

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Economía, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2022 – 2024

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

INCIDENCIA DE LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN
EL RIESGO DE DESASTRES EN QUITO. EL CASO DEL BARRIO LA LUCHA DE LOS
POBRES

Díaz Méndez Laura

Asesor: Córdova Marco

Lectores: Barragán Fernando, Menoscal Jonathan

Quito, febrero de 2025

Dedicatoria

A mis padres por su esfuerzo, su amor y apoyo constante

Y a las y los habitantes del barrio La Lucha de los Pobres, por abrirme las puertas de su comunidad, compartir sus historias, su memoria y su resistencia cotidiana

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos.....	9
Introducción. Definición de la problemática.....	10
Capítulo 1. Marco analítico. Riesgos, informalidad y regularización.....	16
1.1. Desarrollo urbano en América Latina: Urbanización informal como problema de la planificación	16
1.1.1. Asentamientos informales	18
1.2. El riesgo de desastres entendido como producto del desarrollo.....	21
1.2.1. Componentes del riesgo	23
1.2.2. Vulnerabilidad acrecentada en contextos de informalidad	25
1.3. Regularización de asentamientos informales como instrumento de planificación urbana	26
1.3.1. Regularización asociada al riesgo de desastres	28
1.4. Estrategia metodológica	29
1.4.1. Selección del caso de estudio: Barrio Lucha de los Pobres	33
1.4.2. Propuesta metodológica para el análisis de vulnerabilidades en función de amenazas a nivel municipal	34
1.4.3. Métodos y técnicas de recolección de información	43
Capítulo 2. Estado del arte temático. Regularización de asentamientos informales y riesgo de desastres en el marco latinoamericano	45
2.1. Procesos de regularización de asentamientos informales en América Latina.....	45
2.2. Impacto de los procesos de regularización en el riesgo de desastres en América Latina	49
Capítulo 3. Intersección entre riesgo de desastres y regularización de asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito	55
3.1. Proceso de urbanización en Quito. Expansión informal	55
3.2. Riesgo de desastres en Quito.....	60

Capítulo 4. El Barrio La Lucha de los Pobres: Historia, Regularización y Vulnerabilidad....	72
4.1. Características Generales del Barrio La Lucha de los Pobres	72
4.1.1. Localización Geográfica	72
4.1.2. Historia y Orígenes del Barrio	73
4.2. El Proceso de Regularización del Barrio La Lucha de los Pobres	80
4.2.1. Marco Legal y Normativo para la Regularización.....	80
4.2.2. Etapas del Proceso de Regularización	82
4.2.3. Infraestructura y Servicios Básicos.....	84
4.3. Susceptibilidad a amenazas naturales en La Lucha de los Pobres	86
4.3.1. Análisis de Vulnerabilidad ante la Amenaza de Deslizamientos.....	89
4.4. Discusión de los resultados.....	103
Conclusiones	112
Referencias	114
Anexos.....	121
Matrices de los valores obtenidos de la vulnerabilidad de La Lucha de los Pobres.....	121

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 3.1. Procesos urbanos a lo largo de las décadas de 1960 y 1970 en Quito	57
Gráfico 3.2. Emergencias registradas por eventos distribuidas por Administración Zonal entre 2013-2023.....	61
Gráfico 3.3. Número de eventos de inundaciones registrados en el DMQ entre 2019-2022..	66
Gráfico 3.4. Perfil de escenario sísmico hipotético con epicentro en el centro de la ciudad ..	68

Mapas

Mapa 1.1. Distribución espacial por parroquia del DMQ de asentamientos aprobados para regularizar (2010-2021).....	13
Mapa 3.1. Crecimiento urbano de Quito por años (1760-2011)	59
Mapa 3.2. Ubicación del Distrito Metropolitano de Quito	60
Mapa 3.3. Susceptibilidad a movimientos en masa	63
Mapa 3.4. Susceptibilidad a inundaciones	65
Mapa 3.5. Barrios susceptibles a inundaciones.....	67
Mapa 3.6. Amenaza por flujos laháricos asociados con los volcanes Guagua Pichincha y Cotopaxi	70
Mapa 4.1. Localización del barrio Lucha de los Pobres	72
Mapa 4.2 Accidentes geográficos del barrio Lucha de los Pobres.....	87
Mapa 4.3. Susceptibilidad a movimientos en masa	88
Mapa 4.4. Susceptibilidad a inundaciones	89

Tablas

Tabla 1.1. Operacionalización de variables	30
Tabla 1.2. Vulnerabilidades y amenazas incluidas en la metodología.....	34
Tabla 1.3. Vulnerabilidad físico-estructural de edificaciones a movimientos en masa	35

Tabla 1.4. Vulnerabilidad socioeconómica y demográfica	37
Tabla 1.5. Vulnerabilidad social desde la visión de capacidades poblacionales.....	39
Tabla 1.6. Vulnerabilidad política.....	41
Tabla 1.7. Vulnerabilidad institucional	42
Tabla A.1. Vulnerabilidad físico estructural de las edificaciones de La Lucha de los Pobres	
121	
Tabla A.2. Niveles de Vulnerabilidad socio-económica y demográfica de La Lucha de los Pobres	122
Tabla A.3. Vulnerabilidad según las capacidades poblacionales de La Lucha de los Pobres	123
Tabla A.4. Vulnerabilidad política de La Lucha de los Pobres.....	125
Tabla A.5. Vulnerabilidad institucional de la Lucha de los Pobres	126

Fotos

Foto 2.1. Proyecto Piloto ANTICIPAR DESASTRES del Proyecto Integral Rehabilitar la Montaña en Medellín	52
Foto 2.2. Proyecto Piloto MITIGAR EL RIESGO del Proyecto Integral Rehabilitar la Montaña en Medellín	53
Foto 4.1. Marcha Cooperativa Lucha de los Pobres por la expropiación de la Hacienda Santa Ana	74
Foto 4.2. Antiguas viviendas del barrio	76
Foto 4.3. Asamblea de la Cooperativa Lucha de los Pobres	77
Foto 4.4. Viviendas de 4 pisos que incumplen la normativa urbanística de edificabilidad máxima	91

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Esta tesis/tesina se registra en el repositorio institucional en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior que regula la entrega de los trabajos de titulación en formato digital para integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y del artículo 166 del Reglamento General Interno de Docencia de la Sede, que reserva para FLACSO Ecuador el derecho exclusivo de publicación sobre los trabajos de titulación durante un lapso de dos (2) años posteriores a su aprobación.

Resumen

La complejidad del riesgo de desastres en Quito se relaciona con las oportunidades y contradicciones vinculadas al desarrollo mismo y a las formas diferenciadas de explotación y apropiación de la naturaleza. También se articula con el uso y planificación del suelo, tanto formal como informal, principalmente con la expansión urbana que amplifica las consecuencias de los siniestros. El crecimiento informal en zonas expuestas a amenazas y su posterior regularización, es de las actividades antrópicas que más impacta el medio urbano. Desde un enfoque de construcción social del riesgo, este estudio aborda la incidencia de la regularización de asentamientos en zonas de riesgo de desastres en el incremento de las vulnerabilidades, desde una metodología mixta —cuantitativa, cualitativa y socioespacial—.

El análisis se centra en el barrio La Lucha de los Pobres, un asentamiento que surgió a través de procesos de ocupación informal y que, tras una larga trayectoria de organización comunitaria y lucha social, alcanzó su regularización. El barrio se encuentra expuesto a múltiples amenazas naturales, principalmente movimientos en masa e inundaciones debido a su localización. La investigación combinó diversas técnicas metodológicas: entrevistas a funcionarios y líderes barriales, cuestionarios aplicados a los hogares ubicados en las zonas de mayor exposición, levantamiento de información en campo y mediciones de vulnerabilidad. Esta estrategia permitió triangular información de fuentes primarias y secundarias para profundizar en el vínculo entre regularización y riesgo urbano de desastres.

Los resultados muestran una reducción puntual de la vulnerabilidad físico-estructural tras la regularización que se deriva de la seguridad jurídica de la tenencia y del acceso a servicios que facilitan inversiones en vivienda. No obstante, la vulnerabilidad socioeconómica permanece elevada y la percepción del riesgo entre la población es muy baja, factores que limitan la resiliencia comunitaria frente a amenazas múltiples. Adicionalmente, la creciente urbanización informal y la presencia de edificaciones en pendientes inestables mantienen exposiciones significativas. En términos institucionales, persisten fallas de articulación municipal y una gobernanza del riesgo débil que obstaculizan intervenciones integrales y sostenibles.

Agradecimientos

A la FLACSO, por la oportunidad de formarme en un espacio intercultural, comprometido con pensarse desde y para América Latina. Agradezco también a todos los docentes del Departamento de Economía, Ambiente y Territorio, por cada clase, cada reflexión y cada aporte que me acompañó en este camino.

A mi director de tesis, Marco Córdova, por su guía y por confiar en mí. Un agradecimiento muy especial a la profe Diana Paz, por su calidez y acompañamiento constante; así como a Jonathan Menoscal y Pablo Cabrera, quienes con sus palabras y apoyo me mantuvieron motivada en cada etapa de este proceso.

A mis amistades de la maestría, por la complicidad, el aprendizaje compartido y los momentos de felicidad. En especial a Thalía, quien se convirtió en mi confidente y mejor amiga, y a Biaani, Daline, Andrea y Caro, por estar siempre presentes. De igual manera, que ahora son parte fundamental de mi vida, a Alexis, Esteban, Dani, Katty, Fabián, Julio, Lis, Tayse, Gisela, y a toda la convocatoria 2022-2024, con quienes compartí este recorrido más que académico, humano.

A las instituciones y funcionarios que colaboraron con la investigación, y de manera muy especial a la comunidad del barrio La Lucha de los Pobres, por su apertura y generosidad. Mi gratitud a Vanesa Guerrero, Doña Elsa, Yolanda, Don Porfirio, y a la profesora Sara Latorre, por abrirme las puertas del barrio y adentrarme en esta historia de memoria colectiva.

Finalmente, a mi familia, por su amor y el ánimo constante que me acompañó en este proceso académico y también migratorio.

Introducción. Definición de la problemática

El espacio y la forma urbana no son estáticos y tienen una dinámica de cambio impulsada por las relaciones económicas, políticas, culturales y sociales que están en permanente mutación a través del tiempo. Dentro del proceso de transformación urbana en América Latina, la informalidad es considerada un modo generalizado de urbanización (Roy 2005), específicamente, implica actividades y prácticas que quedan fuera del ámbito del Estado y de las políticas que moderan el proceso de expansión de las ciudades. Además, es interpretada como una forma de habitar y producir la ciudad desde condiciones de vulnerabilidad (Cuervo y Délano 2019).

En la región, los asentamientos informales en condición de pobreza constituyen una de las manifestaciones más extremas de los déficits del desarrollo regional, alrededor de 1 de cada 5 personas se encuentran habitando la ciudad de esta forma. En este sentido, “la exclusión, la fragmentación de la sociedad y del espacio urbano son las respuestas de algunos segmentos de la población frente a la incapacidad o a la imposibilidad de los gobiernos de administrar el crecimiento de la ciudad y sus transformaciones” (Ortiz y Silva 2019, 81).

La marcada inequidad de la distribución del ingreso en la región y el alto costo de las unidades dejan fuera del mercado habitacional una gran proporción de hogares, que no logran encontrar otra alternativa de hábitat, en este sentido, “la informalidad no es una excepción, sino que constituye una forma de acceso a la ciudad” (Cravino 2008, 144). La situación de informalidad urbana se relaciona entonces con las condiciones macroeconómicas de la ciudad, como la falta de empleo, los bajos salarios, el consecuente empobrecimiento de la población y las políticas del Estado y el funcionamiento de los mercados del suelo urbano (Clichevsky 2000).

Contrariamente a la urbanización formal, la urbanización informal primero habita el terreno, después autoconstruye la vivienda, es un escenario que muestra patrones de desarrollo irregular. Un dato alarmante es el hecho de que la población que reside en barrios precarios en América Latina, según UN-Habitat (2016) es de 106 millones de personas, cifra que ha permanecido casi inalterable desde 1990, constituyendo una problemática transversal a toda la región (Sandoval y Sarmiento 2018). Esta informalidad urbana es percibida como consecuencia de la pobreza de la región, es hacia estos sectores a donde se empuja a la población pobre y de menores ingresos, llegándose a formar amplias zonas tugurizadas, segregadas y marginales (De Mattos 2006). Por otro lado, como plantea Fernandes (2011, 2),

la informalidad provoca unos costos muy elevados para sus residentes, una tenencia precaria, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales, exposición al riesgo de desastres y derechos civiles no equitativos. También genera un alto costo directo para los gobiernos locales, que deben adoptar programas de mejoras, además de una cantidad sustancial de costos indirectos que surgen del impacto de la informalidad en el terreno de la salud pública, de la violencia criminal y de otros problemas sociales asociados.

La definición y el acercamiento al tema de la informalidad es multidimensional y abarca aspectos físicos, socioeconómicos, políticos y legales. Se puede decir que el abordaje del fenómeno ha transitado por varios enfoques. Inicialmente se centró en procesos de segregación, exclusión, pobreza, urbanización acelerada, déficit de vivienda, migración y fallas en la planificación urbana. Más recientemente, a partir de 2010, ha transversalizado aspectos de mercado informal del suelo, cambio climático, ciudades sostenibles, gestión de riesgos, gobernanza del riesgo y resiliencia como un proceso que podría ayudar a mejorar las condiciones inseguras en asentamientos informales (Sandoval y Sarmiento 2018).

Un aspecto importante de estos nuevos enfoques de informalidad es tener en cuenta que este tipo de expansión urbana es uno de los procesos antrópicos que más degrada el medio ambiente. Dependiendo del grado de afectación, estos impactos suelen ser persistentes e incluso irreversibles, variables que incrementan las vulnerabilidades y coloca a los asentamientos informales en una situación de riesgo (Menoscal 2017). Se generan procesos que acentúan u ocasionan la aparición de amenazas como inundaciones, deslizamientos y sequías o agudizando el riesgo por exposición a amenazas sísmicas o volcánicas, al emplazarse o expandirse sobre las faldas de volcanes o fallas activas. “Ciudades como Tegucigalpa, Comayagüela, Managua, Turrialba, Ciudad de México, Bogotá, Quito, San Salvador, Caracas, São Paulo entre otras, son expresiones de un acelerado crecimiento, un aumento en la demanda de recursos y una frágil gestión ambiental que ha coadyuvado en la transformación radical del territorio y a una mayor exposición a las amenazas” (Córdova y Vallejo 2012, 1).

Las altas tasas de urbanización regional son atravesadas por el incremento de las zonas de riesgo de desastres, tanto así que, de los 15 principales países que están expuestos a 3 o más amenazas a nivel global, 7 se encuentran en América Latina y el Caribe (Jordán y Riffo 2017). Por otro lado, las proyecciones tampoco son alentadoras, según estudios desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo BID (2013), el número de personas expuestas al

riesgo de desastres en las ciudades de los países en vías de desarrollo aumentará más del doble entre 2000 y 2050.

En este sentido, el riesgo de desastres y la informalidad en América Latina están estrechamente relacionados, en muchas ocasiones generado por un crecimiento urbano permisivo a la informalidad y, por otro lado, dentro de la propia lógica de planificación se han impulsado estrategias de regularización como una forma de reconocimiento institucional. De esta manera, la expansión urbana informal en zonas amenazadas y la posterior regularización de éstas, es una de las actividades antrópicas que más impacta el medio urbano, por lo tanto, genera nuevas vulnerabilidades (Córdova, Menoscal y Egas 2023).

En Ecuador, según el MIDUVI (2015) son aproximadamente 2,8 millones de ciudadanos los que se encuentran en asentamientos irregulares y un estimado de 37.064 hogares se hallan en zonas de amenazas no mitigables. En el caso particular de Quito, para el año 2012 aproximadamente el 50% de los asentamientos eran ilegales, lo que evidencia la profunda exclusión al derecho a la ciudad que viven las familias de menores ingresos (Castello y Cueva 2012). Desde la década de 1970 se desataron procesos de ocupación de suelos rurales y de conservación ecológica en los contornos de la ciudad en expansión, sobre zonas agrícolas, quebradas y de alto riesgo de desastres. Situación que continúa hasta la actualidad.

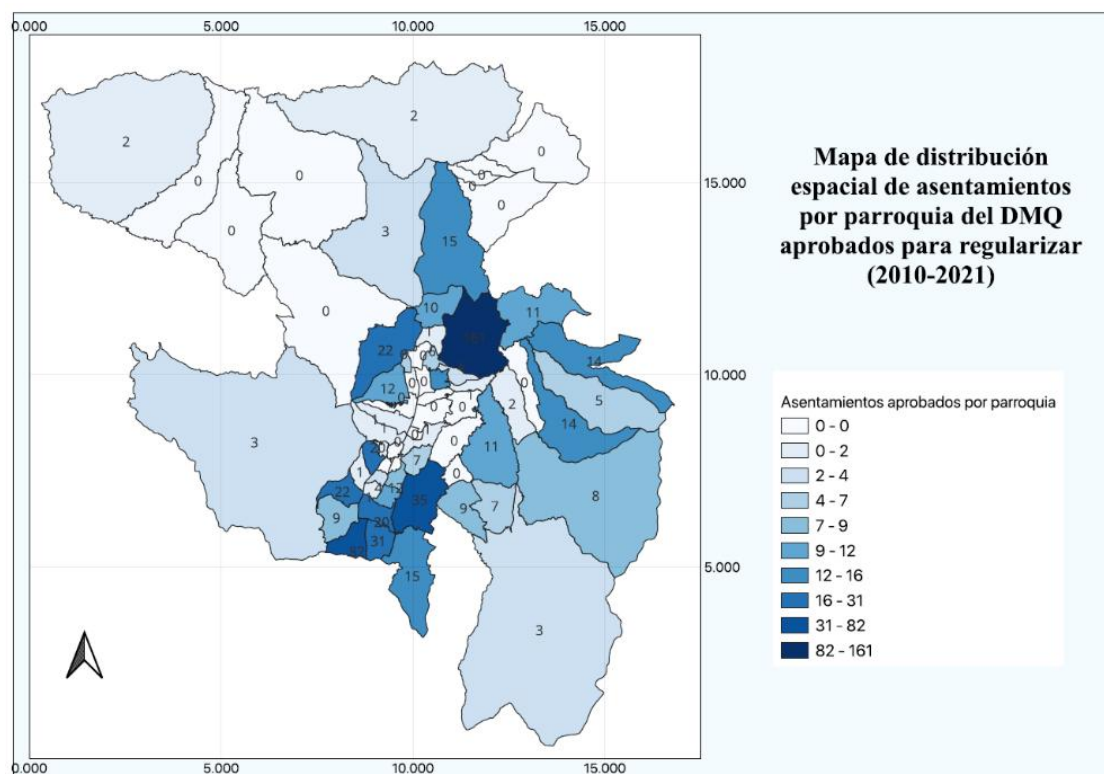
Las transformaciones territoriales, en su esencia, son procesos socioambientales que implican la movilización y metabolización de recursos naturales a gran escala, con efectos desiguales sobre distintos grupos sociales (Lukas, Fraghoul y Vásquez 2020) y es que hay que tener en cuenta que el riesgo de sufrir un desastre depende no solo de la magnitud del fenómeno natural como tal, sino de la vulnerabilidad de la sociedad expuesta a la amenaza (Aversa, Rotger y Senise 2020). En Quito, aproximadamente 154 mil personas viven en unos niveles de exposición muy bajos y bajos, y más de 250 mil habitan con exposición alta y muy alta. Lo preocupante es que cerca de 1 millón de personas vive en riesgo de moderado a alto. Las personas que están en el estrato de muy alta vulnerabilidad social son 3.39 veces más susceptible de quedarse a vivir en una zona de muy alta exposición al riesgo de desastres que el resto de la población (Puente y Teller 2021), lo que se encuentra en la literatura como la cautividad al riesgo.

Este crecimiento urbano de Quito modifica paulatinamente la situación de exposición a los riesgos, así como las consecuencias de los siniestros. Cada día crece el número de personas y de bienes expuestos. “La colonización inevitable de terrenos con cada vez menos

posibilidades de construcción, requiere de la realización de obras previas (esencialmente rellenos) que se vuelven factores agravantes de la vulnerabilidad” (Chardon 2003, 11). Así, el proceso urbano es creador y amplificador de riesgos. Por lo tanto, las amenazas y la vulnerabilidad de los habitantes de un espacio territorial, en el caso específico a la ciudad de Quito ya no tienen simplemente un origen natural sino también una causa humana.

Simultáneo a esto han ocurrido otros procesos de planificación y regularización por el Municipio de Quito, incluso, se han legalizado barrios con viviendas en alto riesgo no mitigable para las vidas de sus ocupantes. Según información obtenida en las ordenanzas de regularización, la UERB (2021) y en la información documental existente en la plataforma digital del MDMQ, los asentamientos aprobados para regularizar en el período de 2010 a 2021 cuantifican un total de 620 asentamientos informales entre aprobados y ya regularizados. En este caso, la mayor parte de estos asentamientos se ubicaron en las parroquias de Calderón y Guamaní, pertenecientes a las administraciones zonales de Quitumbe y Calderón, lo que demuestra la persistencia de la informalidad en sectores específicos y un ascenso en otras parroquias como Conocoto y El Condado.

Mapa I.1. Distribución espacial por parroquia del DMQ de asentamientos aprobados para regularizar (2010-2021)



Elaborado por la autora con datos de UERB y MDMQ.

La exposición al riesgo de desastres en espacios informales se ve agravada por la combinación de factores socioeconómicos, la falta de infraestructura adecuada, la pobreza y la falta de acceso a servicios básicos. Sin embargo, pese a los beneficios que esto trae para ciertos sectores, como el acceso a obras y servicios impulsados por la municipalidad de Quito, Cuví y Gómez (2016, 101) plantean que,

(...) los barrios de origen informal, a veces tolerados, a veces incentivados bajo incompletos argumentos de derecho a la ciudad, han intensificado la vulnerabilidad socioambiental ante terremotos, vulcanismo, inundaciones, movimientos en masa, incendios, erosión y contaminación. Y han exacerbado la acción degradante de la naturaleza, y contaminadora del ambiente, que de por sí implica la expansión urbana y el crecimiento de su población.

Bajo este contexto, se aborda la problemática para responder a la pregunta ¿cómo incide la regularización de asentamientos informales en zonas de riesgo de desastres en el incremento del riesgo urbano en Quito? Como hipótesis se sostiene que la regularización de asentamientos informales en zonas de riesgo, en tanto se atiende en una dimensión jurídica y no contempla temas más amplios de hábitat en general o de derecho a la ciudad, incide en la reproducción del riesgo urbano o en un aumento de la vulnerabilidad física, socioeconómica e institucional. Una regularización planificada y ejecutada puede ayudar a reducir el riesgo urbano, pero si no se abordan adecuadamente los aspectos de ubicación y vulnerabilidad estructural, la regularización podría aumentar el riesgo. En este sentido, una regularización dominial, solo hace propietarios de un trozo de tierra en problemáticas condiciones territoriales-ambientales a los sectores pobres urbanos (Clichevsky 2000).

Objetivo general

Analizar la incidencia de los procesos de regularización de asentamientos informales en zonas de riesgo de desastres en el riesgo urbano en Quito.

Objetivos específicos

1. Identificar teórica y empíricamente los factores explicativos que relacionan los procesos de regularización de asentamientos informales con el riesgo urbano de desastres.
2. Desarrollar/adaptar la metodología de análisis y medición de las vulnerabilidades en función de las amenazas de Quito, basada en el esquema de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2011).

3. Identificar las diversas políticas y estrategias públicas encaminadas a la gestión de riesgos de desastres y a la regularización de asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito.
4. Describir el proceso de regularización del barrio La Lucha de los Pobres, considerando sus etapas, actores y normativas aplicadas.
5. Medir y analizar la vulnerabilidad física-estructural, socioeconómica y demográfica, social por capacidades poblacionales y política- institucional del caso de estudio barrio Lucha de los Pobres tras la regularización.
6. Evaluar/examinar/identificar las limitaciones y oportunidades de los procesos de regularización para la gestión integral del riesgo de desastres y su reducción, proponiendo recomendaciones para su mejora en términos de sostenibilidad y prevención.

Capítulo 1. Marco analítico. Riesgos, informalidad y regularización

En la literatura el riesgo de desastres en asentamientos informales se presenta como una consecuencia directa de la interacción compleja entre la dinámica natural y humana. Estos asentamientos, caracterizados por su falta de planificación y acceso limitado a servicios básicos, están expuestos a amenazas naturales que pueden agravar la vulnerabilidad de sus habitantes. Factores como la utilización intensiva del suelo, el desarrollo industrial sin control, la expansión urbana no planificada y la construcción de infraestructuras inadecuadas contribuyen a aumentar significativamente el riesgo de desastres en estas áreas.

Los procesos de regularización de asentamientos informales surgen precisamente como una respuesta a la necesidad de abordar y transformar estas áreas que han crecido de manera no planificada. La regularización, en dependencia del enfoque que tenga, busca establecer un marco legal y urbanístico que permita mejorar las condiciones y calidad de vida en estos asentamientos, reducir la vulnerabilidad de la población y mitigar el riesgo de desastres. Algunos autores argumentan que, mediante la implementación adecuada de procesos de regularización, es posible transformar estos asentamientos en entornos más seguros y sostenibles y contribuir significativamente a mitigar los riesgos asociados con amenazas naturales, así como generar procesos, que por el contrario, incrementen el riesgo.

Con este capítulo se busca establecer una base teórica, desde la literatura académica e institucional, para identificar conexiones entre las diferentes dimensiones de análisis de esta investigación: el desarrollo urbano informal, el riesgo de desastres en asentamientos informales y la regularización de asentamientos informales en zonas expuestas a amenazas naturales.

1.1. Desarrollo urbano en América Latina: Urbanización informal como problema de la planificación

La dinámica del desarrollo urbano en América Latina ha sido testigo de una profunda transformación en las últimas décadas, marcada por un rápido crecimiento demográfico y una expansión acelerada de los centros urbanos. Este fenómeno, si bien ha contribuido al dinamismo económico y cultural de la región, también ha generado desafíos significativos en términos de planificación y ordenamiento territorial. La urbanización acelerada, entre otros factores, han conducido a la emergencia de asentamientos informales caracterizados por un desarrollo espontáneo y la carencia de infraestructuras básicas. Factores como migración interna, desigualdad socioeconómica y la falta de políticas urbanas efectivas han propiciado la

proliferación de estas áreas “marginales”, desafiando los paradigmas convencionales de planificación urbana. En este contexto, resulta crucial comprender cómo el proceso de urbanización ha viabilizado la formación de asentamientos informales, destacando las interconexiones entre crecimiento demográfico, desarrollo económico y social y la aparición de espacios urbanos marginados.

En el caso latinoamericano, los sistemas urbanos y las interacciones sociales, económicas y ambientales son en su mayoría expresiones de un estilo particular de desarrollo periférico en la región. Este se caracteriza principalmente por la producción y reproducción de desigualdades, entre las cuales, se encuentran sus formas de manifestación espacial (Jordán y Riffo 2017). La desigualdad está intrínsecamente ligada a las estructuras organizativas de las sociedades latinoamericanas, generando un estilo de vida vulnerable y excluido en entornos urbanos (ONU-Hábitat 2003). Asimismo, diversas perspectivas que abordan el problema de la informalidad urbana en América Latina (Cravino 2009) coinciden en señalar los niveles significativos de vulnerabilidad que experimenta la población que se ve obligada a habitar las ciudades en condiciones de pobreza y precariedad. Esta presión desencadena la formación de asentamientos informales como expresión espacial de los efectos de los fenómenos urbanos en cuestión (Bonilla y Silva 2019, 85).

Existe un consenso de los inicios de esta forma de urbanización, producto de la modernización y la industrialización intensiva y extendida que tuvo lugar en América Latina desde los años cuarenta, que había creado una masa considerable de trabajadores asalariados productivos en todos los sentidos, quienes, a falta de otras alternativas, habitaban los asentamientos populares (Connolly 2014). Luego con las profundas transformaciones de las modalidades productivas de los años 70 y 80, en la etapa postfordista, emergieron nuevos fenómenos y procesos de desindustrialización, cambios políticos y económicos, rápidas transformaciones institucionales, revolución tecnológica e informática, economía terciarizada basada en los servicios, desintegración vertical (Soja 2000), políticas de liberalización y tendencia macroeconómica real del trabajo informal (Davis 2006), precarización del mercado laboral y polarización de la distribución del ingreso (Sassen 2009), entre otras. Esto tuvo fuertes afectaciones desde el punto de vista social y espacial, generando una reproducción de la pobreza en la ciudad, además de una movilidad ocupacional y social rígida (Di Virgilio y Kessler 2008), y, con ello, una urbanización progresiva con “acentuación de las desigualdades sociales bajo nuevas formas de exclusión, segregación, fragmentación y tugurización, que han afectado negativamente la vida social de la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas”

(De Mattos 2006, 51). Todos estos cambios generaron nuevas morfologías urbanas, se pasa de ciudades monocéntricas a urbes más fragmentadas y menos densas, caracterizadas por la creciente concentración de los pobres en espacios urbanos segregados (Kaztman 2001) y autoconstruidos, dando lugar a una “urbanización de la pobreza” (Fernández Wagner 2018).

Por otro lado, las políticas estatales que regulan el mercado del suelo, abarcando la producción y comercialización legal de terrenos y la restricción del mercado ilegal, han tenido un impacto crucial en el acceso de la población a los mercados de tierra y vivienda, así como en la configuración actual de las ciudades y en los desafíos asociados con diferentes formas de informalidad (Clichevsky 1990). Durante los períodos de rápida urbanización en América Latina, apenas algunas ciudades contaban con herramientas de planificación urbana, y las limitadas iniciativas políticas no favorecieron el acceso a la tierra para los sectores de menores ingresos. En muchos casos, estas políticas incluso brindaron y continúan brindando apoyo a los sectores más concentrados del capital inmobiliario y financiero (Clichevsky 2000, 20)

En este sentido, es ampliamente reconocido el impacto que los planes urbanos tradicionales y las regulaciones de zonificación han tenido en la segregación e informalidad urbana, al determinar la ubicación de ciertas actividades y dividir el uso residencial, lo cual definió, históricamente, dónde se debían localizar cada uno de los sectores sociales, y dejando fuera del mercado a los sectores pobres, en especial en aquellas ciudades donde no existía un submercado especial para los mismos (Clichevsky 2000). La crítica al modelo de políticas públicas para el hábitat y a los planes (maestros, reguladores, directores, parciales, etc.) ha llevado a intentos de abordar las ciudades latinoamericanas de manera fragmentada, donde el concepto de "solución habitacional" se ha transformado en programas alternativos que el Estado podía ofrecer. Se ha pasado de la renovación urbana a la revitalización, un cambio que, en relación con la informalidad, se puede entender y analizar como el desplazamiento de políticas que buscaban la erradicación de población desde asentamientos y tugurios a conjuntos de vivienda a, más recientemente, enfoques de regularización.

1.1.1. Asentamientos informales

La planificación y la teoría urbana, en sus inicios, no asumieron los temas de la informalidad en general y de la informalidad urbana en particular. Sus temáticas y problemáticas estaban inmersas fundamentalmente en lo que hacía referencia a los procesos formales de producción, consumo y transformación del espacio en las ciudades. No fue hasta los años sesenta que un

grupo importante de intelectuales, académicos e investigadores, realizaron estudios fundamentalmente desde la Economía y la Sociología para buscar explicar las condiciones de vida, trabajo y habitabilidad de amplios sectores de la población. Conceptos como marginalidad, segregación e informalidad ganaron espacio en discursos, investigaciones y teorías. Más tarde, ante la inevitabilidad de los hechos, mediante su estudio, explicación e intervención, estos se reconocieron en un principio como fenómenos, y posteriormente como condición, para adelantar algunas iniciativas en miras a aportar en su solución (López 2016). Por tanto, esto conlleva a la necesidad de lograr un enfoque integral de la informalidad, que supere las miradas parciales unidisciplinarias y que establezca claras relaciones permanentes y estructurales, entre la informalidad urbana, entendida no solo como escenario, sino como espacio donde interactúan las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales, cuya coincidencia es más que una condición geográfica y particular.

De acuerdo con Connolly (2014), existen varios enfoques teóricos respecto a los asentamientos informales. En un inicio, desde una visión más positivista, los asentamientos populares representan la invasión de la ciudad por la pobreza tradicional del campo, vista como la invasión del desorden rural que viola la utopía de la ciudad ordenada, constitutiva de las sociedades latinoamericanas (Rama 1988). Luego de entenderse la informalidad urbana como un desajuste temporal provocado por las migraciones que sería superado por la dinámica del sector moderno, se pasa a otros enfoques que centran la informalidad como expresión permanente del funcionamiento de la sociedad d capitalista dependiente (Clichevsky 2000). Se empieza a entrelazar el tema con la Teoría de la Marginalidad y la Teoría de la Dependencia estableciendo conexión entre dependencia y marginalidad, y las discusiones giraban en torno a las causas estructurales de la pobreza. Esta postura fue criticada por autores como Singer (1973) que planteaba que detrás de este debate, está en juego la conveniencia, o no, de políticas nacionalistas a favor de las burguesías locales y formas de planificación excluyentes. Surgen entonces posturas postpositivistas asociadas a la transformación de la realidad que dieron paso a enfoques construccionistas y relativistas que pasan de una sobrevaloración de la capacidad regulatoria del Estado al proceso de urbanización visto como el resultado de la intervención y las prácticas de una multiplicidad de actores. El efecto de estas investigaciones sobre la producción del hábitat popular era integrar el fenómeno dentro de un esquema general del funcionamiento de la sociedad urbana y las ciudades. El tema de estudio dejó de ser los asentamientos irregulares como algo que no

debería de existir, para convertirse en parte del orden urbano contemporáneo (Connolly 2014) y como un problema de planificación y de política pública.

Varios son los autores y términos que se le acuñan a este tipo de ocupación del suelo, algunos son: asentamientos informales, irregulares, populares, *ghettos*, hábitat popular, *slums*, favelas, entre otros. Clichevsky (2000) sostiene que la informalidad urbana en América Latina implica dos formas de transgresión: una, respecto a los aspectos dominiales y la otra, al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad; se trata de ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda. La segunda está referida al incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad: ocupación de tierras sin condiciones urbano-ambientales para ser usadas como residenciales, inundables, contaminadas, cercanas a basurales, sin infraestructura y con difícil acceso a transporte público, centros de empleo, educación y salud. El proceso de urbanización también está asociado a densidades extremas, tanto altas (que significan gran hacinamiento de personas y hogares) como muy bajas, lo cual tiene relación con los altos costos de infraestructura y la menor accesibilidad.

Por su parte, Abramo (2012) plantea que los asentamientos informales se dan en condiciones de pobreza estructural, procesos urbanos dependientes y Estados deficitarios, y responden a una lógica de la necesidad y de carencia de recursos. La carencia de recursos no solo se refiere a los recursos económicos, también hace referencia a la carencia de recursos institucionales y políticos. Entre los institucionales están los referidos a la no inserción o exclusión de un programa público, ya sea por su inexistencia o por una reglamentación inalcanzable para ciertos grupos sociales. Entre las carencias políticas, se podría clasificar las referidas a la no objetivación de ciertos grupos sociales y políticos, situaciones conflictivas o populismos (Abramo 2008).

Este marco deja claro que los asentamientos informales constituyen un proceso complejo y multidimensional. Al respecto, Smolka y Damasio (2005) lo definen como un fenómeno que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación en sí mismo. Éste se opone al proceso formal de desarrollo urbano, en el que la ocupación es la culminación de la secuencia legal y regulada de obtención de capacidades para planificar, construir infraestructuras y dotar de servicios a una cierta pieza urbana.

De lo expuesto hasta aquí, se puede plantear que los asentamientos informales caracterizados por irregularidades ya sean de tipo dominial, urbanístico y constructivo son una respuesta a: a) las condiciones macroeconómicas, como polarización debido a la inequidad en la distribución de los ingresos, la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población; b) la falta de acceso de sus pobladores al suelo y vivienda, ya sea individual o colectiva, a través del mercado o de las políticas públicas y c) a un sistema urbanístico excluyente, que genera procesos de segregación urbana-espacial, que en tanto estructura, manifiesta relaciones de poder desiguales (Sánchez 2015).

Visto desde esta perspectiva, en el tema de la configuración de la ciudad, los agentes que juegan en ella y las lógicas producidas en la misma son eje central del entendimiento de la informalidad dentro de la rama de la planificación. Para Roy (2005) la relación es siempre compleja entre la informalidad y los planificadores, por un lado, los espacios informales se han percibido como no planificables y, por otro lado, ha habido una serie de intentos por mejorar e integrar dichos espacios. Por tanto, se tiene un espectro en donde el tema de la informalidad abarca un espacio en la planificación y un lugar en el territorio, pero que no es fácil o simple de tratar, ni de regular.

A pesar de las falencias de las políticas públicas y de la exclusión del mercado, en estas comunidades tienen lugar prácticas de subsistencia y resistencia que representan formas alternativas de habitar y construir las ciudades latinoamericanas (Bonilla y Silva 2019). En este contexto, la vinculación entre asentamientos informales y el riesgo de desastres adquiere particular relevancia. Estas zonas precarizadas, caracterizadas por su falta de planificación y desarrollo no regulado, enfrentan una mayor vulnerabilidad ante eventos adversos. La ausencia de infraestructuras adecuadas y la localización en áreas expuestas a amenazas naturales intensifican los peligros a los que se exponen los residentes. Así, la siguiente sección explorará cómo en contextos de informalidad no solo se perpetúa la desigualdad, sino que también incrementan las vulnerabilidades de estas comunidades ante amenazas naturales y ambientales, y por tanto, los desastres.

1.2. El riesgo de desastres entendido como producto del desarrollo

El estudio sobre los desastres, en un inicio, tuvo una visión más restringida, avalada por la ingeniería estructural, en la que a la vulnerabilidad se la entendía solo en términos físicos con relación a los daños que una estructura puede sufrir de acuerdo con la intensidad de un impacto. Desde la década de los ochenta se concedió una creciente atención a la forma en que

los desastres impactaban el desarrollo de las naciones, las comunidades y los medios de vida. Es entonces cuando las ideas sobre la relación desastre-desarrollo y la noción de los desastres como “problemas no resueltos del desarrollo” (Wijkman y Timberlake 1984) fueron puestos en escena por primera vez, refiriéndose a que es la sociedad en su camino al desarrollo la que construye las condiciones de riesgo (Lavell 1996). Posteriormente, la noción de que los desastres y, en consecuencia, el riesgo que los antecede deriva en gran parte de procesos de desarrollo incompletos o sesgados, se fue alimentando de los desarrollos conceptuales y prácticos en torno a la vulnerabilidad social.

La sinergia entre estas ideas y nociones condujo a una visión consensuada acerca de los riesgos y desastres como el resultado de procesos de construcción social en los que la intervención humana actúa de forma dominante. Por otra parte, se empieza a reconocer que el riesgo de desastres está relacionado con “resultados discriminatorios, como la exclusión social, la pobreza y la degradación ambiental” (Lavell 2003, 324). Esto, al combinarse con la noción de la “percepción diferenciada del riesgo” ha exigido una visión de la problemática formulada desde la sociedad y sus distintos actores (García 2005). Dentro de estas posturas de análisis, se encuentra el cuestionamiento continuo de las visiones fisicalistas concentradas en la noción de “desastres naturales”.

Al respecto Cardona (2008, 4) plantea que los desastres no son naturales, sino “riesgos mal manejados”; todo riesgo está construido socialmente, aun cuando el evento físico con el cual se asocia sea natural. Tanto la transformación de eventos físicos en amenazas, como la vulnerabilidad, están mediadas por la acción humana; en tal sentido, la materialización de estos riesgos en futuros desastres es entendida como una expresión de pérdidas y daños de esa construcción social” (Orozco y Guevara 2011, 36). En realidad, hasta los desastres no antropogénicos tienen una condición profundamente humana, ya que un impacto externo se convierte en un verdadero desastre únicamente cuando existen ciertas condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que hacen que un determinado territorio se configure como un contexto que desatiende riesgos y no genera condiciones de prevención (Fernandez, Waldmuller y Vega 2020, 13). Por tanto, el riesgo se construye como un proceso social e histórico, asociado a un problema de desarrollo y tiene que ver con la forma de convivir de los distintos grupos sociales y su ambiente.

El riesgo de desastres está relacionado con la población y la infraestructura existente, es por eso que las ciudades son lugares que presentan alto riesgo. Al respecto, Echeverría (2015) plantea que en zonas deshabitadas y sin infraestructura (líneas de transmisión de energía,

tuberías, centrales hidroeléctricas, vías, etc.) el riesgo se anula, a diferencia de zonas con mayor complejidad de las infraestructuras, aunado a aquellas zonas donde sus habitantes tienen bajos niveles económicos y el riesgo es mayor. Desde esta lógica, se tiene al desarrollo como el mayor generador de inseguridad y riesgo (Davis 2006). De acuerdo con los criterios de la Ecología Urbana el riesgo se genera por el incorrecto proceso urbano, no solo por estar ubicados en zonas de peligro, “sino también por el desorden urbano, la pérdida de espacio público y el bajo nivel de saneamiento ambiental” (Cardona 1996, 72). Por tanto, el riesgo de desastres se relaciona tanto a los procesos de desarrollo de las regiones, países y comunidades, así como también al uso y planificación del suelo que ocupan las poblaciones (Orozco y Sanandres 2013) tanto formal como informal.

Lo anterior ratifica la relación de doble vía entre riesgo de desastres y desarrollo. Por una parte, las causas del riesgo están arraigadas en errores y problemas de abordaje de los procesos de desarrollo, al no tener en cuenta las restricciones y potencialidades del territorio y del contexto económico y social en la planificación, definición de usos del suelo e implementación de proyectos. Por otra parte, en la medida que no se corrijan los problemas generados por estos procesos inadecuados de desarrollo, estos riesgos se materializan en desastres (Rubiano y Ramírez 2009).

1.2.1. Componentes del riesgo

Transitar de una visión del desastre y riesgo que enfatiza en las amenazas naturales, hacia un punto de vista en el que la sociedad contribuye de forma sustancial a los niveles y la distribución del impacto, significa una mayor complejidad en la comprensión del riesgo y en la integración de enfoques y perspectivas. La necesidad surge de entender el proceso no solamente desde la manera en que influyen las características, niveles y tasas de recurrencia de las amenazas físicas, sino también de comprender la complejidad asociada con la vulnerabilidad y la exposición frente a estas amenazas (UNDRR 2021). Esta expresión de complejidad se relaciona de forma íntima con las oportunidades y contradicciones vinculadas al desarrollo mismo y a las formas diferenciadas de explotación y apropiación de la naturaleza.

El riesgo de desastres es la probabilidad de ocurrencia de un evento físico potencialmente destructivo capaz de ocasionar daños con consecuencias para la sociedad (Vivier y Torrens 2019). Se ha conceptualizado principalmente desde este enfoque como la síntesis de la interacción entre tres dimensiones, vulnerabilidad, amenaza y exposición. Surge así la

expresión matemática $R = A + E \times V$ (Riesgo es igual a Amenaza más Exposición por Vulnerabilidad), así como una serie de variantes que fueron acompañando el concepto, tales como riesgo específico, total, capacidades de respuesta y resiliencia.

Una visión desde la construcción social del riesgo ha inspirado y conducido al desarrollo de múltiples ideas y nociones que hoy conforman el panorama del tema, desde la propia concepción del riesgo, hasta el de la amenaza y la vulnerabilidad. La amenaza o peligro, es un evento que tiene probabilidad de ocurrir y capacidad de producir daños físicos, económicos y ambientales durante un período específico y en una localidad determinada (Atlas de Amenazas de Quito 2016).

La amenaza corresponde al evento físico que puede ser de tipo biológico, geológico, hidrometeorológico, tecnológico, socio-natural o antropogénico de temporalidad y espacialidad fija. Representa el factor del riesgo, externo al elemento o grupo expuesto (Jerez 2015). Las ideas actuales sobre la necesidad de considerar contextos multiamenaza, a diferencia de visiones y modos de gestión para amenazas específicas, conducen a la construcción de riesgos nuevos y más complejos, ya que se considera un mayor número de posibles amenazas que interactúan para construir escenarios que anteriormente no existían o no se habían reconocido (UNDRR 2021).

Tomando en cuenta la teoría de sistemas y la ecología política, quizás uno de los aportes más contundentes en el estudio de la vulnerabilidad ha sido el planteamiento de vulnerabilidad global elaborado por Wilches (1993). Según el autor, la vulnerabilidad expresa la incapacidad de una comunidad de absorber (autoajustarse) los efectos de un determinado cambio en el ambiente. Esto describe la inflexibilidad o incapacidad de una comunidad para adaptarse al cambio, lo que constituye un riesgo, en este sentido, la vulnerabilidad determinaría la intensidad de los daños frente a la ocurrencia del riesgo sobre la comunidad. Además, abarca los ángulos o dimensiones de vulnerabilidad natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional, argumentando que las diferentes vulnerabilidades están estrechamente conectadas y que la vulnerabilidad es un sistema de características internas y externas que interactúan entre sí dentro de una comunidad particular.

Por otro lado, la vulnerabilidad en cualquiera de sus formas (física, social, ambiental, política) torna el centro de discusión, representa el factor interno del riesgo. Si bien los riesgos impactan a todos, sus efectos son diferenciados de acuerdo con el grado de vulnerabilidad que

se tenga en un contexto determinado (Alfie 2007, 215). Siguiendo la idea del autor, al considerar la vulnerabilidad como socialmente producida, se logra entender la distribución desigual del riesgo, indicando que no todas las personas en ambientes específicos son igual de vulnerables frente a los efectos de un desastre. De tal modo, la vulnerabilidad es un aspecto intrínseco, pero dinámico y multidimensional de cada sociedad, del cual depende la magnitud del daño de cualquier tipo de riesgo (Gran 2022).

1.2.2. Vulnerabilidad acrecentada en contextos de informalidad

Ante el agotamiento de los sectores urbanizables dentro de la ciudad, la población opta por dirigirse a cualquier área libre que encuentre, sin importar la condición de riesgo a la que se pueda enfrentar. Estos asentamientos, al estar fuera de los canales comerciales convencionales del mercado de suelo, generalmente se localizan en zonas susceptibles de amenazas tales como barrancas, quebradas, cauces de ríos, zonas de inundación, bordes de presas, laderas, etc., lo que aunado a la alta densificación humana y las malas condiciones de construcción de las viviendas, han acrecentado considerablemente los niveles de riesgo haciendo que la población que habita esos asentamientos sea la más vulnerable de sufrir desastres de distintas magnitudes (Mansilla 2000). La urbanización informal ha multiplicado hasta por diez los peligros inherentes de los entornos urbanos, muchas veces por negligencia de los gobiernos para proporcionar seguridad al entorno informal ante los desastres (Davis 2006) y a las prácticas de las personas que los hacen más o menos vulnerables frente a una amenaza.

Con respecto a esto, la construcción del riesgo urbano inicia en el momento en que las personas deciden asentarse informalmente en una zona amenazada con o sin conocimiento del riesgo que ello implica, generando nuevas condiciones y distintos tipos de vulnerabilidad y acrecentando las ya existentes, formándose así amplias zonas de expansión constantes y difusas, autorreguladas, con condiciones y dinámicas distintas al resto de la ciudad, donde en sus zonas pobres, sus habitantes no poseen las condiciones necesarias para afrontar un desastre ni antes, durante o después de sucedido este (Menoscal 2017).

UN- Habitat (2002) plantea que los desastres no dependen exclusivamente de un solo acontecimiento, sino que es la conjugación de una cadena de aspectos físicos, de desarrollo y de gobernabilidad. Los asentamientos informales o en situación de tenencia insegura, sin servicios, con viviendas y edificaciones mal construidas, ubicación en terrenos de alto riesgo, hacinamiento, insuficientes vías de acceso y personas sin conocimientos o capacidad para enfrentar o responder a un evento fortuito, aumentan la probabilidad de que un fenómeno

natural se convierta en desastre. Estos factores se ven agravados en situaciones donde hay débiles sistemas de control del uso del suelo, ausencia de planes y organización para incorporar criterios de reducción de riesgo en la planificación y gestión cotidiana de los asentamientos, insuficiente transmisión de conocimiento en el ámbito local sobre situaciones de riesgo y su reducción, y la falta de complementariedad entre la inversión para el desarrollo económico y social local y la reducción de riesgos. Estos son algunos factores de gobernabilidad que a menudo contribuyen al aumento de la vulnerabilidad de los asentamientos informales.

Con respecto a esto, Torres, Castro y Torres (2021) plantean que los asentamientos informales son frecuente o sistemáticamente aislados de los procesos regulares de gestión de riesgos de las ciudades. A pesar de los compromisos que abordan de forma directa e indirecta la problemática de estos asentamientos en la región latinoamericana y de la información relativa a las principales características de esta forma de habitar la ciudad, los desafíos que enfrentan las poblaciones de estos espacios socioambientales y las prácticas que surgen desde las comunidades están invisibilizadas de los sistemas de gestión de la información de las ciudades (Bonilla y Silva 2019).

1.3. Regularización de asentamientos informales como instrumento de planificación urbana

La proliferación de asentamientos informales conlleva a procesos de regularización por parte de los gobiernos, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y los indicadores sociales, incorporándolos físicamente al tejido urbano. En este sentido, la regularización puede constituirse en una estrategia de mitigación del riesgo urbano, o, por el contrario, ser un detonante de su incremento.

“La regularización está dirigida a solucionar ocupaciones de tierra por la población e integrar definitivamente el hábitat irregular a la ciudad formal, aliviar la pobreza y reducir la violencia y exclusión social urbana” (Clichevsky 2000, 31). Más recientemente, los argumentos para la regularización de asentamientos también se fundamentan en la noción legal de la función social de la propiedad (Fernandes 2011). En la literatura existen dos enfoques principales para caracterizar las políticas de regularización; uno con el objetivo de sanear la situación dominial o jurídica y otro, urbano, relacionado con la mejora de servicios de infraestructura, vivienda, equipamientos y aspectos ambientales (Clichevsky 2000) (Di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014). El primer enfoque se dirige principalmente a la entrega de títulos de propiedad y el

segundo tiene un alcance mayor: “consolida la seguridad legal de la tenencia usando un conjunto de intervenciones socioespaciales integradas que vinculan la legalización de la tenencia con la mejora de servicios públicos, el planeamiento urbano y las políticas socioeconómicas concomitantes” (Fernandes 2011, 29).

Según Alcocer (2022), históricamente la regularización de asentamientos informales en el territorio latinoamericano se ha visto acompañada de dos componentes determinantes. Por una parte, se encuentra el interés social ligado a la lucha diaria de las clases populares, quienes reconocen su limitada capacidad económica para un acceso real al mercado formal de suelo, así como también asumen que no son considerados en la política pública estatal y local para ser beneficiarios de planes integrales de vivienda que brinden una respuesta a sus necesidades. El segundo componente contempla las aristas populistas de la política pública de la regularización, ya que los actores involucrados miran en los asentamientos informales nichos de futuros adherentes a sus objetivos electorales.

Para Clichevsky (2003), los programas de regularización son destinados a aplacar los efectos de la informalidad, más que atacar el problema en sí, por lo cual, los índices de pobreza en países latinoamericanos siguen aumentando y los mercados de suelo informal siguen operando de manera habitual, pues existen hipótesis que dichos mercados siguen produciendo tierras informales para luego ser regularizados. Desde este mismo debate, Chanampa y Lorda (2019) cuestionan que la regularización de la propiedad no es una condición necesaria ni de la consolidación de los asentamientos ni del mejoramiento de las viviendas. La introducción de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura y mejoramiento tienen la misma eficacia que la regularización, ya que implican la aceptación del asentamiento por parte del gobierno como un hecho consumado.

Varios trabajos han demostrado, que poseer el título de propiedad, no significa una mejora en las condiciones de habitabilidad tanto de la propia vivienda como del entorno urbano en términos de equipamientos, servicios y riesgo urbano. Además, en otros casos, se ha caído en la formalización de asentamientos no sustentables y la manipulación política de los programas de regularización (Fernandes 2008) (Fernandes 2011) y un efecto paradójico de estimular el proceso de desarrollo informal (Smolka y Larangeira 2008), donde se han multiplicado el número de invasiones. En general, desde el punto de vista teórico y práctico ha habido un problema en abordar el tema desde la prevención de nuevos asentamientos informales.

1.3.1. Regularización asociada al riesgo de desastres

Son indudables ciertos beneficios de la regularización, como el acceso a obras y servicios, pero hay una dimensión poco sistematizada en la literatura relacionada con el riesgo. La aparición de problemas sociales y económicos cotidianos están siendo amplificadas en zonas urbanas de riesgo, principalmente por causa de una fuerte concentración de población que las ciudades no pueden ni absorber, ni manejar (Chardon 2003). En este sentido, en sus trayectorias hacia “ser ciudad”, los barrios informales han generado problemas que trascienden el espacio de la vivienda y el barrio, que construyen ciudades insustentables (Cuvi y Gómez 2016). Por tanto, en cierta medida, la expansión urbana informal en zonas amenazadas y la posterior regularización de éstas, aunado a un lento proceso de desarrollo integral, es una de las actividades antrópicas que más impacta el medio urbano y genera nuevas vulnerabilidades (Córdova, Menoscal y Egas 2023).

Dentro de los impactos comunes de esta situación, Fernandes (2011) cita las “cargas urbano-ambientales” de la informalidad. Estas cargas se relacionan con la degradación del medio ambiente, contaminación y condiciones sanitarias inadecuadas como resultado de la consolidación y autoconstrucción de estos asentamientos sin normas mínimas de urbanización como vías de acceso adecuadas, alcantarillado, viviendas precarias, carencia de espacios públicos, acceso y circulación difícil, etc. Sumado a esto, su ubicación aumenta la vulnerabilidad considerando que la ocupación informal se produce en zonas propensas a deslizamientos en masa, inundaciones, reservorios de agua, áreas de protección, pendientes muy pronunciadas o suelo rural.

Además de esto, se da el desarrollo de nuevos procesos de informalidad, aun cuando el barrio fue regularizado, esto se asocia a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal (Di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014). La ausencia de control de la urbanización en estos espacios se caracteriza también por una falta de respeto de los códigos de construcción, a menudo bajo presiones financieras o incluso formas de corrupción. La regularización y el suministro de servicios públicos estimula la densificación del barrio y la construcción (Fernandes 2011) (Cuvi y Gómez 2016) y estas construcciones involucran modificaciones del sitio natural, usualmente sin medidas que minimicen el riesgo. “La exposición de los suelos para la construcción ocasiona erosión, incrementando las cargas de sedimentos que bloquean los drenajes, colman el cauce de los ríos y aumentan las inundaciones y la expansión de áreas para construir incrementa los deslizamientos” (Cardona 2008, 3). Con respecto a esto, las medidas capaces de reducir todos estos riesgos desde las

políticas de regularización en muchas ocasiones se ejecutan de manera inadecuada o directamente no se llevan a cabo.

De lo expuesto, pareciera que reducir la discusión sobre la informalidad urbana y las políticas de regularización a asuntos como el derecho al techo, enfocadas a la entrega de títulos de propiedad, es simplificar demasiado un problema estructural con varias dimensiones; el derecho al techo ejercido sin atención a las externalidades negativas ambientales solo construye resiliencia urbana negativa, al vulnerabilizar a la naturaleza y con ello a muchos individuos y a la ciudad (Cuví y Gómez 2016). Esos barrios han acentuado la relación destructiva de la naturaleza y la construcción de ambientes malsanos que aúnan las vulnerabilidades sociales, económicas, culturales, territoriales, entre otras, que la planificación (construcción adecuada ante sismos, respeto de las fuentes de agua y zonas de protección contra lahares y escorrentía, proyectos de seguimiento y capacitación, etc.) hasta cierto punto podría atenuar. Mucha gente de los barrios es consciente del impacto ambiental de su modo de vida, pero es más fuerte la necesidad de tener una vivienda, conseguir la propiedad sobre un lote, obtener servicios, u obtener reconocimiento y ser parte de la ciudad, que la de mitigar riesgos.

1.4. Estrategia metodológica

El estudio emplea una metodología mixta, combinando métodos cuantitativos y cualitativos para analizar la incidencia de los procesos de regularización en el riesgo de desastres en asentamientos informales. Esta perspectiva permite: (a) observar en profundidad los procesos expansivos de Quito y el desarrollo de la informalidad en zonas de riesgo; (b) interpretar las proposiciones de modificación de la realidad urbana desde la política y la comunidad; y (c) verificar su impacto en la vulnerabilidad territorial. La combinación de estos enfoques permite abordar de manera integral la problemática, considerando tanto datos estructurados y mensurables como la interpretación de percepciones, procesos institucionales y experiencias comunitarias. El trabajo se estructura como un estudio de caso, centrado en el barrio Lucha de los Pobres al sur de Quito. Se adelanta que su elección responde a criterios de relevancia en términos de regularización, exposición a amenazas y vulnerabilidad social.

Se analizaron dos variables fundamentales: el riesgo de desastres y los procesos de regularización de asentamientos informales, cada una con sus respectivas dimensiones e indicadores, así como con el uso de técnicas de recolección de información diversas. La siguiente tabla sintetiza la operacionalización de las variables de estudio:

Tabla 1.1. Operacionalización de variables

Variable	Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores	Fuente	Técnica
Riesgo de desastres	Amenaza	-Inundaciones -movimientos en masa	Exposición y susceptibilidad a la amenaza	- Secretaría General de Seguridad y Gestión de Riesgos (geoportal del DMQ)	-Mapeo en QGIS
	Vulnerabilidad	Vulnerabilidad físico estructural de las edificaciones	-Sistema estructural -Tipo de material en paredes -Número de pisos -Año de construcción -Estado de conservación - Características del suelo -Topografía del sitio	- INEC Censo de población y vivienda -datos recogidos en campo	-observación -cuestionario
		Vulnerabilidad socioeconómica y demográfica	-Situación de pobreza (NBI) Vivienda (tipo de vivienda) -Dependencia (población en edad de dependencia) -Educación (analfabetismo)	- MDMQ - INEC Censo de población y vivienda -datos recogidos en campo	-cuestionario - procesamiento estadístico DEL CENSO 2022 en REDATAM

		Vulnerabilidad según capacidades poblacionales	-Eventos identificados -Pertenencia a organizaciones sociales -Conocimiento de actividades de preparación -Participación en simulacros -Conocimiento de organizaciones encargadas de atender emergencias -Presencia de brigadas capacitadas -Capacidad para afrontar desastres	-Fuentes primarias (Datos recogidos en campo)	- Cuestionario
		Vulnerabilidad política	-Alcance -Disposición de intervención: institucional, técnico, social, financiero, normativo -Nivel de aplicación	-MDMQ -datos recogidos en campo	-Revisión bibliográfica -Entrevista
		Vulnerabilidad legal	-Objeto y ámbito -Marco competencial -Instrumentos de gestión -Nivel de aplicación	-MDMQ -datos recogidos en campo	-Revisión bibliográfica -Entrevista

		Vulnerabilidad institucional	-Percepción del accionar institucional -Proyectos, obras o acciones ejecutadas -Manejo de conflictos de gestión entre instituciones competentes -Estructura orgánico funcional del Municipio	-MDMQ -datos recogidos en campo	-Revisión bibliográfica -Entrevista
Regularización de asentamientos informales		Objetivos generales y específicos		-SHOT -Unidad Especial Regula tu Barrio	-Revisión bibliográfica -Entrevista
	Instrumentación del proceso	Gestión implementación Seguimiento y evaluación	Información Legales Financieros Organización	-SHOT -Unidad Especial Regula tu Barrio	-Revisión bibliográfica -Entrevista

Elaborado por la autora.

El empleo de una metodología mixta permite abordar el problema desde una perspectiva multidimensional y multiescalar, combinando evidencia empírica con análisis cualitativos y cuantitativos.

Para el análisis de las vulnerabilidades, se adaptó la Propuesta metodológica para el análisis de vulnerabilidades en función de amenazas a nivel municipal (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos 2011), que permite ponderar las vulnerabilidades existentes en un territorio frente a una amenaza específica, movimientos en masa en este caso, a partir de indicadores físicos, sociales, ambientales y políticos. La recolección de datos se realizó a través de fuentes censales y trabajo de campo.

En cuanto al análisis del proceso de regularización, se consideraron tres ejes principales:

- **Objetivos:** atendiendo a los objetivos generales y específicos de las políticas, programas, ordenanzas de regularización y mejoramiento de barrios, se estudia qué propone cada uno con relación a la mitigación de riesgos ambientales.

- Gestión / implementación: se analiza cuáles son los mecanismos de implementación y gestión del proceso de regularización atendiendo a aspectos tales como los actores involucrados y su función, criterios de selección de barrios, requerimientos, procesos de participación.
- Seguimiento y evaluación: se revisa si los programas incluyen en su formulación mecanismos para el seguimiento y evaluación de los resultados, cuáles son dichos mecanismos y su articulación con la dimensión ambiental.

1.4.1. Selección del caso de estudio: Barrio Lucha de los Pobres

Para la selección del caso se consideraron como universo los barrios informales regularizados de Quito que están ubicados en zonas de riesgo de desastres. Las características geográficas y geomorfológicas de Quito la vuelven altamente susceptible ante eventos como inundaciones y deslizamientos, sobre todo en las zonas periféricas, asentamientos en los bordes de ríos y quebradas o en zonas de ladera. En este contexto, se realizó un proceso de selección con base en información cartográfica y en la revisión de barrios regularizados que constan en la Unidad Especial Regula Tu Barrio, con el objetivo de identificar un asentamiento regularizado con alta exposición a alguna de estas amenazas (actividad sísmica, volcánica, inundaciones o movimientos en masa).

Como resultado de este análisis, se seleccionó el barrio Lucha de los Pobres, al cumplir con los criterios: a) Ubicación en una zona de alta exposición a amenazas naturales; el barrio está atravesado por dos quebradas, cuyos sectores presentan una susceptibilidad alta a deslizamientos, además de una susceptibilidad media a inundaciones, y b) Origen informal y proceso de lucha social para la regularización; la Lucha de los Pobres inició su proceso de regularización en los años noventa, tras una organización comunitaria activa en la exigencia de servicios básicos y titulación de predios. Otro factor interesante fue el de la posibilidad de evaluar los efectos a largo plazo de la regularización, después de más de 20 años desde su reconocimiento legal, el barrio aún presenta características propias de la autoconstrucción, lo que permite analizar si la regularización ha reducido las condiciones de vulnerabilidad o si estas se han mantenido o intensificado.

Adicionalmente, otro criterio importante fue el de accesibilidad al trabajo de campo. Esta investigación se realizó con el apoyo en campo del proyecto Sustento, liderado por FLACSO Ecuador, que trabaja en el barrio temas relacionados con los sistemas alimentarios y los impactos medioambientales en territorios de borde urbano rural. Debido a esto, pudo darse un

acercamiento directo con líderes y habitantes, ya que se participó conjuntamente en talleres y ferias barriales en las que se logró un entorno de mayor confianza y apertura, así como seguro para la investigadora.

1.4.2. Propuesta metodológica para el análisis de vulnerabilidades en función de amenazas a nivel municipal

Para el desarrollo de este estudio, se toma como referencia la Propuesta Metodológica para el Análisis de Vulnerabilidades en función de Amenazas a Nivel Municipal, elaborada por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR). Esta metodología fue diseñada con el propósito de estimar las vulnerabilidades físico-estructurales de edificaciones y redes vitales, así como las vulnerabilidades socioeconómicas, legales, políticas e institucionales, ante amenazas sísmicas, volcánicas, de inundaciones y de deslizamientos (SNGR 2011, 12).

Tabla 1.2. Vulnerabilidades y amenazas incluidas en la metodología

Vulnerabilidades	Amenazas
Física estructural de edificaciones	Sísmica
Física estructural y funcional de redes vitales	Volcánica
Socio-económica	Inundación
Legal	Deslizamiento de tierra
Política	
Institucional	

Fuente: SNGR 2011, 12.

Dado que la metodología original está concebida para su aplicación en zonas urbanas de las cabeceras cantonales de municipios medianos y pequeños del Ecuador, en este estudio se realiza una adaptación a escala barrial, utilizándola como base para analizar el caso del barrio Lucha de los Pobres en Quito.

El análisis de las vulnerabilidades es un elemento clave en la comprensión del riesgo, ya que permite su territorialización de manera más precisa. Mientras que la reducción y control de las amenazas es un desafío complejo e incierto, la identificación y disminución de vulnerabilidades resulta más viable y medible. Como se menciona en el documento original de la SNGR:

La temática de vulnerabilidades permite ‘territorializar’ el riesgo de manera más precisa, pues el reducir y controlar las amenazas aún es improbable. Por lo tanto, los estudios de vulnerabilidad resultan concretos, viables y con resultados medibles, consideran elementos y características territoriales definidas, siendo posible mejorar sus capacidades o sus niveles de resiliencia y resistencia –por

ejemplo, la reducción de los niveles de vulnerabilidad poblacional se logra aumentando sus capacidades de organización o de conocimiento frente a los desastres potenciales, o la vulnerabilidad de elementos físicos expuestos se puede reducir mejorando sus niveles de estructuras físicas (SNGR 2011, 23).

En esta línea, el análisis territorial propuesto por la metodología de la SNGR plantea comprender el perfil territorial desde dos etapas fundamentales:

- a) La caracterización de las amenazas presentes en el territorio, para lo cual se consideraron los niveles de exposición y susceptibilidad definidos por la Secretaría de Gestión de Riesgos, utilizando información geoespacial disponible en el GEOPORTAL del Distrito Metropolitano de Quito.
- b) La caracterización de los factores territoriales que generan niveles de vulnerabilidad, combinando datos censales con información obtenida en trabajo de campo.

El análisis de la vulnerabilidad físico-estructural de las edificaciones parte de un estudio detallado de las características constructivas y estructurales que pueden influir en su resistencia frente a amenazas naturales. En este caso, se enfoca en evaluar las debilidades o falta de resistencia de las edificaciones ante la amenaza, considerando aspectos como el tipo de material utilizado, el sistema estructural, el estado de conservación, etc. Para ello, se analizan distintos factores que inciden directamente en el comportamiento estructural de las edificaciones frente a la amenaza de deslizamiento, permitiendo su clasificación cualitativa y la posterior ponderación de los resultados con el objetivo de obtener un índice único de vulnerabilidad. A continuación, se presenta la tabla con los indicadores utilizados para la evaluación de la vulnerabilidad físico-estructural de las edificaciones:

Tabla 1.3. Vulnerabilidad físico-estructural de edificaciones a movimientos en masa

Variable de vulnerabilidad	Indicadores considerados	Valoración (Amenaza de deslizamiento)
Sistema estructural	Hormigón armado	5
	Estructura metálica	5
	Estructura de madera	10
	Estructura de caña	10
	Estructura de pared portable	10
	Mixta madera/ hormigón	10
	Mixta metálica/ hormigón	10
		60
Tipo de material en paredes	ladrillo	5
	bloque	5
	piedra	10

	adobe	10
	tapia/bahareque/madera	10
		40
Número de pisos	1 piso	10
	2 pisos	5
	3 pisos	1
	4 pisos	1
	5 pisos o más	1
		18
Año de construcción	antes de 1970	10
	1971-1980	5
	1981-1990	1
	1991-2010 (1991-2024)	0
		16
Estado de conservación	bueno/ aceptable	1
	regular	5
	malo	10
		16
Características del suelo bajo la edificación	Firme, seco	0
	inundable	10
	Ciénaga	10
	Húmedo, blando, relleno	5
		25
Topografía del sitio	A nivel, terreno plano	1
	Bajo nivel calzada	10
	Sobre nivel calzada	1
	Escarpe positivo o negativo	10

Elaborado por la autora con base en SNGR (2011).

El análisis de la vulnerabilidad socioeconómica y demográfica se basa en la comprensión de las condiciones sociales y económicas de la población expuesta a amenazas naturales. Según la metodología de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2011), la vulnerabilidad socioeconómica se entiende como la susceptibilidad de un grupo humano a experimentar daños o pérdidas debido a su contexto socioeconómico específico. Por su parte, la vulnerabilidad demográfica hace referencia a la composición y distribución espacial de la población en función de su concentración, nivel social o estructura etaria, lo que influye en su exposición y capacidad de respuesta ante desastres.

Desde esta perspectiva, las vulnerabilidades son consideradas como características intrínsecas de la población, determinadas por factores como la pobreza, el acceso a la educación, la estructura etaria y la situación de dependencia económica. Estos elementos permiten

establecer niveles diferenciados de vulnerabilidad (alta, media o baja), facilitando su evaluación dentro de un enfoque de gestión de riesgos.

Para este estudio, se han identificado un conjunto de variables e indicadores clave que describen la condición socioeconómica y demográfica de la población en el barrio de estudio. Estos factores permiten medir de manera objetiva las condiciones de vulnerabilidad y su incidencia en la capacidad de adaptación y resiliencia de los habitantes ante la amenaza de deslizamientos. A continuación, se presenta la tabla con los indicadores utilizados para la evaluación de la vulnerabilidad socioeconómica y demográfica:

Tabla 1.4. Vulnerabilidad socioeconómica y demográfica

Tipo de vulnerabilidad	Indicadores	Unidad	Nivel de vulnerabilidad
Socioeconómica	Pobreza por necesidades básicas insatisfechas	% población en situación de pobreza por NBI	Alta: Mayor o igual al promedio de todos los cantones del país.
			Media: Entre el promedio de todos los cantones del país.
			Baja: Menor o igual al límite inferior de NBI cantonal promedio.
	Tipo de la vivienda	% población según tipo de vivienda	Alta: Más de dos tercios de las viviendas son mediaguas.
			Media: Entre uno y dos tercios de las viviendas son mediaguas.
			Baja: Menos de un tercio de las viviendas son mediaguas.
Demográfica	Edad de la dependencia	% población en edad de dependencia	Alta: Más de dos tercios de la población están en edad de dependencia.
			Media: Entre uno y dos tercios de la población están en edad de dependencia.
			Baja: Menos de un tercio de la población están en edad de dependencia.
	Analfabetismo	% población analfabética	Alta: Mayor o igual al promedio nacional.

			Media: Mayor al 3,9% y menor al promedio nacional.
			Baja: Menor o igual al 3,9%.

Fuente: SNGR (2011).

El análisis de la vulnerabilidad social desde la perspectiva de las capacidades poblacionales se centra en la capacidad de la comunidad para anticipar, resistir, sobrevivir y recuperarse ante el impacto de una amenaza. Según la metodología de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2011), esta dimensión de la vulnerabilidad se fundamenta en el conocimiento, la organización y la preparación de la población frente a posibles desastres.

A diferencia de otras dimensiones de vulnerabilidad, la social no solo mide condiciones estructurales o económicas, sino que evalúa la agencia y resiliencia de los habitantes frente a situaciones de riesgo. Para ello, la metodología considera tres aspectos clave:

- Niveles cognitivos y de percepción del riesgo

Basado en el enfoque de Mary Douglas (1996), este criterio analiza cómo los habitantes perciben el peligro en su entorno y si existe una toma de conciencia sobre el estado del riesgo en el que viven. La percepción del riesgo suele estar influenciada por factores culturales, educativos y sociales, lo que condiciona la forma en que la comunidad responde ante amenazas naturales.

- Cohesión social y organización comunitaria

Este aspecto evalúa los niveles de organización y los canales de relación comunitaria que fortalecen la capacidad de respuesta ante desastres. La existencia de redes de apoyo y participación activa en organizaciones barriales es fundamental para la preparación y respuesta a emergencias, ya que permite una mejor articulación de esfuerzos y la movilización de recursos en situaciones de crisis.

- Preparación para la emergencia

Analiza el nivel de conocimiento que la población ha adquirido sobre protocolos de actuación ante eventos de riesgo. Esto incluye capacitaciones en evacuación, primeros auxilios, planes de contingencia comunitaria y cualquier otra medida que facilite una respuesta efectiva en caso de una emergencia.

Estos tres elementos permiten comprender cómo las condiciones sociales del barrio influyen en su capacidad de adaptación y mitigación del riesgo. En la siguiente tabla se presentan los indicadores utilizados para evaluar la vulnerabilidad social basada en capacidades poblacionales.

Tabla 1.5. Vulnerabilidad social desde la visión de capacidades poblacionales

Variable de Vulnerabilidad	Indicadores	Niveles de los indicadores	Niveles de capacidades poblacionales
Percepción y cognitivo	Eventos identificados	% población que conoce sobre la ocurrencia de eventos	Bajo: la mayoría de la población conoce sobre la ocurrencia de dos o más eventos relacionados con las principales amenazas en la zona.
			Medio: La mayoría de la población conoce sobre la ocurrencia de un evento, relacionado con las principales amenazas en la zona.
			Alto: la mayoría de la población no conoce sobre la ocurrencia de evento alguno, relacionado con las principales amenazas en la zona.
	Eventos anteriores	% población que registra impactos asociados	Bajo: la mayoría de personas que conocen sobre la ocurrencia de uno o más eventos, registran dos o más impactos asociados
			Medio: la mayoría de las personas que conocen sobre la ocurrencia de uno o más eventos, registran un impacto asociado
			Alto: la mayoría de personas que conocen sobre la ocurrencia de uno o más eventos, no registran impactos asociados
Formas de organización de la comunidad	Pertenencia a organizaciones sociales	% población adulta que pertenece a organizaciones sociales	Bajo: la mayoría de población adulta pertenece al menos a una organización social
			Alto: la mayoría de población adulta no pertenece a una organización social
Capacidad para la preparación ante desastres potenciales	Conocimiento de actividades de preparación	% población que considera se han realizado o no capacitaciones sobre eventos relacionados con las principales amenazas de la zona.	Bajo: la mayoría de las personas que respondieron el cuestionario consideran que sí se han realizado capacitaciones sobre eventos relacionados con las principales amenazas, con participación de la población
			Alto: la mayoría de las personas que respondieron el cuestionario consideran que no se han realizado capacitaciones sobre eventos relacionados con las principales amenazas, con participación de la población
	Participación en simulacros	% población que considera se han realizado o no simulacros de eventos	Bajo: la mayoría de las personas que respondieron el cuestionario consideran que sí se han realizado simulacros relacionados con las principales amenazas, con participación de la población.

		relacionados con las principales amenazas de la zona	Alto: la mayoría de las personas que respondieron el cuestionario consideran que no se han realizado simulacros relacionados con las principales amenazas, con participación de la población.
	Conocimiento de organizaciones encargadas de atender emergencias	% población que considera la población conoce, o no, sobre la existencia de organizaciones para atender emergencias	Bajo: la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población sí conoce sobre la existencia de organizaciones para atender emergencias.
			Alto: la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población no conoce sobre la existencia de organizaciones para atender emergencias
	Presencia de brigadas capacitadas	% población que considera la población conoce, o no, sobre la existencia de brigadas capacitadas	Bajo: la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población sí conoce sobre la existencia de brigadas capacitadas.
			Alto: la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población no conoce sobre la existencia de brigadas capacitadas
	Capacidad para afrontar desastres	% población que considera la población está capacitada o no para afrontar desastres	Bajo: la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población está preparada para afrontar desastres de las principales amenazas del cantón.
			Alto: la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población no está preparada para afrontar desastres de las principales amenazas del cantón.

Fuente: SNGR (2011).

La vulnerabilidad política se refiere a las condiciones institucionales y normativas que inciden en la capacidad de un territorio para gestionar el riesgo de desastres. Esto incluye la disponibilidad y eficacia de planes, estrategias y programas implementados a nivel local para prevenir, mitigar y responder a amenazas naturales. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad política está vinculada con el grado de autonomía y capacidad de acción que posee una comunidad para incidir en decisiones sobre su entorno. La existencia de mecanismos de participación ciudadana y de articulación con el gobierno local influye en la posibilidad de formular e implementar medidas que mantengan los riesgos dentro de niveles aceptables (SNGR 2011, 88).

En el caso de La Lucha de los Pobres, es clave analizar cómo la gestión municipal ha abordado la regularización del barrio y la reducción de riesgos, así como la capacidad organizativa de la comunidad para exigir y promover acciones en materia de prevención y

resiliencia. A continuación, se presentan los indicadores utilizados para evaluar esta dimensión de la vulnerabilidad.

Tabla 1.6. Vulnerabilidad política

Variable	Indicador	Criterios de interpretación y medición del indicador
Alcance	Disposición de instrumento de política local sobre gestión del riesgo	Alta: No cuenta con instrumentos de política de gestión del riesgo. Ni de planificación y programáticos.
		Media: Cuenta con Estrategia Local de Gestión de riesgos e instrumentos de planificación y programáticos, pero no se están aplicando.
		Baja: Cuenta con Estrategia Local de Gestión de riesgos e instrumentos de planificación y programáticas, y están aplicándose.
	Definición del nivel de intervención frente a la gestión del riesgo	Alta: Parcial: aborda o prioriza únicamente fases de respuesta frente a desastres o emergencias.
		Baja: Integral: faculta al Gobierno Municipal para intervenir en todas las fases de la gestión del riesgo.
Dispositivos de intervención: institucional, técnico, social, financiero, normativo	Capacidad para actuar y adoptar medidas	Alta: No cuenta con ningún dispositivo concreto.
		Media: Cuenta con al menos un dispositivo de política.
		Baja: Cuenta con varios dispositivos de política.
	Ámbito de intervención municipal relacionado a la gestión de riesgo en coordinación con Estado Central y otros niveles de gobierno	Alta: No precisa el ámbito de intervención del gobierno municipal ni dispositivos de coordinación con el Estado Central y otros niveles de gobierno.
		Media: Se ha definido ámbito de intervención y dispositivos de coordinación del Gobierno Municipal con el Estado Central y otros niveles de gobierno, pero no se han aplicado.
		Baja: Se ha definido ámbito de intervención y dispositivos de coordinación del Gobierno Municipal con el Estado Central y otros niveles de gobierno, y se están aplicando.
Nivel de aplicación	Cumplimiento de dispositivos de la política pública de gestión del	Alta: No se han implementado ninguno de los dispositivos

	riesgo (institucional, técnico, social, financiero, normativo)	previstos en los instrumentos de política pública.
		Media: Se ha implementado al menos uno de los dispositivos.
		Baja: Se han implementado todos los dispositivos previstos en la política pública.

Fuente: SNGR (2011).

La vulnerabilidad institucional hace referencia a la capacidad y eficiencia de los organismos públicos y privados encargados de la gestión del riesgo de desastres en sus distintas fases: prevención, reducción, preparación, respuesta y recuperación. Se define como “el estado de debilidad de los organismos públicos y privados que trabajan en la prevención, reducción, preparación y cuando el riesgo deviene en un evento adverso (respuesta y recuperación)” (SNGR 2011, 94). En este sentido, una mayor vulnerabilidad institucional implica un mayor grado de incertidumbre en la toma de decisiones ante situaciones de riesgo.

El análisis de los factores institucionales permite evaluar el grado de articulación y coordinación entre los actores sociales locales y regionales que tienen injerencia en el cantón. Esto incluye el nivel de cohesión o conflicto en las relaciones interinstitucionales, la prioridad que el gobierno local otorga a la gestión de riesgos dentro de su estructura organizativa y el grado de avance en la implementación de acciones concretas en el territorio.

En el caso del barrio Lucha de los Pobres, es clave examinar cómo las instituciones municipales han abordado la reducción de riesgos y qué mecanismos han implementado para fortalecer la resiliencia comunitaria. A continuación, se presentan los indicadores utilizados para evaluar esta dimensión de la vulnerabilidad.

Tabla 1.7. Vulnerabilidad institucional

Variable	Indicador	Nivel de vulnerabilidad
Percepción del accionar institucional	Niveles de percepción de la presencia institucional de acuerdo con los procesos de la GRD.	Alto: No existe el reconocimiento de una institución que lidere el proceso.
		Medio: El proceso es liderado por instituciones subsidiarias.
		Bajo: La institución competente actúa liderando el proceso.
Proyectos, obras o acciones ejecutadas	Relación entre el número de acciones ejecutadas con las acciones mínimas propuestas.	Alto: No se han ejecutado al menos el 50% de las acciones propuestas en cada proceso.
		Medio: Se han ejecutado, al menos el 50% de las acciones propuestas en cada proceso.
		Bajo: Más del 50% de las acciones propuestas son ejecutadas en cada proceso.
Manejo de conflictos de gestión entre		Alto: No existen protocolos o decisiones para el manejo del conflicto.

instituciones competentes	Identificación de conflictos entre instituciones que impiden una adecuada implementación.	Medio: Existen protocolos o decisiones oficiales para el manejo del conflicto.
		Bajo: Existen protocolos y decisiones oficiales para el manejo del conflicto.
Estructura orgánico funcional del municipio	Incorporación de los parámetros mínimos establecidos por la SNGR.	Alto: El municipio no cumple con parámetros organizacionales de la SNGR.
		Medio: Cumple con todas las regularizaciones establecidas por la SNGR.
		Bajo: Posee estructura orgánico funcional aprobado y en operación.

Fuente: SNGR (2011).

1.4.3. Métodos y técnicas de recolección de información

Para el desarrollo de la investigación, el análisis de documentos se realizó en todas las etapas, puesto que ayuda a la investigadora a hacerse una idea general e integral del objeto de estudio y pudo utilizarse como comprobación de los datos obtenidos por otras técnicas. Esta técnica es factible para un mayor acercamiento al objeto de estudio, mediante el análisis de la bibliografía especializada tanto nacional como internacional sobre riesgo urbano de desastres, informalidad y procesos de regularización, así como de documentos relacionados con el territorio para su caracterización (ubicación y perfil geográfico y geomorfológico, desarrollo socioeconómico, escala sociodemográfica, etc). Se revisó y analizó documentación producida por las entidades encargadas de la gestión del desarrollo urbano y la regularización en el Distrito Metropolitano de Quito (objetivos de trabajo, funcionamiento, modelo de gestión políticas, programas, normativas y otros instrumentos de regularización).

Para la caracterización y medición de la vulnerabilidad, como se mencionó en el apartado anterior, se aplicó la Propuesta Metodológica para el Análisis de Vulnerabilidades en función de Amenazas a Nivel Municipal de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2011). Esta metodología permitió recopilar y analizar datos a partir de información censal, procesada en REDATAM, y trabajo de campo, utilizando entrevistas, cuestionarios y observación directa con fichas de evaluación física de edificaciones.

Por tal razón se aplicó un diseño muestral de manera intencional, con un mapeo de actores inicial, a manera de facilitar la comprensión del tema estudiado desde diferentes visiones; aportando amplitud y profundidad al estudio. En primera instancia se realizaron seis entrevistas semiestructuradas, a tres funcionarios públicos de la Unidad Especial Regula Tu Barrio y de la Secretaría de Seguridad y Gestión de Riesgos y a tres líderes de la comunidad que estuvieron desde los inicios en la conformación del barrio. Esta técnica se utilizó para

analizar la concepción que tienen tanto los ejecutores como los beneficiarios de las políticas de regularización en Quito; sus beneficios y limitaciones.

Para el trabajo con la comunidad se aplicó un cuestionario semiestructurado a 60 personas que habitan cerca de la quebrada, justo en la zona de alta exposición a movimientos en masa. Esta técnica permitió la obtención de una gran riqueza informativa: datos sobre la vivienda y las edificaciones que no recoge el censo, la oportunidad de dar seguimiento a preguntas sobre la percepción del riesgo, vulnerabilidad y exposición a amenazas que tiene la comunidad, así como la percepción de los beneficios de la regularización. En todo proceso se tuvieron en cuenta los principios y pautas éticas del Código de Ética de la Investigación de la FLACSO, y en el trabajo con la comunidad en una etapa posterior será muy importante la devolución de los resultados con el propósito de que realicen la retroalimentación sobre sus aportes y validen el estudio.

El análisis de la información se hizo mediante la triangulación metodológica ya que esta constituye un mecanismo de control, puesto que se hizo una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos para abordar el tema. Se entrelazaron la variedad de datos obtenidos de la teoría y el análisis bibliográfico para contrarrestarlo con la información obtenida en el trabajo de campo y con el mapeo realizado en QGIS. La triangulación concretiza un proceso dialéctico entre todas las fuentes de información, que dan más validez y calidad a la investigación y puede llevar al surgimiento de nuevas perspectivas en torno al objeto de estudio.

Capítulo 2. Estado del arte temático. Regularización de asentamientos informales y riesgo de desastres en el marco latinoamericano

El fenómeno de los asentamientos informales ha sido abordado, entre otras formas, mediante políticas de regularización que buscan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que históricamente han carecido de ciertos beneficios. Sin embargo, esta intervención urbana no está exenta de complejidades, y surge la interrogante sobre cómo la regularización influye en el riesgo de desastres asociados a estos asentamientos. Después de haber establecido las bases teóricas en el capítulo anterior, donde se exploraron las definiciones y perspectivas de diferentes autores sobre los asentamientos informales, el riesgo de desastres y los procesos de regularización, este capítulo se adentra en la intersección entre estas variables en casos concretos de Latinoamérica, para esto, se realiza revisión de la literatura existente y estudios de caso que abordan estas temáticas específicas.

2.1. Procesos de regularización de asentamientos informales en América Latina

En América Latina, la problemática de los asentamientos informales ha llevado a la implementación de diversas políticas y procesos de regularización como respuesta gubernamental. Estos esfuerzos buscan abordar la falta de vivienda adecuada y el acceso a servicios básicos en comunidades marginadas. Desde una perspectiva histórica, la región ha sido testigo de una variedad de enfoques y estrategias, cada uno moldeado por las circunstancias específicas de cada país. Desde la década de 1970, países como México, Perú, Brasil y Colombia han experimentado con políticas de regularización que buscan transformar la realidad de los asentamientos informales. Estos procesos, a menudo, se enfrentan a desafíos significativos relacionados con la planificación urbana, la tenencia de la tierra, la participación comunitaria y aspectos ambientales. A través de una revisión crítica de la literatura, este epígrafe examinará la evolución de los procesos de regularización en América Latina, destacando casos emblemáticos que revelan tanto logros como desafíos persistentes en la búsqueda de soluciones habitacionales sostenibles en la región.

A pesar del elevado número de políticas, programas y proyectos de regularización ejecutados en América Latina, los análisis sistemáticos sobre sus resultados a largo plazo son relativamente escasos, lo más común es contar con estudios de casos comparativos que hacen revisiones de los programas existentes, instituciones y actores involucrados, la implementación y los efectos producidos por dichos proyectos. De la literatura al respecto, lo máximo que se ha logrado extraer son recomendaciones generales que podrían ser aplicadas

en la formulación de futuros programas, dada la diversidad y complejidad de los contextos específicos de cada experiencia de regularización. La variabilidad en el tipo de regularización, la escala de aplicación, el tipo de informalidad que se busca abordar, la diversidad de actores involucrados en el proceso, los mecanismos de financiamiento, entre otros aspectos, difieren sustancialmente en cada país, por lo que llevar a cabo un análisis de las experiencias en la región, con el objetivo de identificar un modelo común para la formulación de estos programas o llegar a generalizaciones sobre la política pública de regularización, es una tarea difícil.

Desde una mirada institucional se rescatan los trabajos realizados desde el Lincoln Institute of Land Policy que desarrolla un programa para América Latina y el Caribe centrado en las áreas de políticas públicas, planificación y desarrollo de uso del suelo, mercados de tierra e impuestos de la propiedad. El programa también recoge una serie de publicaciones de profesionales y representantes de administraciones públicas, que combinan aproximaciones teóricas y prácticas de políticas, programas y proyectos de regularización en América Latina, trabajos que reflejan los desafíos y las lecciones aprendidas en su desarrollo. Algunas de estas publicaciones son las de Fernandes (2008) (2011), Smolka y Damasio (2005), Smolka y Larangeira (2008), Smolka y Mullahy (2010), con un enfoque sociolegal y análisis principalmente desde los dos paradigmas fundamentales entre los programas de regularización implementados en la región¹.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que financia numerosos programas de regularización en América Latina, realiza informes sobre los resultados en la implementación de dichos programas como el de Magalhães y di Villarosa (2012) sobre los programas estatales y municipales que tuvieron financiamiento del banco en Brasil, y en algunos casos, realiza publicaciones comparando casos de estudio para extraer las enseñanzas de las experiencias estudiadas, tal es el caso de Brakarz, Greene y Rojas (2002). Por otro lado, desde la CEPAL la mayor exponente del tema es Clichevsky (2003) (2006), estos trabajos abordan el problema del acceso al suelo urbano y desde una lectura comparada, sintetiza los aspectos más definitorios de las políticas de regularización en unas fichas analíticas que se completan con cada programa de la región. Entre estos aspectos destacan, el tipo de política y su localización, los organismos ejecutores, las fechas de formulación, los objetivos y supuestos,

¹ Enfoques de regularización dominial y de urbanización, previamente abordados en el capítulo anterior.

los componentes y los logros y problemas en su implementación, entre otros (Clichevsky 2006).

Desde la academia la mayoría de los estudios comparados se realizan principalmente desde una perspectiva cualitativa desarrollando las ventajas e inconvenientes de cada caso, pero sin una metodología analítica en específico. Investigaciones destacadas son las de Di Virgilio, Guevara y Arqueros (2014) comparando la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México; el de Costa y Hernández (2010) que se cuestionan si los instrumentos implementados en países como Brasil, Colombia y Perú pueden garantizar la tenencia segura de la población que vive en los asentamientos informales. También se encuentran las tesis de Acosta (2015) sobre la regularización en México como una política para combatir la pobreza, la de González (2009) sobre el Plan de Legalización y Regularización Urbanística en la ciudad de Medellín, haciendo una crítica a la no gestión de los asentamientos informales como una política pública, concluye que con solo programas de mejoramiento la problemática de este tipo de asentamientos no tendrá total solución. Otro trabajo destacable es el de Alsasua (2013) que compara la incidencia del nivel de formulación e implementación en los resultados de tres Programas de Mejoramiento de Barrios implementados en Brasil, concluyendo que cuanto más cercana (en este caso el nivel municipal) a la problemática y el territorio afectado es la iniciativa de intervención, se obtienen mejores resultados o más eficientes.

Si bien en muchos países de la región las políticas de regularización se implementaron desde hace varias décadas, como en México y Perú, que han sido pioneros de la legalización desde los años sesenta y setenta, es desde los años noventa cuando se han dinamizado y ejecutado políticas masivas de legalización del suelo ocupado, así como políticas de mejoramiento urbano, siguiendo los enfoques de regularización dominial/jurídica y urbana/integral. Estos cambios se dan principalmente por la II Conferencia de UN- Habitat 1996, que define la tenencia segura como uno de los dos objetivos fundamentales de las acciones que deben seguir los gobiernos a nivel mundial. Por otro lado, influyó el papel de los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que pasaron de financiar políticas de vivienda, como tradicionalmente habían realizado, a lotes con servicios, y posteriormente, a la legalización y mejoramiento de barrios (Clichevsky 2009).

En cuanto al primer enfoque o paradigma, como plantea Fernandes (2011), destacan las experiencias de México, con la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia

de la Tierra (CORETT) y el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) en 1993, que promovieron las titulaciones, en gran medida en ejidos comunales y la experiencia más conocida y abordada es la de Perú. Perú es líder en los programas de titulación o formalización, en 1996 se creó la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) con la que se emitieron títulos individuales de dominio pleno y ejecutó el Programa Nacional de Formalización. Posteriormente, en 1998 se aprobó el Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana a través de un convenio entre el BIRF y el gobierno peruano con el objetivo de la formalización integral de los derechos de propiedad. “Entre 1996 y 2004 se entregaron en todo Perú, incluido Lima, 1425.688 títulos en 1929.070 lotes en 13 localidades” (Clichevsky 2009, 75). Otros países han implementado programas de titulación a gran escala como El Salvador y Venezuela en 2002 con participación de la población, a través de los Comités de Tierra Urbana.

El segundo enfoque con los programas de regularización urbana e integrales posee diferentes componentes; como la provisión de servicios, el acompañamiento social de los proyectos de obra, el fortalecimiento institucional y, en algunos, la generación de empleos. Por otro lado, una de las limitaciones que posee es el limitado número de beneficiarios respecto a la población en la informalidad, a diferencia del otro tipo de programas, donde los porcentajes de población legalizada dominialmente son muy altos (Clichevsky 2009) (Fernandes 2011).

Este enfoque se refleja en la legislación nacional de Brasil, que incorpora el derecho social a una vivienda digna, promovido por el Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Vivienda. Es el país con más programas ejecutados de la región, destacan algunos como los de Porto Alegre, el Programa de Asentamientos Populares I y II (PROAP) conocido como Favela-Barrio de la municipalidad de Rio de Janeiro siendo uno de los más exitosos financiado por el BID, el proyecto Guarapiranga en São Paulo, a nivel estatal el Nova Baixada (PBV/PNB) del Gobierno del Estado de Rio de Janeiro y a nivel nacional el Programa Habitar Brasil. Otros ejemplos son los de Chile-Barrio o Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios, en Uruguay el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, en Bolivia el Subprograma de Mejoramiento de Barrios, en Argentina el Programa de Mejoramiento de Barrios y en Colombia el Programa Desmarginalización de Bogotá. Estos programas abordan el asunto de los asentamientos informales con filosofías similares, pero con modalidades de ejecución distintas según los diferentes niveles de gobierno (Alsasua 2013).

En cuanto a la responsabilidad de formular y promover las políticas de regularización; en países como Perú y México, más centralizados, son los gobiernos nacionales los que tienden a encargarse del tema; mientras en países más descentralizados, como Brasil, los gobiernos locales han desempeñado un papel de liderazgo. Aunque estas experiencias han tenido resultados positivos, no han concluido del todo exitosas. Alsasua (2013), tras analizar comparativamente varios programas de mejoramiento barrial plantea que los resultados y eficacia de cada uno varía, entre otros aspectos, según sea el nivel de formulación de este. De forma que, aquellos formulados desde la iniciativa municipal, son los que en general más concretizan sus objetivos respecto a las necesidades específicas y los que menos complejidad y riesgos presentan en su implementación, en la medida que su iniciativa surge del nivel más cercano a la problemática y al territorio afectado.

Fernández (2008) plantea que la experiencia en Latinoamérica en cuanto a programas de regularización ha sido un fracaso debido a que los objetivos principales no se están traduciendo en instrumentos técnicos, jurídicos financieros y urbanísticos adecuados, no existen procesos sociopolíticos y socioeconómicos para que estos programas surjan efecto y se combinen con políticas preventivas, faltan también procesos financieros, institucionales, de planificación y de soporte, todo esto debido a la naturaleza de los programas que es meramente curativa o superficial, además de que estos programas son concebidos de manera aislada, sectorial y marginal en el contexto de las políticas públicas.

2.2. Impacto de los procesos de regularización en el riesgo de desastres en América

Latina

En América Latina, la regularización de asentamientos informales ha sido una herramienta clave para brindar seguridad en la tenencia y mejorar las condiciones urbanas de comunidades históricamente marginadas. No obstante, estos procesos no siempre han considerado de manera efectiva la gestión del riesgo de desastres, lo que ha limitado su impacto y, en algunos casos, ha mantenido la vulnerabilidad de las poblaciones asentadas en zonas de riesgo. Según Clichevsky (2009), muchos programas de mejoramiento barrial han priorizado la dotación de infraestructura y servicios básicos sin establecer una conexión real con estrategias de reducción de riesgos, lo que en algunos casos ha perpetuado la vulnerabilidad de las comunidades regularizadas.

Además, según la misma autora, existe una falta de articulación entre los programas de regularización y la política ambiental, lo que genera un doble problema. Por un lado, estos

programas no suelen estar contemplados en las estrategias ambientales a nivel nacional; por otro, son pocas las iniciativas que, desde sus organismos ejecutores, coordinan acciones con entidades responsables de la gestión ambiental. En algunos países, como Brasil y Argentina, se han desarrollado manuales técnicos que establecen criterios específicos sobre qué tipo de terrenos pueden ser legalizados. Sin embargo, al tratarse de países con estructuras federales, estos documentos tienen solo un carácter orientador y no siempre se aplican de manera uniforme (Clichevsky 2009).

Son escasas las experiencias de regularización que incorporan de manera explícita criterios urbano-ambientales para determinar la viabilidad de legalizar lotes y asentamientos. En los pocos casos en los que sí se han considerado, estas directrices han estado más presentes en procesos de regularización urbana que en aquellos centrados exclusivamente en la regularización dominial. En general, no se han desarrollado pautas urbanísticas específicas para estos programas, como normas sobre el tamaño del lote, su ubicación, la provisión de servicios y equipamientos o la relación con el entorno natural. Una excepción son los proyectos de mejoramiento urbano financiados con préstamos de organismos internacionales, que suelen exigir estos criterios como parte de sus condiciones de implementación (Clichevsky 2009).

En algunos proyectos de mejoramiento, cuando la consolidación del asentamiento y el hacinamiento hacen inviable la regularización en su estado actual, se ha optado por la reubicación parcial de la población asentada en zonas de alto riesgo. Esta estrategia no solo busca reducir la exposición a amenazas naturales, sino también aliviar las densidades habitacionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los estándares urbanísticos y normativas estatales han debido flexibilizarse para permitir la regularización, ya que los códigos de construcción, las normas de planificación y los requisitos de infraestructura urbana que rigen en otras partes de la ciudad suelen ser inadecuados para aplicarse en estos contextos (Clichevsky 2009).

La reducción del riesgo de desastres se ha incorporado en distintos programas de mejoramiento de asentamientos informales en América Latina, aunque con enfoques y niveles de integración variables. Un caso destacado es el programa Morar Carioca, impulsado por la Prefectura de Río de Janeiro desde 2010, con la meta de mejorar las condiciones de vida de 320.000 familias en favelas para el año 2020. Esta iniciativa adopta un enfoque integral que combina la planificación urbana a largo plazo, la sostenibilidad ambiental y la ampliación del acceso a servicios básicos. Entre las estrategias implementadas, se incluyó un sistema de

planificación y control del uso del suelo para reducir la vulnerabilidad de los asentamientos ante amenazas naturales (Watanabe 2015, 12).

También en Brasil, el Programa Nova Baixada busca mejorar la calidad de vida de comunidades situadas en la Baixada Fluminense, con un énfasis en saneamiento ambiental y salud. Su objetivo principal es mitigar los efectos de la pobreza urbana en aproximadamente 360.000 personas de bajos ingresos, con especial atención a la reducción del riesgo de inundaciones, una de las principales amenazas en la zona. No obstante, a diferencia de otros programas en el país, Nova Baixada no contó con un componente ambiental claramente definido en su diseño, lo que representa una limitación en su capacidad de gestión del riesgo (Alsusa 2013).

En Argentina, los Programas de Mejoramiento Barrial (PROMEBA), implementados desde 1997 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han promovido la consolidación de asentamientos informales mediante la regularización de la tenencia de la tierra, la provisión de infraestructura y equipamiento comunitario, así como el saneamiento ambiental. Además de mejorar las condiciones de habitabilidad, estos proyectos buscan fortalecer el capital humano y social de las comunidades beneficiarias. Como parte de la estrategia nacional de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el programa también apunta a reducir la pobreza, disminuir el hacinamiento y mitigar los riesgos ambientales, contribuyendo a mejorar las condiciones sanitarias generales de la población (CITA).

En Colombia, la gestión del riesgo de desastres ha sido integrada como una política pública dentro de la planificación territorial a través de leyes específicas. Entre las ciudades del país, Bogotá ha logrado avances significativos en la implementación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, destacándose por el desarrollo de mapas de microzonificación que identifican las áreas de mayor vulnerabilidad y permiten monitorear nuevos asentamientos mediante sistemas de información geográfica. Además, se han establecido mecanismos financieros como subsidios de vivienda dirigidos a familias en situación de riesgo y donaciones a instituciones especializadas en programas de reasentamiento (Watanabe 2015, 12).

Un caso emblemático en Colombia es el Proyecto Integral Rehabilitar la Montaña en Medellín, el cual adopta un enfoque preventivo para evitar la expansión de asentamientos informales en laderas propensas a deslizamientos e inundaciones. La iniciativa plantea dos estrategias principales para reducir el riesgo. La primera consiste en anticipar la ocupación de

estas zonas a través de proyectos de restauración ecológica, ecoturismo, parques y agricultura, con el objetivo de desincentivar el crecimiento informal (Jácome 2017).

Foto 2.1. Proyecto Piloto ANTICIPAR DESASTRES² del Proyecto Integral Rehabilitar la Montaña en Medellín



Fuente: Medellín, Urbam y Afit (2013, 240).

La segunda estrategia se orienta a mitigar los riesgos en los asentamientos ya existentes mediante la estabilización de taludes con técnicas de bioingeniería, el manejo adecuado del agua y los residuos, y en casos donde el peligro no sea mitigable, la reubicación de viviendas. Estas intervenciones, de bajo costo y fácil implementación, pueden ser desarrolladas con la participación activa de la comunidad, lo que las convierte en una alternativa sostenible desde el punto de vista ambiental, social y económico para mejorar la estabilidad del suelo y reducir la vulnerabilidad de la población (Medellín, Urbam y Afit 2013, 243).

² Alarmas, sensores y sistemas de evacuación

Foto 2.2. Proyecto Piloto MITIGAR EL RIESGO³ del Proyecto Integral Rehabilitar la Montaña en Medellín



Fuente: Medellín, Urbam y Afit (2013, 254).

En los procesos de regularización de asentamientos informales, la relocalización de viviendas en zonas de alto y muy alto riesgo se ha convertido en una estrategia clave para reducir la vulnerabilidad de las comunidades expuestas a amenazas naturales. Estos proyectos de reasentamiento preventivo buscan trasladar a comunidades asentadas en áreas de alto riesgo hacia zonas más seguras, garantizando no solo la regularización de la tenencia, sino también la provisión de infraestructura y servicios básicos. Aunque estos proyectos suelen enfrentar obstáculos, como la resistencia de algunas familias al traslado o la necesidad de asegurar medios de vida sostenibles en las nuevas ubicaciones, representan un esfuerzo importante para mitigar el impacto de desastres en poblaciones vulnerables (Correa 2011).

Entre estas estrategias se encuentran la construcción de nuevas viviendas a cargo de empresas privadas, como en Guatemala y Brasil; alianzas entre el Estado, constructoras y ONG especializadas, como en Colombia; esquemas de autoconstrucción comunitaria asistida, utilizados en Argentina; programas de intercambio de vivienda dentro de una misma comunidad, implementados en Brasil; la compra de viviendas usadas con respaldo legal y

³ Manejo de agua lluvia y estabilización de taludes

técnico, como en Colombia; y sistemas de compensación monetaria, como en Perú. La variedad de enfoques ha permitido fortalecer los procesos de reasentamiento y reducir la vulnerabilidad de las familias urbanas que habitan en zonas de riesgo (Watanabe 2015, 12).

En Argentina, un caso relevante es el Subprograma de Vivienda en Desarrollo, parte del Programa de Protección contra Inundaciones (PPI), implementado en siete provincias con el apoyo del Banco Mundial desde 2003. Este programa estuvo dirigido a familias de bajos recursos afectadas por inundaciones recurrentes y adoptó un enfoque de autoconstrucción asistida. Dado el limitado acceso de los beneficiarios a créditos y su escasa capacidad económica, el modelo permitió que las familias contribuyeran con su propia mano de obra en la construcción de sus viviendas. Sin embargo, esta estrategia también supuso retos en términos de capacitación y asistencia técnica, ya que muchas de las familias no contaban con experiencia previa en construcción (Correa 2011).

No obstante, la efectividad de estas intervenciones depende en gran medida de la continuidad y coherencia en la implementación de políticas públicas que integren la gestión del riesgo de desastres de manera transversal. El análisis de estos casos permite no solo evidenciar los avances en la región, sino también ilustrar la complejidad de abordar la regularización de asentamientos informales en zonas expuestas a amenazas naturales. Mientras que en algunos contextos la regularización se ha limitado a mejoras en infraestructura sin considerar la reducción del riesgo, en otros se han desarrollado estrategias que articulan ambos procesos de manera integral. Esto pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la planificación urbana desde un enfoque preventivo, que no solo garantice la seguridad jurídica de la tenencia, sino que también contribuya a reducir la vulnerabilidad de las comunidades frente a desastres.

Capítulo 3. Intersección entre riesgo de desastres y regularización de asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito

En el Distrito Metropolitano de Quito, la expansión urbana informal ha llevado a la ocupación de zonas susceptibles y con alta exposición a varias amenazas naturales, lo que aumenta significativamente las vulnerabilidades para sus habitantes y, por tanto, el riesgo de desastres. Este capítulo se centra en la intersección entre la urbanización informal y el riesgo de desastres en Quito y explora cómo las políticas y procesos de regularización de asentamientos informales han influido en esta dinámica. En primer lugar, se hace una caracterización del contexto urbano de Quito y su crecimiento informal hacia zonas en riesgo de desastres, identificando las principales amenazas naturales, vulnerabilidades geográficas y ambientales que afectan al área metropolitana. En segundo lugar, se examinarán las políticas y estrategias de regularización de asentamientos informales que han sido implementadas en Quito por parte del Municipio durante las últimas décadas y los enfoques adoptados en estos procesos. Este análisis permitirá identificar factores clave que determinan la efectividad o ineficacia de las políticas de regularización asociadas al riesgo de desastres.

3.1.Proceso de urbanización en Quito. Expansión informal

El proceso de expansión urbana de Quito tiene sus raíces principalmente en la dinámica de la década de 1960, profundizado por la crisis del modelo agro-exportador. Durante esta década, se intentó implementar un modelo desarrollista centrado en la industrialización sustitutiva de importaciones, y en la década de 1970, este modelo se impulsó con los ingresos del auge petrolero. Este periodo marcó la transición de una economía semi-colonial y primaria-exportadora hacia una sustentada en la industrialización y la urbanización. Las grandes ciudades de Ecuador, Quito y Guayaquil, se convirtieron en los principales centros de acumulación interna, facilitando el proceso de urbanización y sus nuevas formas (Carrión y Erazo 2012).

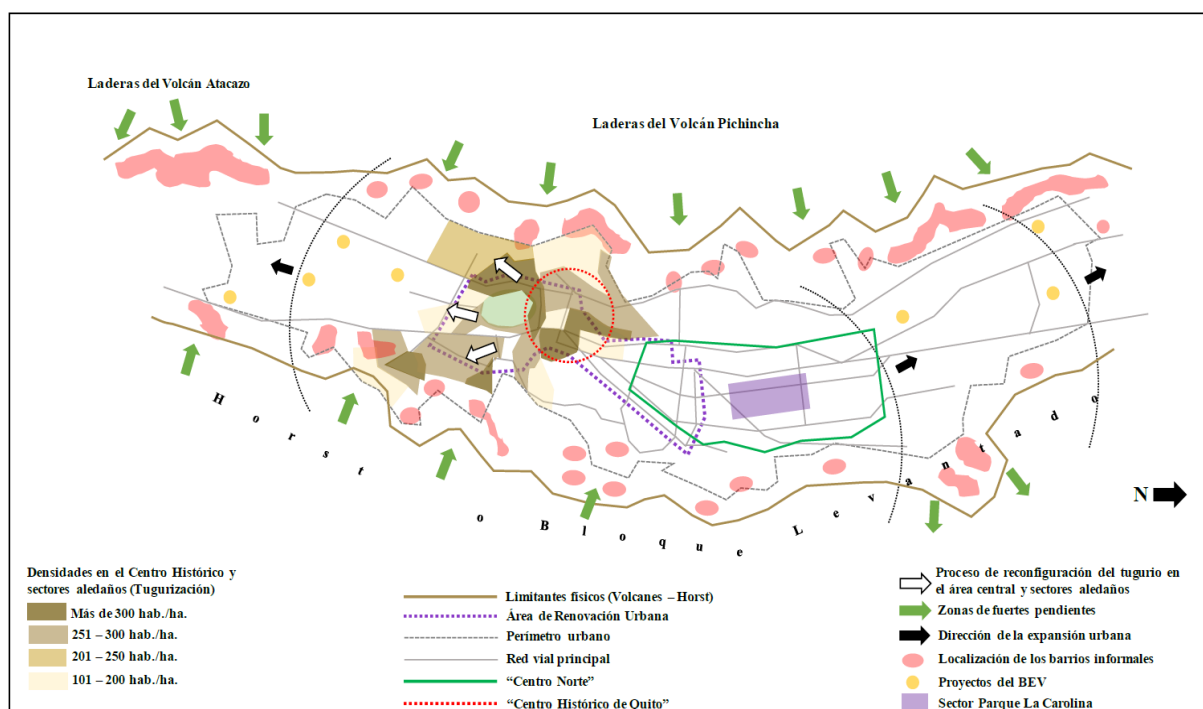
En esta época, se comenzó a observar un desarrollo simultáneo de la centralidad y la periferia de Quito, un fenómeno relativamente novedoso para la ciudad. Este contexto permitió al Municipio de Quito desarrollar políticas clave con relación al suelo, vialidad, servicios y equipamiento que, en palabras de Carrión y Erazo (2012), reflejaron una política urbana coordinada bajo la hegemonía del capital de promoción, que consolidó la segregación urbana como una forma de organización territorial, a través de la expansión, renovación urbana y el gasto público. Estos instrumentos jurídico – urbanísticos; la intensificación y los cambios en

el uso del suelo, la zonificación y sus posteriores transformaciones, como el incremento del área urbana, reflejaron una lógica territorial determinada por la histórica jerarquización en los usos, servicios, funciones, equipamientos, infraestructura, hábitat y vivienda que privilegió al Norte principalmente fortaleciendo las históricas fronteras mercantiles, pero simultáneamente conllevó la expulsión de sectores populares del Centro Histórico y la reformulación de sus estrategias de acceso a suelo urbano y vivienda (Ospina 2020).

Por otro lado, el desarrollo vial y de las comunicaciones ha sido fundamental tanto para la creación y habilitación del territorio urbano como para su apropiación, afectando tanto a la periferia como al centro de la ciudad. Esto se evidencia en la urbanización de los valles circundantes a Quito y en la relocalización de ciertas funciones urbanas, como la industria y la administración. Esto creó nuevas zonas de desarrollo urbano con características metropolitanas (Vallejo 2008), lo que ha generado históricamente suelo urbanizable mediante la ampliación del límite urbano (Córdova, Menoscal y Egas 2023).

Precisamente, a partir de los años 80, según Vallejo (2008), se observaron dos procesos expansivos en Quito. En primer lugar; la especulación del suelo que dirigió la ocupación hacia los extremos norte y sur de la ciudad, a los valles circundantes y a los poblados y parroquias rurales cercanas. En este contexto, se puede entender el crecimiento de los valles como Pomasqui, Tumbaco y Los Chillos, la construcción de “anillos periféricos” que conectan los valles y rodean la ciudad y la creación de ejes viales longitudinales y transversales (Carrión y Erazo 2012). En segundo lugar; el patrón de urbanización expansivo y centrífugo se sustentó en la ocupación informal de las periferias, con la ocupación de terrenos invadidos y sin respetar las normas urbanísticas de los planes reguladores de la época, como se aprecia en el gráfico 3.1. Estos barrios se caracterizaron por la precarización de las condiciones de vida de sus habitantes y la ausencia de inversión pública, generando una estigmatización social al ser visibilizados como “invasores”, reforzándose un círculo de exclusión y marginalidad (Castello y Cueva 2012).

Gráfico 3.1. Procesos urbanos a lo largo de las décadas de 1960 y 1970 en Quito



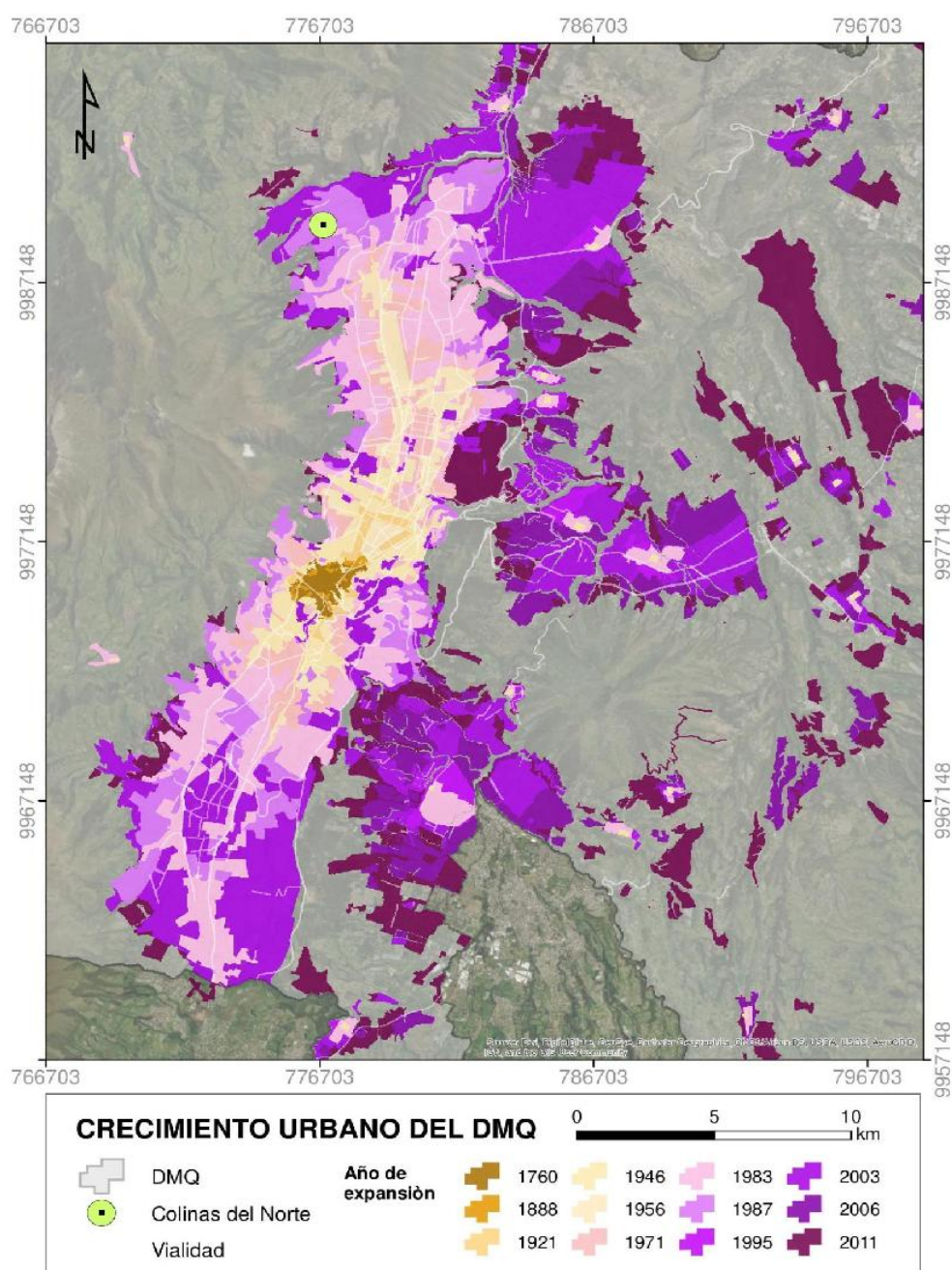
Fuente: Ospina (2020).

Algunos detonantes de esta urbanización informal fueron los procesos migratorios, el fraccionamiento de grandes haciendas por la reforma agraria que escaparon del control urbano del Municipio, y principalmente, el déficit de proyectos de vivienda accesible y el mercado especulativo del suelo. Para los residentes⁴ y los nuevos habitantes de la ciudad fue muy complicado acceder a suelo urbano debido a los altos costos, según Carrión (1986, 50), en la década del 70 el precio del m² promedio en la ciudad había incrementado en más del 700%. Además, se da un proceso de saturación de los tugurios existentes, principalmente en el centro, como mecanismo tradicional de acceso a suelo urbano y vivienda. Por tanto, fue necesario buscar y encontrar otras vías de accesibilidad a la vivienda, que en el caso quiteño se da generalmente a través de las invasiones en las periferias y las ofertas que realizan los lotizadores irregulares, comúnmente denominados “traficantes de tierras” o “urbanizadores piratas” (Castello y Cueva 2012). Serían entonces las personas de escasos recursos económicos quienes, aún en el tiempo actual, se valen de esta forma de urbanización irregular para acceder al suelo y a la vivienda (Bastidas 2018).

⁴ Especialmente aquellos movimientos poblacionales intraurbanos desde el Centro Histórico (habitantes de tugurios) hacia las periferias de la ciudad.

El rápido proceso de urbanización en la ciudad hace que el modelo radial concéntrico se rompa e inicie un crecimiento longitudinal, como se muestra en el mapa 3.1. Entre 1970 y 1990 Quito crece su área cinco veces (500%), sin considerar el crecimiento en altura, con la característica adicional de que la densidad global de la ciudad bajó de 213 a 68 habitantes por hectárea (Carrión y Erazo 2012), lo que evidencia que el crecimiento de la mancha urbana en la ciudad no se debe tanto al aumento poblacional, sino más bien a las dinámicas del mercado del suelo. La tendencia informal de crecimiento de Quito continúa hasta el actual siglo. En la primera década del año 2000 el 90% de la construcción se realiza sin aprobación municipal, de los cuales un 45% son barrios legalizados y el otro 45% asentamientos informales (DMPT 2010). Este fenómeno está vinculado a la proliferación de una problemática relacional de acceso a suelo urbano de naturaleza informal, lo que ha dado lugar, como plantea Ospina (2020), a la configuración de una territorialidad compleja conocida como la “Ciudad Informal”.

Mapa 3.1. Crecimiento urbano de Quito por años (1760-2011)

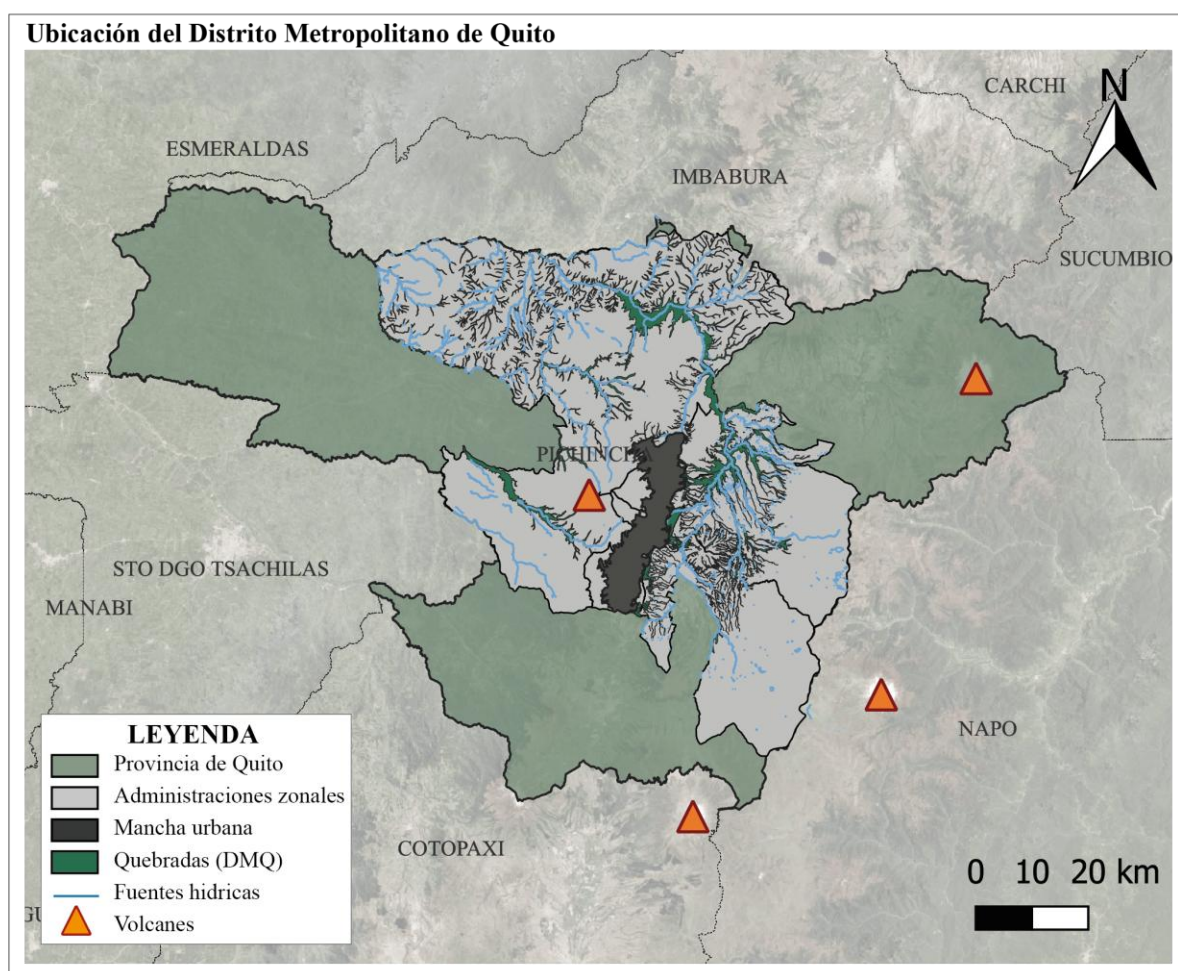


Fuente: Córdova, Menoscal y Egas (2023).

3.2. Riesgo de desastres en Quito

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) está ubicado en la Provincia de Pichincha en la región norte de Ecuador. Cuenta con un total de 2 872 351 habitantes. El 73,2% de la población reside en zonas urbanas y el 26,8% reside en zonas rurales. Según el Atlas de Amenazas de Quito (2015), la ciudad, por su posición geográfica, sus características geomorfológicas y climáticas, relacionadas con la presencia de decenas de quebradas, las pendientes de las laderas volcánicas y montañas que la rodean, las fallas tectónicas y las consecuencias de ciertas intervenciones antrópicas, se encuentra expuesta a diversas amenazas naturales, principalmente de origen geológico e hidrometeorológico, y a amenazas antrópicas, que cada cierto tiempo afectan a la población y su infraestructura.

Mapa 3.2. Ubicación del Distrito Metropolitano de Quito

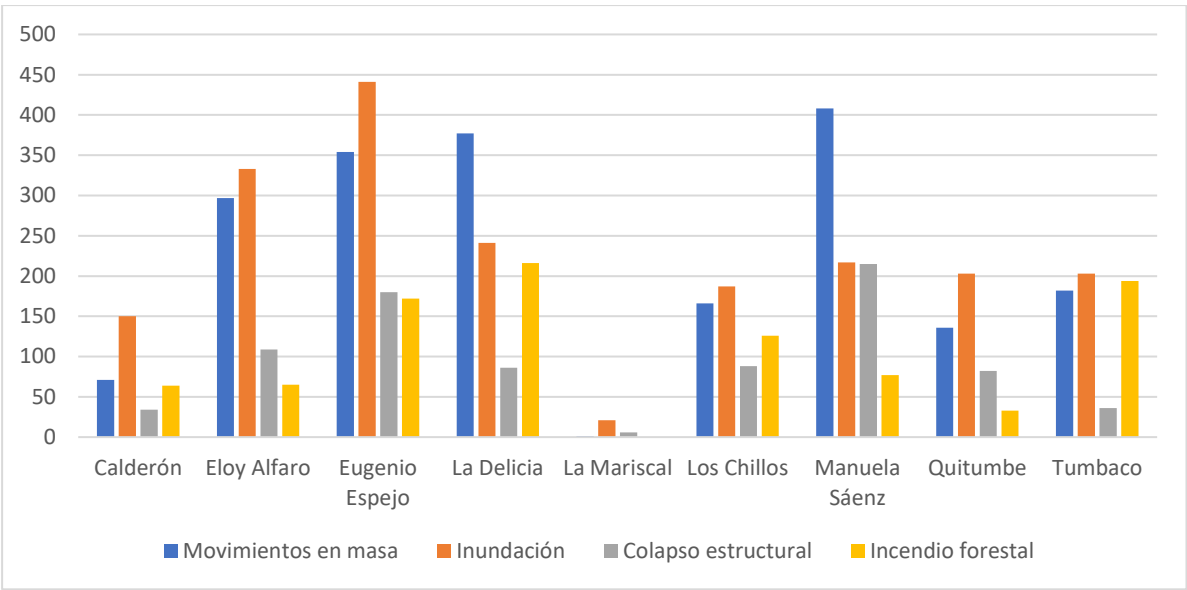


Elaborado por la autora con información georreferenciada del Geoportal del DMQ.

Los movimientos en masa, las inundaciones y los incendios forestales son los fenómenos más recurrentes, aunque las erupciones volcánicas y los sismos son otras manifestaciones de

origen natural que se han presentado en ocasiones anteriores y pueden volver a ocurrir. Para el periodo 2012-2023 el Centro de Operaciones Metropolitano censó que la AZ Manuela Sáenz registra el mayor número de eventos relacionados con movimientos en masa; por otro lado, las AZ Eugenio Espejo concentra los relacionados a inundaciones y; La Delicia y Tumbaco, los incendios forestales. Además, estos eventos están propensos a aumentar en magnitud, intensidad y frecuencia debido al cambio climático, impactando a un mayor número de personas, así como a su patrimonio, medios de subsistencia e infraestructura.

Gráfico 3.2. Emergencias registradas por eventos distribuidas por Administración Zonal entre 2013-2023



Elaborado por la autora con datos del PMDOT 2024.

Muchas de las amenazas naturales tienden a antropizarse en el medio urbano debido al uso del suelo y actividades humanas que influyen e impactan en los procesos físicos. En Quito, la expansión urbana ha sido un factor determinante en este proceso. Urbanizaciones y asentamientos humanos se han establecido en zonas vulnerables como las márgenes de ríos, quebradas y laderas montañosas. Estos asentamientos están expuestos a eventos que pueden causar daños materiales significativos, pérdidas económicas e incluso humanas.

La gran mayoría de asentamientos informales se encuentran en las parroquias más alejadas del centro de la ciudad o, como se mencionó anteriormente, en límites urbanos conformados por laderas y quebradas. También se ubican en zonas de protección ecológica o de recursos naturales renovables y no renovables, lo que limita el acceso a infraestructura urbana básica, como servicios de salud, movilidad y educación (Mena 2010) (Castello y Cueva 2012). El

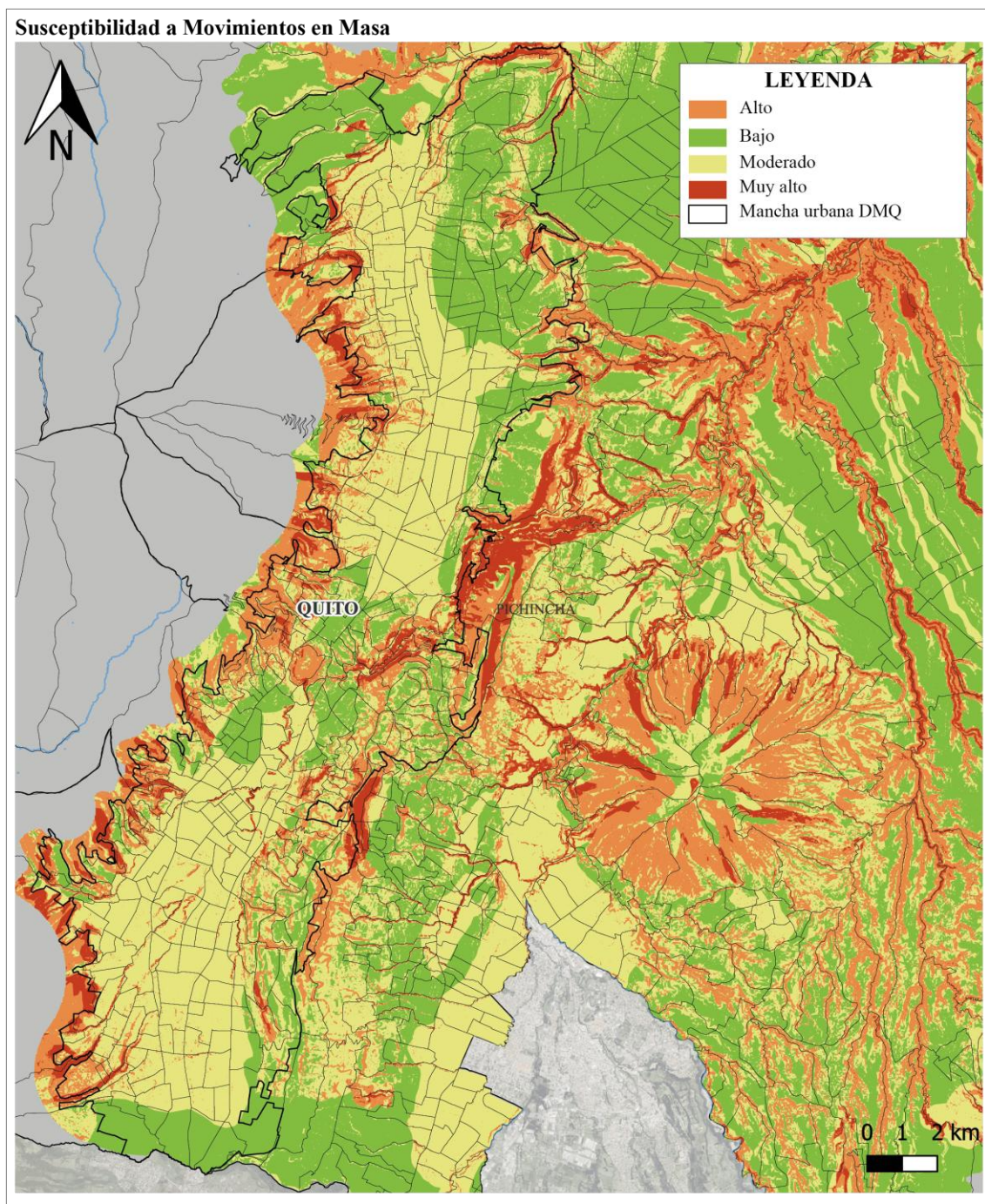
área total de asentamientos humanos de hecho se distribuye en un 52% en suelo urbano, 36% en suelo rural y 12% en áreas de protección (Tello 2020).

Los asentamientos en zonas no aptas para vivienda, a lo largo de la historia, han dejado descargas de aguas servidas a media ladera, sobrecarga de edificaciones sobre taludes, deforestación, disposición de residuos, sedimentos y escombros en laderas y cauces de quebradas (Secretaría de Ambiente 2012, 29). Por otro parte, la normativa para la construcción en zonas de quebrada ha sido frecuentemente irrespetada y con un escaso control ejercido. Además, existen inconvenientes con los asentamientos sin estudios de suelo pertinentes ni permisos de construcción previamente verificados (MDMQ 2017), lo que hace que aumente el riesgo de desastres.

Entre 2013 y 2022, debido en gran parte a la expansión urbana y a las actividades agropecuarias, Quito ha perdido el 10% de su patrimonio natural, lo que equivale a 26 937 hectáreas, y se proyecta que para 2050 se podrían perder hasta 80 811 hectáreas (PMDOT 2024). El Distrito Metropolitano frente al riesgo de desastres cuenta con la identificación para una exposición alta y muy alta a diferentes amenazas, proyectando que existirá una población afectada %62, urbana de 65,80 %, y una rural de 34,20 % lo que equivale a 832.929 predios. Al igual que la intervención en zonas prioritarias susceptibles, que requieren de sistemas de alerta temprana (PMDOT 2024).

Con relación a los movimientos en masa, los fenómenos más comunes que se desarrollan en los territorios del DMQ, son los deslizamientos, colapsos y flujos de lodo y escombros que se generan en los márgenes de las quebradas, taludes de vías y en pendientes mayores 30° (Atlas 2016). Factores desencadenantes de este tipo de procesos pueden ser los sismos y las lluvias intensas y prolongadas, además de su agravamiento por la intervención antrópica en los terrenos. Algunas de estas acciones en el DMQ incluyen: cortes para la construcción de carreteras, terráceos (aplanamiento de laderas) para urbanizaciones, instalación de infraestructura, infiltraciones de agua por fugas en los sistemas de acueductos y alcantarillado, ausencia o insuficiencia de sistemas de recolección de aguas lluvias, descargas antitécnicas de aguas residuales, deforestación y minería subterránea y a cielo abierto (Atlas 2015, 65).

Mapa 3.3. Susceptibilidad⁵ a movimientos en masa



Elaborado por la autora con información del Geoportal del DMQ.

Las quebradas han funcionado durante siglos como sistemas naturales de drenaje, pero han sido reemplazadas por rellenos y canalizaciones que, durante fuertes lluvias, pueden generar situaciones de emergencia. En particular, se han identificado 85 quebradas en las laderas del

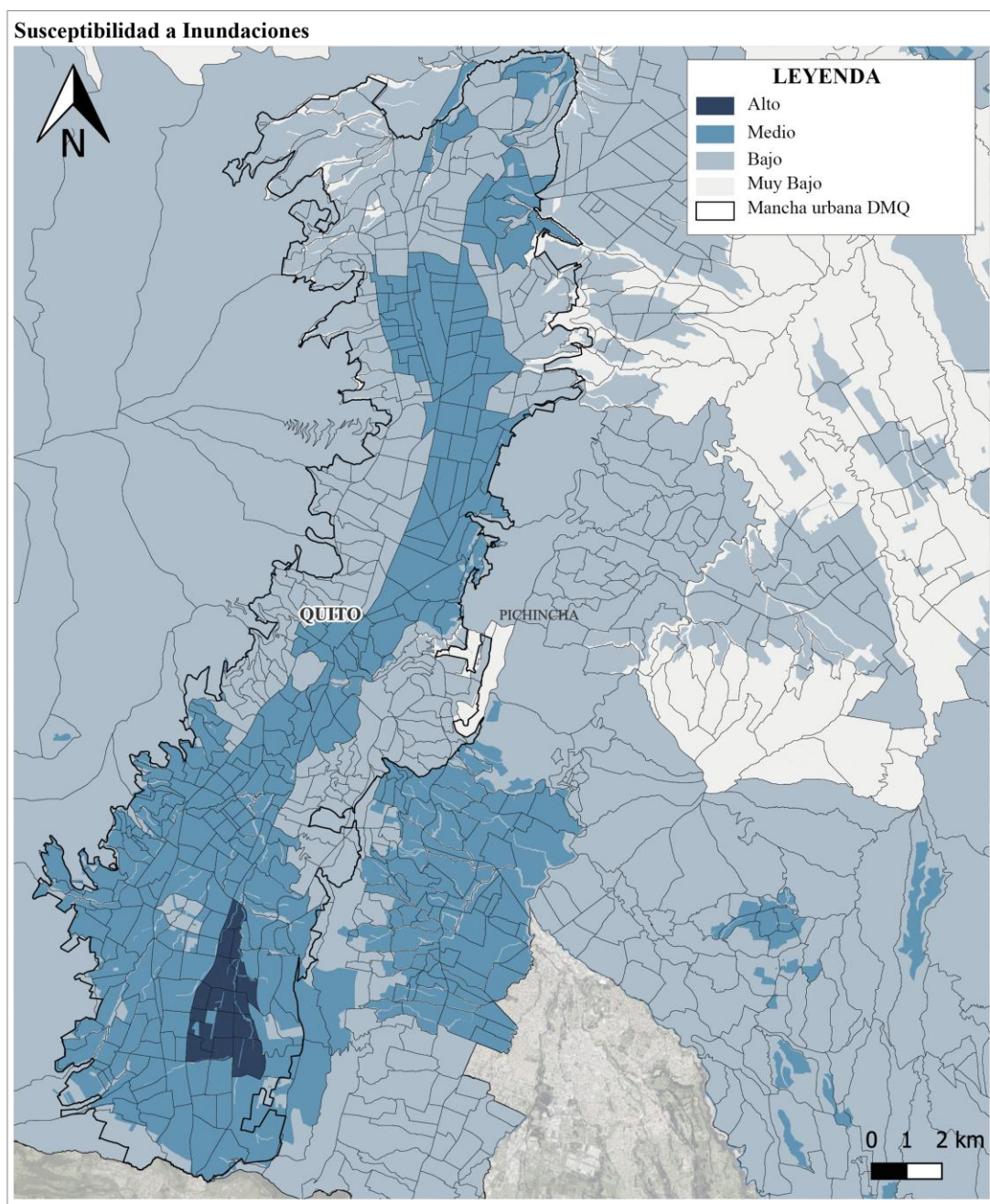
⁵ El mapa de susceptibilidad, indica las zonas de mayor y menor propensión a los movimientos en masa del territorio del DMQ

volcán Pichincha que descienden hacia la ciudad. Algunas de estas quebradas ya han sido rellenadas, mientras que otras han sido incorporadas a sistemas de drenaje y alcantarillado que conectan con afluentes como el río Machángara (Proaño 2016). Los asentamientos informales y regularizados, que son susceptibles a deslizamientos, se encuentran mayormente en las zonas periféricas de las parroquias El Condado, Cochapamba, Chilibulo y Chillogallo, que están asociadas al Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER) Atacazo Pichincha. Además, la vulnerabilidad de estas áreas se ve agravada por factores como la pobreza, la baja calidad de las construcciones de las viviendas y una mayor densidad poblacional (PMDOT 2024).

Las inundaciones también se ven exacerbadas por el aumento de la población que crece de forma desordenada en el territorio y la falta de áreas verdes en la ciudad que permitan filtrar naturalmente al agua y que disminuyan la escorrentía superficial. Al respecto Proaño (2016), plantea que mucha de las emergencias por inundaciones en el área urbana de Quito han sido consecuencia del:

(...) taponamiento y rotura de sistemas de recolección de aguas lluvias y alcantarillado o colectores, relleno de los drenajes naturales que son las quebradas, impermeabilización de los suelos (lo que aumenta la cantidad y la velocidad del agua a evacuar), tala de bosques, inadecuado uso de suelo, construcciones y asentamientos humanos cerca de las vertientes de agua y en las franjas de protección de cuencas hidrográficas, entre otras (Proaño 2016, 40).

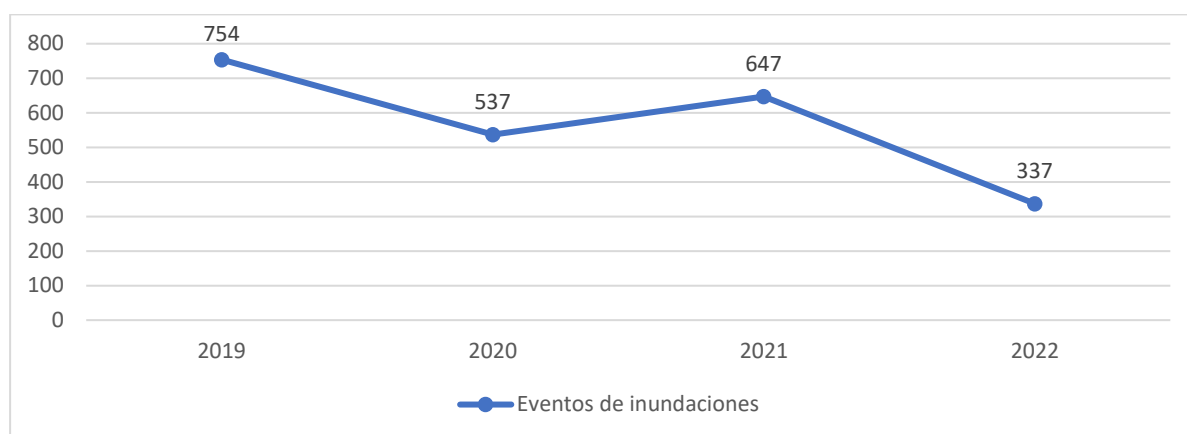
Mapa 3.4. Susceptibilidad a inundaciones



Elaborado por la autora con información del Geoportal del DMQ.

En 2022, el 23,7 % de eventos ocurrió en la Administración Zonal Eloy Alfaro, seguido del 19,6 % en Eugenio Espejo y el 12,8 % en La Delicia.

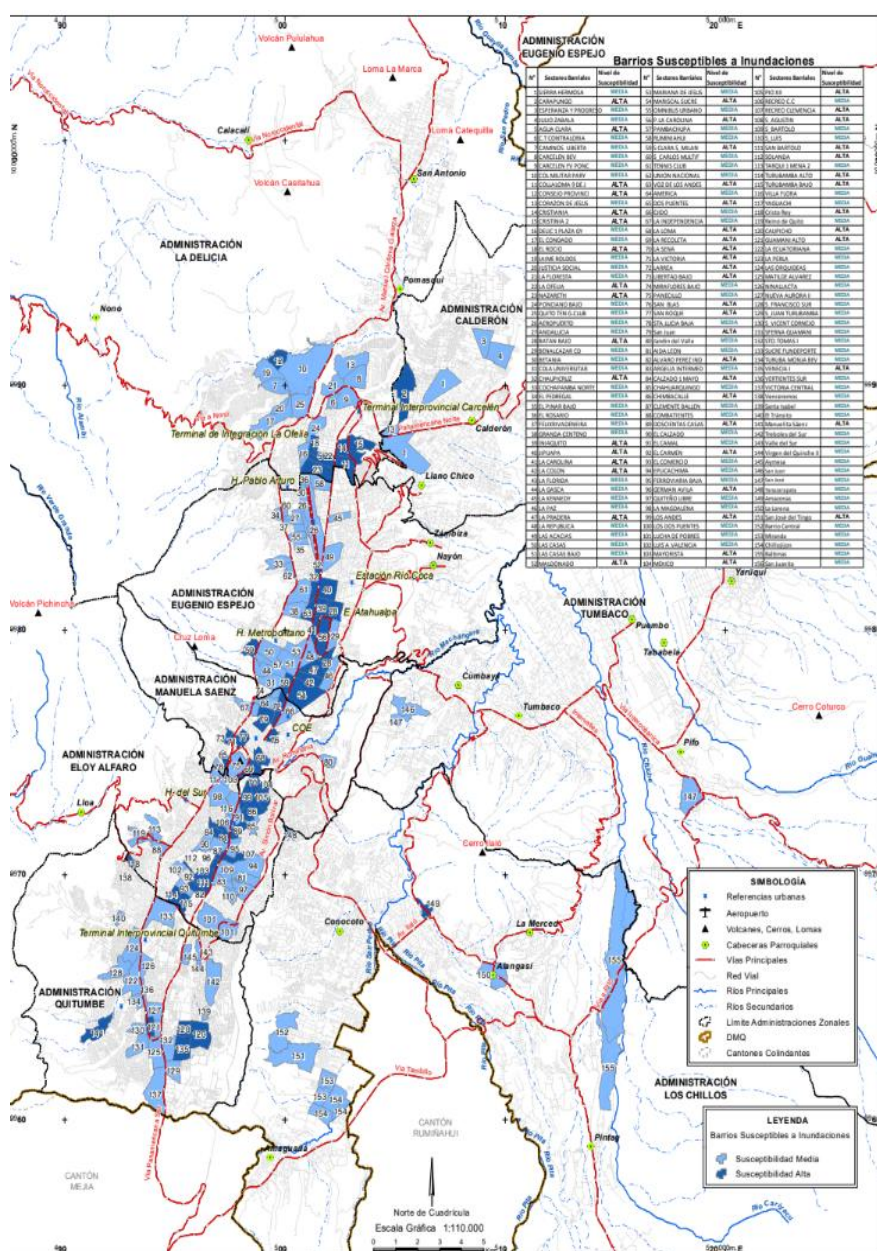
Gráfico 3.3. Número de eventos de inundaciones registrados en el DMQ entre 2019-2022



Elaborado por la autora con datos del registro realizado por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC).

Las zonas con mayor susceptibilidad son las de baja altitud que reciben el flujo de las partes altas. Solo en el caso de barrios legalizados que se registran en el Municipio, existen un total de 1 267 sectores barriales, de los cuales 169 barrios se encuentran en zonas susceptibles a inundaciones (Mapa 3.5), de estos 59 tienen un riesgo alto (Proaño 2016, 34) (ATLAS 2015). Con relación a los asentamientos informales más vulnerables, este tipo de eventos se identifican en la parroquia de Guamaní dentro del límite urbano (PMDOT 2024).

Mapa 3.5. Barrios susceptibles a inundaciones



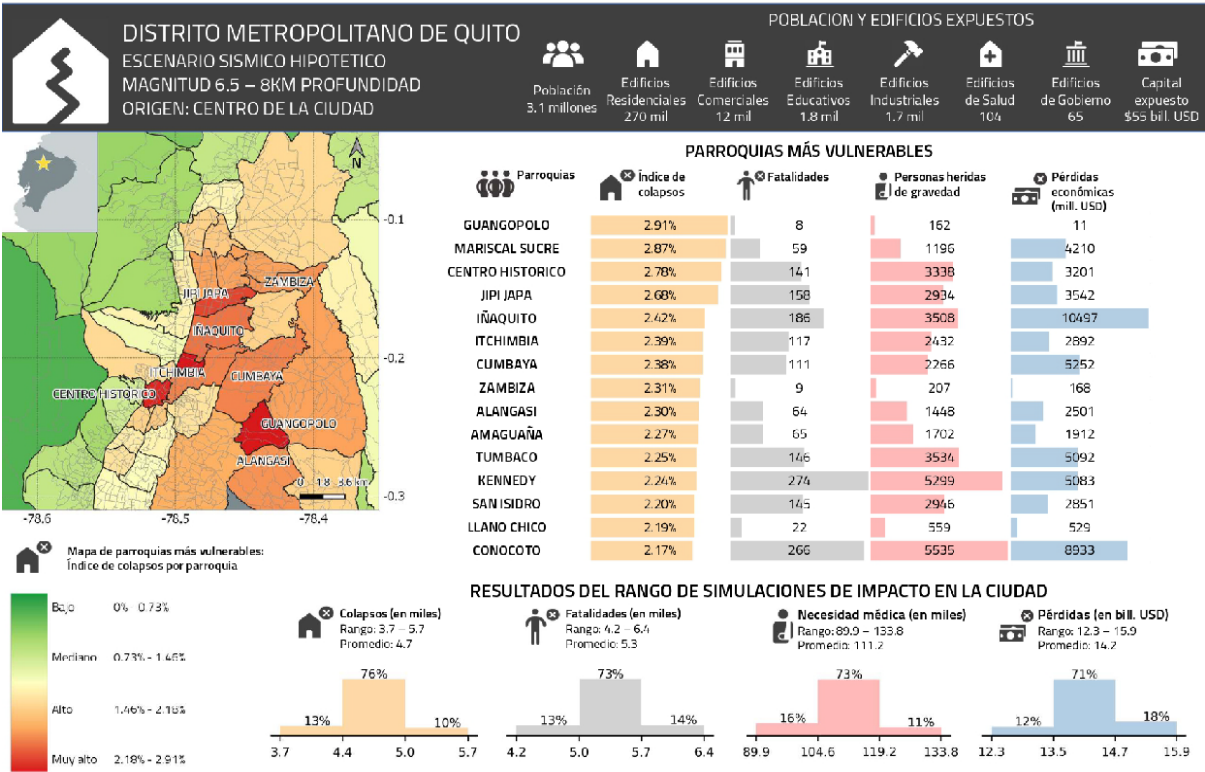
Fuente: Atlas 2015.

Adicionalmente, los terremotos y erupciones volcánicas tienen menor recurrencia, pero al materializarse generan un gran impacto. La exposición a la amenaza sísmica es debido a la ubicación del DMQ en una zona con fallas tectónicas activas y el riesgo aumenta por la alta vulnerabilidad física en edificaciones e infraestructura existente. Actualmente, se calcula que al menos el 60% de las edificaciones residenciales en el Distrito Metropolitano de Quito son informales, y que incluso las construcciones formales no cumplen completamente con las directrices de la Norma Ecuatoriana de la Construcción (Puente y Teller 2021). Como resultado directo de esto, en la Evaluación de Riesgo Sísmico para el Distrito Metropolitano

de Quito realizado en 2023, una parte considerable de las edificaciones en la ciudad fueron clasificadas en clases constructivas con un bajo nivel de desempeño sísmico, lo cual es un factor agravante del riesgo sísmico. Al respecto:

La construcción informal emplea materiales fuera la norma (bloques de concreto de baja calidad o materiales de desecho) configuraciones no apropiadas (paños de mampostería de longitud y altura no permitida, voladizos en segunda planta), y sistemas constructivos vulnerables a los sismos (muros sin refuerzo, muros sin confinamiento, pisos blandos). Algunas viviendas, formales e informales incrementan el número de pisos de forma no fiscalizada, dejando las previstas necesarias para el incremento modular en altura (Global Earthquake Model Foundation 2022, 40).

Gráfico 3.4. Perfil de escenario sísmico hipotético con epicentro en el centro de la ciudad



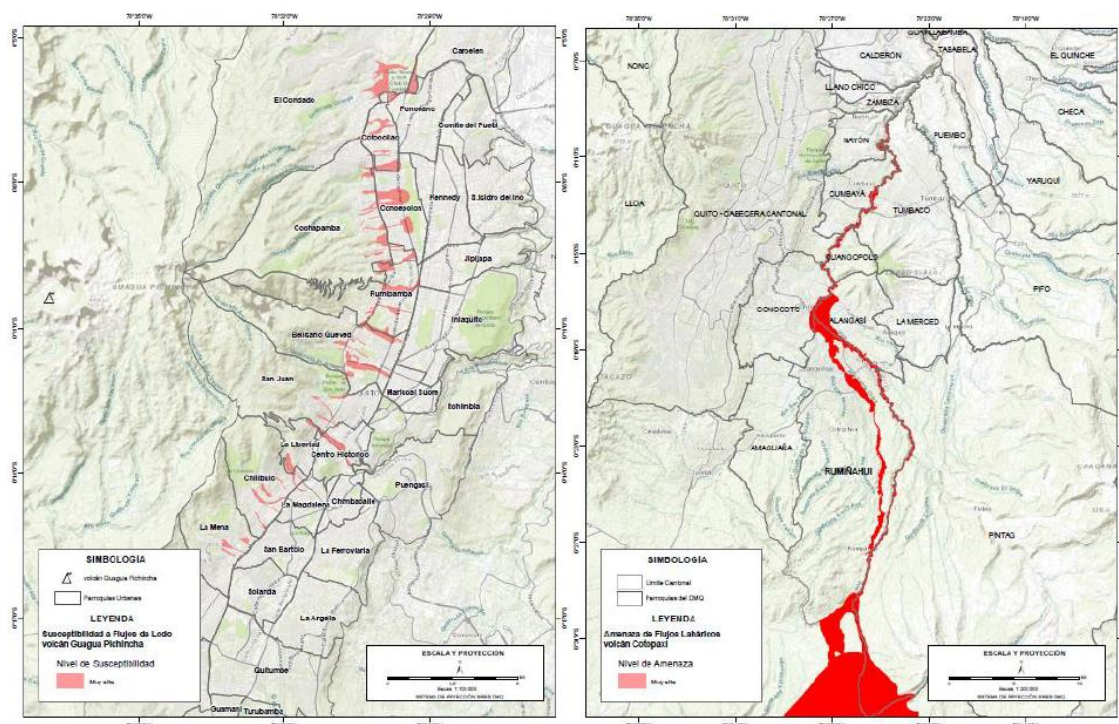
Fuente: Global Earthquake Model Foundation 2022.

En este reporte técnico para la evaluación del riesgo sísmico (2022) se desarrolla un modelo de amenaza, exposición y vulnerabilidad física de las edificaciones de la ciudad para estimar las posibles pérdidas dada la ocurrencia de uno o varios eventos sísmicos. Realizaron siete escenarios sísmicos relevantes para la ciudad, el gráfico 3.4 muestra uno de los de mayor impacto con origen en el Centro Histórico, en el que se estima un resultado promedio de más

de 4700 estructuras colapsadas, 5300 personas fallecidas, 111 200 heridas de gravedad, y 14,2 billones de dólares en pérdidas económicas. Como resultado del análisis de todos los escenarios, las 5 parroquias más afectadas debido a su vulnerabilidad física, exposición a los eventos sísmicos y la condición de los suelos son La Concepción, El Centro Histórico, La Cochapamba, Cotocollao y Belisario Quevedo.

Respecto al riesgo volcánico, los principales fenómenos eruptivos que representan algún peligro para el DMQ son los flujos de escombros y lodo (lahares) que pueden producir las erupciones del Guagua Pichincha y del Cotopaxi y, la caída de ceniza, en cada caso el nivel de impacto dependerá de la magnitud de la erupción. Los elementos territoriales ubicados a lo largo de los ríos Pita, San Pedro y Guayllabamba están expuestos al impacto de lahares primarios del Cotopaxi, amenazando a gran parte de los valles Los Chillos y Cumbayá-Tumbaco. Estos espacios que, durante las últimas grandes erupciones del Cotopaxi eran poco poblados, ya hoy están muy urbanizados. En cambio, las áreas adyacentes a las quebradas que nacen en las laderas del Pichincha están expuestas a flujos de escombros de variada magnitud, principalmente las parroquias de Cotocollao, La Concepción, Santa Prisca, San Roque, La Magdalena y La Villa Flora (Mapa 3.6). Por otro lado, toda el área urbana y rural está expuesta a posibles caídas de ceniza de ambos volcanes o de otros más alejados como El Reventador (Atlas 2015) (PMDOT 2024).

Mapa 3.6. Amenaza por flujos laháricos asociados con los volcanes Guagua Pichincha y Cotopaxi



Fuente: PMDOT 2024.

Si bien la ciudad desde el pasado colonial convive con todos estos riesgos tanto en las zonas planificadas, como en las que no, en los asentamientos informales el problema se intensifica. En las áreas donde históricamente se han desarrollado estos asentamientos reside una población que se ha visto en la necesidad de vivir en condiciones desiguales al resto de la población. Se enfrentan a la carencia de infraestructura básica, dificultades legales y técnicas, fraudes y estafas, y una exposición constante a riesgos ambientales y de salud. A pesar de esto, la carencia de alternativas para habitar la ciudad hace que tengan que enfrentarse a su situación y buscar medios para obtener títulos individuales de “su” tierra (Mena 2010, 30) y luchar por la mejora de servicios. Las brechas en la calidad de vida son evidentes entre los barrios informales, que se encuentran en zonas de riesgo con condiciones físicas, económicas y ambientales deficitarias, haciéndolos altamente vulnerables a eventos adversos por amenazas naturales y de cambio climático, con relación a las zonas formales, que concentran riqueza y cuentan con infraestructuras y servicios adecuados, lo que les proporciona una mayor capacidad de resiliencia (MDMQ 2015).

Por esta razón, para abordar de manera efectiva la gestión del riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, es fundamental ir más allá de la simple delimitación de áreas

expuestas y susceptibles a amenazas. Aunque la cartografía de riesgos es un punto de partida importante, no proporciona suficiente información para una prevención efectiva. Es esencial considerar las condiciones de vulnerabilidad, especialmente en los asentamientos informales, donde la población se enfrenta a mayores niveles de riesgo debido a la falta de recursos y preparación para enfrentar y recuperarse de desastres. En estos contextos, la exposición a amenazas es solo una parte del problema, y es crucial desarrollar estrategias integrales que aborden tanto la vulnerabilidad como la capacidad de respuesta de las comunidades afectadas.

En este sentido, las políticas de regularización de asentamientos informales tienen un papel crucial en la gestión del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad en territorios como el Distrito Metropolitano de Quito. Estas políticas, al intervenir directamente en los asentamientos informales, tienen la capacidad de influir significativamente en la planificación urbana desde sus primeras etapas. Para que sean efectivas, es fundamental que estas políticas no solo se enfoquen en la formalización de la tenencia de la tierra o la mejora de la infraestructura básica, sino que también incorporen estrategias de reducción de vulnerabilidad desde el diseño inicial. Esto implica considerar las necesidades específicas de las comunidades y su capacidad limitada de recuperación ante desastres, garantizando que las intervenciones no solo mejoren las condiciones actuales, sino que también fortalezcan la resiliencia ante posibles amenazas futuras. En este sentido, una política de regularización bien formulada debería ser integral, abordando tanto la formalización y mejoramiento del hábitat como la prevención de riesgos, contribuyendo así a una mayor seguridad y bienestar de las comunidades.

Capítulo 4. El Barrio La Lucha de los Pobres: Historia, Regularización y Vulnerabilidad

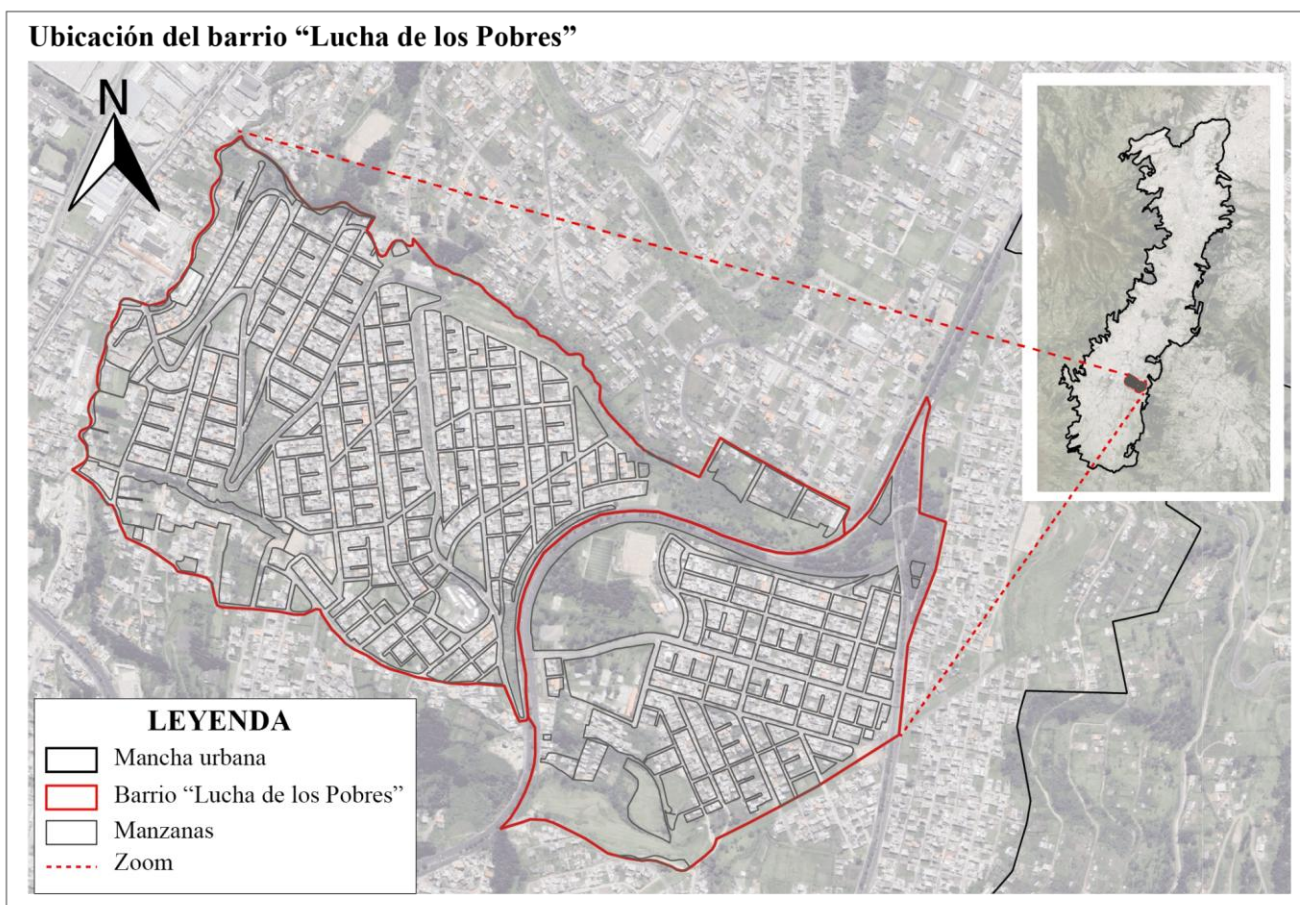
El barrio La Lucha de los Pobres representa un caso emblemático de la expansión urbana informal y los desafíos de la regularización de asentamientos en el Distrito Metropolitano de Quito. A través de un recorrido por su historia, se evidencia cómo un proceso de ocupación irregular se transforma en una lucha por el derecho a la ciudad, involucrando tanto a los primeros pobladores como a las autoridades locales y actores externos. Este capítulo se adentra en las características generales del barrio, desde su ubicación geográfica hasta sus orígenes con la ocupación de tierras, y explora el complejo proceso de regularización que ha permitido a sus habitantes acceder a servicios básicos y a la seguridad de la tenencia de la tierra. Además, se realiza un análisis de la vulnerabilidad del barrio ante la amenaza de deslizamientos, considerando tanto los factores naturales como las condiciones socioeconómicas de sus residentes.

4.1. Características Generales del Barrio La Lucha de los Pobres

4.1.1. Localización Geográfica

La Lucha de los Pobres está ubicado en el sector suroriental de Quito, dentro de la parroquia urbana La Argelia. Limita al norte con los barrios La Argelia y El Mirador, al sur con San Martín y Pueblo Unido, al este con la avenida Simón Bolívar y al oeste con la avenida Maldonado, por lo que es parte del Distrito Metropolitano de Quito (Chaluisa 2017). Inicialmente en la periferia de la ciudad en la década de 1980, a 8 kilómetros del centro, su propia urbanización progresiva ha hecho que tome parte de la construcción urbana de la capital. Ahora se encuentra a unos 12 kilómetros del hipercentro, en consonancia con la expansión de la ciudad y la urbanización de las periferias en entidades urbanas sólidas (Esquetini 2024).

Mapa 4.1. Localización del barrio Lucha de los Pobres



Elaborado por la autora con información del Geoportal del DMQ.

Este barrio simboliza la organización social y la dinámica de crecimiento urbano de Quito. Su proximidad a vías de tránsito concurridas, tal es el caso de la Avenida Simón Bolívar y la Avenida Maldonado, facilita el acceso y afecta a los flujos de movilidad y la vida económica. Su evolución se generó gracias a patrones de migración y asentamientos informales, comunes en el sur de la ciudad. El barrio es, por tanto, un microcosmos de transformaciones socioespaciales amplias, que captan la interacción del crecimiento urbano y el ajuste económico en el espacio metropolitano en evolución de Quito.

4.1.2. Historia y Orígenes del Barrio

El barrio surgió a principios de la década de 1980 a través de la ocupación de tierras por parte de residentes de bajos ingresos para acceder a suelo urbano (Anangonó 2022). De acuerdo con la experiencia de Doña Elsa, este proceso se llevó a cabo debido a la gran cantidad de personas pobres que no tenían un pedazo de tierra: “Este barrio fue tomado por invasión, porque éramos muchas personas pobres que no teníamos un pedazo de tierra. Entonces nosotros nos tomamos este pedazo de tierra, que era de una hacienda de Argenta Peñaherrera”. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero

de 2024). Esta experiencia demuestra que los barrios no fueron espontáneos sino el resultado de la acción colectiva porque los grupos marginados colaboraron para construir su derecho a la vivienda y a habitar la ciudad.

Foto 4.1. Marcha Cooperativa Lucha de los Pobres por la expropiación de la Hacienda Santa Ana



Fuente: Fotografía tomada del archivo fotográfico de líderes de la Cooperativa Lucha de los Pobres (Anangonó 2022).

Cabe aclarar que, en la década de 1980, cuatro presidentes administraron el Estado ecuatoriano y fueron objeto de críticas por parte de los movimientos sociales debido a sus políticas neoliberales. Estas se centraron en liberalizar los mercados y reducir la inversión estatal, buscando la austeridad en lugar de la igualdad y la redistribución económica. La implementación del neoliberalismo agudizó las desigualdades socioeconómicas, afectando a la clase popular y trabajadora, representada por obreros y campesinos. Los sindicatos y las organizaciones indígenas recurrieron a herramientas de resistencia, por ejemplo, la huelga, para defender sus derechos ante estas políticas (Trujillo 2021).

En sí, los orígenes del barrio se remontan a agosto de 1983, cuando aproximadamente 500 personas ocuparon la Hacienda Santa Ana, de la familia Peñaherrera. Borja (2011) explica que el respaldo inicial provino del Partido Socialista Popular (PSP) que emuló ocupaciones anteriores, entre las que El Comité del Pueblo es la más conocida y se realizó en la década de 1970. El PSP proporcionó respaldo político y dirigió el proceso de asentamiento. Con el tiempo, sin embargo, el partido se retiró de la participación y dejó el liderazgo a los agentes de poder locales, que negociaron acuerdos clientelistas con los funcionarios. Este cambio de

liderazgo era coherente con una tendencia general en las ocupaciones de tierras, en las que los movimientos locales pasan de la acción radical a las negociaciones institucionalizadas por el Estado.

Según Doña Elsa, una de las fundadoras, la comunidad vivió momentos de incertidumbre y tensión, especialmente por la presión del gobierno de la época: “tuvimos muchas amenazas de que nos van a mandar la policía [...] y una vez sí nos tocó pelear con la policía”. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024). Sin embargo, la movilización y el respaldo de sectores políticos permitieron gestionar el reconocimiento del barrio. Figuras como Marcelo Dotti, Ramiro Rivera y el entonces alcalde Rodrigo Paz defendieron el barrio frente a las amenazas de desalojo. A pesar de ello, los moradores también experimentaron el oportunismo de dirigentes y políticos que, lejos de contribuir a la organización barrial, se beneficiaron económicamente del proceso: “[...] fueron muchos dirigentes que obraron mal en nuestro barrio, porque de todo era multas, de todo era plata para pagar”. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024). Esta desconfianza afianzó la organización colectiva independiente de donde nació la organización 21 de agosto de la que Doña Elsa fue presidenta y que tuvo como primer objetivo obtener servicios básicos.

Cabe señalar que las condiciones iniciales del asentamiento eran extremadamente precarias. Don Juan Vicente Granda recuerda cómo el terreno ocupado era un bosque denso de eucaliptos, sin acceso a servicios básicos ni viviendas adecuadas: “[...] todito era un bosque general, no había nada nada, nada”. (entrevista a Don Juan Vicente Granda, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024). En ese escenario, las primeras familias levantaron sus hogares con materiales improvisados: “[...] toditos hicieron unas escobachitas de cartón. Ponían plástico para cubrirse del agua del frío”. (entrevista a Don Juan Vicente Granda, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024). La falta de infraestructura y recursos no impidió que los habitantes persistieran. Eso se demuestra con personas como Don Juan que han vivido en el territorio desde sus inicios hasta la actualidad.

Foto 4.2. Antiguas viviendas del barrio



Fuente: Fotografía tomada del archivo fotográfico de líderes de la Cooperativa Lucha de los Pobres proporcionada por Vanesa Guerrero, activista juvenil del barrio.

En ese sentido, Burgawal (1999) señala que el lema Lucha de los Pobres era un grito de guerra entre los miembros, que expresaba solidaridad y resistencia. Era más que el nombre de una cooperativa: representaba la causa compartida de sus habitantes, que reivindicaban la apropiación de la tierra en lugar de su invasión. De hecho, Don Porfirio Juvenal Soto recuerda con cariño incluso los nombres y los aportes de varias personas que vivieron desde los primeros momentos de lucha hasta los alcances que fueron consiguiendo:

[...] yo recuerdo que las cabezas ya algunas se han ido, otras siguen aquí, como Vladimir Arestis, Joge Guachamín, Rodrigo Gualotuña, Gerardo Andrango por la parte media, mi persona alta y la compañera Elsa también es una compañera antigua, también ella conoce bastante de lo que se ha dado aquí. Dios nos ha ayudado porque imagínese nosotros aquí hemos pasado guerras. (entrevista a Don Porfirio Juvenal Soto, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024)

En relación a ello Burgawal (1999) señala que con frecuencia se empleaba la palabra compañeros para referirse a los afiliados internos y a los simpatizantes externos, desde

activistas socialistas y políticos hasta los que desde el principio apoyaron la ocupación. Este lenguaje solidificó la identidad grupal del movimiento, enfatizando el apoyo mutuo frente a las luchas legales y económicas.

Para todo esto hubo hechos que se deben tomar en cuenta, por ejemplo, los colonos iniciales de la cooperativa eran migrantes rurales que buscaban mejores condiciones de vida y oportunidades económicas en Quito. Según Borja (2011), la cooperativa se creó entre 1982 y 1983 con el apoyo de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) y la dirección política del Partido Socialista Popular (PSP). En 1990, el asentamiento se había expandido y, en 1995, su población superaba los 2.500 residentes (Chaluisa 2017). La mayoría de los colonos eran migrantes internos, donde 85% provenían de provincias de la sierra ecuatoriana y 30% específicamente de Loja. Muchos de ellos vivieron hacinados en viviendas de alquiler en el centro de Quito y enfrentaron un trato vejatorio por parte de los propietarios. La perspectiva de obtener una parcela de 180 metros cuadrados, en la que podrían construir una vivienda y cultivar, era la razón para unirse a la cooperativa.

Foto 4.3. Asamblea de la Cooperativa Lucha de los Pobres



Fuente: Fotografía tomada del archivo fotográfico de líderes de la Cooperativa Lucha de los Pobres proporcionada por Vanesa Guerrero, activista juvenil del barrio.

El perfil socioeconómico de los colonos reflejaba las precarias condiciones que impulsaron su migración. Casi un tercio de la población adulta estaba formada por trabajadores no cualificados, obreros de la construcción, vendedores ambulantes, trabajadores domésticos y desempleados. El empleo informal estaba extendido: aproximadamente un tercio de los colonos realizaba trabajos informales y otro tercio estaba desempleado. Los niveles de educación eran bajos, ya que el 20% de los adultos carecía de educación formal y el 60% había completado solamente la escuela primaria. Además, 28% de los hogares sobrevivía con unos ingresos inferiores al salario mínimo, mientras que el 5% ganaba tres veces el salario mínimo (Borja 2011). La estructura cooperativa surgió como un mecanismo legal y práctico para transformar tierras agrícolas en asentamientos urbanos, siguiendo los patrones observados tras la Reforma Agraria de Ecuador en 1964.

La ocupación de la Hacienda Santa Ana fue parte de una ola más amplia de ocupaciones de tierras que se aceleró en Quito después de 1980. Otros barrios como Jaime Roldós, Pisulí y La Ecuatoriana también compartieron trayectorias similares, indicando la creciente demanda de vivienda asequible entre los migrantes rurales pobres. La vida temprana en La Lucha de los Pobres era difícil, con construcciones improvisadas de madera y zinc utilizadas como refugio. Los servicios urbanos eran inaccesibles y los residentes hacían esfuerzos para conseguir infraestructuras para contar con agua, electricidad y carreteras de hormigón (Esquetini 2024).

La obtención de los servicios básicos en el barrio fue un proceso largo y complejo, marcado por la autogestión y la lucha colectiva de sus habitantes. En los primeros años, la falta de acceso al agua obligaba a las familias a buscar alternativas precarias. Según Don Juan Vicente Granda, los moradores madrugaban para abastecerse:

Hay una vertiente de agua aquí en esta quebrada que de ahí cogíamos esa agua toditos. Y tenías que madrugar desde la 1:00 de la mañana para abastecernos del agua. No era tanta agua, pero nos sirvió de mucho porque de ahí nos abastecíamos para el servicio de la casa, de lavado de ropa. (entrevista a Don Juan Vicente Granda, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024)

Ante la inacción de los dirigentes, Doña Elsa y un grupo de 500 mujeres, organizadas bajo el nombre 21 de Agosto, asumieron la tarea de gestionar el suministro de agua a través de tanqueros: “Entonces yo luché para que los tanqueros nos vengan a dejar agua, yo pagaba así de mi dinero y después recuperaba cobrando a las compañeras”. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024). Además del agua, el grupo liderado por Doña Elsa presionó por obtener otros servicios:

Entonces les daba ese servicio y así nos organizamos por abrir las calles y pedir al señor alcalde que nos abra las calles, que nos ponga el agua, que nos ponga la luz, que nos de alcantarillado. Entonces nosotros luchábamos por eso y también luchamos para que nos vengán a capacitar a las mujeres. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024)

Doña Elsa recuerda que a su casa llegaban las campañas de salud por las cuales las personas lograban tener un mínimo de atención médica. Su historia demuestra que la participación comunitaria fue lo que hizo posible que ahora el barrio tenga cerca de 40 años de existencia.

Estos logros también fueron posibles por la construcción de la cooperativa barrial que mediaba las negociaciones con el municipio. Don Porfirio Juvenal Soto recuerda que, en los primeros años, los habitantes debían cargar agua desde otros barrios, y que la falta de vías dificultaba la vida cotidiana. La intervención del alcalde Rodrigo Paz gestionó la apertura de la calle principal, a pesar del escepticismo de varios vecinos: “La gente se oponía, pero con un tractor y con todos los compañeros ahí abrió la calle y después ya consiguió poco a poco los servicios, luz, agua, alcantarillado” (entrevista a Don Porfirio Juvenal Soto, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024). Cada avance fue producto de una lucha constante, en la que los propios habitantes gestionaban solicitudes, organizaban movilizaciones y exigían a las autoridades el reconocimiento de su derecho a una vida digna.

La legalización del asentamiento fue un proceso prolongado y arduo, que duró entre 10 y 15 años. Durante este periodo, la población creció de los 500 colonos iniciales a aproximadamente 6.500 residentes. El número de nuevos residentes reflejaba el atractivo del barrio por permitir acceder a una vivienda asequible, y los problemas estructurales de la planificación urbana en Quito. La falta de regulación temprana permitió que la distribución del suelo fuera informal y que la formalización posterior se viera dificultada por la necesidad de negociaciones con las autoridades municipales (Esquetin 2024). De hecho, los testimonios recogidos dan cuenta del uso político de la regularización del barrio como una forma de obtener apoyo popular.

Los residentes de La Lucha de los Pobres enmarcaron su acción como una recuperación legítima de una tierra que los pueblos indígenas habían poseído originalmente antes de la colonización española. Para Esquetini (2024) este encuadre desafiaba las concepciones sobre el control de la tierra y los derechos de propiedad, situando al movimiento dentro de una tradición histórica de resistencia de cara a las élites económicas y coloniales. Estas lecturas

justificaron la corrección moral de su lucha, incluso mientras los sistemas políticos y legales intentaban calificar sus acciones de ilegales.

La escala de la ocupación y el interés político por recuperar una propiedad de 132 hectáreas de una terrateniente hicieron significativo el proceso. La experiencia de La Lucha de los Pobres refleja las tensiones entre los derechos de propiedad privada y el derecho a la vivienda, un debate constante en las políticas urbanas en toda América Latina. La historia del barrio es un reflejo de otras luchas en torno a la justicia social, el acceso a la tierra y la integración de la ciudad, y proporciona una indicación de cómo los movimientos de masas establecen agendas para el desarrollo de la ciudad en presencia de barreras estructurales.

4.2. El Proceso de Regularización del Barrio La Lucha de los Pobres

4.2.1. Marco Legal y Normativo para la Regularización

El Informe de la Comisión Especial de Reconocimiento Legal y Regularización de Asentamientos de Hecho sobre el barrio Lucha de los Pobres señala que el proceso fue de un procedimiento administrativo y legal antes de quedar zanjado con la aprobación de una ordenanza municipal que certificó el asentamiento, así como sancionó la emisión de títulos individuales sobre la propiedad a los residentes (Informe de la Comisión Especial de Reconocimiento Legal y Regularización de Asentamientos de Hecho sobre el barrio Lucha de los Pobres 1992). Dicha ordenanza se elaboró sobre la base de los informes favorables de la Comisión Especial de Reconocimiento Jurídico y Regularización de Asentamientos Informales y de los estudios técnicos y jurídicos realizados por los departamentos municipales.

En este sentido fue la Ordenanza N° 2966, la que legalizó la situación del barrio y estableció un sistema de registro de la propiedad (Ordenanza de Reconocimiento Legal y Celebración de Escrituras Individuales a favor de los moradores del Barrio Lucha de los Pobres 1992). Según esta ordenanza, el asentamiento cumplía con las disposiciones de la Ordenanza N° 2708, que regulaba los asentamientos informales en Quito. El cumplimiento del marco normativo era necesario para la legalización del barrio, de manera que los habitantes estuvieran en condiciones de acceder a la titulación formal de sus propiedades de acuerdo con los controles urbanísticos municipales.

Uno de los requisitos para la regularización fue la transferencia de las áreas verdes y comunes al Municipio de Quito. El decreto determinó la entrega de 32,42 hectáreas de tierras fiscales, repartidas entre las 74 zonas verdes señaladas (Informe de la Comisión Especial de

Reconocimiento Legal y Regularización de Asentamientos de Hecho sobre el barrio Lucha de los Pobres 1992). Sin embargo, se prohibió el uso de algunas de ellas, con el tránsito de instalaciones de oleoductos y líneas de alta tensión.

La ordenanza también especificaba las funciones de las partes interesadas en el proceso de regularización. Las autoridades locales declinaron toda responsabilidad por disputas derivadas de la asignación de tierras en el asentamiento o de la autenticidad de los documentos presentados por los miembros de la comunidad (Ordenanza de Reconocimiento Legal y Celebración de Escrituras Individuales a favor de los moradores del Barrio Lucha de los Pobres 1992). En su lugar, la responsabilidad de garantizar la autenticidad de los documentos técnicos y legales recaía en los planificadores del proyecto, los líderes de la comunidad y los propietarios.

En un intento de impedir transacciones especulativas de terrenos, la ordenanza establecía restricciones con respecto a la venta de lotes antes de completar todos los proyectos de infraestructuras necesarios y transferirlos formalmente al municipio (Ordenanza de Reconocimiento Legal y Celebración de Escrituras Individuales a favor de los moradores del Barrio Lucha de los Pobres 1992). La iniciativa ayudó a evitar la especulación con la tierra en lotes y garantizó que los desarrollos urbanísticos requeridos beneficiaran a los residentes a la hora de recibir prestaciones de los servicios básicos respectivos antes de vender o intercambiar propiedades.

La regularización fue parte de una política para integrar los asentamientos informales en el tejido urbano formal de la ciudad. A través de herramientas legales como las ordenanzas municipales y el cumplimiento de estas, los ayuntamientos intentaron proporcionar a los residentes seguridad jurídica (Ordenanza de Reconocimiento Legal y Celebración de Escrituras Individuales a favor de los moradores del Barrio Lucha de los Pobres 1992). Estos esfuerzos legalizaron progresivamente la tenencia de la tierra y mejoraron la infraestructura urbana, dotando de servicios básicos.

Al respecto de este proceso, Doña Elsa recuerda cómo, ingenieros enviados por el municipio les proporcionaron los planos de sus viviendas, lo que les permitió gestionar los permisos de construcción sin temor a desalojos ni sanciones:

Y el arquitecto dice que no, que está mal esto. Entonces como aquí fue la preparación que hizo el señor Alcalde. Dijo, dejen, vayan, déjenme y le escrituró una copia y yo hago con los ingenieros, los ingenieros vinieron a medir a ver y ya

no dijeron que está mal construida esta casa. Ellos nos ayudaron. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024)

Para ella, la regularización significó la obtención de documentos y el reconocimiento de su derecho a permanecer en el territorio que habían ocupado. Asimismo, destaca la gestión del alcalde Rodrigo Paz, quien facilitó el acceso progresivo a servicios esenciales como agua potable, electricidad y alcantarillado, marcando un hito en la consolidación del barrio.

Desde una perspectiva organizativa, Don Juan Vicente Granda resalta el papel de la cooperativa en la legalización del asentamiento. La comunidad se estructuró formalmente para gestionar el proceso ante el municipio, lo que permitió la intervención de topógrafos y la posterior delimitación de los lotes: “Lo que no se lotizó son partes verdes como abajito, a ver hay una quebrada y parte de la quebrada es un estadio ahí que juega fútbol, juegan boli, pero hay espacios verdes normales”. (entrevista a Don Juan Vicente Granda, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024). Solo después de la planificación urbana y el diseño de calles, cada socio pudo recibir su escritura, lo que implicó una mayor estabilidad para los residentes, en términos de tenencia. No obstante, como menciona Don Porfirio Juvenal Soto, la obtención de escrituras no fue universal. A pesar de los avances en la formalización, algunos vecinos no lograron completar el proceso debido a limitaciones económicas o a la falta de seguimiento, lo que dejó a algunas familias en una situación de inseguridad jurídica respecto a sus propiedades: “Entonces en ese tiempo la escritura a nosotros nos costó 50 sucres. Ahorita ya es montón de plata. Hay muchos compañeros que NO han hecho, porque hay muchas personas que todavía NO tienen Escritura”. (entrevista a Don Porfirio Juvenal Soto, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024).

4.2.2. Etapas del Proceso de Regularización

Para empezar, el asentamiento se produjo a través de la ocupación de tierras, donde una precooperativa se organizó y tomó posesión de las tierras de la finca Santa Ana. Para Borja (2011), esta fase se caracterizó por la consecución de la posesión de hecho, seguida de la negociación con los propietarios y la compra de las parcelas. La ocupación determinó el uso de medios legales, políticos y comunitarios para convertir la ocupación en permanente y ser reconocida en el futuro.

Así también, Borja (2011) enfatiza que la militancia de izquierda fue significativa en esta época, organizando asambleas en el barrio, canalizando la comunicación y asegurando la representación dentro de la sociedad burocrática municipal. El activismo político influyó en la

negociación con las autoridades y dotó a la comunidad de una plataforma organizada de representación. La estructura de las federaciones vecinales fortificó la legitimidad de sus demandas, creando canales institucionales a través de los cuales negociar acuerdos con el Estado.

La segunda fase fue tener acceso a los servicios básicos formalmente, debido a que antes dependían de sus propios esfuerzos para solventar necesidades básicas. En este sentido, el municipio de Quito fue el encargado de realizar obras públicas que dotaron a los ciudadanos de infraestructuras esenciales y de los servicios de agua, electricidad y alcantarillado (Anangonó, 2022). Según Doña Elsa, el municipio colaboró, tras la insistencia, con la planificación urbana a través de su personal técnico:

Técnicos vinieron, creo que con ayuda del municipio. Vinieron los técnicos, y mi hijo también estuvo presente. Sí, ellos eran de planificación y se encargaron de medir el terreno. Uno, siendo pobre, no sabe cómo se va a trazar una calle o cómo se va a organizar el espacio. Fueron ellos, creo, los que planificaron los planos, porque ya existían planos previos, que nosotros mismos habíamos hecho. Claro, aunque también creo que nosotros contratamos a unos ingenieros para eso. Sí, sí. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024).

La organización comunitaria se encargó de delegar funciones entre los líderes para asegurar que todos los aspectos de interés fueran atendidos. La participación de los representantes de la comunidad en las negociaciones municipales, junto con la cooperación y la solidaridad hablando los obstáculos burocráticos (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024). La estrategia estructurada permitió el cambio gradual pero persistente de un asentamiento informal a un barrio legalmente autorizado.

El último paso del proceso fue la adquisición de títulos de propiedad individuales. La ocupación del espacio y el establecimiento legal del asentamiento para que los residentes adquirieran títulos de propiedad individuales (Anangonó 2022). Sin embargo, Don Juan Vicente Granda recuerda que este proceso se alargó, tardando entre 25 y 30 años. A pesar de la larga duración, la determinación de los residentes y los intentos de formalización llevaron a la completa legalización del barrio, pero al mismo tiempo fragmentó la lógica organizativa y comunitaria que habían construido:

Y ahora ya toditos toditos estamos legalizados, ahorita ya no necesitamos de ninguna directiva porque ahorita todo se hace ya por el municipio, o sea que de la

directiva que pagábamos antes al presidente de la cooperativa, ahora ya no. Él gestionada en el municipio todo hasta que se legalizó. Ahorita ya son solo los impuestos prediales. (entrevista a Don Juan Vicente Granda, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024).

Durante todo el proceso, el comportamiento colectivo organizado permitió la división de las tareas entre los dirigentes, de modo que se atendieran las necesidades, de igual manera, la solidaridad y la cohesión defendieron los derechos de propiedad y la participación en los discursos de planificación urbana. Chaluisa (2017) sostienen que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas generó una estrategia de gobernanza local. Esto también se fortaleció con la participación de los residentes en actividades comunitarias, por ejemplo, en la realización de mingas y comités vecinales, que ellos mismos autogestionaban. Con estas estrategias se involucraban también los nuevos residentes.

El gobierno municipal fue el encargado de legalizar los asentamientos informales y proveer servicios públicos básicos. En coordinación con los líderes vecinales, la municipalidad facilitó actividades de planificación urbana, como la lotización y la instalación de infraestructura básica (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024). Chaluisa (2017) también señala que la Administración Zonal Eloy Alfaro participó en la adquisición de calidad del espacio público. No obstante, hubo inclinaciones clientelistas bajo el gobierno municipal que afectaron a la relación entre las asociaciones de vecinos y los gobiernos locales.

Por otra parte, los activistas de izquierdas participaron como comunicadores, educadores y mediadores, que permitieron la politización y organización de las comunidades. Además, las ONG colaboraron con proyectos de educación a través de su experiencia técnica en programas de desarrollo de la urbanización (Esquetini 2024). A pesar de toda esta contribución, hay pocas pruebas de la participación a largo plazo de ONGs u organizaciones externas al barrio.

4.2.3. Infraestructura y Servicios Básicos

Durante las fases iniciales de asentamiento, la Cooperativa Lucha de los Pobres no tenía acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad y alcantarillado. La primera reacción a esta carencia fue la autoorganización de la comunidad, en la que los ciudadanos se unieron para satisfacer sus necesidades a través de acuerdos informales. Otros asentamientos experimentaron las mismas condiciones, ya que carecían de servicios educativos, sanitarios y

de seguridad, reflejando los problemas del crecimiento urbano sin intervención estatal (Chaluisa 2017).

La intervención de las autoridades municipales marcó un punto de inflexión. De acuerdo con la memoria de Doña Elsa, durante el período de gobierno del alcalde Rodrigo Paz, se produjo el establecimiento de los servicios de agua, electricidad y alcantarillado de manera oficial, evolucionando de servicios urbanos no regulados a regulados:

Cuando regularizan, el barrio ya tiene, por ejemplo... ¿cómo le puedo decir? En los cuatro años del señor Rodrigo Paz, el señor trabajó muy bien en nuestro barrio. Este mismo alcalde fue quien empezó el proceso de lotización y la entrega de escrituras, y después también la regularización. Verá, lo que me acuerdo es que este señor alcalde nos puso el agua, la luz y comenzó con el alcantarillado. Entonces, las calles también se iban abriendo rápido. No era como ahora, que dicen: "Hay un barrio nuevo, ya le vamos a atender, pero el otro mes, y el otro mes..." No, ahí era al instante, lo hacían de inmediato. Se movió bastante, sí. Fue como... ya digo, era como cuando construyeron la iglesia de San Francisco, que se hacía rápido. Entonces, todo avanzaba sin demora. La empresa eléctrica también trabajó rápido. Decían: "En esta parte pongan postes de cemento, y en tal parte, los de madera". Así que todo se hizo rapidito (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024).

La regularización de las tierras facilitó el acceso a servicios públicos de calidad. Tras la adquisición formal de parcelas se realizaron obras públicas para mejorar el suministro de agua, electricidad y otros servicios esenciales. Sin embargo, la regularización no fue suficiente para garantizar mejores condiciones de vida, ya que determinantes socioeconómicos más amplios, como los valores dentro de las familias y la educación intervinieron en las dinámicas comunitarias (Chaluisa 2017).

A pesar de la obtención del estatus urbano oficial, no todos los residentes han disfrutado de los beneficios de la regularización. Si bien permitió acceso a los servicios básicos y títulos de propiedad, problemas sobre la infraestructura, la contaminación de las quebradas:

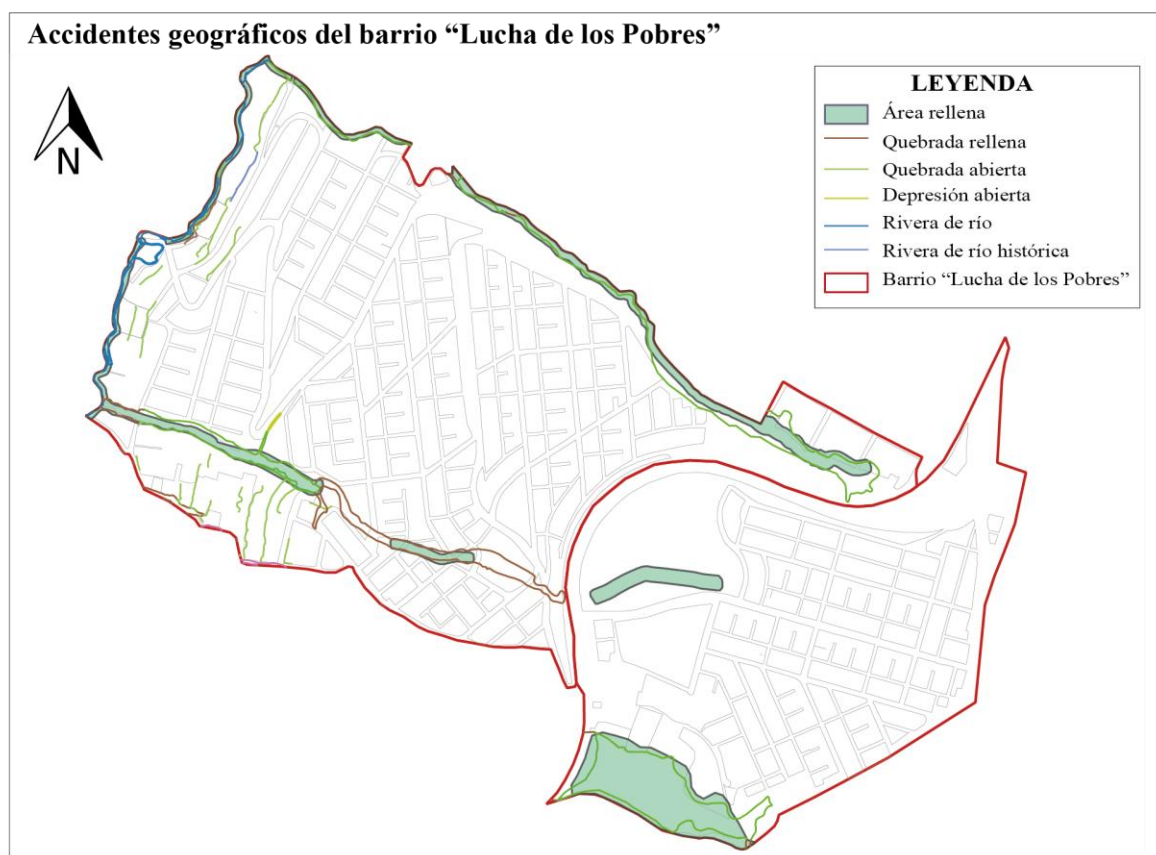
Había tierra bastante, por eso la gente nos equivocamos, sino que después fue que se fue yendo la tierra se fue yendo, se fue yendo. Ahí siempre como es pendiente cuando llueve cae la tierra. [...] Sí, yo, por ejemplo, esa escalinata de aquicito me la vi hasta acá arriba, ajá. (entrevista con Don Porfirio Juvenal Soto 2024)

Don Porfirio explica que la escalinata que antes llegaba hasta cierto punto, ahora está más arriba, lo que implica que la tierra ha disminuido. Además, el crecimiento de la venta de sustancias y la inseguridad afectaron la percepción de los residentes sobre el crecimiento del barrio: “En la esquina, más allá, se ponen a vender trago; en otro lado, venden droga, y eso está destruyendo el barrio, a los jóvenes y, a veces, incluso a los niños. Ahora los niños ya no están libres como antes”. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024). Asimismo, en los cuestionarios aplicados, se reiteró una fuerte percepción de abandono por parte del Municipio y sus instituciones. Los residentes señalaron la falta de mantenimiento de la infraestructura, la ausencia de nuevas obras y la persistencia de problemas urbanos no resueltos. Algunas calles secundarias aún no han sido adoquinadas, lo que dificulta la movilidad, especialmente en temporadas de lluvia. Esta falta de intervención ha reforzado la sensación de que, a pesar de la regularización, el barrio sigue marginado en términos de inversión pública y servicios municipales.

4.3. Susceptibilidad a amenazas naturales en La Lucha de los Pobres

El Distrito Metropolitano de Quito es susceptible a deslizamientos en varias partes de la ciudad debido a su topografía escarpada, infraestructura deficiente, especialmente en las periferias; y vulnerabilidades socioeconómicas. El barrio se encuentra en un terreno en pendiente que se enfrenta a la erosión, aumentando las posibilidades de que se produzcan deslizamientos de tierra, más aún cuando es temporada de lluvias fuertes. El mapa 4.2. identifica los accidentes geográficos del barrio, que se caracteriza por pendientes pronunciadas y una naturaleza inestable de la tierra en la localidad. La combinación de la composición del suelo y la falta de sistemas de drenaje adecuados agrava estos riesgos, principalmente en la zona de la lucha baja, más propensa a inundaciones. Además, la proximidad de grandes carreteras, la Av. Simón Bolívar, por ejemplo, contribuye a la desestabilización del suelo debido a las vibraciones del tráfico. Estos factores geológicos demuestran la necesidad de reforzar las estructuras y mejorar los sistemas de gestión del agua para mitigar catástrofes.

Mapa 4.2 Accidentes geográficos del barrio Lucha de los Pobres

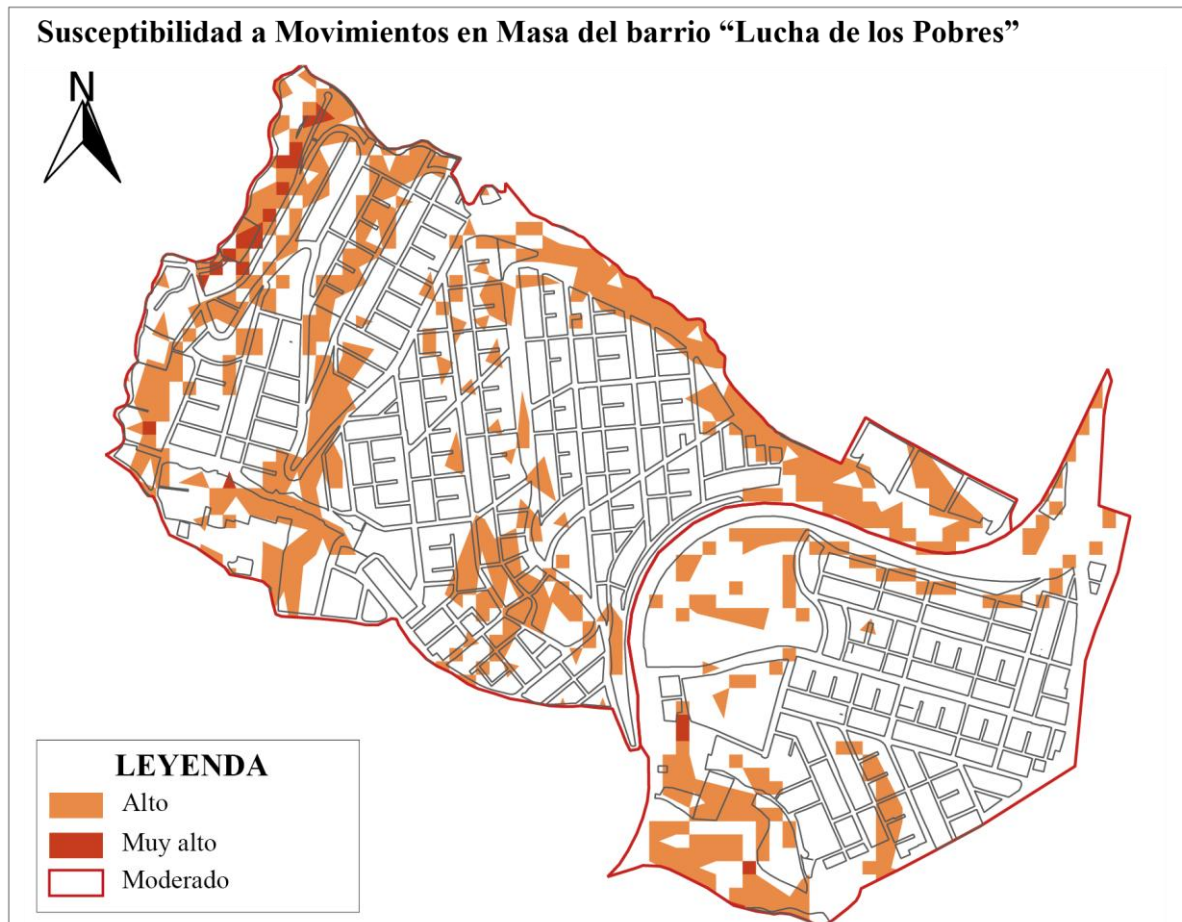


Elaborado por la autora con información del geoportal del DMQ.

El mapa 4.3. muestra la susceptibilidad a movimientos en masa en el barrio La Lucha de los Pobres, revelando que varias zonas presentan niveles altos y muy altos de riesgo. La presencia de pendientes pronunciadas, suelos de baja cohesión y una alta exposición a precipitaciones contribuyen significativamente a la inestabilidad del terreno. Estos factores, combinados con procesos de urbanización informal que han implicado remociones de suelo, cortes de ladera y ausencia de infraestructura de drenaje adecuada, aumentan la probabilidad de deslizamientos, especialmente en las zonas más elevadas y en las cercanías de quebradas y rellenos.

La falta de vegetación en algunas áreas y la expansión de construcciones sin criterios de estabilidad geotécnica agravan aún más la vulnerabilidad del barrio. En este contexto, la implementación de estrategias de mitigación, como reforestación con especies adecuadas para la estabilización del suelo, construcción de muros de contención y sistemas de terrazas en laderas, es crucial para reducir el riesgo y proteger la infraestructura y la población expuesta.

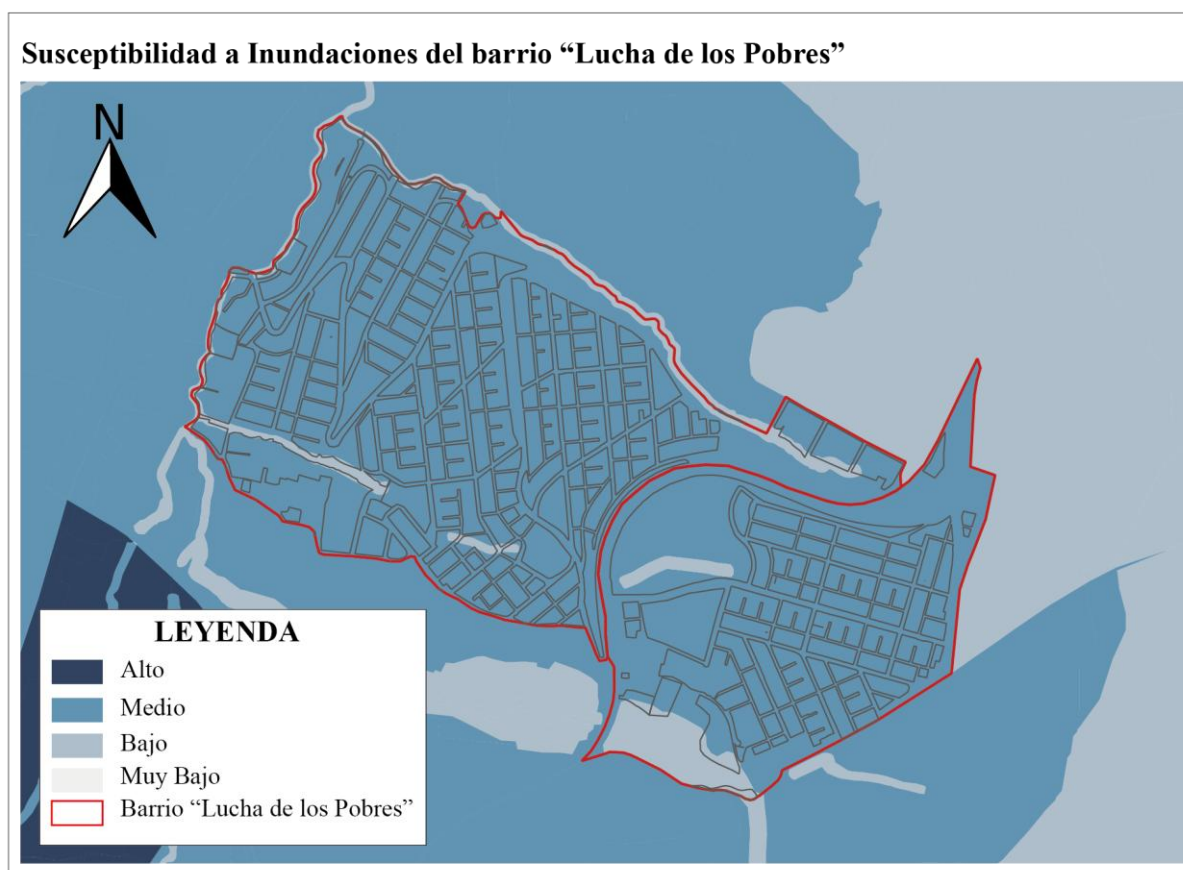
Mapa 4.3. Susceptibilidad a movimientos en masa



Elaborado por la autora con información del geoportal del DMQ.

Por otro lado, el mapa 4.4. presenta la susceptibilidad a inundaciones en el barrio, indicando que, si bien la clasificación oficial señala un nivel de susceptibilidad media, la realidad local muestra que los eventos de inundación son frecuentes, especialmente en el sector de La Lucha Baja. Esta situación evidencia deficiencias en la gestión de aguas pluviales y en la infraestructura de drenaje urbano, lo que favorece la acumulación de agua durante episodios de lluvias intensas.

Mapa 4.4. Susceptibilidad a inundaciones



Elaborado por la autora con información del geoportal del DMQ.

La combinación de pendientes, suelos de baja capacidad de absorción y redes de drenaje insuficientes o mal mantenidas incrementa el riesgo de anegamientos y saturación del suelo, lo que a su vez puede potenciar la inestabilidad del terreno y la ocurrencia de deslizamientos. La discrepancia entre la clasificación oficial y la recurrencia de inundaciones en el sector sugiere la necesidad de una revisión y actualización de la cartografía de riesgos de la Secretaría de Gestión de Riesgos, así como la implementación de estrategias de mitigación que mejoren la capacidad de evacuación de aguas, reduzcan el escurrimiento superficial y minimicen los impactos sobre la población y las viviendas expuestas.

4.3.1. Análisis de Vulnerabilidad ante la Amenaza de Deslizamientos

Vulnerabilidad físico-estructural

La vulnerabilidad físico-estructural de los edificios es una caracterización de sus aspectos constructivos inherentes que determinan su vulnerabilidad a los desastres por amenazas naturales. De acuerdo con la SNGR (2011), analizar esta vulnerabilidad es evaluar las debilidades estructurales que aumentan la susceptibilidad a desastres. Para esto se tiene en cuenta que la destrucción de estos edificios genera periodos de pérdida de servicios que

aumentan el efecto socioeconómico para las comunidades afectadas, además de las pérdidas humanas y materiales.

El método de evaluación es cualitativo, asignando valores numéricos a los componentes estructurales, como los sistemas de soporte de carga y las estructuras de los tejados. Los valores se ponderan para generar un índice de vulnerabilidad, que permite el análisis comparativo de diferentes edificios. Esta información es útil para las decisiones de planificación urbana, incluida la ordenación del territorio y los códigos de construcción (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos 2011).

Teniendo eso en cuenta, los datos identificados se evaluaron a través de varios indicadores, cada uno ponderado según su influencia en el riesgo de deslizamiento. El factor más para determinar la resiliencia es el sistema estructural, siendo las estructuras de hormigón armado las que obtuvieron la puntuación más baja de vulnerabilidad (5), y las estructuras de madera, caña y materiales mixtos las que obtuvieron las puntuaciones más altas de vulnerabilidad (10). Estas variaciones indican diferentes capacidades de los materiales para resistir los movimientos del terreno y las tensiones externas. El uso mayoritario de estructuras mixtas o no reforzadas conlleva la posibilidad de colapso estructural en caso de desprendimiento.

Los materiales de los muros también afectan a la solidez estructural. A los muros de ladrillo y bloque se les asignaron puntuaciones de vulnerabilidad más bajas (5), mientras que los muros de adobe, piedra y madera son susceptibles de derrumbarse y se les asignó una puntuación de 10. El estado del suelo es otro indicador de la vulnerabilidad, en este caso se obtuvo un valor de riesgo 0. La topografía del lugar también influye, ya que los edificios situados por debajo del nivel de la calle o en pendientes pronunciadas son susceptibles a los desprendimientos debido a la inestabilidad gravitacional.

Otro de los factores determinantes en la vulnerabilidad físico-estructural de las edificaciones es el número de pisos, ya que influye directamente en la estabilidad y resistencia de las construcciones ante amenazas naturales como deslizamientos. De acuerdo con la metodología utilizada, las edificaciones de una sola planta reciben la puntuación de vulnerabilidad más alta (10), debido a que, en la mayoría de los casos, están construidas con materiales ligeros y estructuras poco resistentes.

Los datos recopilados a través de los cuestionarios indican que el 33,3% de las viviendas en el barrio tienen un solo piso, mientras que el 43,1% cuentan con dos pisos, el 21,6% con tres pisos y el 2,0% con cuatro pisos. Estos resultados fueron corroborados mediante la

observación en campo, donde se evidenció la predominancia de edificaciones de dos y tres pisos. Sin embargo, la presencia de edificaciones de hasta cuatro pisos es un hallazgo preocupante, ya que estas construcciones incumplen con la normativa vigente. Según el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) 2024, la edificabilidad máxima permitida en el barrio es de tres pisos, debido a la topografía del sector y ciertas condiciones urbanísticas.

Foto 4.4. Viviendas de 4 pisos que incumplen la normativa urbanística de edificabilidad máxima



Foto de la autora.

La existencia de edificaciones que superan este límite no solo representa un problema normativo, sino que también incrementa significativamente la vulnerabilidad estructural del barrio, ya que estas construcciones pueden no haber sido diseñadas con las medidas de seguridad adecuadas para soportar cargas adicionales en un terreno inestable o de alta

pendiente. Estos resultados evidencian la necesidad de mayor control y regulación en el crecimiento vertical de las edificaciones en zonas de riesgo, así como la implementación de estrategias de reforzamiento estructural en aquellas viviendas que presentan altos niveles de vulnerabilidad. Además, resalta la importancia de generar conciencia en la comunidad sobre los riesgos asociados a la autoconstrucción sin asesoría técnica, ya que esto podría agravar la susceptibilidad del barrio ante desastres naturales, especialmente los movimientos en masa.

Por otro lado, el año de construcción de las edificaciones es un factor clave en la evaluación de la vulnerabilidad físico-estructural, ya que la existencia (o inexistencia) de normativas de construcción en determinados períodos puede influir en la calidad y resistencia de las estructuras. Según la metodología utilizada, las edificaciones construidas entre 1991 y 2010 reciben una puntuación de vulnerabilidad de 0, lo que indica que, en teoría, presentan menor riesgo estructural en comparación con aquellas construidas en años anteriores. Esto se debe a que, en este período, ya existían normativas más estrictas de construcción, siempre y cuando estas hayan sido aplicadas correctamente.

Los datos obtenidos de los cuestionarios reflejan que el 15,7% de las viviendas fueron construidas antes de 1980, mientras que un 31,4% se edificó entre 1980 y 1990. Estas edificaciones pueden presentar mayor vulnerabilidad, ya que muchas fueron construidas en un contexto de expansión informal, sin regulación ni cumplimiento de estándares estructurales adecuados. Por otro lado, el 35,3% de las edificaciones corresponde al período entre 1991 y 2000, coincidiendo con los años en que el barrio inició su proceso de regularización. Este dato es relevante, ya que sugiere que, a pesar de la existencia de normativas en ese período, su aplicación fue desigual o limitada, dependiendo del acceso de los habitantes a asesoramiento técnico y recursos para la construcción.

Finalmente, un 17,6% de las edificaciones fueron construidas después de 2001, lo que indica que parte del barrio ha seguido expandiéndose y consolidándose estructuralmente en años más recientes. Si bien la existencia de normativas desde los años 90 sugiere una mejora en la calidad estructural, la vulnerabilidad de las edificaciones no solo depende del año de construcción, sino también de la autoconstrucción, la calidad de los materiales y el cumplimiento efectivo de las normas.

El índice de vulnerabilidad físico-estructural calculado para el barrio es de 53,7 sobre 100, lo que indica un nivel de riesgo medio.

Aunque la vulnerabilidad no es tan evidente para todas las personas que habitan el barrio, las entrevistas demuestran que los cambios físicos en las construcciones brindan una idea de situaciones riesgosas a las que se exponen. Por ejemplo, Doña Elsa describe el deterioro de su casa debido a las continuas filtraciones de agua y a la inestabilidad estructural, con esto expresa su preocupación por las grietas que se forman en la casa y la necesidad constante de eliminar el exceso de agua: “Yo vivo atrás de la quebrada y no sé si es por eso que hay tanta humedad, porque siempre estoy sacando agua y botándola. Quisiera hablar con el administrador o con el señor alcalde, porque hay muchas casas que se han cuarteado”. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024). Su experiencia y testimonio muestra que la preocupación no es equiparable con el conocimiento que tienen los habitantes en cuanto a materiales y métodos de construcción, por lo que intentan combatir los riesgos que encuentran en base a intuición empírica que no genera resultados a largo plazo: “Mi casa se está cuarteando, desde el piso hasta arriba. Por ejemplo, al entrar no tengo un piso firme, pero sigo metiendo piedras y todo, y aun así sigue cediendo día tras día”. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024).

Como han señalado Cuví y Gómez (2016), los asentamientos informales que se desarrollan en terrenos de alta susceptibilidad, sin acceso a servicios básicos como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica o infraestructura vial adecuada, presentan una mayor vulnerabilidad estructural. En estos contextos, las viviendas suelen construirse con materiales de baja calidad y, en muchos casos, sin cimentaciones adecuadas ni criterios técnicos de construcción, debido a limitaciones económicas. Esta precariedad estructural hace que los residentes sean más susceptibles a los impactos de amenazas naturales y ambientales.

No obstante, en el barrio se ha constatado una mejora en las condiciones estructurales de las viviendas tras el proceso de regularización y obtención de escrituras individuales. La seguridad jurídica sobre la tenencia ha generado mayores inversiones en la mejora de las viviendas por parte de los residentes. En este sentido, Field (2005) evaluó los efectos de un programa de regularización de la tenencia en escala nacional en Perú y observó que el otorgamiento de títulos incrementa de forma significativa la inversión en renovación de la vivienda, una tendencia que también se observa en este barrio.

Un factor clave que ha impulsado esta transformación es la migración internacional, especialmente la migración de retorno. Se ha identificado que algunos de los residentes más antiguos del barrio emigraron a países europeos, principalmente Bélgica y España, en busca

de mejores oportunidades económicas. Al regresar, destinaron parte de sus ahorros y remesas a la mejora de sus viviendas originales o a la construcción de nuevas edificaciones, en algunos casos aumentando el número de pisos para destinarlos al arriendo y generar ingresos adicionales.

La migración internacional ha representado un importante motor de inversión en el sector inmobiliario, tanto formal como informal, lo que ha impactado la morfología y las dinámicas de consolidación del barrio. Desde esta perspectiva, se desafía la noción tradicional de que los asentamientos informales están exclusivamente vinculados a la pobreza. Como plantea Smolka, “la tasa de ocupación irregular de la tierra es mucho más alta que el aumento de familias nuevas pobres” (Smolka 2003, 1).

Sin embargo, a pesar de estos avances, persisten riesgos estructurales en las viviendas ubicadas en zonas de alta susceptibilidad, como aquellas construidas al borde de la quebrada sin cumplir normas técnicas de mitigación de riesgos. Según los datos obtenidos en los cuestionarios y entrevistas, muchas de estas edificaciones siguen en condiciones precarias, aumentando la exposición a deslizamientos y otros desastres. Esto evidencia que la regularización por sí sola no es suficiente para reducir la vulnerabilidad físico-estructural, sino que debe complementarse con intervenciones específicas en gestión del riesgo y con el fortalecimiento de normativas y mecanismos de control para garantizar construcciones más seguras en el barrio.

Vulnerabilidad socioeconómica y demográfica

La vulnerabilidad socioeconómica es el potencial de una población de sufrir daños, pérdidas o impactos debido a su condición social y económica. Abarca factores demográficos como la densidad de población, la estructura social y la distribución por edades, que influyen en la exposición a los peligros. Según lo anterior, el objetivo de analizar los determinantes socioeconómicos y demográficos de la vulnerabilidad de la población expuesta, permite reconocer la resiliencia de la comunidad a peligros estructurales y medioambientales.

En el caso del barrio La Lucha de los Pobres, el análisis de variables como condiciones de vivienda, dependencia económica y niveles educativos permite comprender la precariedad estructural que persiste en la comunidad. Un 7,21% de las familias habitan en mediaguas, estructuras temporales de materiales ligeros y poca estabilidad. A pesar de su carácter provisional, muchas de estas edificaciones se mantienen a largo plazo, evidenciando la dificultad de acceso a una vivienda formal y consolidada. Esto coincide con estudios que

señalan que la pobreza habitacional es una de las manifestaciones más evidentes de la desigualdad urbana en América Latina (Gilbert 2002).

En términos demográficos, el índice de dependencia es del 32,31%, lo que implica que una parte significativa de la población está conformada por niños y adultos mayores, grupos tradicionalmente más vulnerables ante emergencias. Aunque más de dos tercios de los habitantes están en edad económicamente activa, no todos cuentan con empleo estable o ingresos adecuados.

De hecho, cabe señalar que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) (INEC 2024), la tasa de desempleo es de 2,7% a nivel nacional, sin embargo, 2.095.810 personas laboran en el formato de subempleo o trabajo no adecuado, es decir que no cuentan con un salario fijo ni prestaciones de ley. Aparte, 2.0471.543 personas cuentan con empleo no pleno, es decir que ganan menos del salario básico; y 931.399 personas no perciben ingresos por sus labores. Aunque estas cifras no son exclusivamente del barrio, muestran el panorama complejo de todo el país al que también están sometidos sus pobladores y puede ser un motivo por el que hay personas que no tienen la capacidad de mejorar la situación de sus hogares.

El déficit educativo también es un factor de vulnerabilidad. La tasa de analfabetismo del 3,84% impide el acceso a empleos formales y restringe la capacidad de comprender información clave sobre gestión de riesgos y preparación ante desastres. Estudios previos han señalado que la educación es un factor determinante en la resiliencia comunitaria, ya que permite a las personas tomar decisiones informadas y acceder a mejores oportunidades económicas (Birkmann 2006).

Si bien el proceso de regularización del barrio ha mejorado ciertas condiciones de habitabilidad, como el acceso a servicios básicos y la seguridad jurídica de la vivienda, las desigualdades socioeconómicas persisten y siguen condicionando la vulnerabilidad estructural de la comunidad. El acceso a vivienda digna, empleo estable y educación de calidad continúa siendo limitado, lo que impide que los residentes puedan romper con los ciclos de precariedad. Como señala Field (2005), la regularización de la tenencia de la tierra puede incentivar la inversión en vivienda, pero no incide directamente en otros factores estructurales de la pobreza.

Por lo tanto, la reducción de la vulnerabilidad socioeconómica en barrios como La Lucha de los Pobres requiere un enfoque integral que articule políticas de vivienda, empleo, educación

y gestión del riesgo, garantizando que la regularización no solo brinde seguridad jurídica, sino también mejores condiciones de vida a largo plazo.

Vulnerabilidad por capacidades poblacionales

La vulnerabilidad desde las capacidades poblacionales se refiere a la capacidad de una comunidad para anticipar, prepararse, responder y recuperarse de los desastres. No solo depende de factores materiales, sino también de procesos sociales, culturales y organizativos que influyen en cómo los habitantes perciben y enfrentan los riesgos (Wisner et al. 2004). Esto incluye el conocimiento sobre las amenazas locales, la participación en acciones preventivas y el acceso a redes de apoyo social e institucional.

En el caso del barrio La Lucha de los Pobres, los datos de la encuesta revelan serias deficiencias en estas áreas, lo que indica una baja preparación de la comunidad ante amenazas ambientales y emergencias. Uno de los factores más críticos es la percepción del riesgo, ya que una valoración insuficiente o errónea de los peligros limitar la capacidad de respuesta ante eventos adversos.

El desconocimiento de las amenazas pasadas y potenciales según su encuesta, el 78,4% de los entrevistados no tenía conocimiento de ninguna catástrofe sufrida anteriormente en la zona, lo que supone un nivel bajo de percepción de las amenazas. No es una buena noticia porque las comunidades bien informadas tienden a adoptar medidas de prevención. Más aun teniendo en cuenta que en octubre de 2024 las lluvias provocaron inundaciones en el sur de Quito y La Lucha de los Pobres fue el barrio más afectado (Redacción Primicias 2024). Además, el 21,6% de los habitantes sólo indicó la ocurrencia de al menos un evento importante, lo que indica que las medidas de comunicación de riesgos son ineficaces o insuficientes.

Del mismo modo, los datos muestran que 97,3% de los encuestados que habían experimentado un evento sólo tenían constancia de un efecto, mientras que el 2,7% informaba de numerosas consecuencias. La baja percepción es una señal de que los desastres son vistos como eventos aislados en lugar de ser parte de un ciclo de vulnerabilidad, de manera que no se pone atención a generar prácticas de prevención.

Otro aspecto es el nivel de organización social y preparación colectiva, a pesar de que el barrio presenta una sólida estructura organizativa según los sectores en los que está dividido (Lucha baja, media y alta), ya que el 96,1% de encuestados indicaron que no pertenecían a ninguna organización social, dificultando la respuesta concertada ante los desastres. Al respecto, cabe destacar algunas experiencias de las personas entrevistadas. Por ejemplo, Doña

Elsa manifiesta descontento por la falta de compromiso y confianza en los proyectos comunitarios. Relata que, aunque en el pasado existían esfuerzos de los líderes comunitarios, la corrupción y la falta de liderazgo generaron desinterés entre los residentes: “Uno hay que tener garras, hasta para ser líder uno tiene que sacrificar su tiempo, dinero y estar ahí con las personas. Ya muchas personas no quieren participar, siempre somos los mismos. Entonces eso no nos está gustando”. (entrevista a Doña Elsa, vecina de la Luchas de los Pobres, Quito, 18 de febrero de 2024).

Don Juan Vicente Granda resalta la importancia de la unión vecinal para mantener la seguridad, enfatizando que en el pasado la organización permitía enfrentar la delincuencia. Sin embargo, señala que esta cohesión disminuyó con el tiempo, ya que cada familia se preocupa únicamente por su hogar: “En ese sentido éramos muy unidos, pero ahora ya hemos dejado esa costumbre porque tenemos las casas seguras. Ahora el cuidado ya es personal de nosotros, como en cualquier parte de la ciudad”. (entrevista a Don Juan Vicente Granda, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024).

Las respuestas obtenidas en las entrevistas y en las preguntas abiertas del cuestionario reflejan un cambio significativo en la cohesión social del barrio tras el proceso de regularización. Antes de este, la comunidad se encontraba unida por una causa común: la lucha por el reconocimiento legal de sus viviendas y el acceso a servicios básicos. Este objetivo compartido generaba fuertes lazos de solidaridad y cooperación entre los habitantes. Sin embargo, una vez alcanzados ciertos beneficios, las dinámicas comunitarias han cambiado, y muchos residentes perciben un progresivo aislamiento social.

Este fenómeno puede explicarse a través de la teoría del capital social (Putnam 2000), que sugiere que la participación activa en redes comunitarias tiende a disminuir cuando las necesidades urgentes se resuelven parcialmente y la vida cotidiana se reorganiza en torno a intereses más individuales. En este sentido, la regularización, si bien ha mejorado las condiciones materiales de vida, también ha impactado en los niveles de cohesión social del barrio, debilitando la organización comunitaria que históricamente lo caracterizó.

Al respecto, Don Porfirio Juvenal Soto recuerda que, en los inicios del barrio, la organización comunitaria permitió acceder a servicios básicos y regularizar propiedades. Sin embargo, menciona que, con la obtención de escrituras, la solidaridad se perdió, afectando la cohesión social. También critica la falta de equidad en el apoyo comunitario: “Ninguna, qué pena, porque la gente es bien egoísta. Le da a la persona que tiene y a los que no tienen los dejan. Y

de eso la gente coge también como rencor” (entrevista a Don Porfirio Juvenal Soto, vecino de la Lucha de los Pobres, Quito, 08 de mayo de 2024).

Del mismo modo, la participación en los esfuerzos de preparación es baja, ya que sólo 4,2% de los residentes indicaron que se habían llevado a cabo sesiones de formación en la comunidad. La falta de formación agrava aún más la vulnerabilidad, ya que las personas no disponen de información sobre qué hacer en caso de emergencia.

Además, los simulacros de emergencia son inexistentes en la comunidad. Sólo 27,5% de los encuestados indicaron que habían participado alguna vez en tales ejercicios, mientras que el 72,5% indicaron que nunca se realizaban simulacros. Esta falta de actividades prácticas de preparación priva a la población de la capacidad de responder cuando se producen desastres. Sin simulacros regulares u ocasionales, es poco probable que los habitantes de la comunidad desarrollen las habilidades y prácticas necesarias para gestionar situaciones de crisis.

Los resultados de la encuesta muestran que el 95,9% desconoce la existencia de organizaciones para atender emergencias y el 85,7% no tiene conocimiento sobre la existencia de brigadas capacitadas. Este alto nivel de desconocimiento no solo evidencia una baja percepción del riesgo, sino también una falta de información y capacitación en gestión de emergencias. La ausencia de estos conocimientos puede ser un reflejo de la escasa difusión de estrategias preventivas en el territorio y de la limitada presencia de instituciones responsables de la gestión de riesgos.

Además, el 76,5% de los encuestados considera que la comunidad no está preparada para responder a amenazas o afrontar desastres, lo que sugiere que los niveles de resiliencia colectiva son bajos. Esto se vincula con la percepción de una débil injerencia institucional en la zona, ya que la gestión del riesgo no solo depende del conocimiento individual, sino también de la articulación entre la comunidad y los organismos de respuesta. La falta de presencia institucional y de planes visibles de preparación reduce la capacidad de reacción ante desastres y profundiza la vulnerabilidad de la población.

Estos datos demuestran que la comunidad de La Lucha de los Pobres enfrenta limitaciones en términos de conocimientos sobre riesgos, participación en actividades de preparación y acceso a redes de apoyo. La combinación de estos factores genera un escenario de alta vulnerabilidad, donde la ausencia de estrategias de respuesta organizadas y la débil presencia institucional agravan la exposición de la población ante potenciales desastres.

Vulnerabilidad política e institucional

Geovanna Chávez, directora de la Unidad Especial Regula tu Barrio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, explica el funcionamiento y los objetivos de los procesos de regularización de asentamientos humanos. Según señala, la meta de esta unidad es proporcionar seguridad jurídica a los vecinos y contribuir al ordenamiento territorial de la ciudad: “Nosotros somos encargados de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de los asentamientos humanos” (entrevista a Geovanna Chávez, directora de Regula tu Barrio del Municipio, Quito, 26 de septiembre de 2024). En ese sentido, la regularización permite la integración de estos sectores dentro del marco legal urbano, facilitando el acceso a servicios básicos y promoviendo el desarrollo sostenible.

Al respecto, Luis Albán, ingeniero geólogo de la Dirección de Gestión de Riesgos del Municipio de Quito, comparte su perspectiva sobre los procesos de regularización sobre la gestión de riesgos de desastres en asentamientos urbanos. Albán menciona que:

Al poder dar paso a un proceso de regularización según la normativa actual, eres beneficiario de que te puedan dotar de servicios básicos. Es ya una medida de mitigación, porque si tienes un buen alcantarillado tienes unas buenas cunetas, eso lo que hace es disminuir ciertos problemas a nivel de amenaza de erosión superficial. (entrevista a Luis Albán, Secretaría de Seguridad y gestión de Riesgos, Quito, 30 de abril de 2024)

Es decir que trata de mantener la calidad de vida en sectores vulnerables, reduciendo el impacto de fenómenos como la erosión.

Los procesos de regularización están respaldados por las normas nacionales y locales. A nivel nacional, se encuentran la Constitución, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), y la Ley Orgánica de Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS). En el ámbito municipal, las ordenanzas 044 de 2022 y 073 de 2023 establecen directrices específicas para la regularización de asentamientos: “Nosotros tenemos tres ordenanzas: la ordenanza del PMDOT del 2024 y sus actualizaciones, la ordenanza 044 del 2022 y la ordenanza 073 de Regularización de Asentamientos Humanos”. (entrevista a Geovanna Chávez, directora de Regula tu Barrio del Municipio, Quito, 26 de septiembre de 2024).

Aún con un extenso marco normativo, Albán subraya que la ausencia de una normativa clara ha permitido la regularización de áreas altamente vulnerables, lo que incrementa la exposición

al riesgo, a pesar de la mejora en los servicios: “La desventaja es que la normativa no ha sido muy rígida o muy muy clara. En las condiciones que debe cumplir un asentamiento y derivado de eso se han regularizado muchos asentamientos en zonas de riesgo” (entrevista a Luis Albán, Secretaría de Seguridad y Gestión de Riesgos, Quito, 30 de abril de 2024). Es decir, que no se solicita estar exentos de riesgos para que una población y lugar se regularicen: “Para el tema del riesgo, no es determinante si un asentamiento está regularizado o no, o sea el hecho es que existen. Sí, entonces tenemos una amenaza, una exposición y tenemos riesgo, que están regularizados o no, es indistinto” (entrevista a Luis Albán, Secretaría de Seguridad y Gestión de Riesgos, Quito, 30 de abril de 2024). Según Albán, el riesgo está relacionado con la presencia de amenazas naturales y la exposición de las personas a ellas, más que con la legalidad o el estatus de regularización de los asentamientos.

En una línea similar, Alfonso Drummer, Director de Regula tu Barrio Sur en Quitumbe, también compartió su visión, destacando la política pública y los retos asociados con la implementación efectiva. En ese sentido, uno de los objetivos de la política de asentamientos es generar infraestructura en las áreas más vulnerables y garantizar la tenencia segura de la tierra. En sus palabras: “La política de asentamientos lo que busca es poder generar infraestructura en los asentamientos, poder tener seguridad jurídica, que es ya tener la tenencia de la tierra individualmente, la tenencia de la tierra, esto es básicamente”. (entrevista a Alfonso Drummer, director de Regula tu Barrio Sur, Quito, 30 de abril de 2024). Sin embargo, también señala que la normativa vigente establece que los asentamientos ubicados en áreas no mitigables o en zonas de protección ecológica no deben ser objeto de regularización. No obstante, en la práctica, muchos asentamientos se encuentran en zonas de riesgo mitigable, pero que tienen una exposición alta. Esto responde, de acuerdo a Luis Albán, al hecho de que esto se colocó en vigencia desde 2018 y no tuvo un efecto retroactivo.

Además, según la ordenanza de regularización, los vecinos deben hacerse cargo de estas obras. Alfonso Drummer cuestiona la lógica de este enfoque cuando la política de asentamientos busca dotar a los asentamientos de infraestructura básica. En sus palabras, “En la ordenanza misma de la regularización, se establece qué muchos lotes quedan con riesgos y se le encarga al asentamiento, ellos son los responsables de hacer las obras de mitigación”. (entrevista a Alfonso Drummer, director de Regula tu Barrio Sur, Quito, 30 de abril de 2024). Este modelo genera un debate sobre si la responsabilidad de las obras debe recaer sobre los residentes o si debería ser el municipio quien asuma este rol, dado que la política pública busca aliviar las condiciones de vulnerabilidad en estos sectores.

Además, el proceso de regularización consta de dos etapas fundamentales. En la primera fase, se aprueba una ordenanza municipal que formaliza la propuesta de fraccionamiento del asentamiento. La segunda etapa, de titularización, consiste en la partición administrativa de los terrenos y la entrega de títulos de propiedad a los residentes. De acuerdo con Geovanna Chávez (2024), para garantizar un proceso equitativo, la unidad establece criterios de priorización que determinan qué asentamientos son urgentes y prioritarios. Sin embargo, la alta demanda y la cantidad de asentamientos informales hacen que este proceso de selección sea un desafío para la administración municipal.

Con el fin de facilitar este proceso se han generado cambios periódicos durante los últimos años, por ejemplo: “Lo que hemos cambiado con esta ordenanza es que ahora para el ingreso necesitamos que cumplan con todos los requisitos”. (entrevista a Geovanna Chávez, directora de Regula tu Barrio del Municipio, Quito, 26 de septiembre de 2024). Este ajuste responde a la necesidad de reducir tiempos de espera y garantizar que las solicitudes avancen.

Adicionalmente, la coordinación interinstitucional trata de que, a través del trabajo conjunto, la obtención de informes técnicos sobre aspectos geográficos, riesgos ambientales y afectaciones viales sean adecuados y se tenga información sobre situaciones de peligro: “[...] a ver si los asentamientos tienen algún accidente geográfico, si están en una zona de riesgo, si tienen una afectación vial”. (entrevista a Geovanna Chávez, directora de Regula tu Barrio del Municipio, Quito, 26 de septiembre de 2024).

Es por eso que la unidad opera mediante mesas institucionales donde participan las entidades involucradas en el proceso. Estos espacios de trabajo permiten la revisión de informes preliminares y la coordinación de esfuerzos para garantizar que la regularización se realice conforme a la normativa vigente.

No obstante, Albán critica la confusión que existe entre la regularización de barrios y de fraccionamientos, aclarando que, lo que se regulariza son fraccionamientos dentro de barrios existentes: “Los barrios pelean siempre por regularizarse y aquí quiero hacer un paréntesis, o sea, no necesariamente... no estamos regularizando barrios, lo que se regularizan son fraccionamientos”. (entrevista a Luis Albán, Secretaría de Seguridad y gestión de Riesgos, Quito, 30 de abril de 2024). Este detalle explica la dinámica y la forma en que se centran en subdivisiones de terrenos en lugar de en la totalidad de los barrios.

De hecho, Albán advierte sobre el peligro de una falsa seguridad que genera la entrega de títulos de propiedad. Según su experiencia, “[...] es un error porque no porque yo tenga una

escritura del predio. Tengo un permiso de construcción, eso es diferente”. Es decir que, la regularización no implica que un asentamiento sea seguro, ya que la falta de planificación y la construcción desordenada aumentan situaciones de vulnerabilidad que ya están presentes en los espacios. A eso se suma que no existe una metodología para definir zonas no mitigables. Esta incertidumbre sobre qué áreas no deben intervenir se complica la planificación y ejecución de medidas de mitigación.

A todo esto, a pesar de que Regula tu Barrio realiza un levantamiento de la información sobre las obras faltantes, el seguimiento a su ejecución depende de otras dependencias, como la administración zonal y la agencia de control. Esto genera datos imprecisos sobre el avance de las obras de mitigación. “Si bien es cierto la ordenanza establece, nosotros levantamos cuánta obra le falta, etcétera. Nosotros no damos seguimiento [...] Por eso nosotros no tenemos datos de todos los asentamientos que tenemos o el avance de la regularización en un sentido integral”, concluye Drummer (2024), resaltando las limitaciones en la gestión interinstitucional.

Teniendo en cuenta el tema legal alrededor del proceso de regularización de los barrios y las deficiencias de este sistema que, inevitablemente, afectan a La Lucha de los Pobres. Cabe señalar que se encontraron vulnerabilidades políticas e institucionales en el barrio. Por ejemplo, existe un enfoque local de gestión de riesgos, cuya aplicación es deficiente, por lo que su impacto en la resiliencia de la comunidad se ve socavado. Además, el nivel de intervención gubernamental percibido es moderado, aunque la falta de proyectos ejecutados y de esquemas de resolución de conflictos reduce el efecto de las intervenciones. Estos factores indican fragmentación entre los marcos políticos y la aplicación coherente.

Además, aunque el gobierno tiene autoridad legal para intervenir en la falta de instrumentos claros y planes de acción inhibe su capacidad para gestionar los riesgos. Esto concuerda con los datos de vulnerabilidad institucional que señalan que menos del 50% de las acciones planificadas son implementadas. La brecha política-explicativa significa un vacío en el mandato gubernamental y en la capacidad operativa.

La dimensión institucional revela la inadecuación de los mecanismos de resolución de conflictos en los organismos competentes. La ausencia de protocolos para la coordinación interinstitucional da lugar a ineficiencias y no se logra un marco combinado de gestión de riesgos. Esta deficiencia está vinculada al bajo nivel de coordinación municipal con el gobierno central y otros gobiernos. Como resultado, la ausencia de mecanismos estructurados

de colaboración se traduce en acciones retrasadas, asignación ineficaz de recursos y poca participación de la comunidad en programas de reducción de riesgos.

A pesar de estas deficiencias, el municipio cuenta con una estructura operativa que puede gestionar mejoras. El hecho de que exista una estructura institucional formal sugiere que, con las reformas de gobernanza adecuadas, el municipio podría mejorar sus funciones pero, el hecho de que no haya alcanzado el mínimo de intervenciones propuestas en las áreas de intervención sugiere que las reformas estructurales son insuficientes sin la existencia de voluntad política y movilización de recursos. Además, válido destacar aquí, que la Administración Zonal Eloy Alfaro nunca respondió los oficios de solicitud de información ni de realización de entrevistas para conocer mejor su gestión específicamente en el barrio.

Asimismo, la disparidad en la percepción del liderazgo institucional y la ejecución de los proyectos refleja una cuestión de gobernanza performativa. Se considera que los actores institucionales dirigen los procesos, pero su incapacidad para ofrecer resultados concretos socava la confianza y la eficacia. La disparidad refleja que la voluntad política y la eficiencia administrativa deben armonizarse para transformar la legitimidad institucional en beneficios concretos para la comunidad. Cerrar esta brecha implica dar prioridad a la ejecución de las intervenciones previstas para que los marcos políticos no sean simbólicos, sino que realmente impulsen el cambio. En el caso de estudio de Lucha de los Pobres, las políticas de regularización y gestión de riesgos han funcionado más como acciones performativas que buscan mostrar una respuesta institucional sin abordar las causas profundas de la vulnerabilidad, más que acciones efectivas en términos estructurales.

Por lo tanto, las vulnerabilidades del barrio, en este sentido político e institucional, son el resultado del desajuste entre los mandatos políticos y la implementación institucional. Existen marcos políticos e instituciones municipales, pero con implementación débil, una baja ejecución de iniciativas y escasa coordinación intergubernamental. En ese sentido, es necesario fomentar mecanismos institucionales de resolución de conflictos, reforzar la aplicación de las políticas y aumentar las tasas de finalización de los proyectos para tener un sistema de gobernanza urbana resiliente.

4.4. Discusión de los resultados

En Quito, la falta de acción por parte de las autoridades locales, sumada a crisis económicas recurrentes, ha llevado a muchas familias a buscar refugio fuera de las zonas urbanas consolidadas. Ante la imposibilidad de acceder a una vivienda formal, el mercado clandestino

del suelo se ha convertido en la única alternativa viable para la mayoría, lo que ha impulsado la ocupación de terrenos no urbanizados, áreas de riesgo y espacios de protección ecológica. En otros, la ocupación no autorizada de propiedad privada o pública dio lugar a dichos asentamientos, culminando en grandes invasiones, particularmente en la década de 1980 (Bastidas 2018).

Estos asentamientos emergieron como la única opción habitacional para amplios sectores de la población. Construidos por sus propios habitantes en terrenos sin regulación, crecieron sin planificación ni cumplimiento de normativas técnicas sobre construcción y uso del suelo. En muchos casos, se formaron en terrenos sin espacios adecuados para aceras, servicios básicos, calles o infraestructura urbana mínima. Con el paso del tiempo, estas comunidades fueron expandiéndose en la periferia de la ciudad, asentándose en laderas y barrancos, impulsadas por la necesidad de techo y la esperanza de una vida mejor. A pesar de las condiciones precarias, estas poblaciones han demostrado una notable capacidad de resiliencia y organización comunitaria (Bastidas 2018).

El término “comunidades marginadas” ha sido objeto de debate. Autores como Pradilla (1976) sostienen que los asentamientos informales no son marginales en términos funcionales, sino que están integrados en la dinámica urbana. Desde esta perspectiva, estas comunidades logran cubrir las necesidades de sus habitantes de manera eficiente, aun cuando su acceso a recursos sea limitado. Aunque legalmente se distinguen de las áreas urbanas formales, en la práctica sus residentes participan activamente en la economía de la ciudad: trabajan, estudian y consumen dentro del sistema formal, pese a la falta de títulos de propiedad. Esta dualidad revela una paradoja: aunque los asentamientos informales son jurídicamente irregulares, están profundamente interconectados con la estructura urbana más amplia.

La ubicación estratégica de estos asentamientos en los bordes de la ciudad responde a la necesidad de cercanía con los servicios urbanos y la expectativa de una futura regularización. Sin embargo, la persistencia de esta fenómeno evidencia que la urbanización informal no es un proceso temporal, sino un componente continuo y estructural del crecimiento urbano.

Los resultados del análisis para el caso quiteño también muestran que tanto el crecimiento formal como el informal han contribuido a la degradación ambiental. La urbanización ha generado impactos como la apropiación y contaminación de fuentes de agua, la transformación de suelos rurales en urbanos, la pérdida de biodiversidad y el aumento del consumo energético e incrementar el riesgo de desastres. A pesar de estos desafíos, la

planificación urbana —cuando involucra tanto a las autoridades municipales como a la comunidad— puede convertirse en una herramienta clave para fortalecer la resiliencia de la ciudad y mejorar su capacidad de adaptación ante futuras presiones urbanas y ambientales.

Ante el crecimiento sostenido de la urbanización informal, los procesos de regularización han surgido como una de las principales estrategias gubernamentales para abordar esta problemática. Estas iniciativas buscan otorgar seguridad jurídica a los habitantes de asentamientos informales, permitiéndoles acceder a infraestructura básica y servicios municipales. A nivel institucional, la regularización no solo se plantea como una herramienta para mejorar las condiciones de vida de quienes residen en estas áreas, sino también como un mecanismo para ordenar el crecimiento urbano. Sin embargo, su aplicación ha revelado tanto beneficios como limitaciones, evidenciando que su impacto va más allá de la simple formalización de la tenencia de la tierra.

El análisis realizado permite concluir que los procesos de regularización de asentamientos informales han estado orientados, en su concepción inicial, a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Más allá de la legalización de la tenencia de la tierra, que protege a las familias frente a posibles desalojos, estos procesos han facilitado el acceso a servicios básicos y a infraestructura municipal (Córdova, Menoscal y Egas 2023). Desde una perspectiva urbana, la regularización también beneficia a la ciudad en su conjunto, ya que permite un mayor control sobre el crecimiento de la informalidad, fortalece la recaudación fiscal mediante la ampliación del catastro y los usos de suelo, y contribuye a la recuperación ambiental y a la reducción del riesgo de desastres.

No obstante, a pesar de los objetivos planteados, en la práctica estas políticas han derivado en dinámicas clientelares que han restado transparencia y efectividad a su implementación. En muchos casos, la regularización ha sido utilizada como una herramienta política por gobiernos locales con enfoques paternalistas, lo que ha limitado su alcance como una solución estructural al problema de la informalidad urbana.

En Quito, el proceso de regularización de asentamientos informales ha avanzado incluso en territorios con alta susceptibilidad a amenazas naturales, lo que ha generado una paradoja urbana: si bien la formalización permite mejorar el acceso a servicios básicos y a infraestructura, no necesariamente reduce los niveles de vulnerabilidad de estas comunidades. Muchas de estas áreas, ubicadas en laderas inestables, zonas con alta exposición a inundaciones o cercanas a quebradas, han sido incorporadas al tejido urbano sin

intervenciones estructurales suficientes para mitigar los riesgos preexistentes. Este fenómeno evidencia que la planificación urbana y la política de vivienda en la ciudad han priorizado la formalización de la tenencia sin atender de manera integral los factores que inciden en la vulnerabilidad de estos asentamientos.

El barrio La Lucha de los Pobres es un claro ejemplo de cómo la organización comunitaria y la resistencia han sido fundamentales en la consolidación y regularización de asentamientos informales en Quito. Su origen se remonta a la ocupación de tierras en un contexto de exclusión del acceso formal a la vivienda, lo que llevó a sus habitantes a estructurar un proceso de lucha colectiva por el derecho a la ciudad. A lo largo de los años, mediante movilizaciones, negociaciones con las autoridades y esfuerzos autogestionados, la comunidad logró obtener el reconocimiento legal del barrio, así como la provisión gradual de servicios e infraestructura. Sin embargo, a pesar de estos avances, el barrio ha mantenido niveles significativos de vulnerabilidad, especialmente en términos socioeconómicos y de capacidades poblacionales, lo que evidencia las limitaciones de la regularización como una estrategia para garantizar condiciones de vida seguras y sostenibles.

La vulnerabilidad físico-estructural en La Lucha de los Pobres refleja una evolución marcada por el proceso de regularización, que ha permitido mejoras progresivas en las edificaciones, aunque sin eliminar por completo las deficiencias. La consolidación del barrio ha facilitado el acceso a materiales de construcción más resistentes y a servicios urbanos, pero persisten estructuras con deterioro moderado o grave, así como viviendas antiguas con mayor susceptibilidad a fallos estructurales. La ubicación del asentamiento en terrenos accidentados agrava esta vulnerabilidad, ya que incrementa el riesgo de deslizamientos y desprendimientos, comprometiendo la estabilidad de las construcciones.

Estos hallazgos coinciden con estudios previos sobre asentamientos informales en Quito, donde la autoconstrucción sin supervisión técnica y el uso de materiales de baja calidad han sido identificados como factores críticos en la exposición al riesgo (Bastidas 2018; Latorre 2016). En este contexto, si bien la regularización ha sido un paso clave hacia la mejora del entorno construido, no ha sido suficiente para garantizar la seguridad estructural de las viviendas, lo que evidencia la necesidad de estrategias complementarias que fortalezcan la resiliencia del barrio frente a amenazas naturales.

La vulnerabilidad socioeconómica y demográfica en La Lucha de los Pobres sigue siendo un factor determinante en la construcción del riesgo, independientemente del proceso de

regularización. A pesar de que la legalización del barrio ha facilitado el acceso a servicios básicos y ha mejorado en cierta medida las condiciones habitacionales, no ha generado cambios significativos en los niveles de pobreza, empleo o educación de sus habitantes. Las oportunidades económicas continúan siendo limitadas, lo que restringe la capacidad de los residentes para mejorar sus condiciones de vida.

Asimismo, la vulnerabilidad social vinculada a las capacidades poblacionales se manifiesta de manera preocupante en la baja percepción del riesgo dentro de la comunidad. La falta de conocimiento sobre las amenazas naturales y la ausencia de estrategias de preparación hacen que los habitantes no reconozcan el peligro que representa su entorno, reproduciendo condiciones de exposición y fragilidad ante posibles desastres. Como señala Wisner et al. (2004), el riesgo no solo depende de las condiciones físicas o económicas, sino también de cómo las comunidades comprenden y responden a las amenazas. En el caso de La Lucha de los Pobres, esta baja percepción del riesgo ha impedido la adopción de medidas de prevención efectivas, perpetuando la vulnerabilidad del barrio.

Es importante destacar que la regularización, desde su formulación inicial en la ordenanza, nunca incorporó el riesgo de desastres dentro de sus objetivos. Ni en el momento de la legalización ni en los procesos posteriores se establecieron mecanismos para reducir la exposición del asentamiento o fortalecer la resiliencia comunitaria. Esta omisión ha significado que, aunque el barrio haya sido reconocido formalmente por el municipio, sus habitantes continúan enfrentando condiciones de precariedad y riesgo, demostrando que la regularización por sí sola no es suficiente para garantizar la seguridad y estabilidad de estos asentamientos.

Igualmente, las políticas de gestión de riesgos en Quito presentan serias limitaciones en su aplicación. Si bien el gobierno municipal tiene la potestad de intervenir en todas las fases de la gestión del riesgo, la falta de mecanismos de ejecución efectivos impide que estas políticas se implementen de manera integral. Aunque existe una coordinación entre los organismos municipales y el gobierno central, su alcance es restringido y la aplicación de los instrumentos políticos es parcial. En este sentido, Egas (2023) señala que la falta de consolidación de estas políticas se debe, en gran medida, a la ausencia de normativas claras y de compromisos institucionales en los gobiernos locales. Mientras Egas enfatiza la estabilidad de las reformas institucionales, el presente estudio evidencia un alto grado de inacción en la gestión de riesgos, lo que resulta en una aplicación deficiente de las políticas previstas. Esta situación refleja una inestabilidad normativa que afecta la gestión del riesgo de desastres a nivel local.

Desde la perspectiva de los habitantes del barrio La Lucha de los Pobres, la presencia de las instituciones en la gestión del riesgo de desastres es percibida como limitada. Apenas la mitad de los proyectos, obras o acciones planificadas han sido ejecutadas, lo que pone en evidencia una brecha significativa en la preparación y respuesta ante emergencias. A nivel distrital, el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2024-2033 (GAD DMQ 2024) también identifica deficiencias en la gestión territorial, problemas en la asignación de recursos y una falta de coordinación interinstitucional, lo que debilita la capacidad del gobierno municipal para abordar de manera efectiva la reducción del riesgo de desastres.

Otro factor que agrava esta problemática es la falta de protocolos claros para resolver conflictos entre instituciones, a pesar de contar con una estructura organizativa formalmente establecida. Egas (2023) atribuye esta vulnerabilidad institucional a la pérdida de gobernanza, la mala gestión de personal, la formulación deficiente de políticas y los problemas financieros. Además, la ausencia de indicadores cualitativos que permitan medir el impacto de los proyectos refuerza la debilidad institucional y la falta de confianza en las autoridades. Estos hallazgos coinciden en cierta medida con lo señalado por D'Ercole y Metzger (2004), quienes destacan la insuficiente integración de la planificación sectorial en la gestión de riesgos, la superposición de responsabilidades entre diferentes organismos y las brechas estructurales en la toma de decisiones.

Finalmente, el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial corrobora que las políticas locales de gestión de riesgos carecen de articulación efectiva, además de señalar debilidades en la coordinación interinstitucional. También evidencia deficiencias en la preparación comunitaria, una baja participación ciudadana en la gestión del riesgo y sistemas de alerta temprana insuficientes. Si bien estos son hallazgos similares a los del presente estudio, el informe gubernamental se centra principalmente en las vulnerabilidades institucionales, mientras que este trabajo pone un énfasis adicional en la percepción del riesgo a nivel comunitario y la limitada participación individual y colectiva en la prevención de desastres. Esto refuerza la necesidad de fortalecer la gobernanza y garantizar que las políticas de gestión del riesgo de desastres no solo se adopten formalmente, sino que se implementen de manera efectiva y sostenida en el tiempo.

En correspondencia con la hipótesis inicial, se constató que, si bien el riesgo en el barrio La Lucha de los Pobres no se ha incrementado tras la regularización, este tampoco se ha reducido significativamente, sino que se ha mantenido en el tiempo. La regularización, al centrarse en

la formalización jurídica de la tenencia de la tierra sin abordar integralmente factores como la ubicación, la vulnerabilidad estructural y la gestión del riesgo de desastres, no ha logrado transformar sustancialmente las condiciones de riesgo preexistentes. Como señala Clichevsky (2000), este tipo de procesos, cuando no incorporan una planificación adecuada, terminan convirtiendo a los sectores populares en propietarios de un terreno con problemáticas condiciones territoriales y ambientales.

De cierta manera, a nivel local, la legalización de un asentamiento informal se traduce en tener un problema menos de burocracia y en un paso políticamente bienvenido. La simple legalización de los barrios informales de manera dominial no resuelve los problemas sociales y económicos fundamentales ni hará que las condiciones de vida se ajusten a normas más estrictas. La legalización simplemente hace posible la disponibilidad de un servicio público, pero no en términos de lo inmediato, sin reducir las exposiciones de la comunidad, ni sus vulnerabilidades sociales.

La evaluación de las vulnerabilidades en el caso de estudio demuestra un escenario de riesgo multidimensional. Los retos socioeconómicos, la limitada organización comunitaria, la inadecuada implementación de políticas, la escasa capacidad institucional y las deficiencias estructurales han mantenido una alta exposición al riesgo en el barrio. Abordar estas vulnerabilidades requiere un esfuerzo coordinado que combine la aplicación efectiva de políticas públicas, el fortalecimiento institucional, la concienciación y educación sobre el riesgo, así como la mejora de infraestructuras, con el fin de incrementar la resiliencia y la preparación ante futuros desastres.

A pesar de las iniciativas comunitarias y de los programas gubernamentales orientados a fortalecer la resiliencia, el problema de fondo radica en las dinámicas territoriales, la antropización del riesgo y la baja percepción colectiva del riesgo de desastres. No es suficiente diseñar estrategias de reducción del riesgo si ni las comunidades ni los actores institucionales comprenden plenamente las vulnerabilidades a las que están expuestos. En este sentido, Cardona (2008) sostiene que el riesgo debe ser abordado como una cuestión de política pública, que requiere la participación interdisciplinaria, interinstitucional y multisectorial, ya que su gestión es un desafío complejo que va más allá de acciones aisladas. Para que la reducción del riesgo sea efectiva, es fundamental sensibilizar a la población y fomentar la apropiación de estrategias de mitigación.

Desde esta perspectiva, Peña y Peralta (2014) enfatizan que la sensibilización no se limita a la transmisión de información, sino que juega un papel clave en la construcción social del conocimiento. Existe una diferencia fundamental entre una población pasiva, carente de información sobre los riesgos, y una población activa que ha desarrollado un conocimiento experiencial sobre su territorio. Por ello, la gestión del riesgo no puede depender únicamente de la participación comunitaria u organización local; más bien, un conocimiento profundo del riesgo permite reconocer tanto las fortalezas como las debilidades del territorio y resalta la responsabilidad de cada habitante en la reducción de amenazas. Peña y Peralta (2014) también subrayan que la gestión del riesgo de desastres es, ante todo, un proceso social. En este marco, el desarrollo sostenible no es resultado exclusivo de decisiones tomadas desde las élites, sino de la movilización colectiva de recursos y esfuerzos dirigidos a la construcción de territorios más resilientes.

Para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Quito, es necesario que la gobernanza del riesgo se transversalice en todas las políticas y procesos del Distrito Metropolitano, incluido explícitamente en las políticas de regularización. La alta susceptibilidad a múltiples amenazas, las condiciones de vulnerabilidad persistentes y los bajos niveles de percepción del riesgo en la población evidencian la urgencia de un enfoque integral que no limite la gestión del riesgo a medidas aisladas, sino que la incorpore estructuralmente en la planificación y el desarrollo territorial.

Si bien el gobierno tiene un rol clave en la formulación de políticas y normativas, la efectividad de estas no depende únicamente de su existencia, sino de su aplicación y articulación con otros actores. Hasta ahora, el marco normativo ha demostrado ser insuficiente para integrar de manera efectiva la gestión del riesgo en el desarrollo urbano, lo que se traduce en una gobernanza fragmentada y en la persistencia de la informalidad en territorios de alto riesgo. La gestión del riesgo no puede limitarse a la planificación técnica o a la respuesta ante emergencias; debe ser un eje transversal que oriente la toma de decisiones en todos los sectores y niveles de gobierno.

Además, la creciente frecuencia e intensidad de los desastres afectan de manera desproporcionada a las comunidades más vulnerables, profundizando las desigualdades sociales y limitando su capacidad de recuperación. Sin acceso equitativo a empleo, educación y servicios básicos, la resiliencia se debilita y el riesgo se perpetúa. En este sentido, el nuevo Plan Integral de Gestión del Riesgo no solo debe actualizar las estrategias existentes, sino transformar la gobernanza del riesgo en un principio rector de toda política pública,

garantizando que la planificación urbana, la inversión en infraestructura y la protección social estén alineadas con la reducción del riesgo y la construcción de territorios seguros.

Conclusiones

La regularización de los asentamientos informales en Quito, como en el caso de La Lucha de los Pobres, disminuye la vulnerabilidad física y estructural mediante la formalización de los títulos de propiedad y la concesión de acceso a infraestructuras básicas, lo que ha favorecido mejoras en las condiciones constructivas de las viviendas, generando un entorno físico más consolidado. Sin embargo, otras dimensiones clave de la vulnerabilidad —como la socioeconómica, la social asociada a las capacidades poblacionales, y la político-institucional— se mantienen sin cambios significativos. Este enfoque pasa por alto la gestión integral del riesgo de desastres, considerando la regularización como un proceso legal y administrativo en lugar de integrarla en iniciativas globales de planificación urbana. Como resultado, aunque se produce una mejora en el entorno construido del barrio, otras vulnerabilidades ante el riesgo de desastres no se abordan.

Uno de los retos identificados en esta investigación es la falta de coordinación interinstitucional en la gobernanza del riesgo. Las instituciones responsables de la planificación del uso del suelo, el desarrollo social y la respuesta de emergencia actúan de forma independiente, sin un marco compartido que integre la reducción del riesgo de desastres en las políticas de regularización. Esta fragmentación impide que la política transversal establezca la gestión del riesgo en el gobierno a todos los niveles. Reforzar los mecanismos de coordinación y hacer que los procesos de planificación urbana incluyan la gobernanza del riesgo genera asentamientos sostenibles y resilientes.

El estudio también indica cómo los asentamientos informales, por su propia naturaleza, tienen lugar trascendiendo los mecanismos formales de planificación urbana. Los residentes adquieren tierras por medios informales, lo que crea divisiones fragmentarias del suelo incompatibles con la planificación municipal. Debido a esta ausencia de planificación previa, los gobiernos municipales aprueban casos excepcionales de regularización, a menudo sopesando consideraciones políticas y sociales por encima de la evaluación de riesgos técnicos. Esto genera patrones cíclicos en los que surgen continuamente nuevos asentamientos informales, apoyados por las condiciones socioeconómicas desfavorables, con ambigüedades legales que permiten su regularización en la ciudad en el futuro.

Mientras que las políticas de planificación nacionales y locales intentan gestionar y regular el desarrollo urbano, la regularización es un proceso continuo sin un mecanismo claro de cierre. Si se utiliza como herramienta para obtener beneficios políticos a corto plazo en lugar de

como componente planificado del crecimiento de la ciudad, entonces no logra una visión de la ciudad a largo plazo. La política de regularización debe desarrollarse para incorporar las zonas informales al redil, pero garantizando que no se produzca una mayor expansión del desarrollo urbano no planificado.

Otra de las conclusiones de esta investigación es la persistencia de vulnerabilidades socioeconómicas en medio de la mejora física que ha supuesto la regularización. La incidencia de variables socioeconómicas es alta, y los habitantes están expuestos a otras formas de peligro más allá de la vulnerabilidad estructural. La inseguridad económica, la mínima inclusión en los programas de preparación para emergencias y la ausencia de mecanismos de protección social siguen haciendo que las comunidades sean muy vulnerables a los desastres. Disminuir la vulnerabilidad a los desastres, requiere un enfoque multidimensional de mejoras de las infraestructuras con medidas de resiliencia económica y social.

Además, el estudio revela baja percepción del riesgo entre la población de La Lucha de los Pobres. Son pocos los residentes que reconocen su exposición a los riesgos de desastre, y la participación en actividades de preparación ante los riesgos, como simulacros o programas de formación comunitarios, es mínima. El desconocimiento agrava la vulnerabilidad, ya que los individuos y los hogares no están preparados para comportarse adecuadamente en tiempos de crisis. Las políticas públicas, dentro de sus instrumentos, deben incorporar programas de comunicación de riesgos y campañas de sensibilización para preparar y adaptar a la comunidad.

El estudio también implica que los límites de la política de regularización podrían investigarse de forma más reveladora en un estudio longitudinal comparativo. Comparando barrios regularizados desde hace décadas con otros de reciente regularización, se podría evaluar si los efectos a largo plazo difieren de los de corto plazo. Así se conocería si la regularización a largo plazo equivale a un aumento de la resiliencia o si las vulnerabilidades persisten a pesar de la inclusión formal en el entramado jurídico y de infraestructuras de la ciudad.

Cabe mencionar que, se necesita disponibilidad de datos y responsabilidad institucional para crear políticas basadas en prueba, porque solo con conocimiento de causa se puede laborar en mejoras efectivas. Por eso, las investigaciones futuras también deben abogar por políticas de datos abiertos y la colaboración intersectorial para que las decisiones de planificación urbana inclusivas que respondan a las necesidades de las poblaciones vulnerables.

Referencias

- Abramo, Pedro. 2008. "El mercado de suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina". *Territorios* 18-19: 55-73.
- 2012. "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *EURE* 114: 35-69.
- Acosta, Daniela. 2015. *Asentamientos informales, caso de estudio infravivienda en Invasión Polígono 4 de marzo en Hermosillo, Sonora, México*. Tesis maestría, Universidad Politécnica de Cataluña, España.
- Alcaldía de Medellín, Urbam, y Afít. 2013. *Rehabitar la Montaña: Estrategias y procesos para un hábitat sostenible en las laderas de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Urbam | Eafit y leibniz Universidad de Hannover.
- Alcaldía de Quito. 2015. *Atlas de Amenazas Naturales y exposición de infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito* (Segunda Edición ed.). Quito: Alcaldía de Quito. Obtenido de <https://archive.org/details/AtlasAmenazasNaturalesDMQ/page/n1/mode/1up>
- 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.
- Alfie, Miriam. 2007. "Una nueva gestión ambiental: El riesgo y el principio precautelatorio". *Cuaderno Venezolano de Sociología espacio abierto* 16 (2).
- Alsasua, Ioanna. 2013. *Políticas de regularización integral en Brasil. Incidencia del nivel de formulación e implementación en sus resultados*. Tesis de maestría, Universidad Politécnica de Cataluña, España.
- Anangón, Eliana. 2022. *Entre la memoria y el olvido: la configuración del barrio Lucha de los Pobres a través de la organización social*. Tesis de titulación, Universidad Central del Ecuador.
- Aversa, María, Danela Rotger, y Florencia Senise. 2020. "Vivir en las márgenes del riesgo. Inundación y resiliencia en La Plata". *Bitácora Urbano Territorial* 30 (3): 219-232.
- Bastidas, Roberto. 2018. *Planificación y Diseño urbano para gestionar asentamientos informales en la ciudad de Quito*. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Benavides, Mayumi, y Carlos Gómez. 2005. "Métodos en investigación cualitativa: triangulación". *Revista Colombiana de Psiquiatría*. 34 (1).
- Birkmann, Jorn. 2006. *Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies*. United Nations University Press.
- Bonilla, Luis, y María Jesús Silva. 2019. *Asentamientos informales en América Latina: epicentro urbano de los desafíos del desarrollo sostenible*. Vol. II, de *Planificación multiescalar. Las desigualdades territoriales*, Editado por Luis y Délano, María del Pilar Cuervo, 81-99. Santiago de Chile: CEPAL.
- Borja, Raúl. 2011. *Los movimientos sociales en los 80 y 90*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Brakaz, José, Margarita Greene, y Eduardo Rojas. 2002. *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington DC : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burgwal, Gerrit. 1999. "Prácticas cotidianas de resistencia". En *Antigua Modernidad y memoria presente. Culturas urbanada e identidad*, editado por Eduardo Kingman y Ton Salman, 9-18. Quito: FLACSO.

- Buzai, Gustavo. 2010. “Análisis Espacial con Sistemas de Información Geográfica: Sus cinco conceptos fundamentales”.
- 2019. “Geografía de la salud con sistemas de Información Geográfica. Aplicaciones en el núcleo conceptual del análisis espacial”. *Anuario de la División Geográfica*. 140-151.
- Campano, Gilberto, y Michael Howlett. 2019. “Studying Public Policy: A Mechanistic Perspective”. En *A Modern Guide to Public Policy*, 112-131. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Cardona, Omar. 1996. “Manejo ambiental y prevención de desastres: Dos temas asociados”. *Ciudades en Riesgo*. (Quito: Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina).
- Cardona, Omar. 2008. “Medición de la gestión del riesgo en América Latina”. *Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*. (3).
- Carrión, Fernando, y Jaime Erazo. 2012. “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Bulletin de l'Institut français d'études andines* 41 (3): 503-522.
- Castello, Paula, y Sonia Cueva. 2012. “Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social”. En *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, 465-482. Quito: FLACSO Ecuador, Instituto de la Ciudad, CLACSO.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120410113718/gthi2-23.pdf>.
- Chaluisa, Lourdes. 2017. Participación en el ámbito de la seguridad ciudadana. Caso: Sector Lucha de los Pobres, Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha. Tesis de titulación, Universidad Central del Ecuador.
- Chanampa, Magali, y María Amalia Lorda. 2019. “Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión”. *Revista Bitácora Urbano Territorial* (Universidad Nacional de Colombia) 30 (1): 141-150.
- Chardon, Annie Catherine. 2003. “Crecimiento urbano y riesgos "naturales": evaluación final de la vulnerabilidad global en Manizales, Andes de Colombia”. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*.
- Clichevsky, Nora. 1990. *Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana*. Buenos Aires: GEL-IIED-AL.
- 2000. *Informalidad y segregación en América Latina. Una aproximación*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile: CEPAL.
- 2003. *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 2006. *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Vol. Serie Manuales N. 50. Santiago de Chile: CEPAL.
- 2009. “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”. *Bitácora Urbano Territorial* (Universidad Nacional de Colombia) 14 (1): 63-88.
- Connolly, Priscilla. 2014. “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano”. En *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, de Blaca Ramírez y Emilio (comp.) Pradilla, 505-562. México D. F.: Casa abierta al tiempo. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Córdova, Marco, Jonathan Menoscal, y Andrea Egas. 2023. “Asentamientos informales y riesgo de desastres en el periurbano del DMQ. El caso de Colinas del Norte”. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*.
- Córdova, Marco, y Alexandra Vallejo. 2012. “Riesgos urbanos en América Latina”. *Revista Letras Verdes* (11): 1-3.
- Correa, Elena. 2011. *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.

- Costa, Alina, y Agustín Hernández. 2010. “Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina. La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú”. *Revista INVI* 25 (68): 121-152.
- Cravino, María Cristina. 2008. “Relaciones entre el mercado inmobiliario”. *Revista Territorios* (18).
- 2009. “Debates sobre asentamientos informales en América Latina”. En *Repensando la ciudad informal en América Latina.*, de M. (Comp) Cravino. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Sarmiento.
- Cuervo, Luis, y María del Pilar Délano. 2019. *Planificación multiescalar. Las desigualdades territoriales. Volumen II*. CEPAL.
- Cuvi, Nicolás, y Andrea Gómez. 2016. “Asentamientos informales y medio ambiente en Quito”. *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales* (35): 101-119.
- Davis, Mike. 2006. “Planeta de ciudades - miseria: Involución urbana y proletariado informal”. *New LeftReview* (26).
- De Mattos, Carlos. 2006. “Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: Cinco tendencias constitutivas”. *América Latina: cidade, campo e turismo*: 41-73.
- D'Ercole, Robert, y Pascale Metzger. 2002. *Los lugares esenciales del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda del MDMQ. Obtenido de https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-10/010032857.pdf
- 2004. *La vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58672.pdf>
- Di Virgilio, María Mercedes, Tomás Guevara, y Soledad 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.
- Di Virgilio, Mercedes, y Gabriel Kessler. 2008. “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas”. *Revista de la CEPAL* (95): 31-50.
- Egas, María Catalina. 2023. *Gobernanza de la gestión de riesgos de desastres en el Ecuador: desarrollo institucional y políticas públicas, en el período 2008-mayo 2022*. Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/9384>
- Esquetini, Fernanda. 2024. *Participación y espacialidad: un caso de estudio de acción colectiva sobre áreas verdes comunes en la Lucha de los Pobres*. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Fernandes, Edesio. 2008. “Consideraciones generales sobre las Políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”. *EURE* 34 (102): 25-38.
- 2011. *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, Raúl. 2018. “Los asentamientos informales como cuestión: Revisión y perspectivas”. *Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura y Urbanismo* 15 (3): 399-411.
- Fernandez, Ana Gabriela, Johannes Waldmuller, y Cristina Vega. 2020. “Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre. Abordajes desde América Latina y el Caribe”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (66).
- Field, Erica. 2005. Property Rights and Investment in Urban Slums. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), 279-290.

- García, Virginia. 2005. “El riesgo como construcción social y la construcción social del riesgo”. *Desacatos* (19): 11-24.
- Global Earthquake Model Foundation. 2022. Evaluación de Riesgo Sísmico para el Distrito Metropolitano de Quito. GEM-TREQ Reporte Técnico D2.6.1
- Gobierno autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. 2024. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2024-2033*. Quito: Gobierno autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Obtenido de https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202023-2027/Sesiones%20de%20Concejo/2024/Sesi%C3%B3n%20058%20Ordinaria%202024-04-23/II.%20IC-ORD-CPE-2024-001/INICIATIVA/1.PMDOT_2024_2033/PMDOT%20CONSOLIDADO.pdf
- González, Gloria. 2009. *Gestión de los asentamientos informales: un asunto de Política Pública*. Trabajo de tesis para optar al título de Magister en Estudios Urbano - Regionales, Medellín: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia.
- Gran, Juan Alberto. 2022. “Desnaturalizar el cambio climático: repensando la vulnerabilidad climática en contextos urbanos”. *Intersticios Sociales* (23): 373-397.
- INEC. 2024. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Informe de la Comisión Especial de Reconocimiento Legal y Regularización de Asentamientos de Hecho sobre el barrio Lucha de los Pobres. 1992. IC-92-474 (Secretaría de Comisiones del Concejo de la Municipalidad de Quito 23 de Julio de 1992).
- Jerez, Deysi. 2015. *Construcción social del riesgo de desastres: la teoría de representaciones sociales y el enfoque social en el estudio de problemáticas socio-ambientales*. 20º Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, Cuernavaca, Morelos: AMECIDER-CRIM, UNAM, 1-31.
- Jordán, Ricardo, y Luis Riffo. 2017. “Desarrollo, urbanización y desigualdades en América Latina: una perspectiva estructuralista”. Cap. II de *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural.*, de Ricardo Jordán, Luis Riffo y Antonio Prado, 75-115. CEPAL.
- Kaztman, Ruben. 2001. “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. *Revista CEPAL* (75): 171-190.
- Latorre, Juan Carlos. 2016. Análisis del riesgo de desastre en el barrio Santa Rosa de Pomasqui por deslizamientos y propuesta para reducir los niveles de riesgo de desastre. *[Disertación, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]*. Quito. Obtenido de <https://repositorio.puce.edu.ec/items/c6f46b83-b763-4392-ae3f-2e0822168aa9>
- Lavell, Allan. 1996. “Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido”. *Tarea Asociación Gráfica Educativa*.
- 2003. “Riesgo, desastre y Territorio: La necesidad de los enfoques regionales-transnacionales.” En *Descentralización y Desarrollo Local.*, de Marta Eugenia González y Katherine Andrade - Eekhoff y Carlos Ramos (Comp.), 323-344. San Salvador: FLACSO Programa El Salvador.
- López, Walter. 2016. “La informalidad urbana y los procesos de mejoramiento barrial.” *Arquitectura y Urbanismo* (Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría) XXXVII (3): 1-18.
- Lukas, Michael, Maria Cristina Fraghoul, y Alexis Vásquez. 2020. “Hacia una ecología política de las nuevas periferias urbanas: suelo, agua y poder en Santiago de Chile”. *Revista de Geografía Norte Grande*. (76): 95-119.

- Magalhães, Fernanda, y Francesco di Villarosa. 2012. *Urbanización de favelas: Lecciones aprendidas en Brasil*. Washington, D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mansilla, Elizabeth. 2000. *Riesgo y Ciudad*. División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM.
- MDMQ. 2017. *Propuesta Normativa para la actualización del PUOS*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Último acceso: 5 de marzo de 2024.
http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Circulares/2018/001-PROYECTO%20ORD.MODIFICATORIA%20ORD.%20127/Anexo%202.pdf.
- Menoscal, Jonathan. 2017. *El pre litoral ecuatoriano y sus dinámicas de urbanización. Informalidad y construcción social del riesgo en sus ciudades intermedias: Quevedo y Milagro*. Tesis para obtener el título de maestría en Estudios Urbanos, Quito: FLACSO Ecuador.
- MIDUVI. 2015. “Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible HÁBITAT III”.
https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Informe-Pais-Ecuador-Enero-2016_vf.pdf.
- Ordenanza de Reconocimiento Legal y Celebración de Escrituras Individuales a favor de los moradores del Barrio Lucha de los Pobres, No. 2966 (Municipalidad de Quito 23 de Julio de 1992).
- ONU-Hábitat. 2003. “The challenge of slums”. Global report on human settlements 2003, Nairobi, Kenya.
- Orozco, Gabriel, y Eliana. Sanandres. 2013. “Culture of Risk in Vulnerable Communities: The Case of Barranquilla, Colombia, in the Context of Globalized (In)Security”. *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*. 19 (2).
- Orozco, Gabriel, y Oscar Guevara. 2011. “Gestión integrada del riesgo de desastres”. (Medellín: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.).
- Ortiz, Luis, y María Jesús Silva. 2019. “Asentamientos Informales en América Latina: epicentro urbano de los desafíos”. En *Planificación multiescalar. Las desigualdades territoriales. Volumen II.*, de Luis Cuervo y María del Pilar Délano, 81-99. CEPAL.
- Ospina, Oscar. 2020. *Producción Irregular de Suelo Urbano en Quito, una aproximación histórica a su funcionalidad política y económica*. Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Padrón, Carlos. 2018. Gestión del riesgo de desastres en barrios informales. Buenas prácticas para la construcción de resiliencia. *Terra Nueva Etapa, XXXIV* (56). Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72157132003>
- Proaño, Carlos. 2016. *Análisis de los componentes estructural y funcional para el diseño de un sistema de alerta integral a nivel institucional, por potenciales inundaciones en el Distrito Metropolitano de Quito*. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.
- Puente, Fernando, y Jacques Teller. 2021. *A social vulnerability analysis to determine landslide risk exposure for Quito, Ecuador*. Liege University-LEMA, Urban and Environmental Engineering Dept. Begium y Universidad Central del Ecuador- Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Quito, Ecuador.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rama, Ángel. 1988. *La ciudad letrada*. Montevideo: Arca.
- Redacción Primicias. (2 de 10 de 2024). *Escuelas y viviendas afectadas por inundación en el sur de Quito; 256 alumnos fueron evacuados*. Obtenido de Primicias:
<https://www.primicias.ec/quito/lluvias-inundaciones-lucha-pobres-caupicho-cierre-vias-80317/>

- Roy, Ananya. 2005. "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning". *Journal of the American Planning*. 71 (2): 147-158.
- Rubiano, Diana M., y Fernando Ramírez. 2009. *Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial*. Guía técnica para la interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos., Lima Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Sánchez, Bertha. 2015. *Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 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". *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*. 2 (1): 38-52.
- Sassen, Saskia. 2009. "Cities today: A new frontier for major developments." *The Annals of the American* (626): 53–71.
- Secretaría de Ambiente. 2012. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ, (Plan de Acción Climática 2012-2016) Ecuador. Pág 29.
- Secretaría de Ambiente. 2012. *Plan de Acción Climática 2012-2016*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. 2011. *Propuesta Metodológica para el análisis de vulnerabilidades en función de amenazas a nivel municipal*. Quito: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.
- Singer, Paul. 1973. "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina". En *Imperialismo y urbanización en América Latina*., de Manuel (comp.) Castell. Barcelona: Gustavo Gili.
- Smolka, Martim, y Adriana Larangeira. 2008. "Informality and poverty in Latin American urban policies". En *The new global frontier: Urbanization, poverty and environment in the 21st century*. London: IIED.
- Smolka, Martim, y Claudia Damasio. 2005. "The social urbanizer: Porto Alegre's land policy experiment". *Land Lines* 17 (2): 11-14.
- Smolka, Martim, y Laura Mullahy. 2010. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Soja, Edward. 2000. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Tello, Christian A. 2020. *Planificación territorial, asentamientos humanos de hecho y cambio climático en Quito, Ecuador*. Tesina de especialización, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.
- Torres, Paulina, Gabriel Castro, y Pablo Torres. 2021. "Asentamientos informales y resiliencia comunitaria. Itinerarios para su evaluación ante riesgos de desastres". *Revista Ciudades, Estados y Política* 8 (1): 129-146.
- Trujillo, Antonio. 2021. "El movimiento sindical e indígena de Ecuador de la década de 1980: Entre la injusticia redistributiva y la injusticia de reconocimiento". *Americanía. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Nueva Época (13), 213-240. doi:10.46661/americania.5282.
- UNDRR. 2021. *Desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai en América Latina y el Caribe*. Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe., Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR).
- UN-Habitat. 2016. *World Cities Report 2016: Urbanization and Development - Emerging Futures*. New York: United Nations.

- Vallejo, René. 2008. "Quito: capitalidad y centralidades". *Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*. (2): 47-54.
- Vivier, Mariela, y Celia Torrens. 2019. "Conceptualización del riesgo de desastres. Hacia la comprensión de su construcción". *Boletín geográfico* 41 (1): 97-106.
- Watanabe, Max. 2015. "Gestión del riesgo de desastres en ciudades de América Latina." *Apuntes de InvestigAcción* (4): 1-17.
- Wijkman, Anders, y Lloyd Timberlake. 1984. *Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man*. Londres: Earthscan.
- Wilches, Gustavo. 1993. "La vulnerabilidad global". En *Los desastres no son naturales.*, de Andrew Maskrey, 11-44. LA RED.
- Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon, y Ian Davis. 2004. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge.

Anexos

Matrices de los valores obtenidos de la vulnerabilidad de La Luchas de los Pobres

Tabla A.1. Vulnerabilidad físico estructural de las edificaciones de La Lucha de los Pobres

Variable de vulnerabilidad	Indicadores considerados	Amenaza de deslizamiento	Ponderación	Valor máximo	Valor Barrio
Sistema estructural	Hormigón armado	5	0.8	8	5.333333
	Estructura metálica	5			
	Estructura de madera	10			
	Estructura de caña	10			
	Estructura de pared portable	10			
	Mixta madera/hormigón	10			
	Mixta metálica/hormigón	10			
		60			
Tipo de material en paredes	ladrillo	5	0.8	8	8
	bloque	5			
	piedra	10			
	adobe	10			
	tapia/bahareque/madera	10			
		40			
Número de pisos	1 piso	10	0.8	8	7.555556
	2 pisos	5			
	3 pisos	1			
	4 pisos	1			
	5 pisos o más	1			
		18			
Año de construcción	antes de 1970	10	0.8	8	3
	1971-1980	5			
	1981-1990	1			
	1991-2010 (1991-2024)	0			
		16			
Estado de conservación	bueno/ aceptable	1	0.8	8	8
	regular	5			
	malo	10			
		16			
	Firme, seco	0	2	20	0
	inundable	10			

Características del suelo bajo la edificación	Ciénaga	10			
	Húmedo, blando, relleno	5			
		25			
Topografía del sitio	A nivel, terreno plano	1	4	40	21.81818
	Bajo nivel calzada	10			
	Sobre nivel calzada	1			
	Escarpe positivo o negativo	10			
		22			
			Valor mínimo 0	100	53.70707 Vulnerabilidad media

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Tabla A.2. Niveles de Vulnerabilidad socio-económica y demográfica de La Lucha de los Pobres

Tipo de vulnerabilidad	Variables	Indicadores	Unidad de medición	Niveles de vulnerabilidad		
				Alta	Media	Baja
Socioeconómico	Situación de pobreza	Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas	% población en situación de pobreza	Mayor o igual al promedio de todos los cantones del país	Entre el promedio de todos los cantones del país y el límite inferior de NBI cantonal (dado por el promedio de todos los cantones menos una desviación estándar) Media	Menor o igual al límite inferior de NBI cantonal (dado por el promedio de todos los cantones menos una desviación estándar)
	Vivienda	Tipo de vivienda	% población según tipo de vivienda	Más de dos tercios de las viviendas corresponden a mediaguas	Entre uno y dos tercios de las viviendas corresponden a mediaguas	Menos de un tercio de las viviendas corresponden a mediaguas (7.21%)
Demográfico	Dependencia	Edad de dependencia	% población	Más de dos tercios de	Entre uno a dos tercios	Menos de un tercio

		(por encima de los 65 y por debajo de los 15 años)	en edad de dependencia	la población está en edad de dependencia	de la población está en edad de dependencia	de la población está en edad de dependencia (32.31%)
	Educación	Analfabetismo	% población analfabeta	Mayor o igual al promedio nacional	Mayor al 3.9% y menor al promedio nacional	Menor o igual al 3.9% (3.84%)

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Tabla A.3. Vulnerabilidad según las capacidades poblacionales de La Lucha de los Pobres

Indicadores	Niveles de los indicadores	Niveles de capacidades poblacionales		
		Bajo	Medio	Alto
Eventos identificados	% población que conoce sobre la ocurrencia de eventos	la mayoría de la población conoce sobre la ocurrencia de dos o más eventos relacionados con las principales amenazas en la zona.	La mayoría de la población conoce sobre la ocurrencia de un evento, relacionado con las principales amenazas en la zona. (21.6%)	la mayoría de la población no conoce sobre la ocurrencia de evento alguno, relacionado con las principales amenazas en la zona. (78.4%)
Eventos anteriores	% población que registra impactos asociados	la mayoría de personas que conocen sobre la ocurrencia de uno o más eventos, registran dos o más impactos asociados (2.7%)	la mayoría de las personas que conocen sobre la ocurrencia de uno o más eventos, registran un impacto asociado (97.3%)	la mayoría de personas que conocen sobre la ocurrencia de uno o más eventos, no registran impactos asociados
Pertenencia a organizaciones sociales	% población adulta que pertenece a organizaciones sociales	la mayoría de población adulta pertenece al menos a una organización social (3.9%)		la mayoría de población adulta no pertenece a una organización social (96.1%)
Conocimiento de actividades de preparación	% población que considera se han realizado o no capacitaciones	la mayoría de las personas que respondieron el cuestionario		la mayoría de las personas que respondieron el cuestionario

	sobre eventos relacionados con las principales amenazas de la zona.	consideran que sí se han realizado capacitaciones sobre eventos relacionados con las principales amenazas, con participación de la población (4.2%)		consideran que no se han realizado capacitaciones sobre eventos relacionados con las principales amenazas, con participación de la población (95.8%)
Participación en simulacros	% población que considera se han realizado o no simulacros de eventos relacionados con las principales amenazas de la zona	la mayoría de las personas que respondieron el cuestionario consideran que sí se han realizado simulacros relacionados con las principales amenazas, con participación de la población. (27.5%)		la mayoría de las personas que respondieron el cuestionario consideran que no se han realizado simulacros relacionados con las principales amenazas, con participación de la población. (72.5)
Conocimiento de organizaciones encargadas de atender emergencias	% población que considera la población conoce, o no, sobre la existencia de organizaciones para atender emergencias	la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población sí conoce sobre la existencia de organizaciones para atender emergencias (4.1%)		la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población no conoce sobre la existencia de organizaciones para atender emergencias (95.9%)
Presencia de brigadas capacitadas	% población que considera la población conoce, o no, sobre la existencia de brigadas capacitadas	la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población sí conoce sobre la existencia de brigadas capacitadas (14.3%)		la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población no conoce sobre la existencia de brigadas capacitadas (85.7%)
Capacidad para afrontar desastres	% población que considera la población está capacitada o no para afrontar desastres	la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población está preparada para afrontar desastres de las principales amenazas del cantón (23.5%)		la mayoría de las personas encuestadas consideran que la población no está preparada para afrontar desastres de las principales amenazas del cantón (76.5%)

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Tabla A.4. Vulnerabilidad política de La Lucha de los Pobres

Variable	Indicador	Criterios de interpretación y medición del indicador
Alcance	Disposición de instrumento de política local sobre gestión del riesgo	Alta: No cuenta con instrumentos de política de gestión del riesgo. Ni de planificación y programáticos.
		Media: Cuenta con Estrategia Local de Gestión de riesgos e instrumentos de planificación y programáticos, pero no se están aplicando.
		Baja: Cuenta con Estrategia Local de Gestión de riesgos e instrumentos de planificación y programáticos, y están aplicándose.
	Definición del nivel de intervención frente a la gestión del riesgo	Alta: Parcial: aborda o prioriza únicamente fases de respuesta frente a desastres o emergencias.
		Baja: Integral: faculta al Gobierno Municipal para intervenir en todas las fases de la gestión del riesgo.
Dispositivos de intervención: institucional, técnico, social, financiero, normativo	Capacidad para actuar y adoptar medidas	Alta: No cuenta con ningún dispositivo concreto.
		Media: Cuenta con al menos un dispositivo de política.
		Baja: Cuenta con varios dispositivos de política.
	Ámbito de intervención municipal relacionado a la gestión de riesgo en coordinación con Estado Central y otros niveles de gobierno	Alta: No precisa el ámbito de intervención del gobierno municipal ni dispositivos de coordinación con el Estado Central y otros niveles de gobierno.
		Media: Se ha definido ámbito de intervención y dispositivos de coordinación del Gobierno Municipal con el Estado Central y otros niveles de gobierno, pero no se han aplicado.
		Baja: Se ha definido ámbito de intervención y dispositivos de coordinación del Gobierno Municipal con el Estado Central y otros niveles de gobierno, y se están aplicando.
Nivel de aplicación	Cumplimiento de dispositivos de la política pública de gestión del riesgo (institucional, técnico, social, financiero, normativo)	Alta: No se han implementado ninguno de los dispositivos previstos en los instrumentos de política pública.
		Media: Se ha implementado al menos uno de los dispositivos.
		Baja: Se han implementado todos los dispositivos previstos en la política pública.

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.

Tabla A.5. Vulnerabilidad institucional de la Lucha de los Pobres

Variable	Indicador	Nivel de vulnerabilidad
Percepción del accionar institucional	Niveles de percepción de la presencia institucional de acuerdo con los procesos de la GRD.	Alto: No existe el reconocimiento de una institución que lidere el proceso.
		Medio: El proceso es liderado por instituciones subsidiarias.
		Bajo: La institución competente actúa liderando el proceso.
Proyectos, obras o acciones ejecutadas	Relación entre el número de acciones ejecutadas con las acciones mínimas propuestas.	Alto: No se han ejecutado al menos el 50% de las acciones propuestas en cada proceso.
		Medio: Se han ejecutado, al menos el 50% de las acciones propuestas en cada proceso.
		Bajo: Más del 50% de las acciones propuestas son ejecutadas en cada proceso.
Manejo de conflictos de gestión entre instituciones competentes	Identificación de conflictos entre instituciones que impiden una adecuada implementación.	Alto: No existen protocolos o decisiones para el manejo del conflicto.
		Medio: Existen protocolos o decisiones oficiales para el manejo del conflicto.
		Bajo: Existen protocolos y decisiones oficiales para el manejo del conflicto.
Estructura orgánico funcional del municipio	Incorporación de los parámetros mínimos establecidos por la SNGR.	Alto: El municipio no cumple con parámetros organizacionales de la SNGR.
		Medio: Cumple con todas las regularizaciones establecidas por la SNGR.
		Bajo: Posee estructura orgánico funcional aprobado y en operación.

Elaborado por la autora con información del trabajo de campo.