

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2019 - 2021

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Estudios Urbanos

LA REPRODUCCIÓN DE VULNERABILIDADES SOCIALES Y FÍSICAS EN
ASENTAMIENTOS REGULARIZADOS UBICADOS EN ZONAS MULTIAMENAZA EN
LA CIUDAD DE QUITO. CASO DE ESTUDIO BARRIO COLINAS DEL NORTE

Egas Montenegro Andrea Estefanía

Asesor: Córdova Montúfar Marco Antonio

Lectores: Menoscal Cevallos Jonathan Javier, Barragán Ochoa Fernando Remigio

Quito, octubre de 2024

Dedicatoria

A Rocío y Patricio, mi mamá y mi papá, por su confianza y amor. Gracias por permitirme escoger cada paso y apoyarme sin condiciones.

A Alicita, mi abuelita, quien ha partido de este plano terrenal. Tú fuiste maestra y una gran mujer. Eres mi inspiración.

Índice de contenidos

Resumen	9
Agradecimientos	10
Introducción	11
Capítulo 1. El lenguaje observado y negligente de la vulnerabilidad	21
1.1. El origen de la demanda insuficiente, la promoción del submercado de tierras y la configuración de los asentamientos informales.....	21
1.2. El desafío empírico del desarrollo urbano: entre el riesgo y la informalidad.....	23
1.3. El escudo neoliberal de la tenencia jurídica y el programa de regularización.....	25
1.4. El proceso de regularización de asentamientos y la invisibilización y reproducción de las vulnerabilidades.....	27
Capítulo 2. Metodología	30
2.1. Importancia de la metodología mixta en asentamientos irregulares.....	30
2.2. Enfoques.....	32
2.2.1. Enfoque cualitativo.....	32
2.2.2. Enfoque cuantitativo.....	33
2.2.3. Enfoque socioespacial.....	34
2.3. Técnicas metodológicas.....	35
2.3.1. Fase 1: revisión de fuentes secundarias.....	35
2.3.2. Fase 2: encuestas estructuradas y semi-estructuradas, y entrevistas.....	36
2.3.3. Fase 3: Análisis cartográfico de las encuestas.....	36
2.3.4. Fase 4: Análisis de la información.....	36
2.4. Connotación y relevancia del caso de estudio.....	39
Capítulo 3. Desarrollo territorial, informalidad y proceso de regularización en el Distrito Metropolitano de Quito	40
3.1. Desarrollo urbano en Quito: informalidad y riesgos.....	40
3.2. Proceso de regularización en el Distrito Metropolitano de Quito.....	45

3.2.1.	Plan directo de urbanismo (1967)	48
3.2.2.	Plan Quito o esquema director (1981).....	49
3.2.3.	Plan estructura espacial metropolitana (1993-2000).....	51
3.2.4.	Plan general de desarrollo territorial (PGDT) 2001-2009	52
3.2.5.	Plan metropolitano de ordenamiento territorial (PMOT) 2012-2022	56
3.3.	Proceso de regularización del barrio Colinas del Norte	61
3.3.1.	Experiencia del proceso de regularización en Colinas del Norte	65
Capítulo 4. Vulnerabilidad y procesos de regularización en el barrio Colinas del Norte		68
4.1.	Estimación de la vulnerabilidad física y social.....	68
4.1.1.	Vulnerabilidad sísmica	69
4.1.2.	Vulnerabilidad por inundación	72
4.1.3.	Vulnerabilidad por deslizamientos.....	75
4.1.4.	Vulnerabilidad por erupciones volcánicas.....	78
4.1.5.	Vulnerabilidad multiamenaza	80
Conclusiones		83
Referencias		89
Anexos		95
Anexo 1. Cuestionario pobladores		95
Anexo 2. Cuestionario dirigentes		96
Anexo 3. Técnicos de procesos de regularización.....		97
Anexo 4. Encuesta		98

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 0.1. Nivel de informalidad en América Latina y el Caribe	13
Gráfico 0.2. Árbol de problemas de la investigación	20
Gráfico 3.1. Fases del proceso de regularización de barrios irregulares	59
Gráfico 3.2. Fases del proceso de regularización de barrios irregulares	60
Gráfico 4.1. Valoración por la vulnerabilidad sísmica.....	69
Gráfico 4.2. Sistema estructural del barrio Colinas del Norte	70
Gráfico 4.3. Tipo de material en la cubierta del barrio Colinas del Norte	70
Gráfico 4.4. Valoración de la vulnerabilidad por inundación.....	73
Gráfico 4.5. Número de pisos de las viviendas de Colinas del Norte	73
Gráfico 4.6. Valoración de la vulnerabilidad por deslizamientos	75
Gráfico 4.7. Valoración de la vulnerabilidad por erupciones volcánicas	78
Gráfico 4.8. Valoración de la vulnerabilidad multiamenaza	80

Mapas

Mapa 3.1. Crecimiento urbano en el Distrito Metropolitano de Quito, 1760-2011.....	62
Mapa 3.2. Ubicación de Colinas del Norte.....	63
Mapa 4.1. Espacialización de la amenaza sísmica en Colinas del Norte	71
Mapa 4.2. Espacialización de la amenaza por inundación en Colinas del Norte.....	74
Mapa 4.3. Espacialización de la amenaza por deslizamientos.....	77
Mapa 4.4. Espacialización de la amenaza por erupción volcánica en Colinas del Norte.....	79
Mapa 4.5. Multiamenaza en Colinas del Norte.....	82

Fotos

Foto 3.1. Implantación de viviendas en barrio de Quito de pendiente pronunciada	46
Foto 3.2. Sistema constructivo en áreas de pendiente pronunciada	46
Foto 4.1. Proceso constructivo de las viviendas en áreas de pendiente pronunciada en el barrio Colinas del Norte.....	72
Foto 4.2. Deslizamientos de tierra en el barrio Colinas del Norte	76
Foto 4.3. Pendiente pronunciada al nororiente del Barrio Colinas del Norte	81

Tablas

Tabla 2.1. Indicadores para el análisis de la información recopilada.....	37
Tabla 2.2. Matriz metodológica de la investigación	38
Tabla 3.1. Línea de tiempo: instrumentos de regularización de los asentamientos informales del DMQ, 1984-2021.....	47

Lista de abreviaturas y siglas

AZLD	Administración Zonal La Delicia
BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CORETT:	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
DMGR	Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDPU	Proyecto de derechos de la propiedad Urbana
PGDT	Plan general de desarrollo territorial
PMOT	Plan metropolitano de ordenamiento territorial
PQ	Protección Ecológica
PUGS	Plan de Uso y Gestión del Suelo
PUOS	Plan de Uso y Ocupación del Suelo
RRD	Reducción del Riesgo de Desastre
SIG	Sistemas de Información Geográfico
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo
UERTB	Unidad Especial Regula tu Barrio

Declaración de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Andrea Estefanía Egas Montenegro, autora de la tesis titulada “La reproducción de vulnerabilidades sociales y físicas en asentamientos regularizados ubicados en zonas multiamenaza en la ciudad de Quito. Caso de estudio barrio Colinas del Norte”, 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, octubre de 2024.

A handwritten signature in blue ink that reads "Andrea Egas M." The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Firma

Andrea Estefanía Egas Montenegro

Resumen

La presente investigación se planteó como objetivo general estudiar la incidencia del diseño integral del proceso de regularización en la reproducción de la vulnerabilidad social y física en asentamientos informales en zonas de riesgo en Quito, Ecuador, en el caso de estudio del barrio Colinas del Norte.

Se empleó una metodología mixta. Para el abordaje cualitativo, se realizó una línea de tiempo 1981-2021 de los diferentes planes que han operado en los procesos de regularización de los asentamientos informales en Ecuador; y, se aplicaron 11 entrevistas dirigidas a actores del barrio y a asesores jurídicos; y, para el abordaje cuantitativo, se aplicaron 275 encuestas con base a la Propuesta Metodológica para el Análisis de Vulnerabilidad en Función de la Amenaza a Nivel Municipal elaborado por la Secretaría General de Riesgos del Ecuador abordando la vulnerabilidad física y social del área de estudio de Colinas del Norte, así como también, se usó información secundaria sobre la encuesta del INEC (2010) con 245 datos para la parroquia El Condado.

Los hallazgos indicaron que el desarrollo urbano informal ha sido un proceso segregado y desorganizado en el esquema de la planificación del Distrito Metropolitano de Quito. El nivel de exposición de la multi amenaza física y social indicó que el barrio Colinas del Norte varía entre una valoración media y baja, sin embargo, el proceso de regularización de los asentamientos informales requiere de estudios técnicos previos considerando estos elementos para así promover la construcción o no de las edificaciones y sobre todo contrarrestar los impactos físicos y sociales en el área.

Agradecimientos

A mi querida institución FLACSO, por acogerme para ser una de sus estudiantes. Gracias a esta maestría adquirí el gusto por la lectura, si bien fueron días de desvelo y mucho esfuerzo, aprendí a descubrir un mundo sin límites, el mundo de las letras. Gracias a los profesores de cada módulo y a mi tutor por ayudarme a desarrollar esa pasión que tengo por la investigación.

A los dirigentes y pobladores de los barrios de la parroquia el Condado, pero especialmente a la comunidad del barrio Colinas del Norte, quienes nos acogieron y brindaron su apoyo durante el tiempo de trabajo de campo.

A las y los funcionarios de las diferentes unidades de la municipalidad a quien realicé las entrevistas.

A las y los encuestadores que se interesaron en participar en este trabajo de investigación.

Introducción

La presente investigación aborda la reproducción de la vulnerabilidad física y social en asentamientos informales ubicados en áreas de riesgo y el dilema político administrativo de su regularización.

En Latinoamérica el proceso para acceder a suelo urbano en términos de informalidad ha venido creciendo, debido al bajo nivel de ingresos, al sistema legal disfuncional, la deficiencia en la prestación de servicios públicos, entre otros (Fernández 2011, 2). Por lo tanto, la ocupación informal se ha convertido en una temática de interés por la Nueva Agenda Urbana, agregándole la perspectiva de riesgo de desastre, que es el enfoque de esta investigación. A continuación, se detallan algunos de los principales hallazgos sobre el tema.

Sandoval y Sarmiento (2018, 1) comparan asentamientos informales en 17 países de América Latina y El Caribe. El análisis realizado de los autores concluyó que, a mayor población urbana residente en áreas de informalidad, su grado de urbanización es menor. Con base en datos generales, el 21% vive bajo condiciones inferiores a lo considerado normal y, el 50% son casos extremos; un claro ejemplo de ello es Jamaica y Bolivia.

Por otra parte, en el mismo estudio, se refleja en Argentina, Bolivia y Uruguay un problema común, de cobertura para brindar el servicio de alcantarillado. Este estudio, además, indicó que ninguno de los países analizados articuló lineamientos basados en apuntarle a una mejoría en la calidad de vida, así como tampoco, en la reducción del riesgo de desastre (RRD) de asentamientos ilegales.

Fernández (2008, 27) y Clichevsky (2009, 77) por su parte señalan algunas de las características abordadas en las investigaciones sobre regularización de asentamientos informales en países de América Latina, como la falta de cobertura en servicios básicos, la ausencia de títulos de propiedad y la ubicación en zonas de riesgo. En México y Perú durante la década de los 60s y 70s adoptaron la regularización dominal, mientras que, para Venezuela es más reciente. En el caso peruano, se experimentó entre 1996-2004 la legalización de 1.5 millones de unidades, con títulos de propiedad distribuidos en 13 localidades gracias al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y el PDPU (Proyecto de derechos de la propiedad Urbana).

La hipótesis De Soto en este contexto fue que la capacidad de endeudamiento, el acceso a una actividad económica y la mejora en la calidad de vida en el área residencial se debe a la seguridad jurídica (Fernandes 2011, 3). Por lo tanto, se percibió un incremento del 25% en el

costo de las propiedades, siendo aun mayor al del valor de la titulación, lo que, además, provocó un efecto de desplazamiento, lo cual impactó negativamente sobre las personas que residían en la zona regularizada, ya que es propensa a ser propiedad de otros.

Para el caso de Brasil, los municipios como Río de Janeiro, Belo Horizonte, Recife y Diadema vivenciaron el proceso de lotización informal como si se tratase de urbanizadores sociales (Clichevsky 2009, 66), donde se unieron varios elementos: el título de propiedad legal, la cobertura en servicios públicos, la generación de fuentes de empleo y el cimientamiento de una comunidad (Fernandes 2011, 48). Sin embargo, tras la regularización de los predios, los hogares no habían recibido aún el crédito como parte de programas orientados con apoyo financiero de corte internacional. A pesar de este contexto, y en adición a este escenario, se habría incrementado la valorización inmobiliaria y la densificación en las favelas (Clichevsky 2009, 82).

En Argentina el acceso al suelo urbano fue a través del conocido loteo popular, a través de una estrategia de mercado formal de la tierra, para que la población de bajos ingresos pueda acceder a una vivienda a través de créditos informales (di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014). Esta situación habría incentivado la informalidad urbana y se midió por medio de: la tenencia de la propiedad informal (14%), existencia a una cobertura de agua (78%), conexión de tubería de desagüe (87%), además, de la estabilidad e inestabilidad de la infraestructura de las viviendas (di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014).

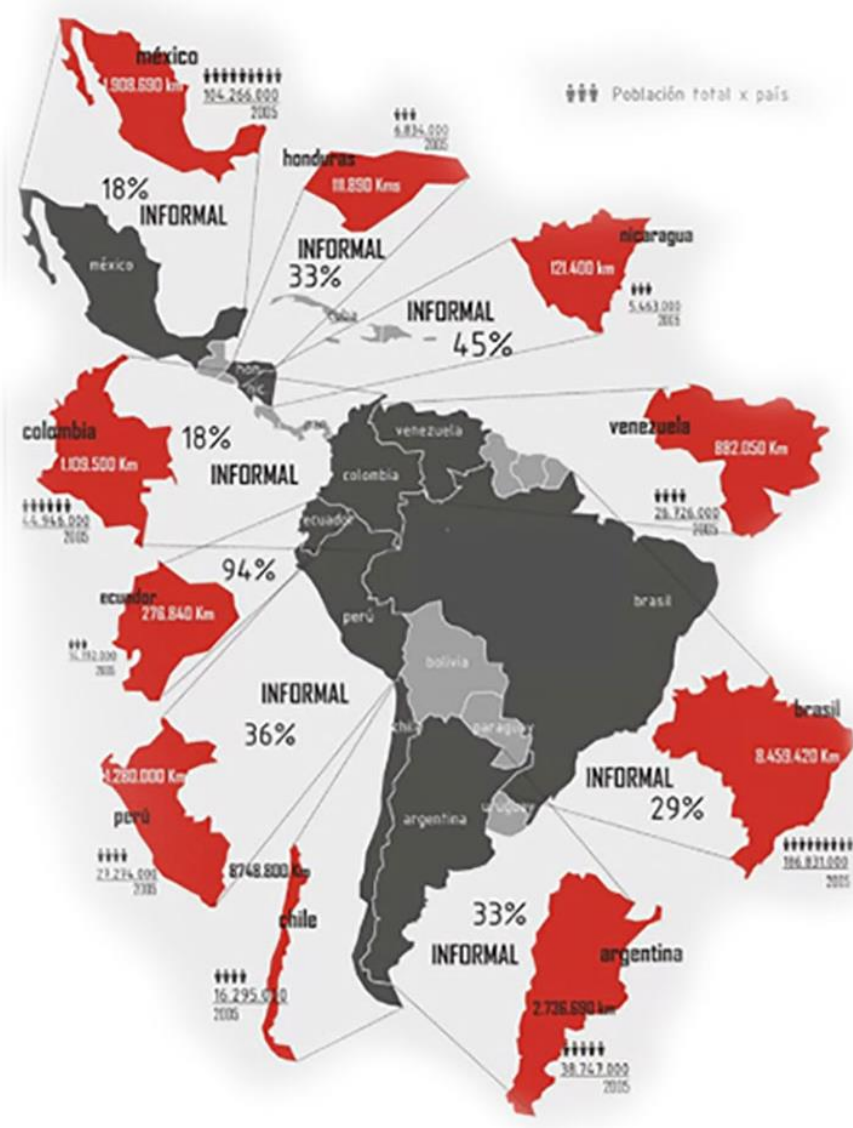
En México, a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), se encargaba de legalizar las superficies urbanas; ya sean ejidos, comunales o privados (Clichevsky 2009, 73; Fernandes 2011, 25; di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014). Los principales hallazgos muestran que tras los 2.5 millones de lotes regularizados, el estado de tenencia de la tierra aún no había sido publicado; sin embargo, contaban con acceso al servicio del desagüe (89%) y el servicio del inodoro con arrastre de agua (94%).

Ahora, para el caso de Ecuador, la CEPAL presenta un índice de pobreza del 50%, y, sumado a ello, el 25% está asociado a situaciones de indigencia, lo que afecta al país; por tanto, para darle una mejoría a esta problemática se implementó la regularización dominal en Quito y Guayaquil (Clichevsky 2009, 76). Para el caso de Quito el proceso de lotización no incluía infraestructura (dado el caso que existiere) sino que era por medio de una proyección en un documento. Para el 2001 ya se había creado la Unidad de Suelo y Vivienda la cual tuvo como

finalidad iniciar con los procesos de legalización, permitiendo así, regularizar tanto a 105 barrios como a 27.500 viviendas hasta el 2004.

Aterrizando la idea de los autores, los índices de informalidad manejan cifras considerables, donde el acelerado proceso de urbanización ha agudizado, según Torres (2021, 1), problemáticas como: dificultades para universalizar el acceso a la vivienda, el aumento de la pobreza y la miseria, políticas públicas ineficaces, cambios en los modelos de desarrollo derivado de recomendaciones de organismos multilaterales, principalmente la banca. En ese contexto, la solución tomada en base a las recomendaciones de las agendas urbanas recae en la regularización de los asentamientos, pero de acuerdo a la investigación de Torres en el gráfico No1.1., el Ecuador oscila en un 94% de informalidad.

Gráfico 0.1. Nivel de informalidad en América Latina y el Caribe



Fuente: Torres (2021, 1).

En otro estudio realizado, D'Ercole y Metzger (2004, 235) analizaron la vulnerabilidad para Quito-Ecuador desde el enfoque de fragilidad, teniendo presente: la población, la vivienda y los servicios básicos, así como también, identificaron el posible escenario en relación con las pérdidas por amenazas sean de tipo antrópico o natural, y la susceptibilidad de afectación. Los hallazgos de esta investigación indicaron que, más del 15% de la población se encuentra ubicada en situaciones de vulnerabilidad, realidad que se asocia con la política de reducción de riesgos.

Por último, mencionar a Gómez y Cuvi (2016, 102) quienes analizaron no solo la ocupación irregular de suelos rurales, sino que también, cómo estos pasan a ser suelos urbanos en la capital de Ecuador por medio de invasiones y tráfico de tierras. En Quito la compra de lotes informales (por medio de derechos y acciones) especialmente en la periferia de la ciudad ha venido generando ocupación ilegal, y que trasladan el problema a los gobiernos seccionales, para luego tomar características más de suelos urbanos. En este sentido, se evidencian cambios en la naturaleza (suelo, agua, aire, biodiversidad) a partir de estas dinámicas sociales que luego se enfrentan a la vulnerabilidad física (sismos, inundaciones, erupciones volcánicas, deslizamientos, incendios, entre otros).

Procesos de expansión urbana informal

Los procesos de expansión urbana irregular son producto de una planificación sin control. Es evidente que, las personas llegan y se asientan de manera informal a un lugar y empiecen a generar sus propias dinámicas socioespaciales, escudándose en la necesidad de exigir el derecho a una vivienda (Cuvi 2015, 38). Sin embargo, existen casos particulares, población de ingresos bajos quienes empiezan a ubicarse en zonas de riesgo no mitigable, así como también, empiezan a hacer sus edificaciones en zonas de ladera (Zevallos 2009, 12).

Algunos de estos asentamientos irregulares se encuentran ubicados, generalmente, sobre lo que fueron suelos públicos, como: áreas de protección ecológica, playas de ríos, zonas de laderas, etc., y de los que se apropiaron personas de manera informal, pero, además, de la frágil gestión del municipio (Zevallos 2009, 13). Posteriormente, es la misma comunidad quien emprende la gestión para legalizarse. Además, es una población que logra el apoyo de políticos para solicitar la cobertura de servicios públicos en dichos asentamientos (Balseca 2014, 106), sin que esté contemplado en los presupuestos de la planificación ni de inversión pública del municipio. Sin embargo, este escenario no desaparece sino todo lo contrario la informalidad continúa expandiéndose por la ciudad (Cuvi 2015, 39).

Cabe resaltar que, los asentamientos informales se han ubicado en las zonas rurales o áreas donde existe una mayor vulnerabilidad, pero quienes lo habitan no han identificado las amenazas naturales o antrópicas a las cuales está expuestos. En este sentido, la exposición al riesgo está relacionado con las acciones de las personas las cuales tienen repercusiones sobre sí mismos y su hábitat, además, se recalca el aspecto económico como una variable importante en la medida que se puede hacer frente a las amenazas de lo contrario las condiciones de vida de las personas desmejoran al experimentar una amenaza (Otway 1974, 35).

Lo cual, abordando el concepto de reducción del riesgo de desastres (RRD) empleado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), el riesgo de desastre es mucho más que el resultado ante una exposición, pues, también considera los niveles de vulnerabilidad a los que se exponen las personas o comunidades, tal es el caso, cuando la ubicación de infraestructura se realiza en zonas laderas e inestables. En este sentido, Audefroy (2017, 18) concibe la exposición socioeconómica y la física. La primera, alude a los impactos generados por el ser humano y que recae sobre la naturaleza; y la segunda, cuando se generan pérdidas humanas y no-humanas.

D'Ercole y Metzger (2004, 81) indican que la amenaza por lo general tiene el efecto en cadena, puesto que, impacta sobre la población, la infraestructura y la cobertura de servicios básicos, generando niveles de vulnerabilidad. Este concepto durante la década de los 90s cambió de un factor pasivo a activo al incluir la vulnerabilidad de las comunidades y su capacidad de responder ante una amenaza (Audefroy 2017, 13).

Finalmente, se ha evidenciado que el las políticas y normativo de desarrollo territorial están desligados de la realidad, donde, los suelos de orden público son protegidos dada su naturaleza y riqueza ambiental o porque son suelos no aptos para construir viviendas, pero, la coordinación de los municipios planifica sin considerar este escenario legal (Zevallos 2009, 13) los cuales son apropiados por organizaciones o conglomerados sociales, generando futuros problemas de vulnerabilidad física y social.

Vulnerabilidad física y social

La vulnerabilidad es un efecto de un sistema dinámico y complejo compuesto por una serie de elementos y factores (Wilches 1993, 12). En las ciudades andinas por ejemplo se caracterizan por diversas condiciones de complejidad, pero está definida principalmente por la localización, que, a su vez, está determinada por condiciones geomorfoclimáticas, así como

también una exposición inminente a amenazas y fenómenos naturales que por la incapacidad de actuación se traducen en desastres.

Wilches (1993, 8) resalta que, el nivel de riesgo y la vulnerabilidad de una comunidad dependerá del lugar en donde se manifieste. En este sentido, la localización permite un análisis de la vulnerabilidad a partir de varias descripciones con respecto a la exposición a una o varias amenazas en las ciudades.

En este documento se consideró a los asentamientos autoproducidos en áreas laderasas los mismos que posteriormente fueron regularizados, como la delimitación espacial de la investigación, puesto que, a pesar de lo atractivo que puede considerarse urbanizar sin un control establecido, también mantienen una condición topográfica de pendiente pronunciada y su incapacidad de prevención podría generar desastres y a su vez riesgo. La pendiente a más de estar relacionada a riesgos asociados al clima, al agua y a la morfología; suele ser un factor que segrega a los distintos actores por la forma de ocupación y aumento del costo de la infraestructura (Zevallos 2009, 382).

Los asentamientos autoproducidos se insertaron en la ciudad paralelamente a los Planes Metropolitanos Reguladores Urbanísticos por medio de ordenanzas de los gobiernos locales. En un inicio estos asentamientos carecían de servicios públicos como alcantarillado y/o títulos legales de propiedad, pero la particularidad de la vulnerabilidad de estos suelos está dada por la combinación a exposiciones de diferentes amenazas y la adaptación a las mismas, que varios autores denominan resiliencia.

El enfoque de la investigación aborda el concepto de vulnerabilidad a partir de las tipologías físico y social, con la finalidad de contrastar las condiciones y gestión que surgen desde las dos clasificaciones, porque parecería que la atención está enmarcada sobre los daños físicos o los datos que pueden ser cuantificables, mientras que, los datos cualitativos de daños sociales precisan de un seguimiento más profundo y en ocasiones se pasan por alto.

Por su parte, la vulnerabilidad física se refiere a la localización de los asentamientos autoproducidos en zonas de amenaza, donde las deficiencias de sus estructuras físicas aumentan el riesgo, especialmente ante algunas condiciones, entre ellas, la pendiente pronunciada, la implementación de localizaciones inadecuadas del hábitat (Vio et al. 2007, 11), los patrones de desarrollo irregular (Fernandes 2011, 2), los cortes en las laderas, la dotación de accesibilidad inapropiada, la destrucción de los sistemas de contención natural (Egas 2018, 1; Sandoval y Sarmiento 2018, 42), la infiltración de aguas servidas en el suelo

cultivado, así como también, las escorrentías de aguas contaminadas encaminadas hacia caudales que se dirigen hacia otras comunidades y otros ecosistemas.

Además, la vulnerabilidad física, se refiere a la desestabilización estructural de la vivienda debido a, por una parte y en algunos casos, a la imprecisión en la dosificación y deficiente calidad de los materiales utilizados para construir la vivienda, por otra parte, el desconocimiento del estado del suelo y con ello la localización de las viviendas que se exponen a deslizamientos, inundaciones o hundimientos. Bajo este contexto, el proceso de regularización exige datos técnicos correspondientes a los porcentajes de ocupación del suelo, pero se exime la presentación de informes del estado del suelo y lo estructural. No obstante, de ser presentados los informes, los sistemas de mitigación quedan inconclusos ante la falta de seguimiento.

Por otra parte, la vulnerabilidad social aborda la debilidad de una comunidad para enfrentar la supervivencia cotidiana, las crisis económicas y la inadecuada gestión de los activos disponibles, independientemente del escaso ingreso, se relacionan con la pobreza; por lo que establece una correlación entre vulnerabilidad y pobreza (Busso 2002, 17). Además, se refiere al nivel de cohesión interna que posee una comunidad (Wilches 1993, 17), porque las condiciones pueden agravar cuando se está excluido de una red comunitaria que apoye en una situación de riesgo (Foschiatti 2010, 9). Precisamente, porque la vulnerabilidad social devalúa un impacto que suele ser difícil de percibir o medir cuantitativamente de modo que, las pérdidas que se producen trascienden lo material.

En esta línea, se puede considerar que la población insolvente se caracteriza por desenvolverse en prácticas laborales informales. Esta condición se traduce en un estado de vulnerabilidad social en la medida que la inestabilidad laboral limita los ingresos para adquirir activos que permitan una capacidad de respuesta ante crisis económicas extremas (Pizarro 2001, 41). Por supuesto existen otras condiciones a nivel interno como los niveles de desnutrición de los integrantes del hogar, los eventos de violencia o abuso que sufren algunos miembros (CEPAL 2002, 19).

El proceso de regularización, desde el contexto normativo, posee un limitado diagnóstico, escaso seguimiento y también aplicación. Paralelamente el proceso de regularización reconoce la tenencia o situación jurídica, más no identifica o mejora la condición de las familias que viven en situaciones de hacinamiento, desnutrición y violencia o los

fraccionamientos en el tejido social a nivel comunitario a causa de estafas colectivas institucionalizadas.

Con estas consideraciones la investigación se centra en el proceso de regularización adoptado como una respuesta de inserción administrativa, política y social, a los asentamientos autoproducidos, aunque se encuentren ubicados sobre áreas de riesgo. El proceso de regularización intenta incluirlos dentro de los parámetros tanto, del modelo de desarrollo urbano de la ciudad neoliberal por medio de las ordenanzas de asentamientos de hecho¹; así como también, en los patrones de desarrollo económico por medio de la inserción en el catastro de la ciudad.

Es debatible como el modelo de gestión urbana permite la inclusión del proceso de regularización desde el ámbito político institucional desentendiéndose de la forma de producción del hábitat, normadas en los códigos de arquitectura y urbanismo por los tomadores de decisiones de la misma ciudad, incluso cuando no se garantiza la seguridad de la vivienda, del medio ambiente ni de su comunidad.

Con el proceso de regularización en los asentamientos ubicados en áreas de riesgo, parte de la situación física mejora a nivel de infraestructura, ya que se establecen parámetros de seguridad con la inclusión de instrumentos legales que ordenan la construcción de muros de contención; sin embargo, se producen condiciones de vulnerabilidad como, el desfogue de las aguas residuales de las nuevas implantaciones sobre la ladera, generando inestabilidad en la topografía descendente del sitio; que, a su vez, reproducen vulnerabilidades como, la desestabilización del terreno, contaminación del ecosistema, desencadenamiento de fenómenos como deslizamientos, erosión de la tierra, la extinción y desplazamiento de especies nativas, y la permisividad de nuevos asentamientos humanos susceptibles a regularizarse.

Resaltando la condición de vulnerabilidad, el proceso de regularización se ha constituido como parte del modelo de desarrollo de la ciudad, el problema es que, se han legalizado asentamientos con viviendas en áreas de riesgo de desastre, donde se resuelve la seguridad de la tenencia, desde un marco clientelar en momentos favorables de campañas políticas; y con ello los derechos legales de los dueños de la propiedad y el suministro de infraestructura urbana y servicios (Fernandes 2011, 21), aunque en algunas porciones del territorio en

¹ Ordenanza Metropolitana No. 0055 de Expropiación especial, Regularización y Adjudicación de Predios de los Asentamientos Humanos de Hecho de Interés Social en Suelo Urbano y de Expansión Urbana, emitida por la Secretaría de Consejo del DMQ el 1 de abril de 2015.

cuestión quedan desprovistas de las mismas, pero se deja en la inobservancia e incumplimiento de las normas de mitigación ante diferentes amenazas, que son establecidas por medio de canales técnicos institucionales en el mismo proceso de regularización; así como también, situaciones socioeconómicas relacionadas a la pobreza y concernientes al hábitat que promueven la reproducción de vulnerabilidades de carácter multidimensional, ya que se desentiende de las condiciones materiales y espaciales que configura la construcción que se regulariza.

Ejemplo de ello, el incremento de cifras de violencia como condición de hábitat que se han omitido completamente. En este sentido, no refleja una planificación de crecimiento poblacional ni programas de vivienda donde se encuentre planificado el incentivar una localización a futuro, de modo que, priorice condiciones del hábitat para mejorar la calidad de vida de este tipo de población.

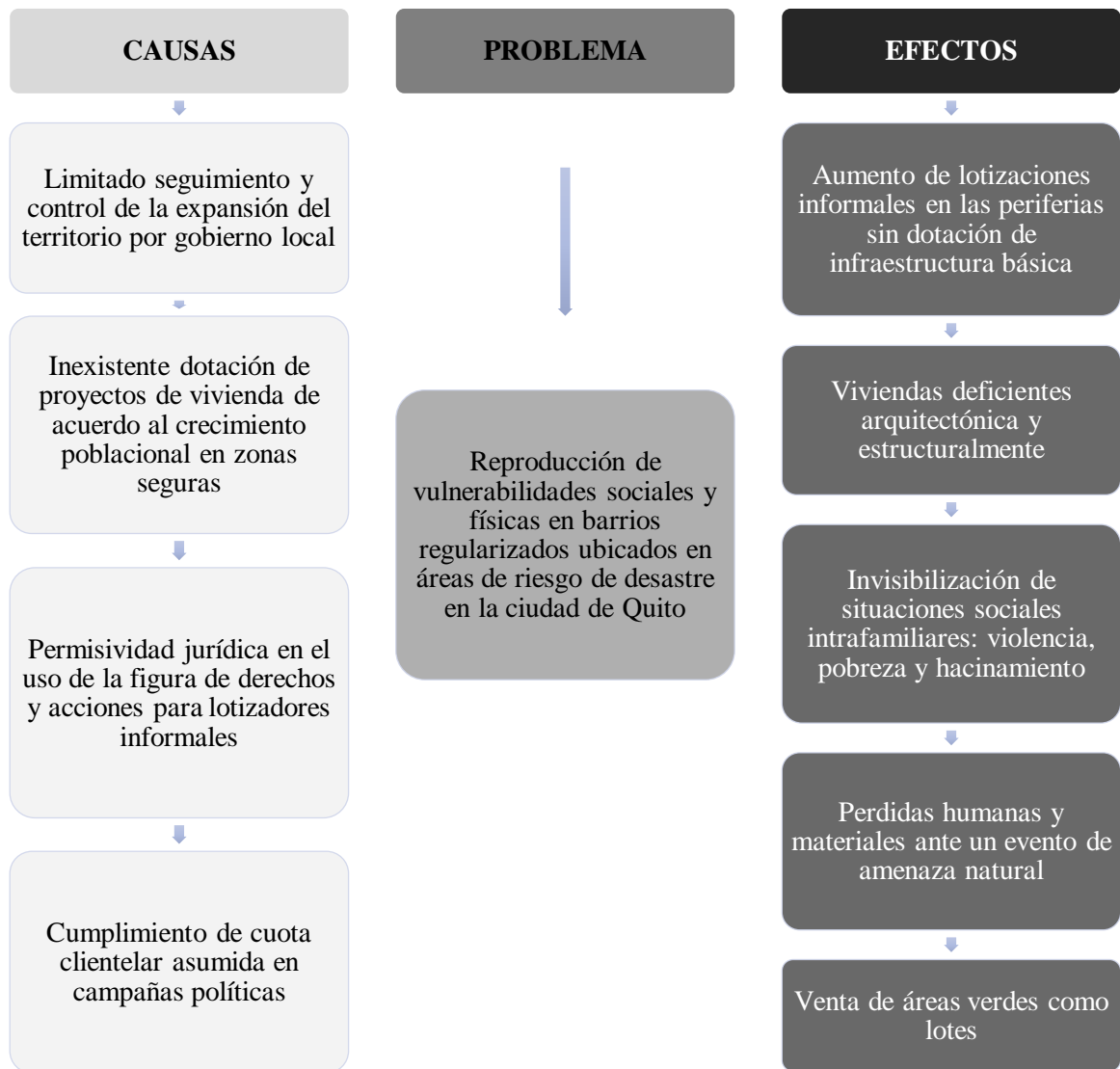
Con este contexto la pregunta de investigación es la siguiente, ¿cómo incide el diseño integral del proceso de regularización en la reproducción de la vulnerabilidad social y física en los asentamientos informales del barrio Colinas del Norte en Quito, Ecuador?

La hipótesis preliminar que se plantea es que la reproducción de la vulnerabilidad social y física en asentamientos de hecho en zonas en riesgo de Quito, Ecuador son el efecto de la aplicación de un programa de regularización con vacíos en el entendimiento de la estructura técnica y socio económica de los solicitantes, que además, se utiliza como un instrumento de control predial y recaudatorio en el catastro local, pero la seguridad de la tenencia no garantiza el acceso al sistema financiero privado para mejorar las condiciones de la vivienda, ni al sistema de seguridad social, lo que provoca que los habitantes de los asentamientos regularizados sigan desenvolviéndose en prácticas laborales informales, vivan en condiciones de hacinamiento y se mantenga el riesgo de un deterioro progresivo y colapso de la estructura por la inaplicación de tecnicismos constructivos.

El objetivo principal de esta investigación es estudiar la incidencia del diseño integral del proceso de regularización en la reproducción de la vulnerabilidad social y física en asentamientos informales en zonas de riesgo en el barrio Colinas del Norte, Quito, Ecuador.

A continuación, se definen las principales causas y efectos del problema de investigación.

Gráfico 0.2. Árbol de problemas de la investigación



Elaborado por la autora.

Capítulo 1. El lenguaje observado y negligente de la vulnerabilidad

El presente capítulo aborda en un inicio un debate teórico sobre la relación entre la informalidad y el riesgo como efectos del modelo de desarrollo. A partir de ello se hace un análisis causal de los procesos de consolidación de los asentamientos informales en las áreas de riesgo. En ese sentido, los asentamientos informales se entienden como una consecuencia de la inexistente planificación, además de la promoción de áreas servidas y seguras para sectores populares por parte del gobierno local y el mercado formal. De esta manera surge la regularización como un mecanismo para combatir la informalidad, pero tiende a consentir y reproducir condiciones de vulnerabilidad tanto física como social, por la inestabilidad estructural y ambiental ante amenazas naturales, fragilidad económica, inaccessibilidad o distanciamiento a equipamientos esenciales, inadecuadas condiciones del hábitat y la incapacidad de crear tejidos de redes de protección entre los habitantes.

1.1. El origen de la demanda insuficiente, la promoción del submercado de tierras y la configuración de los asentamientos informales

La forma de acceder al uso del suelo ha transformado y generado modelos de desarrollo de las ciudades, y viceversa. El acceso al suelo puede ser de dos formas: la legal o formal y la ilegal o informal. Ambas formas de acceso están relacionadas con la estructura del mercado inmobiliario del suelo y la vivienda, además de la estructura socioeconómica de la población, que, en palabras de Mena, “funcionan de manera paralela bajo una lógica capitalista del incremento de las ganancias de los propietarios de los terrenos” (Mena 2010, 13).

La oferta formal del suelo se relaciona con la producción planificada. Esta producción se genera por “mecanismos técnicos de planificación a través de la definición del límite urbano y la urbanización” (Jaramillo y Rosero 1996, 26), dando como resultado una planificación urbana que se ha pensado desde cánones sociales elitistas. Los actores que conforman el mercado formal en su mayoría pertenecen al sector privado, y son quienes, a pesar de encontrarse en óptima capacidad de producción, se han despreocupado por desarrollar en el suelo urbano una oferta adecuada y accesible para el grupo social de ingresos bajos (Rojas et al. 1989, 61).

A este grupo social de bajos ingresos o segmento poblacional Oquendo lo distingue como “demanda insolvente” (Oquendo 1988, 93), pues acceden a tierras a través de la especulación sobre áreas que, en un inicio, los mercados no tienen interés (Fernandes 2008, 30).

Las áreas sobre las cuales el mercado se encuentra desinteresado oscilan en valores considerablemente menores en relación con los formales, por ubicarse en sectores no aptos para la urbanización (Mena 2010, 12), es decir, porque se ubican en zonas de riesgos, en áreas laderasas, en áreas de protección, son distantes en relación con el centro urbano o se encuentran en las periferias. Pueden mantener una o varias de las condiciones mencionadas y estas a su vez inciden en el valor del suelo catastral referencial que apenas puede ser significativo, no obstante, esto suele cambiar, porque los costos de vida terminan siendo mucho mayores.

El mercado formal a más de excluir a una parte importante de la población, junto con la permisividad y falta de control de la administración del gobierno local, han promovido mecanismos que son desamparados por la ley, en razón de “la escasez de tierras urbanas a precios asequibles” (Mena 2010, 11), donde además se ha configurado un “submercado de la tierra” (Carrión et al. 1979, 75) operado por organizaciones como cooperativas de vivienda, traficantes de tierras e invasores, quienes promulgan los procesos informales de ocupación popular del suelo también conocidos como asentamientos informales.

A partir del boom de la exportación petrolera se dio un significativo incremento en la expansión urbana informal. Esta tuvo diferentes formas y nombres², todas a partir de ocupaciones sin planificación, a partir de la migración de la población rural a las ciudades (Carnevali 2009, 220), con la esperanza de acceder a una forma de vida urbana; estos se denominan asentamientos informales y son explicados, justificados y defendidos por la necesidad y el derecho a un lugar donde vivir, o el derecho al techo (Cuvi 2015, 38; Aulestia 2009, 195; Gago 2009, 138), pero también por factores globales, macroeconómicos y de orden político institucional, sociocultural e inmobiliario (Fernandes 2011, 20) que forman parte del vínculo causal que produce la informalidad.

Gorosito (1996, 1) define a los asentamientos informales como: “aglomeraciones de viviendas, producto de la ocupación o invasión de tierras fiscales o privadas, cuya construcción fue financiada por sus ocupantes o sus antecesores por el sistema de autoconstrucción”.

Los asentamientos informales pueden ser considerados como una falla del mercado formal para satisfacer la demanda de tierra y vivienda para sectores populares (Brakarz, Greene y

² Los asentamientos informales de acuerdo al lugar de la región han recibido diferentes nombres: invasiones, favela, guasmo, callampa, barriada, villa miseria, toma, tugurio, arrabal, chacarita, cantegril, urbanización pirata, colonia, entre otros.

Rojas). Adicionalmente, se distinguen a los asentamientos informales como el resultado de los efectos negativos del modelo de desarrollo³, puesto que se presentan como debilidades a través de la distribución desigual de los recursos, la diferenciación y sectorización de las ciudades (Mena 2010, 14). En este sentido autores como Di Virgilio, Guevara y Arqueros (2014, 25) detectan a la urbanización acelerada como uno de los factores determinantes en el surgimiento de la informalidad y la pobreza urbana.

Asumir la existencia de diversas aristas del hábitat informal implica aseverar que la informalidad es parte constituyente de la estructura productiva y territorial de la ciudad, y pone de manifiesto el carácter segmentado de una estructura hegemónica que se maneja en el mercado de trabajo y de la tierra (Di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014), las cuales reflejan la heterogeneidad de la estructura de la informalidad.

Además, debido a que la pobreza no ha disminuido continúa evolucionando el mercado informal. Por esta razón Smolka y Brakarz sostienen que la pobreza está ligada al apareamiento y la proliferación de los asentamientos informales (Mena 2010, 14). De tal modo, Fernandes señala que la informalidad urbana no se trata de un síntoma del modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano, sino del modelo en sí (Fernandes 2008, 26). Y cabe subrayar que el análisis de la pobreza en términos de condiciones interseccionales (género, raza, etnicidad, edad, clase) se entrelazan con el desarrollo, el cual guarda una íntima relación con los desastres (Fernández, Waldmüller y Vega 2020).

1.2. El desafío empírico del desarrollo urbano: entre el riesgo y la informalidad

Los modelos de desarrollo constituyen una forma de organización, transformación y ordenamiento de la sociedad, de las cuales suceden procesos dinámicos y concretos como la urbanización y expansión urbana, transformación rural, crecimiento y desplazamiento poblacional, explotación de los recursos naturales, distribución de los ingresos, organización y participación social, entre otros (Lavell 2001, 5). En esa medida, el desarrollo y los desastres guardan una íntima relación, porque ambos se direccionan hacia la interseccionalidad del análisis de la pobreza (Collins y Bilge 2016, 125).

En concordancia con el contenido del Informe Global del Riesgo se advierte que los desastres son producto del desarrollo económico lo cual llega a darle un giro al desarrollo, por tanto, el riesgo de desastres continúa incrementando (UNISDR 2017, 13-64). En ese sentido, Wilches

³ Un modelo de desarrollo constituye un conjunto de lineamientos surgidos a partir de consensos y acuerdos que buscan lograr el desarrollo de una unidad territorial determinada, y que involucra no sólo el ámbito económico, sino también los ámbitos social, político y cultural.

(1993, 1) es quien ha contribuido a la consolidación de una teoría sobre los desastres como fenómeno social, sin embargo, la relación intrínseca entre los desastres y el riesgo descubre una serie de elementos teóricos conectados, los cuales se entienden y fundamentan, también, como una construcción social.

De la misma manera Lavell destaca “que toda amenaza es construida socialmente” (Lavell 2001, 3), así como también Cardona menciona que “desde el punto de vista social, la vulnerabilidad refleja un déficit de desarrollo ya que el riesgo se genera y se construye socialmente” (Cardona 2001, 12). En palabras de Lavell (2001, 3), Wilches (1993, 1-31) y Cardona (2001, 1-18) definen a los componentes del riesgo (amenaza, exposición, vulnerabilidad y capacidad de adaptación) como productos socialmente dinámicos e intrínsecos.

Estos componentes son elementos de un sistema de relaciones espontáneas que se vinculan desde diferentes ejes o prácticas, las cuales definen las condiciones de existencia de los elementos y del sistema como una totalidad, y en la medida de la flexibilidad que el sistema permita absorber cambios, actuará de forma armónica, de lo contrario surgen las crisis (Wilches 1993, 5). Es decir, que, desde la perspectiva de la Teoría de los Sistemas todos los elementos están conectados y su actuación funcional es vital y tendrá una correlación sobre otra función. A nivel de las ciudades, las prácticas regulares e irregulares definen las condiciones de existencia del desarrollo o retraso de una ciudad y tendrá una correlación para su desarrollo sostenible.

Con base en esto se puede afirmar que los conceptos de desastre y riesgo están ligados entre sí, como también están relacionados el riesgo y la vulnerabilidad y, los procesos de desarrollo y la informalidad. Por un lado, el desastre “es el producto de la convergencia, en un momento y lugar determinados, de dos factores: riesgo y vulnerabilidad” (Wilches 1993, 7), por otro lado, el riesgo se refiere al contexto caracterizado por la probabilidad de pérdidas y daños en el futuro, que van desde las físicas hasta las psicosociales y culturales (Lavell 2001, 2), significa una situación de vulnerabilidad en el entorno, el hábitat y las condiciones de vida de los hogares de una comunidad determinada, como el trauma generado a una población.

Además de los aportes académicos en los estudios sobre desastres, vulnerabilidad y resiliencia, se encuentran los avances desde las ciencias sociales, donde se profundiza en la capacidad de los actores para atenuar el daño, conocido como resiliencia (Fernández, Waldmüller y Vega 2020). Como resultado surge la perspectiva que relaciona a los tres

conceptos con la informalidad, desde donde se plantea la concordancia con el desarrollo y los procesos de regularización (Boanada 2018 citado en Fernández, Waldmüller y Vega 2020, 10). No obstante, Fernández, Waldmüller y Vega (2020, 7-29) enfatizan sobre las reflexiones de la informalidad que desde la mirada de la vulnerabilidad y la resiliencia debe incluir los trabajos del cuidado y la atención a las personas, así como los tejidos familiares y comunitarios en el contexto post desastre (Fernández, Waldmüller y Vega 2020).

En ese sentido, el riesgo y la informalidad se relacionan entre sí a partir del modelo de desarrollo, además, ambos son la consecuencia de un modelo que principalmente se ha pensado bajo las circunstancias de igualdad de condiciones, y como consecuencia las ciudades se han desarrollado desde circunstancias permisivas a la informalidad y bajo condiciones de riesgo. Como evidencia de ello, los asentamientos informales en áreas de riesgo los cuales se han establecido; primero, por la insuficiencia e incapacidad en la atención a la demanda de vivienda para la demanda insolvente; segundo, por el incumplimiento del ordenamiento legal; y tercero, por la falta de control de los bienes públicos como áreas verdes o áreas de protección, y finalmente, la limitada o inexistente capacitación técnica a los servidores competentes y dotación de recursos para el cumplimiento de la norma.

Para concluir con este acápite se estableció como estrategia del modelo de desarrollo el reconocimiento de estos asentamientos bajo una lógica neoliberal, lo cual, establece el derecho a la propiedad individual de una fracción del territorio, no obstante, esto ha desatado o profundizado en problemáticas, como la marginalización geográfica, la pobreza, acceso limitado a la tierra, entre otras.

1.3. El escudo neoliberal de la tenencia jurídica y el programa de regularización

Con la Declaración de Vancouver en Hábitat I en 1976, se plasmaron los postulados neoliberales en torno a la incursión de políticas urbanas sobre el suelo, por medio de la inclusión de una “agenda urbana” (Mosso 2017, 97). En 1996, en la conferencia de Hábitat II se definieron alternativas para enfrentar la informalidad en las ciudades, priorizando a la tenencia segura como uno de los objetivos fundamentales de los gobiernos (Di Virgilio, Guevara and Arqueros 2014), puesto que la informalidad adquirió importantes magnitudes y las ciudades ameritaban alternativas para enfrentarla.

Entre las alternativas se consideró el reconocimiento de la Seguridad de la Tenencia como un derecho humano (Mena 2010, 16; Di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014) y la promoción de “Cities Without Slums [el cual enfrenta] los desafíos de las políticas destinadas a superar la

pobreza y tener ciudades sin asentamientos irregulares” (Fernández 2004 citado en Mena 2010, 17). En otras palabras, por medio de gobiernos locales exigen el cumplimiento de la política a través de escenarios internacionales, a fin de lograr la implementación de los programas de regularización, otorgándoseles gran relevancia porque se los consideró como una forma de hacer frente al fenómeno del crecimiento de la pobreza urbana (Fernandes 2008, 27).

Mena define a los programas de regularización del suelo “como un mecanismo de inclusión social y reconocimiento positivo para los asentamientos informales” (Mena 2010, 19). El objetivo fue el de incorporarlos dentro del sistema administrativo de la gestión del suelo y la integración definitiva del hábitat irregular a la ciudad formal, la reducción de la pobreza y la violencia, así como de la inclusión social urbana.

Las políticas de regularización de los asentamientos informales tuvieron tres etapas según Mena (2010, 17). La primera, en la década de los sesenta cuando se ignoraba la importancia de la informalidad pues era considerada un problema transitorio. La segunda, fue a finales de los setenta cuando los habitantes de asentamientos informales fueron reubicados en lotes con servicios o en viviendas terminadas, a partir de la apreciación de los efectos negativos, implementando políticas alternativas como la provisión de lotes urbanizados con servicios básicos y la autoproducción de viviendas a cargo de los mismos beneficiarios. Y, la tercera, cuando los asentamientos informales fueron reconocidos como una problemática social urbana.

Los fundamentos de las políticas de regularización fueron influenciados por la tesis de Hernando de Soto, quien impulsó un abordaje meramente jurídico a través de la titularización de los activos (Mosso 2017, 95). La tesis central se basó en que la informalidad constituye un obstáculo para el desarrollo del régimen capitalista de producción. Además, se justifica en el postulado de Smith, el cual menciona que el capital no es el stock de activos reunidos sino el potencial de estos para desplegar una nueva producción, además de extraer la vida económica de las edificaciones para generar capital, ya sea con la ayuda de una hipoteca por medio de la obtención de créditos o con servicios públicos (Mosso 2017, 102), obtenidos mediante la mercantilización de la tierra, que a su vez se extiende a la vivienda, especialmente hacia la vivienda popular.

Sin embargo, estos procesos de regularización han generado importantes modificaciones en la configuración urbana (Clichevsky 2009, 63-88), en las formas de uso del espacio, en nuevos

tipos de segregación urbana, así como en las posibilidades de acceso al suelo de los nuevos pobres urbanos, y el desplazamiento de pobladores de diversa condición económica por otros de mayor poder adquisitivo, conocido genéricamente como gentrificación (Saavedra 2020, 47).

No obstante, la experiencia de los procesos de regularización estuvo lejos de concluir de manera exitosa en razón que se desarrollaron nuevos procesos de informalidad asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y alquiler en el mercado inmobiliario informal (Di Virgilio, Guevara y Arqueos 2014). Si bien los procesos de regularización han despertado el interés de sectores como el inmobiliario y promulgados por el Estado, promueven un llamado a la informalidad (Cuvi 2016, 106).

1.4. El proceso de regularización de asentamientos y la invisibilización y reproducción de las vulnerabilidades

Todo proceso de desarrollo, de transformación territorial y ambiental debe ser informado por un proceso de análisis y control sobre los factores de riesgo existentes o posibles (Lavell 2001, 2). Esta responsabilidad se encuentra dentro de las competencias de una política de Estado, sin embargo las formas de ocupación del territorio permitidos desde la política del suelo, la planificación y el manejo del mercado formal que han sido pensados desde cánones solventes o elitistas, relacionados al modelo de desarrollo adoptados en las agendas urbanas, han dejado a un importante sector popular fuera del acceso al suelo formal y ha constituido o evolucionado en prácticas informales ejemplificados en los asentamientos informales en áreas de riesgo y que posteriormente se han regularizado en nombre del desarrollo.

En ese sentido el programa de regularización se ha enmarcado en la premisa de alcanzar el desarrollo a través de la dotación de la seguridad de la tenencia, no obstante, el cambio de usos de suelo implica una transformación territorial y por ende de las prácticas que se efectúan en él. Por lo que el programa amerita una evaluación de los procesos y factores de riesgo, como las amenazas desde las dimensiones físicas y especialmente las sociales.

Al respecto Cardona (2001, 12) explica que se han propuesto modelos conceptuales del riesgo desde el ámbito de la economía política o neo-marxista, donde el riesgo se postula como el resultado de la conjunción de condiciones de vulnerabilidad y de posibles amenazas, considerando que pueden ser de índole natural, social o mixtas. No obstante Pizarro (2001, 7) advierte que la economía de mercado abierta al mundo y el repliegue productivo y social del Estado han generado una mayor exposición a riesgos, especialmente en las áreas urbanas,

debido al aumento de la indefensión y de la inseguridad para una gran mayoría de personas y familias de ingresos medios y bajos.

De esta manera se puede enfatizar que las áreas de riesgo que han sido objeto de asentamientos, y a su vez de regularización, son territorios donde se precisa el planteamiento de modelos que profundicen el estudio de la vulnerabilidad física y social, tanto de los pobladores como de su entorno. Por medio de los resultados y las lógicas que surgen de la combinación de amenaza, exposición y vulnerabilidad se pueden ampliar los debates ya establecidos.

Las condiciones y las circunstancias que se establecieron en la regularización de cada asentamiento en una zona de riesgo son particulares y, aunque existen generalidades dentro del proceso de regularización, es importante implementar un seguimiento desde los canales técnicos entendidos desde las realidades de los hogares y su entorno. Es por esta razón, que el concepto de vulnerabilidad en esta investigación se concebirá como el resultado de la exposición a una amenaza independientemente de la capacidad de adaptación. Tanto la vulnerabilidad, la exposición como la amenaza configuran los componentes del riesgo los cuales son desarrollados en la teoría del riesgo o At Risk de Blaikie (Wisner et al. 2003, 35).

Los conceptos de vulnerabilidad y riesgo están ligados entre sí, de esta forma Gustavo Wilches afirma “el que un evento o fenómeno se considere riesgoso, dependerá del lugar en donde se manifieste, y este esté ocupado por una comunidad vulnerable al mismo” (Wilches 1993, 8); así como también, Lavell (2001, 3) asevera que “el riesgo solamente puede existir al concurrir una amenaza con determinadas condiciones de vulnerabilidad”. D’Ercole y Metzger (2004, 157) a su vez abordan el concepto de vulnerabilidad desde la fragilidad, destrucción o pérdida de los elementos esenciales como la población, la vivienda y los servicios básicos, además, consideran que la vulnerabilidad está ligada a la exposición a amenazas (naturales, antrópicas o una combinación de ambas).

En este sentido, el proceso de regularización incorpora conceptos como la vulnerabilidad física y social, de tal modo que, el proceso debe garantizar una seguridad jurídica, sin embargo, ignora varios elementos, tales como: las amenazas del entorno, la desestabilización de la estructura de la vivienda ante sismos, la susceptibilidad a deslizamientos por el terreno en pendiente que incomunique las vías de acceso, el hacinamiento existente ante una inadecuada distribución espacial en la vivienda, la desnutrición, el abandono o la violencia intrafamiliar, la inestabilidad laboral, entre otros.

Estas premisas invitan a estudiar diferentes condiciones alrededor de la vulnerabilidad de los asentamientos regularizados en área de riesgo. En primera instancia, desde el contexto histórico que permite entender las motivaciones de la localización desde las condiciones sociales, económicas, políticas, territoriales e institucionales que permitieron el proceso de regularización como tal. En segunda instancia, el proceso de seguimiento en el cumplimiento de las normas técnicas para mitigar el riesgo ante amenazas naturales y su relación con el entorno natural y social. Y, por último, las dinámicas que se desarrollan entre los pobladores, los pobladores y el hábitat regularizado influyen en su entorno social.

En relación con el marco del desarrollo es importante mencionar que existe una contradicción respecto a la regularización de asentamientos ubicados en áreas de riesgo. Está claro que se resuelve el dilema de la seguridad de la tenencia dominal, acatando las recomendaciones de los organismos internacionales. Sin embargo, las políticas establecen que estos asentamientos deben ser reubicados por la condición de riesgo físico ante una amenaza natural. No obstante, al momento de ser regularizarlos se genera una vulnerabilidad institucional, porque establece una confusión a nivel normativo, y porque promueve la permisividad a la informalidad en áreas de riesgo y tercero una demostración de incapacidad por parte del gobierno, central o local, de gestionar el uso del suelo.

En el siguiente capítulo se describe la metodología que se empleó en esta investigación, desde los enfoques utilizados y la relevancia del caso. A continuación, se detallan los hallazgos de proceso de regularización en la ciudad y como índice esta variable en la reproducción de las vulnerabilidades física y social. Finalmente, se puntualizan las conclusiones obtenidas desde las perspectivas del riesgo y la informalidad explicadas desde las correlaciones del caso.

Capítulo 2. Metodología

La presente investigación tuvo como interés general estudiar la incidencia del diseño integral del proceso de regularización en la reproducción de la vulnerabilidad social y física en asentamientos de hecho ubicados en zonas de riesgo en Quito, Ecuador. Este capítulo contempló tres momentos; primero, se expone de manera general la importancia de haber aplicado una metodología de carácter mixto; segundo, se detalla cada enfoque y los métodos utilizados en la investigación; y, tercero, se aborda la connotación y relevancia del caso de estudio de Colinas del Norte.

2.1. Importancia de la metodología mixta en asentamientos irregulares

La investigación mixta “es un enfoque relativamente nuevo que implica combinar los métodos cuantitativo y cualitativo en un mismo estudio” (Hernández 2014, 30). Se basa en un trabajo que articula datos numéricos, textuales, verbales y la percepción de las personas, lo que permite una mejor comprensión del fenómeno de estudio. Por su parte, los métodos cuantitativos están basados en la recolección de información rigurosa y precisa en relación con el dato; mientras que, los métodos cualitativos “se justifican para analizar grandes cantidades de estructuras a nivel de barrios o ciudades y tomar decisiones territoriales o decidir, según el caso, ir hacia un segundo nivel de estudio de vulnerabilidad” (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo 2011, 39).

En palabras de Falconi (2016, 16) la conjugación de estos dos tipos de variables (cualitativas y cuantitativas) hace “factible que una investigación sea de carácter descriptivo”, y que, además, la información cualitativa “constituye un acercamiento a la realidad de las acciones que ejecuta actualmente el Municipio” (Barrionuevo 2018, 101) en las zonas de asentamientos informales.

Esta información también es analizada bajo el enfoque espacial con predominio de datos cualitativos a través de la superposición de capas (clases), las localizaciones y las ponderaciones que se establecen ante un riesgo natural o social, de tal modo que, los datos georreferenciados “sirven de esqueleto para construir o referenciar cualquier otro dato fundamental o temático” (Miraglia, Caloni y Buzai 2015, 252); y, además, la cartografía de corte cuantitativo le apunta a representar unidades espaciales, es decir, “mediciones de segregación porque la información sobre población, viviendas y hogares está recolectada [y] agregada” (Miraglia, Caloni y Buzai 2015, 63), como radios censales, geometrías y fracciones. Por lo tanto, es una información que permite “mediante la aplicación de técnicas de

estadística espacial, subdividir el espacio geográfico según la combinación en los valores medidos en las variables consideradas” (Miraglia, Caloni y Buzai 2015, 168).

Grosso modo se detallan algunos estudios que han empleado metodologías mixtas en el área de asentamientos informales, tal como es el enfoque de la presente investigación. De acuerdo con Vélez (2016, 10) en su estudio aplicó una metodología analítica descriptiva, de tipo cualitativo y cuantitativo; y, se dividió en cuatro fases: la primera, constituyó una compilación de fuentes bibliográficas a las instituciones responsables de abordar los asentamientos irregulares; la segunda, consistió en la solicitud de información cartográfica para analizar los cambios temporales en el área de estudio (norte de Calderón y en el sur de Quitumbe); tercero, aplicó entrevistas a actores sociales e institucionales; y, cuarto, realizó un contraste entre la política pública y la gestión en el lugar.

La metodología mixta en esta investigación permitió identificar que, el costo del suelo informal se debe a la flexibilidad en el pago por el terreno ocasionando segregación espacial, es decir, que condiciona a la población ubicarse en áreas de vulnerabilidad; y, finalmente, la reflexión del estudio conlleva a que deben crearse nuevos instrumentos para abordar los procesos de legalización de asentamientos informales (Vélez 2016, 79).

Por su parte, Castello y Cueva (2012, 465-481) a través del acelerado incremento de asentamientos y lotización irregular en Quito, se propusieron analizar un estudio de caso donde incluyeron a tres barrios. Realizaron entrevistas a profundidad a actores sociales involucrados: tanto a los asentados como a los sancionadores. Permitiendo recoger información sobre sus repertorios en relación a la negociación (verbal), las carencias en los procesos legales, y sobre “los innumerables pagos que deben realizar las familias asentadas, además de las cuotas mensuales por el pago del terreno” (Castello y Cueva 2012, 481).

Finalmente, la propuesta metodológica para el análisis de vulnerabilidades en función de amenazas a nivel municipal tiene como objetivo principal “estimar a nivel de cabeceras urbanas cantonales, las vulnerabilidades: físico-estructural de edificaciones, físico-estructural y funcional de redes vitales, socio-económica, legal, política e institucional ante las amenazas sísmica, volcánica, de inundación y de deslizamiento” (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo 2011, 12). Esta metodología aborda amenazas de carácter físico: sísmica, volcánica, inundación y deslizamientos; y, de carácter social; las cuales son ponderadas.

Para ello, emplean una metodología mixta porque articula variables cualitativas y cuantitativas, de modo que, se puedan caracterizar los grupos sociales y los tipos de

vulnerabilidad, a fin de contrarrestar los impactos en un futuro. Así mismo, para evaluar la vulnerabilidad se basan en métodos cualitativos para estimar el estado de la infraestructura de cada vivienda y cómo respondería frente a las amenazas existentes en el área de estudio. En otras palabras, la metodología de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo (2011, 1) proporciona información asociada a las debilidades y fortalezas de parte del gobierno local en relación a su gestión en las áreas de asentamientos irregulares.

En resumen, el uso de una metodología mixta en el abordaje de vulnerabilidades sociales y físicas en asentamientos regularizados facilita la articulación de herramientas que no solo analizan los factores físicos (naturales), sino que también, aborda los aspectos sociales y los permite espacializar a través de instrumentos didácticos como mapas con zonas de calor. En otras palabras, la combinación de datos cualitativos y cuantitativos de las matrices generadas permite analizar el nivel de vulnerabilidad al que se expone una comunidad, puesto que, brindan información sobre las carencias y problemáticas que viven las personas en condición de asentamientos informales.

2.2. Enfoques

Se empleó la Propuesta Metodológica para el Análisis de Vulnerabilidades en Función de Amenazas a Nivel Municipal diseñada por La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2011) del Ecuador, la cual se basa en una metodología mixta desde tres enfoques: cuantitativo, cualitativo y socioespacial. A continuación, se detallan los métodos empleados para cada enfoque y su articulación entre ellos para el desarrollo de la presente investigación.

2.2.1. Enfoque cualitativo

Desde el enfoque cualitativo, y partiendo de las analogías planteadas por Ingold (2017, 143) y Elhaik y Marcus (2012, 89-104); se emplearon técnicas como análisis de referencias bibliográficas secundarias relacionados a la temática de: I) la vulnerabilidad para entender y aplicar como medirla, y II) de la regularización de asentamientos, “para conocer los procesos expansivos de la ciudad de Quito desde la década de los 50, los cuales incidieron en la ocupación de zonas por fuera de la planificación formal” (Córdova, Egas y Menoscal 2024), además de construir los antecedentes históricos del desarrollo territorial de la parroquia el Condado y escoger el caso de estudio.

Este enfoque tiene la importancia no solo de descubrir de manera detallada o demostrar la hipótesis de partida planteada (Del Canto y Silva 2013, 25) sino que también, recrea la forma de entender la unidad de análisis, sea este un espacio, grupo de personas o datos. Además, se

trata de ir elaborando y conectando el conocimiento a partir de nuevas preguntas de investigación (Ingold 2017, 143); por lo que, Elhaik y Marcus (2012, 96) proponen que las técnicas utilizadas establezcan un proceso abierto de experimentación.

Los datos de origen cualitativo tienen su relevancia en el momento que, por un lado, permitieron realizar entrevistas a funcionarios instituciones como los pobladores. Nos permitieron analizar las experiencias de los habitantes sobre los procesos de regularización en el caso de estudio, así como los daños y pérdidas que hayan vivenciado a consecuencia de la vulnerabilidad en la zona, además, se consultó a varios líderes comunitarios sobre la compra de lotes, ventajas en la localización del lote, cómo fue el proceso de construcción de vivienda y el acceso a servicios públicos. Por otro lado, se indagó a funcionarios sobre el rol que juegan las instituciones en temas como: procesos de regularización, requisitos, ordenanzas, las consideraciones físicas y sociales que se establecen en los informes de riesgos de los asentamientos enfocados para prevenir o mitigar los riesgos de desastres, acciones se ejecutan para evitar asentamientos informales en áreas de riesgo, prevenir asentamientos informales.

Se realizaron visitas en sitio a diferentes barrios de la parroquia, pero especialmente al estudio de caso. Se obtuvo un registro de fotografías de las zonas de interés con evidencia de los resultados del análisis de toda la información.

Por último, se analizaron documentos históricos como ordenanzas de regularización de barrios y análisis de información geográfica de crecimiento urbano en la ciudad de Quito, dotación de servicios, morfología urbana y regularización de barrios desde 1990 al 2020.

2.2.2. Enfoque cuantitativo

Desde el enfoque cuantitativo, Hernández, Fernández y Baptista (2010, 473) y Del Canto y Silva (2013, 29) consideran que el manejo de una rigurosa sistematización de la información censal, catastral, e información levantada a través de la aplicación de encuestas permiten abordar la medición de carácter numérico y realizar el análisis estadístico. La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2011, 119) ha incorporado en ese sentido la aplicación de encuestas como herramienta que extrae información exacta y de buena calidad para analizar la vulnerabilidad, así como también, identifica instrumentos de política pública existentes en el área de estudio.

Primero partimos del análisis de datos censales del INEC del año 2010 considerando las variables de la metodología: tipo de material en la cubierta, sistema estructural, tipo de material en paredes, material en entrepisos, número de pisos, año de construcción, estado de

conservación de la vivienda, características del suelo, topografía del sitio y formas de la construcción. Datos que fueron contrastados entre el los niveles parroquial y barrial.

Cabe resaltar que, la información primaria proviene del Municipio de Quito y la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador. El levantamiento tanto de encuestas como de fichas técnicas (284 evaluaciones y 176 encuestas de las características físicas de las edificaciones), fueron ponderadas y correlacionadas, por ende, se creó un indicador de vulnerabilidad físico y social en diferentes niveles.

El uso de la encuesta estructurada dirigida a los habitantes del caso de estudio permitió caracterizar y ponderar la magnitud de la vulnerabilidad física, social y de multiamenaza, teniendo en cuenta elementos como la exposición a amenazas. Por su parte, el análisis desde la vulnerabilidad física permitió la recolección de datos asociados al tipo del material de cubierta, el sistema estructural, el material de las paredes, los entresijos, cantidad de pisos, tiempo de construcción y topografía del sector. Condiciones que permitieron identificar si sus condiciones de bienestar se ven en riesgo. Por otra parte, se pudo llegar a la estadística de la vulnerabilidad social desde el muestreo del estado de regularización de las viviendas, percepción del riesgo, capacidades de respuestas poblacionales ante eventos de amenazas naturales, y el estado tipo y calidad de las edificaciones.

2.2.3. Enfoque socioespacial

Desde el enfoque socioespacial, se abordan datos que se pueden espacializar entre ellos, como: la localización, la distribución espacial, la asociación espacial, la interacción y la evolución espacial (Buzai 2010, 1-17). Este análisis permitió cuantificar y mapear los cambios socioespaciales generados a través del tiempo. Siendo parte de la base para comprender las condiciones de vida de las personas. En este sentido, desde el uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) junto con el análisis socioespacial facilitó la representación cartográfica de la exposición a multiamenazas a escala parroquial y barrial.

La vulnerabilidad multiamenaza implicó la superposición de capas y la generación de un álgebra de mapas, es decir la combinación de la información de los mapas en diferentes escalas de análisis. Para ello, se contemplaron 5 tipos de exposición a amenazas: sísmica, volcánica, incendios, inundación y deslizamientos a nivel de parroquia y barrio. Esta álgebra de mapas se lo clasificó en los siguientes rangos: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Es decir, la información obtenida sobre la magnitud de la susceptibilidad de ocurrencia de la

combinación de estas amenazas. La información base proviene de las fuentes del Municipio de Quito y de la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador.

En síntesis, el análisis cartográfico permitió la espacialización del crecimiento urbano en la ciudad, la ubicación de los barrios regularizados (antes y después de la institucionalización de la unidad) y la localización de las zonas de mayor susceptibilidad a eventos de multiamenaza en las escalas parroquial y barrial.

2.3. Técnicas metodológicas

Para entender la aplicación de las técnicas metodológicas con relación a la incidencia del diseño integral del proceso de regularización en la reproducción de la vulnerabilidad social y física en asentamientos informales en zonas de riesgo en Quito, Ecuador se planteó el diseño metodológico mixto (Tabla 2.2.). Constó de cuatro fases: un ejercicio de revisión de fuentes secundarias, aplicación de instrumentos: encuestas y entrevistas a diferentes actores sociales, representación cartográfica de los datos obtenidos, y el análisis de la información a través de indicadores que se extrajeron del marco teórico. Instrumentos que, en muchos casos, se trabajaron de manera paralela, paulatina y combinada.

2.3.1. Fase 1: revisión de fuentes secundarias

El trabajo de escritorio, permitió indagar sobre los procesos de regularización de barrios informales en Quito durante el periodo de tiempo 1973-2022, el producto es la construcción de una línea de tiempo de la institucionalización de los mecanismos de regularización de asentamientos de hecho. Después, se procedió a emplear la metodología sobre la vulnerabilidad desde la Propuesta Metodológica para el Análisis de Vulnerabilidad en Función de la Amenaza a Nivel Municipal elaborado por la Secretaría General de Riesgos del Ecuador con el propósito de establecer un indicador de las vulnerabilidades física y social en los niveles parroquial (meso) y barrial (micro).

De acuerdo con la metodología, las amenazas consideradas como las variables de la vulnerabilidad física son: volcánica, sísmica, inundación, deslizamientos e incendios; para el caso de la vulnerabilidad social se consideran las variables: capacidad de la preparación ante desastres potenciales, donde los indicadores asociados son, el conocimiento de actividades de preparación; la participación, conocimiento y la realización de simulacros y brigadas por la comunidad, y cuál es su capacidad para afrontar los desastres; y las formas de organización de la comunidad, de modo que se pueda dar respuesta frente a algún evento de riesgo por amenazas naturales que pueda suceder.

2.3.2. Fase 2: encuestas estructuradas y semi-estructuradas, y entrevistas

Se aplicaron 11 entrevistas dirigidas a funcionarios de la Unidad Especial Regula tu Barrio, tomadores de decisiones de la ciudad, técnicos de las secretarías municipales y a líderes de barrios regularizados en la parroquia el Condado. Las entrevistas fueron transcritas y analizadas de forma manual.

También, se aplicaron 275 encuestas con base a la Propuesta Metodológica para el Análisis de Vulnerabilidad en Función de la Amenaza a Nivel Municipal elaborado por la Secretaría General de Riesgos del Ecuador abordando la vulnerabilidad física y social del área de estudio de Colinas del Norte, así como también, se usó información secundaria sobre la información del censo del INEC (2010) con 245 datos para la parroquia El Condado. La información recopilada se encuentra en formato Excel.

2.3.3. Fase 3: Análisis cartográfico de las encuestas

Posteriormente, se pudieron combinar, superponer y ponderar la información geográfica de las amenazas consideradas en el análisis de vulnerabilidad: sísmica, inundaciones, deslizamientos, incendios y erupciones volcánicas; los cuales se modelaron en el software ArcMap, en formato ráster, el cual está definido a manera de píxeles; dando como resultado los niveles de exposición a multiamenazas, o álgebra de mapas. Los niveles de exposición categorizados son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto, considerando muy alto como la ponderación máxima.

Gracias a este modelamiento se identificaron las zonas de exposición muy alta a multiamenazas y fue donde se realizaron las 275 encuestas.

2.3.4. Fase 4: Análisis de la información

Finalmente, las entrevistas se transcribieron, las cuales se analizaron de forma manual; y las encuestas se digitaron en formato Excel; y, para el análisis de la información se orientó bajo los indicadores planteados en la siguiente (Tabla 2.1.) conforme al marco teórico.

Tabla 2.1. Indicadores para el análisis de la información recopilada

Variable	Indicador
Contextual	Motivaciones para asentarse en zonas susceptibles a multiamenazas
	Número de proyectos habitacionales por parte del gobierno nacional o local
Diseño integral del proceso de regularización	Evolución de instrumentos de institucionalización del proceso de regulación de asentamientos de hecho
	Numero de barrios regularizados en la línea de tiempo de la regularización
Vulnerabilidad física	Nivel de exposición a amenazas naturales: sísmica, inundaciones, deslizamientos, incendios y erupciones volcánicas
	Nivel de exposición a multiamenazas: álgebra de mapas
Vulnerabilidad social	Participación en simulacros y brigadas realizados por la comunidad sobre desastres naturales
	Formas coerción y organización de la comunidad

Elaborado por la autora.

En suma, el uso de métodos mixtos permite dar respuesta a la pregunta de investigación de desde lo multidimensional, así como lo multiescalar desde diferentes variables de análisis. Con la descripción se destaca la metodología de carácter mixto donde se han combinado aspectos cualitativos cuantitativos y socioespaciales, y esto nos ayuda a entender la complejidad de la problemática.

La relevancia de la metodología tiene como punto central en combinar los métodos cualitativos, cuantitativos y socioespaciales para poder explicar los resultados del caso, es decir, analizados de forma separadas dejaría por fuera datos importantes, para posteriormente integrarlos. Adicionalmente, se ha aplicado dentro de un estudio de caso el cual integra diferentes instrumentos y según Yin (2003, 12-13), se requiere lógica para entrelazar los datos obtenidos a partir de las estrategias escogidas y criterio para interpretar los resultados.

En el siguiente gráfico se especifican los indicadores, enfoques, métodos y fuentes aplicados en esta investigación. Adicionalmente los resultados se describen en el siguiente capítulo.

Tabla 2.2. Matriz metodológica de la investigación

Dimensión	Variable	Indicador	Enfoque	Instrumento/ Técnica metodológica	Fuente	
Informalidad	Diseño integral del proceso de regularización	Instrumentos de regulación de asentamientos de hecho	Cualitativo	Investigación de escritorio / Recolección de archivo/ Entrevista	Estudio de caso	Bibliografía secundaria
		Número de barrios regularizados	Cuantitativo	Investigación de escritorio /		Bibliografía secundaria Catastro
Gestión de Riesgos	Vulnerabilidad física	Nivel de exposición a multiamenazas: álgebra de mapas	Cuantitativo Socioespacial	Metodología de vulnerabilidad en función de amenazas a nivel municipal Mapa de amenazas + procesamiento		SNGR INEC 2010 Secretaría de Planificación Nacional
	Vulnerabilidad social	Participación de la comunidad en simulacros y brigadas sobre desastres naturales	Cualitativo	Encuesta semiestructurada/ Entrevista		Líderes y comunidad Secretaría Local de Seguridad
		Formas de organización de la comunidad ante amenazas naturales o eventos de desastre	Cualitativo	Encuesta semiestructurada/ Entrevistas		Líderes y comunidad Secretaría Local de Seguridad

Elaborado por la autora.

2.4. Connotación y relevancia del caso de estudio

Las técnicas metodológicas se aplicaron en la dirección de un estudio de caso, como lo propone Yin (2003, 14), planteando la pregunta de la investigación, proposiciones, la unidad de análisis, la lógica para analizar y entrelazar los datos obtenidos a partir de las estrategias escogidas y criterio para interpretar los resultados. Se escogió aterrizar las técnicas en un estudio de caso para corroborar la hipótesis planteada inicialmente.

Como punto de partida se escogió a la ciudad de Quito por poseer un catastro y datos censales más completo en relación a otros cantones y provincias. Seguidamente se escogió la parroquia El Condado, por múltiples razones identificadas e el estudio de Córdova, Egas y Menoscal (2024, 103), como por ejemplo: la apertura desde la administración zonal local (La Delicia) en brindar información y entrevistas sobre el proceso de desarrollo urbano y exposición a amenazas en los barrios de la parroquia; por la polarización de clases socio económicas entre los barrios que conforman la parroquia; por la existencia de huasipungos y la incidencia de la reforma agraria en la actual configuración urbana; por los eventos históricos de marginalidad urbana, que inicialmente se ve como el resultado de la toma de tierras, pero que en un segundo momento fue el efecto de las rivalidades entre fracciones políticas a nivel nacional; por la actuación de fundadores de cooperativas de vivienda que escalaron a dirigentes políticos y luego a legisladores, con la promesa de solución de vivienda, pero que finalmente terminaría la responsabilidad de regularización por parte del gobierno local, y, por la condición multiamenaza de toda la parroquia en función a la ubicación y geomorfología del sector.

Posteriormente nos enfocamos en la escala de barrio. Escogimos al barrio Colinas del Norte ya que cuenta con las características señaladas en la hipótesis, es decir, ser un barrio de origen informal que pasó por un proceso de lucha social para su regularización y está ubicado en una zona multiamenaza. Sin embargo, al conocer más a profundidad los antecedentes del barrio se identificaron patrones de promoción informal de tierras y la aparición de perfiles políticos que escalan en el tiempo hasta conseguir altos cargos, pero dejaron en el abandono los procesos de mejora urbana, también porque existieron eventos de reventa de lotes, además por la delimitación espacial del barrio entre quebradas y la pronunciada pendiente donde se han implantado las viviendas; y finalmente por la existencia de varias zonas de muy alta y alta susceptibilidad a exposición de amenazas determinado por el algoritmo del álgebra de mapas.

Capítulo 3. Desarrollo territorial, informalidad y proceso de regularización en el Distrito Metropolitano de Quito

El crecimiento urbano y la planificación desordenada desde 1981 hasta la fecha ha provocado varios cambios socioespaciales y con ello reflejando una segregación espacial en el Distrito Metropolitano de Quito. Escenario que empieza a dar origen a asentamientos irregulares en las periferias de la ciudad y creando patrones de urbanización con carencias tanto en infraestructura como en acceso a servicios básicos (alcantarillado, agua, energía, entre otros). En otras palabras, una población que se localiza en zonas de riesgo. Es por esta razón que, el proceso de regularización llega con la finalidad de mejorar y legalizar los predios y viviendas de quienes se han asentado de manera irregular. Sin embargo, desde el momento en que la población habita en estas zonas catalogadas como barrios irregulares son considerados como una comunidad que está más expuesta ante vulnerabilidades tanto físicas (zonas de riesgo, deslizamientos) como sociales (estafas por la compra de los predios).

3.1. Desarrollo urbano en Quito: informalidad y riesgos

Los asentamientos informales se van estableciendo progresivamente a lo largo de varios años, incluso décadas. Fernandes destaca que se los reconocen como parte del desarrollo normal de la ciudad (Fernandes 2011, 2). El autor agrega que se han desarrollado asentamientos tanto en suelos públicos como en suelos privados, y el aspecto clave de la informalidad es la carencia de un título formal de propiedad, aunque en “asentamientos informales desarrollados en suelos privados a menudo cuentan con un boleto de compraventa o documento similar” (Fernandes 2011, 2).

El crecimiento de la ciudad de Quito se reconoce desde el siglo XVIII, pero fue a partir de la década de los 70, con el auge de la exportación petrolera, cuando se dio un significativo incremento en la expansión urbana informal. Esta atrajo una importante migración de la población rural a las ciudades (Carnevali 2009, 218) que, posteriormente, junto a la débil gestión municipal, falta de decisión política y coordinación de las distintas instancias municipales (Zevallos 2009, 400), promovió la autogestión y la autoproducción del hábitat (Rodríguez et al. 2007, 13; Di Virgilio et al. 2007, 22) sobre suelos privados, pero principalmente sobre suelos públicos, ecológicamente vulnerables (Fernandes 2011, 2).

La característica más notoria de los suelos públicos es que el costo es menor; comparado a las áreas más consolidadas, y es al inicio del asentamiento cuando carecen de servicios públicos como alcantarillado, así como títulos legales de propiedad; pero la particularidad de la

vulnerabilidad de estos suelos está dada por la exposición en la implementación de localizaciones inadecuadas del hábitat (Rodríguez et al. 2007, 13), patrones de desarrollo irregular (Fernandes 2011, 50), cortes en las laderas, dotación de accesibilidad inapropiada, destrucción de los sistemas de contención natural (Egas 2018, 20), considerando que la ubicación de la ciudad mantiene condiciones geomorfoclimáticas que inducen a una serie de amenazas naturales, antrópicas o combinadas.

En la ciudad de Quito los asentamientos informales se instalan sobre terrenos productivos rurales, o sobre áreas de protección ecológica, algunos “localizados a más de 3.000 metros de altitud en las laderas del Pichincha, ignorando el límite sobre de los sistemas de captación de agua, en zonas consideradas de riesgo no mitigable por las fallas geológicas o la excesiva pendiente” (Gómez y Cuvi 2016, 110); definidos en los artículos 1 y 408 de la Constitución del Ecuador (Asamblea Nacional 2008) como áreas “Imprescriptibles”; sin embargo de lo mencionado, las viviendas se construyen en éstas zonas a través de prácticas de deforestación, quema, remoción de tierra, desbanques y destrucción de las quebradas, sin atención a las normativas locales (Gómez y Cuvi 2016, 116).

Pese a las acciones agresoras por parte de los moradores de los asentamientos informales con “la naturaleza y con el derecho a la naturaleza” (Cuvi 2015, 38), ejercen presión sobre el Cabildo para acceder a la legalización de las tierras; precisamente porque las viviendas de asentamientos informales en general no tienen títulos legales, y aunque pueden mostrar patrones altos de consolidación y de desarrollo irregular, carecer de servicios públicos esenciales, como alcantarillado, independientemente de estar construidas en suelos privados o en suelos públicos o susceptibles a amenazas naturales.

Balseca resalta que es común observar la presencia de concejales en asentamientos muy poblados, ofreciendo la regularización del barrio y con ello la llegada de servicios básicos (Balseca 2014, 11; Gago 2009, 142), aun cuando esos servicios no están contemplados en la planificación; se compromete la inversión pública en infraestructuras a costa de intereses clientelares. Fernandes explica también que, la mayoría de los países de América Latina ha intentado adoptar políticas de regularización de asentamientos informales pero las experiencias, como las de Brasil y Perú, demuestran que podrían estimular el desarrollo de nuevos asentamientos informales, y si bien los costos financieros de los programas de regularización varían, “los residentes de las áreas regularizadas rara vez contribuyen económicamente a sufragar estos costos” (Fernandes 2011, 3).

En teoría, el Ecuador trata de articular la función social de la ciudad, la tierra y la propiedad a través de instrumentos como los impuestos progresivos al suelo sobre la especulación, la expropiación, la prescripción y la regularización de barrios autoproducidos, tratando de ejecutar un usufructo equitativo de los recursos, bienes y servicios (DPE-GIZ 2019, 15); pero la responsabilidad de formular y promover políticas de regularización; según Fernandes (2011, 23) está directamente vinculada al nivel de gobierno y su poder para regular el desarrollo de suelos urbanos. El autor cita los ejemplos de Perú y México, que son centralizados, y son los gobiernos nacionales los que se encargan de las políticas de regularización; como también existen países más descentralizados, donde los gobiernos locales son quienes cumplen esta función, como Brasil y Ecuador.

Sobre la determinación de los derechos de propiedad y provisión de servicios, Cuví (2015, 39) menciona que la regularización promueve un “efecto llamada” para que la informalidad continúe, porque la regularización según Fernandes (2011, 21) beneficia directamente a los residentes, aumentando el valor de sus propiedades, aunque el mismo autor agrega que, existe un contraargumento donde, “la regularización de un asentamiento informal consolidado constituye un pago por parte de las autoridades públicas y la sociedad de una deuda histórica con los pobres urbanos” (Fernandes 2011, 25), y que no deberían ser penalizados imponiéndoles más obligaciones financieras; ésta afirmación está apoyada en el documento del Foro Internacional de Derechos y Ciudad, donde se precisa que “a efectivización de los derechos en el entorno urbano ha sido reducida, siendo una clara evidencia de discriminación, desigualdad y exclusión hacia sus habitantes en función de su origen racial, condición socioeconómica, estatus legal, orientación sexual, el género, etc. (DPE-GIZ 2019).

Serrano y Demoraes explican que para evitar los gastos excesivos provocados por la extensión de las redes de servicios, y también para evitar los problemas de degradación del medio ambiente, el modelo de desarrollo urbano en el DMQ se promueve como un modelo de “ciudad compacta” (Serrano y Demoraes 2004, 373), no obstante, esto implica una contradicción en la aplicación del modelo de desarrollo territorial, puesto que los asentamientos informales, que posteriormente son regularizados, se encuentran en la mayoría de los casos, fuera del alcance de la hiper-centralidad urbana, promoviendo así la construcción de nuevas centralidades para atender las funciones de la “ciudad dispersa”.

El PNUD-ECHO expone que “el crecimiento de asentamientos informales en áreas de riesgo no mitigable está determinado por los efectos de los modelos de desarrollo” (como se citó en Zevallos 2009, 381), puesto que los costos del suelo son menores en las áreas menos

consolidadas, esto es, porque se encuentran desprovistas de infraestructura y existen grandes distancias a las centralidades urbanas. Este modelo en la actualidad ha evolucionado hacia los procesos de regularización como una forma de reconocimiento institucional. Sin embargo, resaltar los privilegios de la posesión de una propiedad y disminuir las obligaciones y responsabilidades sociales, medioambientales y culturales pueden estimular, según Fernandes (2011, 8), procesos de degradación medioambiental, el desarrollo urbano especulativo, segregativo socio-espacialmente y aumento en el desarrollo informal.

Balseca en su investigación incluyó el censo realizado en Quito en el año 2010 por la Unidad Especial Regula tu Barrio (UERTB) donde se señala que existen más de 600 asentamientos informales, de los cuales más de 200 aún no han sido regularizados (Balseca 2014, 7); y en la actualidad este número incrementó.

En Perú se implementó una regularización a gran escala de 1,6 millones de hogares en un periodo de 10 años, donde no se cobraron aranceles a los hogares, pero los valores de la propiedad aumentaron en promedio un 25% (Fernandes 2011, 15). En el programa de regularización de Brasil, se invirtieron de 3.500 a 5.000 dólares por hogar (de 50 a 80 veces más alto que el de Perú), donde se demostró que los incrementos en el valor de la propiedad exceden los costos de las mejoras (Fernandes 2011, 41). Las estrategias de regularización mantienen dos paradigmas principales según Fernandes, no obstante, estos varían según el contexto de los distintos países y los objetivos de los dirigentes políticos.

Fernandes explica que el primero considera la legalización formal de la propiedad emitiendo títulos individuales de dominio como medios para promover la inversión privada en la vivienda, facilitar el acceso al crédito oficial y los mercados, y aliviar la pobreza; se puede asegurar que el Ecuador se ha enfocado en la entrega de los títulos de propiedad, con una publicidad complementaria de acceso a mejoras de servicios que suele tardar tiempo en llegar. El segundo paradigma consolida la seguridad legal de la tenencia junto con intervenciones socio-espaciales que vinculan la legalización con la mejora de servicios públicos, el planeamiento urbano y las políticas socioeconómicas concomitantes (Fernandes 2011, 5).

Acceder al proceso de regularización en la ciudad de Quito implica el cumplimiento de dos condiciones básicas; primero, un tiempo de posesión y, segundo, la consolidación del área de ocupación. Al cumplir cinco años de posesión, los asentamientos pueden aplicar al proceso de dos maneras; si es de forma individual, a la Prescripción Ordinaria Adquisitiva de Dominio (H. Congreso Nacional 2005, tít. XL, art. 2405), y de forma colectiva (a partir de 11 lotes) al

programa de la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB) (Secretaría de Consejo DMQ 2015, 1-18). El ejemplo sobre la Constitución Brasileña que, en 1988, “reconoció que aquellos que habían vivido en asentamientos urbanos informales por lo menos durante cinco años tendrían derecho a regularizar la tenencia legal de los lotes ocupados de hasta 250 metros cuadrados” (Fernandes 2011, 23).

El estado no puede ser solo paternalista, puede propender a ayudar y buscar una solución, pero hay un ordenamiento legal del artículo 476 y 477 del COOTAD el cual dispone que no se puede comercializar un territorio mientras no se tenga la autorización municipal. Esto puede entenderse como estafa.

Entonces, de acuerdo a un experto en materia civil y administrativo nos mencionó que el estado local o gobierno municipal se ha visto obligado a dar atención a una necesidad (hablando en términos de vivienda), pero puntualiza que los asentamientos regularizados tienen como característica el haberse constituido por medio del instrumento de derechos y acciones, el cual, según su criterio, está erróneamente utilizado. Sobre ello agrega que debemos entender que la aplicación del derecho y acción puede ser en compañías, en derechos hereditarios o en la parte societaria, no para adquirir la individualización de lotes (entrevista a Patricio Egas Muñoz, Doctor en Jurisprudencia experto en materia civil e individualización catastral, Quito, 20 de abril del 2024).

Existe ignorancia, confusión, y posible utilización intencional, sobre la compraventa de inmuebles por medio de escrituras de derechos y acciones. Analizando el instrumento legal de derecho y acción utilizado con frecuencia en la venta de lotes informales, surge la pregunta: ¿Por qué es tan popular la escrituración por derechos y acciones y no se utiliza la figura de la propiedad horizontal?, el experto nos aclara:

Una lotización según la normativa abarca hasta 10 lotes, más de esa cantidad es una urbanización. En una urbanización el proyectista tiene que dotar de infraestructura: aceras, bordillos, alcantarillado, servicios básicos, pero eso significa un costo. El metro cuadrado del suelo se incrementa, entonces ya no es susceptible de comercio (entrevista a Patricio Egas Muñoz, Doctor en Jurisprudencia experto en materia civil e individualización catastral, Quito, 20 de abril del 2024).

El desconocimiento lleva a que la población se vuelva parte de esa problemática, es decir, el comprador adquiere un problema por el desconocimiento, pero también por la falta de control del municipio, porque existen comercializaciones de este tipo públicamente por doquier. En ese instante la entidad municipal de control puede ejercer la clausura e incautación de los

medios de difusión, y la acción de los artículos 476 y 477 del COOTAD. Entonces surge la necesidad en asumir responsabilidades, tanto de parte del municipio por permitir asentamientos por la falta de control, pero también por medio de una ordenanza que disponga a las notarías la prohibición de venta de lotes por derechos y acciones.

El proceso de regularización se ha constituido como parte del modelo de desarrollo de la ciudad, sin embargo, se han legalizado asentamientos con viviendas en áreas de riesgo de desastre, donde se trata de resolver la seguridad de la tenencia, los derechos legales de los dueños de la propiedad y el suministro de infraestructura urbana y servicios y se deja en la inobservancia e incumplimiento de las normas de mitigación ante una amenaza, que se establecen por medio de canales técnicos en las normas establecidas para el proceso de regularización, así como también situaciones socioeconómicas y concernientes al hábitat que promueven la reproducción de vulnerabilidades de carácter multidimensional.

Tanto el municipio como sus delegados tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los requisitos de la zonificación de la partición, es decir: entrega de áreas verdes, que no se encuentren asentados sobre bordes de quebrada, playas de ríos, o zonas de laderas; especialmente porque son zonas con mayor predisposición a exposiciones de multiamenazas.

Muchas viviendas son susceptibles a ser afectadas por un sinnúmero de amenazas como: incendios, erupciones volcánicas, deslizamientos, derrumbes, lahares, hundimientos y flujos de lodo, etc., (Gómez y Cuvi 2016, 110); porque el proceso de regularización del gobierno local presenta una serie de vacíos en su normativa actual, porque se incumple los requisitos de la zonificación de la partición y por la ausencia de delegados municipales en la situación del asentamiento. En ese sentido, se la regularización se ha transformado en un proceso de escritorio, incluso cuando el asentamiento es aplicable al territorio desde varias aristas: ambiental, normativo, social, y económico, no solo político.

3.2. Proceso de regularización en el Distrito Metropolitano de Quito

Con el propósito de comprender la regularización en el Distrito Metropolitano de Quito desde 1978 hasta el 2022 se detallan los instrumentos de regularización de asentamientos creados por medio de la gestión que han realizado los diferentes gobiernos locales a través de los planes urbanos de Quito (Tabla 3.1.) en los que han participado.

A continuación, se describen los procesos de regularización de los barrios informales bajo los periodos de planeamiento en el Distrito Metropolitano de Quito.

Foto 3.1. Implantación de viviendas en barrio de Quito de pendiente pronunciada



Foto de la autora.

Foto 3.2. Sistema constructivo en áreas de pendiente pronunciada



Foto de la autora.

Tabla 3.1. Línea de tiempo: instrumentos de regularización de los asentamientos informales del DMQ, 1984-2021

	Plan Quito						Plan Estructura Espacial Metropolitana		Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT)		Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT)		
	1981	1993-2000		2001-2009		2012-2021							
	1984-1988	1988-1992	1998-2000	2000-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2021						
Alcalde	Gustavo Herdoíza León	Rodrigo Paz	Roque Sevilla	Paco Moncayo	Augusto Barrera	Marcelo Rodas	Jorge Yunda						
Administración	1984-1988	1988-1992	1998-2000	2000-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2021						
Asentamientos Informales	Existían alrededor de 50 barrios marginales de baja consolidación ubicados en zonas vulnerables	Asentamientos informales empezaban a ser notorios por su número, ubicación y las condiciones físicas y ambientales	Se realizaron 1.406 solicitudes de aprobación de fragmentación urbana, de las cuales 953 fueron aprobadas	De los 1.500 barrios en el DMQ, 400 son ilegales, y muchos están ubicados en áreas de protección ecológica y en zonas de alto riesgo		PMDOT incluye el uso de Protección Ecológica (PQ) y la calificación de riesgos	Presentación del nuevo PUGS de la ciudad de Quito						
Instrumentos de Regularización	La Oficina de Barrios Periféricos expidió las escrituras individuales en fraccionamientos de hecho	Se promulgó el reconocimiento y regularización de los asentamientos en áreas urbanas y de expansión	Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales integra a los asentamientos como parte del catastro municipal	Se creó la Unidad de Suelo y Vivienda para gestionar la regulación de la ocupación informal del suelo y legalización de barrios irregulares	Unidades Especiales Regula Tu Barrio desconcentradas, para la regularización de la ocupación informal del suelo	Se expide la ordenanza de declaración de Interés Social a Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados, y establecer su proceso de regulación	Se expide la ordenanza de reconocimiento y regularización de edificaciones existentes en el DMQ						

Fuente: Elaborado a partir de Mena (2010, 27); Castro (2011, 16); Gómez (2015, 42); Peralta e Higuera (2016 citado en Moya 2021, 46)⁴.

⁴ La planificación urbana de Quito principalmente incluyó suelo formal al área urbana incrementando la superficie urbana de la ciudad mediante diferentes mecanismos, tal como la definición y ampliación del límite urbano (Moya 2021, 46).

3.2.1. Plan directo de urbanismo (1967)

Tomando como base la primera herramienta sobre planeamiento urbano que se ejecutó por medio del Plan Regulador Jones Odriozola el cual operó durante el periodo 1942-1945 bajo algunas premisas. Primero, se presenció el proceso de urbanización acelerado lo que ocasionó una expansión urbana. Segundo, se segregó la ciudad de Quito en tres zonas con base a las actividades existentes: el norte se caracterizó por ser la zona residencial de la burguesía, en el centro se asentaron todas las actividades de carácter comercial y administrado de la ciudad y, el sur se caracterizó por ser la zona donde está el grupo de trabajadores asalariados (Peralta e Higuera 2016, 25). En otras palabras, se trató de una organización urbana a partir de la segregación del suelo.

Años más tarde, durante el periodo de 1972-1983 con el auge del petróleo en Ecuador a partir de los procesos de modernización y urbanización, lo cual permitió que se convirtiera en un punto estratégico para la inversión extranjera. Escenario que provocó endeudamiento de parte del Estado ecuatoriano, y con ello inició a efectuarse el desarrollo tanto capitalista como urbano sustancialmente en la capital, Quito y en Guayaquil (Mena 2010, 53).

Por lo tanto, el gobierno ecuatoriano habría asumido la responsabilidad de efectuar el pago a la deuda a través de los ingresos que procedían de la extracción del petróleo, sin embargo, a inicios de la década de los 80 se presentó una crisis de carácter económico intensificando una problemática social a través de la limitación de recursos, procesos migratorios a las urbes, pobreza y disputas por el acceso a una vivienda (Mena 2010, 53).

En el caso por la demanda de vivienda Castello y Cueva (2012) sostienen que, el sector de la construcción no se centró en contrarrestar la situación a las clases menos favorecidas, circunstancia que explicó la ocupación de tierras en áreas no aptas para habitar, pues, la población vulnerable se asentó en áreas que geográficamente no cuenta con condiciones aptas para habitar y donde las condiciones de vida son precarias sin servicios ni infraestructura, dado que, se ubican sobre las laderas o cerca de las corrientes de agua y, que en la mayoría de los casos se trata de “zonas de protección ecológica o de riesgo” (Castello y Cueva 2012, 469). Dicho escenario resultó siendo un “desconocimiento de la verdadera magnitud del fenómeno de la ilegalidad en las ciudades” (Mena 2010, 61) de parte del municipio.

Cabe resaltar, que durante este periodo fue implementada la reforma agraria en 1973 donde se concedieron tierras producto de la colonización por medio de la fragmentación de las haciendas, es decir, se redistribuyeron las tierras “en unidades de tamaño más adecuado”

(Jordán 2003, 287) con la finalidad de reducir “la pobreza rural y la agudización del proceso de minifundismo” (Jordán 2003, 297). Sin embargo, este escenario trajo consigo la fragmentación socioespacial de la tierra, porque, provocó una desintegración de las antiguas haciendas por la venta de tierras y la repartición por temas de herencia, que luego pasaron a configurarse en grandes fincas y finalmente se fueron organizando en barrios (Chiriboga et al. 1988, 125).

Este escenario también se materializó en la parroquia El Condado, donde se fue transformando el espacio dando lugar a asentamientos que se tomaron a la fuerza tierras en las periferias de la ciudad “ubicados en el límite urbano o en suelos no urbanizables” (Falconi 2016, 20), y en la actualidad, “los asentamientos enfrentan varios problemas como: desigualdad de condiciones, carencia de infraestructura, problemas legales, inseguridad, entre otros” (Falconi 2016, 20). Dando lugar a otros patrones de urbanización en el área de estudio. Varios de los fenómenos desarrollados por Falconí, los podemos encontrar en la parroquia el Condado. En una entrevista a moradores de uno de los barrios, José y Rosa, nos comentaron que lo que hoy en día es conocido como Pisulí, antes era una hacienda, nos mencionaron también que existían sembríos y puro bosque que pertenecía al IERAC. El papá de Rosa era reconocido como huasipunguero y laboraba pastoreando borregos y moviendo puntales, mientras sus hijos salían al campo, cosechaban maíz, papa, y cebada. Por estas actividades el papá de Rosa ganaba aproximadamente 20 sucres al año. Posteriormente salió el decreto de la reforma agraria y le entregaron al papá de Rosa el terreno con escrituras (entrevista a José Luis Pillajo y Rosa María Núñez Matabay, habitantes del barrio San José de Cangahua Alto, Quito, 29 de agosto del 2021).

3.2.2. Plan Quito o esquema director (1981)

Surge como herramienta de ordenamiento para controlar el problema del crecimiento desbordado dada la presencia de informalidad en la ciudad (Peralta e Higuera 2016, 25). Bajo este escenario, Mena (2010, 52) denomina que durante la década 1983 a 1987 se caracterizó por la implementación de políticas públicas para hacer frente a las problemáticas sociales de habitabilidad. En contexto, quienes históricamente residían en el área rural o en los tugurios del centro histórico migraron a zonas periféricas del Distrito Metropolitano de Quito en búsqueda de mejorar su calidad de vida. Sin embargo, fue un escenario que dio lugar a una oleada de desempleo, déficit de vivienda, necesidades básicas no satisfechas y sobre todo las marcadas diferencias socioespaciales al formar asentamientos precarios.

Ante este escenario, en el que la ciudad estaba atravesando tensiones sociales el Gobierno Central aprobó en 1984 “el Reglamento 114⁵ como respuesta a la crisis urbana de inicios de la década” (Salazar 2013, 25), para contrarrestar la especulación de vivienda y la fragmentación del suelo urbano, donde propone la legalización de los asentamientos informales y, es para el año siguiente que se aprueba Plan Quito para promover la expansión urbana por medio de una clasificación: área urbanizable, de expansión y de reserva (Barrera 2013, 167). Aunque parezca paradójico, este Plan Quito buscaba mejorar el bienestar de la población en aras del acceso tanto a la vivienda como a los servicios básicos proyectados a 20 años, no obstante, la ausencia de políticas y de ordenanzas modularon hacia una planificación sin control e incrementando un número de problemas sociales en la ciudad (Molina, Ercolani y Ángeles 2017, 8).

El crecimiento urbano descontrolado fue promovido por los propios concejales metropolitanos, según el experto jurista, por medio de la oferta de lotes en derechos y acciones. Recordó un ejemplo, Marco Tulio Crespo, alias Matuque, auspició la promoción de tierras de este tipo en la loma de Puengasí (entrevista a Patricio Egas Muñoz, Doctor en Jurisprudencia experto en materia civil e individualización catastral, Quito, 20 de abril del 2024). Teniendo una normativa propia, el municipio no ha iniciado acciones de responsabilidad penal, aun cuando dentro del código municipal y central la promoción de tierras de manera informal es tipificado como estafa, adicionalmente, se estaría incumpliendo con la normativa en relación a la dotación de los servicios básicos, sin contemplarlos dentro de la promoción; es decir, se entendería que se compromete la inversión pública en infraestructuras a costa de intereses clientelares.

Más adelante, bajo el mandato de Rodrigo Paz Delgado, quien asumió el rol de legalizar los barrios marginales a través de la ordenanza No. 2708 de 1989⁶, “mediante la cual se promulgó el reconocimiento legal y la regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana del cantón Quito” (Mena 2010, 61), con esta ordenanza se exoneró el pago de servicios favoreciendo a la población vulnerable. Durante este gobierno Paz se centró en darle un cambio a la ciudad, por ende, en 1993 Quito pasa a denominarse

⁵ Este reglamento tenía como finalidad “aplacar las presiones sociales y de especulación por la ocupación y fraccionamiento de la tierra urbana metropolitana, legalizando asentamientos informales que presionaban la extensión del borde urbano” (Salazar 2013, 25).

⁶ Reconocimiento legal y regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana.

Distrito Metropolitano bajo la “democratización, descentralización y participación” (Salazar 2013, 37).

No obstante, este escenario no fue tan distinto al periodo donde se puso en marcha el Reglamento No. 114, y aunque brindó beneficios a las personas de los asentamientos como la exoneración del pago de los servicios públicos, donde se logró disminuir el apareamiento de nuevos asentamientos, tampoco significó la disminución del problema (Mena 2010, 62).

Como consecuencia de lo expuesto, en 1990 la ordenanza No. 2708 tuvo una serie de cambios entre los cuales, el límite urbano se extendió e incorporó a los barrios que se habían formado a partir de asentamientos informales (Mena 2010, 62).

La disminución de la problemática de los asentamientos informales durante la administración de Rodrigo Paz, también se debió a la acertada planificación y promoción de proyectos de vivienda en el sur de la ciudad, así lo resalta el jurista experto en materia legal:

Han pasado seis administraciones, pero, que yo sepa, la de mayor proyección fue la de Rodrigo Paz, en la que se dedicó a expropiar haciendas para planificar Quito Sur, con una proyección mucho más de alcance en el tiempo que desarrolló todo el sur y detuvo en parte las invasiones porque se prestó para dar una facilidad, a promoción de que se asienten ordenadamente ahí. Prosiguió diciendo, eso detuvo la intencionalidad de mucha gente en comercializar con tierra informalmente (entrevista a Patricio Egas Muñoz, Doctor en Jurisprudencia experto en materia civil e individualización catastral, Quito, 20 de abril del 2024).

3.2.3. Plan estructura espacial metropolitana (1993-2000)

Debido a estas condiciones y a las características de la regularización de los asentamientos informales, se creó el Plan Estructura Espacial Metropolitana para dar orden a la ciudad, dado el crecimiento urbano y los diferentes procesos de conurbación que emergieron durante este tiempo, teniendo como pautas la “atención a los asentamientos humanos irregulares” (Peralta e Higuera 2016, 27).

Durante el periodo 1998-2000 con la administración de Roque Sevilla Larrea por medio de la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales tuvo como propósito gestionar las escrituras para estos asentamientos así mismo para las urbanizaciones de interés social. De esta manera, consideró el gobierno hacer control de la compra de tierras ilegales. Lo cual tiene raíces que se pueden asociar en la década de los 70, cuando la ciudad estaba atravesando problemas de carácter urbano, por medio de la ocupación de tierras ilegales como por ejemplo en áreas de

protección (Paredes, Latorre y Prado 2020, 163) y, el desorden de uso de los suelos, como la existencia de terrenos de engorde (Salazar 2013, 38).

En este escenario caracterizado por conflictos socioespaciales, entre los cuales se destacan algunos elementos comunes: en primer lugar, todo lo contrario, a contrarrestar la ocupación de tierras ilegalmente en las periferias de Quito ha incrementado la segmentación de la sociedad; en segundo lugar, se generaron procesos de regularización de barrios inacabados. Como suele suceder en otros gobiernos, esta dinámica de política de regularización de barrios informales aun así fue contemplada como propicia para la ciudad, porque permitió el acceso a equipamientos básicos, siendo catalogados como barrios legalizados (Mena 2010, 81).

Contrastando lo que Mena menciona, tenemos la experiencia de Lucila, nacida en la provincia de Cotopaxi, quien buscaba en la capital oportunidades de progreso, es así que buscó la forma de acceder a estas cooperativas. Según Lucila el costo de la inscripción para obtener un lote en cualquiera de las etapas era de 3000 sucres. Los dirigentes y fundadores de la cooperativa Líder Jaime Roldós Aguilera (Segundo Aguilar y Carlos Yacelga) dotaban del transporte al sitio, donde proseguían a talar el bosque de eucaliptos. Lucila nos comenta que la misma madera que servía para el cerramiento (entrevista a Lucila, moradora y ex dirigente del barrio la Roldós, Quito, 17 de septiembre del 2021).

A l testimonio anterior Lucía agregó:

Luego fuimos conociendo que invadimos estas tierras. Asistimos a manifestaciones que se realizaban ante el ministerio de bienestar social e incluso en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (ahora MIDUVI). Entraban los dirigentes, y nosotros íbamos como borregos cuando nos convocaban, asistíamos, y luego nos daban unos tickets (entrevista a Lucila, moradora y ex dirigente del barrio la Roldós, Quito, 17 de septiembre del 2021).

Estas acciones y personas se las utilizaba para alcanzar la regularización del barrio.

3.2.4. Plan general de desarrollo territorial (PGDT) 2001-2009

Este plan estuvo bajo el gobierno de Paco Moncayo el cual se caracterizó por dos etapas. Primero, un planeamiento local para mejorar el modelo de crecimiento urbano de la ciudad, y segundo, ahondar en un desarrollo socioeconómico y, tercero, por medio de la ordenanza No.267⁷, con la finalidad de dar una mejor gestión al suelo y reducir el crecimiento de barrios en zonas irregulares (Peralta e Higuera 2016, 27). Y, durante el 2001 a través de la Unidad

⁷ De septiembre del 2008.

de Suelo y Vivienda y basados en la resolución No.070 de “Normas los Procedimientos para la Regularización de la Ocupación Informal de Suelo”, identificaron la existencia de 480 barrios bajo la denominación de informalidad (Cueva 2011, 2), poniendo en manifiesto no solo los conflictos sino también la necesidad de fortalecer la gestión de parte de la institucionalidad para contrarrestar esta situación.

Proceso que ha tomado mucho tiempo, dado que, a lo largo de 7 años, desde el 2001 al 2008 la Unidad de Suelo y Vivienda junto con el Centro de Mediación y Negociación Municipal lograron regularizar tan solo 159 asentamientos informales (Castello y Cueva 2012, 469). Esta resolución promovió la formalización de asentamientos irregulares, así como también impulsó los “planes de mitigación de riesgo, la promoción del desarrollo urbano y social de los barrios y la dotación de servicios básicos e infraestructura” (Moya 2021, 47).

Este desarrollo urbano está relacionado con lo planteado por la Organización de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (2015), quien afirma que, la vivienda debe cumplir ciertas condiciones para considerarse vivienda adecuada, entre las cuales se encuentran: la seguridad de la tenencia, refiriéndose a la garantía de protección legal contra desalojos, hostigamientos y amenazas, el acceso a servicios básicos, equipamiento e infraestructura; la asequibilidad, refiriéndose al disfrute de poseer una vivienda y gozar otros derechos humanos, la habitabilidad o la garantía de tener seguridad física; la accesibilidad, refiriéndose a la ubicación de la vivienda, la cual debe estar próxima a oportunidades de empleo, servicios sociales y no estar localizada en zonas de riesgo (Moya 2021, 79).

En esta dinámica de regularización de barrios informales los resultados no fueron los mejores, puesto que: “de cada cien casos solo se resolvían diez” (Chalán 2018, 4). Escenario que permaneció por varios años, pues, durante el 2008 la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda reportó un incremento de “98 barrios informales en todo el territorio de Quito” (Mena 2010 citado en Moya 2021, 40), es por esto que, la Ordenanza No. 267 desde la Ley Especial para el Distrito Metropolitano de Quito de 1993⁸, se creó para gestionar mejor el suelo y se evitara “la proliferación de nuevos asentamientos informales, a partir de una oferta de suelo y vivienda de interés social municipal; sin embargo, a pesar de todas estas medidas para controlar la expansión urbana en la periferia, la realidad la sobrepasó” (Peralta e Higuera 2016, 27).

⁸ Esta ley enfrenta las tendencias de crecimiento y los procesos de conurbación de la época.

Como muestra de la problemática planteada por Chalán, en el DMQ se detallan casos de lotes que hasta la fecha no logran tener escrituras individualizadas en los barrios de la parroquia el condado, como son la Roldós, Colinas del Norte, HCPP, entre otros; por haberse desarrollado en territorio de regulación pública, es decir, por ser tierras de comuneros, áreas consignadas para espacios públicos, o protección ecológica.

En el barrio la Comuna,

Lucila nos manifiesta que los lotes donde están asentados tienen un conflicto legal ya que es área de los comuneros, y desde el 2007, hasta el día del hoy, “no se puede regularizar ya que no se remató el 100%, sino el 88,12%”, a pesar que han tenido reuniones con el registrador de la propiedad, alcaldes, concejales, etc. (entrevista a Lucila, moradora y ex dirigente del barrio la Roldós, Quito, 17 de septiembre del 2021).

Como se puede observar, el instrumento de derechos y acciones reproduce complejidades sociales y espaciales que llevan décadas sin resolverse, como es el caso de posesionarios de lotes en el barrio la Roldós.

En el barrio Colinas del Norte,

Miguel nos comenta que ex dirigentes de la cooperativa Vivienda del Pueblo modificaron los planos de una parte que era área verde, transformándola, para posteriormente venderlos como lotes. Nos describió que era una zona de pendiente pronunciada. Finalmente nos corroboró, hasta ahora esa pobre gente no tiene alcantarillado (entrevista a Miguel, morador y ex presidente del barrio Colinas del Norte, Quito, 24 de enero del 2021).

En el periodo 2009 llega Augusto Barrera como alcalde del Distrito Metropolitano de Quito fue quien estableció un nuevo proceso urbano llamado el Plan del Buen Vivir de Quito (Vélez 2016, 27; Ruíz 2020, 46) el cual tenía como finalidad avanzar con los procesos de regularización de los barrios informales y sobre todo incentivó los proyectos de vivienda de interés social. Lo anterior, explica el surgimiento de la Unidad Espacial Regula tu Barrio (UERTB) por medio de la resolución No.010, del 22 de marzo de 2010 (Vélez 2016, 58).

Sin embargo, solo fue hasta el año 2010 cuando se creó en forma esta unidad a través de la Resolución No.0178⁹, para abordar el tema de los asentamientos informales donde participan la Secretaría del Territorio, Hábitat y Vivienda y sus competencias (Moya 2021, 47). La unidad se proyectó y regularizó 439 barrios irregulares (Moya 2021, 47; Chalán 2018, 25)

⁹ Emitida el 19 de marzo del 2010 (Moya 2021).

durante un periodo de cinco años, lo que se traducía en regularizar cerca de 100 barrios en un año. Aunque a la fecha de 2010,

Son ya 265 barrios en lo que va de la gestión (50% del total existente) y, en diciembre, llegaremos a 300 barrios regularizados, más de cuatro veces de lo que se hacía en administraciones anteriores. Eso ha significado atender a más de 30.000 familias, beneficiar a 103.000 personas y fortalecer la planificación de dotación de servicios básicos en los barrios que se incorporan formalmente a la vida del Distrito (Barrera 2013, 170).

Bajo esta perspectiva, el proceso de regularización de los barrios es la manifestación de ordenar “los disequilibrios por la demanda del suelo urbanizable” (Castells 1990 citado en Marengo 2013, 283) siendo incorporado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) a fin de

regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, podrán declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudic ndoles los lotes correspondientes (Presidencia de la República 2010, 162).

En otras palabras, la Unidad Especial Regula tu barrio continu  utilizando las mismas herramientas que aplicaba el “COOTAD y las ordenanzas metropolitanas 171 y 172, las mismas que contenían el Plan de Ordenamiento Territorial y El Régimen Administrativo del Suelo” (Alcocer 2022, 20). Sin embargo, a esta Unidad se articula la ordenanza No. 147¹⁰, donde hace “la salvedad empleada por la regularización ha utilizado la condición mitigable como un abanico de posibilidades que van desde el riesgo bajo hasta el riesgo muy alto, aprobando asentamientos bajo estas condiciones” (Alcocer 2022, 20). Es de resaltar que esta Unidad ha trabajado por la regularización de los barrios informales de forma progresiva (Chal n 2018).

Bajo este escenario, también se da lugar desde la ordenanza No. 031 al instrumento de regulación denominado Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) (Vélez 2016, 27; Mena 2010, 74), el cual “procura el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del DMQ, ordenando la estructura territorial, el desarrollo físico y la distribución” (Mena 2010, 74), donde se establecieron algunas pautas entre ellas, “no encontrarse en zonas de protección

¹⁰ Ordenanza Metropolitana 147 expedida el año 2016: Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidado - Proceso Integral de Regularización.

ecológica [...], dotación de servicios básicos y la tendencia de crecimiento del sector hace que físicamente se incluyan dentro de los sectores formales” (Mena 2010, 74).

Sin embargo, una de las debilidades resaltadas por Mena (2010, 74) de esta ordenanza es que, solo presenta los lineamientos del uso del suelo y la zonificación, pero no especifica claramente cómo deben ejecutarse los procesos de regularización de los asentamientos informales. Así como también, el PUOS catalogó a los asentamientos irregulares que hacían parte del área rural y lo incorporó como parte del área urbana (Tello 2020, 19).

3.2.5. Plan metropolitano de ordenamiento territorial (PMOT) 2012-2022

Adicionalmente, por medio de la ordenanza No. 017238¹¹, se aprobó el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial el cual entró a sustituir al Plan General de Desarrollo Territorial. Este tiene como propósito resolver las problemáticas de gobiernos anteriores asociadas con el suelo urbano, los impactos ambientales producto del acelerado proceso de urbanización, así como también, por la presencia de asentamientos informales, entre otros (Peralta e Higuera 2016, 27-28; Moya 2021, 46).

Una de las situaciones que se manifestó en el DMQ fue un incremento poblacional asentándose sobre la periferia de la ciudad, trayendo consigo una demanda por servicios y equipamientos. Teniendo en cuenta este escenario, resultó indispensable la aplicación del modelo de ciudad policéntrica, y así dar solución ante dicha demanda (Moya 2021, 46), por ende, se trabajó con el gobierno para “impulsar la consolidación del suelo urbano ya existente, dotar de manera equilibrada equipamientos y servicios para fortalecer el Sistema Distrital de Centralidades Urbanas y Rurales, promover el desarrollo de espacios públicos y áreas verdes” (PMOT 2012 citado en Moya 2021, 46).

Durante el periodo de gobierno de Augusto Barrera (2009-2014) en su informe realizado en el 2013¹², sostiene que los procesos de regularización han causado efectos positivos, entre ellos, una mejor organización social, así como también, mejoría en las condiciones tanto técnicas como operativas. Por ello, se resaltó la gestión realizada para evaluar y analizar los riesgos, por lo tanto, esta propuesta ha contribuido en la construcción de un atlas donde se mapeen las amenazas de la ciudad, el uso de los sistemas de información geográficos para la recolección de datos que serían procesados por la dirección de Gestión de Riesgos, también se diseñaron

¹¹ Régimen Administrativo del Suelo.

¹² Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: informe del cuarto año de gestión, de agosto 2009 a julio 2013.

los estudios que abordaron la microzonificación y la vulnerabilidad sísmica (Barrera 2013, 172).

En este mismo informe Barrera (2013) señaló tres elementos:

[1] el nuevo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial incluye la variable riesgo como un tema transversal, [2] la regularización de los barrios se realiza tomando en cuenta la exposición a las amenazas de los mismos [y 3], se ha establecido la Agencia Metropolitana de Control, que trabaja con énfasis en la disposición de la COOTAD acerca del control de construcciones desde el punto de vista preventivo (Barrera 2013, 172).

En otras palabras, durante su alcaldía, y a través del COOTAD, se delinearon las formas de regular los asentamientos irregulares, y para ello, Barrera se enfocó en capacitar a los líderes barriales bajo la perspectiva de enriquecer y fortalecer el tejido social de los diferentes barrios (Ruíz 2020, 54). En este contexto, Barrera regularizó “un 35% más asentamientos que su predecesor [Rodas] en la mitad de tiempo al mando del Municipio Metropolitano de Quito” (Ruíz 2020, 54).

Durante el tiempo de la administración de Rodas se tuvo un ajuste en el presupuesto destinado para la regularización de los barrios, para lo cual “implementó un nuevo método para ayudar a la atención directa a la ciudadanía y así solventar pedidos y dudas con respecto al proceso de regularización barrial, así como también la obtención de escrituras de propiedad individual” (Ruíz 2020, 78). Este alcalde logró legalizar 8.000 títulos de carácter individual y que a su vez permitió que 100 ordenanzas sobre la regularización de asentamientos informales fueran aprobadas, escenario que favoreció a gran parte de la población porque subió los niveles de calidad de vida a través de los servicios de suministro necesarios para el desarrollo de las familias (Ruíz 2020, 78).

Para el periodo de administración 2019-2021 Yunda logró establecer al 2021 “58 resoluciones de la Alcaldía distribuidas en: 31 resoluciones de gestión, 26 de trámite y una de regularización de barrios” (Chacón 2022, 143). Durante este contexto, se alcanzó a regularizar “70 barrios con 109 lotes en total, en los cuales se presentan riesgos entre altos, bajos, medios y mitigables” (Chacón 2022, 115). Bajo el precepto de la regularización de los barrios irregulares aun ubicados en zonas de riesgo ya sea mitigable o no, ha ocasionado impactos negativos (cambio climático) sobre la misma población asentadas dada la planificación urbana inapropiada (Chacón 2022, 115).

En el barrio H. Consejo provincial de Pichincha existe una problemática similar a lo planteado por Chacón (2022), y es que áreas aledañas a barrios regularizados que han sido declaradas como protección ecológica son posteriormente invadidos.

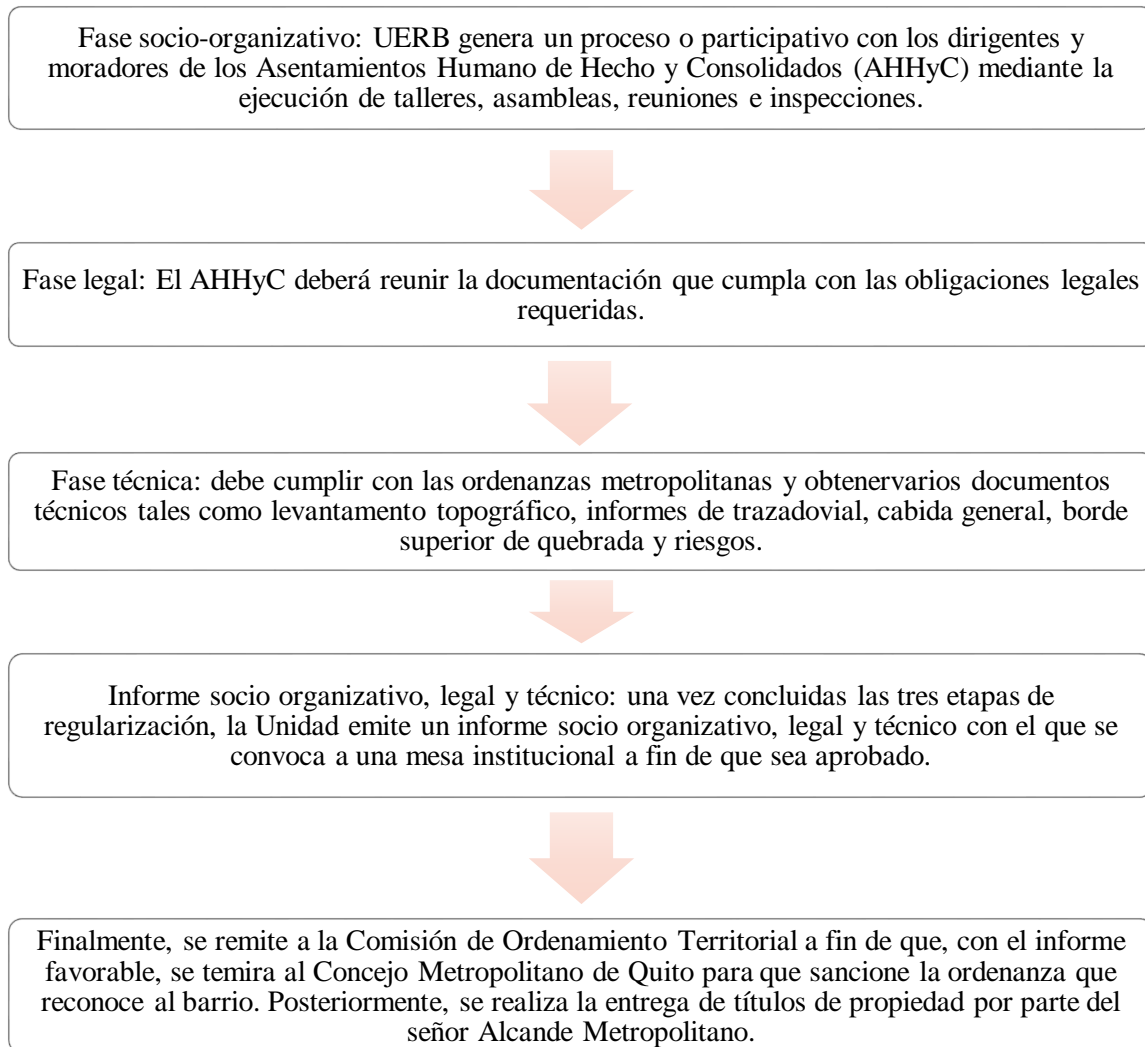
Vivimos en el barrio ya 23 años, y como dirigentes más o menos 12. Años atrás hubo un asentamiento, una invasión, liderada por un socio que es de aquí, en la ladera en la parte de atrás. Está invadiendo. Yo tengo ya puesto denuncias, y hasta ahora no vienen a hacer la investigación. Yo puse en marzo la denuncia para que vengan a inspeccionar a los de la agencia metropolitana de control (...) pero la agencia de control no da paso todo eso (entrevista a Rita C., presidenta del barrio Honorable Consejo Provincial de Pichincha, Quito, 11 de agosto del 2021).

Todo lo anterior explica por qué los procesos de regularización de asentamientos informales resultan ser un tipo de organización social enfocado en “provisionar de servicios sociales necesarios principalmente a los grupos vulnerables” (Rakarz, Greene y Rojas 2000 citado en Moya 2021, 25) y que este escenario solo intenta “aplacar los efectos de la informalidad, más que atacar el problema en sí” (Clichevsky 2003 citado en Moya 2021, 27).

Finalmente, el proceso de regularización de los barrios “debe tomar en cuenta que estamos frente a un conjunto de construcciones ya establecidas en gran porcentaje y el objeto precisamente debería ser regularizar el suelo donde ya existen fraccionamientos, edificaciones y conglomerado poblacional” (Balseca 2014, 16). Para dicha regularización los afectados deben cumplir una serie de requerimientos, entre ellos, el inmueble debe estar habitado mínimo cinco años, debe estar a nombre de los beneficiarios, debe presentar una consolidación del 35% como mínimo, además, si el barrio está organizado debe presentar los documentos de “inscripción y aprobación de la personería jurídica del MIDUVI” (Alcaldía de Quito 2020, 38), así como también, el listado de los integrantes o socios.

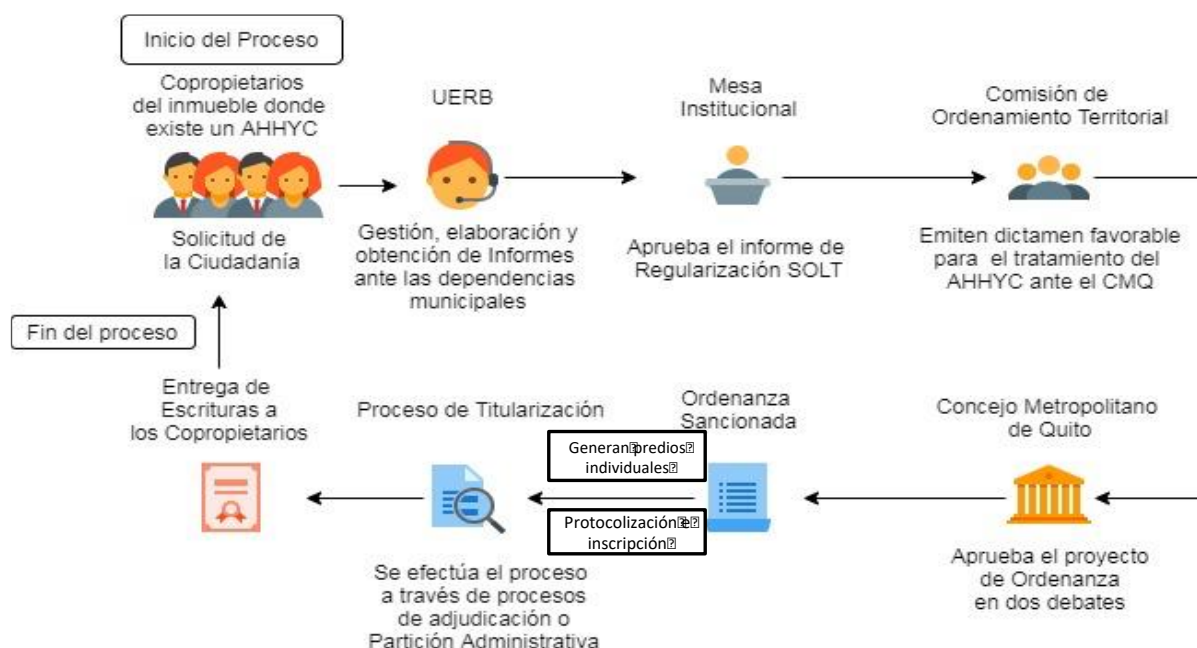
Si, por el contrario, el barrio aún no está configurado como una organización social, se debe proceder a elegir un representante de entre los beneficiarios, quien debe presentar una serie de documentos tales como, “la escritura global, el acta de adjudicación del IERAC, testamentos, escrituras en porcentajes de derechos y acciones [...], sentencias de prescripciones extraordinarias [...], posesiones efectivas [y] certificado de ventas” (Alcaldía de Quito 2020, 38). Una vez se cuente con la documentación previamente organizada el procedimiento a seguir consta de las siguientes fases (Gráfico 3.1.).

Gráfico 3.1. Fases del proceso de regularización de barrios irregulares



Fuente: Alcaldía de Quito (2020, 39).

Gráfico 3.2. Fases del proceso de regularización de barrios irregulares



Fuente: Alcaldía de Quito (2020, 39).

En síntesis, la regularización de barrios irregulares es un proceso que llega para legalizar los asentamientos, y para ello “realiza un estudio social, legal y técnico” (Alcaldía de Quito 2020, 13) con la finalidad de brindar tanto apoyo como solución a las necesidades individuales de los barrios. Para ello, la Unidad Especial Regula tu Barrio en conjunto con las personas afectadas trabajen en conjunto “para entregar los títulos de dominio o escrituras individuales a los beneficiarios de los procesos de regularización” (Alcaldía de Quito 2020, 13); además, de ser un componente clave en la Constitución Política Ecuatoriana, sobre el derecho a un lugar confortable para vivir, y en este sentido, los ciudadanos se acogen a la regularización como marco normativo para legalizar sus viviendas.

En el caso del barrio Colinas del Norte ubicado en la parroquia el condado, su dirigente nos comenta que solo estaban interesados en adquirir un terreno sin que la localización sea considerada como una variable problema. Así lo enfatizó en la entrevista,

(...) lo único que nos interesaba es un lotecito para vivienda, pero se trataba de un terreno cangahoso, de tierra dura (...). La Cooperativa COOP Desarrollo vendió los lotes en una fea pendiente que es acá arriba. Entonces hasta ahora esa pobre gente no tiene alcantarillado, [ni] luz, así mismo, moviendo influencias le pusieron la luz, pero de ahí no tiene alcantarillas, [están] sin nada (entrevista a Miguel, morador y ex presidente del barrio Colinas del Norte, Quito, 24 de enero del 2021).

En este sentido, “los fenómenos espaciales y demográficos, y el acelerado crecimiento urbano son las principales causas para que los asentamientos informales tengan lugar dentro de la ciudad de Quito” (Falconi 2016, 20). Dicho crecimiento ha sido continuo junto con urbanizaciones no planificadas lo cual corresponde a una situación donde incrementa la pobreza (Falconi 2016, 20).

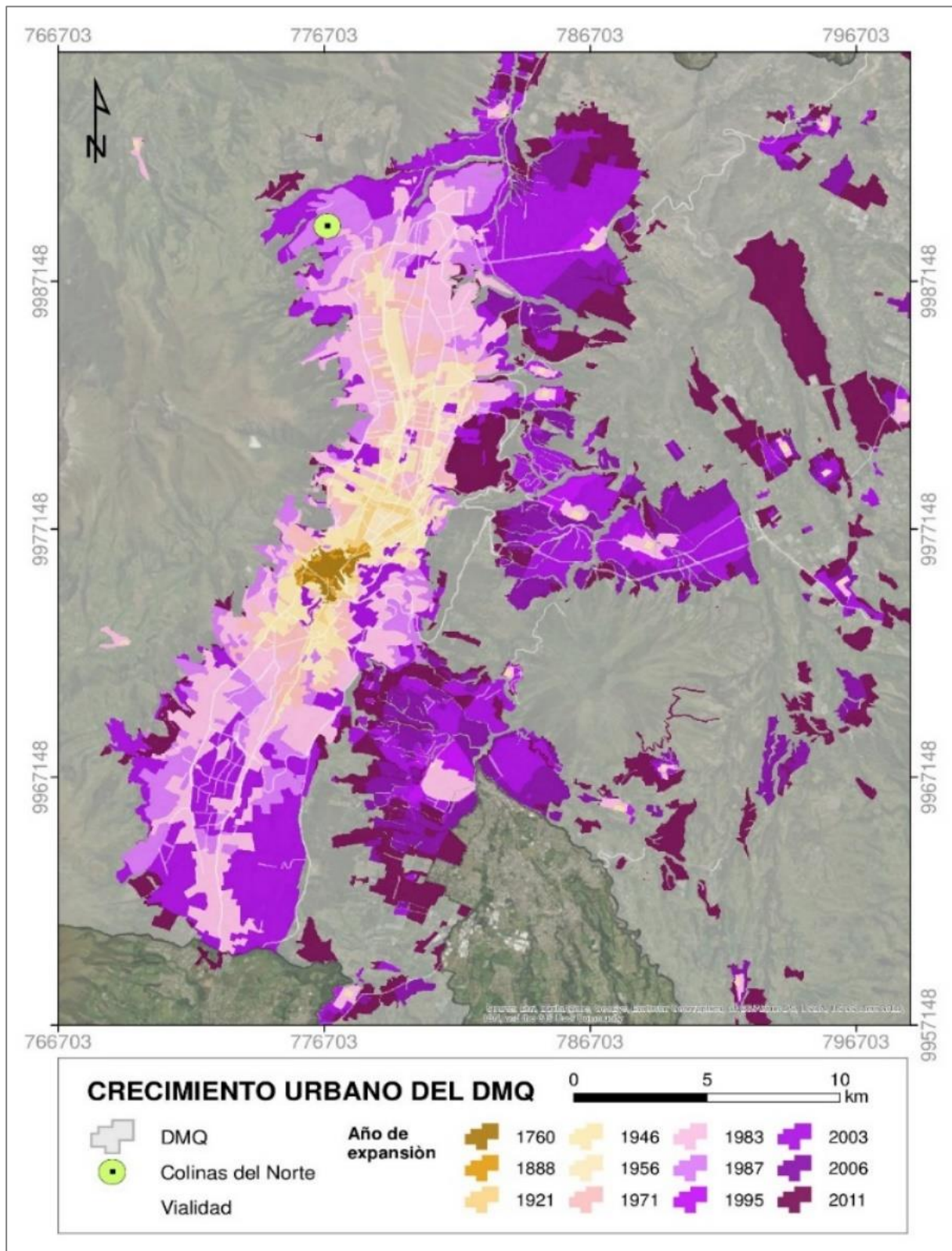
3.3. Proceso de regularización del barrio Colinas del Norte

El comportamiento espacial del crecimiento urbano en Quito en los últimos 65 años ha sido en parte conducida por asentamientos humanos informales y la falta de planificación urbana, ocasionando que, la población se localice en zonas de riesgo, donde la infraestructura y servicios para atender a una población es ineficiente o nula, y que más adelante se debe proceder a la regularización de los barrios (Mapa 3.1.).

Para agosto de 1988 el Municipio de Quito concedió la urbanización y lotización por medio de la cooperativa de Vivienda Comité del Pueblo No. 2 y es hasta el 2000 cuando se empieza el proceso de regularización del asentamiento como barrio (Viteri 2019, 22). Escenario donde se evidenciaron cambios en el uso del suelo, antes con una aptitud agrícola y actualmente su uso es residencial, lo cual eliminó la cobertura vegetal de las faldas del volcán Pichincha, así como también la “generación de desechos sólidos y líquidos, que son evacuados y acumulados en las quebradas que limitan al barrio, como es la Quebrada San Antonio; elemento biótico considerado en el perfil ambiental urbano” (Mosquera 2016, 193).

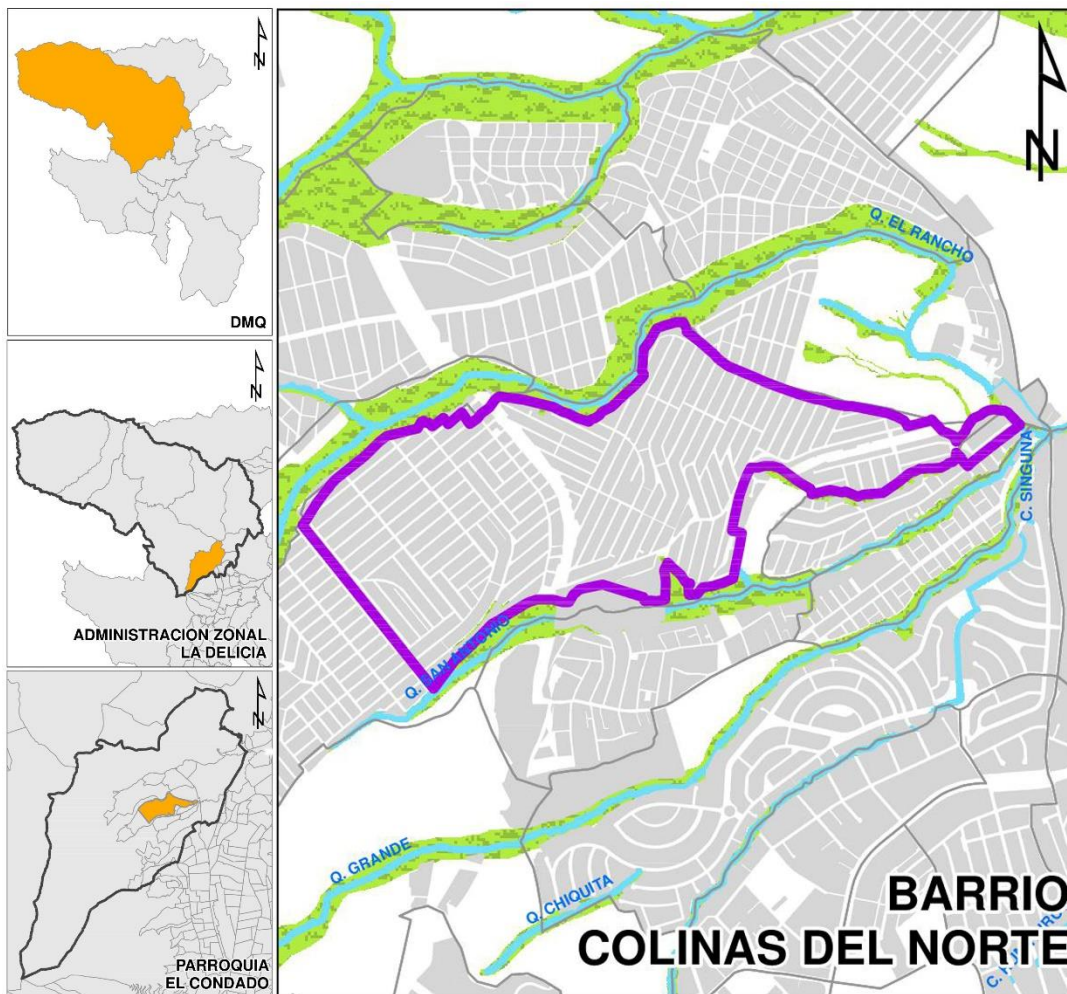
Para el caso específico del barrio Colinas del Norte, ubicado en El Condado (Mapa 3.2.) surge en la década de los 80, el cual empezó a crecer rápidamente (así como todo el Distrito Metropolitano de Quito) en los últimos 20 años sin alguna dotación de infraestructura básica, bajo condiciones de pobreza y ausencia de servicios básicos (Viteri 2019, 2), convirtiéndose en “uno de los barrios más poblados de la parroquia” (Mosquera 2016 citado en Viteri 2019, 3). Se trató de una planificación desordenada, implicando, por un lado, un acelerado crecimiento poblacional y, por otro lado, una serie de problemas tanto sociales como ambientales (Viteri 2019, 6).

Mapa 3.1. Crecimiento urbano en el Distrito Metropolitano de Quito, 1760-2011



Fuente: Elaborado por la autora a partir de Vélez (2016).

Mapa 3.2. Ubicación de Colinas del Norte



Elaborado por la autora a partir de SHP Geo-portal Quito.

Cabe mencionar que, durante el proceso de regularización en Colinas del Norte se permitió la entrega de escrituras individuales de los lotes de quienes ya se habían asentado en esta zona, así lo manifestó un entrevistado quien comentó habersele entregado la escritura en el año 2000 (entrevista a Miguel, morador y ex presidente del barrio Colinas del Norte, Quito, 24 de enero del 2021).

Sin embargo, dada la ubicación de la población asentada, no estuvieron exentos a desastres naturales (derrumbes y con ello el deterioro de sus viviendas), así como también, experimentaron desastres sociales (estafas de venta de lotes ubicados en áreas comunales o de protección o la escasez de dotación de infraestructura básica), escenario que sigue persistiendo hasta la actualidad. En palabras del entrevistado,

Los dirigentes de la cooperativa hicieron el préstamo con el banco internacional, para pagar a los señores Mosquera. Entonces nosotros íbamos cancelando el préstamo [para compra del

lote], y seguimos depositando en el banco internacional. Ahí se juntaron, el dirigente de colinas del norte con el subgerente del banco, y se nos llevó 70 millones de sucres, en entonces, yo le hablo más o menos entre el año 85 o algo por el estilo. Nosotros quedamos peor que antes (entrevista a Miguel, morador y ex presidente del barrio Colinas del Norte, Quito, 24 de enero del 2021).

Bajo este contexto, la inestabilidad jurídica de moradores y adjudicatarios debido a estafas e inconsistencias legales se subsanó en cierta medida, debido al proceso de regularización a través de escrituras individuales de los lotes, dando lugar al reconocimiento del barrio Colinas del Norte en el año 2000 (Viteri 2019, 23). Proceso que se efectuó desde la coordinación jurídica de la UERTB donde enfatizó que, el proceso de regularización tiene como finalidad el fraccionamiento del suelo y donde se identificó el nivel de riesgo, sin tener en cuenta las construcciones, así lo corroboró el asesor jurídico de la Unidad Especial Regula Tu Barrio (en aquel tiempo), “nosotros partimos el suelo, no construcciones” (entrevista a Gabriel Albuja, asesor jurídico de la UERTB, Quito, 24 agosto de 2021).

En concordancia, desde la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos (DMGR) aclaran que la regularización no se desentiende de las construcciones, sino que tiene otro enfoque, “el fin es titularizar una tenencia de tierra” (entrevista a Luis Albán, técnico de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, Quito, 24 de septiembre de 2021). Es decir, tratar el fraccionamiento de suelo y la vulnerabilidad estructural desde ejes separados.

El proceso de regularización terminó después de un largo proceso interinstitucional a través de la ordenanza emitida por el Concejo Metropolitano de Quito. Para el 2001 y 2002 el barrio contó con los servicios básicos (agua potable, alcantarillado, telefonía pública), años más tarde, gestionaron el servicio recolector de basuras (Viteri 2019, 30). El desarrollo de infraestructura fue mejorando, tanto así que, para el 2012 el barrio ya contaba con un 83% de adoquinado sobre las vías y aun se continúan realizando avances para el barrio (Viteri 2019, 24).

Para el 2015 con base en la expedición de la ordenanza No. 041 y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la cual incluyó el uso de Protección Ecológica (PQ), instrumento legal que contempla la calificación de riesgos, reconoció el nivel de exposición de los lotes ante la amenaza y las responsabilidades de los propietarios como titulares del suelo, aunque se ha dejado fuera la vulnerabilidad física de las viviendas y la vulnerabilidad social del hábitat y las familias.

Sin embargo, frente a las amenazas que puedan existir, la comunidad ha construido muros de contención como estrategia necesaria para contrarrestar impactos negativos, aunque, en ocasiones, de manera anti técnica, así lo señaló un entrevistado,

Sí, le cuento que algunos se han hecho con muros de contención, otros sin muro de contención, ¿por qué?, porque la tierra es súper fuerte. Solo para que no haya humedad. Por ejemplo, se le ha dejado unos centímetros de distancia y se le pega dos bloques simplemente por columna (entrevista a Luis Albán, técnico de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, Quito, 24 de septiembre de 2021).

La regularización de un barrio también va a depender de la condición de riesgo al que esté catalogada el área del asentamiento irregular, así lo señaló el encargado del Departamento de Seguridad de la Administración Zonal La Delicia (AZLD),

Para regularizar un barrio tiene que cumplir un requisito del tema de riesgo. Si no cumple con el requisito o está en una zona de alto riesgo no mitigable, entonces no se regulariza. Eso no ocurre. No se va a legitimar algo que tiene riesgo, porque estaríamos contradiciendo lo que estamos buscando, es decir, que no se construyan en zonas de riesgo. Nos afecta a todos. La gente construye, aparte mal, y ahí es cuando nos enteramos (entrevista a Luis Albán, técnico de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, Quito, 24 de septiembre de 2021).

Finalmente, los barrios que aún no son regularizados no contarán con condiciones apropiadas para una calidad de vida con suministro y acceso a servicios básicos. Lo cual se convierte en un problema para el municipio.

3.3.1. Experiencia del proceso de regularización en Colinas del Norte

Con base en el trabajo de campo de las 275 encuestas aplicadas en el barrio Colinas del Norte¹³, el 64% corresponden a encuestas realizadas, mientras que el 36% corresponden a terrenos baldíos, los cuales se incluyeron para corroborar el porcentaje de consolidación de edificabilidad en el barrio. De las encuestas realizadas, el 88% indicó que el barrio se encuentra regularizado, lo cual explica en cierta medida el acceso a servicios básicos, en contraste al 12% quienes manifestaron que no están regularizados, es decir, no poseen legalmente escrituras individualizadas que certifiquen ser propietarios de los predios en los cuales se han establecido.

¹³ Información recolectada en campo a través de las encuestas aplicadas a 275 personas del barrio Colinas del Norte.

Eventualmente, el 9% afirma que no cuenta con ningún documento legal como propietarios y está relacionado a que parte de estos lotes se habrían encontrado en áreas de borde superior de quebrada o lo que habría conformado parte de las áreas comunales del proyecto de lotización promovido por la cooperativa, por lo que hasta la fecha no se han podido legalizar individualmente. Esta situación ha generado que los habitantes con esta particularidad acudan a la vía jurídica a través del mecanismo legal de la Prescripción Adquisitiva de Dominio, el cual se reconoce como un derecho en la Constitución, y tiene como requisito mínimo el tiempo de la posesión, 5 años para aplicar al proceso judicial ordinario y 16 años cuando es extraordinario.

Después de alcanzar una sentencia favorable, vuelve a convertirse un trámite administrativo el cual, no solo alcanza tiempo extensos, sino que implica costear importes adicionales, adicionalmente mantiene el proceso de regularización en un vacío recurrente, pues se terminan singularizando predios en bordes superiores de quebrada y áreas comunales ya que no existen programas de vivienda que complementen el déficit de vivienda requerido.

En este contexto, el proceso de regularización continua siendo una situación que experimentan los habitantes del barrio, en este caso va acompañado con la entrega de escrituras respectivas, así como lo confirma el 44,7% de los encuestados, sin embargo, hay gestiones técnicas que minimizan o mitigan el riesgo y que se han realizado por parte de los pobladores, por ejemplo, el 7,3% de los participantes indicaron contar con un permiso de construcción, y el 4,7% manifestó poseer los planos arquitectónicos.

Para el caso de quienes son propietarios de las viviendas alude a población que lleva por ejemplo 58 años asentada en el sector y de acuerdo con las encuestas aplicadas, el 44% de los participantes son propietarios de la vivienda, el 10% habita en calidad de arrendatario, el 9,45% vive en casa de su familia como producto de herencia. Cabe mencionar que la compra de los lotes fue atractivo, dado que, el precio por los terrenos resultaba conveniente en términos de compra en comparación de otros sectores, así lo manifestó el 41,4% del total de los encuestados, además, de las facilidades de pago que ofrecía la cooperativa, como lo indica el 13,8% de los encuestados.

Sin embargo, el 50,5% de los encuestados expresaron haber participado de asambleas barriales para abordar la temática de la regularización del barrio Colinas del Norte, mientras que, el 13,4% indicó no haber estado en estos espacios y, el resto no respondió. De los participantes, el 49,5% de los encuestados indicó no haber hecho parte de una comitiva en el

proceso de regularización del barrio y solo el 14,5% hizo las veces de dirigente o parte de un comité de mejoras.

Durante este proceso de configuración del barrio los habitantes encuestados manifestaron contar con los siguientes servicios básicos, el 100% de los participantes cuentan con agua potable, electricidad, alcantarillado y vías asfaltadas, mientras que, el 94% tiene acceso a internet. Además, de acuerdo con los datos de las encuestas realizadas el 57% señaló que el acceso a los servicios de infraestructura básica fue obtenido por autogestión de los mismos habitantes del barrio, el 15% fue gracias a la gestión por parte del municipio, mientras que, el 57% considera que este trabajo fue conjunto entre la comunidad y el municipio.

En síntesis, el barrio Colinas del Norte se ha ido estableciendo en un lugar con condiciones precarias y que desde los mismos actores comunitarios han logrado cubrir las necesidades de los servicios básicos y, donde aún no todos cuentan con la legalización. Finalmente, cabe mencionar que, desde la percepción de los habitantes del barrio la participación de las entidades municipales ha llegado más para realizar inspecciones (9%), ofrecimientos políticos (29%) y mejorar obras en el barrio (15%)

Capítulo 4. Vulnerabilidad y procesos de regularización en el barrio Colinas del Norte

Con base en la Propuesta Metodológica para el Análisis de Vulnerabilidades en Función de Amenazas a Nivel Municipal, la cual es funcional para el área urbana de las cabeceras cantonales tanto de municipios pequeños como medianos del país. En este sentido, la vulnerabilidad está en función de las amenazas naturales tales como, la sísmica, la volcánica, de inundación y de deslizamiento de tierra, las cuales se relacionan directamente con la vulnerabilidad social en cuanto a las características de la vivienda como el material construido de los pisos, de las paredes, del techo, el número de pisos de la casa, entre otros (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo 2011, 42).

La información que se presenta en este capítulo responde a dos fuentes, por un lado, se emplearon los datos censales del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) del 2010 basado en siete variables de la Propuesta Metodológica para el Análisis de Vulnerabilidad en Función de la Amenaza a Nivel Municipal para la parroquia El Condado, las cuales se listan: valoración paredes, tipo de cubierta, estado de conservación, número de pisos, tipo de estructura, edad de la construcción y topografía. Por otro lado, el trabajo de campo fue llevado a cabo en el año 2021 en el barrio Colinas del Norte donde fueron aplicadas 275 encuestas, 64% corresponden a encuestas realizadas, mientras que el 36% responde a terrenos baldíos para corroborar el porcentaje de consolidación de edificabilidad en el barrio.

Previamente, recordaremos a qué se refiere con los conceptos de vulnerabilidad física y social para así abordar el contexto general de la investigación. Para el primero caso, la vulnerabilidad física alude a la localización de asentamientos que están en una condición de amenaza y que puede estar asociada ya sea al grado de la pendiente y a ubicaciones inapropiadas (Vio et al. 2007, 11). Mientras que, la vulnerabilidad social se centra en analizar las debilidades que enfrenta una comunidad (económico, acceso a servicios básicos) en términos de pérdidas que trascienden lo material. A continuación, se presentan las vulnerabilidades físicas y sociales en las que está expuesta la población asentada en este barrio de Colinas del Norte y se contrastó con la información del INEC del año 2010 a nivel parroquial.

4.1. Estimación de la vulnerabilidad física y social

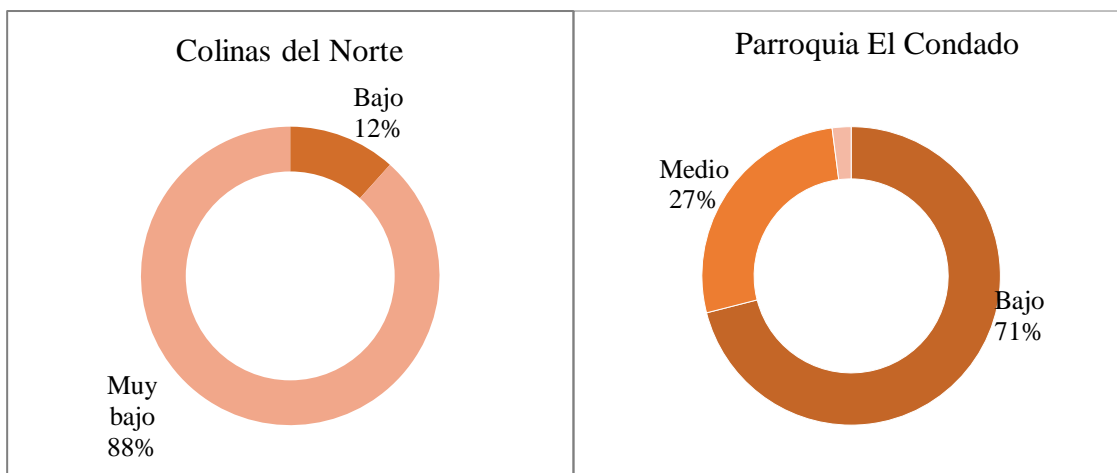
En este apartado se presenta el análisis de la vulnerabilidad física y social del barrio Colinas del Norte (habiéndose utilizado datos de campo) y de la parroquia El Condado (habiéndose utilizado fuentes secundarias). A continuación, se detalla la vulnerabilidad física: sísmica,

inundaciones, deslizamientos, volcánica y, finalmente la multiamenaza donde se superponen las capas y se genera un álgebra de mapas. Para este análisis se combinan con los datos de la vulnerabilidad social, entre ellos, el sistema estructural del barrio, el tipo de material de la cubierta y el número de pisos de la vivienda.

4.1.1. Vulnerabilidad sísmica

Cabe resaltar que, los registros históricos de sismicidad en el Distrito Metropolitano de Quito han estado asociado con la falla geológica de la Placa de Nazca y dada sus características en magnitud y profundidad puede generar un alto impacto negativo sobre la ciudad (USAID 2022, 11). De acuerdo con la información recolectada de las 275 encuestas del barrio Colinas del Norte, se tiene que del total de las personas encuestadas indicaron que la vulnerabilidad sísmica es muy baja con un 88%; mientras que, los datos del INEC a nivel parroquial, donde los 245 encuestados indicaron que la vulnerabilidad sísmica es baja (71%) (Gráfico 4.1.) La información parroquial no dista de lo obtenido a nivel barrial.

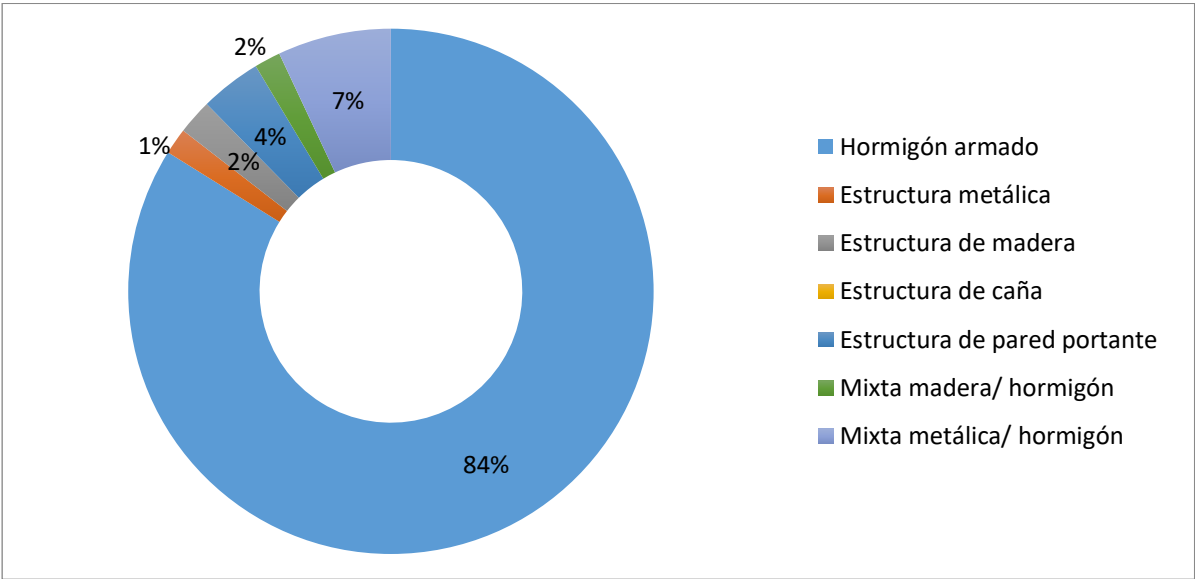
Gráfico 4.1. Valoración por la vulnerabilidad sísmica



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo y a partir del INEC (2010).

Con base en las características de la infraestructura de las viviendas frente a la amenaza sísmica, el 88,5% de las casas en el barrio Colinas del Norte están construidas de hormigón, y en menor medida están diseñadas con materiales como caña, metálico y madera (Gráfico 4.2.). Además, se logró identificar que los asentamientos no regularizados en este barrio no han sufrido o vivenciado mayor vulnerabilidad o afectación en sus viviendas, dado que, el hormigón resulta ser un material de buena resistencia (Foto 4.1.), sin embargo, el lugar donde están asentados no cuenta con estudios técnicos que prohíban la construcción de viviendas por temas geomorfológicos de la zona (la pendiente), lo que implicaría por ejemplo una relocalización de esta población.

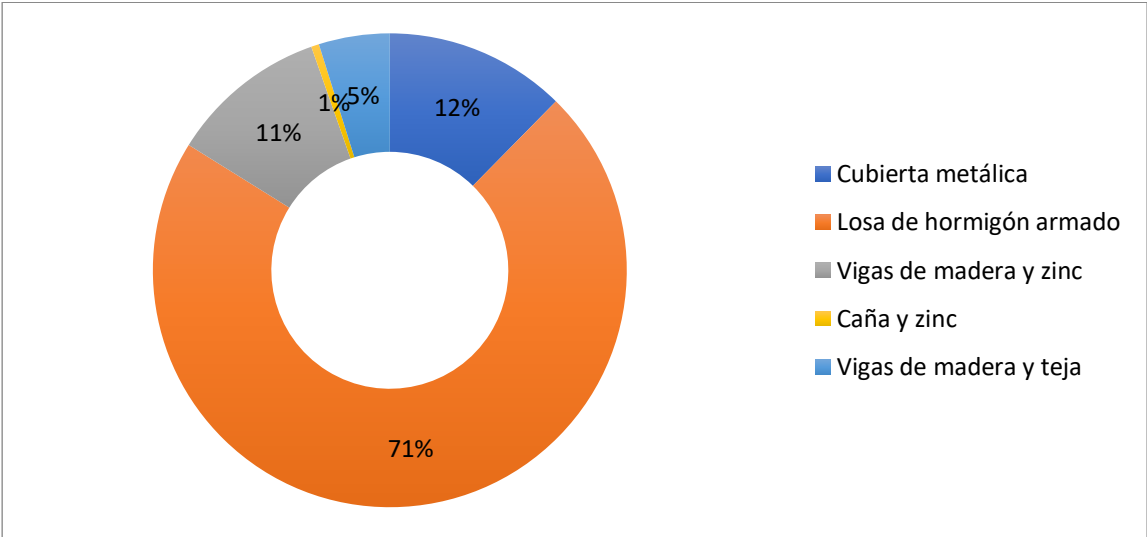
Gráfico 4.2. Sistema estructural del barrio Colinas del Norte



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo y a partir del INEC (2010).

Por otra parte, en la observación de campo y de acuerdo con las encuestas realizadas (Gráfico 4.3.) es un barrio donde la cubierta es de material de losa de hormigón armado en un 71%, seguido de la cubierta metálica con un 12% y una cubierta de zinc con un 11% del total de participantes.

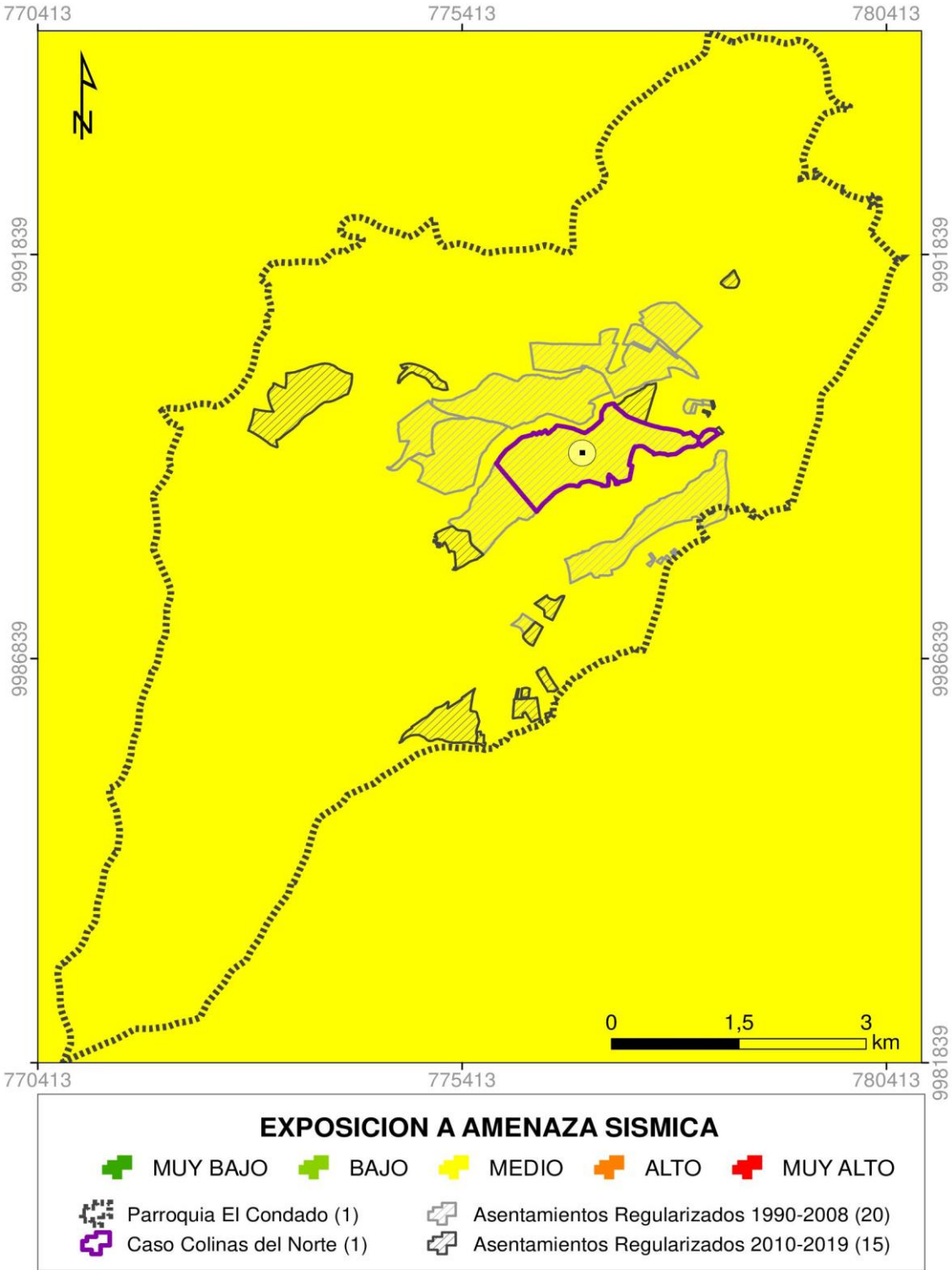
Gráfico 4.3. Tipo de material en la cubierta del barrio Colinas del Norte



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo y a partir del INEC (2010).

Como resultado del análisis e información (Mapa 4.1.) se espacializa una amenaza sísmica con una valoración media no solo para el barrio Colinas del Norte sino para toda la parroquia de El Condado.

Mapa 4.1. Espacialización de la amenaza sísmica en Colinas del Norte



Elaborado por la autora con base en SHP de la Secretaría de Planificación (2021).

Foto 4.1. Proceso constructivo de las viviendas en áreas de pendiente pronunciada en el barrio Colinas del Norte



Foto de la autora.

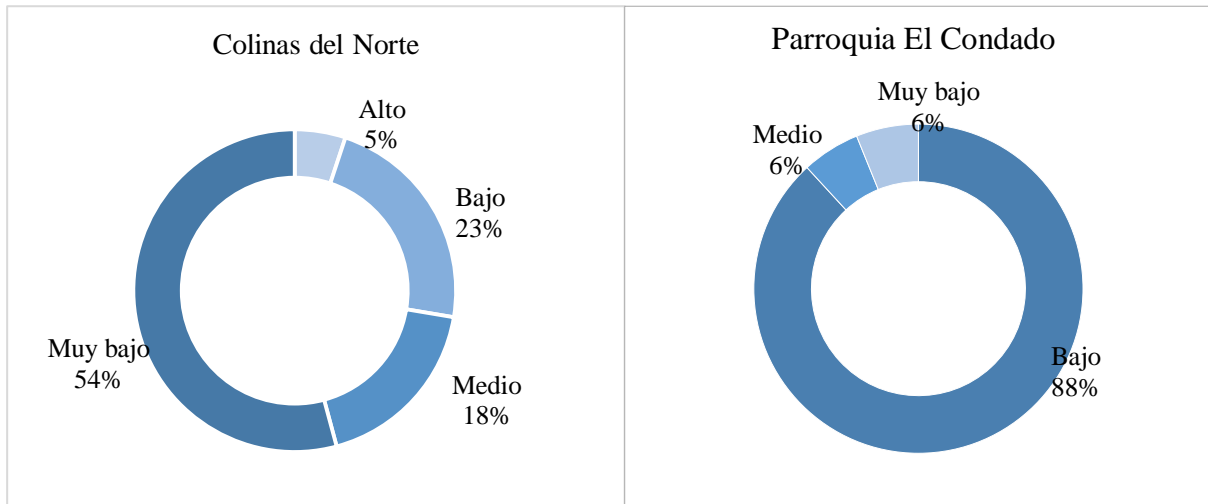
4.1.2. Vulnerabilidad por inundación

De acuerdo con el estudio realizado por el Atlas de Amenazas Naturales del Distrito Metropolitano (2015, 68) y en Barrionuevo (2018, 77), la parroquia El Condado presenta un índice medio y alto por inundaciones, sin embargo, los datos del INEC señalaron con un 88% del total de las 245 encuestas fue catalogado como una vulnerabilidad muy baja, y que a su vez permite explicar parte de los resultados obtenidos en el barrio Colinas del Norte a través de la aplicación de las 275 encuestas, donde el 54% de los encuestados consideran que el riesgo por inundación es muy bajo y solo el 5% lo catalogan como alta vulnerabilidad por inundación (Gráfico 4.4.).

Con base a las encuestas aplicadas el 56% los participantes indicaron no haber sufrido daños humanos ni materiales en relación con las amenazas sísmicas, volcánicas, de inundación y deslizamientos; el 7,6% quienes sí han vivenciado algún daño; y, el 36,4% no sabe/no

respondió. En el caso de las inundaciones se han manifestado sobre la ladera, en el sector de la Y, en el Rancho Bajo; generalmente cuando las precipitaciones son fuertes la zona de la ladera siempre es la más afectada por el incremento del cauce de la quebrada/río. Este evento ha ocasionado inundación en algunas viviendas y las calles.

Gráfico 4.4. Valoración de la vulnerabilidad por inundación



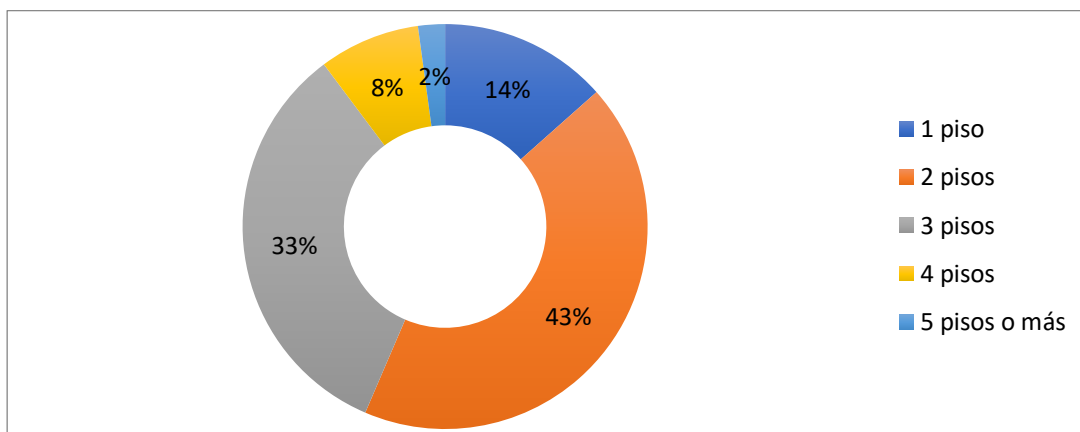
Elaborado por la autora con información del trabajo de campo y a partir del INEC (2010).

Sumado a ello, el tipo de material de las paredes es de bloque en un 97% y de ladrillo un 3%, sus entrepisos están contruidos de losa de hormigón armado (90%), entramado de hormigón metálico (6%), vigas y entramado de madera (3%) y entramado de madera/aña (1%).

Materiales que pueden ser resistentes ante una inundación.

Además, existen viviendas de 2 pisos hasta los 5 pisos (Gráfico 4.5.) lo cual hace que sean menos vulnerables ante una inundación.

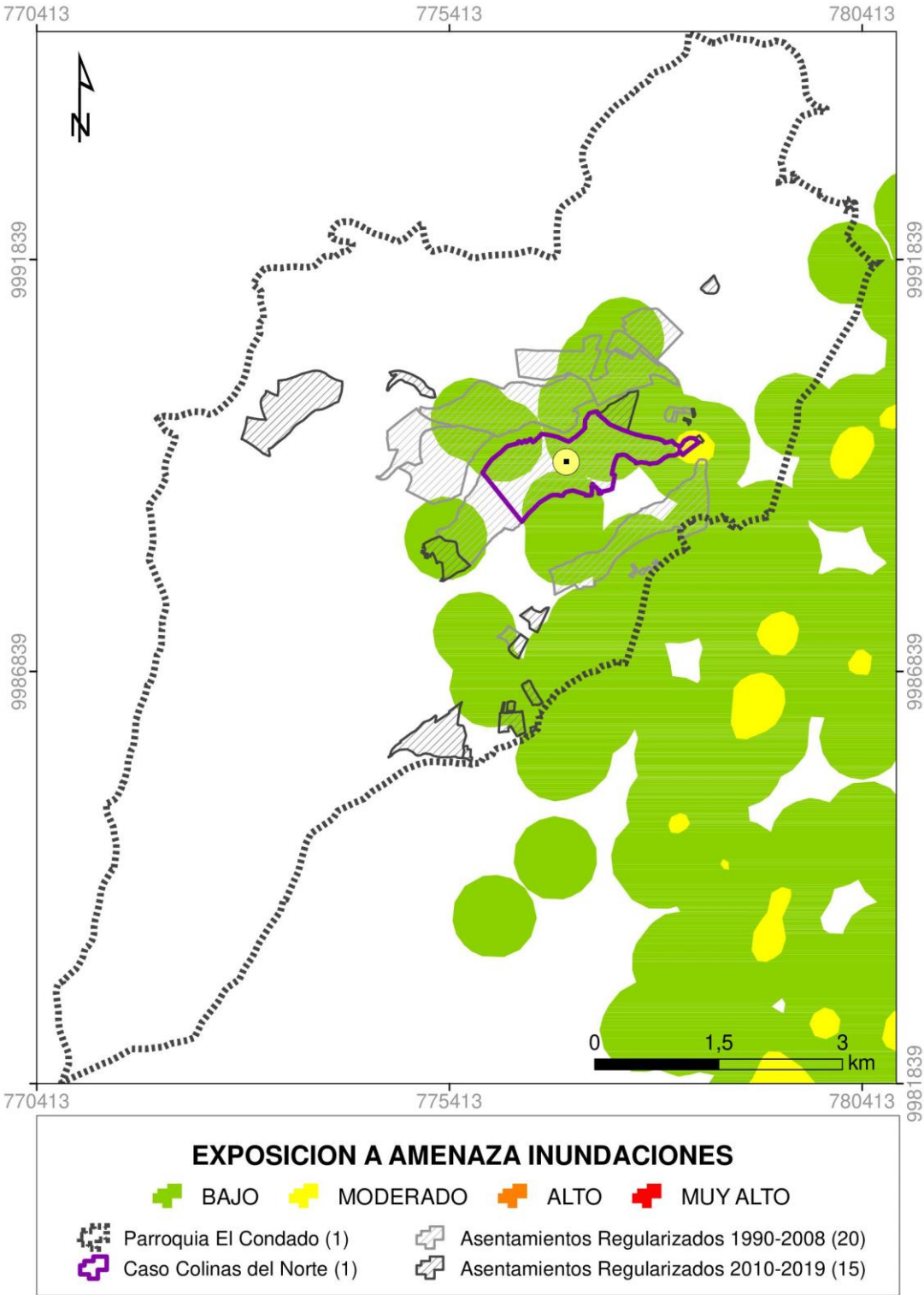
Gráfico 4.5. Número de pisos de las viviendas de Colinas del Norte



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo y a partir del INEC (2010).

Con base en las encuestas aplicadas los datos apuntan a una vulnerabilidad por inundación baja tal como se expresó en los gráficos anteriores y en el (Mapa 4.2.) y solo en el nororiente del barrio manifiesta una vulnerabilidad moderada sin muchas afectaciones para sus enseres.

Mapa 4.2. Espacialización de la amenaza por inundación en Colinas del Norte



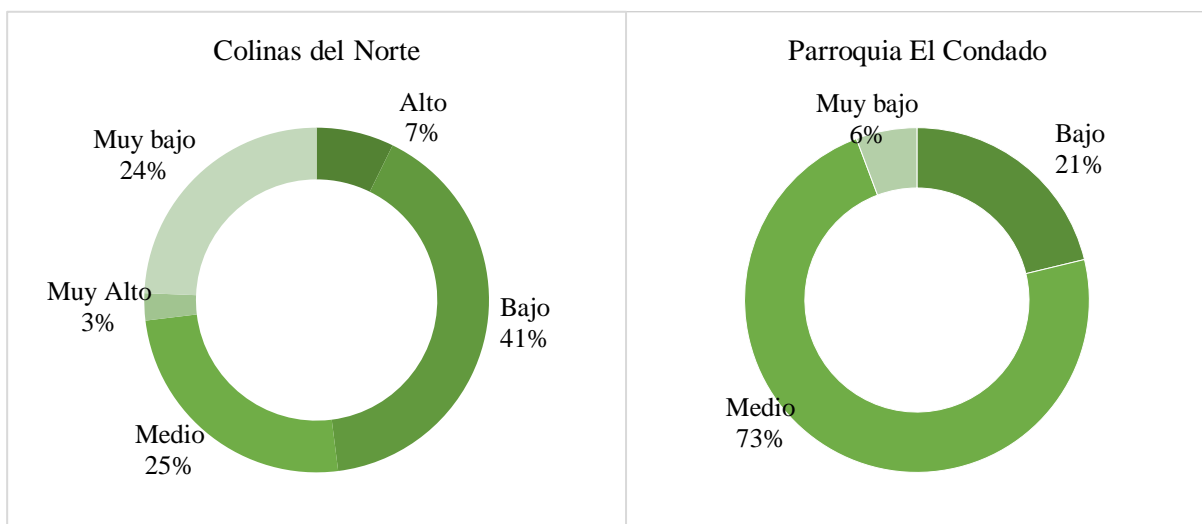
Elaborado por la autora con base en SHP de la Secretaría de Planificación (2021).

4.1.3. Vulnerabilidad por deslizamientos

Se han presentado eventos de remoción en masa afectando a los habitantes de la zona. Además, cabe resaltar que el barrio Colinas del Norte se caracteriza por estar ubicado sobre pendientes entre los 3°-14°, superficies horizontales, y “vertientes rectilíneas de fuerte pendiente >35°” (Mosquera 2016, 111). Sumado a ello, las precipitaciones entre 700-900 mm en esta zona, así como también las características de la granulometría son factores que inciden en la presencia de deslizamientos.

Los deslizamientos en el barrio Colinas del Norte (Gráfico 4.6.) es un evento considerado con una vulnerabilidad baja indicando un 41% del total de los encuestados, mientras que, en la parroquia El Condado la vulnerabilidad por deslizamiento es calificada como media con un 73%, dado que, en la parroquia su topografía es inclinada al norte de la ladera del Pichincha.

Gráfico 4.6. Valoración de la vulnerabilidad por deslizamientos



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo y a partir del INEC (2010).

Con base en los datos obtenidos de las encuestas, el 9% del total de los participantes señaló haber vivenciado deslizamientos en el barrio Colinas del Norte (Foto 4.2.), donde el 7,6% del total de los encuestados sí evidenciaron daños humanos/materiales en la calle principal y vías alternativas, en los muros, en la quebrada y en sus predios, sin embargo, la evidencia data hace 25 años y lo más reciente hace 2 a 3 años. Este evento estuvo asociado con el deslizamiento de la ladera bajando lodo y ocasionando daños en las viviendas y en los carros, pero no fueron muy graves.

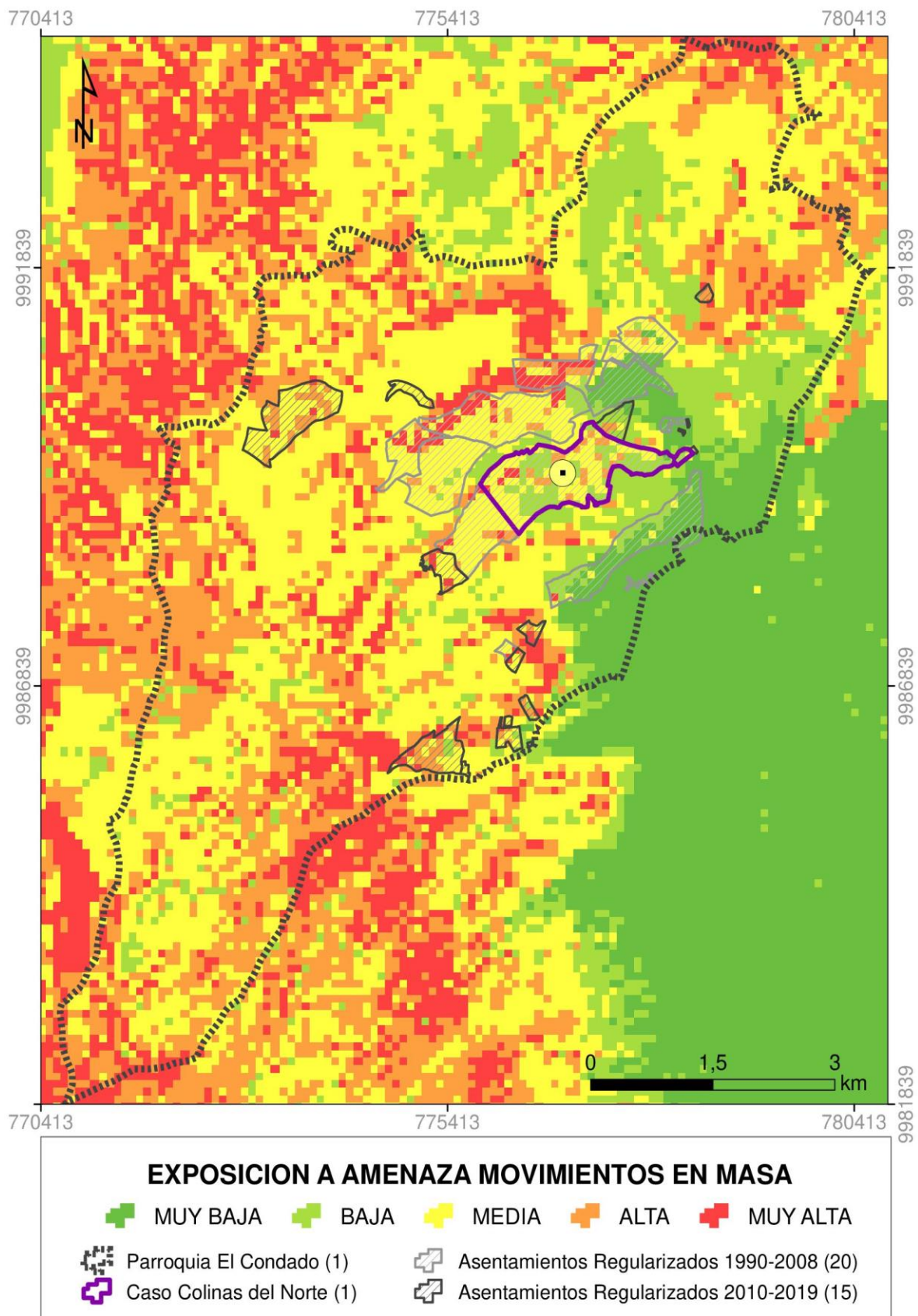
Foto 4.2. Deslizamientos de tierra en el barrio Colinas del Norte



Foto de la autora.

En este sentido, se puede observar en el (Mapa 4.3.) la cartografía de la amenaza por deslizamientos en la parroquia está entre los rangos media a muy alta, mientras que el barrio colinas del norte registró una vulnerabilidad muy baja y media. Esta vulnerabilidad está más marcada en el nororiente del barrio dada la pendiente pronunciada existente.

Mapa 4.3. Espacialización de la amenaza por deslizamientos

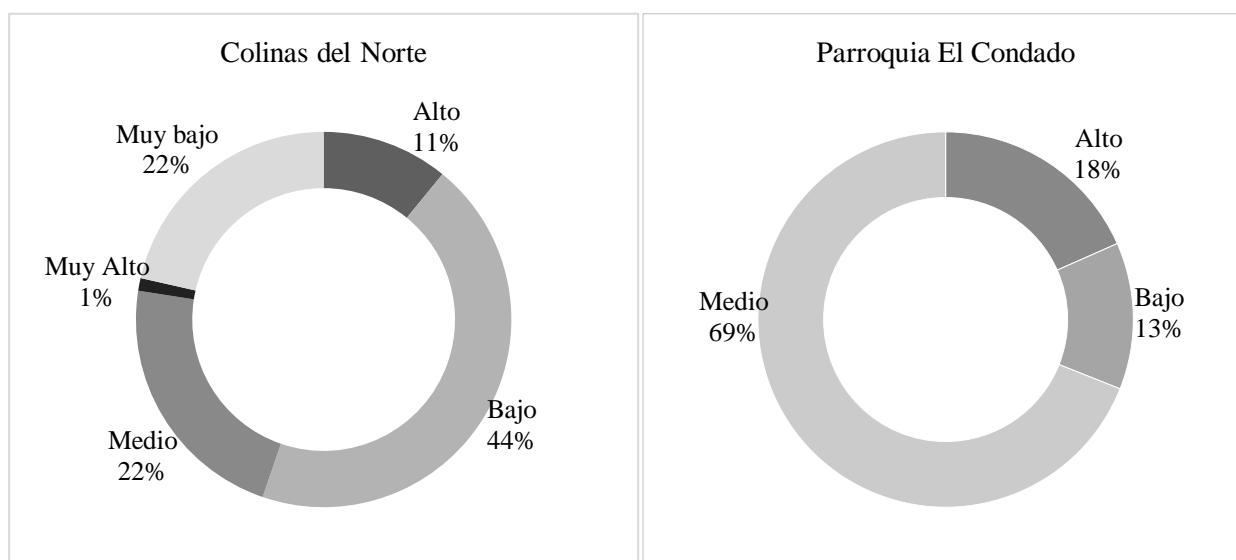


Elaborado por la autora con base en SHP de la Secretaría de Planificación (2021).

4.1.4. Vulnerabilidad por erupciones volcánicas

Los encuestados del barrio Colinas del Norte indicaron con un 44% del total de las 275 encuestas expresan que la vulnerabilidad por erupciones volcánicas es baja, sin embargo, los datos del INEC de la parroquia El Condado señalaron del total de 245 encuestas el 69% considera que la vulnerabilidad es media (Gráfico 4.7.). Cabe mencionar que, la parroquia experimentó en 1999 la explosión del volcán Guagua Pichincha lo que provocó daños y la presencia de lodos en la zona, así como también vivenciaron un evento de erupción volcánica en el 2016 ocasionando el desplome de una vivienda y la presencia de ceniza volcánica. Sin embargo, la presencia de volcanes en Quito como el Cotopaxi, Sangay, Reventador, Tungurahua, Cayambe y el Guagua Pichincha, pueden ocasionar impactos negativos sobre la población y enseres.

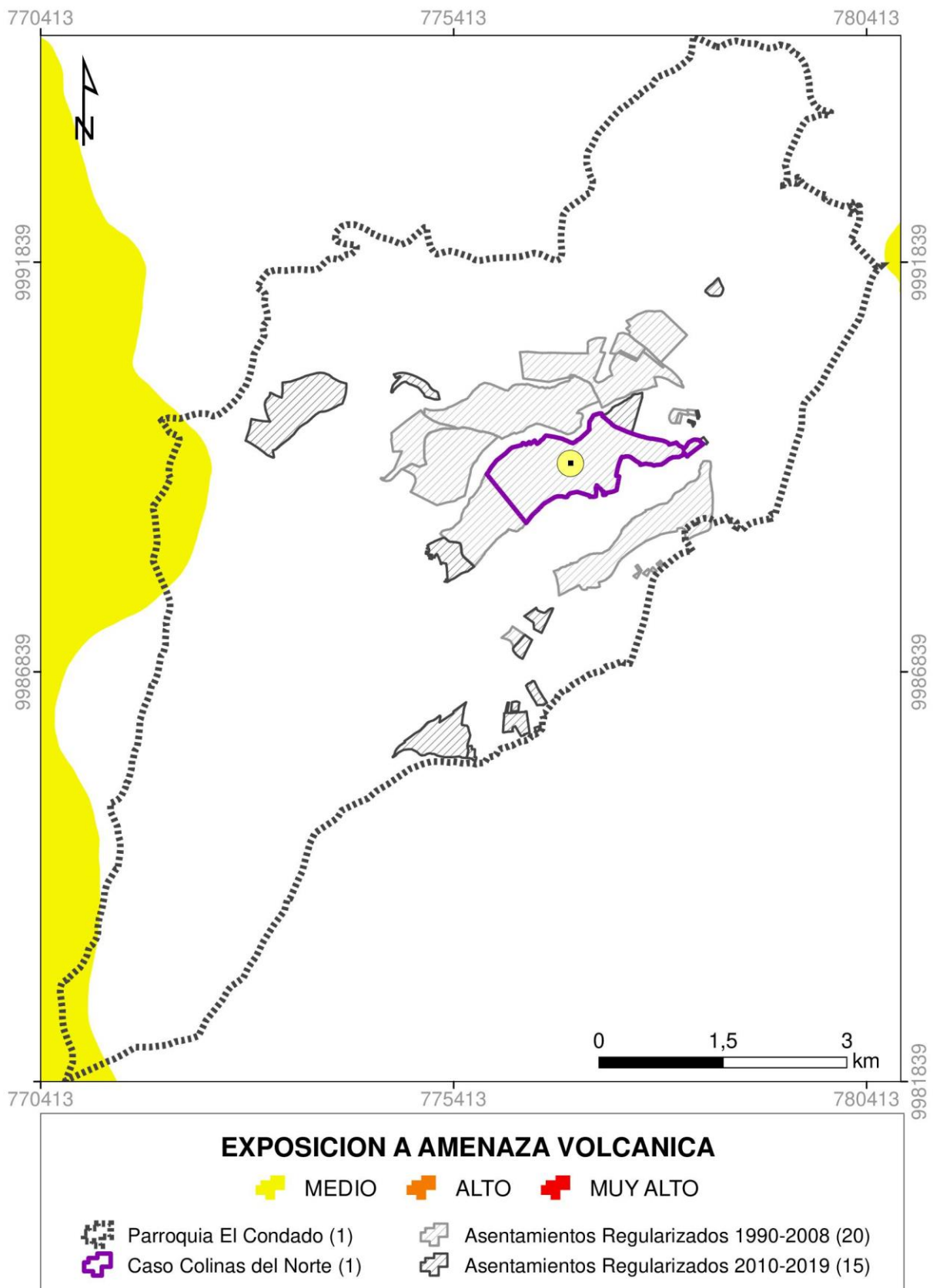
Gráfico 4.7. Valoración de la vulnerabilidad por erupciones volcánicas



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo y a partir del INEC (2010).

Además, la vulnerabilidad por erupciones volcánicas (Mapa 4.4.) fue registrada como media para la población de El Condado, mientras que, para los habitantes del barrio Colinas del Norte la exposición no llega a causar amenazas para la salud.

Mapa 4.4. Espacialización de la amenaza por erupción volcánica en Colinas del Norte



Elaborado por la autora con base en SHP de la Secretaría de Planificación (2021).

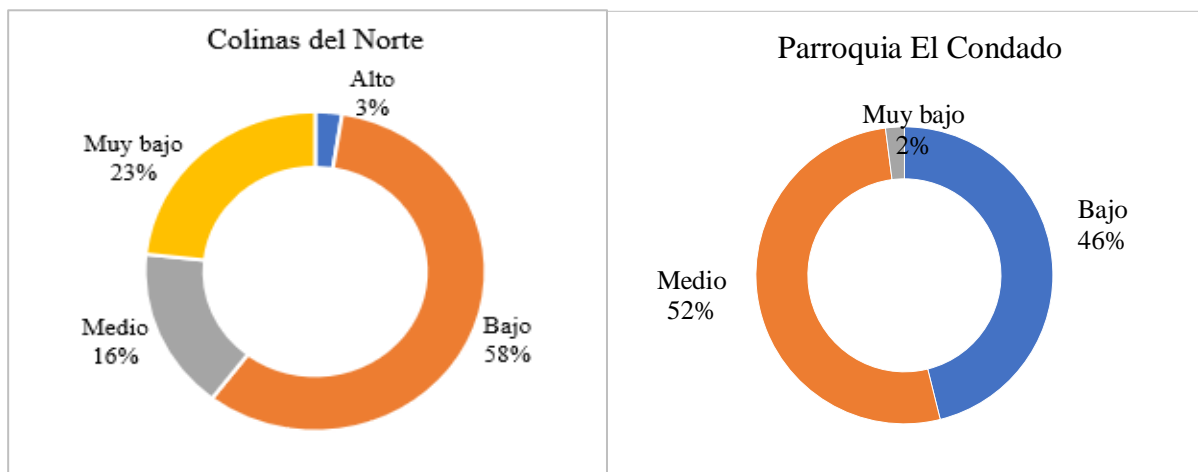
4.1.5. Vulnerabilidad multiamenaza

Se detallan factores que también influyen hacia una multiamenaza en todos sus aspectos y se deben a la ubicación geográfica de los barrios y, específicamente la del barrio Colinas del Norte donde las construcciones no están bien definidas de acuerdo con la normativa legal del municipio (Barrionuevo 2018, 127). Por lo tanto, provoca un mayor grado de vulnerabilidad en cuanto a la remoción en masa por las pendientes pronunciadas e incluso las donde la pendiente es leve son áreas donde la incidencia a ser inundadas incrementa y más cuando se trata de barrios irregulares donde la escasa infraestructura como de servicios públicos (alcantarillado) incide aún más, dado que, las viviendas no cuentan con el debido permiso o regularización apropiada (Barrionuevo 2018, 127).

En la parroquia el Condado por ejemplo la presencia de asentamientos irregulares sin control y sin un estudio técnico previo a la ubicación de las viviendas, lo cual incide en que la población sea vulnerable ante deslizamientos, derrumbes y hundimientos (Barrionuevo 2018, 98). Escenario que no solo afecta la infraestructura de las viviendas, sino que también el bienestar de las personas que habitan en la zona.

En términos generales el barrio Colinas del Norte es valorado con una vulnerabilidad multiamenaza baja con un 58% del total de las encuestas, mientras que, la parroquia El Condado el porcentaje está ente medio con 52% y bajo con un 46% (Gráfico 4.8.).

Gráfico 4.8. Valoración de la vulnerabilidad multiamenaza



Elaborado por la autora con información del trabajo de campo y a partir del INEC (2010).

El 52% de los datos recolectados indican que no se han realizado simulacros de prevención ante la amenaza por inundación en el barrio; sin embargo, el 2% de los encuestados manifestaron que sí hacen simulacros una vez al año de manera masiva, además, solo el

6,54% del total de 275 encuestados indicaron haber recibido capacitaciones sobre diversas amenazas, capacitaciones que realizan anualmente o cada 5 años.

Otra característica importante de esta encuesta fue que, el 52,3% de la comunidad del barrio Colinas del Norte no identificaba las organizaciones encargadas de atender las emergencias, en comparación al 11,6% quienes sí conocen las entidades responsables de resolver las emergencias ante estos eventos, el resto no sabe/no respondió.

Ahora con respecto a lugares seguros, el 42,5% del total de los encuestados indicaron que no existen estos lugares para contrarrestar alguna emergencia, comprado con el 21,4% quienes sí saben a dónde ir en caso de estar expuesto ante un evento, entre ellos, albergues y puntos de auxilio donde pueden estar a salvo.

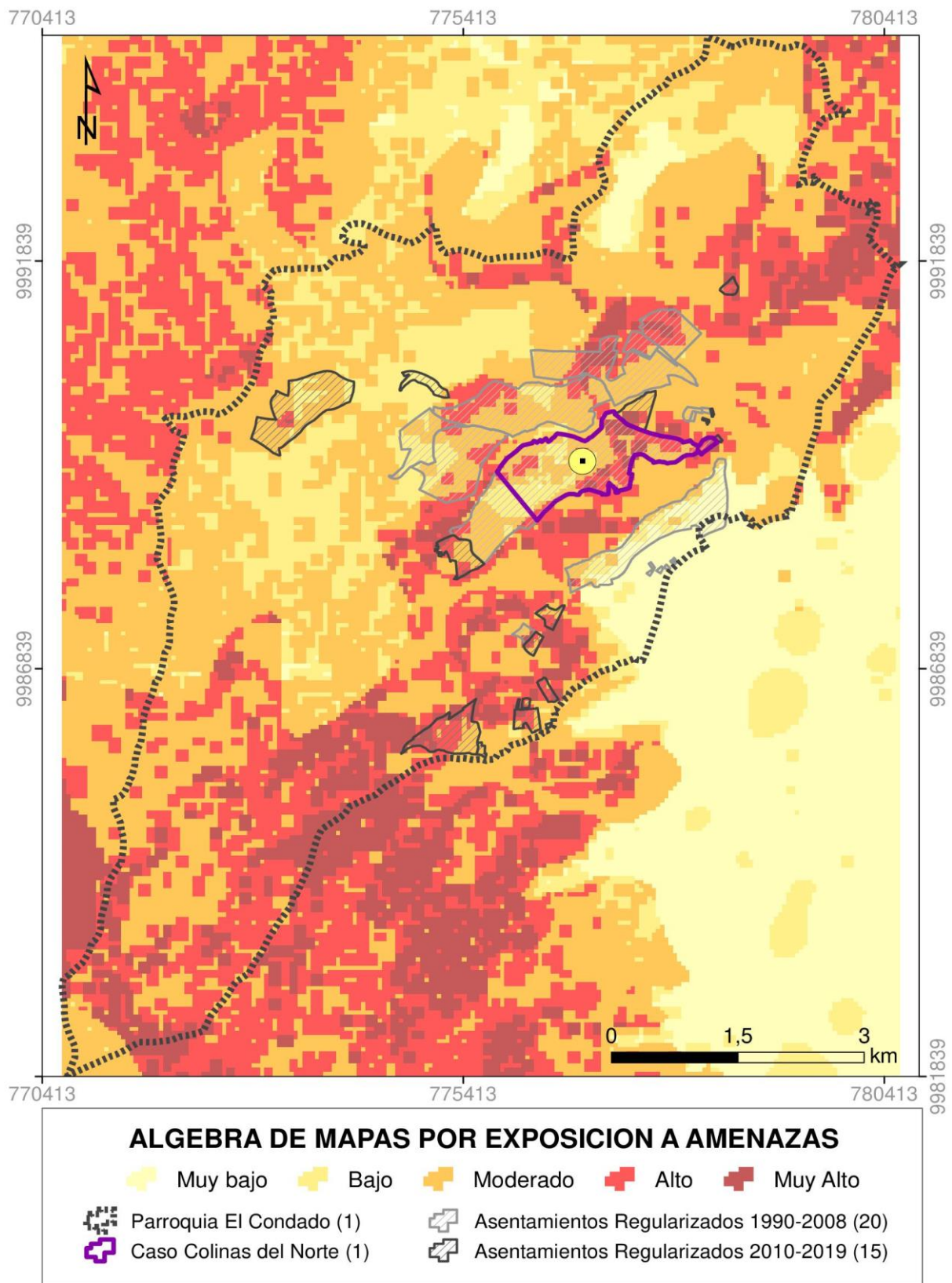
Con base a los datos obtenidos a partir de las encuestas, la parroquia El Condado espacializa la multiamenaza entre el rango de muy bajo a alto, mientras que, el barrio Colinas del Norte la registra en la escala de bajo, y se denota mayor vulnerabilidad en las viviendas ubicadas al nororiente del barrio justamente por la pendiente pronunciada (Foto 4.3.) implica una mayor vulnerabilidad por deslizamientos ya sea por los sismos o por procesos erosivos.

Foto 4.3. Pendiente pronunciada al nororiente del Barrio Colinas del Norte



Foto de la autora.

Mapa 4.5. Multiamenaza en Colinas del Norte



Elaborado por la autora con base en SHP de la Secretaría de Planificación (2021).

Conclusiones

Las decisiones de los planes de desarrollo urbano han generado una oferta insuficiente de hábitat la cuales se ha adaptado al proceso de regularización hasta institucionalizarlo, en pocas palabras, el crecimiento de la ciudad va ganando al reloj. Por este motivo Vélez (2016, 79) sugiere que deben crearse nuevos instrumentos para abordar los procesos de legalización de asentamientos informales.

El objetivo central de la regularización de asentamientos informales es resolver el dilema de la seguridad de la tenencia dominal, considerando las recomendaciones y acuerdos internacionales establecidos en los espacios de agendas urbanas, los cuales han escalado hasta establecerse como objetivos de desarrollo sostenible a nivel mundial. Estos acuerdos resultaron de la preocupación sobre el crecimiento de la informalidad. Parte de la problemática incurre en que el mercado formal abarca precios inaccesibles; provocando así, la polarización extrema de las clases sociales y la transformación y extensión desordenada de la ciudad.

Visto desde otra perspectiva, el mercado informal tiende a promoverse en sectores inadecuados, expuestos a multiamenazas y lejanos, en razón a los accesibles costos debido a que la pobreza tampoco ha disminuido, es decir, el modelo de desarrollo de la ciudad ha incluido ambos modelos de mercado, pero al informal lo ha reconocido por medio de la regularización para mencionar el cumplimiento de la agenda global, pero esto sin considerar las limitadas capacidades de la comunidad para afrontar los diferentes riesgos en ciertos sectores, en pocas palabras, se regularizan comunidades vulnerables las cuales se han producido desde un inicio en condiciones de vulnerabilidad.

La reproducción de la vulnerabilidad física en estos asentamientos comienza al ignorar los tecnicismos constructivos los cuales permiten juntarse con defectos a nivel estructural y arquitectónico y sin infraestructura de servicios básicos e ignorar las condiciones socioeconómicas de los solicitantes quienes son incapaces de acceder a un préstamo para mejorar las condiciones de la vivienda, permitiendo el hacinamiento y/o incumpliendo la normativa de arquitectura y urbanismo básicas.

En la línea de tiempo se visualiza la evolución de instrumentos normativos que han operado en la regularización de los asentamientos de hecho en el DMQ. Uno de los antecedentes a destacar sobre la causa del Desarrollo Urbano Informal es la expedición de la Reforma Agraria, pues esta ley implicó una nueva configuración urbana. Además, produjo que grandes

propiedades fueran divididas en lotes más pequeños para venderlos, alquilarlos o regalarlos; sumado a la falta de control en la expansión territorial y actos inescrupulosos de líderes políticos y barriales, estas fueron las causas en la propulsión de los asentamientos informales. De esta manera, se empezaron a reproducir en gran medida los asentamientos informales desde la década de los 80s, y con ello la creación de instrumentos legales que fortalecieran la institucionalidad de regularización de estos asentamientos.

Curiosamente por medio del decreto de la Reforma Agraria se reconocieron los derechos de los huasipungueros a lo largo del territorio del DMQ, lo que se pudo corroborar en el caso del barrio Cangahua. Pero también develó la predisposición y arrebato de grupos sobre este territorio, lo que en el caso de la parroquia el Condado implicó disputas territoriales promovidas por líderes de partidos políticos influenciando a los habitantes entre barrios como la Pisulí y la Roldós.

Existen otros hallazgos interesantes en la parroquia El Condado, como la existencia de conjuntos amurallados de clases socio-económicas de élite quienes fueron actores de influyentes de rechazo a proyectos como “Quito cables” por temor a perder su privacidad; dejando por fuera la necesidad de conectividad y reducción de tiempos de los barrios periféricos. También, el descubrimiento de vestigios arqueológicos de culturas precolombinas, y la bibliografía de la transformación de los elementos naturales existentes como las quebradas y cuencas hidrográficas, las cuales, con el aumento de la densidad poblacional y la extensión de la mancha urbana, han reducido el caudal de las vertientes y vulnerando las áreas de protección ecológica. Si se realiza un análisis en cualquier otro sector del territorio a nivel ambiental, histórico, arqueológico, social, económico o político estoy convencida que se develarán datos e información igual de valiosa, porque todo el territorio guarda similares características.

Volviendo al tema de la regularización, las dinámicas de los asentamientos irregulares en el DMQ se han convertido en un problema a considerar dentro de la propuesta para los diferentes periodos de administración de las alcaldías hasta la actualidad, dado que, aun se evidencia la incapacidad de garantizar lotes con la infraestructura de servicios básicos. En la medida que ha pasado el tiempo, actores urbanos como concejales y alcaldes han aprobado solicitudes de regularización, mientras que otras quedaron catalogadas como barrios ilegales dado que se encontraban en áreas de protección ecológica y de riesgo. Desde el año 2008, con la nueva Constitución de la República del Ecuador, cuando se incluyó a la gestión del riesgo como parte de la política pública, fue cuando se incluyeron análisis técnicos de riesgos al

comenzar procesos de regularización de barrios; es decir, varios casos anteriores carecen de un soporte técnico del sitio del asentamiento o de la configuración de las viviendas, por lo tanto, se plantea la hipótesis de que esos casos mantienen un latente riesgo y son mayormente vulnerables física y socialmente, por lo que ante un evento de amenaza natural impactarán a los habitantes y a la infraestructura del lugar.

Otra característica notoria está relacionada al valor del suelo de los asentamientos regularizados, el cual es menor en comparación a las áreas más consolidadas, no obstante, varios de estos asentamientos regularizados primero se han ubicado en áreas de protección ecológica, quebradas o áreas de pendiente pronunciada, donde carecían de acceso a servicios básicos. A pesar de esto han logrado la regularización, lo que automáticamente ha provocado un aumento en el costo de las propiedades. Sobre esta premisa Fernandes (2011, 50) plantea la hipótesis en el contexto de que la capacidad de endeudamiento, el acceso a una actividad económica y la mejora en la calidad de vida en el área residencial se debe a la seguridad jurídica; por lo que justificaría un incremento del 25% en el costo de las propiedades.

Inicialmente, se puede mencionar que se cumple la hipótesis en el sentido del incremento en el valor del suelo, a pesar de la inexistencia de servicios de infraestructura básicos, ya que existe un costo indirecto y recursos invertidos en la gestión del proceso de regularización como tal. Cabe recalcar que los lotes quedan hipotecados a favor del municipio y la población debe asumir el costo para levantar la hipoteca; lo cual no es sinónimo de mejora en la condición de las familias, puesto que, durante el tiempo que toma el proceso de dotación de los servicios básicos, son hogares que subsisten en condiciones de precariedad, y en proliferación de informalidad laboral.

En esta investigación se pudo identificar que detrás del concepto del valor del suelo existen personajes como concejales y líderes barriales aliados con políticos como pseudo promotores habitacionales, que han ignorado la normativa local y de estado, promoviendo así lotizaciones y utilizando el instrumento de derechos y acciones en el desarrollo urbano de la ciudad, promoviendo el tráfico de tierras. Cabe calcar que en los artículos 447 y 448 del COOTAD se prohíbe la comercialización de lotizaciones sin que exista previa autorización del gobierno local, sin embargo, no se conoce un solo caso de acción legal por estafa o tráfico de tierras. En el caso de estudio no solo se incumplió la normativa, sino que evidenció estafas colectivas en el barrio por líderes de cooperativas que llegaron a ocupar cargos de legisladores, además de reventas de lotes correspondientes a áreas comunales y eventos de colapso de viviendas por antitecnisismos en la estructura de la vivienda.

Adicionalmente se visualizó que la promoción de lotizaciones amparadas en el instrumento de derechos y acciones no solo transmite la problemática de regularización a la administración en curso, sino que, en caso de no ser resuelta, trasciende a un tema de carácter judicial como lo es la prescripción adquisitiva de dominio, la vía judicial para alcanzar el título de propiedad. Al final se reproducen vulnerabilidades sociales y físicas utilizando el proceso de regularización, que tiene vacíos, como un escalamiento en el discurso político con fines clientelares en épocas de campaña.

Esta investigación reconoce uno de esos vacíos y es la responsabilidad del poseionario sobre un territorio donde está edificando su vivienda, considerando inminentemente que la ciudad de Quito es un territorio multiamenazas, por lo que se recomienda colocar nuevamente en vigencia el la normativa de reconocimiento de viviendas informales, incluso dentro del proceso de regularización, haciendo responsable a cada constructor sobre lo edificado en base a las condiciones de la vivienda y promoviendo así dos puntos: el primero, socializar la importancia del cumplimiento de la norma técnica en los procesos de edificación; y segundo, actualizar el catastro municipal y recaudar las alcabalas en base a cifras más actualizadas.

A nivel de datos, se ha trabajado con la información disponible en dos escalas, a nivel parroquial (meso) y barrial (micro). El nivel meso se lo elaboró con los datos censales del INEC (2010) y la Secretaría de Planificación (2021), mientras que el nivel micro se lo elaboró con datos de la Secretaría de Planificación (2021) y las encuestas. A nivel parroquial se excluyeron 3 variables (cuales) de la metodología de vulnerabilidades en función de amenazas a nivel municipal por el déficit de información; no obstante, a nivel barrial se obtuvo una muestra más significativa ya que la información era completa y con mayor precisión por la ubicación de áreas de mayor susceptibilidad a multiamenazas.

Por medio de la espacialización de los datos obtenidos, a nivel de parroquial y barrial, en mapas, se facilitó la ubicación de los lugares a encuestar de mayor susceptibilidad a multiamenazas a través del álgebra de mapas. Cabe mencionar que esta técnica es replicable mientras se disponga de la información de polígonos georreferenciados. Por medio del recorrido en sitio y encuestas de las zonas más propensas a eventos por multiamenazas visibilizamos el estado actual de consolidación y de conservación de las viviendas, además contrastamos anécdotas relevantes con la percepción de los habitantes del barrio.

Se pudo calcular la vulnerabilidad física a nivel barrial en el caso Colinas del Norte y parroquial en El Condado. Para calcular la vulnerabilidad física se analizó y ponderó la

exposición ante eventos naturales como: erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos, incendios y sismos. La metodología incluía el análisis de los siguientes indicadores: tipo de material de cubierta, sistema estructural, tipo de materiales en las paredes, en los entresijos, el número de pisos, año de construcción, estado de conservación de la vivienda, características del suelo, topografía del sitio y formas de construcción. Los datos más representativos son los siguientes: el análisis estadístico concluyó que, la parroquia El Condado alcanza una vulnerabilidad multiamenaza media del 52%, mientras que el análisis de las encuestas del barrio Colinas del Norte alcanzan una vulnerabilidad multiamenaza alta del 3%. Si bien los resultados no determinan una susceptibilidad muy alta a multiamenazas, si se sugiere que se profundice en el análisis de la exposición a cada una de las amenazas, puesto que cada uno de los indicadores afecta de una forma distinta de acuerdo a la localización.

También se pudo interpretar la vulnerabilidad social a nivel barrial en el caso Colinas del Norte y parroquial en El Condado. Se determinó la vulnerabilidad social desde la percepción que tienen los habitantes del barrio frente al riesgo y las capacidades poblacionales desarrolladas. Cuando se les preguntó a los pobladores ubicados en las zonas de mayor susceptibilidad a multiamenazas sobre el nivel de riesgo en el que se consideraría, el 88% se catalogó entre muy bajo, bajo y medio, mientras que el 12% en alto y muy alto. Estos resultados indican la falta de socialización del tema de riesgos, y esto se complementa con que apenas el 16% ha participado en simulacros de prevención ante posibles amenazas, y que solo el 16% conoce las instituciones a las que pueden recurrir y sus competencias en caso de existir una emergencia. Con estos resultados se recomienda que, la regularización de los asentamientos informales requiere de estudios técnicos previos considerando elementos físicos y sociales para así ubicar las edificaciones y sobre todo contrarrestar la degradación de estos y recurrir a capacitaciones sobre el tema de gestión de riesgos.

Con estos resultados se develan efectos como: la contradicción entre la norma y práctica sobre el control de los bienes del Estado, la falta de cumplimiento de competencias del gobierno local y el reconocimiento del derecho al hábitat por medio de la acción de posesión jurídica, tráfico de tierras, el manejo de la figura de derechos y acciones como producto de la venta de fraccionamiento de predios regularizados, la construcción de edificaciones sin los parámetros técnicos de seguridad y un gobierno local que enfoca su preocupación en la recaudación por encima del mejoramiento de los ecosistemas, la seguridad ciudadana de manera técnica y social, y la permisividad del desarrollo de la población en condiciones de vulnerabilidad.

En definitiva, la presente investigación identificó cómo el proceso de la regularización fue considerada la solución ante la informalidad, en particular para el barrio Colinas del Norte. De igual manera, se intenta dar un recorrido histórico de los procesos de regularización durante un periodo de tiempo desde 1967 hasta la actualidad, dejando en manifiesto la incapacidad de las autoridades en controlar este tipo de asentamientos más por la ubicación donde se establecen, en zonas de riesgo. Se sugiere para próximas investigaciones se pueda analizar o proponer oportunidades para la población como establecer políticas públicas efectivas ante estos procesos de informalidad, porque, aunque el proceso de regularización sea considerado como un asunto más formal para las viviendas o predios, no está dando solución al problema de raíz que es el crecimiento de la informalidad en zonas periféricas y continúa multiplicando vulnerabilidades tanto físicas como sociales.

Como nuevas preguntas que surgen de esta investigación se plantean las siguientes: ¿Por qué se permite utilizar el mecanismo de derechos y acciones sobre la construcción del territorio?, considerando que no define límites espaciales de posesión y participación; ¿Qué medidas se están considerando por parte de las entidades de control para corroborar la mejora en la calidad de vida de los habitantes de los asentamientos regularizados y mitigar los riesgos por multiamenazas?; ¿Existe un seguimiento por parte de los organismos de control sobre la responsabilidad de los lotizadores informales de la ciudad?; ¿Cuáles son las propuestas y acciones en temas de hábitat por parte de los tomadores de decisiones sobre el crecimiento poblacional y el déficit de vivienda?; cuando existen posesionarios que dentro del asentamiento regularizado que no han logrado alcanzar las escrituras de individualización y utilizan el mecanismo de la prescripción adquisitiva de dominio, ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de este proceso desde los ámbitos jurídico, administrativo y financiero?.

Referencias

- Alcocer, Pablo. 2022. "Impactos de la regularización de asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito entre los años 2010 y 2021." Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/20749>.
- Audefroy, Joel F. *Hábitat y Adaptación al Cambio Climático*. México: Ediciones Navarra, 2017.
- Aulestia, Diego. 2009. "Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador." En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, de Jaime Erazo, 195-217. Quito: FLACSO. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/medios-de-vida-urbano-y-vivienda-en-ecuador>.
- Balseca, Christian. 2014. "El título de propiedad como objeto de la legalización de la tenencia de la tierra en los asentamientos de hecho con alto grado de consolidación de vivienda en el sector urbano marginal de Quito." Tesis de pregrado, Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/9545>.
- Barrionuevo, Ivonne. 2018. "Plan de prevención y mitigación de riesgos naturales en áreas vulnerables en las parroquias Cotocollao y Condado." Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/15298/ENTREGA%20DEFINITIVO%2030%20JULIO%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Brakarz, José, Margarita Greene, y Eduardo Rojas. 2002. "Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios." Washington: IDB Bookstore. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16290/ciudades-para-todos-la-experiencia-reciente-en-programas-de-mejoramiento-de>.
- Busso, Gustavo. 2002. *Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/7167>.
- Buzai, Gustavo. 2010. "Análisis espacial con sistemas de información geográfica: sus cinco conceptos fundamentales." En *Geografía y sistemas de información geográfica: aspectos conceptuales y aplicaciones*, editado por Gustavo Buzai. Luján: GESIG. https://www.researchgate.net/publication/298420203_Analisis_Espacial_con_Sistemas_de_Informacion_Geografica_Sus_cinco_conceptos_fundamentales.
- Cardona, Omar. 2001. "La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: una crítica y una revisión necesaria para la gestión." <https://www.desenredando.org/public/articulos/2001/repvuln/RepensarVulnerabilidadyRiesgo-1.0.0.pdf>.
- Carnevali, Norma. 2009. "Hábitat residencial sustentable para la construcción de la ciudad." En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, de Jaime Erazo, 217-232. Quito: FLACSO, Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42378.pdf>.
- Carrión, Diego, Alfredo Rodríguez, Fernando Carrión, Andel Guayasamín, y Jorge García. 1979. *Quito: renta del suelo y segregación urbana*. Quito: Colegio de Arquitectos del Ecuador. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000062229>.
- Castello, Paula, y Sonia Cueva. 2012. "Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social." En *Dimensiones del Hábitat Popular Latinoamericano*. Quito:

- FLACSO, Ecuador.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120410113718/gthi2-23.pdf>.
- Castro Mendoza, Karina Alexandra. 2011. *Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares: el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011*. Quito: Repositorio UTPL.
<http://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/4190>.
- Chacón, Daniela. 2022. *Quito cómo vamos: informe de calidad de vida 2022*.
https://quitocomovamos.org/wp-content/uploads/2022/10/INFORME-CALIDAD-DE-VIDA-QUITO-2022_compressed.pdf.
- Chalán, Johana. 2018. "Asentamientos irregulares de hecho y el derecho al hábitat y vivienda digna de los pobladores de las laderas de San Francisco, sector Calderón." Tesis de pregrado, Universidad Central del Ecuador.
<http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/16734>.
- Chiriboga, Manuel, María Cuvi, Emmanuel Faurox, Carlos Larrea, Silvia Sommaruga, Paola Sylva, Jorge Trujillo, Rafael Urriola, y Rob Vos. 1988. "Transformaciones agrarias en el Ecuador." https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/doc34-07/27074.pdf.
- Clichevsky, Nora. 2009. "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano." *Bitácora Urbano Territorial* 14 (1): 63-88.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>.
- Collins, Patricia, y Sirma Bilge. 2016. "Intersectionality." *Canadian Ethnic Studies* 49 (1): 125-128. <https://muse.jhu.edu/pub/78/article/658506/summary>.
- Córdova, Marco, Andrea Estefanía Egas Montenegro, y Jonathan Javier Menoscal Cevallos. 2024. "Asentamientos informales, regularización y riesgo de desastres en el periurbano del Distrito Metropolitano de Quito: Colinas del Norte." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 33 (1).
<https://doi.org/10.15446/rcdg.v33n1.100275>.
- Cueva, Sonia. 2011. "Las deficiencias de la regularización: cuatro barrios de Quito." <https://doi.org/10.5821/ctv.7862>.
- Cuvi, Nicolás. 2015. "Un análisis de la resiliencia en Quito, 1980-2015." *Bitácora* 25 (2): 35-42. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v2n25.52036>.
- D'Ercole, Robert, y Pascale Metzger. 2004. "La vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito." https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-03/010036192.pdf.
- Del Canto, Ero, y Alicia Silva. 2013. "Metodología cuantitativa: abordaje desde la complementariedad en ciencias sociales." *Revista de Ciencias Sociales* 3 (141): 25-34.
<https://www.redalyc.org/pdf/153/15329875002.pdf>.
- Di Virgilio, María, Tomás Alejandro Guevara, y María Arqueros. 2014. "Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México." *INVI* 29 (80): 17-51.
<https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62560>.
- Egas, Andrea. 2018. "Estudio de planificación y gestión de usos de suelo en las zonas susceptibles a deslizamientos en el sector de Carcelén Bajo." Tesis de pregrado, Universidad Central del Ecuador. <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/15625>.

- Elhaik, Tarek, y George Marcus. 2012. "Diseño curatorial en la poética y política de la etnografía actual: una conversación entre Tarek Elhaik y George E. Marcus." *ICONOS* (42): 89-104. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3506>.
- Falconi, Karina. 2016. "Propuesta para disminuir los niveles de inseguridad relacionados con la pobreza dentro del barrio Pisulí ubicado en la parroquia El Condado del Cantón Quito." Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/14824>.
- Fernandes, Edesio. 2008. "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina." *EURE* 34 (102): 25-38. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200002.
- Fernandes, Edesio. 2011. "Regularización de asentamientos informales en América Latina." Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf.
- Fernández, Ana, Johannes Waldmüller, y Cristina Vega. 2020. "Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre: abordajes desde América Latina y el Caribe." *ICONOS* (66): 7-29. <https://www.redalyc.org/journal/509/50962258001/50962258001.pdf>.
- Foschiatti, Ana María. 2010. "Las dimensiones de la vulnerabilidad sociodemográfica y sus escenarios." *Párrafos Geográficos* 9 (1): 1-17.
- Gago, Pablo. 2009. "Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador." En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, de Jaime Erazo, 137-154. Quito: FLACSO, Ecuador.
- Gómez, Andrea. 2015. "Historia ambiental de los asentamientos informales de Quito (1980-2014)." Quito: Repositorio FLACSO, Ecuador.
- Gómez, Andrea, y Nicolás Cuvi. 2016. "Asentamientos informales y medio ambiente en Quito." *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales* (35): 101-119. <https://revistas.um.es/areas/article/view/279181>.
- Gorosito, Ricardo. 1996. "La regularización de asentamientos como política social y de Estado." En *Asentamientos irregulares: programa para la regularización jurídica, social y urbanística*, editado por José Díaz, Álvaro Amoretti y Andrés Roji. Montevideo: MVOTMA.
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández, y Pilar Baptista. 2010. *Metodología de la investigación*. México: Editorial McGraw Hill. https://www.uv.mx/personal/cbustamante/files/2011/06/Metodologia-de-la-Investigaci%C3%B3n_Sampieri.pdf.
- Hernández, Roberto. 2014. *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw Hill Education. Sexta edición.
- Ingold, Tim. 2017. "¡Suficiente con la etnografía!" *Revista Colombiana de Antropología* 53 (2): 143-159. <https://www.redalyc.org/pdf/1050/105052402007.pdf>.
- Jaramillo Barcia, Jakeline, y Wladimir Rosero Ortiz. 1996. *Mercado del suelo en Quito*. Quito, Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección General de Planificación.

- Jordán, Fausto. 2003. "Reforma agraria en el Ecuador." En *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz: [sin editorial]. <https://doi.org/10.3406/carav.1980.1501>.
- Lavell, Allan. 2001. "Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición." <http://cidbimena.desastres.hn/pdf/spa/doc15036/doc15036-contenido.pdf>.
- Marengo, Cecilia. 2013. "Extensión Urbana e Intervenciones Habitacionales: El Caso de La Ciudad de Córdoba (Argentina)." *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 6 (12): 280–301.
- Mena, Alexandra. 2010. "Regularización de asentamientos informales en Quito: análisis de las políticas públicas." Tesis de maestría, FLACSO, Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2383>.
- Miraglia, Marina, Nicolás Caloni, y Gustavo Buzai. 2015. "Sistemas de información geográfica en la investigación científica actual." Buenos Aires, Argentina: UNGS. https://www.researchgate.net/publication/298353129_Los_Sistemas_de_Informacion_Geografica_en_la_investigacion_cientifica_actual.
- Molina, Edison, Patricia Ercolani, y Guillermo Ángeles. 2017. "La planificación del espacio público de ocio como oferta para el residente y el visitante de la ciudad de Quito." *Siembra* 4 (1): 141–48. <https://doi.org/10.29166/siembra.v4i1.508>.
- Mosquera, Fernanda. 2016. "Análisis socio-ambiental del desarrollo urbanístico del barrio Colinas del Norte." Tesis de pregrado, Escuela Politécnica Nacional. <https://biblioteca.epn.edu.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=45638>.
- Mosso, Emilia. 2017. "Políticas (neoliberales) de regularización dominial del suelo urbano." *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* 22 (22): 91–110. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7767347>.
- Moya, Alejandra. 2021. "Regularización de barrios informales y la incidencia en la calidad de vida: Estudio de caso barrios San Pedro de Monjas y San José Obrero, Distrito Metropolitano de Quito." Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/18570/DISERTACIÓN%20MICHELLE%20MOYA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Otway, H. 1974. *Evaluación de Riesgos*. IIAAS.
- Oquendo, Luis. 1998. "Renta del suelo y expansión urbana." En *Quito: Propiedad Territorial y crecimiento urbano*, editado por Luis Oquendo, 1-20. Quito: FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/5942-opac>.
- Paredes, Myriam, Sara Latorre, y Priscila Prado Beltrán. 2020. "De la producción al consumo: Una perspectiva multiescalar de los estudios alimentarios." En *Territorios, ruralidades, ambiente y alimentación en Ecuador: un balance de la investigación (2000-2019)*, 143-168. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Peralta, José, y Ester Higuera. 2016. "Evaluación sostenible de los planes directores de Quito: Período 1942-2012." *Estoa* 5 (9): 21–34. <https://doi.org/10.18537/est.v005.n009.03>.
- Pizarro, Roberto. 2001. "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina." https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf.
- Rodríguez, María Carla, Di Virgilio, María Mercedes, Procupez, Valeria, Vio, Marcela, Ostuni, Fernando, Mendoza, Mariana, y Betsy Morales, B. febrero de 2007.

Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Buenos Aires, Argentina.

- Rojas, Milton, Gaitán Villavicencio, Alfredo Becker, y Letty Chang. 1989. "El mercado del suelo urbano y barrios populares en Guayaquil." Guayaquil: Centro de Estudios Regionales Guayaquil.
https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=14033&tab=opac.
- Ruíz, Pablo. 2020. "Aplicación de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales y sus impactos en los últimos veinte años en el Distrito Metropolitano de Quito." Tesis de pregrado, Universidad Politécnica de Catalunya.
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/331935?show=full>.
- Saavedra, Aníbal. 2020. "Reivindicaciones sociales y mercados: consideraciones sobre la ley 27.453 Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana." *Ágora UNLaR* 5 (11): 39-57. Mayo - octubre. Argentina. ISSN: 2545-6024.
- Salazar, Paco. 2013. "Transformaciones inmobiliarias en el Distrito Metropolitano de Quito 1970-2010." https://www.academia.edu/38486340/Transformaciones_Inmobiliarias_en_el_Distrito_Metropolitano_de_Quito.
- Sandoval, Vicente, y Juan Pablo Sarmiento. 2018. "Una mirada sobre la gobernanza del riesgo y la resiliencia urbana en América Latina y el Caribe: los asentamientos informales en la nueva agenda urbana." *REDER* 2 (1): 38-52.
- Serrano, T., y F. Demoraes. 2004. "Discrepancias institucionales y vulnerabilidad asociada en el valle de Los Chillos." En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, de Jaime Erazo, 365-380. Quito: FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Tello, Christian. 2020. "Planificación territorial, asentamientos humanos de hecho y cambio climático en Quito, Ecuador." Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17009>.
- Torres, Carlos. 2021. "Informalidad urbana, periferias y marginalidad en América Latina."
- Vélez, María. 2016. "Impacto de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito: Periodo 2000-2014." Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
<http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/11355>.
- Vio, Marcela, Betsy Morales, María Rodríguez, Mariana Mendoza, Valeria Procupez, Marcelo Ostuni, y María Di Virgilio. 2007. "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros." <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20100720101204/dt49.pdf>.
- Viteri, Bryan. 2019. "Identificación de los problemas socio-ambientales del barrio Colinas del Norte como aporte a la planificación territorial." Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Central del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/16181>.
- Wilches, Gustavo. 1993. "Vulnerabilidad global." <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/La+vulnerabilidad+social%20WILCHES+CHAUX.pdf>.

Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon, y Ian Davis. 2003. *At Risk: Natural Hazards, People Vulnerability and Disasters*. Londres: Routledge.
https://www.researchgate.net/publication/245532449_At_Risk_Natural_Hazards.

Yin, Robert. 2003. *Investigación sobre Estudio de Casos*. Londres: SAGE Publications.

Zevallos, Othón. 2009. “Degradación, vulnerabilidad y riesgo en áreas urbanas de laderas.” En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, de Jaime Erazo, 381-406. Quito: FLACSO, Ecuador.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42386.pdf>.

Información Institucional

Alcaldía de Quito. 2020. “Plan metropolitano de regularización integral de los asentamientos humanos de hecho y consolidados de interés social, 2019-2020”.

Barrera, Augusto. 2013. “Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: informe del cuarto año de gestión, de agosto 2009 a Julio 2013”. *Urbano Regionales 2* (2): 123–219.
<http://hdl.handle.net/10469/6452>.

CEPAL. 2002. “Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas.” <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/13051>.

DPE-GIZ. 2019. *Derechos, Ciudad y Políticas Públicas Urbanas*. Quito: Defensoría del Pueblo Ecuatoriana.

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2010.

Secretaría de Consejo DMQ. 2015. “Ordenanza Metropolitana No. 0055. Expropiación especial, Regularización y Adjudicación de Predios de los Asentamientos Humanos de Hecho de Interés Social en Suelo Urbano y de Expansión Urbana.” Quito, 1 de abril.

Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo. 2011. “Propuesta metodológica para el análisis de vulnerabilidades en función de amenazas a nivel municipal.”
<https://biblioteca.gestionderiesgos.gob.ec:8443/items/show/122>.

UN-Habitat. 2015. “Habitat III: Informal Settlements.” <https://unhabitat.org/habitat-iii-issue-papers-22-informal-settlements>.

UNISDR. 2017. “Annual Report 2017.”
https://www.unisdr.org/files/58158_unisdr2017annualreport.pdf.

USAID. 2022. “Evaluación de Riesgo Sísmico para el Distrito Metropolitano de Quito.”
https://cloud-storage.globalquakemodel.org/public/wix-new-website/pdf-collections-wix/publications/TREQ%20deliverables/reports/TREQ_D261_Riesgo_Sismico_Quito_v1.00.pdf.

Marco Normativo

Asamblea Nacional. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Manabí, Ecuador.

H. Congreso Nacional. 2005. *Registro Oficial*. Recuperado el 13 de febrero de 2020, de Registro Civil. https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Codificacion_del_Codigo_Civil.pdf.

Presidencia de la República. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf.

Anexos

Anexo 1. Cuestionario pobladores

- Nombre (Apellido), edad, localización referenciada
- ¿De qué ciudad o provincia es oriunda?
- ¿Cuáles fueron los motivos que le llevaron a asentarse en este lugar?
- Considera que este es un barrio formal o informal, ¿Pensó en la legalidad del barrio al asentarse en este lugar? (No pensé, si pensé...)
- ¿En el momento del asentamiento, consideró que en esta localización existe peligro (por una amenaza natural)?
- ¿Hace cuánto tiempo construyó su vivienda? / Cómo fue el proceso constructivo de su vivienda (lo hizo en una etapa, varias)?
- ¿Ha observado resquebrajamiento, hundimiento o grietas en su vivienda? / Las ha reparado (¿Sí?, ¿Cómo? / No, conoce algún vecino que tenga este problema?)
- ¿Ha requerido de un crédito o un préstamo para mejorar la calidad de su vivienda? ¿Cómo lo ha conseguido?
- En el tiempo en el que vive en el barrio, ¿Ha sido testigo de un acontecimiento de desastre? / ¿Dónde? / ¿Cuándo? / Cuál fue el apoyo que se brindó por parte de la comunidad?
- ¿Qué entiende por riesgo?
- ¿Considera importante prevenir el riesgo?, ¿Qué tipo de riesgos?
- En la actualidad, ¿considera que se encuentra en zona de riesgo?
- Si tiene la posibilidad de reubicarse, ¿Lo haría? (Si, no, por qué)


Anexo 2. Cuestionario dirigentes

- Nombre (Apellido), edad, función dentro de la comunidad
- En el momento del proceso de la regularización, por parte del municipio, ¿cuáles fueron las consideraciones físicas y sociales establecidas en los informes, enfocadas para prevenir o mitigar los riesgos de desastre?
- Existe un requerimiento por parte de la municipalidad en proponer un plan para fortalecer las relaciones de la comunidad en relación a la gestión del riesgo/ O lo han creado ustedes, (algún tipo de brigadas)?
- ¿De qué manera han dado cumplimiento a estos requerimientos para mitigar el riesgo?, ¿Han pedido plazos?
- ¿Los funcionarios municipales han dado seguimiento al avance de las obras? ¿Se han comunicado los funcionarios municipales para informar sobre algún proceso de regularización?
- ¿Existe una relación cercana con algún dirigente político o concejal? (les han hecho un ofrecimiento de regularización, muchos dirigentes ponen concejales)

Anexo 3. Técnicos de procesos de regularización

- Nombre (Apellido), ¿cuál es su función?, ¿dentro de qué dependencia?, y ¿cuál es el tiempo de ejercicio dentro de la institución?
- ¿De qué manera se involucra el departamento de seguridad con los procesos de regularización de la UERTB?
- • En el momento de una visita técnica a los asentamientos regularizados, ¿Se coordinan las visitas junto con otras dependencias?, y ¿Qué condiciones/factores de riesgo son las que evalúan sobre el suelo y sobre las construcciones?
- En el caso de la UERTB fracciona el suelo, identifica las construcciones, pero ignora las características físicas de la vivienda, en ese sentido, ¿Considera que por medio de esta acción se promueve la vulnerabilidad estructural?
- Uno de los requisitos es la conformación de un eje socio-organizativo legal. ¿Este requisito se relaciona de alguna manera con la configuración de comités de seguridad en los barrios (regularizados y no)? ¿Cómo se podría fortalecer?
- ¿Cuáles son las consideraciones físicas y sociales que se establecen en los informes de riesgos de los asentamientos, enfocados para prevenir o mitigar los riesgos de desastre?
- ¿De qué forma y quién encamina a dar cumplimiento a estos requerimientos, establecidos en las recomendaciones de los informes, que posteriormente se plasman en las ordenanzas, para mitigar el riesgo?
- ¿Qué acciones se ejecutan para evitar asentamientos informales en áreas de riesgo?
- ¿Ha existido una forma de presión, por parte de un actor político, para pasar por alto las observaciones de la calificación de alta y muy alta de riesgo, por cuestiones clientelares, es decir, por ofrecimientos que hacen en campañas políticas?
- ¿Cuál sería una recomendación que, desde su campo de acción, daría sobre el proceso de regularización actual?

Anexo 4. Encuesta

ENCUESTA SOBRE EXPOSICIÓN A AMENAZAS EN ASENTAMIENTOS REGULARIZADOS									
FLACSO Ecuador – Maestría en Estudios Urbanos									
									
Datos para la/el evaluador									
Nombre de la/el evaluador					Fecha		Código encuestador		Número de encuesta
					2021/ octubre/				
Nombre de la calle principal e intersección							Nomenclatura		
Nombre de la/el encuestado									
SECCION 1: TENENCIA DE LA VIVIENDA Y PROCESO DE REGULARIZACIÓN									
1. ¿Cuál es su provincia o lugar de origen?		2. ¿Hace cuanto tiempo vive en este domicilio?		3. Número de pisos de la vivienda		4. ¿Cuánto tiempo aprox. de antigüedad tiene la vivienda?		5. ¿Cuántas familias habitan en el inmueble?	
6. Actualmente reside en el inmueble en calidad de									
Propietario		Arrendatario		Familiar		Préstamo		Otro	
7. ¿El pago de los servicios básicos se encuentra a nombre del propietario?								SI	NO
8. ¿Cuáles fueron los motivos que le llevaron a asentarse en este lugar?									
Precio conveniente de compra/arriendo				Facilidades de pago					
				Se encontraba con servicios básicos					
9. Si la respuesta anterior fue PROPIETARIO ¿De qué manera adquirió la propiedad?									
Compra		Herencia		Donación		Subasta		Otro	
10. Con qué documentos del inmueble cuenta actualmente?									
Escrituras del terreno		Escrituras de la vivienda				Planos arquitectónicos			
Permiso construcción		Estoy tramitando				Nada por ahora			
11. La vivienda se construyo			EN UNA SOLA etapa			EN VARIAS ETAPAS			
12. ¿Ha observado alguna de estas afectaciones en su vivienda?									
Humedad		Fisuras		Grietas		Hundimiento		Nada	
13. ¿Ha requerido de un préstamo para mejorar la calidad de su vivienda?								SI	NO
14. ¿Cuál de estos medios ha utilizado para conseguir el préstamo de mejoramiento?									
Hipoteca de la misma vivienda		Hipoteca de otro bien inmueble		Familiar		No ha requerido		Otro	
15. ¿Con cuál de estos servicios (infraestructura básica) cuenta actualmente en el inmueble?									
Agua potable		Electricidad		Alcantarillado		Vía con recubrimiento (adoquín/asfalto)		Internet	
16. ¿Considera que las condiciones del barrio mejoraron después del adoquinado?								SI	NO
17. La gestión de los servicios de infraestructura básica fue realizada por:									
Autogestión		Municipio		Ambas (Autogestión y municipio)		Sin servicios			
18. ¿Actualmente el barrio se encuentra regularizado?								SI	NO
19. ¿Se realizaron asambleas barriales para tratar el tema de la regularización?								SI	NO
20. ¿Formó usted parte de una comitiva en el proceso de regularización del barrio?								SI	NO
21. ¿Ha existido la presencia de autoridades o funcionarios municipales en el barrio?								SI	NO
22. ¿Cuál ha sido la intención de la presencia de autoridades o funcionarios municipales en el barrio?									
No se han presentado		Para realizar inspecciones		Ofrecimientos políticos		Mejora de obras en el barrio			

23. Nombre en el barrio, ¿Cuáles son los gremios o asociaciones que usted considera representativas?	

SECCION 2: EXPOSICIÓN A AMENAZAS Y CAPACIDADES POBLACIONALES									
24. En este barrio, ¿Cuáles de estas AMENAZAS, recuerda que hayan ocurrido?									
Volcánico		Sismos		Inundaciones		Deslizamientos		Incendios	
25. ¿Se generaron daños humanos y/o materiales?				SI		NO			
26. ¿En qué lugar ocurrió? (Ej.: junto a la iglesia, en la quebrada, otro)			27. ¿Cuándo ocurrió? (año y mes, si es posible)		28. Especifique detalles sobre muertes o daños materiales				

29. ¿En qué nivel de riesgo con respecto a las amenazas mencionadas se consideraría?									
Muy bajo		Bajo		Medio		Alto		Muy Alto	

30. ¿Se han realizado en el barrio SIMULACROS de prevención ante posibles amenazas con participación de la población?				SI		NO			
31. ¿Sobre cuál de estas amenazas, recuerda que hayan realizado SIMULACROS?									
Volcánico		Sismos		Inundaciones		Deslizamientos		Incendios	
32. En caso de haber realizado SIMULACROS, la asistencia fue									
Masiva		Media		Escasa					
33. ¿Con qué frecuencia se realizan los SIMULACROS?									
Cada 5 años		Anualmente		Semestralmente		No se realizan			
34. ¿Se han realizado en el barrio CAPACITACIONES sobre eventos de amenazas con participación de la población?						SI		NO	
35. ¿Sobre cuál de estas amenazas, recuerda que hayan realizado CAPACITACIONES?									
Volcánico		Sismos		Inundaciones		Deslizamientos		Incendios	
36. En caso de haber realizado CAPACITACIONES, la asistencia fue									
Masiva		Media		Escasa					
37. ¿Con qué frecuencia se realizan los CAPACITACIONES?									
Cada 5 años		Anualmente		Semestralmente		No se realizan			

38. ¿Conoce usted si la población del barrio, en su mayoría, tiene conocimiento sobre la existencia de organizaciones encargadas de atender emergencias?				SI		NO	
39. Si su respuesta fue afirmativa, indique las principales organizaciones que atienden emergencias en el barrio:							

40. ¿Conoce usted si en el barrio existen sitios seguros y organizaciones de respuesta comunitarias para hacer frente a desastres?:				SI		NO			
41. Si su respuesta fue afirmativa, ¿Existe alguna de las siguientes opciones?									
Puestos de auxilio		Albergues		Brigadas comunitarias		Sitios seguros		otros	

42. Considera Ud. que la población del barrio está capacitada para afrontar desastres ante amenazas como:									
Erupción volcánica	SI		NO		Sismos	SI		NO	
Inundaciones	SI		NO		Deslizamientos	SI		NO	
Deslizamientos	SI		NO		Otros	SI		NO	

43. En caso de inminente peligro, ¿Estaría dispuesto a relocalizarse?				SI		NO	
44. Si su respuesta fue afirmativa, ¿ En qué lugar desearía reubicarse?							
Mismo terreno mejorado		En el mismo barrio		Zona norte		Centro-Sur-Valles	

ENCUESTA SOBRE EXPOSICIÓN A AMENAZAS EN ASENTAMIENTOS REGULARIZADOS
 FLACSO Ecuador – Maestría en Estudios Urbanos



Datos para la/el evaluador

Nombre de la/el evaluador	Fecha	Código encuestador	Número de encuesta
	2021/ octubre/		

SECCION 3: VULNERABILIDAD FISICA DE LA VIVIENDA

A. Esquema de implantación de la vivienda	B. Esquema en fachada de la vivienda

1. Tipo de material en la cubierta

Cubierta metálica		Losa de hormigón armado		Vigas de madera y zinc		Caña y zinc		Vigas de madera y teja	
-------------------	--	-------------------------	--	------------------------	--	-------------	--	------------------------	--

2. Sistema estructural

Hormigón armado		Estructura metálica		Estructura de madera		Estructura de caña	
Estructura de pared portante		Mixta madera/ hormigón		Mixta metálica/ hormigón			

3. Tipo de material en paredes

Pared de ladrillo		Pared de bloque		Pared de piedra		Pared de adobe		Tapial/bahareque/ madera	
-------------------	--	-----------------	--	-----------------	--	----------------	--	--------------------------	--

4. Material en entresijos

Losa de hormigón armado		Entramado metálico		Entramado de madera/ caña	
Vigas y entramado de madera		Entramado hormigón/ metálico			

5. Número de pisos

1 piso		2 pisos		3 pisos		4 pisos		5 pisos o más	
--------	--	---------	--	---------	--	---------	--	---------------	--

6. Año de construcción

Antes de 1970		Entre 1971 y 1980		Entre 1981 y 1990		Entre 1991 y 2010	
---------------	--	-------------------	--	-------------------	--	-------------------	--

7. Estado de conservación de la vivienda

Bueno		Aceptable		Regular		Malo	
-------	--	-----------	--	---------	--	------	--

8. Características del suelo

Firme, seco		Inundable		Ciénaga		Húmedo, blando, relleno	
-------------	--	-----------	--	---------	--	-------------------------	--

9. Topografía del sitio

A nivel, terreno plano		Bajo nivel de calzada		Sobre nivel de calzada	
Terreno accidentado, ladera		Escarpe positivo o negativo			

10. Formas de la construcción

Regular		Irregular		Irregularidad severa	
---------	--	-----------	--	----------------------	--