

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
CONVOCATORIA 2005-2007**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**REGULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN QUITO:  
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ALEXANDRA PAULINA MENA SEGURA**

**JULIO 2010**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
CONVOCATORIA 2005-2007**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**REGULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN QUITO:  
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ALEXANDRA PAULINA MENA SEGURA**

**ASESOR DE TESIS: NURY BERMÚDEZ  
LECTORES: PABLO SAMANIEGO  
MARIO VÁSCONEZ**

**JULIO 2010**

A mi madre,  
quien me ha brindado su apoyo incondicional.

A mi hija Juliana,  
quien hace que todo esfuerzo valga la pena.

A mi familia,  
el pilar básico de mi vida.

### **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer a todas las personas que me apoyaron para culminar este trabajo, de manera muy especial a mi familia: Magdalena, Juliana, Fernando, Maritza, quienes estuvieron dándome ánimos y aconsejándome siempre.

A mis amigos y compañeros de la Secretaría de Ordenamiento Territorial, especialmente a Pablo y Salomé, de la Unidad de Suelo y Vivienda, quienes siempre estuvieron prestos a ayudarme dándome la apertura y el tiempo necesario, a Marcelo, Lenin, Nury y René, a mis amigos y amigas de la Unidad de Estudios, cada uno puso su granito de arena en este trabajo.

## ÍNDICE

RESUMEN	1
MARCO TEÓRICO	4
Acceso al suelo urbano	4
Los asentamientos informales	8
Las políticas públicas en la gestión del suelo	10
Estado del arte en la temática de acceso informal al suelo en el DMQ	15
ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL DMQ	19
Elementos de contexto	19
Desarrollo urbano del Distrito	20
Planificación urbana y asentamientos informales	22
Asentamientos informales del DMQ	25
Cuantificación de los asentamientos informales del DMQ	29
Localización de los asentamientos informales en el DMQ	34
La obtención de infraestructura básica	38
Efectos de los asentamientos informales sobre las condiciones sociales	47
Políticas públicas y asentamientos informales	51
Evolución de la política urbana de legalización de asentamientos en el DMQ (1978-2008)	52
El nuevo enfoque de la política: la institucionalización de la regularización	69
PERSPECTIVAS DE LA INFORMALIDAD EN EL DMQ	87
La permanencia de la informalidad	87
Los retos del gobierno local	93
El futuro de las políticas de legalización de asentamientos informales	94
CONCLUSIONES	98
Sobre la informalidad en el acceso a la tierra en el DMQ	98
Sobre los asentamientos informales en el DMQ	99
Sobre las políticas públicas de regularización en el DMQ	101
BIBLIOGRAFIA	104

## RESUMEN

Con el afán de acceder al suelo urbano, la población busca mecanismos de acceso según su capacidad de pago, para los grupos de mayores recursos económicos existen las soluciones promovidas por la vía “formal”, mientras que los segmentos de menores ingresos optan por las alternativas más económicas que generalmente son las que corresponden al sector “informal”. Este acceso informal al suelo urbano produce una serie de consecuencias negativas para la ciudad y para la calidad de vida de sus pobladores; para la ciudad, el apareamiento de asentamientos informales significa tener sectores que crecen bajo dinámicas y ritmos diferentes a la ciudad “formal”, lo que provoca conflictos con la planificación territorial porque son lugares no habilitados para usos residenciales, por esta razón se puede decir que son los mismos habitantes de estos asentamientos quienes “hacen” ciudad porque autogestionan el sitio, la vivienda, los servicios, el equipamiento comunitario, etc. (Fernández Wagner, 2004:23); consecuentemente, la calidad de vida de los habitantes de asentamientos informales se ve afectada.

Estos antecedentes permiten abrir la discusión sobre el problema de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), considerando dos aspectos fundamentales que son los ejes de este trabajo: el primero, que define a los asentamientos informales consecuencia del acceso informal al suelo y el segundo, enfocado en las políticas públicas implementadas para enfrentar esta situación.

Para iniciar esta investigación primero se realizó una particularización del desarrollo urbano y la planificación del DMQ, pues estos elementos permitieron explicar hacia donde han crecido las ocupaciones informales. En relación al desarrollo urbano, se puede sostener que el modelo de crecimiento del Distrito se caracterizó por ser “expansivo y desequilibrado”, como producto de

la falta de políticas que garanticen una ocupación racional y densificación del suelo; por la inexistencia de una regulación jurídica eficaz para el planeamiento y, además, por el contraproducente comportamiento del mercado del suelo – segregativo, especulativo y excluyente-, que ha configurado una estructura territorial disfuncional y desequilibrada, y a la vez ha propiciado la marginalidad e informalidad urbanas, sobre todo, las periferias de la ciudad central. (PGDT, 2000:13).

En cuanto a la planificación, se determinó que las diferentes propuestas planificadoras planteadas por el gobierno local han estado concentradas en el manejo y control de la ciudad legal, dejando a un lado los lugares periféricos los cuales estuvieron y están regidos por la informalidad. La falta de planificación de estas áreas las convirtió en zonas poco funcionales y conflictivas, tanto internamente como para la ciudad en su conjunto.

Bajo este contexto general, se establecieron las características principales de los asentamientos informales en el DMQ, se determinó que la formación de estos “barrios” es propia de los segmentos de población que no pueden acceder al suelo urbano por mecanismos legales y formales. En términos generales, sus habitantes son migrantes del campo o personas que anteriormente vivían en tugurios del Centro Histórico, quienes se ubicaron en las áreas periféricas de la ciudad en condiciones ambientalmente desfavorables porque no disponían de infraestructura básica y por localizarse en zonas de pendiente. Para reparar esta situación, los moradores buscaron organizarse con el objetivo de mejorar su calidad de vida, logrando mediante múltiples mecanismos interactuar con diversas instituciones que de una u otra forma, están involucradas en esta temática.

Un actor clave en este tema es el gobierno local, el cual en diversos momentos ha debido cambiar su postura frente a los asentamientos informales, pasando de un desconocimiento e insensibilidad, hacia la implementación de políticas que buscaban incluir a estos sectores a través de su regularización y legalización. Se enfatizó en el análisis la última generación de políticas correspondiente a su institucionalización con la creación de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) adscrita a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV)<sup>1</sup>, se presentan los resultados, las dificultades y las perspectivas de este nuevo enfoque de política.

A partir de estas consideraciones, se presenta un análisis sobre el tema de la informalidad de los asentamientos, en donde se establecieron los factores que contribuyeron a mantener vigente el tema de la informalidad en la ocupación del suelo, a pesar de la aplicación de las políticas creadas con el fin de combatir y “eliminar” el problema. Unas causas tienen que ver con la rentabilidad que representa vender lotes de manera informal y otras con las debilidades del gobierno local para controlar el territorio a su cargo. Aún con estos problemas, no se desconoce el importante papel que

---

<sup>1</sup> Anteriormente conocida como Dirección Metropolitana de Planificación Territorial (DMPT) el cambio de denominación se produjo en el año 2010.

han jugado la elaboración e implementación de políticas para ordenar y planificar el suelo, así como para hacer frente a la informalidad. Así mismo, se reflexionó sobre los retos del gobierno local y sobre el futuro de las políticas considerando los modelos que actualmente están guiando el desarrollo de las ciudades, en donde se busca lograr espacios (ciudades) competitivos, lo que ha provocado por un lado, la desarticulación entre lo nacional y lo local y por otro, la transformación de las políticas establecidas para el nivel local, que deben ser dirigidas a lograr posicionar a la ciudad en el escenario de la globalización y a la vez concentrarse en los ámbitos de desarrollo: sociales, económicos, políticos, ambientales de su territorio.

Estas reflexiones permitieron argumentar las conclusiones de esta investigación basadas en el hecho que los asentamientos informales son un fenómeno que se ha mantenido presente en el Distrito, para lo cual es necesario mantener y difundir las políticas de legalización, en consideración que el tratamiento de la informalidad no se debe limitar a presentar cifras del número de asentamientos legalizados, sino que debe ser concebido como una de las soluciones para mejorar las condiciones de vida de sus pobladores.

En síntesis, este trabajo se enfocó en el estudio de la problemática de la informalidad en el acceso al suelo urbano en el DMQ y su consecuencia más visible: la formación de asentamientos en áreas no permitidas y los efectos sobre la calidad de vida de sus habitantes. Se analizaron las políticas públicas implementadas para combatir este problema con especial énfasis en las que fueron aplicadas desde el año 2001, año en el que se las institucionalizó hasta el 2008.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

### **Acceso al suelo urbano**

La población accede al suelo urbano a través de una serie de mecanismos de ocupación y apropiación del suelo, los cuales se han transformado con el tiempo, dependiendo de los modelos de desarrollo y de las coyunturas que marcan los períodos de crecimiento de las ciudades. Existen dos formas de acceso: el legal y el ilegal, estas dos modalidades obedecen a una dinámica única, relacionada con la estructura misma del mercado inmobiliario de suelo y vivienda y con los condicionamientos socioeconómicos estructurales que están detrás de ellos (Calderón, 1999: 11), consecuentemente el acceso al suelo urbano pasa a convertirse en un problema de mercado por las siguientes razones:

- La marcada diferencia entre la demanda solvente y la insolvente. La solvente es la que puede acceder al mercado formal y es considerablemente inferior al número de familias de bajos ingresos que optan por el acceso informal al suelo.
- El desfase que existe entre la oferta formal de terrenos urbanizados y los ingresos de una parte importante de la demanda. Esto hace que exista una considerable diferencia entre la capacidad de pago de los segmentos pobres de la población y los precios determinados por la oferta. En otras palabras, la oferta formal, privada y pública, cuyos precios consideran los costos de urbanización y las ganancias (beneficios) respectivas, no están al alcance de los pobres que constituyen la demanda no solvente. (Calderón, 1999: 11)

### **Acceso legal o formal**

Este tipo se relaciona con la producción planificada de suelo urbano y se genera por “mecanismos técnicos de planificación a través de la definición del límite urbano y, por otro lado, mediante la urbanización” (Jaramillo y Rosero, 1996:26); estos son mecanismos de habilitación del suelo, en donde por un lado se ofrecen lotes con servicios, en donde la construcción de la vivienda está a cargo de los residentes, y por otro, además del terreno se entrega la vivienda con y sin acabados<sup>2</sup>. En el DMQ, según la Ordenanza 095, las urbanizaciones pueden clasificarse en dos tipos:

---

<sup>2</sup> Este tipo de urbanización tuvo su auge a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, cuando se construyeron planes de vivienda promovidos por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

- 1 Urbanizaciones sujetas a la reglamentación general; y,
- 2 Urbanizaciones sujetas a la reglamentación particular:
  - Urbanizaciones con estructura de centralidad urbana.
  - Urbanizaciones y proyectos de interés social.
  - Urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo.

El tipo de urbanizaciones que interesaron a esta investigación son las de “interés social de desarrollo progresivo”, Burgess las denominó como “una estrategia que surge cuando el costo de la tierra y la vivienda se incrementan mucho más que los salarios” (Burgess, 1988 en Hidalgo 1989:13)

La oferta formal de terrenos se encuentra conformada por una diversidad de actores –la mayoría de éstos pertenecientes al sector privado-, las alternativas formales para los sectores populares son pocas; generalmente son las instituciones públicas<sup>3</sup>, o a través de convenios público-privados las que ofertan programas dirigidos a vivienda social<sup>4</sup>. El valor comercial de un determinado terreno está determinado por

las características de su entorno inmediato (localización, tamaño del lote, topografía, regulación, infraestructura, uso del suelo) y por su localización respecto a la ciudad. (Jaramillo y Rosero, 1996: 15)

En otras palabras, las condiciones del suelo son diferentes dependiendo de su ubicación espacial dentro de la trama urbana; es decir que las características naturales o adquiridas lo convierten en único con relación al resto de terrenos, Jaramillo y Rosero plantean que en Quito los precios están definidos por

intereses unilaterales y especulativos, muchas veces por valoraciones artificiales del suelo ofertado y, otras, por la congelación de extensas áreas de tierras servidas, distorsionando el juego oferta-demanda.” (Jaramillo y Rosero, 1996:107)

---

<sup>3</sup> En esta categoría entra el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el Honorable Consejo Provincial de Pichincha (HCPP) con su programa de Unidad de Vivienda Popular y el Ministerio de Vivienda (MIDUVI).

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el año 2008, la Cámara de Comercio de Quito y la empresa INNOVAR, a través de Quito Vivienda, ofrecieron soluciones habitacionales a “precios accesibles, cuotas cómodas y con el interés más bajo del mercado.” ([http://www.ccq.org.ec/test.php?secid=182&area\\_id=13](http://www.ccq.org.ec/test.php?secid=182&area_id=13)), o el convenio entre el Gobierno de Pichincha y las empresas Izuracom S. A. y Covipro S. A., quienes se propusieron construir 260 viviendas a bajo costo para la clase media, y otras 2-000 para los sectores menos favorecidos. ([http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row\\_id=275453](http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=275453))

En este sentido Rojas manifiesta que

los promotores inmobiliarios formales, privados o estatales, nunca se preocuparon por conformar, peor desarrollar, una oferta adecuada y accesible de mercancía –suelo urbano o cuadro construido para los grupos sociales urbanos de ingresos bajos o inestables, sólo se dedicaron a demandantes solventes, marginando a grandes segmentos poblacionales, que han debido resolver su problemática habitacional fuera del mercado- (Rojas y otros, 1989:9).

El acceso al suelo a través del mercado legal es inaccesible para las familias de bajos ingresos (Clichevsky, 2005: 4) debido a las siguientes razones:

- Poco regulado en su producción y comercialización,
- Vinculado a las demandas específicas de las actividades urbanas, lo que produce submercados relacionados a la vivienda, comercio, industria, servicios, etc.,
- No es un mercado perfecto, en algunos casos puede ser oligopólico o monopólico,
- Su funcionamiento está de acuerdo a la oferta y demanda “solvente”,
- Poco acceso a la información sobre los propietarios, precios y registros sobre catastros privados.

### **Acceso ilegal o informal**

El acceso ilegal o informal no está regulado ni protegido por la ley, en esta categoría se incluyen los mecanismos de ocupación de suelo de la mayoría de los asentamientos irregulares. Carrión establece que este tipo de acceso opera por fuera de los límites legales en lo que él denomina como “submercado de la tierra” (Carrión D., 1978: 75), las organizaciones más comunes dentro de esta tipología son las cooperativas de vivienda constituidas legalmente, invasiones y lotizaciones clandestinas; todas estas constituyen lo que Oquendo califica como “demanda insolvente” (Oquendo, 1988: 93), es decir el segmento poblacional que accede a estas tierras por medio de la especulación. Este criterio también es compartido por Calderón, al plantear que para la “demanda no solvente existe la venta ilegal de tierras, la invasión, la ocupación gradual e, incluso, la autorización pública de ocupar” (Calderón, 1999:12). En otras palabras, las limitaciones en el acceso al suelo urbano –relativas a la escasez de tierras urbanas a precios asequibles-, las clases pertenecientes a sectores

populares se ven obligados a vivir en tugurios<sup>5</sup> o en su defecto en suelos ubicados en zonas de riesgos, en fuertes pendientes, distantes o periféricas, es decir en sectores no aptos para la urbanización. Esto significa que se asientan en condiciones deficitarias –de acondicionamiento del ambiente y dotación de infraestructura básica, equipamientos, accesibilidad, etc.–, con relación a los patrones reglamentarios.

Los terrenos ofertados en el sector informal son de valores considerablemente menores en relación a los formales, en el DMQ los precios de los terrenos legales varían entre 25 y 60 dólares el metro cuadrado, mientras que los ilegales cuestan de 3 y 20 dólares cada metro (Clichevsky, 1999 en Brakarz, 2002:11) No obstante, según estudios empíricos realizados en varias ciudades latinoamericanas<sup>6</sup>, el precio del suelo en asentamientos informales no es bajo, si se considera que son lugares que no cuentan con dotación de servicios básicos y el costo de la vida cotidiana (construcción, transporte, alquiler, etc.) es más elevado en relación con la ciudad legal.

El acceso informal al suelo “ha dado lugar a la formación de un hábitat segregado físico y socialmente, marcado por la pobreza de su medio y la de sus habitantes.” (García de Hernández, 2006: 1), lo que ha llevado a construir espacios excluidos, esto a nivel social significa que sus habitantes se caractericen

por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección.” (Subirats, 2006:1)

Al respecto, Brakarz menciona que los habitantes de los asentamientos informales presentan condiciones de marginalidad física y social (Brakarz, 2002:18), tal es así que las ciudades se encuentran partidas “entre quienes son ciudadanos normales y quienes se encuentran segregados física, social y económicamente”. Carrión sostiene que la segregación se manifiesta en las siguientes formas:

- a) En la oposición entre el centro y la periferia, en donde el valor del suelo del centro es más elevado;
- b) En la separación de viviendas entre los estratos sociales más acomodados y los populares; es decir a partir de la residencia de la población, cuya base es un mercado regido por la oferta y una demanda estratificada socialmente de

---

<sup>5</sup> Tugurio es entendido como el resultado de “un proceso social por el que los sectores populares se ven obligados a incrementar el uso social del espacio, a través del hacinamiento y la densificación,...aunque les conduzca invariablemente a incrementar los niveles de hacinamiento.”(Carrión F., 1987:178).

<sup>6</sup> Existen datos correspondientes a estudios realizados en Lima Metropolitana (Calderón 1999), Medellín (Coupé, 1993), Río de Janeiro, Porto Alegre (Smolka, 2003), etc.

acuerdo a la capacidad de pago de las personas, en este sentido Carrión, manifiesta que:

la ciudad se encuentra en manos de la oferta, con lo cual la imagen que nos presenta es la de una urbe altamente diferenciada y estratificada, según las posibilidades que brinden los niveles de ingresos de la población” (Carrión F., 1987:131).

- c) A partir de los usos del suelo que produce una fragmentación de las zonas geográficas, las cuales son cada vez especializadas y destinadas a un uso específico (residencial, industrial, de negocios, etc.).

Los actores que intervienen tanto en lo formal como en lo informal son diferentes; en este último aparecen nuevos agentes como los promotores, lotizadores informales, traficantes de tierras, dirigentes barriales, etc., cada uno de éstos tiene un papel fundamental tanto en la formación y consolidación del asentamiento y su actuación se encuentra en función de sus intereses, ya sean sociales, políticos o económicos; esto hace que se convierta en un problema situado “en una órbita política, más allá del mecanismo de mercado y del funcionamiento institucional -normal-” (Yujnovsky, 1984:184). De modo general, se puede señalar que los agentes relacionados a la producción de suelo informal son los ofertantes de tierras (lotizadores, intermediarios, promotores), mientras que en el lado de la demanda se consideran a las personas que tienen la necesidad de acceder a estos terrenos (sectores de bajos recursos económicos).

Para Calderón los dos tipos de acceso al suelo –formal e informal- son producto de una dinámica única, vinculada a la estructura del mercado inmobiliario y a los condicionamientos socio-económicos (Calderón, 1999: 15); en otras palabras, funcionan de manera paralela, bajo la lógica capitalista de incrementar las ganancias de los propietarios de los terrenos.

### **Los asentamientos informales**

Gorosito define a los asentamientos informales como

aglomeraciones de viviendas, producto de la ocupación o invasión de tierras fiscales o privadas, cuya construcción fue financiada por sus ocupantes o sus antecesores por el sistema de autoconstrucción (Gorosito, 1996:1)

Esto ha generado que progresivamente se considere su apareamiento como una expresión de la informalidad en los procesos de ocupación popular del suelo<sup>7</sup>.

Según Gilbert los asentamientos informales pueden ser interpretados como una falla del mercado o como consecuencia de la imposibilidad del sector formal para satisfacer la demanda de tierra y vivienda para un importante sector poblacional (Gilbert en Brakarz, 1998:10). En este sentido, los asentamientos informales son la alternativa más asequible –no necesariamente la más adecuada- para la obtención de un sitio de residencia; este hecho se debe principalmente a que:

- La mayoría de las propuestas de planificación urbana no han considerado el funcionamiento del mercado de suelo, tanto del legal como del ilegal.
- La formación de un próspero mercado informal estimulado por relativa escasez de suelo urbano, la limitada inversión en infraestructura básica, los altos costos para el cumplimiento de las estrictas normas urbanísticas, los precios fijados por agentes externos al juego de la oferta y demanda, etc.

Estas debilidades son parte de los efectos negativos del modelo de desarrollo, caracterizado por distribuir desigualmente los recursos, produciendo ciudades divididas en sectores, unos regidos por las normas de la ciudad formal y otros excluidos de la lógica legal; es decir, estos asentamientos son ilegales, debido a que presentan condiciones que trasgreden las normas urbanas existentes; por ejemplo, invasión y venta de tierras para usos no permitidos, además son informales porque se asientan en sitios habilitados para usos de suelo con referentes formales protegidos por la legislación (Calderón. 1999:11). Por lo tanto, no se puede considerar a lo informal y lo ilegal como sinónimos; sin embargo, tampoco son categorías excluyentes.

Autores como Smolka y Brakarz sostienen que el apareamiento y la proliferación de este tipo de asentamientos están ligados con la pobreza. Para Smolka, la informalidad además de ser un efecto, es causa de la pobreza, porque su población “es capturada por muchos -círculos viciosos- que reiteran su condición.” (Smolka, 2003:10). A esto se suma el hecho de que, los suelos a los que puede acceder la población más pobre son los no regularizados, ofrecidos por el mercado informal. (Brakarz, 2002:12), por esta razón los asentamientos informales son asociados al hábitat de los sectores pobres de la población; éstos conforman –en su mayoría- la demanda

---

<sup>7</sup> Calderón define al proceso de ocupación popular del espacio urbano como “el conjunto de prácticas sociales (y por tanto económicas y culturales) que diversos agentes (pobladores, promotores, propietarios de tierras, intervención pública) llevan a cabo para acceder al suelo.” (Calderón, 1999:11).

informal de suelo, debido a que sus empleos y actividades diarias están estrechamente ligados a labores informales y marginales<sup>8</sup>. No obstante,

aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad no puede ser explicada solamente por la pobreza. No todos los ocupantes de los asentamientos informales son pobres. (Smolka, 2003:1).

En este trabajo se consideran asentamientos informales<sup>9</sup> al conjunto de lotes carentes de servicios básicos, áreas verdes y comunales y reglamentarias, sin definición de trazados viales (en algunos casos) y que tampoco cuentan con los trámites administrativos municipales de habilitación del suelo que los defina como urbanización; consecuentemente, las condiciones de habitabilidad son precarias.

### **Las políticas públicas en la gestión del suelo**

Las “políticas” pueden ser entendidas a través de tres enfoques; la esfera política (polity), la actividad política (politics) y la acción pública (policies), para la realización de esta investigación se consideró la política vista a partir de la tercera acepción, las acciones públicas pensadas como el

proceso por el cual se elaboran y se ponen en marcha unos programas de acción pública, es decir, unos dispositivos político-administrativos coordinados, normalmente, alrededor de objetivos comunes.” (Muller y Surel, 1998 en Jolly, 2002: 6)

Para su puesta en marcha es necesario un representante de un organismo del Estado; de ahí la importancia de la voluntad política para su ejecución, tal como menciona Thoening quien establece que las políticas públicas son el “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental” (Thoening, 1997 en De Kostka, 2004:1). Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van “desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación” (Thoening, 1997 en De Kostka, 2004:1).

---

<sup>8</sup> Los sectores informales y marginales tienen su origen en la búsqueda de costos más bajos de producción, el desempleo o el subempleo.

<sup>9</sup> La denominación que se aplica para identificar a este tipo de asentamientos, varía según los países, las acepciones más comunes son: favela, callampa, barriada, villa miseria, toma, tugurio, arrabal, chacarita, cantegril, urbanización pirata, entre otras. Independiente de cómo se los denomine el rasgo común que los destaca es que se rigen por sus propias reglas; las dinámicas que se producen en su interior son espontáneas, internas y paralelas, diferentes a las que son características de la “ciudad legal”.

Debido a las importantes magnitudes<sup>10</sup> que adquirió el fenómeno de la informalidad en las ciudades, a partir de los años noventa las agencias de desarrollo internacionales<sup>11</sup> plantearon varias alternativas para enfrentar este problema considerando como el nuevo paradigma de desarrollo la lucha contra la pobreza<sup>12</sup>, también definida como de “reducción” o de “alivio” de la pobreza. Dentro de este marco, se generaron dos tipos de políticas: las de mejoramiento barrial y las de radicación de los asentamientos informales, a fin de integrarlos a la ciudad formal, recalificarlos social y espacialmente y mejorar la imagen de las ciudades en el entorno global; es decir, que dejen de ser considerados como barrios “de segunda”. En este sentido, Fernández Wagner afirma que

los programas de mejoramiento barrial, son la parte más importante de las acciones de lucha contra la pobreza urbana, pues atacan el emergente más visible, el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se los denomine (Fernández Wagner, 2004: 47)

Aunque aún es prematuro hablar de los resultados de este tipo de programas en el DMQ<sup>13</sup>, la experiencia latinoamericana muestra que todavía es discutible su objetivo original de reducir la pobreza, además “tienen limitaciones en garantizar su real mitigación, en el contexto de la creciente mercantilización de los bienes y servicios habitacionales urbanos.” (Fernández Wagner, 2004:47)

Los planteamientos más destacados realizados por las agencias internacionales son el reconocimiento de la Seguridad de la Tenencia, como un derecho humano

---

<sup>10</sup> Para 1999, en Río de Janeiro y Belo Horizonte, la población que vivía en favelas representaba el entre el 22% y 25%, en Bogotá los loteos clandestinos concentraban al 59% de los habitantes, en Ciudad de México el 40% de los hogares se ubicaba en áreas informales, en Caracas el 50% de la población vivía en asentamientos informales. (Brakarz, 2002:11).

<sup>11</sup> Instituciones como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>12</sup> La reducción o lucha contra la pobreza es una de las políticas implementadas por los gobiernos a partir de la creación de la “Alianza de Ciudades”, promovida por el Banco Mundial y UNCHS (Habitat) en el año 1999, con el objetivo de lograr ciudades más prósperas sin asentamientos irregulares. (Fernández Wagner, 2004)

<sup>13</sup> En Quito, Innovar lanzó en el 2007 el programa "Mi Barrio Lindo", financiado por el BID, cuyo objetivo es “mejorar la calidad de vida de las familias de barrios populares a través del fortalecimiento de su infraestructura básica y la realización de programas sociales complementarios en los barrios populares”. Se previó trabajar en 43 barrios, beneficiando aproximadamente a 37.000 familias. Las intervenciones contemplaron trabajos de: pavimentación de los accesos principales, implementación de parques, acometidas domiciliarias, alumbrado público, accesos peatonales, aulas con Internet, alarmas comunitarias, guarderías, centros de salud, programas de reubicación familiar, capacitación en seguridad, disminución de violencia intrafamiliar, entre los más importantes. Los requisitos para acceder a los beneficios de este programa fueron que los barrios debían estar legalizados, de ahí el interés de los moradores en obtener escrituras individuales.

fundamental<sup>14</sup>; su inclusión dentro las Metas de Desarrollo del Milenio (meta 7, objetivo 11), con el fin de mejorar las vidas de cien millones de habitantes de asentamientos irregulares para el año 2020<sup>15</sup> y la creación en 1999 de la denominada “Alianza de Ciudades” patrocinada por el Banco Mundial y Habitat. El plan de acción principal se denomina “Cities Without Slums” y persigue “enfrentar los desafíos de las políticas destinadas a promover la superación de la pobreza y ciudades más prósperas sin asentamientos irregulares” (Fernández Wagner, 2004:46). Si bien estas políticas fueron impulsadas desde niveles internacionales, bajo una visión global y, “aprovechando” el fortalecimiento del rol de los gobiernos locales, hay que tomar en cuenta que las mismas agencias promotoras de estas intervenciones también apoyan el juego del libre mercado. Esto hace que por un lado, se siga legalizando y tolerando la ocupación informal del suelo; mientras que, en la ciudad formal se continúa ofertando y demandando de acuerdo a la capacidad económica de la población. Al respecto, Smolka manifiesta que “el desafío es qué hacer para interrumpir el círculo vicioso de pobreza e informalidad a través de intervenciones en el mercado de tierra.” (Smolka, 2003:27)

A escalas locales, los gobiernos son los encargados de cambiar la naturaleza excluyente del desarrollo urbano, al tener “una función clave en el manejo del suelo urbano, lo cual significa que entran a cumplir un papel crítico en la resolución de los problemas de la informalidad urbana.” (Brakarz, 2002:13). En otras palabras, la gestión y las políticas públicas implementadas por los gobiernos locales y nacionales inciden en la gestión del suelo, es así que son importantes en la medida que permiten describir la forma de actuación sobre los asentamientos informales.

Estas políticas han pasado por tres etapas; el primer momento se dio en la década de los sesenta cuando las políticas habitacionales obedecían a las decisiones de las superestructuras centrales; entonces, lo local era visto como el sitio de aplicación de estas políticas. Los proyectos se enfocaron en la creación de instituciones nacionales y en el financiamiento de programas masivos de vivienda<sup>16</sup>; en este período se desconoció la existencia e importancia de la informalidad pues era considerada un problema transitorio.

---

<sup>14</sup> Adoptado en la Segunda Conferencia Sobre Vivienda y Asentamientos, Hábitat II, realizada en la ciudad de Estambul en junio de 1996.

<sup>15</sup> El derecho a una vivienda adecuada en <http://www.choike.org/nuevo/informes/1119.html>

<sup>16</sup> En 1961, en Ecuador se creó el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), el cual tenía como principal función “financiar la construcción de viviendas destinadas a familias de escasos recursos, mediante créditos a 25 años plazo y a bajos intereses.” (Campuzano, sf:144).

A finales de los setenta, se dio el segundo momento; cuando el modelo anterior entró en crisis, emergiendo la población como un nuevo actor, los habitantes de asentamientos informales fueron reubicados en lotes con servicios o en viviendas terminadas. Esta etapa se caracterizó porque se produjo un cambio de visión debido a que empezaron a sentirse los efectos negativos de los asentamientos irregulares sobre la ciudad formal, consecuentemente se planteó “un nuevo tipo de políticas, consideradas alternativas, basadas en la radicación de los asentamientos” (Fernández Wagner, 2004:38). Los programas públicos entonces se orientaron a la provisión de lotes urbanizados con servicios básicos; la construcción de las viviendas estaba a cargo de los mismos beneficiarios a través de la autoconstrucción o ayuda mutua. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que para las familias los costos resultaron demasiado altos, primero porque significó la pérdida de la inversión en sus viviendas originales; segundo, las nuevas ubicaciones resultaron desfavorables en términos de acceso a servicios urbanos y trabajo; y tercero, no lograron reunir los medios económicos para terminar las viviendas.

Finalmente, la tercera generación de políticas se identifica por ser

más fragmentadas, contradictorias y caóticas, en un contexto de privatización de los servicios urbanos, de cambios en el mercado inmobiliario urbano y de transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales. (Fernández Wagner, 2004:44)

Así, los asentamientos informales son reconocidos como una realidad inevitable y como un problema social urbano. Este período se inicia en un contexto de ajuste estructural y globalización, caracterizado por un Estado que deja a un lado la responsabilidad de elaborar políticas habitacionales y es el mercado el que empieza a tener un mayor papel. Este hecho provoca una situación dual; por un lado, se promueve la participación del sector privado para la construcción y financiación de programas de vivienda para los diversos sectores socioeconómicos; y por otro, se evidencia la necesidad de impulsar programas públicos orientados a los segmentos pobres de la población. Bajo este escenario, es importante resaltar el hecho que mientras los mercados de suelo permanezcan operando bajo una óptica capitalista difícilmente se puede lograr el acceso al suelo a través de mecanismos formales para los sectores pobres de la población. Esta situación paradójica, implica la existencia de un círculo vicioso, que por un lado promueve la integración pero, por otro produce y reproduce la heterogeneidad urbana.

En síntesis, se puede decir que “en el contexto de la globalización se asiste al fin de las políticas de vivienda y se pasa a las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat.” (Fernández Wagner, 2004:2); enmarcándose en esta premisa, el problema de los asentamientos informales es considerado de una manera más realista; consecuentemente, se plantean soluciones habitacionales integrales que tratan de prevenir el incremento de la informalidad y “mejorar” los asentamientos existentes a través de programas de mejoramiento barrial. Dentro de esta última tendencia aparecen los programas de regularización del suelo, como un mecanismo de inclusión social y reconocimiento positivo para los asentamientos informales, su objetivo es el de incorporarlos “dentro del sistema oficial legal y administrativo de la gestión del suelo.” (McAuslan, 1993: 3) y la integración definitiva del hábitat irregular a la ciudad formal, la reducción de la pobreza y de la violencia y la inclusión social urbana.

En este sentido, existe un intenso debate sobre la eficacia de los programas de regularización, existen trabajos que hablan de efectos “perversos y no previstos” (Smolka, 2002:4), que los cuestionan como instrumentos de política social (Clichevsky, 2003: 9) y otros que discuten sobre el tipo de asentamientos que deben acceder a estos programas, considerando su grado de consolidación y tiempo de existencia (Fernandes y Smolka, 2004:4). Para Clichevsky, estos programas son un mecanismo por el cual los gobiernos “refuerzan la lógica de la exclusión urbana; o sea, consolidan los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse.” (Clichevsky, 2005:291)

Desde el punto de vista de políticas públicas, Clichevsky manifiesta que “salvo excepciones, la mayoría de los programas de regularización aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto.” (Clichevsky, 2005:286). Según esta autora, es poco frecuente que se integre a la ciudad informal dentro de las políticas de planeamiento o construcción. Corroborando este punto de vista, Smolka sostiene que las políticas públicas que se han dado en relación a este tipo de programas, han sido de carácter sectorial, aisladas e insensibles a las necesidades de la población (Smolka, 2002:3). En relación a su implementación, la discusión se centra en “como regularizar, sin alimentar el círculo vicioso de la irregularidad, garantizando un contenido preventivo a tales políticas y programas.” (Smolka, 2002:27). Esta interrogante se hace inevitable al considerar que existe la “urgencia de adelantarse a los procesos de los asentamientos ilegales, los organismos públicos se están concentrando en la cura, y no en la prevención.” (Fernandes, 2001:6). Clichevsky señala además que se debe

confrontar la “legalización” o regularización ante la ley<sup>17</sup> versus la regularización urbana<sup>18</sup>, debido a que los asentamientos pueden ser regularizados ante la ley; sin embargo, con la consolidación que poseen muchos de ellos, regularizarles urbanamente resulta imposible.

En el plano económico, existen además otras visiones que conciben a los programas de regularización como un mecanismo para “resolver el problema de la pobreza global si se incorpora la creciente economía extralegal informal a la economía formal, particularmente en áreas urbanas” (De Soto en Fernandes, 2001:3). De Soto, sostiene que la regularización produce una dinamización de la economía; hace que se pase de un capital muerto, existente en la economía informal, a uno líquido, que permitiría a los dueños de las tierras acceder a créditos, lo que los posibilitaría a invertir en viviendas y negocios. Esta premisa es compartida por el Banco Mundial, que sostiene que la formalización es un modo de elevar la productividad de la economía urbana y permitir una mayor inserción de los pobres en ella (Banco Mundial, 1991 en Calderón, 2003:4). Sin embargo, Calderón<sup>19</sup> plantea que al contrario de las premisas de De Soto y del Banco Mundial,

ha sido fallida la concepción ideológica y política de la formalización que establecía una conexión, casi automática, entre la distribución de los títulos de propiedad y el acceso al crédito formal, especialmente privado. (Calderón, 2003:40)

### **Estado del arte en la temática de acceso informal al suelo en el DMQ**

En el DMQ el problema de la informalidad en el acceso al suelo urbano no es un hecho desconocido, no obstante, no existen sistematizaciones y los trabajos que se han realizado corresponden a investigaciones puntuales, generalmente de barrios de la ciudad de Quito, lo que dificulta tener una visión completa de esta temática, su magnitud y consecuencias. Existen estudios anteriores que enfocan la problemática de la informalidad en el DMQ, que han sido considerados como punto de partida para el desarrollo de esta investigación:

Godard realizó un estudio puntual denominado “Quito y Guayaquil: evolución y consolidación en 8 barrios populares” en 1988, para el caso de Quito tomó como

---

<sup>17</sup> La legalización es entendida como la entrega de escrituras individuales a los moradores del barrio que han cumplido con todo el proceso exigido por el gobierno local, esta es la acción final del proceso.

<sup>18</sup> La regularización se refiere a las reformas urbanas necesarias para que el barrio se acoja –en la medida de lo posible- a las normativas urbanas vigentes, este es un paso previo a la legalización.

<sup>19</sup> Calderón se basa en los resultados obtenidos en un estudio empírico realizado en la ciudad de Lima, sobre la relación entre la formalización de la tenencia de la tierra y el acceso a crédito.

referencia los barrios Comité del Pueblo y Comité de Lucha de los Pobres, en los dos ejemplos realizó una descripción histórica sobre el proceso de la compra de tierras y la legalización progresiva de los lotes. Este trabajo es interesante en la medida que permite comprender las dinámicas de apropiación del suelo, en el primer caso como resultado de la compra de tierras de la hacienda La Eloisa, después de varios y violentos “enfrentamientos con el Estado, las autoridades municipales y propietarios de las tierras” (Godard, 1988:59), mientras que el segundo es producto de los contados casos de invasión de tierras por parte de las cooperativas de vivienda.

“La tierra y la legalización de los asentamientos irregulares en Quito, Ecuador” (Hidalgo, 1989) fue uno de los primeros estudios que hacen mención a la informalidad en Quito, en este trabajo se planteó la problemática del acceso a la tierra como uno de los factores que contribuyeron a la construcción de las viviendas de manera informal, lo que influyó directamente en el apareamiento de asentamientos irregulares, no obstante, ante este hecho la autora afirma que “la legalización de asentamientos irregulares, aunque una medida necesario, no constituye una política adecuada de vivienda” (Hidalgo, 1989:2). Se analizaron las etapas de crecimiento de la ciudad haciendo hincapié en que las habilitaciones de suelo urbano no siempre obedecieron a las necesidades de población, razón por la cual el precio de la tierra se incrementó en la zona urbana lo que lo volvió inalcanzable para los grupos de bajos ingresos, en este sentido manifiesta “la razón más general para la ilegalidad es la causa de su ubicación fuera del área urbana en áreas que están prohibidas para vivienda.” (Hidalgo, 1989:29). En cuanto a las políticas de legalización concluyó que fueron una “contribución positiva” para mejorar las condiciones de vida de los asentamientos, impulsar su desarrollo y conseguir infraestructura básica (Hidalgo, 1989:34) Debido a que a esa época, la legalización de asentamientos todavía era un tema nuevo, no existen referencias precisas que analicen la magnitud del fenómeno, ni el manejo institucional tampoco el impacto que tuvieron sobre la población y sus condiciones de vida.

En 1992 la Administración Municipal realizó un estudio sobre esta temática que concluyó con la publicación de un libro titulado “Asentamientos Populares”, el cual analiza la formación de los “barrios populares”, “barrios marginales” o “asentamientos populares”, considerando su origen en las migraciones intraurbanas y campo-ciudad, en la ausencia de viviendas populares y en el crecimiento desordenado de la ciudad. Es interesante constatar que, además de ubicarse en las periferias de Quito, los asentamientos de aquella época se localizaban en el Centro Histórico, en donde sus

pobladores vivían en tugurios. Se realizó una caracterización de las viviendas y de la situación socio económica de los habitantes y finalmente describió brevemente las políticas y propuestas en los asentamientos periféricos y de las políticas de legalización de la tenencia de la tierra. La posición del Municipio de aquel entonces, consideraba que la legalización de asentamientos fue “una política necesaria y adecuada para solucionar un problema existente en un determinado momento” (IMQ, 1992:106), no obstante, también plantea que “tampoco puede tener el carácter de una ley permanente que establezca como opción legal la urbanización <ilegal>”. (IMQ, 1992:106) A lo largo de esta investigación se demuestra cómo se ha transformado la posición del gobierno local con relación a los asentamientos informales.

Ortiz y Martínez publicaron en 1999 un artículo titulado “La propiedad, un sueño realizado: relato oral de los pobladores de La Argelia”, este trabajo se enfocó en las experiencias de los pobladores del barrio La Argelia, la mayoría de ellos originarios del campo, quienes al migrar debieron buscar los mecanismos de insertarse en las dinámicas sociales y económicas de la ciudad. Desde esta óptica, “el barrio aparece como símbolo esperanzador de estabilidad, de seguridad económica familiar” (Ortiz y Martínez en Salman, 1999:341) al tiempo que sus habitantes trataron de recrear el modo de vida rural en un espacio urbano, en donde la organización y los lazos sociales jugaron un papel importante en “la apropiación real y representativa” de la ciudad. (Ortiz y Martínez en Salman, 1999:349).

Los estudios mencionados en los párrafos anteriores permitieron identificar las diferentes perspectivas de estudio de los asentamientos informales, no obstante, se mantuvo pendiente un análisis general del Distrito para alcanzar una visión en conjunto de la problemática, de ahí la pertinencia de esta investigación basada en las siguientes hipótesis:

- El acceso ilegal al suelo urbano en Quito genera asentamientos informales que afectan la calidad de vida de sus pobladores.
- Las políticas públicas implementadas han logrado que el tema de asentamientos informales ocupe un lugar importante dentro de la agenda local, sobretodo a partir de su institucionalización en el año 2000.

El planteamiento de estas hipótesis conlleva a la formulación de las preguntas guía de este trabajo: ¿Cuál es el origen y efectos de los asentamientos informales en el Distrito? y ¿Cómo han evolucionado las políticas de legalización del suelo en el DMQ?

Para contestar estas interrogantes se plantearon los siguientes objetivos:

- Determinar las características de los asentamientos informales en el Distrito identificados al año 2008.
- Analizar las políticas públicas de legalización a partir de 1978 hasta el 2008, a través de la sistematización de la experiencia de la política de legalización del suelo en el DMQ.

Existieron limitaciones que es necesario mencionar antes de continuar con el desarrollo de este trabajo: primera, los objetos de estudio fueron los asentamientos informales del DMQ, pues el análisis en su conjunto permitió visibilizar de mejor manera la problemática de la informalidad; segunda, el análisis de políticas públicas de regularización consideraron un período de treinta años a partir de 1978 hasta el 2008, se describieron las épocas de evolución de estas políticas haciendo especial énfasis en el último período (2000-2008) correspondiente a la institucionalización de las políticas de regularización de asentamientos informales y tercera, este trabajo se centró en el tema del suelo, no obstante, la estrecha relación que guarda con la vivienda en algunos casos hizo difícil su tratamiento exclusivo.

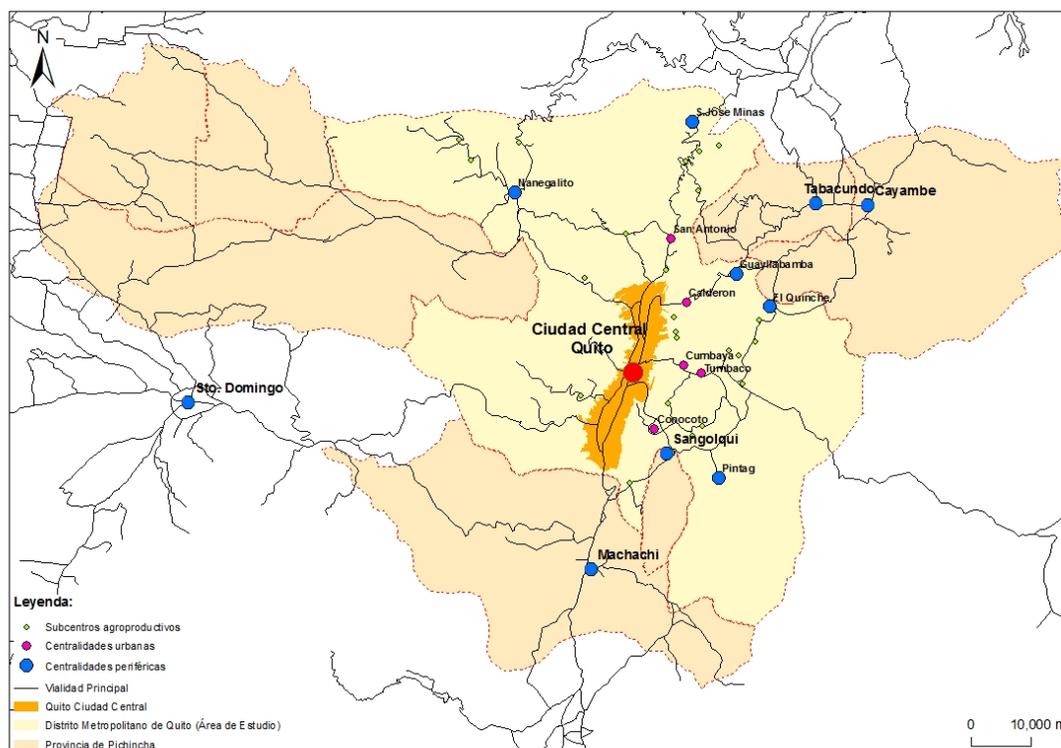
Con estos argumentos esta investigación busca contribuir al conocimiento de los asentamientos informales en Quito: sus causas y efectos, tanto sobre la calidad de vida de las personas como desde la política pública.

## CAPÍTULO II

### ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL DMQ

En este capítulo se presenta una caracterización de estos asentamientos considerando las particularidades del Distrito y posteriormente se expone un análisis en función de los planteamientos del gobierno local para combatir el problema de la informalidad en el acceso al suelo urbano.

**Figura 1: Área de Estudio  
Distrito Metropolitano de Quito**



Elaboración: Mena, A., 2008

#### Elementos de contexto

Para comprender el fenómeno de la informalidad en el DMQ, es necesario analizar el modelo desarrollo urbano y las propuestas desde la planificación con relación a los asentamientos informales en el Distrito, con el fin de establecer el contexto en el que se produjo la aparición y proliferación de estos asentamientos.

## **Desarrollo urbano del Distrito**

El modelo de expansión urbana en el Ecuador ha estado regido por los patrones que han seguido los países capitalistas, caracterizado principalmente por las fuertes desigualdades y la competencia de agentes inmobiliarios en su mayoría privados; así ciudades como Quito se han convertido en lugares donde se ven favorecidos los negocios de la construcción regidos por el libre mercado. Al respecto Harvey sostiene que las urbes pueden quedar “casi en su totalidad en manos de los contratistas y especuladores inmobiliarios, de constructores de oficinas y del capital financiero” (Harvey, 2000: 180)

En el Distrito, las corrientes de globalización e informacionalización<sup>20</sup>, provocaron nuevas formas de producción de la ciudad, conllevando a la transformación de las estructuras territoriales las cuales están marcadas por una fuerte fragmentación socioterritorial. El resultado, un reforzamiento de las desigualdades territoriales, en donde paralelamente existen espacios integrados y otros excluidos; este modelo de ciudades es explicado por varios autores<sup>21</sup> quienes consideran al fenómeno de la segregación como un elemento fundamental de la organización del espacio dentro de las ciudades; según esto, cada grupo social ocupa un espacio definido de acuerdo a sus necesidades económicas y sociales; entonces, el espacio urbano tiene una distribución de acuerdo a las funciones urbanas, a partir de las cuales los grupos humanos definen el tipo de ocupación y utilización del suelo. En este sentido, la población de escasos recursos se ubica en las zonas menos “deseadas” por el mercado, poco accesibles y con escasa o nula dotación de servicios.

El desarrollo urbano del Distrito está fuertemente influenciado por el comportamiento del mercado del suelo, el cual fue calificado por Jaramillo y Rosero como “especulativo, segregativo y excluyente” (Jaramillo y Rosero, 1996:107) sus principales características se enumeran a continuación:

- Incorporaciones permanentes de suelo urbano, que no consideraron los efectos especulativos, ni el aseguramiento en la dotación de servicios e infraestructura básica. Para Jaramillo y Rosero este hecho denota que

---

<sup>20</sup> El término informacionalización es utilizado para referirse a las corrientes actuales de desarrollo, en donde el contenido de información de los productos desplazó a la materia y energía. (De Mattos, 2006)

<sup>21</sup> Trabajos Burgues (1926), Hoyt (1933-1939), Harris y Ullman (1959) y Park (1936)

la política municipal no es la más adecuada cuando incorpora, periódicamente, área urbana sin existir una necesidad social de suelo en relación con el crecimiento poblacional de la ciudad (Jaramillo y Rosero, 1996:26)

- Una oferta notoriamente fraccionada y dirigida hacia una demanda solvente, mientras que la que obedece a un carácter social y público se encontraba relegada.
- Insatisfacción en la demanda de los sectores medios de la población debido a la falta de mecanismos de financiamiento; producto de la desarticulación entre el sector privado y las políticas estatales y locales.
- Una fuerte demanda de tierras por parte de sectores pobres de la población; quienes ante la escasez de suelo urbano, se ubicaron en zonas no permitidas.
- Fuerte presencia de actores privados, quienes –respaldados por el gobierno local- promovieron acciones de habilitación del suelo, con la finalidad de incrementar las rentas de sus terrenos, además de que –en algunos casos- consiguieron determinar las tendencias de desarrollo y ocupación de la ciudad.
- Determinación de precios que, en mayor o menor medida, definieron la especialización de usos de suelo; debido a que establecieron su posible utilización efectiva.

Dentro de este modelo de expansión urbana la situación socio-económica fue el condicionante para el acceso al suelo; es decir, la demanda dejó de tener un enfoque social porque la asignación del suelo se determinó en base al mejor oferente, este hecho llevó a pensar que las oportunidades para los segmentos pobres de la población, fueron limitadas en un mercado enfocado a los sectores pudientes.

Autores como Pradilla establecen que la localización de los asentamientos informales no es marginal a la estructura urbana,

su característica general es su perfecta integración a las ciudades y su habilidad para satisfacer las necesidades materiales de sus habitantes a un nivel de condiciones mínimas de subsistencia (Pradilla, 1976: 12).

En este sentido, se debe reconocer que a pesar de existir un límite entre la ciudad “legal”<sup>22</sup> y los asentamientos no legales, éstos se han logrado incorporar a las actividades urbanas; es decir tanto sus habitantes como los sectores se encuentran incluidos al sistema que rige la ciudad formal, pues existe un fuerte nexo con las lógicas

---

<sup>22</sup> Entiéndase por ciudad legal o formal a las zonas ubicadas dentro del límite urbano, en donde el uso residencial está regido a través de mecanismos formales o legales.

formales de producción y consumo. En otras palabras, a pesar de ser considerados sectores “excluidos”, porque sus habitantes no cuentan con títulos de propiedad individuales, al mismo tiempo están incluidos ya que sus pobladores trabajan, estudian y consumen bajo las dinámicas formales.

### **Planificación urbana y asentamientos informales**

Quito puede ser considerada como la ciudad con más antecedentes de planificación del Ecuador (Carrión y Vallejo, 1994:40); sin embargo, las políticas de expansión de la ciudad, es decir, lo propuesto por el gobierno local, tuvo ritmos diferentes al crecimiento “real”; entre los múltiples efectos que este hecho produjo, se pueden considerar los conflictos de uso de suelo, las ocupaciones ilegales y espontáneas en áreas no permitidas, la falta de cobertura en servicios básicos, fragmentación en el paisaje, etc. Este modelo es producto de una falta de visión de los planes urbanos propuestos, que se concentraron en el manejo y control de la ciudad legal, sin el establecimiento de mecanismos de intervención en las zonas periféricas que se expandieron bajo su propia dinámica.

Los diferentes momentos de la planificación urbana en el DMQ y su relación con los asentamientos informales, se detallan a continuación:

En el primer Plan Regulador (1942) se hizo latente la idea de dividir funcionalmente a la ciudad; lo que produjo una fragmentación de clases sociales; la clase obrera se ubicó al Sur, la media en el Centro y la alta en el Norte. En términos generales, esta propuesta fue ejecutada parcialmente debido a los altos costos y poca rentabilidad de los proyectos propuestos. Este Plan no contempló acciones directas sobre los asentamientos informales pues, para esa época sus efectos todavía no se hacían evidentes.

El Plan de 1967 reguló el crecimiento de Quito a través de la Ordenanza 1165 y otras disposiciones anexas; se propuso una política de tierras a través del “Plan general de uso de la tierra”, el cual reglamentó la distribución del suelo urbano tomando como instrumento la zonificación<sup>23</sup>. Sin embargo, problemas como “la ausencia de normas en más del 40% del área urbana ocupada, y la incongruencia de las normas frente a las actuales demandas de la población, la crisis económica y la especulación del suelo” (Carrión y Vallejo, 1994:40) todavía eran palpables. En este período aparecieron nuevos

---

<sup>23</sup> La zonificación es una herramienta para la administración o control del uso del suelo, regula el volumen y la densidad de las construcciones en las diferentes partes de la ciudad. Es un instrumento que implementa la política sobre el uso de suelo; es decir, debe estar acorde con los objetivos generales de la planificación de la ciudad, basándose en un plan regulador.

movimientos urbanos que presionaron al gobierno local para conseguir tierras, además se produjo la ubicación espontánea de nuevos asentamientos; este hecho puede considerarse como una de las primeras manifestaciones de la problemática de asentamientos informales.

Posteriormente, y considerando el contexto internacional de los setenta<sup>24</sup>, se produjo un fuerte proceso de urbanización en todos los países de la región. A nivel local, se planteó en 1973, el “Plan de Área Metropolitana de Quito”, en donde se propuso un modelo de expansión urbana bajo una concepción regional de la ciudad. Las propuestas incluyeron una desconcentración industrial y el desarrollo de las ciudades satélites. Las limitaciones de este plan se hicieron evidentes al no considerar dos fenómenos que se manifestaron paralelamente: por un lado, el problema del apareamiento y proliferación de asentamientos informales en las áreas fuera del límite y por otro, la especulación del suelo urbano –que se reveló con el incremento del precio de la tierra en más de 7 veces- (Carrión y Vallejo, 1994: 121).

Los lineamientos del Plan de 1973 fueron la base para elaborar la propuesta del Plan Quito (1981), el cual enfatizó en la desconcentración de la administración y el desarrollo urbano; se propuso la densificación de la ciudad y la racionalización de los planteamientos de los planes anteriores (el de 1967 y 1973). Este documento tampoco consideró de manera explícita el problema de los asentamientos espontáneos.

En 1992, se presentó el Plan de Estructura Espacial Metropolitana, que propendió a una nueva zonificación basada en las demandas sociales de mediano y largo plazo y estableció una estructura policéntrica con la finalidad de desconcentrar las funciones de la zona central. Se enfocó además en el tema de las identidades urbanas, como base para enfrentar la problemática de los barrios, este hecho se dio ante la evidente emergencia de nuevos grupos sociales, para lo cual fue necesario empezar a trabajar directamente con la población.

Debido a la falta de aplicación de los instrumentos de gestión –enumerados anteriormente-, el agravamiento de las contradicciones socio espaciales, las crecientes exigencias de la población, los nuevos requerimientos de la política económica y a la crisis del sector público central, el MDMQ decidió proponer la Ley del Distrito

---

<sup>24</sup> Las políticas de industrialización basadas en la sustitución de importaciones entraron en crisis y se estancaron; esto significó el aumento de las desigualdades, el desempleo, la exclusión y la concentración del capital.

Metropolitano<sup>25</sup>, esto significó el inicio de un proceso de transformación de la institución municipal y la consolidación de un gobierno local moderno a través de la descentralización. Esta nueva forma de gestión le permitió asumir nuevas competencias, para lo cual se realizaron varias adecuaciones e innovaciones institucionales con el fin de atender las necesidades y promover el desarrollo tanto de Quito como de su área de influencia. (Carrión, 2006:4). Como parte de los proyectos prioritarios se planteó la necesidad de atender a los asentamientos populares, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población ubicada dentro de éstos. Para esos efectos, se propusieron cuatro actividades: la integración de los asentamientos a la infraestructura urbana, la provisión del equipamiento urbano en función a las necesidades, el incentivo del desarrollo socio-económico para los sectores pobres de la población y el establecimiento de prioridades para la realización de las intervenciones (Carrión y Vallejo: 1994, 45). Para la ejecución del proyecto se definieron a los asentamientos de hecho y su área inmediata, como “Unidades de Desarrollo Integral”, que fueron intervenidos en los aspectos legales, físico-ambientales y socio-económicos, esta planificación y políticas estuvieron vigentes hasta finales de la década de los noventa.

A partir del año 2000 se inició un nuevo período de planificación, esta vez con una lógica más integral que incorporó varios lineamientos, instrumentos y definiciones nuevas, la más relevante en relación al tema suelo fue la elaboración del Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) en el 2001, el cual fue concebido como una herramienta urbana que permite

adecuar la estructura territorial a las nuevas demandas de la urbanización en el contexto global...procurando para el DMQ estructurar un territorio competitivo y eficiente para el desarrollo social y económico, que sea ambientalmente sustentable, política y administrativamente gobernable y democrático. (PGDT, 2006:9).

En este documento se plasmaron las políticas y las intervenciones principales en lo que respecta a la habilitación de suelo y vivienda; se buscó la ampliación y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población, enfatizando sobre los sectores sociales más vulnerables; para esto se planteó la promoción de una oferta constante de suelo urbanizado. Esto permitió al gobierno local intervenir más directamente en la

---

<sup>25</sup> Promulgada el 27 de diciembre de 1993. Con esto se planteó un nuevo ordenamiento administrativo y territorial, se descentralizaron funciones como la regulación del uso del suelo, la planificación y reglamentación relacionada con la transportación pública y privada, control de la contaminación ambiental, y la integración y participación de la comunidad en el financiamiento, identificación y planificación de los proyectos.

gestión del suelo y de esta manera “controlar la especulación que encarece los valores del suelo y que favorece la informalidad” (EMSV, 2005:1)

Un aspecto importante en el desarrollo de estas políticas es que fueron propuestas considerando las problemáticas evidenciadas en décadas anteriores en lo relacionado a la especulación de la tierra urbana; de tal manera que se propuso

consolidar los mecanismos legales, institucionales y de gestión que generen un territorio con suelo urbanizado suficiente y a precios adecuados para satisfacer la demanda del mercado, requisitos indispensables para estabilizar los precios del suelo y de la vivienda y facilitar el desarrollo de actividades productivas. (PGDT, 2006:59)

### **Asentamientos informales del DMQ**

El apareamiento y proliferación de los asentamientos informales en el Distrito está fuertemente vinculado con un acelerado crecimiento urbano y a la poca atención que prestó el gobierno local a los fenómenos espaciales y poblacionales que se produjeron en los alrededores de la ciudad, producto de las migraciones internas y externas en búsqueda de mejores oportunidades que las que ofrece el campo. Los sectores en donde históricamente se ubicaron los asentamientos informales albergan a una población que se ha visto en la necesidad de vivir en desiguales condiciones del resto de la población; la carencia de infraestructura básica, los problemas legales y técnicos, la estafa, los riesgos ambientales y de salud son algunas de las dificultades que deben enfrentar día a día. Sin embargo, ante la falta de alternativas no les queda sino afrontar la situación y buscar alternativas para lograr los títulos individuales de “su” tierra.

En el DMQ se pueden diferenciar dos tipos de origen de asentamientos informales; la primera, corresponde a las tierras agrícolas integradas a la ciudad, estas áreas en un principio fueron consideradas asentamientos periféricos por su ubicación en las áreas inmediatas al límite urbano, y la segunda, son los asentamientos ilegales, que comprenden a asentamientos dentro del límite urbano y otros ubicados en suelos no urbanizables.

### **Incorporación de tierras agrícolas**

Una creciente demanda de suelo se reflejó con mayor intensidad en la década del setenta, cuando el campo sufrió una crisis que desembocó en una fuerte migración hacia los centros urbanos. Esta crisis tuvo su origen con la aplicación de las políticas de la Reforma Agraria, como resultado de la subdivisión de terrenos agrícolas provocando la formación de dos nuevos tipos de áreas:

- Huasipungos: son tierras que fueron entregadas por los dueños de los terrenos a sus trabajadores, con la finalidad de que sean ocupadas y cultivadas para su provecho personal; esta labor estuvo a cargo del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (ex IERAC, actualmente INDA)<sup>26</sup>. Los terrenos tenían una superficie que variaba de 5.000 a 10.000 m<sup>2</sup>; sin embargo, posteriormente se realizaron otras subdivisiones a partir de las primeras, que fueron otorgadas a los herederos o comercializadas a terceras personas sin respetar las ordenanzas vigentes. Este es el caso de los barrios La Concordia, Mena del Hierro Alto, Turubamba de Monjas, Los Ángeles y San Fernando de Mena, que tuvieron su origen como huasipungo, pero debido a las múltiples subdivisiones y ventas es difícil establecer quien es el dueño legal de la tierra.
- Fincas vacacionales o huertos familiares: fueron el primer tipo de fraccionamiento intensivo que realizó el Municipio de Quito, a través de la Ordenanza 1009<sup>27</sup>, en donde se estableció que las parcelaciones fuera del límite urbano debían tener lotes mínimos de 10.000 m<sup>2</sup>. Se denominó como huertos familiares a los lotes mayores a los 1.000 m<sup>2</sup>; y fincas vacacionales para superficies mayores de 2.500 m<sup>2</sup>. Posteriormente, la Ordenanza 2446<sup>28</sup> estableció un segundo momento de fraccionamiento con lotes inferiores a los 1.000 m<sup>2</sup>. En esta tipología se encontraban barrios como Huasipungo y Lomas de la Concepción.

Si bien es cierto que estos dos tipos de fraccionamientos tenían el objetivo de mantener la vocación agrícola de las áreas cercanas a la ciudad, en la práctica esto no se cumplió; debido a que los fraccionamientos estaban a cargo de dos diferentes instituciones: el IERAC y el Municipio; se produjo una sobreposición de funciones y aprobaciones en áreas que no eran de su plena competencia. El apareamiento de nuevos actores como los agentes inmobiliarios, quienes compraron tierras a los pequeños y medianos propietarios y realizaron subdivisiones menores a las permitidas para ser utilizadas con fines residenciales, tal es el caso de barrios como Laderas de San Francisco, Guayllabamba, San Juan y Loma Bajo. Estas formas de acceso al suelo si

---

<sup>26</sup> A partir del año 1994 el IERAC desapareció y se convirtió en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), institución que cumple las mismas funciones.

<sup>27</sup> Expedida el 26 de noviembre del 1973.

<sup>28</sup> Esta Ordenanza estableció el límite urbano del Cantón Quito y sus cabeceras cantorales. Fue expedida el 5 de septiembre de 1985.

bien dejaron de manifestarse; los impedimentos legales por falta de escrituras se han mantenido.

### **Asentamientos ilegales**

Esta es la forma más común de acceder al suelo urbano, corresponde a terrenos que son lotizados sin respetar la zonificación establecida por el MDMQ y sin contar con las obras de infraestructura necesaria; este tipo de asentamientos se encuentran tanto dentro como fuera del límite urbano. Esta tipología puede dividirse a su vez en los siguientes mecanismos de acceso a la tierra:

- Toma de tierras: Se producen cuando ciertos grupos poblacionales toman posesión de terrenos, pertenecientes a otros propietarios y poco atractivos para la oferta formal de lotes. Estos son los denominados asentamientos espontáneos e invasiones, que aunque no es una actividad frecuente en Quito, se han registrado algunos como el barrio que actualmente se conoce como Pisulí, siendo este el primer caso de invasión registrada en Quito en el año de 1982. Otros dos casos son los barrios Roldós y Atucucho; que posteriormente formaron cooperativas y negociaron la compra de lotes que originalmente pertenecían al Ministerio de Salud. En 1985, 500 familias invadieron el sector frente a la loma Itchimbía, la organización se denominó Patrimonio Familiar; no obstante, en el mismo año fueron desalojados por el Ministerio de Gobierno a petición de Gustavo Herdoíza León, en ese entonces alcalde de la ciudad, quien argumentó que se debe respetar la legalidad y controlar el crecimiento espacial del “Gran Quito” (Godard, 1988: 61).
- Venta a través de intermediarios: Se consideran intermediarios –o agentes fraccionadores- a los diferentes tipos de actores que “permiten que los grupos populares o destechados puedan acceder, valorizar, comprar y/o legalizar la tierra y/o vivienda” (Rojas, 1989:197). En el caso del Distrito se identificaron a los siguientes tipos de agentes:

- a) Agentes inmobiliarios y lotizadores: En el DMQ operan varias empresas inmobiliarias y lotizadoras que no se encuentran registradas legalmente y se dedican a negociar terrenos ubicados, generalmente, en áreas fuera del límite urbano y en zonas de riesgos. Asimismo, se encuentran los lotizadores, quienes, generalmente son los dueños de los terrenos, éstos venden y re-venden terrenos sin obras de infraestructura a precios “cómodos” y con “facilidades de pago”.
- b) Dirigentes fraccionadores y/o vendedores: Se pueden dar casos en que las personas que han apoyado a la venta y ocupación de los terrenos se convierten en dirigentes barriales. En un primer momento, su objetivo se enfoca en lo económico, tratando de buscar gente interesada en adquirir lotes; no obstante, como dirigente, su interés es más político al convertirse en el nexo entre las instituciones públicas y las necesidades del barrio; se empiezan a crear entonces redes clientelares para lograr el acceso a servicios básicos y equipamientos.

En todos los casos mencionados anteriormente, la lógica de ubicarse junto al límite urbano tiene la finalidad de acceder a los servicios básicos instalados en los barrios contiguos y la “esperanza” de ser legales y contar con escrituras individuales en un período corto o mediano de tiempo, tal es así que los asentamientos informales se han constituido como parte de la ciudad, lo que denota que este problema ha sido constante desde su apareamiento hasta la actualidad.

### **Recursos y estrategias familiares y sociales en el acceso al suelo urbano**

Existen diversos recursos y estrategias a las que las familias recurren para acceder al suelo urbano:

- Conformación de organizaciones sociales. El agrupamiento de personas que persiguen un mismo objetivo, en este caso: la legalización de la tenencia de la tierra, a través de pre-cooperativas, cooperativas, asociaciones y diversas formas de organizaciones sociales, es una estrategia común para acceder al suelo urbano. El problema que se presenta con cierta frecuencia en las organizaciones sociales que representan a asentamientos informales es que el origen mismo de la cooperativa, asociación o comité es ilegal, pues su existencia no es avalada por el ente rector<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Ministerio de Inclusión Social y Económica, MIES.

- Migración hacia el exterior. La migración internacional<sup>30</sup> significó un aumento en las inversiones en el sector inmobiliario formal e informal. Esta es la razón por la que algunos asentamientos son el resultado de las remesas provenientes del exterior<sup>31</sup>. Desde este punto de vista, se rompe el paradigma de la relación directa entre informalidad y pobreza, en palabras de Smolka, “la tasa de ocupación irregular de la tierra es mucho más alta que el aumento de familias nuevas pobres.” (Smolka, 2003:1).

### **Cuantificación de los asentamientos informales del DMQ**

El aparecimiento de asentamientos informales es un fenómeno dependiente de las coyunturas sociales y económicas de la ciudad, este hecho ha provocado que el número de asentamientos aumente o disminuya en cortos períodos de tiempo dependiendo de la época, como lo muestra la tabla siguiente:

**Tabla 1: Número de asentamientos informales del DMQ**

<b>Año</b>	<b>Número de asentamientos ilegales</b>
1981	87
1985	153
1988	120
1990	180
1991	202
1998	400
2001	280
2008	378

Fuentes: Varias<sup>32</sup>

<sup>30</sup> La migración hacia el exterior se inició con la crisis económica y política de 1998 y alcanzó su máxima expresión en el 2000 con la salida de aproximadamente 250.000 personas, lo que equivalía al 4% del total de población ecuatoriana.

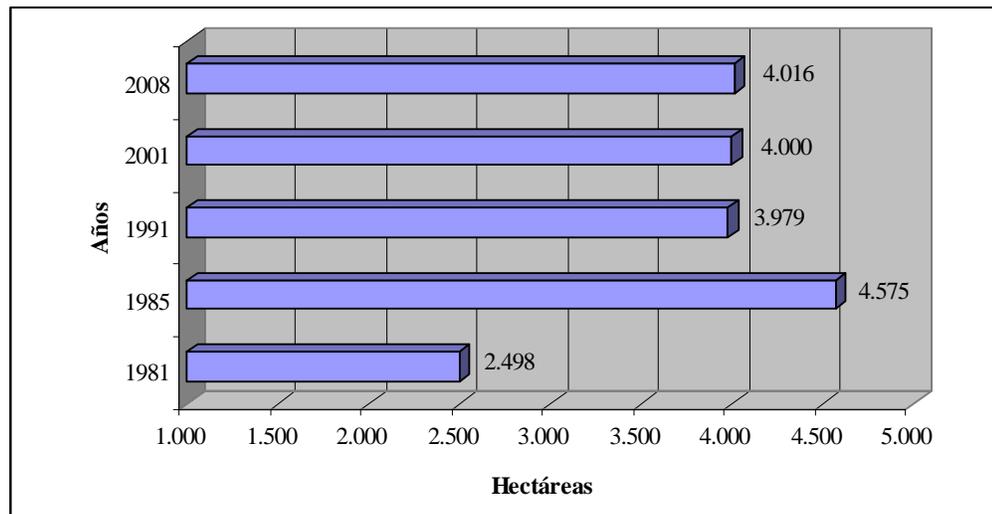
<sup>31</sup> Obviamente, las remesas no son utilizadas exclusivamente a nutrir el mercado informal, sino también al formal. Para el año 2007 se calculó que los beneficiarios de remesas destinan un porcentaje a la inversión, el 42% de quienes lo hacen invierten principalmente en una vivienda sea dentro del sector formal o informal. Fuente: [www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/10418/1/Presentacion.ppt](http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/10418/1/Presentacion.ppt)

<sup>32</sup> Hidalgo Jenny, “La tierra y la legalización de los asentamientos irregulares en Quito, Ecuador”, Quito, 1989; Fernando, Carrión, “Estrategias de inserción residencial de los sectores populares en Quito”; Gaceta Municipal, Tercera Época, Año I, Num2; Carrión, Fernando, Crisis Urbana; Gaceta Municipal, Tercera Época, Año III, Num7; Diario Hoy, “400 barrios ilegales existen en la capital”, 2004; Diario Hoy, “el 50 por ciento de los barrios dejó de ser ilegal”, 2000, Unidad de Suelo y Vivienda, 2008

El año en que menos asentamientos se registraron es 1981, este dato puede interpretarse de dos maneras: primero, que en ese año existía una mayor cantidad de asentamientos pero no fueron registrados ó segundo, que el fenómeno todavía no se hacía evidente, puesto que aún no se daban los movimientos poblacionales intra urbanos, desde el Centro Histórico hacia las periferias de la ciudad. Posteriormente, el número de asentamientos fue variable, unas veces con tendencia a la baja y otras se incrementa como en el período entre 1988 hasta 1990, donde en aproximadamente 2 años se registraron 60 asentamientos nuevos y también entre 1991 y 1998 en donde casi se duplicó el número. Según datos de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda en el DMQ, entre 2001 y 2008 aumentaron 98 asentamientos informales repartidos en todo su territorio (Figura 2).

En cuanto a la superficie de asentamientos informales, se ha recuperado la siguiente información:

**Gráfico 1: Evolución de la superficie ocupada ilegalmente en el DMQ**



Fuentes: Varias

En el período entre 1981 y 1985 existió un aumento considerable de la superficie ocupada ilegalmente (más de 2.000 has.), lo que lleva a pensar, como se dijo anteriormente, que para 1981 no existía un registro de la magnitud de la ilegalidad. En los años siguientes, entre 1985 y 2001, existió una disminución de 575 has., ocupadas ilegalmente, esto se debe a que en este período

en base a las autorizaciones especiales de Alcaldía así como a las ordenanzas y reglamentos mencionados se han aprobado aproximadamente 137 asentamientos de los 202 registrados en el área urbana al año 1991. (IMQ, 1992:105)

En los últimos años considerados se puede observar la siguiente variación:

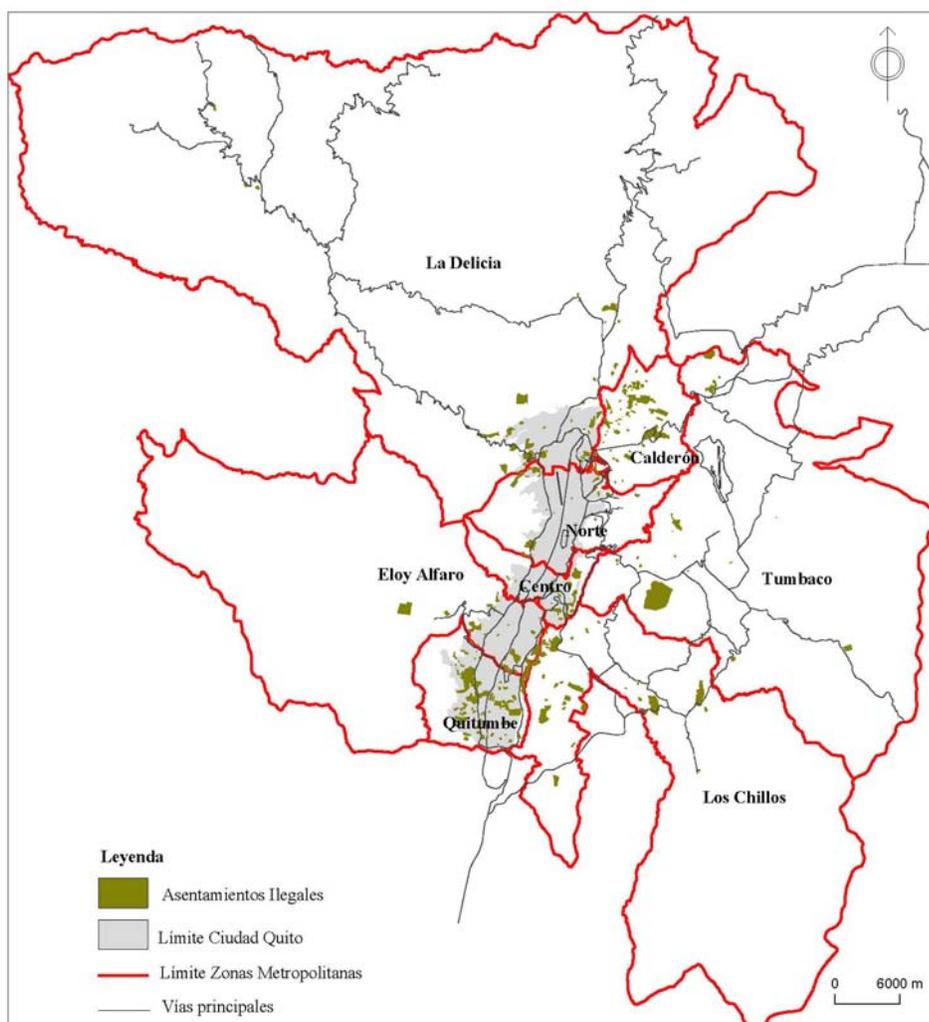
**Tabla 2: Variaciones de número y superficie de asentamientos informales del DMQ (1990-2008)**

Período	Incremento en:	
	Número de asentamientos	Superficie (has.)
1990-2008	176	37

Elaboración: Mena, A., 2009

La relación entre estos incrementos en número y superficie de asentamientos informales, resultan interesantes porque establece que si bien el número de asentamientos informales se incrementó considerablemente, no fue así en cuanto a la superficie ocupada ilegalmente, es decir, que las áreas de los nuevos asentamientos no fueron considerablemente grandes. En el 2008 los asentamientos ocupaban una superficie de 4.016 has.

**Figura 2: Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas**



Fuente: STHV, 2008

Las zonas que tienen menor número de asentamientos, por lo general, son las que conforman la ciudad de Quito, debido a que en primer lugar no existe el espacio necesario y segundo, son zonas regidas por el mercado inmobiliario formal, pues es aquí donde se encuentra la oferta legal y la demanda solvente.

La tabla siguiente muestra el número de asentamientos informales identificados al año 2008 en cada Zona Metropolitana del DMQ:

**Tabla 3: Asentamientos informales del DMQ por Zonas Metropolitanas**

Zona Metropolitana	Número de asentamientos	Porcentaje	Superficie (has.)	Porcentaje
La Delicia	46	12,17	553,35	13,78
Calderón	82	21,69	531,04	13,22
Centro	21	5,56	173,37	4,32
Norte	33	8,73	213,87	5,33
Eloy Alfaro	35	9,26	395,58	9,85
Los Chillos	44	11,64	687,84	17,13
Quitumbe	95	25,13	789,57	19,66
Tumbaco	22	5,82	671,22	16,71
<b>Total</b>	<b>378</b>	<b>100</b>	<b>4.015,84</b>	<b>100</b>

Fuente: STHV, 2008

En el año 2008, las Zonas Metropolitanas que tenían mayor número de asentamientos informales son Quitumbe y Calderón, pues entre las dos reunían aproximadamente el 47% del total de asentamientos. Al hablar en términos de superficie resaltaban las zonas de Quitumbe, Los Chillos y Tumbaco con alrededor del 54% de hectáreas ocupadas informalmente. Esto significa que aunque Los Chillos y Tumbaco contaban con menos cantidad de asentamientos, éstos sumaban mayor superficie, mientras que los asentamientos de Calderón se caracterizaban por ser lotes pequeños.

Una de las razones para que el fenómeno de la ocupación informal se haya producido con mayor intensidad fue que las zonas con mayor número y superficie, contaban con significativas extensiones de terreno desocupadas y planas, lo que fue aprovechado por los traficantes y lotizadores, pues facilitaba la subdivisión de lotes y – aparentemente- era una ventaja para la obtención de servicios básicos. Quitumbe fue una zona atractiva por encontrarse dentro de la ciudad, amparándose en este hecho los ofertantes de tierras garantizaban la pronta legalización de terrenos. En los últimos años, los negocios inmobiliarios formales se han incrementado en esta zona, gracias a la dotación de infraestructura –vías, servicios básicos, construcción de equipamientos, etc.- a pesar de esto, los precios todavía son inalcanzables para los grupos poblacionales de menores recursos, que se ubican en lugares donde la zonificación prohíbe el uso residencial, en áreas industriales por ejemplo.

Calderón, Los Chillos y Tumbaco son zonas ubicadas en los valles occidentales, en estos sectores el criterio de cercanía a la ciudad ha dejado de ser un factor predominante para la ubicación de asentamientos informales, este hecho se debió en

parte a que estas zonas cuentan con varias actividades centrales<sup>33</sup>, consecuentemente han dejado de depender de Quito para realizar ciertas funciones. Así los pobladores ya no necesitan movilizarse a la ciudad para cumplir con sus actividades, lo que ha sido aprovechado por los lotizadores para publicitar los terrenos ubicados “lejos del ruido de la ciudad”.

### **Localización de los asentamientos informales en el DMQ**

Si se parte de la aseveración que los asentamientos informales son ilegales porque son ocupaciones que contradicen las normas existentes, antes de ubicar espacialmente a los asentamientos informales del Distrito es necesario detallar lo que dispone el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) del DMQ en cuanto a la normativa urbana de clasificación del suelo.

El PGDT divide al suelo en tres clases generales: urbano, urbanizable y no urbanizable y utiliza las etapas de incorporación quinquenal para incorporar el suelo urbanizable al urbano en función de la real demanda y la factibilidad de provisión de servicios básicos (Vallejo, 2005:8).

El suelo urbano se define como “aquel que cuenta con vías, redes de servicios e infraestructuras públicas y que tenga ordenamiento urbanístico definido y aprobado como tal” (MDMQ, 2005:11); se incluye dentro de esta categoría a la ciudad de Quito y las áreas suburbanas consolidadas.

El suelo urbanizable surge a partir de la necesidad de “limitar el crecimiento expansivo del suelo” (PGDT, 1996:24), es aquel “destinado a ser soporte del crecimiento urbano previsible, bajo las normas y en los plazos que establezca el PGDT de acuerdo a las etapas de incorporación” (MDMQ, 2005:12). Se previó tres etapas de incorporación de suelo: 2006-2010, 2011-2015 y 2016-2020; así mismo, la dotación de servicios básicos se definen de acuerdo a estas etapas. Los problemas surgieron porque algunos de los asentamientos informales se ubicaron dentro de las zonas que no estaban integradas al suelo urbano, lo que ocasionó conflictos de uso de suelo y la imposibilidad en la entrega de infraestructura.

---

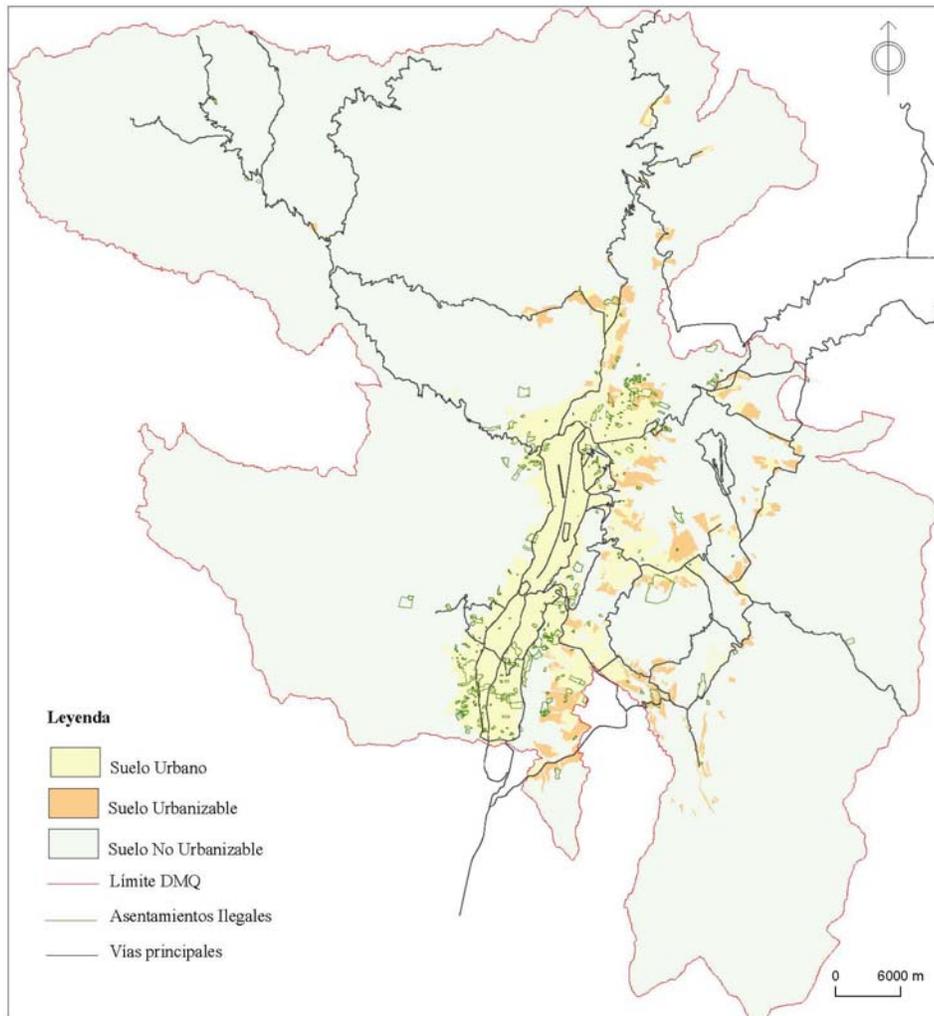
<sup>33</sup> Existen varios parámetros para reconocer actividades de la centralidad, Terrazas (2001) para su estudio de la centralidad de México, propone seis: decisión política, de innovación, de difusión y emisión, de intercambio, lúdicas o de esparcimiento y simbólicas. Para el caso de Quito, Pinto (2006) plantea diez: población, educación, salud, recreación, cultura, servicios básicos, movilidad, empresas, instituciones públicas y capitalidad.

El suelo no urbanizable es el que

por sus condiciones naturales, sus características ambientales, de paisaje, turísticas, históricas y culturales, su valor productivo, agropocuario, forestal o minero no pueden ser incorporadas a las categorías anteriores (MDMQ, 2005:12).

Dentro de esta clasificación se encuentran las áreas de protección ecológica, que –en algunas ocasiones- son ocupadas por lotizadores informales que buscan vender terrenos para usos residenciales. Los asentamientos informales según la clasificación del suelo se muestran en la Figura 3:

**Figura 3: Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas**



Fuente: STHV, 2008

**Tabla 4: Asentamientos informales según clasificación del suelo del DMQ**

Zonas Metropolitanas	Urbano				Urbanizable				No Urbanizable			
	Superficie total	Número A.I.	Superficie A.I.	%	Superficie total	Número A.I.	Superficie A.I.	%	Superficie total	Número A.I.	Superficie A.I.	%
La Delicia	5.143,70	30	251,15	4,88	1.439,73	6	88,09	6,12	149.239,10	10	214,11	0,14
Calderón	3.093,82	66	436,08	14,10	1.197,24	7	32,70	2,73	4.394,24	7	214,11	4,87
Centro	2.206,88	16	84,01	3,81	27,25	2	7,24	26,57	2.545,35	4	82,12	3,23
Norte	5.899,15	27	156,90	2,66	924,20	1	7,68	0,83	43.028,53	5	49,29	0,11
Eloy Alfaro	3.274,77	26	146,38	4,47	7,99	0	0	0	55.541,57	10	249,20	0,45
Los Chillos	3.701,57	24	249,45	6,74	3.885,40	7	135,92	3,50	59.163,20	13	302,47	0,51
Quitumbe	4.715,80	77	666,15	14,13	0	0	0	0	4.150,95	18	123,43	2,97
Tumbaco	3.945,80	9	11,90	0,30	2.838,59	2	2,05	0,07	57.198,17	11	520,44	0,91
<b>Total</b>	<b>31.981,49</b>	<b>275</b>	<b>2.002,02</b>	<b>6,26</b>	<b>10.320,40</b>	<b>25</b>	<b>273,68</b>	<b>2,65</b>	<b>375.261,09</b>	<b>78</b>	<b>1.755,17</b>	<b>0,43</b>

Fuente: STHV, 2008

Al realizar una lectura general de la tabla anterior, no se visibiliza el problema de la informalidad en el Distrito pues los porcentajes de territorio ocupado informalmente son bajos: 6, 2 y 0,4 % para el suelo urbano, urbanizable y no urbanizable respectivamente; de ahí la necesidad de considerar las particularidades de cada zona administrativa, sin dejar de lado que en todos los casos la formación de los asentamientos informales responde a una lógica de apropiación del suelo que sigue los patrones de la informalidad e ilegalidad.

Los asentamientos que se localizan en suelos no urbanizables ocupan menos del 1% de la superficie total de este tipo de suelo<sup>34</sup>, estos “barrios” no cumplen con los requisitos técnicos relacionados a la normativa urbana, pues según la reglamentación son lotes grandes en donde el uso residencial está prohibido, este impedimento es suficiente para que no se continúe con el proceso de legalización, aún si reunieran los otros requerimientos. Las zonas metropolitanas que mayores problemas de informalidad presentan en esta categoría son Calderón, Centro y Quitumbe.

En los asentamientos informales localizados en suelo urbano pueden coexistir dos formas de informalidad: la una relacionada a los aspectos dominiales, es decir a la “ocupación sin mediar instrumentos legales según normas vigentes (título de propiedad o de alquiler)” (Clichevsky, 2006:16) y la otra al incumplimiento de las normas de fraccionamiento de tierras y construcción de la ciudad. En esta tipología de suelo es en donde se presenta la mayor superficie ocupada ilegalmente con alrededor del 6% del área destinada a usos urbanos; este porcentaje, a primera vista, puede calificarse como bajo, no obstante, si este dato se lo desglosa por zonas metropolitanas, resultan cifras que denotan el problema en Calderón y Quitumbe, en donde aproximadamente el 14% del suelo urbano está ocupado informalmente.

El 2% del suelo urbanizable tiene problemas de asentamientos informales, dentro de esta categoría existe el dato más alto de superficie ocupada informalmente, que corresponde a la zona Centro con el 26%, en donde los “barrios” se ubican en las zonas próximas al límite urbano porque, como ya se mencionó anteriormente, esta zona forma parte de la ciudad consolidada en donde ya no existe disponibilidad de tierras.

---

<sup>34</sup> Es importante destacar el hecho que más del 80% del DMQ es suelo no urbanizable, lo que al momento de realizar una lectura de esta información produce un sesgo en la interpretación.

## **La obtención de infraestructura básica**

La Constitución del 2008 establece que el Estado se responsabiliza de “la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar” (Constitución de la República del Ecuador, 2008); los gobiernos locales son los encargados de hacer cumplir este mandato. En el DMQ, además de esta disposición, la entrega de servicios en asentamientos informales se rige a lo establecido en el Registro Oficial del 7 de abril de 2003, que menciona que:

las empresas municipales de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica no podrán dar servicio ni factibilidad de estos a los asentamientos ilegales o que se encuentren fuera del suelo urbano o urbanizable o en áreas de riesgos”.

Esto convierte a la dotación de servicios en un tema sensible, pues existen diversos actores, como políticos, burócratas, terratenientes, fraccionadores, moradores de los asentamientos con diferentes intereses, consecuentemente, esta problemática es abordada desde diferentes enfoques, por un lado se encuentra la posición de los habitantes establecidos en estos asentamientos que –como es natural- reclaman por obras de infraestructura básica<sup>35</sup>; por otro, las empresas proveedoras de servicios que consideran que al dejar de dar servicio a estos sectores trabajan a pérdida<sup>36</sup> pues los “barrios” buscan abastecerse de manera clandestina; y por último, el gobierno local, que debe prohibir la dotación de servicios hasta que los asentamientos no sean legales.

Este juego de intereses produce problemas de descoordinación entre las mismas instituciones municipales, tal es así que existen asentamientos informales que cuentan con algunos servicios básicos, lo que es considerado como argumento para justificar la ocupación de esos terrenos y disminuir los impedimentos para consolidar el barrio; en otras palabras, la legalización no siempre es un requisito indispensable para suministrar los servicios básicos. Si la empresa, amparándose en la normativa, se niega a entregar el servicio, los moradores de estos asentamientos se “dan modos” para acceder a infraestructura básica, gastando su propio dinero a través de la autogestión, que implica la participación tanto en el financiamiento como en la construcción de las obras, esto no significa que en términos técnicos sea lo óptimo; tal es así que en algunos sitios los

---

<sup>35</sup> No se debe olvidar que, muchas personas se consideran estafadas por los agentes vendedores de los lotes –o viviendas- por lo que consideran injusto el hecho de no poder acceder a servicios básicos.

<sup>36</sup> Para las empresas es importante cumplir con las normas ISO; es decir, lograr una mayor cobertura para atender a todos los usuarios; no obstante, al atenderlos se crea la expectativa de legalización.

servicios llegan “a medias, tienen agua, pero carecen de alcantarillado, tienen luz pero sólo en la calle principal”<sup>37</sup>. Es decir, el precio de los terrenos resulta conveniente en la medida, que el lotizador no corre con los gastos que implica la dotación de servicios básicos.

Al momento de realizar conexiones clandestinas se afecta la calidad de los servicios, puesto que la deficiencia o ausencia en la infraestructura básica es un indicador de bajas condiciones de vida y además conseguir un servicio parcial y/o provisional crea la expectativa de la legalización. Así la dotación de servicios, al igual que la legalización, es una forma de legitimación social de los asentamientos informales (Gilbert y Ward, 1987:160), entonces, la entrega de infraestructura básica pasa a ser un tema sensible también en el aspecto político, pues las demandas de la población se centran en este aspecto. En este sentido, Gilbert y Ward manifiestan que

“la medida en que los políticos están involucrados directamente en el aprovisionamiento de servicios depende en parte de la situación política de cada ciudad y en cierto modo de la naturaleza de la organización de los servicios públicos” (Gilbert y Ward, 1987:160).

### **Agua potable y Alcantarillado**

La dotación de este servicio se encuentra a cargo de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP-Q); la misma empresa es la proveedora de los dos servicios que se entregan de manera paralela. La EMAAP-Q establece como uno de sus objetivos generales llegar a una cobertura total de las viviendas, por lo que –para el año 2009- los proyectos se concentraron en la dotación del servicio en las parroquias suburbanas.

En términos de cobertura de agua potable y alcantarillado, el DMQ logró un importante progreso en un período de 11 años (1990-2008), como lo muestra la tabla 5:

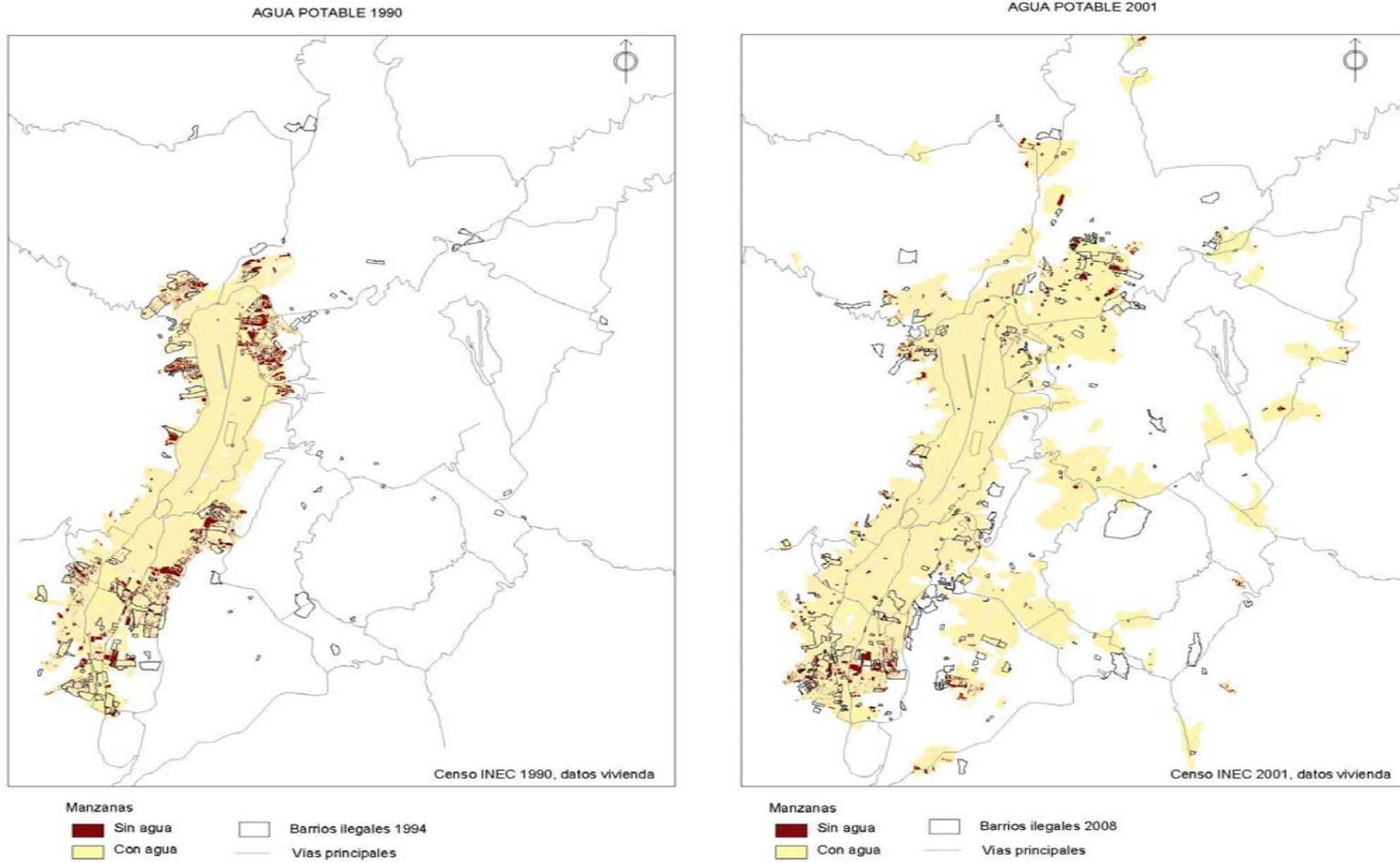
**Tabla 5: Cobertura de agua potable y alcantarillado en el DMQ (1990-2001)**

Cobertura 1990 (%)		Cobertura 2008 (%)	
Agua potable	Alcantarillado	Agua potable	Alcantarillado
79	72	98	93

Fuente: Censo INEC, 1990 e Indicadores EMAAP-Q, 2008

<sup>37</sup> El Comercio, “116 barrios de la capital no podrán ser legalizados”, 25 de octubre de 2005.

**Gráfico 2: Cobertura del servicio de agua potable 1990 y 2001**



**Tabla 6: Superficie de cobertura de agua potable y alcantarillado y asentamientos informales que disponen de estos servicios en el DMQ**

Superficie (has.)	Año	
	1990	2001
Cobertura de agua potable	8.233,45	24.259,12
Total de asentamientos informales	3.979	4.016*
Asentamientos informales con agua potable	628,77	1.196,17*

\* Datos al 2008

Elaboración: Mena, A., 2008

En 1990, el 16% de las hectáreas ocupadas informalmente contaban con el servicio de agua potable y alcantarillado, mientras que para el 2008, aproximadamente el 30% del área accedió a estos servicios por red pública, lo que equivale al 65% del total de asentamientos identificados. El resto de asentamientos que no contaban con agua potable y alcantarillado, se abastecieron de agua por otros mecanismos: uso de ríos o acequias, grifos públicos o tanqueros y eliminaban las aguas servidas por pozos ciegos o sépticos. Así lo manifestó un morador del barrio Sta. Anita Alta: “el agua la obtenemos de hidrantes. Pasando un día nos turnamos dos horas por familia para recolectar en tanques de plástico el agua que viene por mangueras”<sup>38</sup>.

Entre 1990 y el 2001 aumentó la superficie de cobertura en 16.025,67 has., destacándose sobretodo el sur de la ciudad de Quito y las parroquias suburbanas, este avance significó un cambio incluso en la definición misma de los barrios informales, pues hasta 1990 se denominaba como periféricos a los barrios que se encontraban sobre la cota máxima hasta donde es posible dotar del servicio de agua potable (2.860 m de altitud). Tal es así que para el 2008, 131 asentamientos informales (35%), se encontraban sobre esta altitud y de éstos 46 asentamientos no disponían de estos servicios, esto significa que únicamente el 2% del total de asentamientos se ubicaban sobre los 2.860 m y no disponían de agua potable y alcantarillado. Esto demuestra que la pendiente dejó de ser un impedimento para la dotación de estos servicios.

### **Energía Eléctrica**

En el DMQ, la empresa encargada de dotar el servicio de electricidad es la Empresa Eléctrica Quito (EEQ), uno de sus objetivos es mejorar la calidad de vida de los habitantes de Quito, a través de la dotación de energía limpia y de bajo costo (EEQ, 2006). La entrega de este servicio en las áreas residenciales del DMQ cubre el 100%, mientras que las comunidades rurales y urbano-marginales tienen aproximadamente el

<sup>38</sup> El Comercio, “133 lotes no reciben agua potable”, 15 de agosto de 2007.

80 % de cobertura y acceden al servicio a través del Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal (FERUM), creado en 1998.

Los asentamientos informales son denominados por la EEQ como “barrios carenciados”, la no facturación del consumo de energía eléctrica en estos barrios significa pérdidas para la empresa y para enfrentar esta situación se ha creado el “Programa normalización de conexiones directas en barrios carenciados”, cuyo objetivo es dotar del servicio a asentamientos que a pesar de no estar legalizados se encuentran consolidados y son consumidores de energía. La relación beneficio-costos de este programa aplicado a 120 barrios carenciados se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla 7: Relación beneficio-costos del “Programa normalización de conexiones directas en barrios carenciados”**

<b>Usuarios servidos</b>	<b>Inversión USD</b>	<b>Recuperación financiera USD</b>	<b>Relación beneficio costo</b>
3.500	72.000	285.600	3.9

Fuente: EEQ, 2007

Este es el programa que mayores recursos recuperó en el año 2007 para la EEQ<sup>39</sup>, por lo que es uno de los prioritarios, para su implementación se realizaron las siguientes actividades:

- Relevamiento catastral de barrios carenciados.
- Cálculos del consumo promedio mensual de los usuarios clandestinos.
- Valorización y cálculo de rentabilidad.
- Coordinación con distribución para la ejecución de la electrificación de los barrios a normalizar.
- Matriculación de clientes con carga fija.

Por otro lado, existen casos de asentamientos informales que debido a las “demoras” en la legalización y por ende, en la entrega del servicio eléctrico buscaron “otras alternativas” como la contratación de personas no autorizadas para realizar conexiones clandestinas<sup>40</sup> o en el peor de los casos fueron ellos mismos quienes

<sup>39</sup> Los programas que le siguen son la revisión de instalaciones de clientes especiales y el cambio de medidores obsoletos o dañados con 2.5 y 1.4 respectivamente.

<sup>40</sup> El barrio Caupicho legalizado en el año 2003, ante la negativa de la empresa de dotar energía eléctrica al sector, contrató a “profesionales” quienes proveyeron un servicio paralelo; así, el valor que mensualmente debía ser cobrado por la EEQ se perdía en manos de los vecinos quienes vendían energía eléctrica obtenida de forma legal; ante esta situación, la empresa decidió entregar una red definitiva, que permitió cuantificar el verdadero consumo y reguló el cobro de este servicio. Como este, existen más

realizaron extensiones de los cables instalados en los barrios contiguos, ubicaron los postes, que no son otra cosa que palos largos adecuados para sostener el cableado y hasta consiguieron transformadores. Esto no significa que no estén conscientes del peligro que representa tener conexiones no autorizadas, pero “la luz es necesaria”; este es el caso de los socios de la lotización Jardines de Guamaní, ubicado en el Sur de la ciudad, quienes invirtieron para la electricidad un capital de USD 260 cada uno<sup>41</sup>, mientras que la inversión por abonado<sup>42</sup> en la EEQ al año 2007 es de USD 669.

Con el fin de evitar la instalación de conexiones clandestinas de energía, la EEQ entregó servicios provisionales; es así que hasta el 2008 aproximadamente el 76% de los 378 asentamientos informales lograron acceder al servicio de energía eléctrica, muchos de estos “barrios” se encontraban en zonas de fuerte pendiente o de difícil acceso, sin embargo de acuerdo al personal técnico, la EEQ no tiene inconvenientes técnicos – instalación de postes, cableado, etc.- para dotar de energía en estos lugares.

Para que no existan conflictos con el gobierno local, la EEQ suele solicitar a la STHV un certificado en donde se especifique el tipo de suelo (urbano, urbanizable o no urbanizable) en donde se localizan los proyectos programados, no obstante, este procedimiento no garantiza que los asentamientos eviten conectarse por vías informales.

### **Recolección de basura**

La generación de desechos es un problema que produce significativos impactos en el ambiente y en la salud de los pobladores; por lo que su eliminación es un tema importante dentro de la temática urbana. En Quito el servicio de recolección de basura está a cargo del municipio, en el año 2008 lo realizaba a través de las empresas Quito Limpio y Empresa Metropolitana de Aseo de Quito (EMASEO), que servían al Sur y Norte de la ciudad respectivamente.

Las rutas de recolección cubren a los sectores urbanos en donde, generalmente las vías se encuentran en buen estado para la circulación, mientras que en los sectores suburbanos los recorridos se realizan en las vías principales y en las secundarias que tengan el ancho suficiente y que estén asfaltadas, adoquinadas o empedradas, para

---

ejemplos de instalaciones clandestinas de energía eléctrica; que significa para la EEQ una pérdida anual de más de dos millones y medio de dólares; en estos casos soluciones como la negación del servicio o el retiro de la red ilegal, no es inconveniente para buscar otros mecanismos de acceso a la energía o reincidir en el delito.

<sup>41</sup> El Comercio, “118 sectores ilegales rodean a Quito”, 11 de enero de 2008

<sup>42</sup> La EEQ define a la inversión por abonado a la relación entre la inversión total dedicada en forma efectiva al servicio de cada uno de los abonados (Activo Neto / Número de abonados promedio)

facilitar la circulación de los carros recolectores o de las volquetas contratadas por las empresas sin forzarlos.

A diferencia de los servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, para realizar los recorridos de recolección de basura no es indispensable que los barrios sean legales, no obstante, considerando que los accesos a los asentamientos informales son precarios, en donde muchas veces las vías son “hechas a mano”, es decir que no cuentan con los anchos establecidos y su capa de rodadura es de tierra, el servicio de recolección de desechos se torna en un pendiente más para los moradores.

En el año 2008, más de la mitad de asentamientos informales se encontraban incluidos en el límite urbano, alrededor del 64% se ubicaban dentro de las áreas que cubrían los recorridos de los carros recolectores, el resto recurrieron a otros métodos de disposición final de los desechos: contrataron volquetas, arrojaban a quebradas o la trasladaban a lugares que contaban con el servicio de recolección; esto no siempre es una tarea fácil, así lo expresa una moradora del barrio El Vergel, al Sur de Quito, “tenemos que salir con carretilla o cargar en los hombros los costales, descansando de cuando en cuando”<sup>43</sup>.

Para los barrios marginales la recolección de basura tiene un significado que corresponde “más allá de las consecuencias estrictamente físicas de la operación, a un reconocimiento ciudadano y citadino de un nivel claramente superior a lo que significa el acceso al agua o al transporte colectivo” (Metzger y Bermúdez 1996:118); de todas maneras, de la forma que se eliminan los desperdicios, a excepción del carro recolector, constituye un problema de salud e higiene produciendo deficientes condiciones sociales y urbanas.

### **Transporte público**

Casi la totalidad de habitantes de los asentamientos informales son usuarios del transporte colectivo porque no disponen de vehículos privados para su movilización, debido a: primero su situación económica y segundo por la calidad de las vías, la cual no es favorable para la circulación de automotores. Según la Dirección Metropolitana de Transporte (DMT)<sup>44</sup>, en el DMQ, “alrededor de 66.000 personas deben caminar más de 300 m para acceder a una ruta de transporte” (DMT, 2008: 10), los moradores de los asentamientos informales que se encuentran alejados de las vías por donde circulan

---

<sup>43</sup> El Comercio, “116 barrios de la capital no podrán ser legalizados”, 25 de octubre de 2005.

<sup>44</sup> En el año 2009 pasó a ser parte de la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EMMOP).

rutas de transporte colectivo, se cuentan entre los afectados por esta situación, como lo manifiesta un morador del barrio El Vergel:

Ni los pozos sépticos llenos al límite de su capacidad, ni la falta de líneas telefónicas son tan problemáticos como la ausencia de vías y transporte. -Tenemos que caminar media hora entre los potreros para poder salir a la avenida Simón Bolívar y coger un bus- (El Comercio, 2005)

A esto se suma, el hecho de que las “las zonas urbanas centro sur, centro, y centro norte de Quito se hallan en condición de vulnerabilidad por el alto grado de saturación vehicular que experimentan su red vial principal.” (DMT, 2008: 10) En estos sectores el 40% de la vías principales están saturadas y absorben cerca del 50% de los viajes del Distrito.” (DMT, 2008: 10). Esto significa que aún para las personas que cuentan con el servicio de transportes colectivos pero que viven en zonas poco abastecidas, los problemas son constantes en cuanto a unidades de transporte y frecuencias. La solución por la que han optado los habitantes de los asentamientos informales, y de las zonas desabastecidas en general, ha sido la utilización de recorridos autorizados hasta un determinado punto y a partir de éste movilizarse utilizando otras alternativas de transporte –generalmente constituidas por furgonetas o taxis- que operan de modo ilegal, bajo sus propias condiciones de horarios, frecuencia, ruta, etc.

El mejoramiento de los accesos está a cargo de la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EMMOP), la cual prioriza sus obras en los asentamientos que ya cuentan con servicios de infraestructura (agua potable, alcantarillado, bordillos, etc.) de esta manera se asegura que para la construcción de las redes definitivas de estos sistemas no haya la necesidad de romper las vías. Así, la adecuación de las vías para el transporte colectivo también depende de la legalización del barrio, de esto están consientes sus moradores, en este sentido, uno de ellos manifiesta que “después de obtener las escrituras estamos dispuestos a trabajar para poner adoquines o piedras sobre las calles y lograr que una línea de buses suba”<sup>45</sup>.

### **Servicio telefónico**

En la actualidad, éste es uno de los últimos servicios que los moradores gestionan, debido a la facilidad de comunicación a través de teléfonos celulares, la instalación de aparatos convencionales no se convierte en una prioridad. Así lo demuestran los datos

---

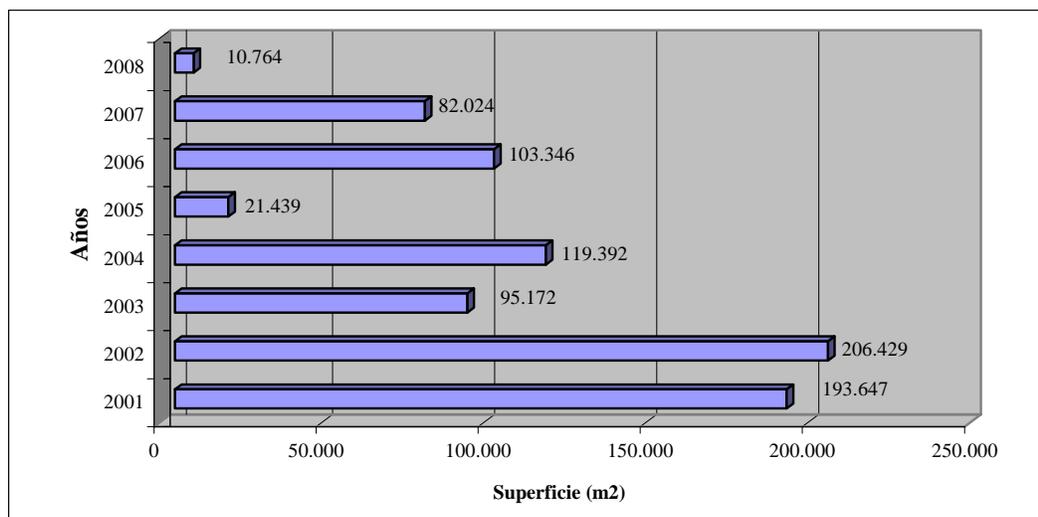
<sup>45</sup> Ídem 40

de Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT)<sup>46</sup>, pues en el período de septiembre de 2006 a septiembre de 2007, la telefonía móvil tuvo un incremento anual del 22,34%, mientras que la fija creció apenas un 2.41%<sup>47</sup>. Los asentamientos informales que contaban con este servicio en el año 2008 fueron aproximadamente el 65% de los 378 identificados.

### Equipamientos

El área destinada a equipamientos: áreas verdes, canchas deportivas, casas comunales, es un elemento que suele quedar relegado cuando se habla de asentamientos informales, pues las lotizaciones informales no proyectan áreas destinadas a equipamientos recreativos, porque lo que interesa al vendedor, traficante o lotizador informal es obtener mayores ganancias, las que se logran negociando mayor número de lotes en perjuicio de las áreas verdes que por ley deben constar en la planificación de un barrio<sup>48</sup>. Por esta razón, uno de los ejes sobre los que se trabaja al momento de regularizar un asentamiento informal es el referente a equipamientos, tal es así que en el período comprendido entre 2001 y 2007 se han logrado recuperar 80,27Ha., de áreas verdes (USV, 2008), desglosados tal como indica el Gráfico 3:

**Gráfico 3: Superficie de áreas verdes recuperadas (2001-2008)**



Fuente: USV, 2008

<sup>46</sup> La CNT se creó en el 2008 con la fusión de las dos empresas telefónicas del estado ecuatoriano: Pacifictel y Andinatel.

<sup>47</sup> [http://www.supertel.gov.ec/noticias/2007/crecimiento\\_tfija.htm](http://www.supertel.gov.ec/noticias/2007/crecimiento_tfija.htm)

<sup>48</sup> Según la Ordenanza 0255 de Régimen del Suelo, el área verde no será inferior al 10% de la superficie útil (de lotes) del terreno a dividirse, incluidos los lotes de reserva.

En términos generales las condiciones de los asentamientos informales del Distrito son deficitarias en cuanto al acondicionamiento del ambiente y dotación de infraestructura básica, equipamientos, accesibilidad, etc., consecuentemente se han producido serias consecuencias en la salud y calidad de vida de los habitantes de los asentamientos informales,

la situación de ilegalidad conlleva un alto costo de vida para los propios pobladores; es así como los pagos por servicios como el abastecimiento de agua y suministro de electricidad, y los costos de transporte hasta los lugares de trabajo –que representan una porción importante de sus escasos ingresos-, son generalmente más altos –mientras que su calidad es peor –que da de aquellos servicios suministrados de forma regular. (Brakarz, 2002:17)

Este hecho hace que la dotación de infraestructura básica sea una cuestión urgente de resolver para el bienestar de la población residente en estas zonas.

#### **Efectos de los asentamientos informales sobre las condiciones sociales<sup>49</sup>**

Brakarz manifiesta que

por sus circunstancias de aislamiento de la ciudad formal, marginalidad social e irregularidad de ocupación de las tierras, los asentamientos informales tienden a concentrar una mayor cantidad de problemas sociales. (Brakarz 2002:16)

En el caso del DMQ uno de los efectos sociales de los asentamientos informales más preocupantes tiene relación con la falta de educación de los pobladores, a pesar de no existir cifras oficiales, se estimaba que aproximadamente el 40% de los jefes y jefas de hogar únicamente habían terminado sus estudios primarios<sup>50</sup> (USV, 2008). Esta situación produce que las personas accedan a trabajos como mano de obra no calificada, lo que en términos económicos significa bajos salarios, tal como lo expresan Ortiz y Martínez, quienes señalan que las labores a las que se dedican los migrantes en la ciudad son de tipo manual, de baja calificación y especialización; las actividades más frecuentes de los pobladores son las que absorben mano de obra poco calificada – albañiles, conserjes, guardias, empleadas domésticas, meseros, jornaleros, etc.- (Ortiz y Martínez en Salman, 1999: 345); sin embargo, autores como Hidalgo manifiestan que

---

<sup>49</sup> La principal fuente de información para esta parte del trabajo es la Unidad de Suelo y Vivienda (USV), entidad que fue creada con Resolución 070, en el año 2001, con la finalidad de regularizar los asentamientos informales.

<sup>50</sup> La USV realizó encuestas en el año 2007 a los barrios que se encontraban en proceso de legalización para obtener información socio-económica de sus pobladores. Fueron aplicadas 250 repartidas en 15 barrios ubicados entre las zonas de Calderón, Quitumbe y El Condado.

no todas las actividades desempeñadas por los pobres son necesariamente residuales, improductivas o superfluas. Muchos de ellos están empleados en actividades del sector moderno, aunque con bajos salarios y baja productividad. (Hidalgo, 1989:10).

En el año 2008, los habitantes de sectores informales en promedio ganan 300 dólares<sup>51</sup>; mientras que sus gastos son de aproximadamente 250 dólares mensuales<sup>52</sup>. Es decir, solamente cuentan con 50 dólares para destinarlos a otro tipo de gastos o ahorrar, en el supuesto que este dinero fuese empleado en su totalidad para la compra de un terreno, el tiempo de pago dentro del mercado informal es considerablemente menor en relación con el formal, tal como lo muestra la Tabla 8:

**Tabla 8: Valores de los terrenos en el DMQ en el mercado formal e informal<sup>53</sup>**

Tamaño del lote	Mercado formal				Mercado informal			
	Precio mínimo USD	Valor del lote	Cuotas mensuales USD	Meses a pagar	Precio mínimo USD	Valor del lote	Cuotas mensuales USD	Meses a pagar
200 m <sup>2</sup>	25	5.000	50	100	3	600	50	12

Elaboración: Mena, A., 2009

Considerando que en el mercado formal el precio mínimo era de 25 dólares el metro cuadrado<sup>54</sup>, se necesitaban de casi 8 años para adquirir un lote de 200m<sup>2</sup>, mientras que si optaba por los precios establecidos en el mercado informal, en donde el mínimo son 3 dólares cada metro, el tiempo de pago se reducía a un año. Para los grupos familiares que no disponían de un fondo de ahorro adicional, la opción que a corto plazo resultaba más conveniente es la ofertada en el mercado informal<sup>55</sup>. No obstante, a largo plazo el precio de los mercados informales es

más alto que el precio de la tierra bruta, pero normalmente menor que la suma de la tierra bruta más el costo de habitarla. Al mismo tiempo, el precio tiende a ser menor, aunque no necesariamente por metro cuadrado, que el precio mínimo de la tierra completamente habilitada y comercializada en los mercados formales. En efecto, el mercado aprecia las formas más “flexibles” para acceder a la tierra, como

<sup>51</sup> Este valor es el promedio de todo el grupo familiar; es decir es la sumatoria del total de ingresos percibidos. Fuente: Encuestas realizadas por la USV, 2008

<sup>52</sup> Según los datos de las encuestas los ingresos suman los \$337,96 y los egresos \$248,19.

<sup>53</sup> Los datos mostrados corresponden a los valores mínimos por metro cuadrado registrados, se calculó considerando una superficie de igual valor para facilidad en la comparación.

<sup>54</sup> Datos 2008.

<sup>55</sup> Dentro del cálculo del costo del terreno en el mercado informal no está considerado el pago de intereses, dado el caso de demora en las cuotas convenidas, generalmente, se devuelve el 75% del dinero entregado, el otro 25% es retenido para cubrir los gastos generados (elaboración de planos, asistencia a mingas, etc.) además que el lote queda vacante, es decir, el comprador pierde su lote. Fuente: Entrevista al Arq. Pablo Salme, funcionario de la Unidad de Suelo y Vivienda.

por ejemplo lotes más pequeños que el mínimo legal, o construcciones que no respetan los códigos de construcción, o incluso la posibilidad de vender la azotea de una casa como espacio para la construcción. (Smolka, 2003 en Smolka y Mullay, 2007:74)

A pesar de que existe una percepción generalizada de que quienes eligen establecerse en asentamientos informales lo hacen por ausencia de cualquier otra alternativa; es importante acotar que la ilegalidad en el acceso al suelo urbano no es característica únicamente de los sectores de bajos ingresos, de hecho, existen familias que teniendo la posibilidad de optar por soluciones formales se inclinan por la informalidad. En algunos casos, las familias no pueden acceder a créditos bancarios por la ausencia o insuficiencia de requisitos, por el hecho de trabajar dentro del mercado informal<sup>56</sup>.

En cuanto al uso mismo de la vivienda, las actividades comerciales, como la instalación de negocios, no son frecuentes, puesto que los pobladores optan por construir casas con fines residenciales. El cambio de usos de suelo en este tipo de asentamientos depende del grado de la consolidación, siguiendo los “patrones de los barrios programados de clase media; y que no es otra cosa que la ampliación y absorción por el mercado del suelo urbano formal de los asentamientos precarios.” (Rojas y otros, 1989:219). A partir de estas consideraciones, Rojas considera que la relación existente entre los

niveles de ingresos y empleos de la población, así como las características del mercado del suelo urbano son los causantes de la proliferación de las -ocupaciones- y, por ende, de los asentamientos populares subequipados. (Rojas y otros, 1989:219).

### **Organizaciones sociales**

Las organizaciones sociales presentes en este tipo de asentamientos son las denominadas organizaciones territoriales, que son las que permiten la acción colectiva en barrios en proceso de constitución, de legalización o de consolidación (comités promejoras, cooperativas de vivienda) y en sectores ya consolidados, donde su objetivo es el mejoramiento de las condiciones de vida en el barrio (comités barriales), el nivel socioeconómico de los pobladores es bajo o muy bajo en el primer caso y mediano en el segundo, a esta categoría pertenecen los asentamientos informales. (D’ercole y Metzger, 2004:246), puesto que los principales requerimientos de este tipo de asentamientos se

---

<sup>56</sup> Para el 2008 el 43.6% de la fuerza laboral ecuatoriana trabajaba en el sector informal. Fuente: <http://www.eluniverso.com/2009/04/09/1/1356/F6726F51D04848BCBCEE6FB67A8B4B66.html>

refieren a la legalización, dotación de obras de infraestructura, equipamientos y espacios comunales.

Para que estas organizaciones puedan ser el vínculo entre pobladores, instituciones<sup>57</sup> y autoridades, es necesario que sean reconocidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). De esta forma se busca contar con un grupo organizado de personas identificadas con sus representantes, quienes son los portavoces oficiales de las familias que conforman el asentamiento. El papel de las organizaciones sociales dentro del escenario urbano tiene un importante valor puesto que tienen la capacidad de incidir en las políticas públicas, pues al organizarse los actores inician un “accionar colectivo”, los mecanismos de participación y gestión buscan “obtener respuestas a su condición de excluidos. Conciben a la participación como un derecho que pueden ejercer e incidir en sus modos de vida” (Córdova, 1995 en García de Hernández, 2006:3). De esta forma las organizaciones sociales se estructuran en movimientos sociales urbanos, los cuales a través de la movilización buscan ejercer presión para alcanzar sus objetivos; en este caso, la legalización de la tenencia de tierras.

En el año 2008, aproximadamente el 98% de los asentamientos que se encontraba en trámite de legalización contaba con una organización social reconocida en el MIES, denominadas como asociaciones, comités, cooperativas de vivienda, corporaciones; además existían otras agrupaciones que por su origen o denominación están reconocidas en otros ministerios como las “organizaciones agrícolas campesinas” y las “asociaciones de trabajadores” registradas en el Ministerio de Agricultura y en el Ministerio de Trabajo, respectivamente; en cuanto a las organizaciones sociales que no reconocía el MIES, podían ser denominadas como “de hecho, más no de derecho”.

La forma más común de organización social son las denominadas cooperativas de vivienda, las cuales están facultadas para adquirir, parcelar y urbanizar terrenos y, en general, desarrollar cuantas actividades sean necesarias para el cumplimiento del fin social. En el Ecuador la Ley de Cooperativas exige como requisito fundamental para formar parte de una cooperativa de vivienda es "no poseer casa habitación, tanto de quien es socio como de su cónyuge y más familiares que viven a su cargo o dependencia económica." esta obligación legal no es cumplida a cabalidad, pues se ha

---

<sup>57</sup> Estas instituciones interactúan directamente con el asentamiento, sobretodo en lo concerniente a la dotación de servicios básicos. Pueden ser: gobierno local, empresas dotadoras de servicios básicos, ONG`s, etc

constatado que existen personas que poseen más de un lote, dentro del mismo o en diferente barrio –formal o informal-.

Las cooperativas están en la obligación de acatar las normas de uso de suelo vigentes; sin embargo, el tema de la ilegalidad en el acceso a tierras se encamina también hacia la ilegalidad de la constitución de la organización social que representa. Así, las cooperativas –pre-cooperativas y demás denominaciones de organizaciones sociales- se constituyen al margen de las normas legales, por lo que las obligaciones en cuanto al acatamiento de las normas urbanas son pasadas por alto.

La relación entre las organizaciones sociales con otras dependencias municipales: administraciones zonales, empresas, etc., no siempre se ha dado en un marco de trabajo mutuo, sino más bien –en algunos casos- se han creado relaciones clientelares, basadas en una supuesta “participación política” del barrio. Para Cravino

se pasa de la presentación de demandas al Estado o la resolución autogestiva de problemas en el hábitat a ser asignador discrecional de recursos y, por lo tanto, constituirse en las principales redes sociales presentes en los barrios, transformando así las relaciones de poder existentes y en muchos casos priorizando la adscripción partidaria (clientelismo político). (Cravino, 2007: 2)

La organización social debe ser vista como una oportunidad para lograr mayores y mejores resultados, sin caer en los dos extremos peligrosos: el paternalismo y el clientelismo. Así mismo, es necesario evitar la manipulación política en el tema suelo, para considerarlo como una política que garantice su acceso a todos los ciudadanos y no sólo a los grupos de mayor poder económico.

### **Políticas públicas y asentamientos informales**

Esta sección tiene como objetivo analizar las políticas públicas relacionadas a los asentamientos informales en el DMQ, basándose en que las políticas son configuraciones normativas que se institucionalizan a fin de orientar acciones; es decir, son instrumentos capaces de incidir o transformar una realidad y permiten establecer los parámetros para guiar las acciones futuras (EMSV, 2005: 4). El análisis de las políticas tomará la consideración de Dye, quien sostiene que la política pública es “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”; aún cuando se actúe bajo lógicas coyunturales, clientelares, patrimoniales o populistas, es decir, se considerará como política incluso la inacción de las autoridades.

### **Evolución de la política urbana de legalización de asentamientos en el DMQ (1978-2008)**

Los asentamientos informales son un problema urbano que ha ocupado un importante lugar en las políticas públicas del Distrito en los últimos veinte años; es así que para una mejor comprensión de esta parte del trabajo, las políticas relacionadas a este tema han sido periodizadas por administraciones municipales, es decir los períodos de alcaldes que presidieron el Municipio entre los años 1978-2008.

Cada una de las generaciones de políticas, se enmarca dentro de un contexto nacional y local; si bien en algunos casos las dos tendencias responden a una sola corriente, en la mayoría de ocasiones se refleja un quebrantamiento entre lo nacional y lo local, debido a que –dependiendo del momento- cada nivel busca objetivos distintos. La tabla siguiente es un reflejo de ello, pues en seis períodos de gobiernos locales corresponden doce de nacionales, situación que se manifiesta principalmente en los períodos 1992-1998 y 1998-2009, correspondientes a la tercera y cuarta generación de políticas, en donde en una administración local corresponden tres y cuatro nacionales respectivamente. Este rompimiento entre el nivel macro –el nacional- y el nivel local, significó que en materia de vivienda e informalidad las políticas locales no se encuentren concordantes con el nivel nacional.

**Tabla 9: Periodización de las políticas legalización de asentamientos informales en el DMQ**

<b>Nacional</b>		<b>Local</b>		<b>Generación de políticas</b>
<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>Período</b>	<b>Alcalde</b>	
1980-1981	Jaime Roldós	1978-1983	Álvaro Pérez	Primera
1981-1984	Oswaldo Hurtado			
1984-1988	León Febres Cordero	1983-1987	Gustavo Herdoíza León	Segunda
1988-1992	Rodrigo Borja	1987-1992	Rodrigo Paz	Tercera
1992-1996	Sixto Durán Ballén	1992-1998	Jamil Mahuad	
1996-1997	Abdalá Bucaram			
1997-1998	Fabián Alarcón			
1998-2000	Jamil Mahuad	1998-2000	Roque Sevilla	Cuarta
2000-2002	Gustavo Noboa	2000-2009	Paco Moncayo	
2002-2003	Lucio Gutiérrez			
2003-2006	Alfredo Palacio			
2007-	Rafael Correa			

Elaboración: Mena, A., 2008

### **Primera generación (1978-1983): Los asentamientos informales como un problema pasajero**

Este período a nivel nacional corresponde a los mandatos de los presidentes Jaime Roldós Aguilera (1980-1981) y Osvaldo Hurtado (1981-1984). En los años que corresponden a esta etapa, el Ecuador vivió una época caracterizada por procesos de modernización y urbanización como resultado de la bonanza petrolera<sup>58</sup>, fue considerado un país atractivo para la inversión extranjera<sup>59</sup> convirtiéndolo en sujeto de crédito, el resultado fue un significativo endeudamiento externo<sup>60</sup>.

El tipo de desarrollo capitalista que se impulsó en el país influyó directamente en el proceso urbano de la ciudad. Esta “modernización” –sobre todo en lo referente a las industrias- que el país estaba empezando a vivir, no produjo los resultados esperados, pues se acentuaron las desigualdades entre grupos sociales, profundizando la exclusión de los grupos de bajos ingresos y aumentando los beneficios para las clases dominantes. La deuda sería pagada con las regalías petroleras; sin embargo, a principios de la década de los ochenta empezaron a darse los primeros visos de una profunda crisis económica. Los resultados a nivel social fueron adversos, varios problemas se acentuaron y otros nuevos aparecieron, uno de éstos fue la migración hacia las grandes ciudades –principalmente Quito y Guayaquil- en donde aumentó el desempleo y la pobreza.

La demanda de suelo urbano y vivienda aumentó, es así que el sector de la construcción –tanto para obras públicas, como para construcción de viviendas- tuvo un significativo despunte. Sin embargo, ni los programas estatales ni los privados lograron crear soluciones para las clases medias y pobres, lo que provocó que busquen soluciones por sí mismos –invasión de tierras públicas y privadas, ocupación de terrenos en zonas no permitidas, etc.- Mientras el problema del asunto tierra se profundizaba, el gobierno nacional dirigía su atención a la solución de otros temas –destacándose el

---

<sup>58</sup> Este momento empezó en el año 1948 y culminó en 1982. La población urbana del país creció de 2'698.772 equivalente al 41.4% de la población total en 1974, a 3'985.492 habitantes correspondiente al 49% del total, en 1982, lo que significó un crecimiento de 1'286.720 personas en las ciudades, las cuales ejercieron presiones sobre el suelo urbano, recursos e infraestructura. (Cebrián Abellán, 1999)

<sup>59</sup> En un período de 10 años (1971-1981), las exportaciones totales crecieron de 199 millones de dólares a 2.568 millones de dólares, el PIB aumentó de 1.602 millones de dólares a 13.946 millones de dólares, la reserva monetaria internacional pasó de 55 millones de dólares a 563 millones de dólares. Fuente: [http://www.lainsignia.org/2004/junio/dial\\_005.htm](http://www.lainsignia.org/2004/junio/dial_005.htm)

<sup>60</sup> El monto de la deuda externa ecuatoriana creció en casi 22 veces: de 260,8 millones de dólares al finalizar 1971 a 5.869,8 millones cuando concluyó el año 1981. Fuente: Ídem

económico- este hecho produjo un desconocimiento de la verdadera magnitud del fenómeno de la ilegalidad en las ciudades<sup>61</sup>.

En el contexto local la situación nacional se vio reforzada con la tendencia a la eliminación de “lo urbano” como parte de las políticas públicas (Carrión y Vallejo, 1994: 74); es así que el desarrollo a nivel local se vio estancado, más bien se priorizaron las políticas nacionales enfocadas a aliviar las crisis fiscales y la inflación. En este contexto, el desarrollo urbano de Quito estuvo direccionado por las propuestas establecidas en el Plan Quito 1981<sup>62</sup>, el cual fue concebido considerando las transformaciones espaciales, resultantes de las inversiones petroleras sobre la urbe.

A nivel espacial, empezaron a originarse los primeros asentamientos informales ubicados en las áreas inmediatas a la ciudad; sin embargo, la administración de turno a cargo del Dr. Álvaro Pérez Intriago, no percibía la ilegalidad en la ocupación de tierras como un problema para el desarrollo de la ciudad, a pesar de su creciente número<sup>63</sup>, esta “molestia temporal” se solucionaría una vez que se produzca la reactivación económica a nivel nacional.

Considerando estos hechos, no se plantearon acciones explícitamente dirigidas al tratamiento de nuevos asentamientos, más bien se promulgaron ordenanzas encaminadas a ordenar el crecimiento del Cantón Quito. Es así que el Municipio decretó la Ordenanza 2123<sup>64</sup>, que enumeraba los “requisitos mínimos que deben cumplirse para los fraccionamientos destinados exclusivamente a programas habitacionales de interés social” (Ordenanza 2123, 1981:1). Las nuevas parcelaciones debían cumplir las condiciones técnicas establecidas por la Dirección de Planificación Municipal, las que se referían principalmente a criterios de zonificación<sup>65</sup> y como se mencionó anteriormente, estaba dentro de los lineamientos del Plan Quito.

---

<sup>61</sup> Según datos de la Dirección de Planificación del MDMQ, la participación del sector formal en la producción de la vivienda durante el período 1980-1983 fue menor que la aportación del informal: 77,4% y 69,3% en 1980 y 1983 respectivamente.

<sup>62</sup> Este Plan no tuvo una aplicación real porque no fue aprobado.

<sup>63</sup> Según datos de la Dirección de Planificación, en 1981 los asentamientos informales sumaban 87, los cuales albergaban 180.000 personas en una superficie de 2.500 ha.

<sup>64</sup> Del 4 de junio de 1981.

<sup>65</sup> Referentes a: Área mínima del lote: 100m<sup>2</sup>; Frente mínimo: 6m; Instalación de sistemas de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, aprobados por las respectivas empresas; Vías: ancho mínimo de vías peatonales: 3m. y vías carrozables: 10m.; Podrá construirse sin retiros frontales vivienda unifamiliar continua; Contribución gratuita del 10% del área útil total para servicios comunitarios.

Para Hidalgo lo sucedido en esta época se puede traducir en que

la Municipalidad toleró la formación de los asentamientos de hecho al no tomar acciones para impedir su proliferación o ejercer control sobre ellos, a pesar de su ilegalidad. La falta de intervención que puede ser considerada como una - política por abstención-, implica una intencionalidad, no solo porque muchos grupos se estaban beneficiando sino también porque, en ausencia de una política oficial, era una solución a un problema que de otro modo tenía que ser asumido por la Municipalidad. (Hidalgo, 1989:30)

Esta falta de medidas por parte del Municipio, además de obedecer a la tendencia nacional, en espera de la reactivación económica para equilibrar el crecimiento de las ciudades, también tuvo su origen en el tema político, pues en esa época la corriente de derecha, de la cual formaba parte el alcalde de ese entonces el Dr. Pérez, se caracterizó por una falta de reconocimiento de la ilegalidad.

Resumiendo, las acciones emprendidas por el Municipio, en los años setenta y principios de los ochenta, en respuesta a la creciente necesidad de suelo fueron nulas; esta política por abstención favoreció a los grupos dominantes, quienes se beneficiaron con las mejores tierras y su alta rentabilidad. Sin embargo, en los años posteriores, debido a las dimensiones que tomó el fenómeno de asentamientos informales y las fuertes presiones por parte de los grupos sociales, el Municipio decidió asumir el desafío de enfrentar este problema a través de la legalización de los asentamientos.

### **Segunda generación (1983-1987): La implementación de las primeras políticas públicas**

A partir de 1982 a nivel nacional, se dio un cambio de las estrategias de desarrollo, las acciones del gobierno, a cargo de León Febres Cordero (1984-1988) tenían el objetivo superar la crisis económica del país, se denominó así el “Gobierno de Reconstrucción Nacional” apoyado en su lema de campaña “Pan, techo y empleo”. En materia de vivienda se emprendió un programa de construcción de vivienda a través de un plan de crédito del BEV (Banco Ecuatoriano de la Vivienda). El total de viviendas construidas sumaron las 104 mil viviendas en los cuatro años de gobierno; en Quito, uno de los proyectos entregados fue el barrio Solanda enfocado a la clase media.

Se aplicaron las políticas de ajuste estructural, la apertura comercial y la promoción del libre mercado; y, a diferencia de los años anteriores la pobreza disminuyó –tanto en las zonas urbanas como rurales- debido a las regalías petroleras, obviamente, favoreciendo a las clases dominantes en perjuicio de los sectores de medios y bajos recursos. Como resultado, se incrementaron las disparidades –tanto sociales

como económicas- y la segregación clasista; este fenómeno se manifestó en todos los puntos del país, haciéndose más palpables en las ciudades, que seguían recibiendo migrantes provenientes del campo.

Esta fuerte migración produjo la agudización de los problemas urbanos –el desempleo, el déficit de vivienda, las necesidades de servicios básicos (agua potable, alcantarillado y electricidad) y equipamientos, la segregación social, etc.- los que si bien podían ser “controlados” dentro de los límites de la ciudad, se volvieron difíciles de resolver en los barrios informales periféricos que seguían aumentando a un ritmo acelerado.

Es así que, el país todavía no hallaba el camino para la solución de los problemas de los años anteriores relacionados directamente con la pobreza, la inequidad y el empleo; mientras que, paralelamente otros grupos eran favorecidos por la acumulación de capital. Este hecho contradictorio –por un lado, buenas expectativas de desarrollo y por otro, el mantenimiento de las desigualdades- fue producto de la lógica capitalista porque “no hace distinción del contexto y por igual es implacable: en momentos de crecimiento o de recesión, los sectores populares igualmente se ven afectados.” (Carrión F., 1983:18)

A nivel local este período se caracterizó porque el DMQ empezó a sentir los efectos de un crecimiento desordenado, lo que se reflejaba directamente sobre su organización espacial; paralelamente también surgieron problemas administrativos y de control urbano. El Municipio –dirigido por el Sr. Gustavo Herdoíza León (1983-1987)- entonces empezó a enfocar los asentamientos informales desde otra perspectiva, dejó de ser un fenómeno invisible para convertirse en una problemática que merecía ser analizada y resuelta. Hidalgo manifiesta que el hecho de asumir la política de legalización fue una forma en que el Municipio buscó “legitimarse a sí mismo y reafirmar su rol como poder administrativo local con el masivo apoyo popular” (Hidalgo, 1989:31).

Por el lado de la población, la situación también fue diferente, las organizaciones populares estaban fortalecidas, siendo una de sus principales peticiones las referentes a la legalización de barrios. Es así que, concientes del nuevo poder que la sociedad estaba asumiendo se promulgaron los primeros reglamentos enfocados a la legalización de los asentamientos de hecho. La incorporación de la sociedad como un nuevo actor fue un paso importante en la elaboración e implementación de políticas, porque su movilización ejercía una presión que antes no habían sentido las autoridades locales y

los políticos, lo que –en cierta forma- los obligó a considerar el asunto tierra desde otra perspectiva.

A la luz de estas transformaciones, en 1984, se promulgó el Reglamento 114<sup>66</sup>, que contemplaba los “requerimientos mínimos y procesamiento de trámite a seguirse para obtener la autorización de Alcaldía para suscripción de escrituras individuales en fraccionamientos de hecho, en la ciudad de Quito y sus parroquias” (Reglamento 114, 1984:1). Los barrios que entraron dentro de este proceso –a petición de sus habitantes- debieron sujetarse a estudios técnicos realizados por la Oficina de Barrios Periféricos, una vez aprobados los planos, el trámite era enviado a las empresas dotadoras de servicios para la entrega de las obras de infraestructura.

Según esta normativa los fraccionamientos de hecho fueron definidos como:

- Barrios formados a partir de ventas realizadas por propietarios particulares, sin autorización de la Municipalidad.
- Barrios formados por ventas realizadas por propietarios particulares, valiéndose de información preliminar concedida por la Municipalidad, pero cuyo trámite no se pudo concluir voluntaria o involuntariamente.
- Fraccionamientos, productos de herencias o donaciones entre vivos, cuyos adjudicatarios, no han formalizado sus títulos de propiedad.
- Fraccionamientos, productos de particiones judiciales, con sentencia del Juez, y que no han sido inscritos con oportunidad.

Según la oficina encargada de la legalización –la Oficina de Barrios Periféricos- hasta 1998 se había legalizado bajo este reglamento aproximadamente 120 asentamientos y varios más se hallaban en trámite.

El impacto que tuvo la Resolución 114 –a nivel social- no fue el esperado, debido a que barrios que no cumplían con los requisitos, fueron incluidos a la trama urbana y por el contrario, otros que sí lo hacían no fueron reconocidos legalmente. Las causas de esta contradicción se resumen en los siguientes puntos:

- El manejo clientelar del tema; en este caso se ofrecieron obras de infraestructura y entrega de escrituras individuales a cambio del acompañamiento en marchas y movilizaciones organizadas tanto a nivel local como en el nacional. Este hecho fue producto de la afinidad de las autoridades nacionales con las locales, quienes compartían similares intereses. Para Hidalgo (1989), este tipo de situaciones son

---

<sup>66</sup> Del 22 de noviembre de 1984.

típicas cuando la participación ciudadana es concebida como un “fin” para resultados inmediatos; por ende, si no existió transparencia en el proceso, los resultados; es decir, la efectividad de las políticas fue nula.

- Falta de criterios técnicos para la aprobación de barrios; los informes que fueron remitidos no cumplieron con las especificaciones técnicas básicas necesarias para dar paso a los trámites de legalización<sup>67</sup>, las inconsistencias provenían de los documentos que forman parte de los expedientes, pues existen expedientes tan sencillos<sup>68</sup>, que no permitieron conocer mayores detalles de los barrios en estudio, a esto se suma que –en ciertos casos- el número de ordenanza que consta en archivo no coincide con el del documento físico.

Debido a las inconsistencias en los procesos de aprobación de estos asentamientos, se decidió desconocer las acciones realizadas en el marco de esta Resolución, lo que produjo que algunos barrios volvieran a ser considerados ilegales para una posterior revisión.

### **Tercera generación (1987-2000): Las políticas de legalización como parte de la agenda del gobierno local**

Este período a nivel nacional considera los mandatos de Rodrigo Borja (1988-1992), Sixto Durán Ballén (1992-1996), Abdalá Bucaram (1996-1997), Fabián Alarcón (1997-1998) y Jamil Mahuad (1998-2000), se caracterizó por la inestabilidad política, social y económica del país.

A principios del mandato de Rodrigo Borja, se tenía una visión optimista en el tema económico y social, en el sentido que se esperaba una mejora de las condiciones de la población. Debido a los serios problemas por los que atravesaba el país<sup>69</sup>, se impulsaron medidas de estabilización y austeridad, previas al lanzamiento de políticas de crecimiento y desarrollo. La propiedad de la tierra empezó a tener peso en las políticas estatales, debido principalmente a la movilización de los grupos indígenas, quienes solicitaron al Régimen –entre otras exigencias<sup>70</sup>- el reconocimiento de sus

---

<sup>67</sup> Algunos expedientes no cuentan ni siquiera con planos de ubicación del barrio; son más bien documentos que autorizan la continuación de los trámites iniciados.

<sup>68</sup> Entrevista al Sr. César Ortega, ex funcionario de la STHV, 2008.

<sup>69</sup> Inflación anual del 80%, un desempleo en torno al 15%, un déficit fiscal equivalente al 17% del PIB, la fuga de las reservas internacionales, una marcada corrupción y el agravamiento de los desequilibrios sociales. Fuente: Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo, 2006

<sup>70</sup> Las reivindicaciones se relacionaron al respeto de los Derechos Humanos, la salvaguardia del patrimonio medioambiental y reformas constitucionales que caracterizan al Ecuador como un estado multicultural y plurinacional.

propiedades; desde entonces este tema ocupó un importante lugar en las agendas nacionales.

Si bien la adjudicación de viviendas no fue una oferta concreta de campaña, se impulsaron varios programas habitacionales, a través de la ejecución directa y crediticia del BEV. Hasta 1992 se construyeron 84 mil unidades de vivienda. Carapungo y Carcelén forman parte de los programas destinados a la clase media y media-baja entregados en este período.

Los años siguientes fueron el principio de los serios desequilibrios que afectaron al país, en la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se produjo la guerra con Perú, que afectó directamente al gasto fiscal, las tasas de interés y el tipo de cambio; además se sumaron los escándalos de corrupción<sup>71</sup>; lo que produjo que se dejen de lado las políticas sociales. En el tema de tierras, Durán Ballén planteó una Reforma Agraria que fue acusada de buscar la privatización de las tierras de las comunas indígenas y campesinas, por lo que tuvo una fuerte oposición de los grupos sociales, principalmente la CONAIE.

Este gobierno creó el Ministerio de Vivienda (MIDUVI), fusionando el BEV y la Junta de la Vivienda, esta nueva estructura situaba al BEV como banca de segundo piso, mientras que los créditos fueron contratados con los constructores. En materia de vivienda se mantuvo la gestión realizada durante la administración anterior.

El tercer mandato corresponde al líder populista Abdalá Bucaram (1996-1997), quien planteó la idea de la vivienda popular; el programa que lo respaldaba se denominó "Un solo toque". Sin embargo, a pesar del impulso que se lo dio no tuvo acogida, pues el modelo de acceso beneficiaba a grupos poblacionales con capacidad de pago, tal es así que de las 11 mil unidades programadas se concluyeron aproximadamente el 20%.

Sin embargo, esta administración se caracterizó porque se produjo un notable deterioro económico y político provocado por su mala administración. Entre los años 1995 y 1996 se promulgó una nueva Ley Agraria y se realizó una reorganización institucional del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), que era la entidad encargada de la legalización de tierras, la cual se convirtió en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA); este hecho mantuvo "suspendidas" las acciones concretas en el tema de tierras.

---

<sup>71</sup> Un primer caso fue el del vicepresidente Alberto Dahik (1992-1995), quién fue acusado de peculado por el manejo de los Fondos Reservados quien se vio obligado a renunciar a su cargo y salir del país, otro caso fue el de Flores y Miel.

En reemplazo de Bucaram fue elegido Fabián Alarcón como presidente interino para el período 1997-1998, quien propuso –entre otras cosas- ejecutar programas para reducir la pobreza y mejorar la calidad de la vida de la población; sin embargo, no existieron planteamientos concretos para alcanzar los objetivos. Además dos coyunturas del año 1998<sup>72</sup> provocaron que el gobierno nacional deje a un lado el tema de la tierra.

Finalmente, entre los años 1998 y 2000 le tocó el turno a Jamil Mahuad, quien asumió la presidencia con buenas expectativas de solución a los problemas económicos, políticos y sociales. En el tema de la vivienda, el MIDUVI empezó a entregar créditos para el mejoramiento de las viviendas. No obstante, su mandato fue adverso en términos económicos y sociales<sup>73</sup>. Debido a los graves problemas que debió afrontar el Ecuador, en este período nuevamente las políticas de tierras quedaron en un segundo plano.

Como se puede apreciar, las diferentes coyunturas que se dieron, no permitieron el despegue económico previsto, más bien las políticas implementadas agravaron los problemas, conduciendo al país a la peor crisis de los últimos 50 años<sup>74</sup>. Estos hechos resultaron en una ruptura de las políticas nacionales y locales, puesto que mientras los gobiernos nacionales intentaban sacar al país de la profunda crisis en la que cayó, los locales tenían que buscar soluciones más concretas para frenar la agudización de los problemas en las ciudades, que siguieron siendo el destino de los migrantes provenientes del campo.

En el plano local, este período está comprendido por tres administraciones municipales, correspondientes a los siguientes alcaldes: Rodrigo Paz Delgado (1987-1992), Jamil Mahuad Witt (1992-1998) y Roque Sevilla Larrea (1998-2000).

Se resolvió unificar los tres mandatos puesto que las políticas implementadas en este lapso tuvieron una cierta continuidad, debido en parte a que las autoridades municipales pertenecían a una misma tendencia ideológica, el partido político Democracia Popular, es decir que –de modo general- los 13 años que comprenden este período se caracterizaron por tener una lógica secuencial de actividades en lo referente a la administración de la ciudad.

En el tema de asentamientos informales, se evidenció un mayor compromiso en el planteamiento de soluciones; en otras palabras, el asunto tierra fue un tema que

---

<sup>72</sup> La expedición de una nueva Constitución y las devastadoras consecuencias del Fenómeno del Niño.

<sup>73</sup> En este período se dieron problemas como el feriado bancario, el incremento de la inflación, la dolarización de la economía, escándalos de corrupción, la quiebra de más de una docena de bancos, como puntos principales.

<sup>74</sup> El detonante principal para esta crisis es el congelamiento de los fondos en el año 1999.

sensibilizó a las autoridades de la época, a esto se sumó la importante presencia de los grupos sociales que se encontraban organizados con el fin de lograr acceso a la tierra urbana.

### **Primera administración: Rodrigo Paz Delgado (1987-1992)**

El gobierno de Rodrigo Paz Delgado asumió como objetivo de su administración la legalización de los barrios marginales. Para alcanzar esta meta, continuó con el procedimiento del período anterior; es decir, el reconocimiento de barrios marginales como asentamientos de hecho, de esta forma obtenían un certificado municipal necesario para la firma de convenios para la dotación de obras de infraestructura básica.

Con este fin, se expidió en 1989 la Ordenanza 2708<sup>75</sup>, mediante la cual se promulgó el “reconocimiento legal y la regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana del Cantón Quito” (Ordenanza 2708, 1989:1), los tipos de organizaciones que podían ser calificados como asentamientos de hecho eran:

- Cooperativas de Vivienda de personas de bajos ingresos
- Comités Pro Mejoras
- Comités Barriales
- Sindicatos
- Comunas
- Otras de igual sentido y finalidad

La Dirección de Planificación fue la instancia encargada de dictar las normas técnicas para la aprobación de los planos, tomando como base lo estipulado en el Plan Director de 1981, las disposiciones de las Empresas proveedoras de los servicios básicos y las características propias del asentamiento.

Contrario a lo regulado en el Reglamento 114, esta ordenanza delega a las empresas en coordinación con la Municipalidad de Quito, la realización de “convenios de financiamiento y construcción de las obras de infraestructura”. Lo que significa, que los beneficiarios ya no debían pagar por la dotación de los servicios; esto constituyó un alivio económico para el grupo de personas que conformaban este tipo de asentamientos.

Pese a las medidas adoptadas, los logros no fueron los esperados; en este sentido Fernando Carrión, en ese entonces director de Planificación del Municipio manifestó “al

---

<sup>75</sup> Del 9 de junio de 1989.

cabo de un poco más de un año de expedida la ordenanza el resultado no ha sido satisfactorio. Ha sido aprobada una sola urbanización y están en trámite alrededor de unas 15 más. Las expectativas que nosotros teníamos no se han cumplido”<sup>76</sup>. A pesar de la poca acogida, se logró disminuir el apareamiento de nuevos asentamientos, sin que eso signifique una disminución del problema.

A esta situación, también se sumó la manipulación de las leyes por parte de algunos políticos y administradores, quienes presionaron por la legalización de ciertos “asentamientos de hecho” antes de que existieran. Hidalgo describe este problema como el traspaso al Municipio la obligación de proveer de servicios a las tierras destinadas a urbanizarse. De esta forma se reproducían las mismas situaciones ocurridas el período anterior con el Reglamento 114, que incentivó a la conformación de varios asentamientos que buscaron beneficiarse, a sabiendas que no existía un mecanismo efectivo de control.

Posteriormente en 1990, se reformó la Ordenanza 2708 con la promulgación de la 2765<sup>77</sup>, en donde se dejó de reconocer a las comunas como asentamientos de hecho, puesto que éstas estaban regidas por la Ley de Régimen Comunal y sus Reglamentos, lo que provocó una serie de inconvenientes legales y sobreposición de funciones. En este período se decidió el cambio del límite urbano con el objetivo de incorporar los barrios informales dentro de las áreas urbanas de la ciudad.

### **Segunda administración: Jamil Mahuad Witt (1992-1998)**

La administración a cargo de Jamil Mahuad consta de dos períodos, el primero estuvo comprendido entre 1992 y 1994, siendo reelegido en 1994 hasta 1998. En este año se retiró de la función de alcalde para candidatizarse a la Presidencia de la República.

Las políticas durante su gestión (1992-1998) fueron claves para el tema de asentamientos; por un lado, se dio una corriente internacional que consideró la seguridad de la tenencia, como un tema prioritario y el reconocimiento del derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental<sup>78</sup>.

En la ciudad también se dieron importantes avances, una de las principales fue la modernización del cabildo, con la transformación a Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en 1993, lo que permitió tener un mayor control y regulación del suelo. En el

---

<sup>76</sup> Diario Hoy, “Fracasa ordenanza para legalizar barrios marginales”, 11 de noviembre de 1990.

<sup>77</sup> Del 29 de enero de 1990.

<sup>78</sup> Promulgado en la segunda conferencia sobre vivienda y asentamientos Hábitat II, Estambul, 1996.

tema de la tierra se dio mayor peso a las urbanizaciones de interés social, que según la Ordenanza 003<sup>79</sup> se definieron como:

- Las urbanizaciones o programas de vivienda promovidos y/o calificados ya sea por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda o por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:
- Las urbanizaciones de interés social progresivas; y,
- Los asentamientos de hecho.

Esta categoría permitía la ejecución por etapas (Ver Anexo 1), tanto de la urbanización como de las obras de infraestructura; para garantizar el cumplimiento de estas obras, todos los lotes quedaban hipotecados con la prohibición de enajenamiento. La responsabilidad de la construcción de las obras de equipamiento comunal – educación, recreación y deportes, bienestar social, salud, etc., estaba a cargo del promotor de la urbanización. Una vez aprobadas las urbanizaciones, el Municipio a través de la Procuraduría se autorizaba la entrega de escrituras individuales para cada propietario, de esta manera se garantizó la adquisición legal del lote.

El procedimiento para la aprobación de los asentamientos de hecho o populares, fue el mismo que el descrito para las urbanizaciones de interés social progresivo. Las organizaciones que podían acceder al reconocimiento de asentamientos de hecho eran las que contemplaba la Ordenanza 2708<sup>80</sup>. Paralelamente se dio una fuerte participación por parte de la población, fue notorio que el empeño del gobierno local para la legalización de asentamientos influyó para que se produzca este fenómeno. En este período las organizaciones sociales empezaron a cobrar fuerza a partir de la década del ochenta, por lo que a esta época se encontraban fortalecidas trabajando sobre bases más firmes.

Una de las acciones que vale la pena destacar es la planteada en 1993 por la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito, que propuso expropiar los terrenos del noroccidente con el fin de controlar el crecimiento, ordenar el espacio internamente y proteger las zonas de laderas. Esta medida se dio en razón de que existía la venta ilegal de terrenos de extensiones comprendidas entre 2 a 5 mil metros cuadrados, con el fin de dividirlos y posteriormente lotizarlos; lo que facilitaba algunos procedimientos legales y rebajar los costos en los trámites. Para la Dirección de

---

<sup>79</sup> Ordenanza sustitutiva de la Reglamentación Metropolitana de Quito, constante en el Título I del Libro Segundo del Código Municipal, expedida el 20 de abril de 1998.

<sup>80</sup> Cooperativas de vivienda de personas de bajos ingresos, Comités pro mejoras, Comités barriales, Sindicatos y otras de igual sentido y finalidad.

Avalúos y Catastros del Municipio de Quito, la intervención en estos sectores no resultaba rentable, según Gustavo Benalcázar, director de aquel entonces “su costo es alto y el retorno vía tributos es bajo”<sup>81</sup>. Esta propuesta no tuvo la acogida necesaria – tanto del resto de barrios como del mismo Municipio- para ser ejecutada; sin embargo, es el inicio de la interacción de los pobladores con el gobierno local para solucionar el problema de los asentamientos ilegales.

### **Tercera administración: Roque Sevilla Larrea (1998-2000)**

En el marco de la iniciativa “Alianza para las Ciudades”<sup>82</sup> creada a nivel internacional en 1999, a nivel local se conformó la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales mediante Oficio 1835<sup>83</sup>; considerando que en el DMQ existían “asentamientos irreversibles”, que eran necesarios incorporarlos al sistema legal y catastro municipal. El trabajo de esta Comisión se basó sobre dos ejes principales: el primero, consistió en acelerar el proceso de escrituración de los asentamientos<sup>84</sup> y segundo, en la creación de las urbanizaciones de interés social progresivo.

Una de las metas de esta estrategia municipal consistió en disminuir la toma ilegal de tierras, objetivo que se logró cumplir parcialmente, si se considera que a partir de la promulgación de este oficio se obtuvo una reducción de al menos el 50% de los barrios ilegales<sup>85</sup> y la integración alrededor de 150 sectores a la trama urbana, lo que benefició a aproximadamente 60.000 familias.

A pesar del interesante panorama en materia de asentamientos informales –tanto a nivel local como internacional-, la crisis nacional a principios de 1999 afectó en la continuidad de los proyectos como el referido a la legalización de barrios periféricos. Es así que el gobierno local sufrió una reducción de sus dos principales fuentes de ingreso: el presupuesto municipal<sup>86</sup> y la recaudación de los impuestos; hecho que se agudizó porque el Congreso Nacional no realizó las reformas necesarias a la Ley de Régimen Municipal para modernizar o aumentar la recaudación de tributos.

---

<sup>81</sup> Diario Hoy, “Expropiación de laderas plantean pobladores”, 10 de mayo de 1993.

<sup>82</sup> La cual apoya a los gobiernos en la formulación de programas masivos de mejoramiento de barrios informales y marginados; además se busca propiciar la participación de la comunidad, de tal manera que se logre influenciar sobre las políticas públicas.

<sup>83</sup> Del 20 de septiembre de 1999 firmado por el alcalde Roque Sevilla.

<sup>84</sup> Con esta normativa se formalizó el trabajo de la Comisión Interdepartamental, conformada por delegados de Procuraduría y de las Direcciones Generales de Planificación, Avalúos y Catastros y Financiero Tributario.

<sup>85</sup> Según datos de la Dirección de Planificación, en 1998 se tenían registrados 400 barrios ilegales.

<sup>86</sup> En 1998 fue de 108 millones de dólares, se redujo en 1999 a 74 millones de dólares y en el 2000 a 53 millones de dólares (a las cotizaciones promedio anuales de 5446 sucres por dólares en el 98; 11894 en el 99 y 25000 en el año 2000). Fuente: <http://www.roquesevilla.com/Vida-Politica/gestion-crisis-quito-economia.aspx>

Adicionalmente, es necesario mencionar que si bien existe un listado sobre los barrios que –aparentemente- fueron legalizados, no todos terminaron el proceso; tal es así que aún para el año 2008 existían algunos, en donde sus pobladores todavía no han accedido a las escrituras individuales<sup>87</sup>.

Dos años después de iniciado este período, en 1989, la política de legalización fue valorada como positiva, debido a que cumplió con los objetivos propuestos y dotó de infraestructura básica a los barrios que fueron reconocidos como legales; la evaluación fue que “la política ha sido solución favorable y conciliadora, antes que una fuerte decisión política” (Hidalgo, 1989:33). En esta época se habló ya de la necesidad de una “política institucionalizada” para garantizar el acceso a la tierra urbana.

#### **Cuarta generación (2000-2008): Institucionalización de las políticas de legalización**

El ámbito nacional estuvo caracterizado por la inestabilidad política nacional heredada de los períodos anteriores lo que provocó que en dos períodos del mismo gobierno local<sup>88</sup> pasaran por el nacional cuatro presidentes<sup>89</sup>, consecuentemente las políticas entre el nivel nacional y local fueron descoordinadas unas con otras. En el período correspondiente a Gustavo Noboa (2000-2003) se mantuvo el bono de la vivienda. En el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005), se planteó un plan impulsado por el MIDUVI para la obtención de un crédito de 5.000 millones de dólares; no obstante no fue concretado. La administración de Alfredo Palacio (2005-2007) se caracterizó por el empeño de devolver al BEV la categoría de banca de primer piso, sin embargo esta propuesta tampoco concretó. Finalmente, el plan de vivienda en la administración de Rafael Correa se enfoca principalmente en incrementar el número de bonos<sup>90</sup>.

De similar manera a lo sucedido en el período anterior, la discontinuidad en las autoridades nacionales y por ende, en sus políticas, produjo el estancamiento en la aplicación de estrategias para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El avance en este tema recibió mayor importancia en lo local más que en el nacional.

A nivel local este período corresponde a la administración de Paco Moncayo Gallegos, de tendencia centro izquierda. Durante su campaña electoral presentó y

---

<sup>87</sup> Es el caso de los barrios: La Esperanza, Los Pinos, Virgen del Quinche II, etc.

<sup>88</sup> A cargo de Paco Moncayo, primer período comprendido entre 2000 hasta 2004 y segundo 2004-2008.

<sup>89</sup> Gustavo Noboa (2000-2002), Lucio Gutierrez (2002-2003), Alfredo Palacio (2003-2006) y Rafael Correa (2007-).

<sup>90</sup> Se pretende cuadruplicar el número de bonos, lo que significa que se podrían construir y mejorar aproximadamente 48 mil casas por año. Fuente: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/casas-desde-40-al-mes-en-la-campana-248831-248831>.

notarizó el Plan Quito Siglo XXI, que contemplaba entre los proyectos del Programa de Estructuración y Urbanismo incluidos en el Plan Territorial, la legalización del suelo y la edificación.

Con esta visión, en los meses posteriores a su elección se dio un giro al tratamiento de los barrios ilegales, con la creación de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV)<sup>91</sup>. La institucionalización de la política de legalización del suelo fue un importante avance en esta temática, puesto que todos los trámites de legalización de la ocupación informal de suelo –tanto de los procesos ya iniciados como de los nuevos– pasaron a cargo de esta Unidad.

Para este momento los asentamientos informales y la ocupación ilegal de las tierras, dejó de ser un problema secundario y se convirtió en un tema prioritario del gobierno local, de acuerdo a la resolución este fenómeno

constituye uno de los principales problemas ciudadanos que demanda atención permanente por parte de la administración metropolitana, en la perspectiva de establecer y aplicar la política metropolitana de suelo y vivienda (Resolución 070, 2001:1).

Con la creación de la USV, se vislumbró una nueva forma de concebir el problema de la informalidad, porque además de encargarse de la legalización de la tenencia de la tierra se incluyó “el diseño y ejecución de planes integrales de mejoramiento barrial, planes de mitigación de riesgos y en general, la promoción del desarrollo urbano y social de los barrios” (Resolución 070, 2001:1). El objetivo general de la USV fue

regularizar y legalizar los asentamientos informales del Distrito Metropolitano de Quito, para solucionar el problema urbano, económico, social y de tenencia de la tierra, dando lugar, a una reactivación económica y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Resolución 070, 2001:1)

Este postulado integró la visión del gobierno local del DMQ sobre los asentamientos informales, la cual se resume en los siguientes puntos:

- A diferencia de la primera generación de políticas, la ilegalidad en el acceso al suelo urbano fue reconocida como un problema económico y social de importantes magnitudes; lo que conllevó a buscar una solución cuyas acciones puedan mantenerse en el tiempo.

---

<sup>91</sup> Mediante Resolución 070 del 7 de Agosto de 2001.

- Una de las metas que se buscaba alcanzar fue la “reactivación económica”, esto indiscutiblemente conduce a pensar en la influencia de las ideas de De Soto<sup>92</sup>, en el sentido que, uno de los efectos de la legalización –al incorporar la economía extralegal informal a la formal- es la dinamización de la economía urbana y la reducción de la pobreza, lo que se traduce en el planteamiento del objetivo como el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Previo al desarrollo del tema de la institucionalización de la regularización de asentamientos informales, se presenta a manera de resumen, los principales puntos abordados en la política local; complementariamente, se muestran datos que reflejan la expansión urbana del DMQ en cada uno de los períodos, los cuales permiten visibilizar la presión para acceder al suelo urbano. Es importante señalar que las cifras correspondientes a la superficie conciernen a las incorporaciones de tierras urbanas, es decir, se refiere a lo que se encuentra regulado –lo legal-.

---

<sup>92</sup> Esta visión fue planteada por el economista peruano Hernando de Soto, quien afirma que los “pequeños negocios informales y viviendas marginales de los pobres son esencialmente activos económicos (“capital muerto”), que deberían ser revitalizados por el sistema legal oficial y convertidos en un capital líquido que permita a sus dueños el acceso al crédito formal y la posibilidad de invertir en sus viviendas y negocios, y de esa manera fortalecer la economía como un todo.” (Fernandes, 2001:3)

**Tabla 10: Expansión urbana y síntesis de las políticas públicas implementadas en el DMQ en el tema de regularización de asentamientos informales**

Generación de políticas	Año de la información*	Número de habitantes (Urbano)	Tasa de crecimiento	Superficie urbana (has.)	Superficie urbana incrementada (has.)	Normativa	Síntesis	Observaciones
Primera	1974	599.828	-	12.523,08	-	-	La ilegalidad no es considerada dentro de la problemática urbana.	
Segunda	1982	922.565	5.53	16.036,63	3.513,55	Reglamento 114	Requisitos y procedimiento para legalizar a los fraccionamientos de hecho.	Se desconoció lo legalizado.
Tercera	1990	1'129.448	2.56	27.803,81	11.767,18	Ordenanza 2708	Se reconoce y se pretende regularizar a los asentamientos de hecho.	No tuvo el impacto esperado.
						Ordenanza 2765	Las comunas son reconocidas como asentamientos de hecho.	
						Ordenanza 003	Se definen a las Urbanizaciones de Interés Social.	
						Oficio 1835	Se crea la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales.	Los resultados cumplen con las expectativas.
Cuarta	2001	1'414.601	2,07	33.374,29	5.570,48	Resolución 070	Creación de la Unidad de Suelo y Vivienda.	

\* Los años de la información corresponden a los años en los que fueron realizados los censos de poblaciones; a excepción del primero, el resto se encuentra dentro de cada período de generaciones de políticas.

Fuente: INEC, 2001  
Elaboración: Mena A., 2010

### **El nuevo enfoque de la política: la institucionalización de la regularización**

La creación de la USV como “ventanilla única” para tratar el tema de legalización de barrios nació como parte del Programa de Gestión del Suelo contemplado dentro de los planteamientos básicos del Plan General de Desarrollo Territorial (2001). Además pretendía consolidar la propuesta del modelo de crecimiento urbano planteado por el gobierno local de turno, el cual enfatizaba la organización compacta del espacio, resaltando los procesos de consolidación y densificación urbana; bajo este supuesto, el proceso de legalización de barrios era necesario para la integración de asentamientos consolidados dentro de la trama urbana.

Como objetivos específicos se plantearon los siguientes puntos:

- Integrar al barrio en planes urbanos del Distrito para la obtención de infraestructura y servicios logrando de esta manera mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- Solucionar la tenencia de la tierra mediante el título de propiedad individual.
- Disminuir las prácticas de la lotización informal del Distrito, utilizando diferentes instrumentos legales, técnicos y de comunicación.

Desde su implementación se produjeron varios cambios en lo relacionado al tratamiento del tema de asentamientos informales que fueron mucho más allá de la cuantificación de los barrios que han accedido a escrituras individuales a través de este procedimiento, estas transformaciones cambios se enumeran a continuación:

- Aumento de la capacidad negociadora de los grupos interesados; a pesar de los diferentes intereses en juego, se logró el beneficio para la mayor cantidad de personas y organizaciones (dueños de la tierra, gobierno local, habitantes de los asentamientos, empresas).
- Información disponible y confiable; en los períodos anteriores los datos se encontraban dispersos en las diferentes Direcciones, Empresas y otras dependencias que estaban a cargo de los trámites, lo que dificultó su recopilación y tratamiento.

La implementación de esta política conllevó a establecer una serie de procedimientos y normas, las cuales serán descritas a continuación con la finalidad de lograr una mejor comprensión del proceso de legalización de asentamientos informales.

## **La normativa**

Los instrumentos jurídicos en el tema de asentamientos informales son necesarios en la medida que permiten establecer líneas de acción para esta parte de la ciudad que no ha acatado las regulaciones instituidas para la ciudad “formal”. Wray sostiene que los mecanismos informales son una realidad jurídica que no debe desconocerse, más bien, es necesario determinar “la actitud posible del derecho con respecto a ellos” (Wray 1991:28).

La Unidad de Suelo y Vivienda trabajaba en base a varios instrumentos normativos, los cuales fueron clasificados en tres tipos:

- Jurídicos
- Urbanísticos
- Jurídico urbanísticos

Los instrumentos jurídicos son los siguientes:

### **Ley de Régimen Municipal:**

Esta Ley establece las normas generales que deben seguir los municipios del Ecuador, fue denominada con la categoría de orgánica<sup>93</sup> mediante resolución del Congreso Nacional publicada en el Registro Oficial No. 280 del 8 de marzo del 2001.

El Título IV de la Ley, denominado “Del Planeamiento Físico y Urbanístico y de las Obras Públicas”, Sección 2ª; referida a “La Formación, Aprobación y Vigencia de los Planes Reguladores de Desarrollo Físico Cantonal y Urbanístico”, en su Art. 203 se indica “la formulación de planes de desarrollo y planes reguladores de desarrollo urbano será obligatoria para las municipalidades, para lo cual, de ser necesario, solicitará o contratará el asesoramiento técnico correspondiente.” (Ley de Régimen Municipal, 2001) En esta misma sección, se delega a las Oficinas de Planificación Física y Urbana –o su equivalente en el Distrito, la STHV - la aprobación o negación de los proyectos de parcelación o lotización. En caso de que estos proyectos no cuenten con el consentimiento de la autoridad municipal, el Art. 208 reza

si de hecho se realizaren parcelaciones o lotizaciones sin aprobación de la municipalidad, quienes directa o indirectamente las hayan llevado a cabo o se hayan beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno y la municipalidad podrá pedir al fiscal competente, de inicio a la instrucción fiscal,

---

<sup>93</sup> Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Fuente: <http://www.definicionlegal.com/definicionde/Leyorganica.htm>

contra los sospechosos o imputados. (Ley de Régimen Municipal, Art. 208, 2001)

En el caso del DMQ, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda es la dependencia encargada de realizar los planes de desarrollo del Distrito.

En cuanto a las sanciones el Art. 209<sup>94</sup> menciona que

en las parcelaciones o lotizaciones no autorizadas por las municipalidades, no surtirán efecto alguno las ventas o promesas de venta realizadas por instrumento público o privado o en cualquier otra forma, y la municipalidad impondrá al vendedor o al promitente vendedor, una multa que podrá ser hasta cinco veces el valor del respectivo terreno, según avalúo hecho por la respectiva municipalidad. Las sanciones serán impuestas por el comisario municipal previa audiencia del inculpado a quien se le concederá un término de prueba de hasta cinco días, vencido el cual se expedirá la resolución correspondiente, de la que podrá recurrirse al alcalde, según el numeral 37 del Art. 69. (Ley de Régimen Municipal, Art. 209, 2001)

Estas sanciones en el caso del DMQ están a cargo de los comisarios de cada administración zonal, quienes realizan los procedimientos administrativos conjuntamente con los jueces de coactiva, encargados de los trámites pecuniarios, son los encargados de cobrar la multa impuesta por los comisarios.

### **Código Penal**

Esta ley nacional define las sanciones para los traficantes de tierra, que son los mismos contemplados para el delito de estafa. La descripción de las penas se encuentran detalladas en el Libro Segundo: De los Delitos en Particular, Título X: De los Delitos contra la Propiedad, Capítulo V: De las Estafas y Otras Defraudaciones. El Art. 564 menciona que

Será reprimido con prisión de un mes a un año y multa de cuarenta a trescientos sucres, o con una de estas penas solamente, el que hubiere engañado al comprador:

Acerca de la identidad de la cosa vendida, entregando fraudulentamente una cosa distinta del objeto determinado sobre el cual ha versado el contrato; y, acerca de la naturaleza u origen de la cosa vendida, entregando una cosa semejante en apariencia a la que se ha comprado o creído comprar.”

Así mismo, los siguientes artículos:

---

<sup>94</sup> Este artículo se refiere a los deberes y atribuciones del Alcalde, el numeral 37 cita “Resolver, en primera o en segunda instancia, según el caso, los reclamos que se le presentaren;”

Art. ... .- (Agregado por el Art. 1 del D.S. 2969, R.O. 714, 20-XI-78).- Serán reprimidos con prisión de dos a cinco años los que con el propósito de sacar provecho personal y a título de dirigentes, organicen seudocooperativas, e invadan tierras tanto en la zona urbana como en la rural, atentando de esta manera el derecho de propiedad privada.

“Art. ... .- (Agregado por el Art. 1 del D.S. 2969, R.O. 714, 20-XI-78).- Quien alegando la calidad de integrante de una seudocooperativa, invada tierras ubicadas en la zona rural o en la urbana y negocie sobre aquellas o sobre supuestos derechos adquiridos en dichas tierras, será reprimido con prisión de uno a tres años.”

## **Código Civil**

Para adquirir el dominio de tierras, el Código Civil contempla las formas enumeradas a continuación:

- Prescripción adquisitiva de dominio; entendida como el reconocimiento de la propiedad por parte de un juez de lo civil. Es otorgado cuando el posesionario acredita haber estado en posesión pacífica e ininterrumpida de la tierra por más de 15 años.
- Adjudicación y partición de bienes: procede cuando el derecho de dominio sobre un inmueble es compartida y no puede establecerse con certeza la porción de cuerpo cierto que corresponde a cada propietario, ya que lo que cada uno posee son derechos y acciones afincados sobre ese inmueble. En estos casos, dado que es una garantía el derecho a individualizar la propiedad, se puede solicitar a un juez de lo civil que determine y reparta el inmueble en proporción a la cuota de derechos y acciones<sup>95</sup> correspondientes.
- Compra – venta,
- Herencia,
- Legado, etc.

## **Normas urbanísticas**

En cuanto a los instrumentos de la planificación territorial en el DMQ, el Art.II.28 divide a los instrumentos de desarrollo territorial<sup>96</sup> en:

- De planeamiento: que contempla el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), los planes parciales y los especiales.
- Complementarios: que incluyen estudios de detalle, normas especiales de protección y ordenanzas especiales.

---

<sup>95</sup> Los derechos y acciones son títulos que acreditan la copropiedad respecto de un bien en la proporción indicada por el instrumento público.

<sup>96</sup> Ordenanza 095 del Régimen de Suelo del Distrito Metropolitano de Quito, 2003. Publicada en el Registro Oficial No. 187.

El PGDT establece dentro de las políticas de habilitación de suelo, la ampliación y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, favoreciendo a los grupos más vulnerables del Distrito, a través de la promoción y facilitación de la oferta constante de suelo urbanizado localizado en un entorno habitable adecuado. Para esto el gobierno local impulsará

la regularización integral de la tenencia y propiedad de barrios, predios y edificaciones en el Distrito a través de procedimientos especiales transparentes y ágiles que permitan: a los habitantes que viven en asentamientos conformados espontáneamente integrarse a la ciudad a través del acceso a la tierra, a la vivienda, a los servicios públicos y a un ambiente sano con seguridad. Dinamizar el mercado y generalizar el acceso al crédito público y a su vez permita a la municipalidad actualizar el catastro. (PGDT, 2006:59).

A esta norma se suma la Ordenanza 3342<sup>97</sup> emitida en el 2000 con el objetivo de controlar el crecimiento en las zonas de fuerte pendiente, definiendo el límite de las áreas urbanas de las Laderas Nororientales del Pichincha,

en función de la realidad del sector, de los niveles de riesgo existentes, de la aptitud natural del suelo y de la necesaria defensa del medio ambiente del área para detener el proceso de expansión urbana, definir áreas libres de riesgos para la ocupación de actividades humanas y marcar una frontera entre lo urbano y lo natural (Ordenanza 3342, 2000).

Esta disposición fue una de las últimas modificatorias del límite urbano, en donde ya se delineó la relación existente entre los factores ambientales y el crecimiento descontrolado de la ciudad; este supuesto se reforzó en la Ley de Régimen de Suelo, que toma como referencia para la protección de taludes y quebradas los 30 grados de pendiente.

Los instrumentos mencionados anteriormente constituyen la base legal sobre la cual se realiza la planificación territorial a nivel nacional<sup>98</sup> y local, además de estos, el DMQ cuenta con instrumentos legales creados expresamente para el reconocimiento legal de los asentamientos de hecho, éstos son la base para el ordenamiento del territorio y legalización de asentamientos y se incluyen en las siguientes ordenanzas:

### **Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)**

Este plan corresponde a la Ordenanza 031, la cual lo define como:

---

<sup>97</sup> Esta ordenanza establece el límite urbano y la reglamentación de las áreas que se incorporan en el sector Noroccidental de las Laderas del Pichincha, 2002.

<sup>98</sup> Los nacionales se refieren a la Ley de Régimen Municipal.

el instrumento de planificación territorial que fija los parámetros, regulaciones y normas específicas para el uso, ocupación, edificación y habilitación del suelo en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito. (PUOS, 2008:2)

Se establece además que el PUOS debe ser revisado cada quinquenio<sup>99</sup>, en correspondencia con el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), pudiendo ser discutido antes de este plazo a través de los Planes Parciales y Especiales. En el caso de que los asentamientos en proceso de legalización que no cumplan con la zonificación establecida en el PUOS, se analiza hasta qué punto es recomendable el cambio de la reglamentación para esa zona específica, tomando en cuenta al sector y sus áreas contiguas.

Existen casos en donde es posible realizar estas modificaciones, generalmente cuando cumplen con los siguientes requisitos:

- no encontrarse en zonas de protección ecológica,
- la zonificación propuesta no altera los parámetros establecidos de la zonificación dominante y,
- tienen un alto porcentaje de consolidación<sup>100</sup>, dotación de servicios básicos y la tendencia de crecimiento del sector hace que físicamente se incluyan dentro de los sectores formales<sup>101</sup>.

También hay situaciones en donde –de acuerdo a la ley y los recorridos de campo– se hace imposible acogerse al cambio de zonificación, para continuar con los trámites de legalización<sup>102</sup>.

A pesar que esta Ordenanza no establece procedimientos específicos en cuanto a legalización de asentamientos informales, más bien define los parámetros básicos de zonificación y usos del suelo, puesto que su objetivo es

El PUOS procura el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del DMQ, ordenando la estructura territorial, el desarrollo físico y la distribución

---

<sup>99</sup> Creado en el 2001 y su última revisión se la realizó en el año 2006.

<sup>100</sup> Es importante señalar que la consolidación se refiere a la construcción ordenada de viviendas, respetando principalmente áreas verdes y ancho de vías. Algunos traficantes, concedores que la consolidación es un factor clave, sugieren a los compradores construir lo más rápido posible, sin importar la calidad de las viviendas ni su relación con respecto al asentamiento en general.

<sup>101</sup> El barrio Arbolito I, ubicado en Calderón fue legalizado considerando estos factores, al inicio del trámite el sector contaba con una zonificación que establecía el lote mínimo de 1.000m<sup>2</sup>, finalmente se decidió cambiar el tamaño a 200m<sup>2</sup>.

<sup>102</sup> Es el caso del barrio Dorado del Sur, ubicado al Sur de la ciudad, en donde según el reglamento, la zonificación del sector es D3(D203-80), esto significa que está autorizado un lote mínimo de 200 metros, 3 pisos de altura y construir el 80% del área del lote; pero los lotes correspondientes a este barrio tienen una superficie de 100m<sup>2</sup>, es decir, tienen 100 metros cuadrados menos de lo que dicta la norma. A esto se suman otros problemas: inexistencia de planos, trazados viales, áreas verdes, etc.

de usos, equipamientos y actividades, respetando el patrimonio cultural, la imagen urbana, las características morfológicas, el entorno natural y la conectividad vial. (PUOS, 2008:2).

Si se confronta este objetivo con los que trabajaba la USV, se deduce que todas las acciones dirigidas a la legalización de asentamientos estaban enmarcadas dentro de lo determinado en este cuerpo legal. Es decir, todas las actividades se enfocaban en un objetivo común, sea para actividades concretas como la legalización como para las que comprendían un campo de acción más general, en este caso la zonificación del DMQ.

### **Régimen del Suelo del Distrito Metropolitano del DMQ**

El Régimen del Suelo establecido mediante Ordenanza 095 tiene como objetivo el

procurar la ocupación y uso del suelo de acuerdo a la normativa vigente, ejerciendo control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa, y sobre las construcciones o edificaciones, el estado, destino y condiciones de ellas. (Régimen del Suelo, 2001:1)

Este instrumento define el procedimiento y los requisitos para facilitar la urbanización de sectores populares organizados y legalizar los asentamientos de hecho –los que según la Quinta Disposición Transitoria-, son los mismos establecidos para las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo<sup>103</sup>; las que –de acuerdo al Art. 139 de esta Ordenanza- se definen como

aquellas que se promoverán para una organización legalmente constituida la que, evaluada su condición socioeconómica, se someterá a los procedimientos y etapas que garanticen consolidar el asentamiento en el plazo máximo de diez años.” (Régimen del Suelo, 2001:39)

En el mismo artículo se mencionan los requisitos indispensables para la evaluación de la condición socio-económica de los miembros de la organización, éstos son:

- a) Solicitud a la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda sobre la evaluación de la condición socio-económica de la organización social;
- b) Certificado del DMQ de cada uno de los socios de no tener bienes y raíces;
- c) Certificado de ingresos; y,
- d) Certificado de afiliación al IESS.

---

<sup>103</sup> Esta Disposición reza “Los asentamientos de hecho tienen el plazo de trescientos sesenta días calendario a partir de la vigencia de la presente Ordenanza, para incorporarse con procedimientos especiales establecidos en la misma a la urbanización progresiva. Encárgase a la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda y a las Administraciones Zonales la difusión adecuada de esta disposición.”

De esta manera se buscaba orientar este tipo de programas a personas de bajos y medios ingresos agrupados en una organización social. La importancia que se concede a la conformación de las organizaciones sociales se debe a que el Municipio o sus empresas acuerdan la firma de él o los convenios de financiamiento y construcción de las obras de infraestructura con los representantes legales de las organizaciones.

El Art. II.140 detalla las etapas de las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo (Anexo 2). El mecanismo utilizado para garantizar el acatamiento de las etapas evolutivas es la hipoteca de todos los lotes, con la posibilidad de aceptación de segunda hipoteca, debidamente notificada al Registrador de la Propiedad.

La creación de este instrumento marcó un cambio significativo en la normativa del DMQ pues fue el inicio de un cuerpo legal más completo para el manejo y el ordenamiento urbano; a partir de su creación se dieron cambios significativos en la normativa que rige el Distrito, pues los procedimientos descritos dentro de este cuerpo legal son una guía para las nuevas construcciones y proyectos urbanos.

En términos generales, los instrumentos jurídicos existentes en el Distrito fueron suficientes para cumplir los objetivos para los que fueron propuestos, pero entonces, ¿por qué la informalidad es uno de los temas sensibles al hablar de planificación e inclusión socio espacial? La respuesta no radica en la ausencia o insuficiencia de normas, ya que la creación de nuevas disposiciones no resuelve el problema, en tanto que las normas enfocadas a la prevención de la utilización de mecanismos informales en la adquisición de suelo urbano, así como las coercitivas, en el caso de comprobarse el incumplimiento a los reglamentos, nunca abarcarán el amplio espectro de situaciones y conductas humanas existentes en la realidad. Es más, “las normas coercitivas producen igual número de respuestas ingeniosas para evadir la norma”<sup>104</sup>.

En este contexto, las limitaciones en el tema normativo pueden ser resumidas en dos puntos:

- a) la falta de aplicación de la legislación existente, sea por falta de recursos humanos o técnicos o por duplicidad en las funciones. Por citar un ejemplo: una de las funciones que la USV tenía a su cargo, era la realización de un estudio socio económico de las organizaciones sociales, este requerimiento no siempre era cumplido, debido a la inexistencia de instrumentos operativos para su ejecución; además esta función se superpone con las actividades del Ministerio

---

<sup>104</sup> Entrevista a la Dra. Salomé Escudero, asesora legal de la USV, 2008.

de Inclusión Económica y Social<sup>105</sup> (MIES), a cargo del reconocimiento y registro de las organizaciones sociales a nivel nacional. El MIES tampoco se encontraba en posibilidad de realizar este estudio, lo que en ciertos casos resultaba en la creación de una organización de hecho, más no de derecho<sup>106</sup>.

- b) la falta de empoderamiento personal y civil sobre el tema de la informalidad, mientras este tema se encuentre relegado a un segundo plano en las agendas políticas y ciudadanas, el desconocimiento de los derechos seguirá siendo el factor común en la mayoría de los casos. De esta manera se perpetúa el engaño por parte de lotizadores informales y traficantes de tierras, las falsas expectativas de legalización y la permanencia de la informalidad.

Es necesario señalar que la existencia de las normas se justifica por su aplicabilidad a la mayoría de casos; no obstante, también se deben considerar las situaciones no previstas, es el caso de las personas que tienen más de un lote en una o algunas lotizaciones, éstas ya no pueden ser consideradas de bajos recursos económicos; así mismo, la informalidad en el fraccionamiento de los predios no siempre es el resultado del dolo, es el caso de los dueños de terrenos que subdivieron para heredar a sus hijos, éstos a su vez continuaron con esta práctica sin considerar la reglamentación urbana.

A partir de este enfoque y considerando que la informalidad está regida por mecanismos ilegales, se advierte una situación contrapuesta entre la planificación y la inclusión socio económica, porque al seguir una lógica planificadora se restringe la inclusión de los sectores ubicados en zonas no permitidas, mientras que al querer incorporar a todos los sectores se puede caer en el error de que al legalizar la tenencia a los poseionarios se favorezca a los traficantes y lotizadores informales. De ahí la importancia del tema normativo en la medida que la incorporación de la ciudad ilegal a la ciudad “formal” es inevitable. En este sentido, la planificación del crecimiento y ordenamiento urbano no puede avanzar sin dejar de producir instrumentos normativos que la respalden; no obstante, no se trata de “llenar” los vacíos legales que aún existen en el tema de asentamientos informales sino de lograr una lógica integral para su incorporación dentro de la trama urbana.

---

<sup>105</sup> Anteriormente denominado Ministerio de Bienestar Social.

<sup>106</sup> Una organización de hecho es una sociedad dada por las costumbres y una de derecho es una que se constituye de acuerdo a las normas y leyes ecuatorianas.

## **Descripción y análisis del procedimiento de legalización de asentamientos informales en el DMQ en el período 2001-2009**

El procedimiento para la legalización de un barrio iniciaba con el acercamiento de los interesados a la USV, en donde se solicitaba al barrio una serie de requisitos legales, socio-organizativos y técnicos (Ver Anexo 2), no excluyentes uno del otro; es decir, se debe cumplir con todos los requerimientos para que pueda empezar el trámite. No obstante, no siempre era posible reunir todos estos requerimientos, por lo que la USV –además de cumplir con la función de legalizar al barrio- se convirtió en mediador y facilitador del proceso para lograr acuerdos entre los dueños de la tierra y los moradores del barrio y además brindaba asesoría para que los parámetros técnicos cumplan con los requerimientos exigidos dentro de la reglamentación municipal<sup>107</sup>.

De acuerdo al grado de dificultad de legalización de los barrios, la USV manejaba la siguiente clasificación de barrios:

- Tipo A: Legalizable a corto plazo, implica que tienen escritura global, organización social definida, Informe de Regulación Metropolitana (IRM)<sup>108</sup> favorable y plano digitalizado y georeferenciado, el uso de suelo vigente es residencial.
- Tipo B: Legalizable mediano plazo, implica que tiene escritura global, organización social definida, el plano está digitalizado y georeferenciado y su uso de suelo es compatible con vivienda.
- Tipo C+: Legalizable a largo plazo, implica que no tienen escritura global, no cuentan con una organización social definida, el plano no está digitalizado y su uso de suelo es compatible con vivienda.
- Tipo C- : Son barrios no legalizables, en donde el uso de suelo no es compatible con vivienda como: protección ecológica y equipamiento, pueden también ser barrios que se encuentran en zonas de alto riesgo (pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra, etc.).

---

<sup>107</sup> Principalmente, en lo relacionado a la reforma urbana del barrio: trazados viales, revisión de afectaciones y fajas de protección, diseño en implantación de áreas comunales y memoria técnica del proyecto.

<sup>108</sup> El Informe de Regulación Metropolitana (IRM) es un documento emitido por las Administraciones Zonales del MDMQ que proporciona información predial como: número del predio, clave catastral, nombre del propietario, cédula, parroquia, barrio, área del terreno, área de construcción, frente, anchos viales, zonificación, forma de ocupación del suelo, clasificación del suelo, etapa de incorporación, uso principal.

Independiente de esta calificación, el personal técnico realizaba inspecciones para recoger información general<sup>109</sup>, definía las acciones en caso de ser necesaria su regularización e informaba a los moradores sobre el estado del proceso. Este procedimiento tenía como objetivo lograr un acercamiento entre la población y el municipio; y en el caso de haber intervenido los lotizadores ilegales se prevenía a los moradores de nuevas estafas.

El momento en que el barrio reunía todos los requerimientos se realizaba un trabajo conjunto entre la Procuraduría Metropolitana, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y la Dirección de Avalúos y Catastros, para discutir individualmente los trámites de legalización; a continuación se realizaba un informe “técnico legal tripartito” que contiene la siguiente información:

- Antecedentes de propiedad del lote de terreno sobre el cual está asentado el barrio
- Tasa retributiva
- Informe de inspección.
- Informe técnico legal
- Especificaciones técnicas
- Obras a ejecutarse con su respectivo plazo de cumplimiento.
- Garantía para ejecución de obras
- Zonificación
- Plazo para entrega de escrituras individuales
- Control de ejecución de las obras y
- Del tiempo para inscribir la Ordenanza en el Registro de la Propiedad

Este informe era entregado a la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial del Concejo Metropolitano para su revisión y aprobación y; finalmente, se realizaba el proyecto de ordenanza para su revisión en la Secretaría del Concejo. Este documento era discutido y aprobado en dos instancias por el Concejo, la Ordenanza entonces pasaba a ser protocolizado en una Notaria e inscrita en el Registro de la Propiedad. Una vez terminado el trámite anterior se procedía al sellado de los planos, pagos de las tasas al colegio de Arquitectos y al Municipio, recepción de áreas verdes, inscripción de la ordenanza en el Registro de la Propiedad, ingreso de los predios individuales al catastro municipal y finalmente, la entrega de escrituras individuales a los habitantes del barrio.

---

<sup>109</sup> Relacionada a vías, obras ejecutadas, servicios básicos, consolidación, topografía, afectaciones, protecciones y ubicación

Con todos los documentos en regla, este procedimiento podría demorar un período de 3 a 4 meses. El retraso en los trámites se debía más bien en el incumplimiento de los requisitos necesarios para iniciar el proceso de legalización de asentamientos.

Este procedimiento permitió crear una metodología para la legalización de asentamientos informales en el DMQ, en donde, es importante resaltar que no se trataba de un proceso rígido, sino más bien se fue modificando de acuerdo a las necesidades, requerimientos y aportes de los actores que intervienen a lo largo del procedimiento.

El hecho de contar con información centralizada a través de una ventanilla única permitió manejar el proceso de legalización del Distrito de manera ordenada considerando las particularidades de cada zona, además que constituyó un mecanismo de participación de la población involucrada.

El avance en el desarrollo de esta metodología, ha sido es una fortaleza del gobierno local pues permitió visibilizar el papel del gobierno local en la disminución de la superficie urbana ocupada de forma irregular en la ciudad; indiscutiblemente fue necesario realizar ajustes que permitieron agilizar los trámites, más bien lo que se demostró es la importancia de cada actor involucrado para lograr incluir a estos sectores a las dinámicas urbanas formales.

### **Los resultados de la regularización de asentamientos informales en el DMQ (2001-2008)**

El número de barrios que han sido legalizados y reformados<sup>110</sup> a partir de la creación de la USV, se muestran en la tabla siguiente:

---

<sup>110</sup> Las reformas a un barrio legal se realizan cuando existe incompatibilidad entre la información que consta en la ordenanza –generalmente relacionada a afectaciones viales, retiros de quebradas, líneas de alta tensión, áreas verdes, etc.- y lo que existe realmente. La realización de nuevos proyectos también es un factor por el que se sugiere realizar reformas al plano y a la ordenanza, puesto que pueden existir nuevas afectaciones.

**Tabla 11: Barrios Legalizados y Reformados 2001-2008**

Año	Barrios		Total barrios	Lotes		Total lotes
	Barrios aprobados	Barrios reformados		Lotes reformados	Lotes aprobados	
<b>2001</b>	24	0	<b>24</b>	0	7.307	<b>7.307</b>
<b>2002</b>	28	0	<b>28</b>	0	6.041	<b>6.041</b>
<b>2003</b>	20	11	<b>31</b>	6.107	2.892	<b>8.999</b>
<b>2004</b>	24	15	<b>39</b>	2.357	3.696	<b>6.053</b>
<b>2005</b>	23	5	<b>28</b>	1.488	1.897	<b>3.385</b>
<b>2006</b>	19	8	<b>27</b>	1.246	5.109	<b>6.355</b>
<b>2007</b>	13	6	<b>19</b>	597	2.906	<b>3.503</b>
<b>2008</b>	8	10	<b>19</b>	904	687	<b>1.591</b>
<b>Total</b>	<b>159</b>	<b>55</b>	<b>215</b>	<b>12.699</b>	<b>30.535</b>	<b>43.234</b>

Fuente: USV, 2009

Tanto las reformas como las legalizaciones cuentan para la entrega de áreas verdes a favor del Municipio, en los dos primeros años de funcionamiento de la USV, no se dieron experiencias de lotes reformados; no obstante, en el siguiente año (2003) las reformas correspondieron al 68% del trabajo realizado y además fue el período en que más áreas verdes lograron reintegrarse a la ciudad<sup>111</sup>.

En todos los años de trabajo de la USV, la zona Quitumbe es la que ocupó el primer lugar en cuanto al número de barrios legalizados: para el 2008 más del 43% de los asentamientos correspondieron a esta zona, le sigue en importancia Calderón con aproximadamente el 18% (tabla 12); no obstante, a pesar de los esfuerzos para disminuir la ilegalidad en estas dos zonas, siguieron siendo las que mayor número de asentamientos informales poseían.

<sup>111</sup> En el año 2003 se recuperó el 21.89% del total de áreas verdes reintegradas a la ciudad.

**Tabla 12: Número de barrios legalizados por Zonas Metropolitanas**

Zona Metropolitana	Años								Total	%
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Quitumbe	10	11	10	11	7	10	7	3	<b>69</b>	<b>43,40</b>
Eloy Alfaro	2	1	4	2	4	2	0	0	<b>15</b>	<b>9,43</b>
Centro	0	5	2	0	1	1	0	0	<b>9</b>	<b>5,66</b>
Norte	1	2	0	0	2	0	0	1	<b>6</b>	<b>3,77</b>
La Delicia	1	3	0	1	1	3	3	1	<b>13</b>	<b>8,18</b>
Calderón	6	2	2	8	6	1	2	2	<b>29</b>	<b>18,24</b>
Tumbaco	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>	<b>0,00</b>
Los Chillos	4	4	2	2	2	2	1	1	<b>18</b>	<b>11,32</b>
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>159</b>	<b>100,00</b>

Fuente: USV, 2009

A pesar de estas cifras optimistas, las políticas de legalización no lograron frenar la informalidad en el Distrito; es decir, a pesar de los esfuerzos todavía el procedimiento estaba enmarcado en la remediación más que en prevención. Desde el punto de vista de los pobladores, la obtención de la escritura individual del lote les permitía acceder a otros beneficios relacionados con la vivienda. Por ejemplo, posibilidad de crédito en instituciones bancarias para ampliaciones, así también legalizar sus construcciones para declararla en propiedad horizontal o subdividir. Aunque en muchos casos la organización social disminuyó luego que el proceso de aprobación ha concluido.

Un obstáculo que enfrentaba la USV era el conflicto con los lotizadores informales; quienes se han enriquecido a través de este lucrativo negocio. Se presentan dos tipos generales de lotizadores:

- Los que dan la imagen de estar del lado de los pobladores y de esta manera alargan los procedimientos de la legalización a pretexto de buscar acuerdos que convengan a todas las partes. Es el caso del Dorado del Sur, en donde el lotizador logró dividir al barrio; unos moradores se organizaron para continuar el trámite de legalización por ellos mismos, otros en cambio confiaron en que el lotizador lograría resultados mejores y rápidos.
- Los que una vez “descubiertos” desaparecen de los barrios; unos de forma permanente, otros aparecen como lotizadores en otros lugares del Distrito.

Si la estafa era comprobada, el trabajo para la regularización se lo realizaba conjuntamente entre la USV, las comisarías de las diferentes Administraciones Zonales y la Procuraduría Metropolitana, para esto era necesario contar con una denuncia en

contra el lotizador por parte del comité barrial ó una o dos personas naturales; este paso también producía vacilaciones porque los habitantes de los asentamientos pensaban que al hacerlo de alguna manera arriesgaban el dinero invertido en la compra de su lote.

En este aspecto, los resultados indican que hasta el año 2006 se puso en conocimiento de los comisarios aproximadamente 50 asentamientos, de los cuales fueron multados 7, lo que significó el pago en multas de 20 millones de dólares, en el resto se abrieron expedientes que hasta el 2008 seguían en proceso. Para el 2007, sólo en la parroquia Calderón el monto por multas ascendió a más de cinco millones de dólares<sup>112</sup>. Si bien las cantidades de las multas fueron elevadas, también cabe preguntarse si compensaron los costos que representó para el gobierno local el “arreglo” de este tipo de asentamientos.

El 75% de las denuncias en el 2005 se concentraban en Quitumbe, al Sur de Quito, y el 25% en Calderón, al Norte; posteriormente, esta tendencia se revirtió: el 75% se registró en Calderón y el 25% en Quitumbe<sup>113</sup>. Esta tendencia ha cambiado en los dos últimos años en donde se ha logrado concienciar a las personas de otras zonas del Distrito, hasta el 2008 fue posible encontrar denuncias provenientes de la zona valle de Los Chillos, La Delicia y Manuela Sáenz (Centro).

### **Los logros de la legalización de asentamientos informales en el DMQ durante el período 2001-2009**

La legalización de asentamientos es un mecanismo de acceso al suelo urbano para los sectores de bajos recursos económicos, es un mecanismo para lograr una mejora en la calidad de vida de la población pues a través de ésta pueden acceder a servicios e infraestructura básica y además representa una ganancia para la ciudad en su conjunto puesto que, en lo urbano se incorporan sectores considerados “de segunda”, en lo ambiental se recuperan áreas verdes y equipamientos y en lo económico se actualiza el catastro, lo que permite la recaudación de impuestos y la tasa retributiva<sup>114</sup>.

Para realizar el cálculo del valor económico que la ciudad y el gobierno local logró recuperar hasta el año 2008, se establecieron cuantías estimativas mínimas, las cuales tomaron como fuente la Dirección Catastro Municipal para los datos de los

---

<sup>112</sup> De las sanciones aplicadas a las siguientes lotizaciones: Paseos de Calderón, 28 de Febrero, Bello Horizonte Novena Etapa, Román Rodríguez, San Vicente 2, Boada, Colinas del Sol, Acacias de Carapungo, Jardines de Babilonia, Edén de San Juan, Divino Niño, Santa Anita, Nueva Generación, Laderas de San Francisco y San Vicente de Bellavista.

<sup>113</sup> Diario Hoy, Blanco y Negro, “Quito: 120 barrios fantasmas por tráfico de tierras”, 8 de octubre de 2007.

<sup>114</sup> La tasa retributiva se refiere al costo que significó para el gobierno local el trámite de legalización, están incluidas las copias, los sellos, timbres, solicitudes, formularios, atención, etc.

valores estimativos del área verde e impuesto predial y la USV para la tasa retributiva. Así, se estimó que el metro cuadrado de área verde tenía un costo de \$14, el impuesto predial de \$5,5 por cada lote legalizado y la tasa retributiva un costo promedio de \$300 por barrio. La tabla 13 muestra los valores económicos recuperados a través de la legalización de 159 barrios en un período de siete años (2001-2008).

**Tabla 13: Valor estimado de la legalización de asentamientos informales del DMQ**

Rubro	Total recuperado	Medida	Costo estimado (USD)	Valor estimado (USD)
Área Verde	832.212,52	m2	14	11'650.975,3
Impuesto predial	43.234	lotes	5,5	237.770,00
Tasa retributiva	159	barrios	300	47.700,00
<b>Total</b>				<b>11'936.445,3</b>

Fuente: USV, 2009

El valor que se destaca en la tabla anterior corresponde a las áreas verdes, en superficie esto significó la recuperación de alrededor de 832.212,52 metros cuadrados, lo que correspondió a más de 11 millones de dólares, este beneficio fue directo para la calidad de vida de los pobladores. No obstante, a pesar de que, a primera vista las cifras muestran que el gobierno local recuperó lo invertido, la experiencia de otras ciudades indican que la “corrección” urbana para este tipo de asentamientos se la realiza en base a costos muy altos<sup>115</sup>; en el DMQ no existen estudios sobre este tema, por lo que no fue posible recupera datos que puedan aportar a esta discusión.

### **El significado de la legalización**

Los habitantes de los asentamientos ilegales son los actores que más se destacan en este proceso, porque para ellos la legalización tiene varios significados. En el plano jurídico, representa tener seguridad de tenencia de la tierra, lo que implica que están protegidos contra posibles desalojos. En el plano personal equivale a dejar de ser considerados “como ciudadanos de segunda clase, sin los mismos derechos y deberes de los demás ciudadanos” (Brakarz, 202:13), además esa tierra es la “herencia” para sus hijos. En el aspecto social es el “premio” a la constancia de la organización a la que pertenecen, la integración a la ciudad legal y el mejoramiento de la calidad de vida.

<sup>115</sup> En el caso de Bogotá en donde se estima que la “reparación” es 2.7 veces el costo de las áreas planeadas (Aristizabal y Ortiz, 2001 en Smolka, 2003).

En opinión de los moradores, la legalización del asentamiento significa “abrir las puertas” para acceder a varios beneficios; por esta razón, a pesar de los impedimentos, continúan en su lucha por la obtención del reconocimiento legal<sup>116</sup>. En primer lugar, porque podrían acceder a servicios básicos<sup>117</sup>; por ejemplo, la lotización Jardines de Guamaní, al Sur de Quito lleva seis años en el proceso y aún no logra tener derecho a la infraestructura básica por encontrarse dentro de una zona industrial; lo mismo ocurre en el barrio Acacias de Calderón, en donde la legalización es importante porque “ya mismo nos dan las escrituras, ahí van a hacer rápido las obras<sup>118</sup>.”

Otros efectos que produce la legalización tienen que ver con la entrega de obras de infraestructura y mejoramiento a los barrios, tales como la construcción de equipamientos, adecuación y mejoramiento de accesos, áreas verdes y transporte. En otras palabras, ser legal se traduce en alcanzar una mejora integral del asentamiento, lo que significa un mejoramiento en la calidad de vida de los pobladores, cumpliendo así con uno de los grandes objetivos de este tipo de programas. Este tipo de mejoras, además de ser conjuntas para todo el sector, pueden ser individuales, pues una vez legalizada la tenencia de la tierra, los propietarios pueden calificar para la obtención del bono para el mejoramiento de la vivienda ofertado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda<sup>119</sup>, que otorga 1.500 dólares para un mejoramiento de hasta US\$ 3.000<sup>120</sup>, cuando la vivienda sin incluir el terreno cueste hasta US\$ 8.000 en el caso de viviendas urbanas; para la obtención del crédito las viviendas a ser mejoradas deben localizarse dentro del área urbana del cantón.

A la luz de la visión economicista de la legalización<sup>121</sup>, es importante mencionar que según los moradores de barrios legalizados de Quito<sup>122</sup>, éstos no estarían dispuestos a hipotecar sus tierras, debido a que la legalización es el resultado de mucho esfuerzo,

---

<sup>116</sup> Entrevista al Sr. Carlos Herrera, Barrio Cristo Rey, 2008.

<sup>117</sup> De acuerdo a la entrevista realizada al Sr. Luis Paredes, Sr. Carlos Herrera y Sr. Mario Rodríguez, dirigentes barriales de Acacias de Calderón, Cristo Rey y Bello Horizonte 6, respectivamente, este es el principal beneficio de la legalización y la prioridad del trabajo de los Comités Promejoras.

<sup>118</sup> Entrevista al Sr. Luis Paredes, Barrio Acacias de Calderón, 2008.

<sup>119</sup> Este bono está enfocado para que las familias de menores recursos económicos puedan acceder a una vivienda, o el mejoramiento de la que ya poseen. Los componentes del financiamiento de la vivienda o el mejoramiento son: Ahorro, Bono y Crédito: (A+B+C=Vivienda) Fuente: <http://www.miduvi.gov.ec>

<sup>120</sup> Cuando se trata de una contratación pública directamente con el MIDUVI, si se ejecuta con un constructor privado el valor de la vivienda es de hasta \$7.500. Datos al año 2010. Fuente: <http://www.miduvi.gov.ec>

<sup>121</sup> Ver nota a pie número 92.

<sup>122</sup> De acuerdo a las entrevistas a moradores y dirigentes de los asentamientos (tanto los que están en proceso como los que ya han sido legalizados). Las personas entrevistadas fueron Sr. Ignacio Baquero-Acacias de San José, Sra. Elvia Haro-Reina del Cisne III Etapa, Sr. José Martínez y Sr. José Gualpa-La Pradera y Sra. Blanca Fernández-Arbolito No.1.

tiempo y dinero; los diferentes momentos por los que pasaron: la lucha contra los traficantes, el seguimiento del trámite en las diferentes entidades municipales, la contratación de profesionales, etc., no compensan arriesgar la posesión de sus lotes y la incertidumbre de volver a pasar por todo el proceso nuevamente. Esta premisa es apoyada por analistas, quienes “han concluido que los títulos no son importantes y que lo realmente significativo es la percepción de seguridad en la tenencia de la tierra que tengan los pobladores.” (Fernandes y Smolka, 2004: 12).

## CAPITULO III

### PERSPECTIVAS DE LA INFORMALIDAD EN EL DMQ

En los capítulos precedentes se realizó una descripción de la problemática de los asentamientos informales en el Distrito, se destacó el hecho de que su apareamiento tuvo su origen en el acceso informal al suelo urbano por parte de grupos poblacionales de menores recursos económicos, se detallaron las acciones desde el gobierno local para controlar y disminuir este problema haciendo énfasis en la institucionalización de las políticas de regularización del último período. A continuación se presenta el análisis de esta temática considerando los temas anteriormente planteados, de esta forma se busca responder por qué la informalidad es un fenómeno que ha sido constante desde su apareamiento en la década de los setenta hasta la actualidad y cuáles son los retos que deben asumir los gobiernos para enfrentar y disminuir el problema de la informalidad.

#### **La permanencia de la informalidad**

##### **Rentabilidad para los promotores de mecanismos informales**

Los promotores informales obtienen una alta rentabilidad en la comercialización de lotes; la figura que adoptan son de empresas constituidas legalmente. En la etapa de promoción y difusión de los terrenos, se valen de cuñas radiales, anuncios en la prensa, hojas volantes, etc.; una vez que los posibles clientes son ubicados, se organizan salidas, generalmente, los fines de semana, para conocer los lotes. Una vez identificado el lote de interés, el lotizador ofrece todas las facilidades para que los interesados puedan acceder al terreno, se organiza precooperativas y se realizan contratos de compra-venta –con el aval de un notario-, que establece las condiciones del negocio. Hasta este punto, aparentemente la transacción se la realiza dentro de los términos legales.

Cuando los propios lotizadores son los dueños legales de los terrenos, estos son quienes realizan la venta directa a los interesados, en caso de tratarse de intermediarios se destina un porcentaje de los cobros a los propietarios de los lotes, sin dejar de lado la ganancia del lotizador promotor. Los terrenos ofertados son vendidos en “cómodas cuotas” y pueden negociarse con más de un demandante; es decir un mismo lote puede venderse una, dos y hasta tres veces. Por ejemplo, para el año 2008 el valor de una propiedad con un área de 150 a 200m<sup>2</sup>, ubicada en el Sur de la ciudad, oscilaba desde \$4.000, las cuotas se distribuyen entre el pago de \$1.500 de entrada y cuotas de \$208 mensuales<sup>123</sup>; también existían otras opciones en donde la entrada era menor a \$1.000 y

---

<sup>123</sup> Diario Hoy, “Terrenos ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito: Ofertas atraen a los compradores de lotes”, 15 de noviembre de 2004

las mensualidades inferiores a \$100<sup>124</sup>; en otros casos, la inscripción era de \$5 y las mensualidades de \$10. Estas cuotas mensuales no siempre eran fijas y para no perder lo abonado los compradores debieron aceptar los nuevos valores porque no existía derecho a la devolución de lo abonado, en caso que el comprador desistía del negocio, la empresa cobró entre el 15% y 25% del valor del lote como indemnización por gastos administrativos, daños y perjuicios.

Además de estas cuotas permanentes, existían otros desembolsos adicionales de menor cuantía, que son eran cobrados por el lotizador y utilizados para “gastos varios” no contemplados dentro del compromiso compra-venta. Estos pagos representaron un porcentaje elevado del presupuesto de los habitantes de los asentamientos, pero no pueden dejar de hacerlos porque son eran “beneficio” del barrio. Los cobros más comunes y permanentes correspondían al pago de “profesionales” contratados por el lotizador (abogados, arquitectos, topógrafos, etc.), realización de planos, copias de documentos, refrigerios, mingas, atrasos en las cuotas, pagos administrativos, servicios, tarjetas de teléfonos, almuerzos, movilización, etc.

Los términos de los contratos también podían variar, por ejemplo en el Barrio Reina del Cisne Tercera Etapa, el precio de los terrenos se negociaron varias veces<sup>125</sup> tal como se indica:

**Tabla 14: Renegociaciones del precio de los lotes  
Barrio Reina del Cisne Tercera Etapa**

Oferta	Valor terreno		Entrada		Cuotas mensuales	
	Sucres (s/.)	Equivalente dólares USD	Sucres (s/.)	Equivalente dólares USD	Sucres (s/.)	Equivalente dólares USD
1	5'500.000	1.009,92 <sup>126</sup>	500.000	91,80	170.000	31,22
2	16'500.000	1.387,25 <sup>127</sup>	1'000.000	84,08	A convenir	

Elaboración: Mena A., 2008

Finalmente, el lotizador argumentó que debido a la crisis económica y el cambio de moneda, los terrenos fueron valorados en dos mil quinientos dólares (\$2.500) y nuevamente, los anteriores desembolsos fueron ignorados.

<sup>124</sup> Diario Hoy, “Quito: 120 barrios fantasmas por tráfico de tierras”, Blanco y Negro, 8 de octubre de 2007.

<sup>125</sup> Entrevista a la Sra. Elvia Haro y Sr. Manuel Jesús Lita, moradores del Barrio Reina del Cisne Tercera Etapa, Zona Calderón, agosto de 2007.

<sup>126</sup> Cotización del año 1998 (1 dólar = s/.5446). Fuente: <http://www.roquesevilla.com/Vida-Politica/gestion-crisis-quito-economia.aspx>

<sup>127</sup> Cotización del año 1999 (1 dólar = s/.11.894). Fuente: Ídem

En otros casos, el lotizador además de estafar económicamente a través de la venta de terrenos y el cobro de otros rubros, perjudica a los compradores ofreciendo y “tramitando” las obras de urbanización; éste se convierte en otro pretexto para reclamar más dinero, a sabiendas que la dotación de servicios no es autorizado por el gobierno local. Este es el caso del barrio Dolorosa Alta uno de cuyos moradores manifiesta que “mi familia pagó en el 2001 cerca de 15 millones de sucres<sup>128</sup> por un lote de 300m<sup>2</sup>. Cuando empezamos a insistir por las obras básicas y escrituras, el lotizador desapareció”<sup>129</sup>. En este sentido, Fernandes manifiesta que “en términos relativos, los habitantes de asentamientos informales pagan precios absurdos para vivir en condiciones extremadamente precarias. (Fernandes, 2008: 28)

En cuanto a la parte legal, un compromiso compra-venta no equivale a un título de propiedad, es más bien, una constancia de un acuerdo existente entre dos o más personas de comprar o vender una propiedad; en caso de juicio el único documento válido es el título de dominio. Al no tener el título de propiedad, los poseedores de los lotes no son sujetos de crédito, lo que impide realizar mejoras a la vivienda.

La rentabilidad<sup>130</sup> (R) se calcula realizando la diferencia entre el precio de venta (PV) menos costo total (CT) referencial (del suelo y urbanización) dividido para el costo total (CT) y multiplicado por 100; expresándolo como fórmula se tiene:

$$R = \frac{(PV - CT) * 100}{CT}$$

En el caso del Distrito, el valor promedio por metro cuadrado de las áreas no urbanas es de \$10<sup>131</sup>, los lotizadores informales y/o traficantes invierten máximo \$2 en abrir calles, el resto de gastos de urbanización<sup>132</sup> no son asumidos. Para un lote de 200 metros cuadrados el costo total es de \$2.400<sup>133</sup>. El precio de venta es de alrededor de \$4.000. Aplicando la fórmula se obtiene:

<sup>128</sup> Equivalente a 600 dólares americanos con la cotización del dólar a 25.000 sucres, 2008.

<sup>129</sup> El Comercio, “Quito: 265 barrios ilegales”, 27 de julio de 2007.

<sup>130</sup> Smolka, 2003, “Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra”, Land Lines. January 2003. Volumen 15. Número 1.

<sup>131</sup> Valor al año 2008. Fuente: Dirección de Avalúos y Catastros, MDMQ.

<sup>132</sup> Los gastos de urbanización que están a cargo de los promotores se refieren principalmente al sistema vial de uso público, habilitación de áreas verdes y áreas de equipamiento comunal, aprobación y construcción de redes de infraestructura. De acuerdo a la Ordenanza 0255 del Régimen del Suelo, Art. ...(47) “El costo de las obras de infraestructura correrá a cargo de los propietarios, promotores u organizaciones sociales, según el caso.”

<sup>133</sup> Este valor se obtiene de la multiplicación del costo del suelo (\$10) más el costo de urbanización (\$2) por la extensión del terreno (200 m<sup>2</sup>).

$$R = \frac{(4.000 - 2.400) * 100}{2.400} = 66.7$$

Entonces, los traficantes y/o lotizadores informales ganan –al menos- por cada \$100 invertidos \$66.7, es decir por cada terreno vendido ganan \$1.600. En una lotización de 20 lotes la ganancia neta es de \$32.000 más los gastos adicionales mencionados anteriormente.

Al realizar este mismo ejercicio, aplicado al sector formal se obtienen los siguientes datos:

$$R = \frac{(6.000 - 5.000) * 100}{5.000} = 20$$

En donde, se considera el valor mínimo por metro cuadrado (\$25) para un terreno de 200 metros cuadrados y un costo total (CT) referencial de \$5.000<sup>134</sup>, lo que significa que existe una ganancia mínima de \$20 por cada \$100 invertidos en el sector formal, \$46,7 menos que en el informal, en cada lote existe una ganancia de \$1.000, en un terreno con 20 lotes la ganancia neta es de \$20.000, es decir, \$12.000 menos que en el informal.

Estos datos muestran que, en una primera lectura, la producción informal de tierra es más rentable que la formal, no obstante, Smolka advierte que existen consideraciones a ser tomadas en cuenta en lo formal, pues los valores de este mercado pueden subestimarse si se considera que “hay altos riesgos asociados con costos financieros, de seguridad y mercadeo, y otros costos incurrido por el desarrollador que no afectan al urbanizador informal.” (Smolka, 2003:5)

### **Ausencia de alternativas dentro del mercado formal**

El acceso al suelo urbano se encuentra determinado por la capacidad de pago de la población; bajo esta premisa, si se considera que:

- Salario mínimo vital = 240 dólares mensuales<sup>135</sup>,
- Receptores de ingresos = 1.6 personas por hogar<sup>136</sup>

Esto se traduce en que en un hogar promedio mensualmente ingresan 384 dólares; sin embargo, el costo de la canasta básica familiar está calculado en 538,12

<sup>134</sup> Como resultado del producto del costo del suelo (\$25) más el costo de urbanización (\$5) por la extensión del terreno (200 m<sup>2</sup>).

<sup>135</sup> Ministerio de Relaciones Laborales, enero 2010.

<sup>136</sup> Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), mayo 2010.

dólares<sup>137</sup>; lo que significa, que la población mantiene un déficit de 154,12 dólares equivalente al 28,64%. Tomando como base estas cifras, el salario mensual que perciben los trabajadores no alcanza para comprar los productos de primera necesidad que demanda la población en el mismo período; peor aún no es capaz de solventar los gastos que demanda la compra de un terreno en el sector formal.

El mercado formal de suelo está regido por la oferta y por la demanda solvente; lo que conlleva a una marcada estratificación social y espacial de la ciudad; consecuentemente, el sector informal sigue creciendo; por un lado debido a una serie de factores que producen un incremento en los precios de los terrenos ofertados en el sector formal en relación al informal; y por otro lado, porque los costos de los terrenos legales son inalcanzables para gente de escasos recursos.

Otro factor a tomar en cuenta es la ausencia de soluciones para los compradores de los terrenos en áreas prohibidas, bajo la consideración que la venta informal de lotes ha beneficiado a los promotores que los han auspiciado. En el Distrito no existen experiencias muy puntuales de reubicaciones<sup>138</sup>, por lo que uno de los mayores reclamos de la población es la falta de alternativas formales, “nos dicen que no podemos quedarnos aquí pero tampoco nos dicen a dónde podemos ir”, manifiesta el Sr. Carlos Herrera, morador del barrio Cristo Rey en la parroquia Calderón. En este sentido, es necesario tomar en cuenta que uno de los problemas de fondo tiene que ver directamente con la escasez de suelo urbano para sectores poblacionales de bajos ingresos.

Tampoco hay que dejar de lado que los moradores de asentamientos informales crean redes sociales con sus vecinos, además tienen un fuerte arraigo por la tierra, que tanto les ha costado conseguir, pues “el barrio aparece como símbolo esperanzador de estabilidad, de seguridad económica familiar” (Ortiz y Martínez, 1999:341)

### **Falta de control urbano**

El control del uso y ocupación del suelo son parte de las funciones de las unidades de control territorial de las Administraciones Zonales, éstas se encargan de comprobar que las edificaciones se sujeten a la normativa vigente. En caso de existir infracciones –es el caso de los asentamientos informales-, los comisarios son los encargados de hacer

---

<sup>137</sup> Ídem.

<sup>138</sup> A excepción de la reubicación de las familias que se tomaron el parque del Itchimbia, en donde el gobierno local posteriormente realizó la recuperación del área verde y algunas reubicaciones puntuales promovidas dentro del Programa Laderas del Pichincha y Programa de Saneamiento Ambiental de la EMAAP-Q auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

cumplir las disposiciones reglamentarias, no obstante, en la práctica, los recursos materiales (computadoras con programas actualizados, espacio físico, equipos de trabajo, cámaras digitales, implementos y herramientas menores, vehículos) y humanos resultan escasos (para el año 2008, en cada Zona Metropolitana existe un comisario de territorio y un asistente). A la falta de recursos humanos se sumaba el escaso recurso técnico, todos estos factores impidieron realizar un trabajo eficiente en el control del uso del suelo. Estos inconvenientes no solamente se dieron en las administraciones zonales, sino también en la Procuraduría Municipal, que es la dependencia encargada de sancionar a los traficantes de tierras, debido a que los trámites tendieron a estancarse; esto hizo que los lotizadores continúen vendiendo lotes sin que exista una revisión de las multas correspondientes.

La falta de control refleja la poca capacidad del gobierno local para combatir el problema de apareamiento de nuevos asentamientos y la sanción a los ya existentes, contribuyendo al círculo vicioso de la compra-venta de terrenos al margen de la ley.

#### **Escasa difusión e información sobre el perjuicio de comprar en el mercado informal**

La falta de difusión de los mecanismos de estafa de los traficantes y lotizadores informales, así como de los asentamientos identificados como problemáticos para la obtención de escrituras, es uno de los factores que contribuyen a la permanencia de la ilegalidad. Esta debilidad ha sido reconocida por los técnicos del gobierno local y empresas dotadoras de servicios, involucradas en el proceso de legalización, en el año 2008 surgieron propuestas para la realización de campañas informativas que incluían publicaciones en periódicos, elaboración de mapas en donde consten las áreas prohibidas para el uso residencial, hojas volantes, propagandas en medios, etc. En la zona Quitumbe, por ejemplo, se planteó la necesidad de informar a la comunidad a través de los medios de transporte masivos y paradas del trole. De esta manera, a la vez que se difundía el trabajo realizado en el tema de legalización se esperaba crear una “cultura de compra” en la ciudadanía, así las personas estarían prevenidas de los problemas que acarrea adquirir terrenos en áreas no permitidas; además conocerían sobre los proyectos municipales de urbanización y vivienda social.

Por el contrario de lo que sucede del lado del gobierno local, los lotizadores y constructoras informales, tienen estrategias de comunicación que van desde cuñas radiales, adecuación de mesas informativas, entrega de volantes hasta la instalación de rótulos. En este sentido, se puede decir que los vendedores informales de tierras, van un

paso adelante en la difusión de su “trabajo”, es así que la opinión de algunos técnicos<sup>139</sup> es que el Municipio debería seguir su ejemplo para crear campañas de información.

### **Los retos del gobierno local**

La globalización se caracteriza por un debilitamiento de los estados nacionales y una valorización de lo local; el DMQ no es ajeno a estos nuevos procesos, como ciudad capital, debe ajustarse permanentemente a este modelo de desarrollo, característico de las grandes aglomeraciones urbanas.

Estos constantes cambios han obligado al gobierno local a “repensar” la forma de concebir el territorio; en este sentido Falú y Marengo, definen al territorio urbano como

el espacio donde se expresan las complejidades de los procesos que se han producido en el último tiempo como consecuencia de la globalización de la economía y del auge de las políticas neoliberales que se aplican a la producción y gestión del hábitat urbano (Falú y Marengo, 2004: 211).

Siguiendo esta lógica, el alcalde Moncayo reconoció que “las ciudades son los nuevos actores de la economía, de la política; son los ejes, los nódulos que organizan, que estructuran el mundo globalizado” (Plan Bicentenario, 2004).

Con base en este argumento, el gobierno local del período 2000-2009 apuntaba sus objetivos de desarrollo considerando dos aspectos: primero, la visión hacia el exterior, a través del desarrollo

estrategias de marketing urbano para su promoción global, las cuales centran el foco en su capacidad de innovación y su eficiencia, en la existencia de un plan de desarrollo, de una estrategia hacia el futuro, con objetivos a cumplir e hitos que jalonan su avance” (Fernández Wagner, 2004:41)

Y segundo, propuso acciones “puertas adentro” enfocadas a atender las demandas de los segmentos de población de bajos recursos económicos; esto tenía que ver con las políticas de “buen gobierno y administración”, lo que implicaba la

inclusión y representación de todos los grupos sociales en la sociedad urbana, lo cual se logra definiendo y persiguiendo objetivos compartidos de acciones de gobierno integrales, transparentes y contabilizantes (Fernández Wagner, 2004:43)

---

<sup>139</sup> Entrevista al Arq. Pablo Salme y Dra. Salomé Escudero, Unidad de Suelo y Vivienda, 2008

El gobierno local es la institución encargada de actuar como intermediario para potenciar los elementos que favorezcan alianzas entre los actores que intervienen en los asentamientos informales, así como de negociar sus relaciones considerando los diferentes intereses y objetivos que cada actor tiene. Los puntos de vista son variados: las empresas siguen un criterio comercial de distribución de servicios, los residentes persiguen una visión social, el gobierno local debe garantizar la calidad de vida de sus habitantes; por ello es importante la habilidad para encaminar los esfuerzos en disminuir y -por qué no- eliminar los mecanismos ilegales de acceso al suelo.

El reconocimiento legal de asentamientos informales dentro de la ciudad formal, no es el tema básico del problema de asentamientos informales; pues el desafío para el gobierno local es apuntar a la realización de una lectura integral del fenómeno y plantear alternativas que favorezcan a la mayor cantidad de personas e intereses. Caso contrario –al seguir tomando como base el simple reconocimiento- se puede caer en el error de permitir que estas situaciones se reproduzcan en el futuro, creando un círculo vicioso entre ilegalidad –reconocimiento y viceversa.

### **El futuro de las políticas de legalización de asentamientos informales**

Si bien es cierto que –de modo general- las políticas inciden sobre una realidad determinada, no todas producen cambios estructurales. Este es un proceso a largo plazo, que puede ser alcanzado con la participación de todos los actores involucrados y sobretodo se necesita del apoyo político; en este sentido, Hidalgo opina que

sólo a través de la coordinación de los esfuerzos administrativos, técnicos y políticos, se podrá asegurar un acceso más equitativo a la tierra y los servicios para los sectores más pobres. (Hidalgo, 1989: 15)

En el Distrito todavía no se puede hablar de profundas transformaciones, pero tampoco se puede dejar de reconocer los importantes avances que se han dado en torno a esta temática.

Al hablar del futuro de las políticas de legalización no se debe dejar de lado la consideración que este es un tema político, porque atrae el interés de diferentes sectores poblacionales. Bajo esta perspectiva, el tema de suelo es visto como una oportunidad para “el control social, la manipulación política y la captación de votos” (Collier, 1976; Cornelius, 1975; Nelson 1979 en Gilbert y Ward ,1987:23). En el Distrito, el tema del acceso al suelo ha sido una plataforma política para conseguir votos en tiempos de campaña y acompañamiento en movilizaciones; no obstante, estos ofrecimientos se

realizan desconociendo los aspectos técnicos que deben ser tomados en cuenta. Por ejemplo, no se debe asumir el compromiso de legalizar barrios ubicados en zonas de riesgos, porque en caso de hacerlo es exponer a sus habitantes a vivir en constante peligro de deslizamientos, derrumbes e inundaciones. Las falsas promesas de campaña ponen en peligro también a los políticos, puesto que es una estrategia que puede servir en contadas ocasiones pero que no se puede mantener en el tiempo, los residentes de los asentamientos se “cansan” de escuchar pretextos y así como apoyan pueden desacreditar a candidatos y/o autoridades. El mal manejo político por parte de ciertos funcionarios y sectores poblacionales; se hace más palpable en época de elecciones, donde las promesas de campaña no consideran los factores técnicos y el ofrecimiento de votos a cambio de legalización se encuentran también al orden del día.

Así mismo, la ilegalidad puede también crear relaciones clientelistas, manejadas a través de esquemas paternalistas, en donde los pobladores ofrecen apoyo a cambio de asistencia, dotación de servicios y legalización de sus barrios. Este mecanismo cobra mayor fuerza cuando los pobladores organizados se dan cuenta del “poder” que representa su participación en el escenario urbano.

En este contexto, cabe preguntarse cuál es el límite de estas políticas, cuando para muchos es una forma de mantener el círculo de la ilegalidad e informalidad en el acceso al suelo. Acaso el gobierno local termina siendo cómplice de los traficantes, quienes siguen ofreciendo terrenos en zonas prohibidas bajo el ofrecimiento que “cuando el barrio esté consolidado se puede legalizar, por eso tiene que construir rápido su casa” o a los moradores quienes reclaman que “a los vecinos de al lado ya les legalizaron, por qué a nosotros no”. El hecho es que las políticas ligadas a la legalización prevalecen sobre las de reubicación y prevención de la ilegalidad.

Ante esta situación, es pertinente poner en la mesa de discusión los límites de estas políticas, considerando por un lado, que el incremento del porcentaje de consolidación y construcción de viviendas es constante<sup>140</sup> y por otro, que existen asentamientos que no cumplen con los requisitos indispensables; por ejemplo, el porcentaje de consolidación mayor al 30%; sin embargo, con el paso del tiempo, los ocupantes de los lotes seguirán construyendo y estableciéndose en ellos. Es decir que, después de unos años estos mismos asentamientos se convertirán en candidatos para

---

<sup>140</sup> Es el caso de los barrios San Jacinto de Atucucho, Jardines del Inca y Santa Leticia, ubicados al nororiente de Quito, los que a pesar de encontrarse fuera del límite urbano tienen un porcentaje de consolidación del 75%.

entrar en los procesos de legalización. A esto se suma que –al presente- los moradores continúan los trámites para acceder a los servicios básicos de una manera legal o extra legal. En otras palabras, lo que actualmente no es legalizable puede que lo sea años después; favoreciendo el argumento de los traficantes, cuando ofrecen la legalización después de que el barrio esté consolidado.

Bajo esta consideración, los límites urbanos seguirán modificándose; perdiéndose la visión planificadora del Distrito que apunta a una ciudad compacta, no extensiva. Este es el caso de la zona Quitumbe, que según datos del Departamento de Gestión Urbana de la Administración Zonal, en el año 2008, el área que se encuentra dentro de la trama urbana tenía capacidad de albergar a un millón de personas sin necesidad de modificar el límite; sin embargo, existían asentamientos ubicados en zonas de protección ecológica<sup>141</sup>, que por su consolidación estaban siendo considerados para la legalización a través de una modificación en el límite urbano. Entonces, la legalización por sí sola no constituye una alternativa para evitar la permanencia del problema, “en años anteriores la ilegalidad era como una bola de nieve que crecía cada vez más, ahora el problema ha disminuido pero se mantiene constante”, manifiesta César Ortega, ex funcionario de la STHV.

Para algunos planificadores la solución se encuentra en acciones paralelas; es decir, por un lado, la mantención de las políticas de legalización y por otro, las enfocadas hacia políticas preventivas que disminuyan la ilegalidad, por ejemplo, producir una oferta formal de terrenos, cuyo precio sea accesible a las economías de la población de menores ingresos<sup>142</sup>. De esta manera, se lograría abrir la gama de alternativas para las familias pobres, puesto que muchas veces el mercado informal es la única opción que tienen para adquirir un pedazo de tierra, esto en principio disminuiría tanto la oferta y la demanda informal.

Otros urbanistas sostienen que es importante que el Distrito conserve su visión planificadora, en donde, por un lado no se pierda de vista las áreas de expansión y se permita la inclusión de las lotizaciones informales; y por otro que se definan “áreas no negociables” para el cambio del límite, con el fin de conservar las zonas de protección ecológica que rodean a la ciudad de Quito. Esto es porque se debe reconocer que

---

<sup>141</sup> Santospamba I, II y III, Nuevo Ecuador, entre otros.

<sup>142</sup> Aunque para Smolka (2003) la adquisición de un terreno en el mercado formal puede resultar cara aún para los que no son pobres.

los gobiernos locales cuentan con la capacidad de regular los usos del suelo urbano y las condiciones en las que puede ser urbanizado el suelo no urbano y los usos urbanos a los que puede ser destinado, quiere decir que cuentan con un instrumento de intervención muy poderoso (Duhau, 2004:5)

Otras salidas más radicales plantean que el mismo Municipio podría apoyar la ocupación de terrenos de su propiedad, de esta manera se negociaría, tanto los aspectos técnicos como los económicos, directamente con las personas interesadas. Esta salida a primera vista daría la impresión que el gobierno local promovería “invasiones organizadas”, sin embargo, es una opción que permitiría tener mayor control sobre la ocupación de suelos y disminuyendo los costos de remediación.

Apostando por cualquiera de los argumentos planteados, el papel del gobierno local es preponderante en el sentido que debe tomar una postura conciliadora y responsable en el intento de buscar soluciones a la informalidad en la ciudad. Sin embargo, también es necesario considerar que la integración espacial y social de los asentamientos informales y de sus habitantes no se consigue únicamente con la legalización.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES**

A lo largo de los capítulos anteriores se presentó la problemática de los asentamientos informales como la forma en que los segmentos pobres de la población acceden al suelo urbano, se resaltaron los esfuerzos y el papel del gobierno local en la creación de mecanismos para enfrentar esta problemática urbana y se mostraron las consecuencias negativas, pues las condiciones de vida de los habitantes de estos “barrios” no son favorables y se desarrollan en un ambiente no adaptado para usos residenciales. Ante esta situación el gobierno local buscó alternativas que por un lado permitían integrar a estas zonas dentro de la ciudad “formal” y por otro a mejoraban la situación de sus moradores. Tomando como eje este argumento, en este capítulo se presentan las reflexiones finales sobre el tema de la informalidad, los asentamientos informales y las políticas públicas, obviamente, este trabajo consideró una parte de esta problemática situándola en el DMQ como escenario; por esta razón este trabajo busca ser un aporte al conocimiento de “lo informal”.

#### **Sobre la informalidad en el acceso a la tierra en el DMQ**

La informalidad es un mecanismo que se identifica con la imposibilidad de obtener suelo urbano con fines residenciales dentro de las ofertas formales, esto hace que el acceso informal sea característico de grupos de menores ingresos económicos, quienes ven en esta alternativa la solución para tener un lugar de residencia cercano a la ciudad. Su permanencia ha creado una serie de “ideas” que no son correctas, pero que se han mantenido vigentes en el pensamiento de los pobladores, las argumentaciones más comunes son las siguientes:

- a) La legalización es cuestión de tiempo. Debido a que los asentamientos informales tienen varios años de conformación, sus moradores han logrado acceder a los servicios básicos, de manera legal o ilegal, lo que ha incrementado el sentido de propiedad de esos terrenos y les ha permitido tener una relativa seguridad de tenencia de los terrenos, aún cuando los poseedores no cuentan con títulos individuales (Hidalgo, 1989:30) y no cumplan con los requerimientos técnicos y normativos para la legalización.
- b) La legalización de barrios vecinos abre posibilidades de legalización a los asentamientos contiguos. Los ofrecimientos políticos crean falsas expectativas en los moradores, quienes ven en estos argumentos una salida más rápida para conseguir los títulos de propiedad. De hecho, este es un factor que lejos de

contribuir a la disminución de la ilegalidad, por el contrario, la favorece porque crea confianza en los pobladores para la solución del problema en la tenencia de tierra y alienta a los traficantes a seguir promocionando terrenos en áreas prohibidas. A esto se suma que ante la sola expectativa de legalización se produce un encarecimiento de los terrenos y sus alrededores, es así que los precios –incluyendo los de los lotes informales- permanecen regidos por las reglas del mercado.

- c) Los asentamientos informales son la opción de acceso al suelo de los sectores pobres de la población. Este argumento fue válido para explicar el origen de los primeros asentamientos; sin embargo, actualmente las clases medias bajas también se ven envueltas en esta problemática, migrantes del exterior y sus familias quienes destinan sus remesas al pago de las cuotas de terrenos. Así mismo, algunas familias que a pesar de tener ingresos altos no son sujetos de crédito por trabajar en el sector informal. La variación de la economía de los pobladores se refleja en las mejoras habitacionales de los asentamientos, en donde las viviendas dejaron de ser construidas con materiales de bajo costo, como resultado, las viviendas son de mejor calidad, tal como es posible encontrar en las existentes dentro del límite urbano.
- d) Los terrenos ofertados desde el sector ilegal son la opción más barata. Los pagos adicionales a las mensualidades del lote que los poseedores de las tierras realizan a los vendedores (lotizadores informales y traficantes de tierras) suman una importante suma de dinero, que varía entre 10 y 50 dólares, dependiendo del caso. En este sentido Fernandes menciona que “en términos relativos, los habitantes de asentamientos informales pagan precios absurdos para vivir en condiciones extremadamente precarias.” (Fernández, 2007:15). A pesar de esto, los moradores de los asentamientos se niegan a salir de sus terrenos porque están concientes que el dinero invertido no les será devuelto.

### **Sobre los asentamientos informales en el DMQ**

La informalidad en el acceso a tierras en el Distrito es un problema que para el año 2008, afectaba a aproximadamente al 2% de la población quiteña, estas familias ante la imposibilidad de conseguir un terreno a través del mercado legal o formal optaron por la “alternativa” que se encuentra a su alcance: la ilegalidad. Este mecanismo tiene “graves consecuencias urbanas, tanto ambientales como económicas y sociales, que afectan a los

moradores de los asentamientos irregulares y a los vecinos inmediatos de los mismos” (Brakarz, 2002:15).

El apareamiento y proliferación de los asentamientos informales en el Distrito es un problema urbano constante a partir de la décadas del setenta y ochenta; si bien actualmente, su magnitud ha disminuido es un fenómeno que se ha adaptado a las nuevas formas de entender y apropiarse del espacio por parte de los sectores de menores ingresos de la población.

Los patrones que caracterizaron a los primeros asentamientos registrados no son los mismos que los actuales, las transformaciones económicas y sociales de la ciudad han influido en el modo de “consumo” de los espacios y en el papel de los nuevos y antiguos actores urbanos, por esta razón el fenómeno de la ilegalidad en el DMQ es un proceso dinámico, que se ha modificado paralelamente a los cambios de la ciudad. En términos generales las características de los asentamientos informales se resumen en los siguientes puntos:

- a) Los asentamientos ilegales mantienen su origen en la migración; a diferencia de los movimientos poblacionales campo-ciudad que caracterizaron a los asentamientos formados de la década del setenta y ochenta, actualmente los movimientos intraurbanos son los que han producido el aumento del crecimiento demográfico del DMQ.
- b) Las actividades económicas de los pobladores de los asentamientos informales se caracterizan por la baja remuneración; no obstante, en la actualidad varias familias además de financiar sus terrenos con los ingresos provenientes de su actividad laboral cuentan con las remesas enviadas por parientes residentes en el exterior. Así mismo, existen casos en donde el propietario del terreno se encuentra fuera del país; en otras palabras, actualmente varios lotes de los asentamientos informales son comprados con dinero proveniente de remesas. Este fenómeno se dio a partir de la crisis económica a finales de la década del noventa, en donde muchas personas decidieron salir fuera del país para trabajar y enviar el dinero para invertir en terrenos, vivienda y gastos comunes.
- c) Los asentamientos informales mantienen una tendencia de localización en zonas de protección ecológica, en algunos casos en las zonas aledañas al área urbana consolidada y en otras alejadas de ésta, debido a que la distancia a la zona mejor servida no constituye una limitante en la actualidad. Actualmente, en la ciudad existen una serie de nuevos puntos de centralidad, por lo que la distancia dejó de

ser un factor indispensable para ubicar el lugar de residencia, pues la población ya no necesita movilizarse hasta el centro de la ciudad para realizar sus actividades: laborales, académicas, sociales, etc. En otras palabras, si bien se siguen ocupando áreas de protección, éstas ya no corresponden a las zonas inmediatas a la ciudad, más bien se han desplazado a parroquias alejadas del centro, por ejemplo: Calderón y Quitumbe.

- d) Los residentes de asentamientos informales localizados en terrenos de fuertes pendientes correspondientes a áreas de protección ecológica, cercanos al límite de la ciudad de Quito, están concientes del peligro que implica habitar en zonas inestables. Esto se debe a que existe una mayor información en cuanto al tema de riesgos; no obstante, a pesar que conocen que su ubicación no es favorable, no consideran como opción la reubicación voluntaria de viviendas.

### **Sobre las políticas públicas de regularización en el DMQ**

Por varias décadas la informalidad en el acceso al suelo urbano se ha convertido en un tema debatido dentro de la problemática urbana en el Distrito, lamentablemente la política de “dejar pasar” de los anteriores gobiernos locales produjo que el número y la superficie ocupada informalmente se incrementen en un ritmo acelerado, hasta un punto que no es posible eliminar este problema, sino más bien se trata de tomar acciones para “remediar” los asentamientos existentes. La institucionalización de las políticas de regularización implementadas en el año 2001 hasta la actualidad fue un importante paso para afrontar el problema de apareamiento y proliferación de los asentamientos informales. Sin embargo, cabe preguntarse sobre la efectividad de estas políticas medida no sólo con datos cuantitativos sino sobre cuánto han contribuido a disminuir la ilegalidad en el acceso al suelo y a romper el círculo vicioso entre legalización e informalidad<sup>143</sup>.

Las políticas implementadas a partir de 2001 fueron ambiciosas en el sentido que promovieron un tratamiento integral de los asentamientos informales, sus resultados han sido evaluados por el gobierno local a partir del número de barrios legalizados y reformados; es decir, existen diferencias entre lo que “debe” significar la legalización y la forma “real” en que es concebida la legalización. Si la legalización se entiende simplemente como la adquisición de escrituras individuales, ¿en donde queda la inclusión socio espacial de los moradores? ¿Siguen siendo considerados ciudadanos “de

---

<sup>143</sup> Este círculo vicioso se refiere a la relación directa entre legalización e informalidad; en donde la legalización es un factor que contribuye a la reproducción de la informalidad.

segunda”?. Pese a que el gobierno local aún no concentraba su atención en el cumplimiento de estos objetivos, los habitantes de los asentamientos informales son los que buscan su integración para lograr igualdad de oportunidades que los ciudadanos de la ciudad “legal”. De ahí la importancia de la participación ciudadana dentro de esta problemática, así por un lado, la tarea del gobierno local es plantear políticas a largo plazo, sostenibles e incluyentes y por otro, los ciudadanos son los encargados de velar la ejecución de estas políticas.

El reto entonces consiste en que el gobierno local además de legalizar los asentamientos que técnicamente reúnen los requisitos, debe enfocar sus acciones en ofrecer alternativas para los barrios que no reúnen las condiciones para poder ser legalizados. En otras palabras, es importante empezar a pensar en soluciones que ofrezcan opciones legales, tales como la reubicación; de esta manera el gobierno local se convertirá en un agente propositivo y no solamente restrictivo en el sentido que actualmente se limita a negar o aprobar la legalización y dotación de servicios. En este sentido, las futuras acciones del Municipio para solventar la creciente demanda de tierras por parte de los grupos pobres de la población, deben basarse en el hecho que a pesar que estos grupos poblacionales, no están en capacidad de realizar fuertes inversiones de dinero, numéricamente representan mayor cantidad de personas en relación a los pertenecientes a la demanda solvente.

Así mismo, las políticas deben ser pensadas considerando los factores que alimentan el círculo vicioso de la informalidad y no solamente concentrarse en la legalización como único fin. Enfocar las acciones en combatir las causas de la ilegalidad permitirán tener mejores evaluaciones sobre la eficacia de las políticas, actualmente analizadas considerando únicamente valores cuantitativos, lo que a la larga puede producir falsas interpretaciones, desconociendo los otros objetivos, tales como la integración social, mejoramiento de la calidad de vida, etc., para las que fueron propuestas. En este aspecto, el gobierno local del DMQ debe trabajar en la elaboración de indicadores que permitan tener una lectura integral del problema de asentamientos informales. Este proceso apenas empieza, no obstante, las lecciones aprendidas a través de la institucionalización de las políticas de legalización es un valioso punto de partida para realizar este análisis. Las acciones en cuanto al tema de políticas de legalización implican procesos paralelos con ritmos diferentes, debido a que los intereses y actores son distintos; al mismo tiempo, también es una oportunidad para lograr una ciudad incluyente y democrática.

Las políticas de suelo y vivienda son difíciles desarticularlas unas de otras; esto se debe según Hidalgo a que la vivienda dejó de ser concebida como un objeto terminado pasando a ser parte de un proceso evolutivo –es el caso de las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo- (Hidalgo, 1989:24); con esto no se quiere decir que la legalización de asentamientos es una política efectiva para lograr la necesaria implementación de viviendas para los pobladores del DMQ, debido a que en este tipo de asentamientos existe una tradición de autoconstrucción de viviendas, además porque la demanda es más acentuada sobre el suelo y sobre la vivienda.

A esto se suma el hecho que el gobierno local debe asumir su responsabilidad en la dotación de suelo urbano a los sectores pobres de la población, porque de alguna forma las alternativas informales lo han descuidado de solucionar esta problemática. En este sentido, existen planteamientos como el realizado por Smolka, quien propone que con una oferta suficiente de tierra a precios asequibles se anularía, en principio, la posesión ilegal.

## BIBLIOGRAFIA

BRAKARZ, José, GREENE, Margarita, ROJAS Eduardo

2002 Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

CALDERÓN, Julio

1999 Acceso por los Pobres al Suelo Urbano y Mercado Inmobiliario en Lima Metropolitana”. Lincoln Institute Research Report.

2003 Propiedad y crédito. La formalización de la propiedad en el Perú. Lincoln Institute of Land Policy - Programa de Gestión Urbana UN-HABITAT. Cuaderno de trabajo 106. Quito, Ecuador.

CAMPUZANO, Gorky y otros

Política Habitacional y Estructura de clases en Quito. Universidad Central del Ecuador. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Quito.

CARRIÓN, Fernando

1987 Quito: crisis y política urbana. Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, Ecuador.

CARRIÓN, Fernando y VALLEJO, René

1994 La planificación de Quito: del Plan Director a la ciudad democrática. Dirección General de Planificación, Municipio de Quito. Quito, Ecuador

CARRIÓN, Diego, RODRÍGUEZ, Alfredo, CARRIÓN, Fernando, GUAYASAMÍN, Andel, GARCÍA, Jorge

1978 Quito: renta del suelo y segregación urbana. Colegio de Arquitectos del Ecuador Núcleo de Pichincha. Quito, Ecuador.

CEBRIÁN ABELLÁN, Francisco

1999 La organización del espacio en Ecuador. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca, Ecuador.

CEPAL

- 2001 Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CLICHEVSKY, Nora

- 2003 Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile.
- 2005 “Regularización” del hábitat informal: ¿un instrumento de política social?. En Globalizacáo o Territorio. Ajustes Periféricos. Edicoes Arquímedes. Volumen 1. Pgs. 276-301. Río de Janeiro.

2008 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORSINI, Maria Cecilia, ROBA, Gabriella, TOSCANO, Ileana

- 2004 Una contribución para la lectura de los barrios populares de Quito. Tesis de Maestría en planificación urbana y regional aplicada a los países en desarrollo. Istituto Universitario di Architettura di Venecia (IUAV).

COUPÉ, Françoise

- 1993 Las urbanizaciones piratas en Medellín: el caso de la familia Cock. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios del Hábitat Popular CEHAP. Medellín

CRAVINO, Cristina

- 2007 Transformaciones estructurales de las villas de emergencia: Despejando mitos sobre los asentamientos informales de Buenos Aires en Revista Digital Café de las Ciudades. Año 6. Número 56

DE MATTOS, Carlos

- 2007 Curso de Economía Urbana. Programa de Estudios de la Ciudad. FLACSO. Quito. Ecuador

DE KOSTKA FERNÁNDEZ, Estanislao

- 2004 Políticas públicas en Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid  
[http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm)

D'ERCOLE, Robert y METZGER, Pascale

- 2004 La Vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito e Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Quito.

DUAHU, Emilio

- 2004 Regularización e integración de los barrios populares, reflexiones en torno a los límites de las políticas actuales. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

EMPRESA ELÉCTRICA QUITO S.A.

- 2007 Plan de control y reducción de pérdidas comerciales. Período: enero-diciembre 2007. Resumen Ejecutivo. Gerencia General. No publicado. Quito.

EMPRESA METROPOLITANA DE SUELO Y VIVIENDA

- 2005 Una política municipal de vivienda de interés social para Quito: Hacia la profundización e institucionalización de la gestión municipal en materia de suelo y vivienda. Documento Borrador.

FALÚ, Ana y MARENCO, Cecilia

- 2004 Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. En publicación: El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da América Latina. Ana Clara Torres Ribeiro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural1/p4art2.pdf>

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl

2004 Pobreza y proceso de urbanización. Curso Latinoamericano de Especialización en hábitat y pobreza. Módulo 2. Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales CEPES - Centro de Estudios en Hábitat y Pobreza Urbana. Buenos Aires.

FERNANDES, Edésio

2001 La ley y la producción de la ilegalidad urbana. Land Lines. Volumen 12. Número 3. Lincoln Institute of Land Policy.

2008 Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 25-38.

FERNANDES, Edésio y SMOLKA, Martim

2004 Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. Land Lines. Volumen 16. Número 3. Lincoln Institute of Land Policy.

GARCÍA DE HERNÁNDEZ, Norma

2006 La formación de asentamientos informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Scripta Nova. Universidad de Barcelona, Vol. X, núm. 218 (50)

GILBERT, Alan y WARD, Peter M.,

1987 Asentamientos populares versus poder del estado: Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia. Ediciones G. Gili, S.A de C.V. México.

GOROSITO, Ricardo,

1996 La regularización de los asentamientos como política social y de Estado, en MVOTMA, "Asentamientos Irregulares", Montevideo. Tomado de Lombardi y otros, "*Infancia y Adolescencia en los Asentamientos Irregulares*", INTEC-UNICEF. Montevideo, 1999 en <http://www.fcs.edu.uy/vconmedio/PROAS.htm>

HIDALGO, Jenny

1989 La tierra y la legalización de los asentamientos irregulares en Quito, Ecuador.  
Documento de trabajo. No publicado. Quito.

JARAMILLO, Jacqueline y ROSERO, Wladimir

1996 Mercado del Suelo en Quito. Municipio metropolitano de Quito. Imprenta Polar,  
Quito, Ecuador.

JARAMILLO, Samuel

2002 El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos  
socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. Lincoln Institute of Land  
Policy en Revista Territorios 107-129

JOLLY, Jean-François

2002 Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas.  
[www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/Lopublicoylocal.pdf](http://www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/Lopublicoylocal.pdf)

McAUSIAN, Patrick.

1994 Land Tenure and Regularisation en Manejo del Suelo Urbano, Programa de  
Gestión Urbana. Serie Gestión Urbana N°1, GTZ, Lincoln Institute of Land  
Policy. Quito

METZGER, Pascale y BERMÚDEZ, Nury

1996 El medio ambiente urbano en Quito. Dirección General de Planificación.  
Municipio de Quito - Institut Francais de Recherche Scientifique pour le  
Développement en Coopération (ORSTOM). Quito, Ecuador.

MORALES SCHECHINGER, Carlos

Proceso de formación de precios del suelo urbano: relación con las decisiones  
urbanísticas. Documento PDF.

## MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

- sf Quito y su área metropolitana: Plan Director 1973-1993. Dirección de Planificación. Quito.
- 1992 Asentamientos Populares. Dirección de Planificación. Artes Gráficas Señal. Quito, Ecuador.
- 2004 Plan Equinoccio 21 Quito hacia el 2025. Documento ciudadano, Quito, Ecuador.
- 2006 Plan General de Desarrollo Territorial 2000-2020. Actualización 2006. Imprenta Municipal. Quito, Ecuador.
- 2006 Regularización y legalización de los barrios informales del Distrito Metropolitano de Quito. Dirección Metropolitana de Planificación Territorial. Unidad de Suelo y Vivienda. No publicado. Quito.
- 2008 Plan Maestro de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito. Dirección Metropolitana de Transporte. PMM. 2008-2025. Documento de Trabajo. 2008

## OQUENDO, Luis

- 1988 Quito: Propiedad territorial y crecimiento urbano. FLACSO. Quito, Ecuador.

## ORTIZ, Santiago y MARTÍNEZ, Elvira

- 1999 Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad. FLACSO. Quito, Ecuador.

## PÁLIZ, César

- 1994 La estructura espacial urbana, Dirección General de Planificación, Municipio de Quito. Quito, Ecuador

## PINTO, Cristina

- 2006 La centralidad funcional de la zona metropolitana Tumbaco, Tesis de grado, Escuela de Geografía, PUCE. Quito. Ecuador.

## ROJAS, Milton, VILLAVICENCIO, Gaitán, BECKER, Alfredo, CHANG, Letty

- 1989 El mercado de suelo urbano y barrios populares en Guayaquil. CERIG, CIUDAD, I.D.R.C., Guayaquil, Ecuador.

SABATINI, Francisco y CÁCERES, Gonzalo

2000 ¿Es posible la mezcla social en el espacio?: estudio de la autosegregación de las elites en Santiago de Chile.

SMOLKA, Martim

2002 Regularización de la ocupación del suelo urbano. El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. Versión presentada en el Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano. Lincoln Institute of Land Policy.

2003 Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra. Land Lines. Enero 2003, Volumen 15, Número 1. Lincoln Institute of Land Policy.

SMOLKA, Martim y MULLAHY, Laura, eds.

2007 Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Massachusetts, Estados Unidos.

SUBIRATS, Joan

2006 ¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social? Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

<http://portal.uam.es/pls/portal/url/ITEM/136F3936D0D00995E0440003BA0F80D2>.

TERRAZAS, Oscar

2004 La centralidad metropolitana en la ciudad de México. UAM. México.

THOENING, Jean Claude

1997 Política Pública y acción Pública, en Revista Gestión y Política Pública. Volumen VI. Número 1. Primer semestre.

VALLEJO, René

2005 Gestión del suelo y la vivienda en el Distrito Metropolitano de Quito. Quito.

VAZQUEZ, Oscar

2000 Guía para la Gestión Ambiental Municipal. Alter Vida – GTZ. Paraguay.

WARD, Peter

1988 Síntesis del Foro Internacional sobre Regularización y Mercados de la Tierra. Land Lines. Julio 1988, Volumen 10, Número 4. Lincoln Institute of Land Policy.

WRAY, Alberto

1991 De la legislación urbana al derecho urbano. Gaceta Municipal- Segunda Época, Año 3. Numero 5. Quito.

YUJNOVSKY, Oscar

1993 Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino – 1955/1981. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

## **ANEXO 1**

### **Ordenanza sustitutiva de la Reglamentación Metropolitana de Quito, constante en el Título I del Libro Segundo del Código Municipal, 1998**

#### **Etapas de las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo**

El proceso de urbanización se sujetará a las siguientes etapas evolutivas:

**ETAPA 1.- Implantación,** en un plazo máximo de dos años se deberán realizar las obras de replanteo, apertura y rasanteo de vías, dotación de grifos comunitarios, pozos sépticos en áreas autorizadas por la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado.

**ETAPA 2.- Conformación,** en un plazo máximo de seis años incluido el tiempo de la primera etapa, se deberá cumplir con las obras de construcción de bordillos, afirmado de vías, red matriz de agua potable, colectores, red principal de alcantarillado, red matriz de energía eléctrica, áreas verdes y comunales habilitadas.

**ETAPA 3.- Consolidación,** y en el tiempo restante (dos años), la organización social deberá realizar la entrega de las obras de infraestructura terminadas (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y vialidad), a las respectivas empresas.

Para garantizar el cumplimiento de las etapas evolutivas de la urbanización quedarán hipotecados todos los lotes, con capacidad de aceptación de segunda hipoteca, debidamente notificada al Registrador de la Propiedad.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, suscribirá directamente o a través de sus empresas el o los convenios de financiamiento y construcción de las obras de infraestructura, con los representantes legales de las organizaciones.

## **ANEXO 2**

### **Requisitos para la legalización de barrios**

De acuerdo al procedimiento actual, la USV necesita de los siguientes requisitos para iniciar el proceso de legalización de barrios:

#### **Documentos Legales**

- Escritura global del 100% a nombre de la organización social o de todos sus integrantes (copropietarios)
- Certificados de gravámenes
- Carta (s) del impuesto predial

#### **Documentos Socio-Organizativos**

- Inscripción y Aprobación de la Personería Jurídica en el Ministerio de Bienestar Social
- Inscripción de la Directiva Actual de la Organización social
- Listado de socios refrendado por la misma Cartera de Estado

#### **Documentos Técnicos**

- Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ
- I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitano)
- Plano del barrio ( de acuerdo a solicitudes técnicas)

### **ANEXO 3**

#### **GLOSARIO DE SIGLAS**

BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
CNT	Corporación Nacional de Telecomunicaciones
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DMT	Dirección Metropolitana de Transporte
EEQ	Empresa Eléctrica Quito
EMAAP-Q	Empresa de Agua Potable y Alcantarillado
EMASEO	Empresa Metropolitana de Aseo de Quito
EMMOP	Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas
EMSV	Empresa Municipal del Suelo y Vivienda
FERUM	Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal
HCPP	Honorable Concejo Provincial de Pichincha
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IMQ	Ilustre Municipio de Quito
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
PGDT	Plan General de Desarrollo Territorial
PUOS	Plan de Uso y Ocupación del Suelo
STHV	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
USV	Unidad de Suelo y Vivienda

## **ANEXO 4**

### **ENTREVISTAS REALIZADAS**

#### **Funcionarios Municipales**

Sr. César Ortega	Funcionario de la STHV
Arq. René Vallejo	Secretario de la STHV
Arq. Pablo Salme	Técnico de la Unidad de Suelo y Vivienda
Arq. Patricio Carrión	Técnico de la Unidad de Suelo y Vivienda
Dra. Salomé Escudero	Asesora legal de la Unidad de Suelo y Vivienda

#### **Moradores y dirigentes barriales**

Sr. Manuel Jesús Lita	Reina del Cisne III Etapa
Sra. Elvia Haro	Reina del Cisne III Etapa
Sr. Luis Paredes	Acacias de Calderón
Sr. Ignacio Baquero	Acacias de San José
Sra. Blanca Fernández	Arbolito No.1
Sr. Mario Rodríguez	Bello Horizonte 6
Sr. Carlos Herrera	Cristo Rey
Sra. Mónica Jácome	Junta Parroquial Calderón
Sr. José Martínez	La Pradera
Sr. José Gualpa	La Pradera

#### **Otras instituciones**

Dr. Jorge Salvador Lara	Cronista de la Ciudad
Ing. Jaime Estrella	Empresa Eléctrica Quito
Arq. Elena Espinosa	Unidad Técnica de Asentamientos Informales (1999)
Arq. Jenny Hidalgo	Funcionaria de la STHV
Arq. Mario Unda	Centro de Estudios CIUDAD