabla 20: Evolución del PIB (Millones de dólares encadenados, año de referencia 2018)**

<b>Año</b>	<b>PIB</b>	<b>Tasa de variación</b>
<b>2008</b>	74.860	6,6
<b>2009</b>	75.677	1,1
<b>2010</b>	78.726	4,0
<b>2011</b>	85.403	8,5
<b>2012</b>	90.342	5,8
<b>2013</b>	96.857	7,2
<b>2014</b>	100.950	4,2
<b>2015</b>	101.071	0,1
<b>2016</b>	100.375	-0,7
<b>2017</b>	106.368	6,0
<b>2018</b>	107.479	1,0
<b>2019</b>	107.657	0,2
<b>2020</b>	97.704	-9,2
<b>2021 (prov.)</b>	107.297	9,8
<b>2022 (prov.)</b>	113.934	6,2
<b>2023 prel.</b>	116.618	2,4
<b>Fuente:</b> Banco Central del Ecuador		
<a href="https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2069072024.html">https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2069072024.html</a>		

**Ilustración 13: Evolución del PIB en cadena monetaria 2008-2023 (2018=100)**



Fuente: Banco Central del Ecuador

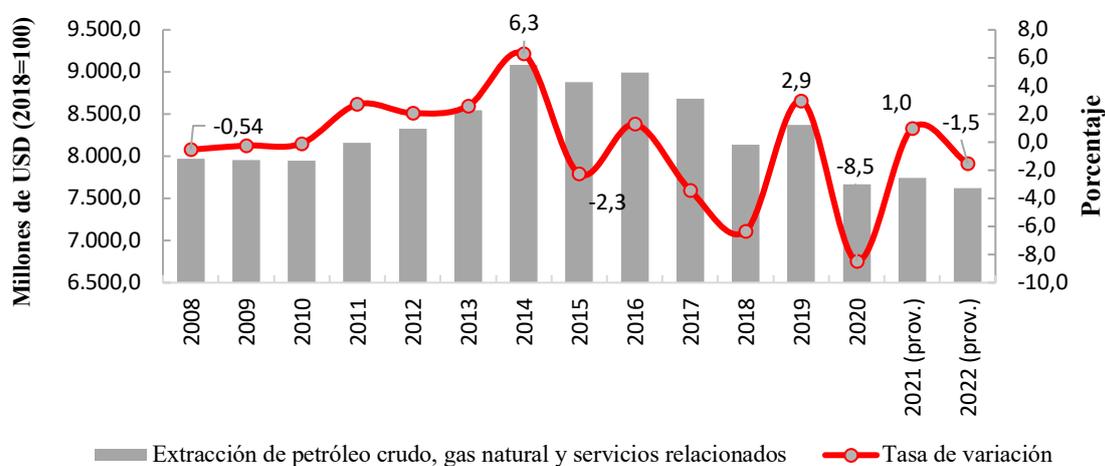
Elaboración: Andrea Guevara, enero 2024.

**Tabla 21: Contribución a la variación porcentual del PIB por industria**  
(Millones de dólares encadenados, año de referencia 2018)

Año	Extracción de petróleo crudo, gas natural, y servicios relacionados	Tasa de variación	Contribución a la variación porcentual PIB
2008	7.973	-0,5	-0,1
2009	7.954	-0,2	0,0
2010	7.947	-0,1	0,0
2011	8.161	2,7	0,4
2012	8.330	2,1	0,4
2013	8.545	2,6	0,5
2014	9.082	6,3	1,1
2015	8.876	-2,3	-0,3
2016	8.990	1,3	0,1
2017	8.683	-3,4	-0,2
2018	8.134	-6,3	-0,4
2019	8.374	2,9	0,2

2020	7.666	-8,5	-0,6
2021 (prov.)	7.742	1,0	0,0
2022 (prov.)	7.624	-1,5	-0,1
<b>Fuente:</b> Banco Central del Ecuador			
<a href="https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/cuentasnacionales/ix_cuentasnacionalesanuales.html">https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/cuentasnacionales/ix_cuentasnacionalesanuales.html</a>			

**Ilustración 14: VAB de extracción de petróleo crudo, gas natural y servicios relacionados**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

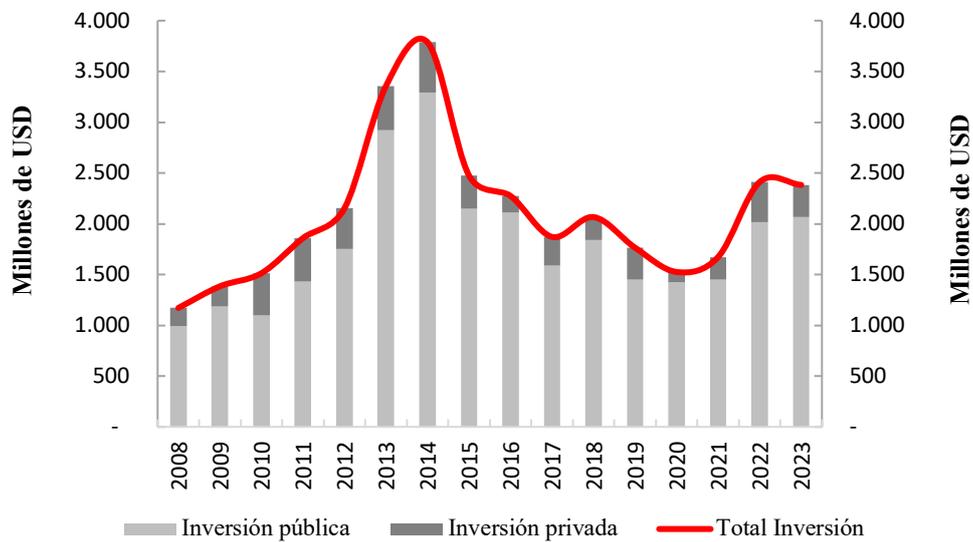
**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2024.

**Tabla 22: Inversión en exploración y producción petrolera (Millones de dólares)**

Año	Inversión pública	Inversión privada	Total Inversión
2007	342	615	957
2008	991	180	1.171
2009	1.186	198	1.384
2010	1.098	415	1.513
2011	1.432	427	1.859
2012	1.754	398	2.152
2013	2.924	433	3.357

<b>2014</b>	3.291	496	3.787
<b>2015</b>	2.145	329	2.474
<b>2016</b>	2.108	166	2.274
<b>2017</b>	1.588	282	1.870
<b>2018</b>	1.841	225	2.066
<b>2019</b>	1.453	311	1.764
<b>2020</b>	1.426	100	1.525
<b>2021</b>	1.450	223	1.673
<b>2022</b>	2.017	394	2.411
<b>2023</b>	2.067	316	2.382
<b>Fuente:</b> Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador			
<a href="https://www.aihe.org.ec/wp-content/uploads/2024/04/CIFRAS-PGE-2024-baja-1.pdf">https://www.aihe.org.ec/wp-content/uploads/2024/04/CIFRAS-PGE-2024-baja-1.pdf</a>			

**Ilustración 15: Inversión en exploración y producción petrolera 2008-2023**



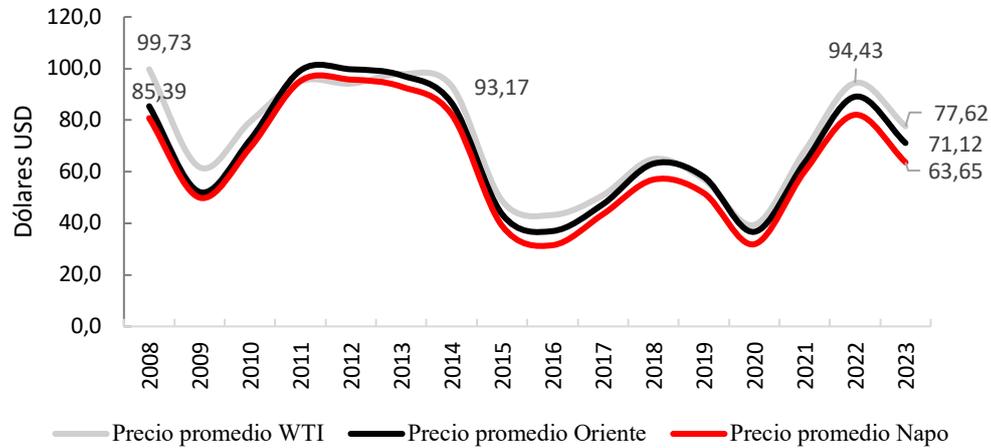
**Fuente:** Asociación de la Industria Hidrocarburífera del Ecuador (AIH)

**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2024.

**Tabla 23: Precio promedio WTI, crudo Oriente, Crudo Napo  
(USD dólares por barril, 2008-2023)**

<b>Año</b>	<b>Precio promedio WTI</b>	<b>Precio promedio Oriente</b>	<b>Precio promedio Napo</b>
2008	99,7	85,4	80,8
2009	61,7	52,1	49,9
2010	79,4	72,3	69,3
2011	95,0	99,3	95,2
2012	94,2	99,7	95,7
2013	97,9	97,4	93,0
2014	93,2	86,6	82,2
2015	48,7	43,5	39,0
2016	43,2	37,0	31,5
2017	50,9	47,4	43,5
2018	64,9	63,1	56,9
2019	57,0	58,0	51,7
2020	39,4	36,7	31,9
2021	68,0	63,6	60,1
2022	94,4	89,1	82,1
2023	77,6	71,1	63,6
	99,7	99,7	95,7
<b>Fuente:</b> Banco Central del Ecuador			
<a href="https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/indice_cifras.html">https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/indice_cifras.html</a>			

**Ilustración 16: Precio promedio WTI, crudo Oriente, Crudo Napo 2008-2023**



Fuente: Banco Central del Ecuador

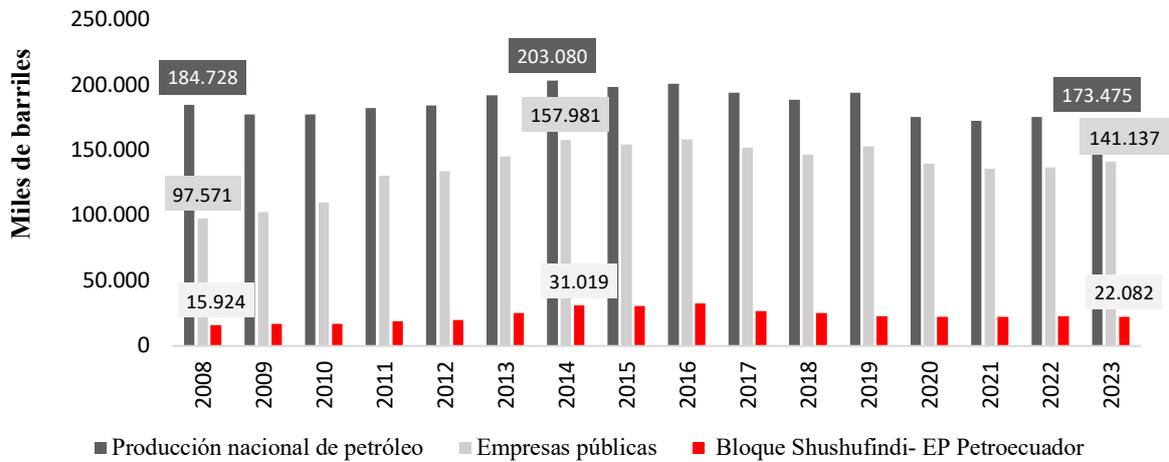
Elaboración: Andrea Guevara, enero 2024.

**Tabla 24: Producción nacional de petróleo por bloque Shushufindi**

Año	Producción nacional de petróleo	Empresas públicas	Bloque Shushufindi-EP Petroecuador	Porcentaje empresas públicas	Porcentaje total nacional
2008	184.728	97.571	15.924	16,3%	8,6%
2009	177.414	102.768	16.862	16,4%	9,5%
2010	177.422	109.944	16.851	15,3%	9,5%
2011	182.357	130.528	18.976	14,5%	10,4%
2012	184.323	133.656	20.052	15,0%	10,9%
2013	192.117	144.921	25.382	17,5%	13,2%
2014	203.080	157.981	31.019	19,6%	15,3%
2015	198.230	154.308	30.680	19,9%	15,5%
2016	200.729	158.118	32.681	20,7%	16,3%
2017	193.927	152.092	26.624	17,5%	13,7%
2018	188.792	146.353	25.320	17,3%	13,4%
2019	193.816	152.858	23.017	15,1%	11,9%

<b>2020</b>	175.450	139.651	22.121	15,8%	12,6%
<b>2021</b>	172.602	136.002	22.280	16,4%	12,9%
<b>2022</b>	175.553	136.926	22.813	16,7%	13,0%
<b>2023</b>	173.475	141.137	22.082	15,6%	12,7%
<b>Fuente:</b> Banco Central del Ecuador y EP PETROECUADOR					

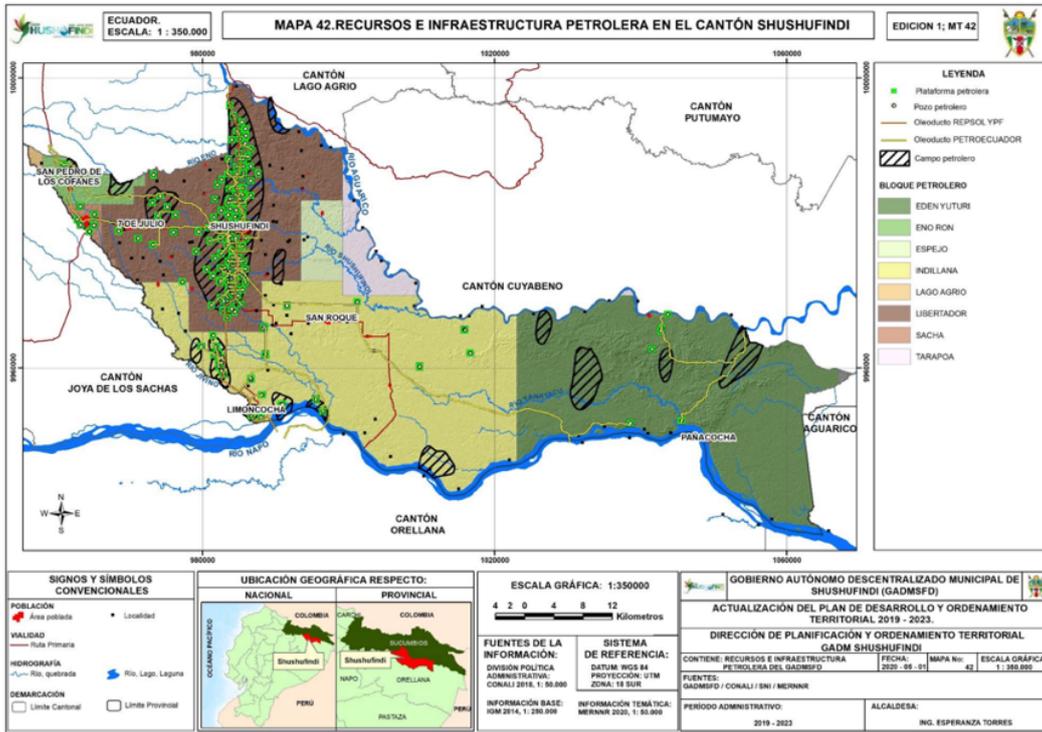
**Ilustración 17:** Producción de petróleo 2008-2023



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Elaboración:** Andrea Guevara, enero 2024.

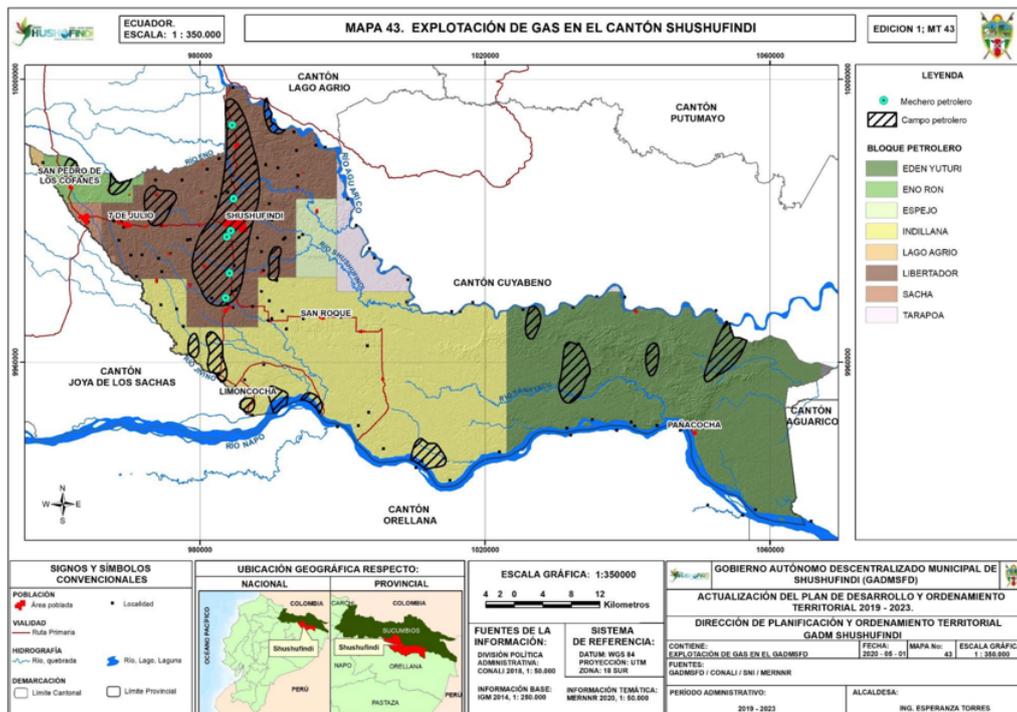
**Mapa 10: Recursos e infraestructura petrolera en el Cantón Shushufindi**



**Fuente:** Ministerio de Minas y Petróleo, 2018

**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

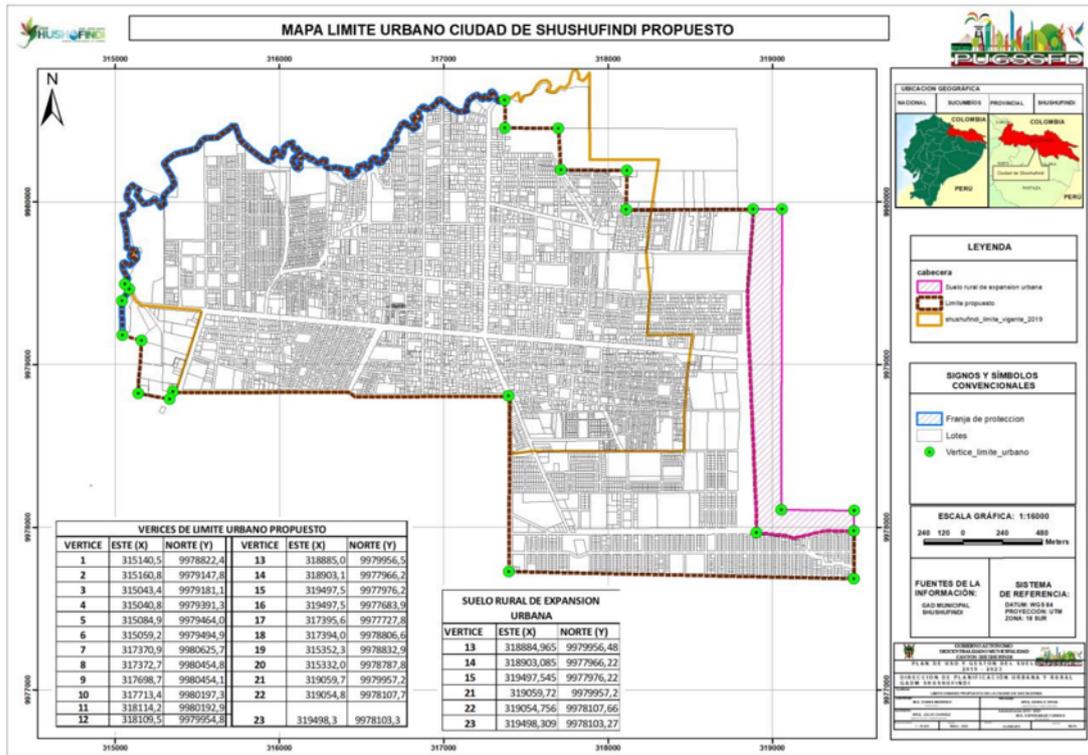
**Mapa 11: Explotación de gas en el cantón Shushufindi**



**Fuente:** Ministerio de Minas y Petróleo, 2018

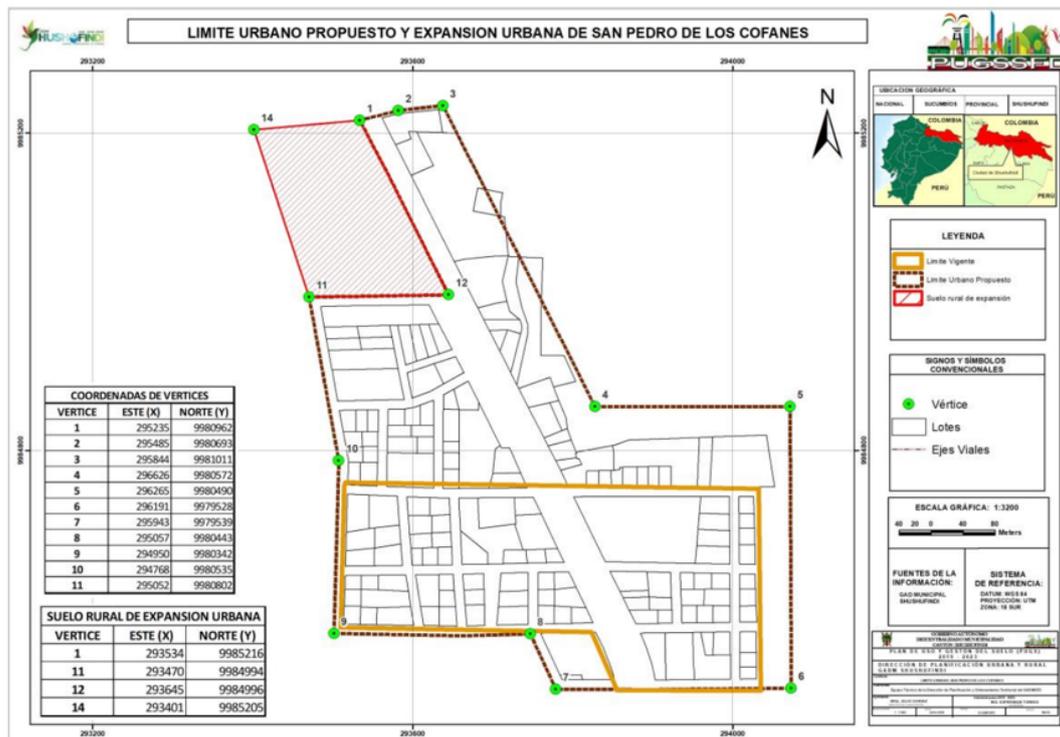
**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

## Mapa 12: Límite Propuesto de la Cabecera Cantonal Shushufindi Central



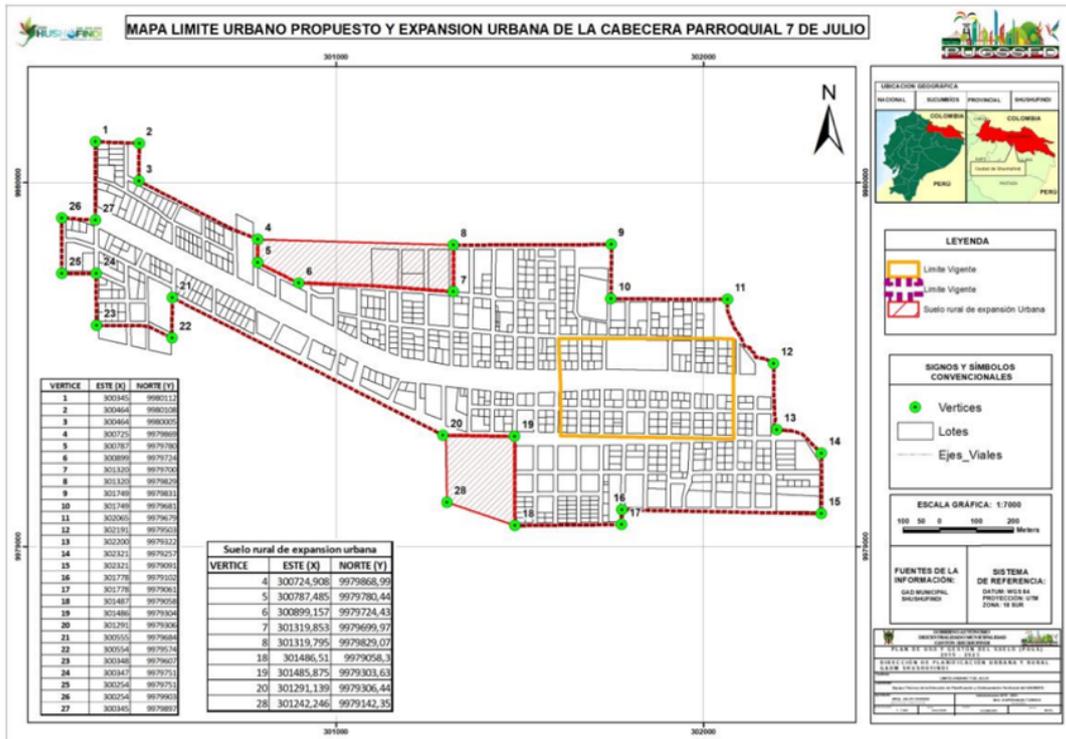
**Fuente:** Unidades de Ordenamiento Territorial y Avalúos y Catastros del GADM Shushufindi, 2020.  
**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

## Mapa 13: Límite Propuesto de la Cabecera Parroquial San Pedro de los Cofanes



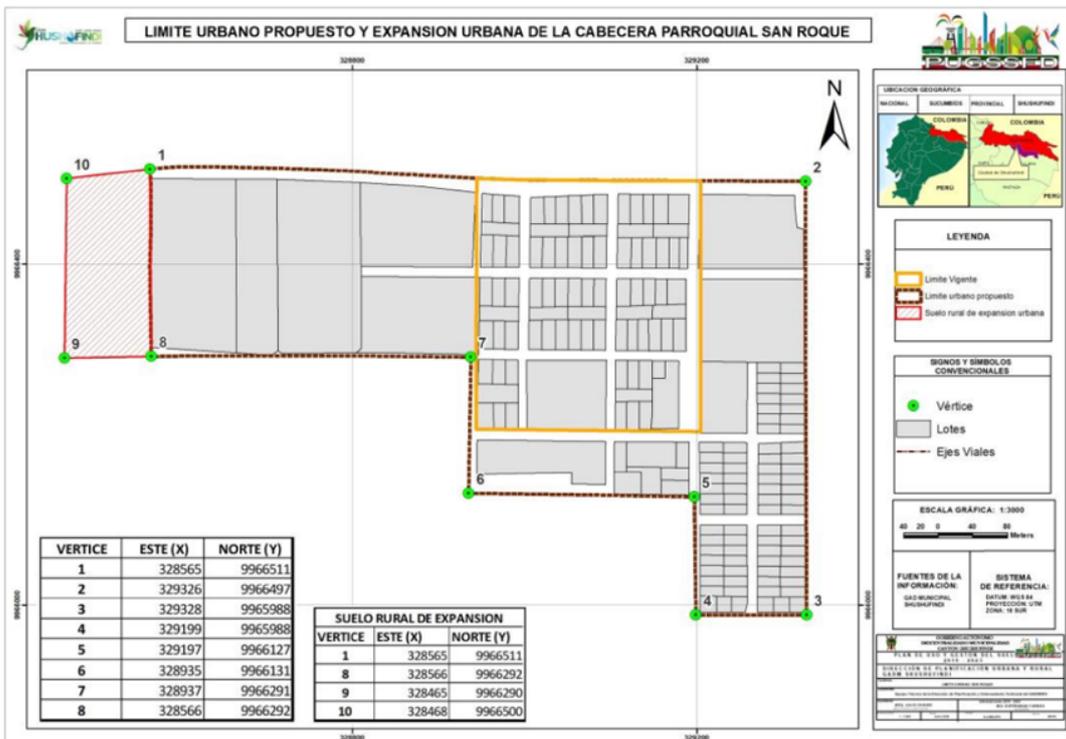
**Fuente:** Unidades de Ordenamiento Territorial y Avalúos y Catastros del GADM Shushufindi, 2020.  
**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

**Mapa 14: Límite Propuesto de la Cabecera Parroquial Siete de Julio**



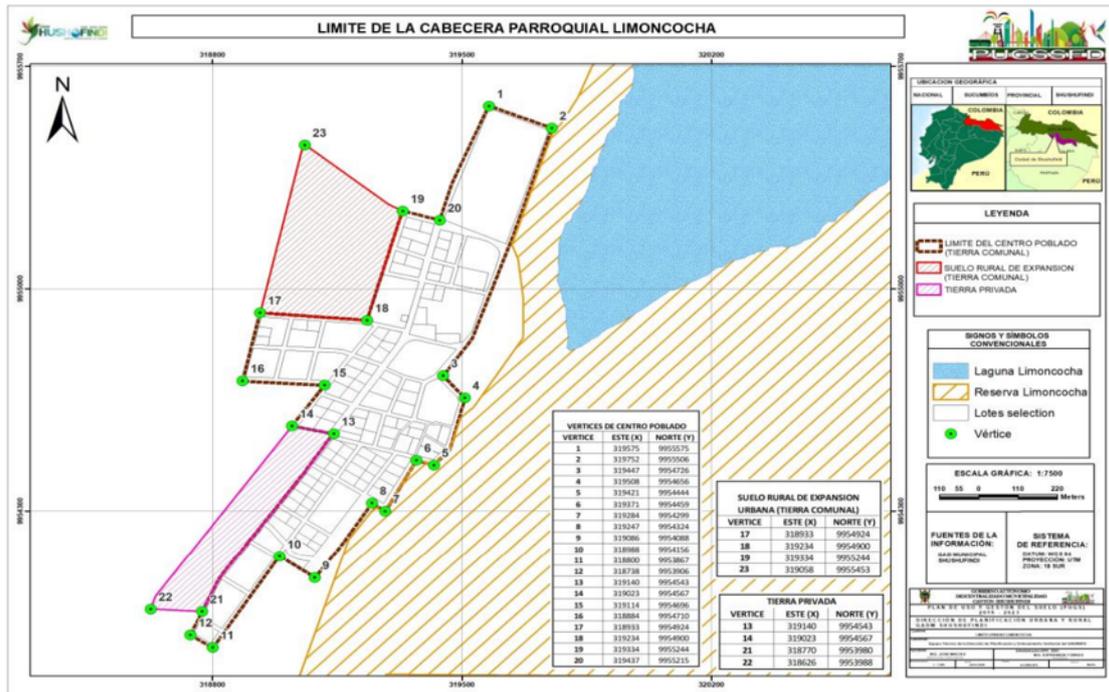
**Fuente:** Unidades de Ordenamiento Territorial y Avalúos y Catastros del GADM Shushufindi, 2020.  
**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

**Mapa 15: Límite Propuesto de la Cabecera Parroquial San Roque**



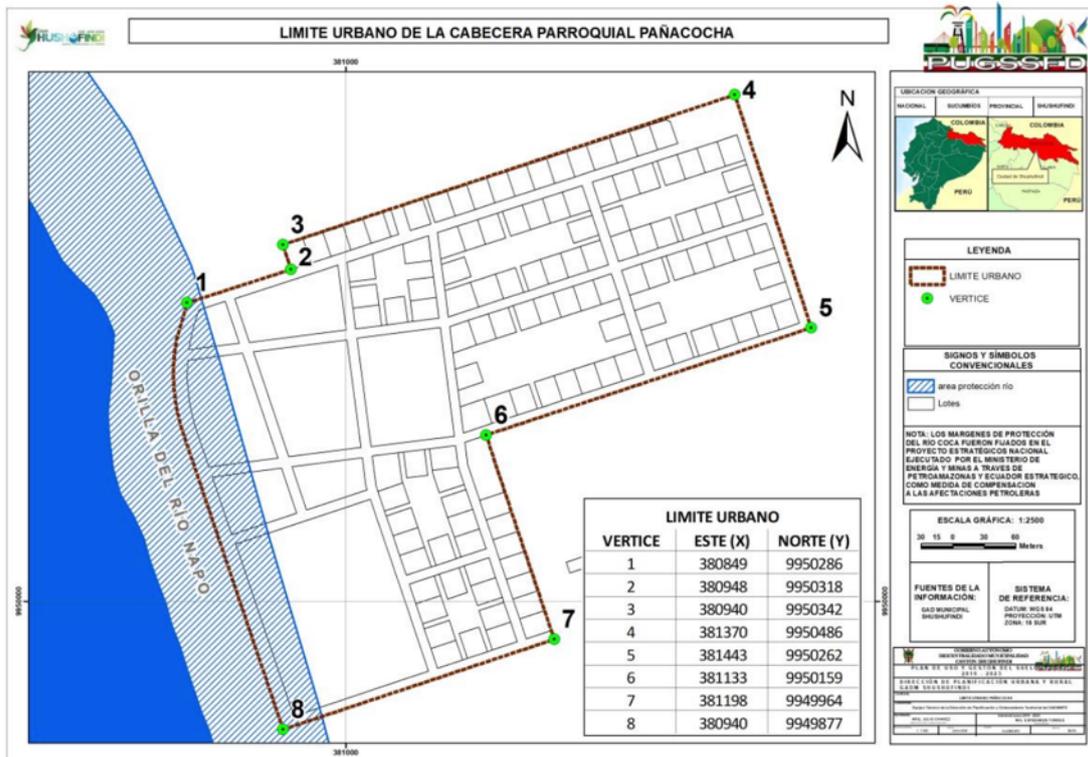
**Fuente:** Unidades de Ordenamiento Territorial y Avalúos y Catastros del GADM Shushufindi, 2020.  
**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

**Mapa 16: Límite Propuesto de la Cabecera Parroquial de Limoncocha**



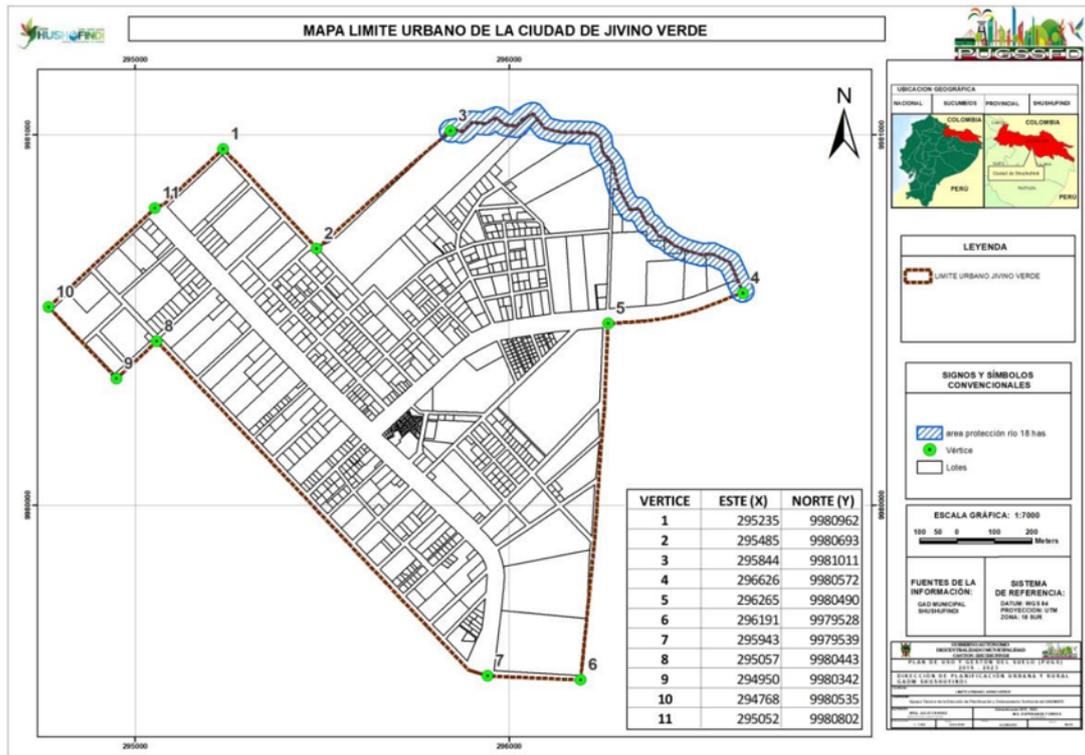
**Fuente:** Unidades de Ordenamiento Territorial y Avalúos y Catastros del GADM Shushufindi, 2020.  
**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

**Mapa 17: Límite de la Cabecera Parroquial Pañacocha**



**Fuente:** Unidades de Ordenamiento Territorial y Avalúos y Catastros del GADM Shushufindi, 2020.  
**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

**Mapa 18: Límite Urbano del Centro Poblado Jivino Verde**



**Fuente:** Unidades de Ordenamiento Territorial y Avalúos y Catastros del GADM Shushufindi, 2020.  
**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

## ANEXO 4: Impactos del modelo normativo urbano y territorial del cantón Shushufindi

### A. Impactos socioculturales

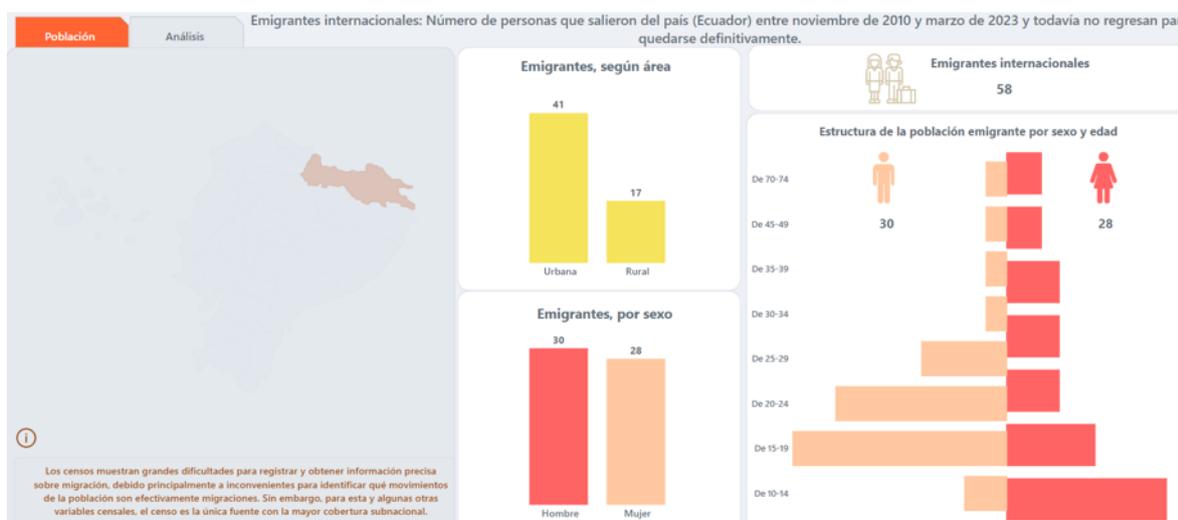
**Tabla 25: Priorización de potencialidades y problemas del componente cultural del cantón Shushufindi**

Problemas y potencialidades del componente Socio cultural				
Variables	Potencialidades	Prioridad	Problemas	Prioridad
	Riqueza cultural tangible puede dinamizar el ecoturismo para desarrollo de las comunidades	1.Muy Alta	Deficiente inversión en la consolidación de entornos naturales que permitan disminuir las limitadas fuentes de trabajo para la población, en especial jóvenes y personas con discapacidad.	1.Muy Alta
Cultura y patrimonio	La diversidad de comunidades étnicas en el territorio hace que el cantón sea rico en patrimonio cultural tangible e intangible	1. Muy alta	Influencia de cultura occidental en nacionalidades amazónicas	2.Alta
	Patrimonio cultural tangible intangible reconocido por el INPC	2. Alta	inadecuado control y mantenimiento del patrimonio tangible e intangible de valor cantonal	2.Alta
	A pesar del desplazamiento de población al cantón han mantenido sus costumbres y tradiciones que son expresadas en comunidades	2. Alta	Pérdida paulatina de saberes y conocimientos ancestrales	2.Alta

Fuente: PDOT 2019-2032.

Elaborado por: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial GAD Municipal Shushufindi.

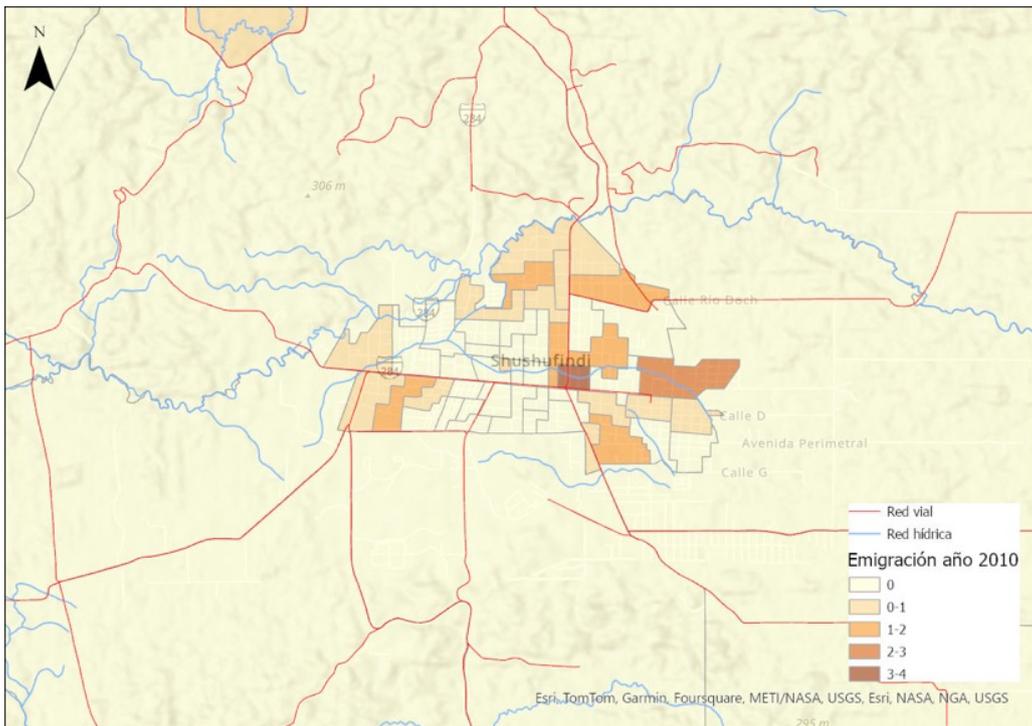
**Ilustración 18: Emigración de la población de Shushufindi al año 2010**



Fuente: INEC – CPV 2010 – 2023.

Elaboración: Andrea Guevara, junio 2024.

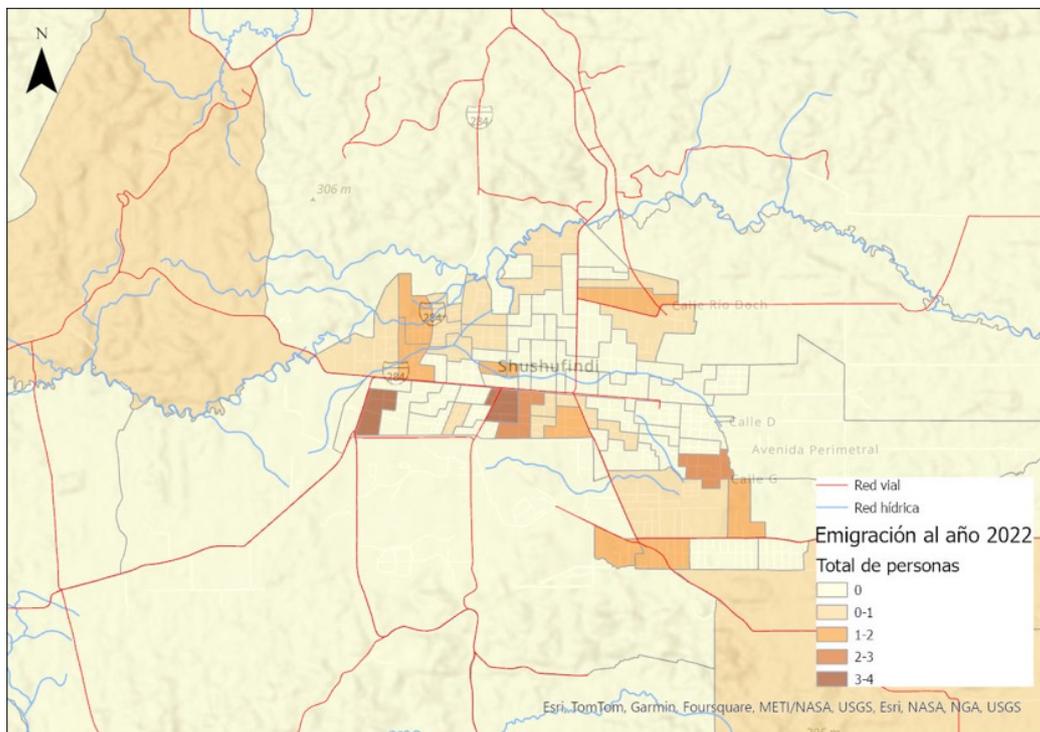
**Mapa 19: Emigración de la población de Shushufindi al año 2010**



**Fuente:** INEC – CPV 2010

**Elaboración:** Andrea Guevara, junio 2024.

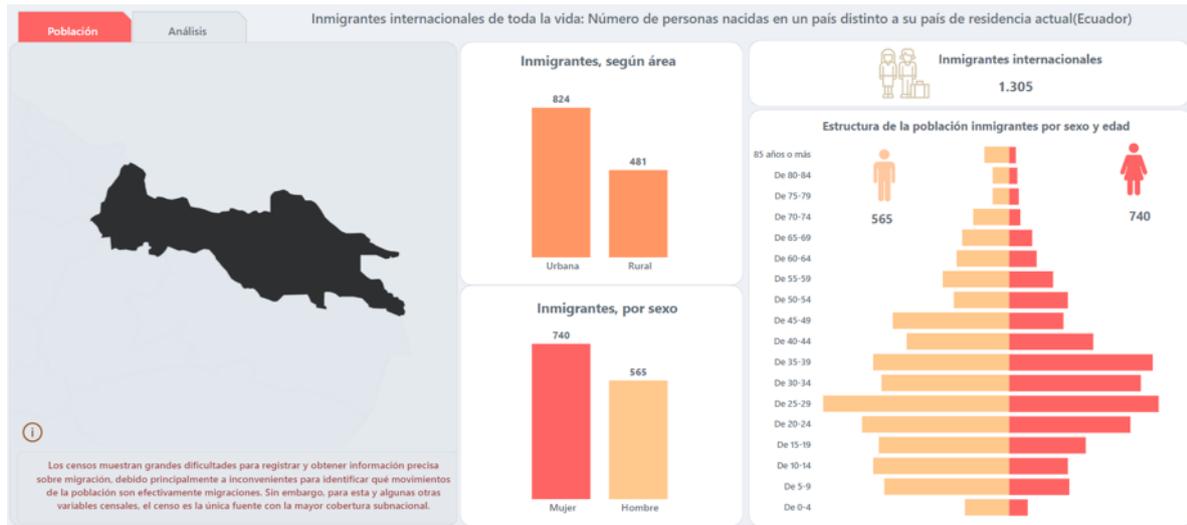
**Mapa 20: Emigración de la población de Shushufindi al año 2022**



**Fuente:** INEC – CPV 2010

**Elaboración:** Andrea Guevara, junio 2024.

### Ilustración 19: Migración hacia Shushufindi al año 2023



Fuente: INEC – CPV 2010 – 2023.

Elaboración: Andrea Guevara, junio 2024.

### B. Impactos socioambientales

Tabla 26: Priorización de potencialidades y problemas del componente biofísico del cantón Shushufindi

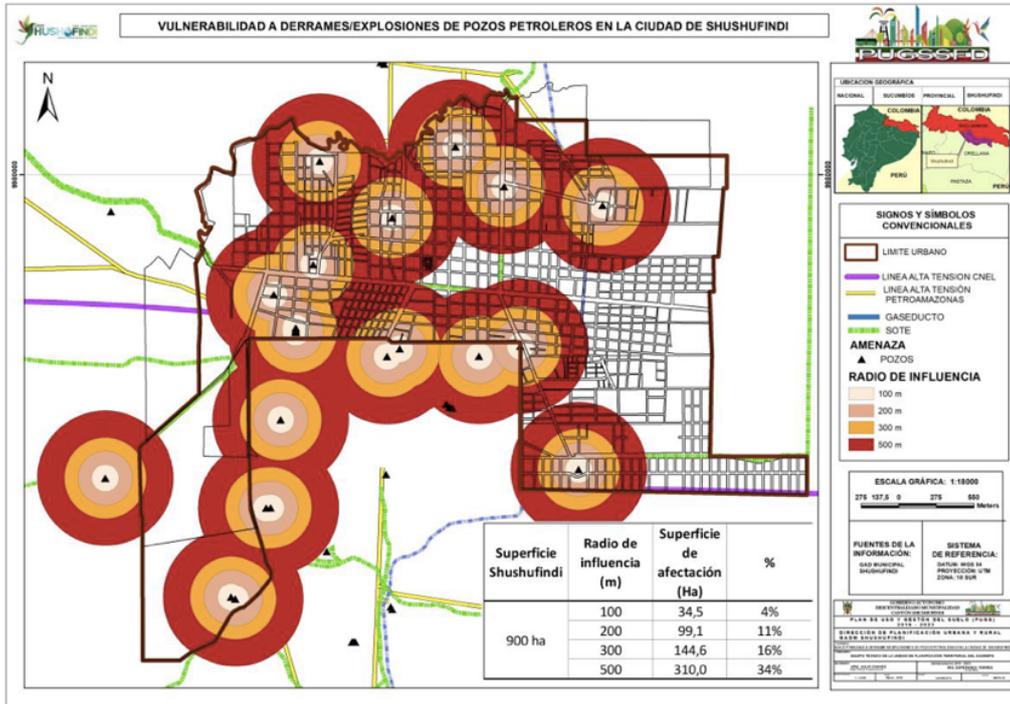
Variables	Potencialidades	Prioridad	Problemas	Prioridad
Clima & Agua	Precipitación abundante durante el año, no se presenta meses secos.	3. Media	- Contaminación de fuentes de agua por explotación petrolera y descarga de aguas servidas.	2. Alta
			- Altos riesgos de inundaciones	2. Alta
	El cantón cuenta gran cantidad de recurso hídrico (lagos, cascadas)	2. Alta	-La extracción no tecnificada y la falta de control genera impacto ambiental en suelo y agua por contaminación de afluentes.	2. Media
			-Contaminación de ríos y esteros por acción de actividades hidrocarburífera	2. Alta
	Abundante vegetación contribuye a mitigar el cambio climático y ahorro en proceso de tratamiento de agua y aire	3. Media	Expansión de la frontera agrícola y presión de las áreas urbanas sobre el bosque natural, reducen zonas naturales	2. Alta
Ciclo hídrico permanente, por presencia de cobertura vegetal	3. Media	Tala de áreas naturales para uso de suelo en actividades agrícola o ganadera	1. Muy Alta	

Aire	Basta zona boscosa existente en el cantón	3. Media	Contaminación aparente por empresas petroleras a través de actividades extractivas	1. Muy Alta
Flora y Fauna	Territorio perteneciente a zona mega diversa	2. Alta	Actividades Antrópicas merman este recurso	2. Alta
	Vegetación prístina poco degradada facilita el ecoturismo y conservación ambiental	3. Alta	-Deforestación por cambio de uso de suelo incrementa la temperatura ambiental	3. Media
			-Comercio ilegal de especies maderables	3. Media
			-Migración y pérdida de especies faunísticas	3. Media
Relieve / suelos	-Relieve plano, los suelos son ricos en material orgánica con potencial agro productivo	3. Media	- Suelos frágiles ya que depende el ciclo del bosque.	2. Alta
			-Actividades agropecuarias con limitaciones por acciones geológicas y edáficas	2. Alta
	Favorece el desarrollo de actividades antrópicas	3. Media	Uso del suelo rural y urbano con débiles marcos normativos	3. Media
	-facilidades para implementación de infraestructuras y vialidad	2. Alta	-Suelos limo arcillosos que deben analizarse previo a edificar	2. Alta
Cobertura natural vegetal	El cantón cuenta con una extensa área de vegetación natural	1. Muy alta	Alta presión a ecosistemas y hábitats, no hay aprovechamiento de actividades alternativas que permitan el uso de estos recursos.	1. Muy alta
Uso del suelo	-Gran potencial de producción forestal.	2. Alta	-Presencia de monocultivos de palma africana, cacao y café erosiona el suelo	2. Alta
			-Marco regulador cantonal permisivo en el área urbana y rural	2. Alta
			-Suelo blando en áreas urbanas requiere estudios y análisis para edificar	2. Alta
Amenazas naturales	Baja incidencia de amenazas naturales	3. Media	Por actividades antrópicas inadecuadas puede aumentar los riesgos por amenazas naturales.	3. Media

Fuente: PDOT 2019-2032.

Elaborado por: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial GAD Municipal Shushufindi.

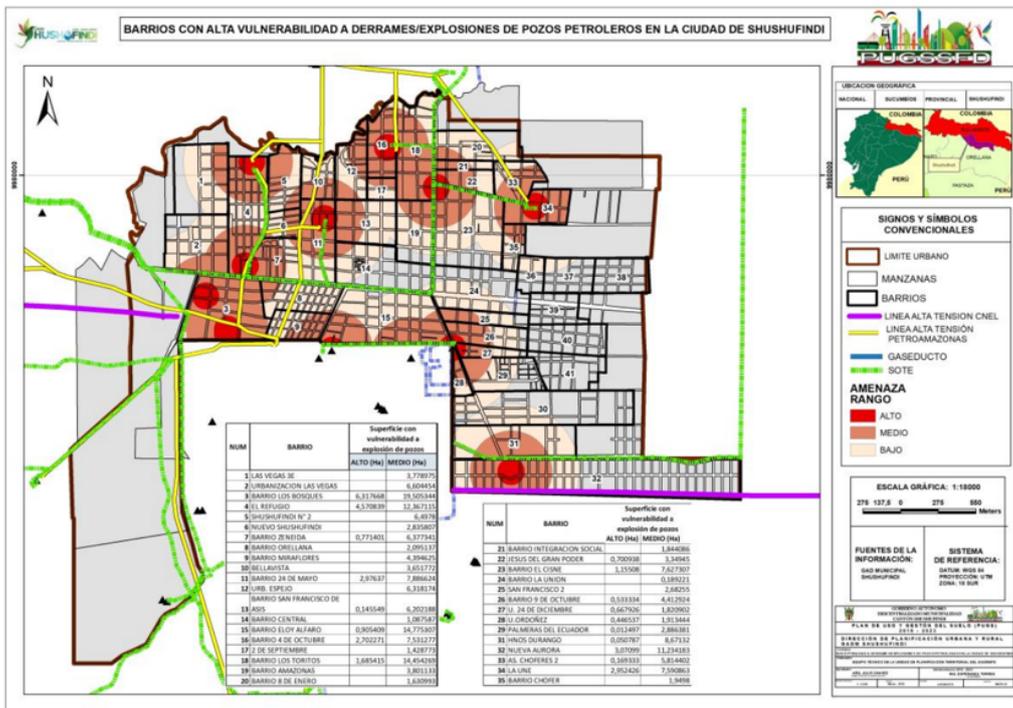
## Mapa 21: Vulnerabilidad a derrames y explosiones de pozos petroleros en la ciudad de Shushufindi 1



Fuente: PDOT 2019-2032.

Elaboración: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial GAD Municipal Shushufindi.

## Mapa 22: Vulnerabilidad a derrames y explosiones de pozos petroleros en la ciudad de Shushufindi 2



Fuente: PDOT 2019-2032.

Elaboración: Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial GAD Municipal Shushufindi.

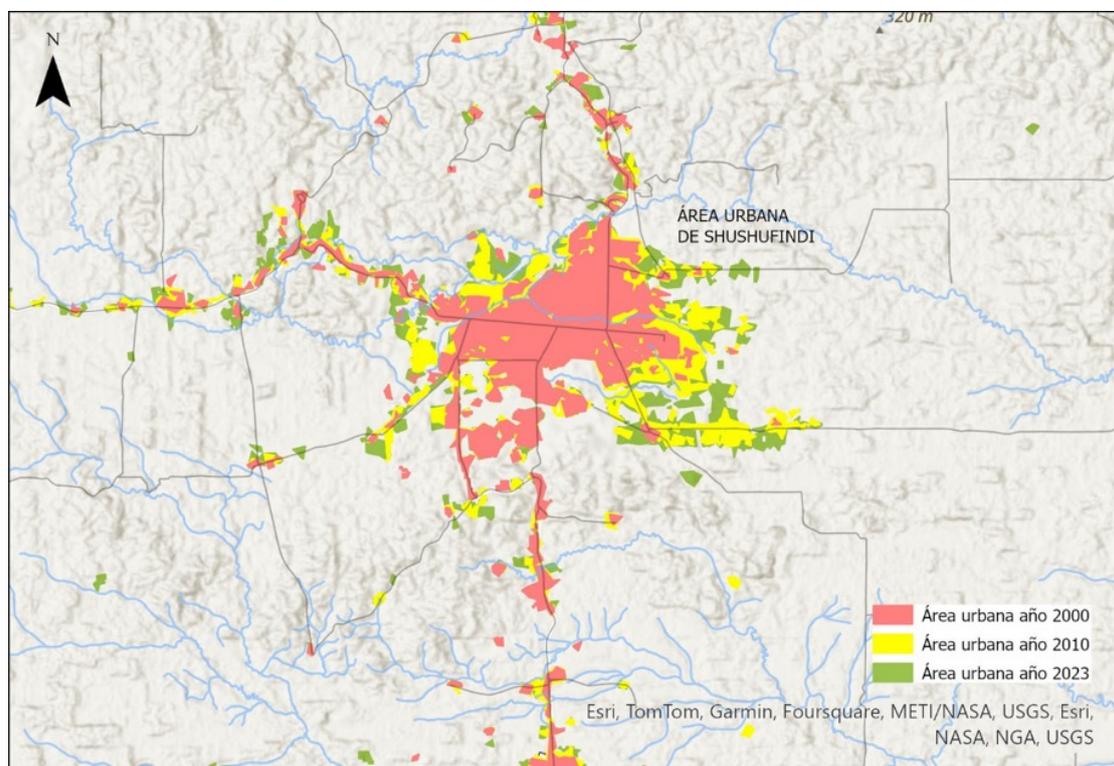
**Tabla 27: Evolución del área urbana del cantón Shushufindi en los períodos 2000, 2010, 2023.**

Categoría	Hectáreas		
	Año 2000	Año 2010	Año 2023
Agropecuario	34566.88	36540.25	38429.47
Cuerpos de agua	115.07	103.61	114.77
Formación forestal	21005.96	18761.23	16406.02
Infraestructura urbana	617.20	963.86	1212.53
Otras áreas no vegetales	176.80	110.72	309.41

**Fuente:** Organización Mapbiomas collection 6.0 (2000-2023)

**Elaboración:** Andrea Guevara, mayo 2024.

**Mapa 23: Evolución del área urbana del cantón Shushufindi en los períodos 2000, 2010, 2023.**



**Fuente:** Organización Mapbiomas collection 6.0 (2000-2023)

**Elaboración:** Andrea Guevara, mayo 2024.

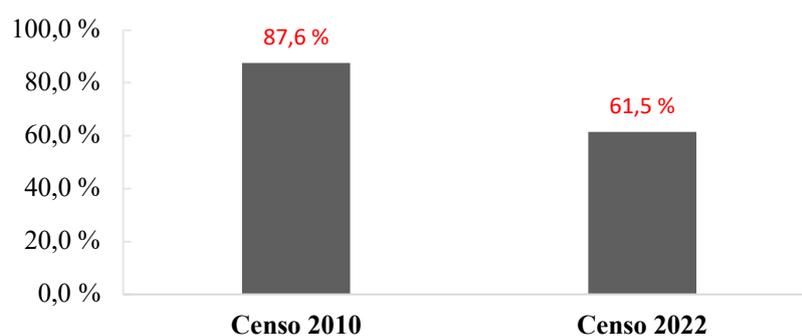
### C. Impactos socioeconómicos

**Tabla 28: Priorización de potencialidades y problemas del componente económico productivo del cantón Shushufindi**

<b>Matriz Potencialidades y problemas para el componente económico</b>				
<b>Variables</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Prioridad</b>	<b>Problemas</b>	<b>Prioridad</b>
Actividades económicas / sectores productivos	El cantón produce el 33% de crudo a nivel nacional.	1. Muy alta	La producción petrolera generada en el canton por parte del estado central no se ve reflejada en una distribución equitativa de la riqueza en el territorio por acción de la ley amazónica.	3. Media
	La diversidad paisajística, eco sistémica, de flora y fauna, representan potenciales atractivos para fortalecer el sector turístico	3. Media	El turismo no ha sido utilizado como alternativa de fuente de ingresos económicos, ni como herramienta para cerrar brechas rurales y urbanos	2. Alta

**Elaboración:** Equipo Técnico Unidad de Ordenamiento Territorial – GAD Municipal Shushufindi.

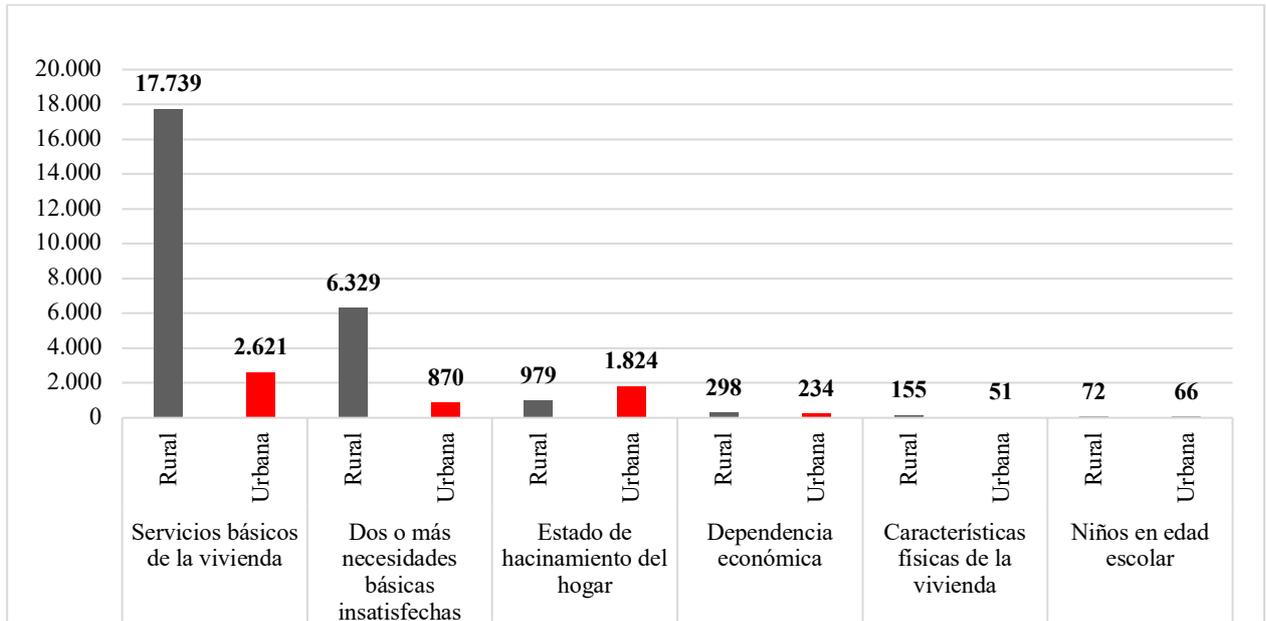
**Ilustración 20: Evolución de la población en situación de pobreza por NBI en el cantón Shushufindi**



**Fuente:** INEC – Censo 2010 y 2022

**Elaboración:** Andrea Guevara, marzo 2024.

**Ilustración 21: Pobreza por NBI según sus componentes, en el cantón Shushufindi**



Fuente: CPV 2010 y 2022

Elaboración: Andrea Guevara, marzo 2024.

**Tabla 29: Componentes de la pobreza por NBI en el cantón Shushufindi (Censo 2022)**

Componentes de la pobreza por NBI	Suelo	Suma de comp_perNBI
Servicios básicos de la vivienda	Rural	17.739
	Urbano	2.621
Dos o más necesidades básicas insatisfechas	Rural	6.329
	Urbano	870
Estado de hacinamiento del hogar	Rural	979
	Urbano	1.824
Dependencia económica	Rural	298
	Urbano	234
Características físicas de la vivienda	Rural	155
	Urbano	51
Niños en edad escolar	Rural	72
	Urbano	66

Fuente: INEC – Censo 2010 y 2022

Elaboración: Andrea Guevara, marzo 2024.

## Ilustración 22: Proforma del Presupuesto General del Estado año 2024

### Cuadro 1: PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO AÑO 2024 PREASIGNACIONES

Cifras en millones de dólares

CONCEPTO	MONTO USD	%
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS Y PETROLEROS DEL PGE (1)	16.921,12	
TOTAL PREASIGNACIONES	6.183,70	36,54%
<b>A LOS GOBIERNO AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS</b>	<b>3.512,40</b>	<b>20,76%</b>
- 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes (Ley del COOTAD)	2.998,60	17,72%
- 91% del impuesto de USD 2 por barril de petróleo producido en la Región Amazónica a favor de los	279,31	1,65%
- 5% facturación por la venta de energía eléctrica (Ley No. 47)	9,24	0,05%
- Descentralización Tránsito y Transporte Terrestre para GADs Municipales que asuman la	146,08	0,86%
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales por el ejercicio de la competencia de Riego y	71,04	0,42%
- A GADS Metropolitanos y Municipales para el ejercicio de la competencia para preservar el	8,13	0,05%
<b>A LAS UNIVERSIDADES</b>	<b>1.092,41</b>	<b>6,46%</b>
11% del Impuesto a la Renta (Ley Reformativa para la Equidad Tributaria)	607,98	3,59%
10% del Impuesto al Valor Agregado (Ley FOPEDEUPO)	461,36	2,73%
0,5% del IVA Universidad Agraria (Ley 158)	23,07	0,14%
<b>EDUCACIÓN INICIAL BÁSICA Y BACHILLERATO Y EDUCACIÓN Y SISTEMA NACIONAL DE SALUD</b>	<b>1.220,83</b>	<b>7,21%</b>
0,5% del PIB incremento constitucional (Disposición Transitoria décima octava) - Educación	610,79	3,61%
0,5% del PIB incremento constitucional (Disposición Transitoria Vigésimo Segunda) - Salud	610,04	3,61%
<b>SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN AMAZÓNICA - FONDO COMÚN</b>	<b>27,62</b>	<b>0,16%</b>
1% Gestión Administrativa Y Operativa De La Secretaría Técnica De La Circunscripción Territorial	3,07	0,02%
3% Para la creación de universidades y escuelas politécnicas de las Provincias de Sucumbíos, Orellana,	9,21	0,05%
5% Para el Fortalecimiento de la Universidad Regional Amazónica Ikiam	15,35	0,09%
<b>OTRAS PREASIGNACIONES</b>	<b>330,44</b>	<b>1,95%</b>
Impuesto a las Operaciones de Crédito (atención integral de cáncer)	93,33	0,55%
Regalías Mineras (Inversión Proyectos Productivos y desarrollo local, Art. 93 Ley de Minería)	113,69	0,67%
Utilidades de Concesionarios Mineros (Inversión Social y Desarrollo Territorial, Art. 67 Ley de Minería)	95,93	0,57%
Contribución 1% de los ingresos por los servicios prestados por las operadoras de telecomunicaciones	23,63	0,14%
Fondo de Investigación de Agrobiodiversidad, Semillas y Agricultura Sustentable – FIASA	3,87	0,02%

**Nota:** (1) No incluye ingresos generados por las Entidades, así como el registro de la amortización de los anticipos.

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas

**Elaboración:** Subsecretaría de Presupuesto – DNI

**Fuente:** Banco Central 2024

## ANEXO 5: Entrevistas

**Tabla 30: Entrevista presencial 1**

<b>Fecha:</b>	15 de octubre de 2021	<b>Entrevistadora:</b>	Andrea Guevara Terán
<b>Institución:</b>	GAD municipal del cantón Shushufindi	<b>Entrevista dirigida a:</b>	Ing. Danilo Vega
<b>Duración:</b>	60 minutos	<b>Cargo:</b>	Jefe de Ordenamiento Territorial / Coordinador PDOT y PUGS
<b>Preguntas de enfoque integral</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuántos bloques petroleros y mineros existen o han existido entre 2010 y 2021 en el cantón? ¿Podría mencionar en orden cronológico su establecimiento en el territorio?</li> <li>2. ¿Conoce cuántas hectáreas se encuentran concesionadas?</li> <li>3. ¿Conoce si existen bloques petroleros o mineros ilegales?</li> <li>4. ¿De los bloques existentes, cuántos de ellos se ubican en suelo urbano, y cuántos en suelo rural? ¿Existe el detalle de su ubicación en las diferentes subclasificaciones de suelo?</li> <li>5. ¿En dónde se localiza el uso de suelo de aprovechamiento extractivo en el cantón? ¿Existen bloques fuera de ese uso de suelo?</li> <li>6. ¿Existen áreas o patrimonios culturales declarados como tal en el cantón?</li> <li>7. ¿En dónde se localiza el uso de suelo patrimonio en el cantón? ¿Qué área tiene? ¿Cuándo se lo declaró patrimonial?</li> <li>8. ¿Cuáles son y en donde se localizan las áreas protegidas en el cantón?</li> <li>9. ¿En dónde se localiza el suelo urbano o rural de protección en el cantón? ¿Qué área tiene? ¿Cuándo se lo declaró protegido?</li> <li>10. ¿Conoce de la existencia de acciones legales que se han presentado en el cantón por vulneración de derechos como a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, a la ciudad, a la participación ciudadana, a la propiedad en todas sus formas?</li> <li>11. ¿Se ha aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial en el Concejo Municipal de su cantón? ¿Cuándo? ¿Existe uno nuevo en proceso de elaboración?</li> <li>12. ¿Se ha aprobado el Plan de Uso y Gestión de Suelo en el Concejo Municipal de su cantón? ¿Cuándo? ¿Existe uno nuevo en proceso de elaboración?</li> </ol>		

	<p>13. ¿La elaboración del PDOT y del PUGS del cantón, tuvieron como base otros planes previamente elaborados y aprobados por otros cantones de la región amazónica, o fueron productos propiamente creados?</p> <p>14. ¿Considera Usted que existen tensiones de tipo normativo entre las competencias del gobierno central vs. las del Municipio, en el territorio cantonal?</p> <p>15. ¿Considera Usted que los procesos internos, y protocolos aprobados del Municipio se encuentran acordes a la normativa legal vigente, y se encuentran escritos?</p> <p>16. ¿Los asentamientos humanos ubicados en las zonas periféricas del cantón, en zonas de expansión han sido manejados con un plan de ordenamiento territorial o han surgido de manera espontánea?</p> <p>17. ¿El trazado vial y morfología de los asentamientos humanos en periferia han sido designados por el Municipio o se han generado de la lotización de terrenos privados?</p> <p>18. ¿Podría comentarnos sobre el proceso de población de las áreas de expansión? ¿Cómo ha sucedido normalmente?</p> <p>19. ¿Qué planes de ordenamiento han guiado las distintas etapas de crecimiento de la ciudad?</p>
--	---

**Tabla 31: Entrevista presencial 2**

<b>Fecha:</b>	24 febrero de 2022	<b>Entrevistadora:</b>	Andrea Guevara Terán
<b>Institución:</b>	GAD municipal del cantón Shushufindi	<b>Entrevista dirigida a:</b>	Ing. Luis Macías
<b>Duración:</b>	20 minutos	<b>Cargo:</b>	Director de Planificación Territorial
<b>Preguntas referentes a proyectos petroleros y la consulta previa, libre, e informada</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿De qué manera el proceso de consulta por parte de las petroleras ha evolucionado desde los primeros proyectos hasta ahora?</li> <li>2. ¿Cómo percibe la comunidad el sistema de compensaciones o indemnizaciones de las petroleras por los daños causados?</li> <li>3. ¿Qué ejemplos de compensaciones ofrecidas por las petroleras han tenido un impacto positivo o negativo en las comunidades?</li> <li>4. ¿En qué se diferencian las consultas realizadas por las petroleras con respecto a las realizadas por otras instituciones como el Ministerio de Educación?</li> <li>5. ¿Considera que el concepto de “paternalismo” sigue presente en los proyectos actuales en el cantón Shushufindi? ¿Por qué?</li> </ol>		

	<p>6. ¿Cuál fue el papel de la comunidad ancestral en la autorización del proyecto Limoncocha?</p> <p>7. ¿Qué tipo de acuerdo o convenio se firmó entre la comunidad y el Ministerio de Educación para llevar a cabo el proyecto?</p> <p>8. ¿Cuál ha sido el impacto social y territorial de los proyectos petroleros en las comunidades ancestrales del cantón Shushufindi?</p>
--	--

**Tabla 32: Entrevista presencial 3**

<b>Fecha:</b>	24 febrero de 2022	<b>Entrevistadora:</b>	Andrea Guevara Terán
<b>Institución:</b>	GAD municipal del cantón Shushufindi	<b>Entrevista dirigida a:</b>	Abg. Deisi Figueroa
<b>Duración:</b>	50 minutos	<b>Cargo:</b>	Abogada de la Procuraduría Síndica
<b>Preguntas referentes acciones judiciales y conflictos legales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Por qué cree que no se han llevado procesos judiciales de reclamo frente a las petroleras o el municipio en la procuraduría?</li> <li>2. ¿Cuál es su opinión sobre el hecho de que no haya quejas ni acciones legales relacionadas con los conflictos entre las comunidades y las petroleras?</li> <li>3. ¿Qué factores podrían explicar la falta de reclamo ciudadano en sede judicial, a pesar de las tensiones y conflictos existentes?</li> <li>4. ¿Cómo funcionan los acuerdos transaccionales privados entre las petroleras y las comunidades para resolver conflictos?</li> <li>5. ¿Cree que estos acuerdos privados benefician más a las petroleras o a las comunidades? ¿Por qué?</li> <li>6. ¿Por qué cree que las comunidades no presentan quejas formales ni reclamos judiciales, a pesar de los conflictos con las petroleras?</li> <li>7. ¿En qué medida cree que la "necesidad" influye en la falta de reclamos por parte de las comunidades?</li> <li>8. ¿Cree que las comunidades son conscientes de sus derechos y de las opciones legales disponibles para reclamar formalmente? ¿Por qué?</li> <li>9. ¿Existe algún tipo de presión, implícita o explícita, que impida a las comunidades presentar quejas o iniciar acciones legales contra las petroleras o el municipio?</li> </ol>		

	10. ¿Cree que la ausencia de conflictos judiciales refleja una verdadera satisfacción de las comunidades o simplemente una resignación a la situación actual?
--	---

**Tabla 33: Entrevista presencial 4**

<b>Fecha:</b>	24 febrero de 2022	<b>Entrevistadora:</b>	Andrea Guevara Terán
<b>Institución:</b>	GAD municipal del cantón Shushufindi	<b>Entrevista dirigida a:</b>	Ing. Diego Llamitaxi Ing. Ángel Shiguango
<b>Duración:</b>	45 minutos	<b>Cargo:</b>	Analistas de la Dirección de Ambiente
<b>Preguntas referentes a los impactos socioambientales de la industria petrolera en el cantón</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuál es la situación actual de las viviendas en relación con la cercanía al Complejo Industrial de Shushufindi y las líneas de alta tensión?</li> <li>2. ¿Qué consecuencias ve usted en el desarrollo urbano no planificado alrededor de los campos petroleros dentro del territorio urbano de Shushufindi?</li> <li>3. ¿Cuál es su opinión sobre los riesgos que representa vivir cerca de pozos petroleros, que ya están rodeados de viviendas?</li> <li>4. ¿Qué medidas cree que deberían implementarse para mitigar el impacto de las actividades petroleras en las zonas consolidadas que actualmente no reciben un tratamiento adecuado?</li> <li>5. ¿Cómo afecta la quema de gas en el mechero del Complejo Industrial de Shushufindi a la calidad del aire en las comunidades cercanas?</li> <li>6. ¿Qué efectos del cambio climático, derivados de las actividades hidrocarburiíferas, se han identificado en estudios recientes realizados por el GAD Municipal y qué impacto podrían tener en la población?</li> <li>7. ¿Cómo afecta la falta de acción del municipio en relación con el acompañamiento que emite la Dirección de Ambiente?</li> <li>8. ¿Cómo funciona el proceso de acompañamiento que realiza la Dirección de Ambiente en relación con las actividades de las petroleras, y cuál es su opinión sobre el papel limitado que tiene el municipio en este proceso?</li> </ol>		

**Tabla 34: Entrevista presencial 5**

<b>Fecha:</b>	24 febrero de 2022	<b>Entrevistadora:</b>	Andrea Guevara Terán
<b>Institución:</b>	GAD municipal del cantón Shushufindi	<b>Entrevista dirigida a:</b>	a. Bryan Molina b. Nahum Cerda c. Ana Pillaguaje
<b>Duración:</b>	60 minutos	<b>Cargo:</b>	a. Director de Cultura b. Analista de Cultura c. Jefa de Patrimonio y Cultura
<b>Preguntas referentes a los impactos socioculturales de la industria petrolera en el cantón</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles son las principales razones por las que no se ha logrado un manejo adecuado del patrimonio cultural tangible e intangible en el cantón?</li> <li>2. ¿Qué acciones considera necesarias para fomentar y difundir la riqueza cultural en los centros educativos, y cómo se podría mejorar la conexión de los jóvenes con las costumbres ancestrales?</li> <li>3. ¿De qué manera el extractivismo ha afectado la identidad cultural y el sentido de pertenencia de las comunidades?</li> <li>4. ¿Qué impacto ha tenido la emigración juvenil en la preservación de las tradiciones y valores locales, y cómo podría esto repercutir en el futuro de las comunidades indígenas?</li> <li>5. ¿Cómo se manifiesta el desarraigo en las personas que han sido desplazadas de sus tierras o que coexisten con la industria petrolera?</li> <li>6. ¿Qué rol juega el "plan de vida" de las comunidades ancestrales en la gestión de sus necesidades, y cómo se actualiza este plan a lo largo del tiempo para adaptarse a las nuevas realidades?</li> <li>7. ¿Cómo afecta la aplicación de la justicia ordinaria y la justicia propia en las comunidades ancestrales, y qué desafíos se presentan en la aplicación de ambos sistemas en el territorio?</li> <li>8. ¿Qué implicaciones tiene la falta de cartografía en el reconocimiento y dotación de infraestructura básica para las comunidades ancestrales, y cómo ha avanzado el levantamiento aerofotogramétrico en este proceso?</li> <li>9. ¿En qué medida cree que el fortalecimiento del diálogo entre las comunidades ancestrales y los gobiernos sectoriales podría ayudar a consolidar un mejor manejo del patrimonio cultural y una mayor cohesión territorial?</li> </ol>		

**Tabla 35:** Entrevista presencial 6

<b>Fecha:</b>	24 febrero de 2022	<b>Entrevistadora:</b>	Andrea Guevara Terán
<b>Institución:</b>	GAD municipal del cantón Shushufindi	<b>Entrevista dirigida a:</b>	Ing. Danilo Vega
<b>Duración:</b>	30 minutos	<b>Cargo:</b>	Jefe de Ordenamiento Territorial / Coordinador PDOT y PUGS
<b>Preguntas referentes a los impactos territoriales de la industria petrolera en el cantón</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cómo describiría las primeras fases del proceso de poblamiento de la Amazonía ecuatoriana antes del descubrimiento de petróleo?</li> <li>2. ¿Qué impacto tuvo el descubrimiento de los yacimientos petroleros en la densificación del poblamiento en las zonas cercanas a los campos petroleros de Shushufindi?</li> <li>3. ¿De qué manera influyó la construcción de las primeras carreteras por parte de las compañías petroleras en el asentamiento de comunidades en el cantón Shushufindi?</li> <li>4. ¿Cómo afectó la colonización espontánea al desarrollo de los centros poblados en las cercanías de los campamentos petroleros, y qué tipo de estructura social y económica se estableció inicialmente?</li> <li>5. ¿Qué rol jugaron los dueños de fincas en la creación de pequeños centros poblados, y cómo evolucionaron estos asentamientos con el tiempo?</li> <li>6. ¿Cómo fue el proceso de desarrollo de Shushufindi como cabecera cantonal y qué factores clave impulsaron su expansión a partir de su origen en el cruce de avenidas importantes?</li> <li>7. ¿Cómo influyó la industria petrolera en la expansión urbana de los primeros barrios de Shushufindi, y qué servicios y estructuras se añadieron a medida que la población crecía?</li> </ol>		