

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2015-2017

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

Quito: 40 años de políticas de regularización de suelo, aportes al mapeo de enfoques sobre urbanización informal, el período de la Revolución Ciudadana (2009-2014) y los retos en el paradigma del Buen Vivir

María Augusta Larco Moscoso

Asesor: Ramiro Rojas
Lectores: Laudra Cedrés y Francisco Sabatini

Quito, agosto de 2018

Dedicatoria

A todos los que fueron parte de este proceso de búsqueda y compromiso, a mi familia, a mi madre y, sobre todo, a mi hija Sofía para que pueda crecer en un mundo de mayor justicia y equidad.

Epígrafe

“En el mundo, más de mil millones de personas vivían en barrios marginales o asentamientos informales, este número llegaría a mil cuatrocientos millones en 2020”. ONU-HÁBITAT (2003)¹

“Cuál es el valor de una casa así, obtenida desde la ilegalidad...; cuesta toda una vida”
Luis Robles 2016 Dirigente Barrio Atucucho.

¹ (Fernández 2011, 14)

Tabla de contenidos

Resumen	X
Agradecimientos	XI
Introducción	1
Capítulo 1	9
Marco teórico.....	9
1.1. La producción social del espacio y el acceso al suelo, nuevas cartografías.....	9
1.1.1. El significado de la cartografía en la lectura de los fenómenos	13
1.2. La lógica de producción del espacio informal.....	16
1.1.1 La informalidad, ¿un lenguaje acordado?.....	16
1.1.2. Una mirada desde Latinoamérica, Compartiendo “tres lógicas de producción del espacio”	25
Capítulo 2	29
Construcción del objeto empírico y Estado de Arte.....	29
2.1. Foco de la tesis.....	29
2.1.1. Presentación del contexto y la problemática,.....	33
2.1.2. Procesos, fenómenos variables e indicadores	35
2.2. Elenco de familia de conceptos.....	40
2.3. Hipótesis y pregunta de investigación.....	42
2.4. Objetivos generales y específicos.....	44
2.4.1. Objetivo general	44
2.4.2. Objetivos específicos	44
2.5. Consideraciones metodológicas.....	45
2.5.1. Estudiar mapas como perspectiva diacrónica, la necesidad de construir nuevas cartografías	45
2.5.2. Cartografiar como método analítico	50
2.6. Aplicación operativa del método analítico.....	54
Capítulo 3	59
Una mirada desde Latinoamérica a Quito en el marco de la Revolución Ciudadana.....	59
3.1.1. La lógica del Estado y de la necesidad.....	64
3.1. Cartografiar el Estado del Arte de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda	76
3.1.1. Enfoque Académico (Enfoque A)	79
3.1.2. Enfoque de Banca (Enfoque B).....	84
3.1.3. Enfoque de Consensos (Enfoque C)	87
3.1.4. Enfoque De Mercado (Enfoque D).....	89

3.1.5. Enfoque del Estado (Enfoque E)	91
3.2. Un acercamiento a la determinación de hibridación e influencias	95
Capítulo 4	100
Las políticas de regularización en Quito	101
4.1. Aportes al mapeo de las políticas de regularización de suelo	100
4.2. Quinta generación de políticas de regularización en la ciudad, el desafío de la concreción.....	101
de derechos	116
“Regularizar implica una transformación estructural para romper la pobreza”	116
4.2.1. Expresiones y manifestaciones de la política pública de regularización.....	117
4.3. Acercamiento de aplicación a un caso como prueba empírica.....	139
Conclusiones	151
Anexo I	170
Anexo II.....	171
Anexo III.....	172
Anexo IV	174
Anexo V.....	175
Anexo VI	177
Lista de referencias	180

Tablas

Tabla 1. Formas de acceso directo a la tierra en las ciudades latinoamericanas.....	17
(perspectiva regulacionista)	17
Tabla 2. Definiciones de las características para definir la informalidad.....	19
Tabla 3. Definición de barrio informal a partir de elementos que determinan carencias	20
Tabla 4. Tipos de informalidad.....	26
Tabla 5. Identificación de fenómenos y variables de los enfoques en América Latina.....	37
sobre el fenómeno de la urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda	37
Tabla 6. Descripción de fenómenos variables e indicadores de la investigación	39
Tabla 7. Familia de conceptos	42
Tabla 8. Registro de entrevistas a informantes claves	49
Tabla 9. Modelo analítico del mapa de Randolph	52
Tabla 10. Esquema del mapa de Brenner, Peck y Nik periodización e influencia	52
Tabla 11. Momentos, manifestaciones y expresiones sobre la urbanización informal y.....	57
acceso al suelo, perspectiva nacional y local en el Gobierno de la Revolución Ciudadana ...	57
Tabla 12. Estrategias, hitos e influencias determinadas en el caso de estudio	58
Tabla 13. Población en situación de informalidad respecto al suelo por países años.....	59
2000-2011- América Latina y El Caribe	59
Tabla 14. Políticas específicas sobre el mercado del suelo	61
Tabla 15. Ejes centrales comunes en América Latina para consolidación legal y.....	63
constitucional del derecho a la ciudad	63
Tabla 16. Tipo de organizaciones populares en cantones (Suio)	73
Tabla 17. Programas de mejoramiento de barrios en América Latina, financiados.....	87
por BID 1986-2008.....	87
Tabla 18. Variables de lógicas de Estado y necesidad	95
Tabla 19. Subgrupo de variables	96
Tabla 20. Porcentaje de hibridación de los enfoques de urbanización informal y acceso al...	98
suelo y vivienda	98
Tabla 21. Determinación de hibridación en correspondencia a las variables comunes de.....	99
los enfoques de urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda.....	99
Tabla 22. Expansión urbana y síntesis de las generaciones de políticas públicas.....	106
implementadas en el DMQ referentes a la regularización de asentamientos informales	106
Tabla 23. Definición de momentos de la política pública	108

Tabla 24 .Estado actual de los 659 barrios identificados en el Censo 2010	119
Tabla 25. Ordenanzas aprobadas y reformadas 2014-2017	122
Tabla 26. Evolución de aprobaciones de Urbanizaciones de interés social progresivo.....	123
UISP 2009-2013	123
Tabla 27. Familias beneficiadas del proceso de regularización, 2009-2014	124
Tabla 28. Detalle de barrios con regularización vía expropiación especial	133
Tabla 29. Hallazgos empíricos en el Barrio Atucucho en la consolidación del derecho.....	149
a la ciudad lectura de enfoques predominantes	149

Mapas

Mapa 1. Relación de enfoques en la determinación de perspectivas	78
Mapa 2 Mapa de los enfoques de la urbanización informal y el acceso al suelo.....	94
Mapa 3 Mapa de momentos y generaciones de políticas públicas de regularización.....	112
de suelo implementadas en el DMQ	111
Mapa 4 Familias beneficiarias de la regularización de suelo 2009-2013	11266
Mapa 5 Momentos, manifestaciones y expresiones sobre la urbanización informal y.....	126
acceso al suelo en el gobierno de la Revolución Ciudadana	11366
Mapa 6 Barrio Atucucho	141
Mapa 7 Mapa de momentos e hibridación de enfoques en el barrio Atucucho	141
Mapa 8 Mapa de lectura de hibridación de enfoques relación entre lógicas de la.....	144
necesidad y el estado	144

Fotografías

Fotografía No 1 Barrio Atucucho, vía de acceso y conexión con el barrio	140
Fotografía No.2.- Barrio Atucucho vista general Fuente: Trabajo de campo	141

Gráficos

Gráfico 1. Producción social del espacio	11
Gráfico 2. Presentación del caso	35
Gráfico 3. Familia de conceptos	42
Gráfico 4. Modelo Analítico, mapas con perspectiva diacrónica.....	46

Gráfico 5. Modelo analítico visión de contextos e incidencias.....	51
Gráfico 6. Estructura analítica del mapa de la urbanización informal y el acceso al suelo y...53 la vivienda-determinación de enfoques a partir del Estado del Arte	53
Gráfico 7. Estructura analítica del mapa de la urbanización informal y el acceso al suelo ... 56 y la vivienda-determinación de enfoques a partir del Estado del Arte	56
Gráfico 8. Mapeo de Actores que intervienen en las políticas de regularización de.....111 suelo.....	111
Gráfico 9. Número de barrios irregulares y evolución hacia la legalidad.....	122

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Augusta Larco Moscoso, autora de la tesis, “Enfoques sobre la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda en la Regularización de suelo en Quito en la Revolución ciudadana 2009-2014” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, agosto de 2018



María Augusta Larco Moscoso

Resumen

La política de regularización de suelo del Distrito Metropolitano de Quito, caracterizada por ser una política incremental contiene visiones políticas, enfoques asumidos, orientaciones con tendencias identificables que influyeron en el régimen urbanístico de la ciudad a partir de la política de regularización de suelo y, posteriormente en la política nacional del país referente al ordenamiento territorial y la gestión del suelo.

El conocer si existen influencias presentes, no solo en su registro histórico cercano a los 40 años, sino también en su implementación en el período analizado que corresponde a la gestión 2009-2014 en el marco de la Revolución Ciudadana, que plantea constitucionalmente alcanzar el Buen Vivir, el derecho a la ciudad y la garantía de suelo seguro y vivienda digna.

La presente investigación propone generar aportes para identificar cómo sería el mapa conceptual de los enfoques de la urbanización informal y el acceso al suelo en Quito, con la finalidad de comprender ¿cómo los enfoques-tendencias de las políticas de acceso al suelo y la vivienda aplicados en América Latina influyen en la política de regularización de la ciudad?, identificando variables comunes que permitirán determinar posibles hibridaciones de procesos.

Se pretende contribuir con aportes para construir una biografía del proceso, incorporando nuevos lenguajes que permitan identificar intencionalidades, actores, estrategias, técnicas y herramientas aplicadas para determinar el sentido de la visión política local, la influencia de los enfoques de América Latina en los valores políticos y su reflejo en el régimen urbanístico que, luego de varias generaciones de políticas públicas, atravesó momentos de articulación de fuerzas para repensar la acción política con el fin de efectivizar derechos.

Agradecimientos

A todos los que fueron parte de este proceso de búsqueda y compromiso, a Ramiro Rojas por su apoyo y las charlas de gran aprendizaje sobre un mejor futuro para nuestra América, a mi madre que me ha ensañado el valor de los sueños e ideales, y a mi hija Sofía por su generosidad, sus muestras de amor y comprensión como mi compañera de vida.

Introducción

Históricamente, la política pública ha respondido y se ha pensado para la ciudad formal en la que se consolidó el régimen urbanístico. Para la ciudad informal, el régimen y el ordenamiento jurídico son excepcionales, amplificando la disociación y la división de estratos sociales jurídicos que expresan una incapacidad del marco normativo para incluir a los asentamientos originados desde la producción extra legal de la ciudad.

Es indispensable superar la tendencia hacia la representación homologada (Smolka 2013) sobre el fenómeno de la informalidad y la regularización; comprender desde lo particular para responder a un fenómeno social común que se evidencia en el “círculo vicioso de la informalidad” (Smolka, Fernandes 2013), al vislumbrar la precariedad espacial y las representaciones estigmatizadas y prefiguradas sobre los asentamientos de hecho en América Latina, para comprender los espacios de representación al incluir técnicas de investigación cualitativa.

Como propone Boaventura de Sousa, “reinventar el poder” a partir de ubicar los puntos ciegos de los esfuerzos institucionales, del compromiso político y el mensaje detrás de ello, para que al ponerlo en debate permita consolidar esta interacción entre las lógicas del Estado y la necesidad desde la corresponsabilidad planteada por la política de regularización de suelo de Quito, articulada con los compromisos adquiridos por las organizaciones sociales con la regularización.

A su vez, para Castells, “la ciudad y el espacio son los productos inacabados de los debates y conflictos históricos que atañen al significado, la función y la forma” (Castells 1986, 429), que en la configuración de la ciudad, en donde la movilización de la base popular ha sido clave, para configurar la ciudad cuyo conflicto social, permite “reconocer la huella de la protesta urbana y los proyectos alternativos de formas espaciales” (1986, 429).

Y en este contexto, valorizar la lucha social en la política pública de suelo y añadir al valor de uso y al valor de cambio planteados por Marx los “valores sociales”, “presentes en las prácticas colectivas de los movimientos urbanos, que logran materializar sus intereses y valores” (Castells 1986, 430).

Al mismo tiempo, superar la visión de la acción exclusiva de la política pública y, nuevamente coincidiendo con Castells, incluir a la autogestión política como parte de un movimiento urbano para lograr la transformación del significado urbano.

Una transformación que propone que desde una postura más heterodoxa se podría ir más allá de la racionalidad paramétrica² y leer desde la lógica de la necesidad, ¿cómo desde las desventajas se pueden permitir procesos para acceder a la ciudad formal que influyan en nuevos órdenes espaciales?

Desde esta reflexión de los fenómenos de urbanización informal, las políticas de regularización y la organización social, se pretende ir más allá de los paradigmas teóricos y hacer una primera lectura de lo que podría ser un primer “*trade-off* desde las decisiones sociales³”, entre las lógicas de producción del espacio del Estado y las lógicas de la necesidad, expresado, en el caso de Quito, a partir de la dualidad en la corresponsabilidad.

La corresponsabilidad del Estado de asumir su competencia sobre el régimen urbanístico y la producción del espacio en la periferia como una realidad de la ciudad, de alternativa de los pobres para acceder al suelo, los cuales han alcanzado compromisos para su acceso a la formalidad y están en corresponsabilidad por concluir su urbanización.

En este contexto, el análisis sobre las lógicas de la urbanización social progresiva, permitirán entender la visión política como los retos que enfrenta la principal figura de la regularización de suelo en Quito.

Las unidades de regularización de suelo del Distrito Metropolitano de Quito cumplen 17 años de operación, con una institucionalidad montada a inicios de este siglo, a partir de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV-2000) y luego, la Unidad Especial Regula tu Barrio (UERB - 2009). Este trabajo no pretende analizar la gestión administrativa con sus grados de eficacia o de eficiencia, sino que propende agregar y poner un acento en la reflexión del sentido, los discursos y dispositivos institucionales desarrollados desde el Estado (nacional-local), las

² Del establecimientos de categorizaciones y parámetros que acortan la lectura del fenómenos de la informalidad a una lectura de bipolaridad con manejo por ejemplo de conceptos asociados a la legalidad e ilegalidad.

³ Larco 2016

prácticas de producción del espacio de los habitantes, y los comportamientos espaciales de individuos y colectivos sociales que generan, responden o actualizan las políticas públicas y desarrollan procesos híbridos o propios de producción urbana.

Desde la lógica del Estado, se supera la parametricidad ortodoxa⁴ y se proyecta permitiendo explorar nuevas dualidades que permiten su materialización en un orden urbanístico especial, que reconoce las múltiples identidades y territorios que conforman la ciudad, y; que en la conquista por el derecho al suelo y a la vivienda, para Pradilla (1995) se evidencia como posible alcanzarlo desde la economía popular y solidaria; que desde la “informalidad”, requiere de la organización y la lucha de los pobladores, quienes en esta lucha, “adquieren conciencia política y de clase” (1995, 37).

Un acercamiento hacia la producción del hábitat popular en Quito desde valores políticos-sociales que devela las intencionalidades generadas en la dinámica de transformación de los procedimientos, los primeros indicios del régimen urbanístico y la política urbana para la ciudad, en donde desde el campo técnico se presentan la decisión y la sensibilidad para concebir un instrumento que permitiera a las organizaciones sociales acceder a suelo formal, para explicar si los objetivos públicos se alinean, responden y reconocen una carga ideológica, e identitaria desde la lucha social y la organización facilitando el acceso y usufructo del suelo urbano para disminuir la exclusión.

En Quito el reconocimiento es contradictorio, es explícito pero invisible; explícito en la toponimia de los nombres de los barrios e invisibilizada para aquellos que están fuera de la historia de las permanentes luchas o que la cotidianidad lo ha ocultado.

Estas huellas registran a barrios que reflejan identidades asociadas a la historia de la regularización y a la cultura organizativa de los sectores populares; a ese ir y venir que permite, como lo sostiene Hall (2003), saber “de dónde venimos” pero, sobre todo, enfrentarnos a cómo podríamos representarnos.

⁴ Que propende hacia el manejo de parámetros y lecturas con priorización en los enfoques cualitativos y con limitada inclusión de valoraciones cualitativas

El respeto por generar una respuesta técnica que responda a la motivación popular por incluirse en la ciudad y su evolución constante que ha permitido de construir, en un último esfuerzo de la política pública, al eliminar desde la construcción de la norma el estigma de informalidad, para generar el reconocimiento como asentamiento de hecho, son evidencia de acciones que hablan de intereses compartidos que propenden hacia la consolidación de imaginarios más democráticos, de equidad y justicia.

En este contexto, ¿por qué analizar el fenómeno de la informalidad y la regularización de suelo?, para visibilizar los silencios y los énfasis, para enfrentar a la ‘historia autorizada’ con el procesamiento de los recuerdos, las luchas y los conflictos; y colocarlos dentro del relato histórico de la política de regularización de suelo en Quito.

Significa visibilizar una historia crítica, cuya base, como lo señala Villaruel, “se articula en la recolección de pequeños detalles que, por lo general, son pasados por alto por la memoria colectiva” (2011, 28), para encontrar la influencia de la visión política en el orden urbanístico.

Es imposible pasar por alto una pregunta cotidiana y una respuesta detonante; (pregunta planteada al auditorio académico), ¿cuánto cuesta una vivienda así?, es decir, una vivienda informal. La respuesta, desde la traducción de una realidad concreta, palpable y para el discurso oficial ausente, es “cuesta toda la vida”⁵. En este contexto, este trabajo decide rescatar lo que la ciudad ha olvidado, decide dar testimonio y no olvidar el valor que toda una vida tiene para los actores sociales e institucionales en el esfuerzo por encontrar alternativas para la habilitación de suelo desde los propios actores.

Quiere explicar, por una parte, la dimensión política de las prácticas de los gobiernos locales, en donde, a través de las prácticas cotidianas de generación del hábitat popular en el espacio urbano, aún los habitantes de la ciudad experimentan procesos de exclusión social, de relegación, de marginalización, pero también de inclusión política y social, como de afirmación de formas de ciudadanía urbana.

⁵ Ponencia realizada el 10 de noviembre 2016 en Mesa Redonda en FLACSO sobre políticas de acceso al suelo de Luis Robles dirigente del barrio Atucucho de la ciudad de Quito.

Desde la consideración expuesta por Bolívar y Erazo (2010), quienes plantean que existen dos tipos de problemas que están muy relacionados con el hábitat popular y la inclusión social, los económico-espaciales y los político-sociales, este trabajo de investigación se enmarca en la segunda relación.

Y, al mismo tiempo, develar cómo “las lógicas del Estado”⁶ para ir generando marcos normativos han permitido responder a “las lógicas de la necesidad” de sectores que luchan por el acceso al suelo.

El abordaje de las investigaciones sobre regularización de suelo se ha dado en América Latina desde una visión prioritariamente cuantitativa, con lo cual se ha puesto en evidencia la dimensión del fenómeno y su progresivo incremento. Su resultado ha planteado una homogenización de efectos sobre el territorio y, particularmente, una determinada y controlada lógica de actuación para enfrentar el problema con particular preocupación en la titularización.

Se han visibilizado los discursos oficiales-institucionales, a la vez que es menor y casi ausente la reflexión sobre la representatividad, la influencia y la lucha de los actores sociales y su influencia en la política pública de acceso al suelo.

Por lo expuesto, la pregunta de esta investigación parte de la necesidad de identificar ¿cómo puede construirse un mapa de la biografía del fenómeno de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda?

Se busca reflexionar a partir de tres fenómenos, la urbanización informal como una característica determinante del proceso de conformación de las ciudades de América Latina y, por lo tanto, de Quito; la identificación y comprensión de cómo los enfoques-tendencias de las políticas de acceso al suelo y la vivienda aplicados en América Latina se relacionan mediante la identificación de variables comunes; y, la potencial hibridación de procesos como tácticas dentro de un mundo con lógicas predominantes neoliberales.

⁶ La definición de 3 lógicas, del Estado, el Mercado y la necesidad, se plantean Ciudad y Territorio, estudios territoriales (Abramo 2003, 273)

Es necesaria una nueva lectura para permitir una comprensión y representación de los fenómenos que existen en nuestras ciudades de América Latina, en la que las fuerzas del mercado han estado y permanecen presentes; en donde el poder se ha ejercido con “enfoques conservadores e innovadores” (Fernandes 2001, 89), con tensiones y conflictos permanentes que, para Brenner, Peck y Nik (2011), han extendido y consolidado los procesos neo liberalizadores en el marco de la configuración actual y futura del capitalismo, y que al mismo tiempo han generado escenarios “para las formas contra-neo liberalizadoras de reestructuración regulatoria” (Brenner, Peck y Nik 2011, 22).

Una contra regulación a las lógicas del mercado y del Estado que muchas veces acompañan los intereses, pero que también presentan, reconocidos por Brenner, Peck y Nik (2011), proyectos emergentes de regulación con una herencia histórica desde la resistencia que pueden crear, de manera adicional, un escenario para proyectar redes alternativas de transferencia de conocimientos para desarrollar “nuevas visiones solidarias” (2011, 36) a partir del reconocimiento de las tácticas e instrumentos basados en la disciplina del mercado.

En cuatro capítulos, la investigación pretende establecer contribuciones al mapeo de enfoques de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda, así como su presentación en el mapa conceptual de Regularización de Suelo en Quito en el período de la Revolución Ciudadana, a partir de la lectura de enfoques identificados desde regularidades empíricas que surgen del estado del arte de las políticas y acciones sobre el acceso al suelo y la vivienda, que se construyen en el proceso de investigación, no solo de Ecuador sino de los aportes de América Latina, cuya lectura conceptual asociativa propone la existencia de ventajas metodológicas sobre análisis lineales o descriptivos.

En el capítulo 1 se habla sobre el espacio como producción social (Lefebvre), la huella de la protesta urbana y los proyectos alternativos de las formas espaciales a partir de la urbanización informal.

Se analizan también los valores sociales presentes en las prácticas colectivas de los movimientos urbanos (Castells); la conciencia política y de clase (Pradilla) que origina una reinención del poder (De Sousa) de la lógica del Estado enfrentada a la lógica de la necesidad; y la necesaria interacción entre políticas públicas, informalidad y acceso al suelo, constituida por procesos de regulación y luchas sociales.

Este capítulo, permitirá tener un acercamiento hacia la lógica de producción del espacio informal y los lenguajes desarrollados en América Latina, en una reflexión de la necesidad de generar nuevos significados para la cartografía en la lectura de fenómenos investigados.

El problema de la investigación se describirá en el capítulo 2, permitiendo que se aborden tres fenómenos de investigación, la urbanización informal, las políticas de acceso al suelo y la vivienda, y la organización popular, a través de los cuales se planteen los objetivos de investigación. Es en este capítulo, en donde se presentarán las consideraciones metodológicas y los modelos analíticos utilizados como referentes y su aplicación operativa.

Con ello se pretende definir metodológicamente la organización de la información para responder la pregunta de investigación y, es aquí, en donde se establece la hipótesis que guiará esta investigación, la que propone que la hibridación de los enfoques de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda desarrollados en América Latina ha sido una característica en el caso de Quito, evidenciando una trayectoria evolutiva gradual en la que se incluyen tácticas neoliberales con estrategias regulatorias para efectivizar derechos.

El contexto descrito se asocia al Estado del Arte, con lo cual se identifican enfoques de influencia desde visiones más neoliberales, otras más progresistas de recuperación del Estado, para establecer contribuciones a la presentación del mapa conceptual de Regularización de Suelo en Quito en el período de la Revolución Ciudadana.

El recorte temporal responde al período de la Revolución Ciudadana (2009-2014)⁷ y el recorte espacial corresponderá a Quito, al ser referente en el Ecuador en lo que concierne a las políticas públicas de regularización y, demostrar empíricamente las acciones específicas de la regularización del barrio Atucucho -primer barrio en alcanzar escrituración masiva desde la municipalidad- luego de una lucha cercana a los 30 años.

A su vez, en el capítulo 3 se expondrá desde una mirada más regional hacia la realidad de Quito en una reflexión sobre el régimen urbanístico y de las políticas de regularización

⁷ Determinantes a partir de la nueva Constitución del país y el establecimiento del suelo como un derecho a ser garantizado por el Estado.

detallando la significación de los movimientos sociales en este proceso y con ello “cartografiar” el Estado del Arte.

Es aquí donde se presentarán los hallazgos obtenidos al cartografiar el Estado del Arte de la urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda desde una lectura compartida con América Latina, permitiendo la identificación y la caracterización de los enfoques sobre urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda, y un acercamiento a la determinación de hibridaciones desde una lectura de variables obtenidas.

En el capítulo 4, desde la identificación de seis generaciones de políticas de regularización en Quito, se expondrán las influencias de los enfoques definidos y su aplicación en la quinta generación de Políticas de Regularización en la Revolución Ciudadana y, adicionalmente, como prueba empírica, su identificación en el Barrio de Atucucho. Es así que este capítulo permitirá presentar las conclusiones de la investigación, las que pretenden contribuir a las futuras investigaciones del país y de la región.

Capítulo 1

Marco teórico

1.1. La producción social del espacio y el acceso al suelo, nuevas cartografías

El espacio, como un producto social, es el resultado de las relaciones de producción en un momento determinado y como consecuencia de la acumulación de un proceso histórico que se materializa en una determinada forma-espacio-territorial.

La producción del hábitat popular refleja la acumulación de momentos históricos de luchas de múltiples fuerzas, políticas, de mercados extralegales, de actores sociales; cuya materialidad se va consolidando progresivamente para alcanzar el acceso al suelo.

Desde la implementación de la política pública históricamente se responde para la ciudad formal; en contraposición, la producción del hábitat popular se produce desde la necesidad, es una expresión de la producción social del espacio en el marco de su producción social como un producto político-social resultante de las luchas de poder y de contratos extralegales para acceder al suelo.

Para Lefebvre (1974), el espacio como producción social comprenderá “relaciones en su coexistencia y simultaneidad, en su orden y/o desorden” (2013, 129), en donde existan “relaciones sociales inherentes” (2013, 139), cuyo análisis, a decir del propio autor, se hace complicado y paradójico.

A su vez, Abramo (2001) plantea que las relaciones inherentes y complejas de la producción del hábitat popular corresponden a las lógicas del Estado, del mercado y la necesidad materializada en el acceso al suelo, en donde la lógica del Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano. La lógica del mercado posibilita “el derecho de uso del suelo” a quienes cuentan con los medios económicos para acceder al mercado de suelo (formal o informal) y que están interesados en consumirlo, a diferencia de la existencia de “mercados formales” que responden a los marcos jurídicos normativos y urbanísticos, y aquellos que no responden a los mínimos requisitos de normas urbanística y jurídica considerados como “mercados informales de suelo urbano”.

Finalmente, es en la lógica de la necesidad en donde se suman las carencias y “existen motivaciones condicionadas por la pobreza, por la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado” (Abramo 2011) y, por lo tanto, al suelo formal; es esta misma lógica en donde se potencia el desarrollo de la “acción colectiva” para la participación y la ocupación que, en el caso del suelo, presentará conflictividad con costos políticos y jurídicos.

La producción social del espacio implica también “la decadencia de la propiedad privada del espacio y, simultáneamente, la del Estado político, dominador del espacio. Lo que involucra el paso de la dominación a la apropiación y la primacía del uso sobre el cambio” (Lefebvre 2013, 439).

La interacción de estas dinámicas sociales permite comprender las formas de “producción del espacio” en asociación con un tiempo y contexto social, en donde “el concepto de ‘vida cotidiana’ para discutir la geografía de las relaciones sociales” (1999, 141), tal como lo ha expuesto Shields, está en la toma de decisiones. El poder y los conflictos de interés permitirán ubicar “la decisión, como un momento concreto” (Meny y Thoening 1992, 130), un señuelo de las luchas entre las lógicas que interactúan en el espacio, la propiedad y sus relaciones, entre el poder y el conflicto.

Una lectura de las relaciones de poder y conflicto en la producción del espacio se propone hacerla a través de la comprensión del espacio percibido, el espacio vivido y el espacio concebido, que se explican a partir de las representaciones de las prácticas espaciales; los espacios de representación y la representación del espacio, respectivamente.

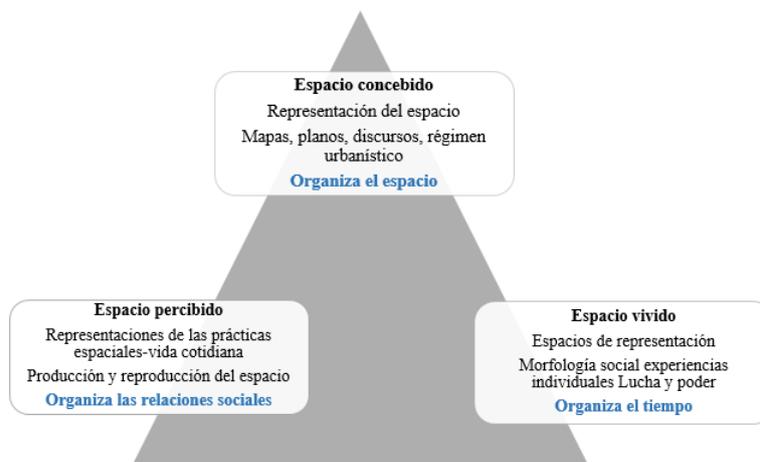
Lefebvre y Ulrich Oslender insisten en que “el espacio es político e ideológico” y es un producto “lleno de ideologías”, sosteniendo que “el espacio no es un objeto científico separado de la ideología o de la política; siempre ha sido político y estratégico” (Lefebvre 1976, 31); en su reflexión detalla que si el espacio tiene apariencia de neutralidad e indiferencia frente a sus contenidos, y por eso parece ser puramente formal y el epítome de abstracción racional, es precisamente porque ha sido ocupado y usado, y ha sido el foco de procesos pasados cuyas huellas no son siempre evidentes en el paisaje.

El espacio ha sido formado y modelado por elementos históricos y naturales; pero esto ha correspondido a un proceso político y por lo tanto de producción social, que en esa producción incluirá al espacio percibido, vivido y concebido.

El espacio percibido desde la práctica espacial, el sentido común de la vida cotidiana con todas sus contradicciones de la producción espacial de la ciudad formal enfrentada a la producción espacial no formal integrará las relaciones sociales de producción y reproducción.

El espacio físico de representación es el espacio plenamente vivido, experimentado de manera directa por sus habitantes y usuarios, el espacio “del otro”; y el espacio concebido a partir de la representación del espacio de diversas formas, mapas, planos, memorias, discursos. “El espacio es la morfología social; en ese sentido, el espacio es a lo ‘vivido’” (Lefebvre 2013, 147), a lo experimentado por los habitantes, por los políticos, técnicos y por la organización social.

Gráfico 1. Producción social del espacio



Fuente: Lefebvre 1976

En correspondencia con Castells (1986), es necesario “reconocer también la huella de la protesta urbana y de los proyectos alternativos en las formas espaciales y el significado de las ciudades” (1986, 429). Desde un análisis crítico de las relaciones de poder entre el Estado y la necesidad es en donde se pueda determinar la influencia de la lucha social en la concepción del espacio y su organización.

Esto significa, adicionalmente, recuperar y encontrar las razones del orden urbanístico desde los que han estado del lado de la memoria no legítima, no reconocida por la historia oficial, y no pasar por alto la memoria urbana liminar que “aparece en espacios narrativos periféricos que, por lo general, la historia no concede como legítimos” (Villaruel 2011, 55) de quienes viven el espacio extralegal, que desde los diversos enfoques del fenómeno han sido categorizados y estigmatizados por la institucionalidad estatal y académica como, informales, precarios, ilegales, discapacitados, subnormales, carenciados, irregulares, extralegales, segregados, periféricos, marginales, pobres, grises...

Para Castells (1986), la ciudad es un producto social resultante de los intereses y valores sociales en pugna. Un cambio social que puede explicarse con una teoría del cambio social urbano que está compuesta tanto de efectos espaciales y sociales derivados de la acción de intereses dominantes como de los alternativos de base popular, en donde se tenga presente que no son solamente estas dos relaciones entre clases y luchas de clases las fuentes del cambio social urbano.

Así pues, “la forma espacial de una sociedad está estrechamente vinculada a su estructura y el cambio urbano está entrelazado con la evolución histórica” (1986, 405), determinando los mecanismos con los que se transforman las estructuras espaciales y se redefine el significado de lo urbano, lo que develará la conexión con el cambio social, y con ello, el conocimiento del porqué del cambio de las ciudades.

A criterio de esta investigación, es el valor de la protesta el que incidirá directamente en el valor del lote como “valor de vida” que, al sumarse, permite explicar la transformación social, la transformación de las instituciones, de sus actores e influencias en el proceso histórico de la ciudad de Quito. A partir de significados ocultos, se replantea la lectura valorativa de la unidad primigenia de la urbanización informal (el lote), en el cual, para los poseedores, el valor de posesión que le da el uso a lo largo de la historia fue mayor que el valor de cambio percibido desde la institucionalidad y la legalidad.

Resulta particular que la representación del espacio de la urbanización social, que debería adoptar formas a partir del nivel mental de la memoria y los discursos, se haya invisibilizado por la pérdida de los registros de “lo vivido”; la ausencia de una “morfología social” se amplifica por la disminuida presencia en la vida cotidiana del valor de la acción colectiva, de

las luchas y poderes, en cuyo camino se identifica a los “otros”⁸, a partir de las expresas formas físicas de producción del espacio y su asociación inseparable con la voluntad política o de no permitir reconocerlos como ciudadanos con plenos derechos.

El camino hacia la formalidad⁹ será un proceso que, en la particularidad de cada ciudad, contenga luchas sociales que incrementen o disminuyan. “La definición del significado urbano será un proceso de conflicto, dominación y resistencia a la dominación, directamente vinculado a la lucha social y no a la expresión espacial reproductiva de una cultura unificada” (Castells 1986, 406).

Ahondar en los significados ocultos del espacio social, en sus relaciones de coexistencia, simultaneidad, orden y desorden, resistencia, conflicto y dominación expresados en el territorio, requerirá de una lectura político-social de las evidencias de las prácticas espaciales en la ciudad, conjugadas con el cruce de los espacios de representación de los actores y en entrelazamiento con los momentos y hechos determinantes identificados a partir del proceso político e histórico de la urbanización.

1.1.1. El significado de la cartografía en la lectura de los fenómenos

Un registro histórico de la memoria para recomponer el conocimiento de la realidad social del espacio, invita como lo sostiene Harley (2001), a desmitificar el mapa como producto científico objetivo y propone que la interpretación histórica de los mismos, requiere sacarlo del campo de la técnica hacia la “deconstrucción epistémica que tiene como requisito una interdisciplinariedad éticamente fundamentada” (2007, 165) y, que a su vez, permita “entender el mapa más como un texto que como una imagen fiel de lo real al ser producto cultural del conocimiento/poder”, provocando a los investigadores a la necesidad de “recomponer los modos de interpretación de los mapas” (2007, 164) para con ello recomponer el conocimiento de la realidad social del espacio.

⁸ Los informales, los no legales, los carenciados, los grises, los marginales, etc.

⁹ De quienes están fuera de la regularidad e incluidos en los regímenes urbanísticos que han sido definidos resaltando esta condición de exclusión. Se han determinado como carenciados, ilegales, amorfos, irregulares, precarios, grises, etc.

Un mayor conocimiento para Arellano y Santoyo (2012) se sustenta en el aprendizaje significativo de largo plazo y su utilidad futura en la creación de nuevo conocimiento, al citar a Ausbel (2002) reiteran que este tipo de aprendizaje “supone la interacción entre unas ideas lógicamente significativas, ideas de fondo en la estructura del conocimiento y la actitud mental del alumno en relación a la adquisición de conocimientos” (2012, 64), para alcanzar un equilibrio entre “proceso por el que interpreta la información que proviene del medio con una integración de elementos, que supone una reinterpretación de datos que nos van a generar nuevos esquemas” (Gonzales, Novak 2004, 66).

En esta búsqueda de integración y re interpretación del “conocimiento/poder”, el posibilitar la lectura del poder desde los mapas es para Montoya (2007) la oportunidad de crear nuevo conocimiento a partir del potencial de imbricación de la cartografía que permite descubrir que “la representación cartográfica está impregnada de valores, y carga simbólica” (2007, 164); al igual que el lenguaje que porta un mapa es en este caso una forma de poder consolidada desde el conocimiento.

Existe un importante valor en estudiar los mapas “con una perspectiva diacrónica y considerando el mapa como producción histórica” lo que para Montoya (2007) contempla tres aspectos para su interpretación, el contexto social, el contexto de los otros mapas y el contexto del cartógrafo.

Una interdisciplinaridad que, como lo proponen Harley, Montoya y Mignolo (2007), necesita de una lectura de los vacíos del lenguaje cartográfico convencional, de identificar tramas de sentido y -que muchas veces siguen la orientación cardinal hegemónica- e irrumpir con “cartografía renovada”, “una nueva cartografía anclada en el saber social sobre el espacio” (2007, 177) con el desafío de “recomponer el sentido de la participación y abrir espacios para la interlocución permanente” (2007, 176), que deberá reclamar un descentramiento epistémico/político que “haga socialmente pertinente el saber *geográfico*, que es una manifestación palpable de la agenda de movilización social contemporánea” (2007, 173).

Se invita a “recomponer los modos de interpretación del significado de los mapas” (2007,163) construyendo una cartografía alternativa aplicada a la comprensión de la producción social del espacio, a partir de lo que Montoya llama “epistemología univocal”, que considera el mapa como una “construcción social”.

Reconocer al mapa como un mensaje social requiere adentrarse en la teoría social a partir de un alejamiento del pensamiento positivista, excluyendo los principios de la “neutralidad” y la “objetividad” de los que se precisa el saber científico, haciendo una descomposición de la retórica y las metáforas cartográficas.

El análisis superpuesto, traslapado, y asociado permite descomponer las variables políticas implícitas en los mapas; toda vez que, para Montoya (2017), “las distorsiones, imprecisiones o desviaciones, más que asuntos técnicos son características políticas de la producción del mapa”; siendo “las censuras del pensamiento cartográfico las que introducen vacíos y silencios, que la técnica podría saldar pero que el filtrado de orden político no permite” (2007, 165) y lo adaptan con cualidades de flexibilidad o rigidez en correspondencia a lo que el poder necesite.

Para Harley (2001), hay silencios intencionados y no intencionados, estos últimos no son ordenados por el poder, son “derivados de las taras culturales del cartógrafo” y se convierten en el mapa en la presencia de ciertos detalles que no encajan en consideraciones políticas o técnicas.

Entender que el “mapeador” es un sujeto social en una realidad concreta de su temporalidad, con conocimientos que superan la neutralidad e inserto en tramas del poder en donde su conocimiento puede no ser imparcial. De ahí la necesidad en la que insiste Harley (2007) de “profundizar en la distancia entre realidad y representación” (2007, 163). Es por ello que se ha analizado desde las propiedades del discurso, oficial institucional, tanto el discurso invisibilizado como el visible que se construye a partir del manejo de los potenciales antes marcados por los autores.

Metodológicamente, la investigación propone que el uso y la aplicación de mapas conceptuales para ubicar y mostrar la diversidad de enfoques sobre urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda permitirá su identificación a partir de la lectura de regularidades empíricas que superen su comprensión no solo en el caso de Ecuador, sino que permitan su asociación a la realidad de América Latina.

Al mismo tiempo, los mapas conceptuales permitirán esclarecer los enfoques, presentar, comparar y asociar el procesamiento de los resultados para identificar sus influencias, la

presencia de pensamientos hegemónicos al mismo tiempo que un monitoreo de evolución de los mismos, lo que será potencialmente una cualidad frente a lecturas más lineales o descriptivas.

1.2. La lógica de producción del espacio informal

1.1.1 La informalidad, ¿un lenguaje acordado?

La expresión de la producción del espacio en América Latina ha sido determinada por un “patrón excluyente” de acceso a la tierra urbana (Abramo 2011) y que, para Lefebvre, es reflejo de que “el capitalismo es incapaz de hacer la planificación espacial” (1974, 200) estableciendo con ello una producción “de barrera y distinción social” (2010, 75) y que se define por el tipo de acceso que se tiene a la tierra.

En América Latina, y en la realidad de la conformación de nuestras ciudades, el mecanismo principal de su producción ha sido la informalidad, respondiendo a la interacción de tres lógicas de acceso de los pobres al suelo urbano, todas estas marcadas por la lógica del Estado, del mercado y la necesidad.

Abramo, en un esfuerzo por “establecer una toponimia del acceso directo a la tierra urbana y su relación con el financiamiento” (2011, 84), distingue tres formas comunes en las ciudades latinoamericanas, con cuatro sub mercados, los dos primeros asociados a la dinámica misma del mercado con un sub mercado de terrenos-lotes¹⁰ particularmente urbanos y en donde se viabilizan las operaciones de los promotores, inmobiliarios y se mueve en correspondencia a la dinámica propia del mercado habitacional(ver Tabla 1).

El segundo sub mercado corresponde a las urbanizaciones surgidas a partir de propiedades de mayor tamaño, cuya condición genera ganancia a partir de la transformación del suelo; se hace una distinción entre la oferta de lotes regulares-legales y la de lotes no regulares-informales con agentes “loteadores” para cada operación.

Abramo, al citar a Lago (2004), establece que este sub mercado, en la década de los años 70, “se transformó en el primer vector de expansión periférica” de la mayor parte de ciudades

¹⁰ La mínima unidad primigenia establecida por Clichevsky

latinoamericanas, a lo que se suman la alta migración, las crisis económicas y una dualidad que enfrenta a “la furia mercantil de los loteadores y las rígidas normas urbanísticas” (2010, 85).

Tabla 1. Formas de acceso directo a la tierra en las ciudades latinoamericanas (perspectiva regulacionista)

Lógica*	Sub mercado	Operación	Fraccionamiento del sub mercado	Financiamiento
Mercado	Terrenos	Lógica mercantil /operaciones desde promotores		Dinámica del mercado habitacional
	Urbanizaciones (parcelas-conjunto de lotes)	Ganancia agraria a partir de transformación de suelo rurales / loteadores	Oferta de lotes regulares/legales	Esquemas de financiamiento
			Oferta de lotes irregulares/ilegales	Esquemas propios de financiamiento
Necesidad	Ocupación	Proceso de organización de grupos populares		Exclusión del mercado
	Transferencia de propiedad o derechos de concesión de uso ¹¹			Intermediado por el Estado (concesión de subsidios)

*para mayor pertinencia con la investigación se ha utilizado el término Lógica y no Mercado como lo propone el autor

Fuente: Abramo 2011

Las formas de acceso directo a la tierra y la producción del espacio informal, presentadas en la tabla, son una realidad compartida en América Latina. En las ciudades ecuatorianas, según Morales (2016), se “han experimentado procesos muy fuertes de informalidad territorial urbana, relacionados con manejos electorales, especulación, mercado de suelo informal, y falta de capacidad técnica y de gestión de los gobiernos locales” (2016, 374).

Ambos autores, Abramo (2001) y Morales (2016), coinciden en que las necesidades superan las carencias económicas, es decir, las carencias son acumulativas y se suman a ellas los déficit, “la carencia institucional” por déficit de “capital institucional” expresada como la no

¹¹ No involucran una carga para aquellos que tienen acceso a la tierra

inserción en un programa público, o por déficit de “capital político” reflejo de prácticas populistas; sin embargo, en esta “acumulación” de carencias y déficits, la motivación condicionada por la pobreza activa la “acción colectiva” para conseguir suelo.

Es a partir de los años 80 que la visibilización de esta realidad produce un interés por la comprensión “del problema” de las ciudades latinoamericanas; se pretende caracterizar, definir¹² y buscar acuerdos sobre la interpretación de informalidad y el lenguaje con el cual explicar el fenómeno.

En la búsqueda por establecer definiciones para la informalidad, Fernandes (2010), propone tres características de desarrollo, físicas, socio-económicas y legales (2001, 10), en cuya caracterización específica coincidirá con Clichevsky, Smolka, Abramo, De Soto. Para 2006 se establecen “consensos” en la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹³ para definir y medir barrios marginales, una vez más a partir de definir y medir desde la carencia. A continuación, se exponen las características para definir la informalidad y la definición de ONU.

¹² Que el mismo Abramo describe como objetivo el establecer una toponimia para distinguir formas de acceso a la tierra (2010, 84).

¹³ Sobre la base de encuestas y censos crea una definición a nivel de hogar a partir de 5 carencias (indicadores) permitirá cuantitativamente calcular el impacto de disminución de esta realidad.

Tabla 2. Definiciones de las características para definir la informalidad

Características de desarrollo	Características físicas	Características socioeconómicas	Características legales
Ocupación de suelo públicos o privados y autoconstrucción	Infraestructura urbanística precaria, servicios públicos y equipos colectivos	La mayoría de las personas que viven en AI son, efectivamente, pobres, con indicadores de, bajos ingresos, bajo estándar de vida y calidad de vivienda. Indicadores socioeconómicos de, alfabetismo-educación, salud- mortalidad, ingresos- empleo	Existencia de una o más formas de ilegalidad intrínseca, <ul style="list-style-type: none"> • Por violación de derechos de propiedad de suelos privados, públicos o comunales; • De regulaciones y normas urbanísticas, medioambientales o • De construcción; de requisitos de registro; y de disposiciones tributarias.
Subdivisión sin licencia de suelo para vender lotes individuales y autoconstrucción	Construcciones inadecuadas		
Proyectos irregulares de viviendas públicas	Degradación medioambiental		
Urbanización en zonas categorizadas como rurales	Ausencia de espacios públicos y de esparcimiento, o de instituciones comunitarias y culturales		
Ocupación de áreas ecológicamente protegidas	Predominio de residentes pobres		
Ocupación de espacios públicos	Incremento de su consolidación a lo largo del tiempo		

Fuente: Fernandes 2010

La medición de la informalidad se convierte en otro intento por establecer acuerdos y, para hacerlo de manera más precisa, Fernandes plantea como un desafío el cuantificar la dimensión de la informalidad de la región. En este esfuerzo, para 2003, se constituye, desde la ONU, una definición de asentamiento informal-marginal para lo que se plantea identificar “cinco privaciones” que afectan a los habitantes de los barrios marginales y, a partir de ello, establecer que un hogar de barrio marginal será “el grupo de individuos que vive bajo el mismo techo y que no cumple con una o más de las siguientes condiciones” (UN-Hábitat 2007, 21).

Tabla 3. Definición de barrio informal a partir de elementos que determinan carencias

Definición	Carencia/Privación	Indicador
Barrio marginal o desarrollo informal, cumple con al menos uno de los siguientes criterios	Acceso a abastecimiento mejorado de agua	Acceso a suficiente cantidad de agua para uso familiar a un precio asequible y de la cual pueda disponerse sin excesivo esfuerzo
	Acceso a servicios mejorados de saneamiento	Acceso a un sistema de desecho de excrementos, ya sea por medio de inodoros privados o inodoros públicos compartidos por una cantidad razonable de personas
	Seguridad de la tenencia	Evidencia documentaria que demuestre la tenencia segura, o proporcione protección real o presunta frente a desalojos
	Durabilidad de la vivienda	Estructura permanente y adecuada en un lugar no peligroso
	Espacio habitable adecuado	Cada habitación no es compartida por más de dos personas

Fuente: (UN-Hábitat 2007, 21)

Se define un camino de “tradición investigadora”, calificada por Fernandes (2016, 87), y que está en permanente crecimiento desde los años 80, estableciendo constantes y progresivos debates, acuerdos y críticas acerca de las diversas perspectivas y estrategias con las que se ha abordado la informalidad.

La discusión regional e internacional ha generado una pluralidad de encuentros, manifiestos, campañas, planes de acción, programas y congresos con diversas organizaciones que han evidenciado “acuerdos de nominación”, producto del consenso académico que Fernandes lo define como “trabajo educativo pionero”, al que se suman producciones de la investigación académica generadas por divisiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),¹⁴ Lincoln Institute of Land Policy, Cities Alliance, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), ONU, entre los de mayor permanencia.

Como parte de estos “consensos iniciales”, se destaca la interacción de las tres lógicas de Estado, el mercado y la necesidad, a partir de las definiciones establecidas, al igual que la tipificación y categorización en tipos a la informalidad dada por Clichevsky (2000), en la que se distinguen de manera diferenciada dos visiones, la dominial y la de urbanización.

¹⁴ Consultores de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos

La definición de informalidad dominial se expresa con ocupaciones que se dan a través del mercado informal del suelo, "con ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda, algunas de muy compleja forma de producción" (Clichevsky 2000, 15). Se distingue en su organización tanto el componente social como el técnico, se destaca el asesoramiento técnico que se engloba en el ámbito de las ONG¹⁵, al igual que insiste en su condición espacial (trazados, patrones, etc.).

Mientras que la segunda definición, la de urbanización, se asocia con la comprensión de la informalidad desde el "loteo", desde del fraccionamiento de la tierra; desde "lo visible- lo tangible", en donde, para Clichevsky, ha primado "el elemento detonante y unidad primigenia" se establece al "loteo irregular"¹⁶ y clandestino (Ver Tabla 2, página19).

Podemos reconocer que la visión, desde lo perceptible, ha sido preponderante, con altas cargas descriptivas y cuantitativas, con apego a experiencias empíricas para representar así el fenómeno de la informalidad en las ciudades.

Se coincide con Fernandes (2011) frente a dos realidades, la primera de una "experiencia acumulada" por más de 30 años en América Latina en la que hay mucho que contribuir y con ello "no inventar la rueda cada día"; y aprender de los errores, los aciertos, y las intencionalidades de actores, de la aplicación de técnicas y herramientas, que han definido imágenes políticas generadas en nuestros territorios resultantes de las implicaciones ético políticas.

Así mismo, se debe tener presente que frente a la realidad multidimensional que se refleja en la propia definición de la informalidad, los lenguajes adquieren esta cualidad y se tornan imprecisos (Fernandes 2011, 1), más aún si los lenguajes abordados mayoritariamente pretenden nuevamente explicar los efectos asociados a lo físico, lo material, en donde los consensos disminuyen dada la particularidad de las problemáticas de cada territorio y la obligada necesidad de recomponer las lecturas, buscando caminos innovadores que superen las lecturas del problema como "casos de estudio".

¹⁵ (Larco 2016)

¹⁶ Asentamiento de hecho

Entonces, valdría posicionarse desde otros ángulos y así preguntarse, ¿quedan fenómenos sin leer?, ¿qué ocurre con lo inmaterial, lo no descrito?; existen enfoques o perspectivas que han influenciado estas definiciones y acciones, hay ausencias no leídas, o quizá existen convergencias o nuevas redefiniciones entre la interacción de las lógicas de Estado, mercado y necesidad.

Una informalidad que crece, que escala, que es múltiple y diversa, evidencia que el camino está en construcción permanente, que hay la obligación de replantear definiciones (más allá de marcos normativos), que pueden ubicarse a partir de la recuperación de huellas resultantes entre la relación Estado y necesidad como de las influencias de las argumentaciones y enfoques comunes desarrollados para América Latina. Para con ello, permitir generar aportes que ayuden a redefinir las lecturas sobre la informalidad, el acceso al suelo, la regularización y el hábitat popular.

Aprovechar las memorias locales, de los agentes y las agencias, reaprender a partir de evidenciar y traer a la luz desde la historia de visiones, valores políticos y sociales no contados o no develados, darán la oportunidad de ubicar los claro oscuros en el ciclo de una política incremental de regularización de suelo en Quito, la misma que se incluye y está contenida desde hace nueve años en un proceso de redefiniciones del Estado.

A partir de 2008, con la nueva la Constitución ecuatoriana, se “consagran nuevas e innovadoras categorías constitucionales, impresas en pocas legislaciones a nivel mundial” (Mejía 2016, 371), “con un importante planteamiento de derechos desde la construcción ideológica de la Revolución Ciudadana que propende un paradigma no capitalista de un cambio radical para crear el socialismo del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, una sociedad incluyente, solidaria y justa” (PAÍS 2014, 1); incorporando para ello el Derecho a la Naturaleza y el Derecho a la Ciudad; fundamentados, a decir de Mejía, en la gestión democrática de la ciudad, la función social de la propiedad y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Los enfoques de actuación identificados referentes a la informalidad, tanto los de visiones más progresistas como los de asistencia (que se presentarán en el estado del arte), coinciden en el necesario compromiso de ir más allá de un proceso asociado a ¿cómo resolver el aspecto

dominial del loteo informal a partir del diseño de normas especiales y procedimientos administrativos particulares?

Es necesario recordar que la visión de la informalidad, a partir de la condición de la urbanización, se ha explicado con relación a las formas de ocupar tierras, y que para Abramo (2001) “condiciona la evolución futura de las ciudades latinoamericanas”, lo que para Fernandes (2016) se ha convertido en un patrón de urbanización en la región.

Sobre la base de las definiciones de los dos autores, a lo mencionado se suma que las decisiones de localización de los más pobres parecen explicarse y asociarse a dos preposiciones, *sin* y *con*.¹⁷

Estas decisiones de localización que se asocian a la primera preposición, *sin*, se refieren a, *sin* condiciones urbano-ambientales para ser usadas como zonas residenciales, *sin* servicios, *sin* infraestructura, *sin* accesibilidad, *sin* transporte público, *sin* centros de empleo, *sin* educación primaria, *sin* servicios primarios de salud, etc.

El lenguaje es compartido a nivel regional, descrito así por Clichevsky (2011), y en donde la urbanización, con altas o bajas densidades, tendrá “construcciones de vivienda por fuera de la norma existente” particularizando en estas zonas la segunda preposición, *con*, *con* riesgos (inundaciones, deslizamientos, etc.), *con* contaminación, *con* basurales clandestinos, *con* inseguridad legal.

Planteando hace quince años por el mismo Abramo, el desafío urgente que representan las ciudades informales “para la promoción de ciudades con un componente de equidad urbana y social” (Larco 2016, 10) para enfrentar y encontrar alternativas a la significativa proporción de suelo que “se ocupó según la lógica de la necesidad y como uso de relaciones del mercado informal” (Larco 2016), en las grandes ciudades de América Latina.

Sin embargo, la informalidad entendida desde los valores de la lucha social, y como fuente de innovación social desde los movimientos y la organización popular, asigna nuevas características a la segunda preposición *con*, y se resaltan cualidades como, *con* organización

¹⁷ Algunos de los ejemplos se han tomado de la secuencia de condiciones que establece Clichevsky (2000, 40)

social, *con* autoconstrucción, *con* contratos sociales extralegales, *con* prácticas espaciales autogeneradas, *con* economía popular y solidaria.

En este contexto, valdría entonces preguntarse, ¿esta condición, motivada por la necesidad que asigna o limita condiciones, ha establecido una realidad latinoamericana compartida?, en la que convendría reconocer enfoques de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda, los cuales han sido las estrategias para enfrentar, reconocer o invisibilizar. Ver más allá de la ciudad informal y proyectarse a salir de “la ciudad de segunda para ciudadanos de segunda” (Smolka, Fernandes 2013).

En este esfuerzo por ir más allá de un lenguaje de comunicación común y consensos en la diversidad, el último consenso mundial sobre asentamientos informales definido en la Nueva Agenda Urbana (2017)¹⁸ establece, a los asentamientos informales como áreas residenciales que no ostentan derecho de tenencia¹⁹ por parte de sus habitantes, sobre tierras o viviendas en las que habitan; y que ,los barrios carecerán de servicios básicos e infraestructura urbana; y, finalmente, las viviendas podrían estar fuera de las regulaciones para suelo como para edificios y posiblemente en áreas no adecuadas.

Se reconoce que los asentamientos informales “pueden ser una manera de especulación inmobiliaria a todos los niveles de ingresos de los residentes, tanto ricos como pobres” (NAU 2017), y que estos barrios marginales son los asentamientos más necesitados y excluidos, caracterizados por la pobreza y el hacinamiento de viviendas en mal estado; expuestos a desalojos, problemas de salud y a la violencia.

Es fundamental establecer elementos de acción para concretar los acuerdos que se circunscriben en el reconocimiento del desafío de los AI , los barrios marginados y la integración de los derechos humanos; establecer la necesidad de un liderazgo del gobierno, enfoques sistémicos a medida, la integración de los habitantes y el propio sistema; determinar inversiones de financiación apropiadas a largo plazo y las opciones de financiación inclusivas;

¹⁸ Documento temático 22 Hábitat III Asentamientos informales

¹⁹ (incluirá las diversas modalidades, desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal)

desarrollar procesos de recopilación de información (computarizada, estandarizada, sólida y participativa) y crear plataformas de aprendizaje por pares.

Lo que se ha evidenciado a lo largo de la interrogante planteada es que se ha logrado establecer un lenguaje acordado sobre la informalidad, cuyo mayor acuerdo se da a partir del lenguaje desarrollado; además, que está presente el interés por trabajar en el desafío por comprender el problema para poder encontrar caminos diversos y soluciones específicas para no solo engendrar políticas con enfoques de derechos sino “recomponer políticas de derechos” (Fernández 2012).

1.1.2. Una mirada desde Latinoamérica, Compartiendo “tres lógicas de producción del espacio”

Retomando los dos tipos de informalidad descritos para el hábitat informal en América Latina, desde la descripción de Clichevsky, desde el punto de vista dominial y de la urbanización, el primero asociado a cómo el suelo fue adquirido o vendido y el segundo a cómo se ocupa el territorio, en la tabla 4 se expresan las condiciones y particularidades de cada tipo de informalidad.

Es fundamental partir nuestro análisis desde la comprensión de la gran dificultad existente para determinar la magnitud de la informalidad según tipos, pues por su propia condición extra legal, incluso en los censos, no hay registros como unidad de análisis (cómo cuantificar los loteos clandestinos, por ejemplo), a lo que se adiciona el hecho de que desde la investigación urbana solo se han realizado estudios "de caso" (Manzanal y Clichevsky, 1988; Herzer y Clichevsky, 1992).

Parece ser necesario que para explicar la producción del espacio informal partamos del lote como “el elemento detonante y la unidad primigenia” (Clichevsky 2000), por lo que es indispensable comprender la definición asignada para el loteo irregular²⁰, clandestino, “pirata”, informal, periférico, etc.

²⁰ Asentamiento de hecho

Para la autora existen diferencias entre el lote irregular y el clandestino; el primero fue vendido y aún tenía pendiente alguna condición presente; mientras que el segundo, el clandestino o "pirata", es que el que nunca se han presentado ante las autoridades para aprobación y que adquirirá su legalización solo a través de normas especiales.

Se puede establecer, por lo tanto, que existen dos tipos de informalidad, la dominial que se asocia a la condición de cómo los lotes fueron adquiridos o vendidos, y la informalidad urbanística que corresponde a la forma de cómo se ocupa el territorio, muchas veces sin condiciones urbanas o en contradicción con la rigidez de la norma y el régimen urbanístico.

Tabla 4. Tipos de informalidad

Dominial (cómo fueron vendidos u adquiridos)		Urbanización (cómo se ocupa el territorio)	
Ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda		Ocupaciones de tierras sin condiciones urbano-ambientales para ser usadas como residenciales	
De muy compleja forma de producción (en ocasiones)		Decisiones de localización responden al menor costo de suelo ofertado a los sectores pobres (suelo menos servido)	
Asentamientos o tomas	Con asesoramiento técnico (ONG, iglesia)	Tierras cumplen con las condiciones de las "preposiciones sin y con"	
	Poseen un trazado regular de sus predios	SIN, servicios, infraestructura, accesibilidad, transporte público, centros de empleo, educación primaria, servicios primarios de salud, etc.	CON, riesgos (inundaciones, deslizamientos, etc.), contaminación, basurales clandestinos, etc.
	Responden a un patrón urbano similar a los barrios de loteo legal		
Villas, favelas, etc.	No poseen organización previa (del trazado), comienzan por una o varias familias y otras que se van a ir sumando al barrio		
	No poseen trazado regular ni patrón		

Fuente: Clichevsky 2000, 15-16

Para Pradilla (2014) existe otro patrón al que lo denomina "patrón neoliberal de acumulación de capital", el cual ha asentado contradicciones y genera nuevos conflictos socio territoriales en las ciudades latinoamericanas que funcionan con los mercados de suelo formal e informal con reglas de juego distintas, siendo el primero plenamente capitalista regido bajo las reglas y regulaciones de propiedad y urbanismo.

En el caso del mercado informal, que se desarrolla en las áreas que carecen de titulación de propiedad e irregularmente urbanizadas (Pradilla 2014), “subsumido al primero entra también en las rentas de suelo urbano” (Calderón 2006, Abramo 2011)²¹. Para Pradilla, uno de los rasgos diferenciadores con los países hegemónicos es la coexistencia de ambos mercados y, de ahí, la necesidad de una comprensión propia.

Los principios de accesibilidad, planteados por Camangi, establecen también una diferenciación que se devela en los suelos menos servidos que son los de los sectores irregulares; Jaramillo (2009) lo remarca en su teoría sobre la renta urbana, como que estos terrenos son los con peores condiciones y que influyen en la renta, particularmente en su costo, cuando inician su consolidación. Sin embargo, cabe señalar que existe una importante evolución de las rentas a lo largo del proceso de consolidación de los asentamientos que, adicionalmente, se genera, tal y como lo señalan Smolka y Fernandes, por la permanente expectativa de la regularización, “a más alta expectativa más alto sobreprecio” (2004,4).

Así mismo, Abramo señala que “las lógicas sociales de acceso a la tierra determinan las particularidades en el proceso de toma de decisiones de localización de las residencias de los pobres y de las infraestructuras urbanas y condicionan la evolución futura de las ciudades latinoamericanas” (Abramo 2001). A partir de estas lógicas de acción se establecen estrategias y estructuras para decidir en cuanto al acceso al suelo y la selección de localizaciones.

La producción social del espacio en la que el espacio vivido desde la lógica de la necesidad a partir de la lucha de los sectores marginados para alcanzar representatividad, en espacio percibido que se organiza desde su producción y reproducción asociado a la localización del suelo y posteriormente de las futuras viviendas será el reflejo de un espacio comprendido históricamente a partir de un lenguaje que ha pretendido establecer definiciones acordadas y un régimen urbanístico que en América Latina ha sido excluyente y con acumulación de déficit y carencias.

Una producción del espacio que requiere de un camino hacia el progreso de esa condición de ausencias y “privaciones”-sin- para potenciar características generadas desde los valores

²¹ En Pradilla 2014

sociales y de organización popular; *con* organización social, *con* autoconstrucción, *con* contratos sociales, *con* prácticas espaciales auto generadoras y *con* economía popular y solidaria, que invita a los investigadores a re pensar los patrones de urbanización de nuestras ciudades de Latino América desde la experiencia acumulada que permitirá identificar, esclarecer, presentar y representar resultados.

Capítulo 2

Construcción del objeto empírico y Estado del Arte

2.1. Foco de la tesis

Aprehender la ciudad como “un hecho de millones de retazos de personas que la habitan, la olvidan, la recorren, la sufren, la evitan” (Villaruel 2011, 46) nos provoca detenernos en el olvido, el sufrimiento y la evasión, pero, al mismo tiempo, nos enfrenta a la necesaria obligación de que el peso del olvido puede detenerse con la permanencia de la memoria en la responsabilidad de aquellos que habitamos la ciudad intentando encontrar señuelos.

Traer al presente “las cosas ausentes del pasado” (Ricoeur 2003, 181)²² es la razón por la que este trabajo de investigación pretende arrojar luces e incorporar en la historia oficial-institucional de la urbanización de la ciudad a las políticas de acceso al suelo y sus aportes a la producción de nuevas formas de pensar la regularización desde el reconocimiento del valor del hábitat popular.

Es por ello que luego de transcurridos 40 años de regularización para actuar en la ciudad informal, la memoria reclama y requiere otros testimonios que se acerquen a “un registro objetivo de la ‘realidad real’; a una suma de deseos, silencios, represiones y énfasis” (Villaruel 2011, 21), que como lo señala Sarlo, la validez de la memoria estará en “sostenerse sobre la inmediatez de la experiencia”.²³

¿Por qué analizar el fenómeno de la informalidad y la regularización de suelo? por los silencios y los énfasis, para enfrentar la “historia autorizada” con el procesamiento de los recuerdos, las luchas, los conflictos, las agendas, las decisiones, los enfoques sobre la urbanización informal y el acceso al suelo; para así colocarlos dentro del relato histórico de la política de regularización de suelo en Quito.

Significa también visibilizar una historia crítica, cuya base, como lo señala Villaruel, “se articula en la recolección de pequeños detalles que, por lo general, son pasados por alto por la

²² En Villaruel 2011, 15

²³ En Villaruel 2011, 21

memoria colectiva” (2011, 28), que abonen a encontrar las razones de las decisiones del orden urbanístico.

Es necesario acercarse hacia la producción del hábitat popular en Quito, desde valores políticos-sociales que pretenden develar las intencionalidades generadas en la dinámica de transformación de las luchas de los sectores populares, los enfoques, las influencias, los procedimientos, los primeros indicios del régimen urbanístico referentes a la urbanización informal y la política urbana de acceso al suelo.

Enfrenta a esta investigación a un abordaje macro social, desde un modelo narrativo histórico, en donde la temática de investigación, acotada en las políticas de regularización de suelo en Quito, presenta un recorte temporal que pretende abarcar el período de la Revolución Ciudadana, a partir de la promulgación de la nueva Constitución de la República, considerada como “el primer instrumento de orden constitucional a explicitar el derecho a la ciudad como parte de los derechos fundamentales” (Levenzon y Tedeschi 2017, 141).

Desde una visión narrativa e histórica se pretende abordar la investigación desde la lectura de los problemas político-sociales pues, para Bolívar y Erazo (2010), en el hábitat popular y la inclusión social están presentes dos tipos de problemas, económico-espaciales y político-sociales. La reflexión económica-social no será el eje central del abordaje, sin embargo, su influencia es determinante. En el diseño de investigación se podrá entender la vinculación de los fenómenos y procesos, y su relación con los contextos histórico-político-sociales en la toma de decisiones a lo largo del proceso transcurrido desde 2008.

De esta manera se podrá contestar a estas preguntas, ¿cómo los objetivos públicos se alinean, responden y reconocen una carga ideológica e identitaria desde la lucha social y la organización? y ¿cómo se facilita el acceso y usufructo del suelo urbano en los diversos momentos de la política de regularización de Quito?

La ciudad ha reconocido -y está en contradicción explícita pero invisible, el reconocimiento es explícito en la toponimia- que identifica y otorga la identidad de la lucha con el

reconocimiento de los nombres de los barrios²⁴ que respetan, reflejan y responden a sus organizaciones sociales y, en la cartografía de la ciudad está, sin embargo, invisibilizada para aquellos que se encuentran fuera de la historia de las permanentes luchas para alcanzar el derecho al suelo; o no visibles por el producto de la convivencia y cotidianidad que los ha ocultado.

Luego de 40 años de políticas de regularización para la ciudad informal, la memoria necesita de nuevos testimonios que al decir de Villaruel acerquen a “un registro objetivo de la ‘realidad real’” (2011, 21).

Hasta la fecha se han visibilizado los discursos oficiales institucionales, a la vez que es menor y casi ausente la reflexión sobre las luchas e influencias de los diversos actores políticos y sociales en la política pública de acceso al suelo.

Recomponer la historia a partir del análisis de las relaciones político-sociales expresadas en la política de regularización de la ciudad de Quito pone el reto de hacerlo en correspondencia a la invitación de Montoya y Mignolo (2007), de “recomponer los modos de interpretar los mapas”, descomponer variables políticas, leer “silencios intencionales”; encontrar maneras alternativas de comunicar los fenómenos y variables que intervienen al constituir un mapa más allá de una imagen, y construirlo como un lenguaje, como un texto.

En este contexto, la pregunta de investigación parte de la necesidad de identificar ¿cómo puede ser un mapa conceptual de la biografía del fenómeno de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda en Quito?

Parece necesaria una lectura vinculada que identifique enfoques en el lenguaje acordado y su influencia en la definición en asociación con la temporalidad para una lectura de las particularidades de la regularización de asentamientos de hecho en Quito, podrá contribuir en la elaboración de redefiniciones de la informalidad y el acceso al suelo, generadas desde el

²⁴ Los nombres de los barrios han sido extraídos desde la base de información geográfica oficial de la municipalidad conformada por 1271 barrios de la ciudad.

abordaje analítico en el caso específico de la capital del Ecuador, como un primer paso desde este estudio.

Desde lo biográfico, cualitativo y experiencial es indispensable establecer un registro de nuevas definiciones, más allá de las ya aceptadas en el leguaje acordado sobre la urbanización informal que, en el caso investigado, permitirá explorar este ámbito desde la lectura de una política alternativa a partir de repensar desde la segunda condición de urbanización, la espacial, y que ha sido expuesto por Clichevsky, Abramo, Smolka y Fernandes, referido a la condición.

Para lo cual se busca reflexionar a partir de tres fenómenos, la urbanización informal como una característica determinante del proceso de conformación de las ciudades de América Latina; las políticas públicas de acceso al suelo y la vivienda²⁵; y la organización popular desde la identificación de variables comunes que definirán perspectivas, enfoques e influencias mutuas.

Con una “tradición investigadora” alrededor de América Latina, que para Fernandes (2016) ha crecido al igual que los debates, acuerdos y críticas acerca de las diversas perspectivas y estrategias con las que se ha abordado la informalidad, convendría develar “consensos” y abrir lecturas desde otros ángulos que permitan preguntarse sobre la urbanización informal, ¿qué fenómenos quedan sin leer?, ¿hay ausencias no leídas?, o quizá ¿existen convergencias?, ¿qué ocurre con lo inmaterial, lo no descrito?, ¿existen enfoques y perspectivas que han influenciado estas definiciones y acciones de la política pública?

Es por ello que esta investigación abordará una relectura desde la interpretación de evidencias político-sociales de la regularización de los asentamientos de hecho en Quito, su inclusión y evolución en la planificación.

²⁵ Su lectura se plantea conjunta, sin embargo, el centro del abordaje y la profundización de la investigación será el acceso al suelo legal.

2.1.1. Presentación del contexto y la problemática

El contenido general de esta investigación se ha contextualizado en la especificidad de la aplicación de regularización de suelo en Quito con un recorte temporal entre los años 2008 y 2017 (período de la Revolución Ciudadana)²⁶, buscando comprender el sentido político de las intervenciones oficiales, “las estructuras de poder comunitario” y las aportaciones de las burocracias locales en su rol estratégico, a partir del análisis de la relación entre estas dos últimas estructuras de poder, las comunitarias y de la administración pública.

A partir de lo expuesto se pretende sumar contenidos al debate más significativo sobre regularización de suelo, iniciado por Mena (2010) en su tesis²⁷ *Acceso al Suelo Urbano y Políticas de Legalización 1978-2008*, donde establece la existencia de cuatro generaciones de políticas públicas de la regularización de suelo identificadas por la autora hasta 2008. De igual forma, se complementará la lectura de Castro (2011) quien analiza la institucionalidad de las Unidades de Regularización de la ciudad y sus modelos de gestión.

La presente investigación pretende complementar los abordajes de las autoras desde la relación político-social, en una comprensión de enfoques e influencias para alcanzar nuevos paradigmas en la gestión de las ciudades de América Latina, alrededor de un contexto mundial en el que priman las lógicas neoliberales, y explicarlo a partir de nuevas representaciones en la realidad particular de Quito.

Cabe señalar que las políticas locales tienen una relación multi escalas con niveles y subniveles de gobierno, y están contenidas en un marco nacional cuya lectura se acotará en correspondencia a las agencias, al rector de las políticas de hábitat y vivienda la institucionalidad del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).

Lo desarrollado en el presente trabajo no pretende evaluar las políticas públicas anteriores sino abonar con una lectura de las conjunciones entre poderes (regulatorios, institucionales,

²⁶ Que incluye la gestión del gobierno local del Alcalde Augusto Barrera del Movimiento de Gobierno de Alianza País con el enfoque de la Revolución Ciudadana hasta el año 2014 y el período actual del Alcalde Mauricio Rodas del movimiento CREO con una línea más de centro derecha.

²⁷ “Asentamientos informales en el DMQ. Acceso al suelo urbano y políticas de legalización 1978-2008.

comunitarios y de gobierno local), entendiendo la necesidad de contar con un análisis que incluya una postura crítica que permita aportar insumos al propio gobierno local (Quito) y otros gobiernos de distintas ciudades del país y la región.

Espera aportar nuevas reflexiones que conduzcan a la potenciación, al refrescamiento o a la reorientación de las políticas públicas, en el marco de la evolución significativa en materia normativa e instrumental que ha experimentado el país en los últimos años y a los retos que plantea el nuevo gobierno nacional, referentes al cumplimiento del mandato constitucional del derecho a la vivienda y la ciudad, y la propuesta de alcanzarlo con un “programa vivandista” llamado “Casa para todos”.

Sobre la base del registro cronológico de Mena (2010) y Castro (2011), con esta investigación se avanzará hasta 2014, para evidenciar el estado de los fenómenos abordados en la institucionalidad del MDMQ y una aproximación hacia 2017 con el establecimiento de algunas alertas.

En esta intención de avanzar, actualizar y complementar lo investigado en Quito, se busca reflexionar a partir del fenómeno de la urbanización informal como una característica determinante del proceso de conformación de las ciudades de América Latina, desde la identificación hipotética de cinco enfoques establecidos y corroborados a partir de la construcción del Estado del Arte, como insumo clave para la construcción de la representación del mapa de la urbanización informal y acceso al suelo de Quito; enfoques que serán verificados empíricamente en el caso exploratorio del barrio Atucucho.

Se determinó levantar evidencia empírica a partir de la selección de un caso que reflejará el proceso histórico de la regularización de suelo. Este proceso inicia desde la toma de tierras (1988), hace casi 30 años, y su correspondiente exclusión con una mínima posibilidad de regularización, hasta convertirse en el primer asentamiento que obtiene titularización masiva individual. Adicionalmente, se hará un acercamiento de aplicación al Barrio Atucucho, caso de prueba empírica con 2.137 predios regularizados en 2012.

Gráfico 2. Presentación del caso



Fuente: MDMQ 2014-2017

Los cinco enfoques se organizan como enfoques, académico, de banca, de consensos, de mercado y de Estado.

2.1.2. Procesos, fenómenos variables e indicadores

En el contexto de América Latina, partimos de una lógica de necesidad compartida que “en el caso del mercado de suelo informal es la forma en la cual la mayor cantidad de población accede al suelo” y que, tal como lo plantea Abramo, su importancia como mercado actual y su crecimiento futuro lo imponen con urgencia para ubicarlo como objeto de estudio prioritario, en el que prácticamente no se han generado estudios sistemáticos y comprensivos sobre el tema, siendo un gran vacío de los estudios urbanos y, en particular, de la economía urbana (Abramo 2008, 61).

El abordaje de los principales fenómenos en este trabajo de investigación pretende enfrentar la lógica de la necesidad con la lógica del Estado, desde las políticas públicas de acceso al suelo, confrontadas con la urbanización informal como parte de la lucha por el derecho al suelo; en la evolución y conformación de comportamientos espaciales de individuos como de colectivos sociales, a partir de implicaciones ético políticas.

El objetivo es comprender cómo los enfoques-tendencias de las políticas de acceso al suelo y la vivienda aplicados en América Latina se relacionan mediante la identificación de variables comunes, y la identificación de estas variables en los procesos de Quito.

Los enfoques de perspectivas sobre la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda permitirán tener una lectura de ¿cómo la política pública acciona para la concreción del derecho a la regularización?

Se pretende, como lo expone Pradilla (2014), “salir y dejar ese rol de invisibilización de las voces que pretenden colocar los debates de la realidad diversa de América Latina, que reflexionan sobre el desarrollo capitalista desigual y combinado en el tiempo y territorio” (2014), diferenciando modelos a lo largo de la historia, con sus propias temporalidades y ritmos, de los procesos europeos o americanos sin homogenizarlos.

Este proceso comparativo también compromete a esta investigación para visibilizar las intencionalidades, los actores, las estrategias, las herramientas, las técnicas de mayor relevancia y las referencias teóricas para, desde la identificación de las particularidades propias de Quito, superar las teorías hegemónicas y permiten, como lo plantea Abramo, confrontar los resultados empíricos para avanzar, ser escuchados e influir, así como establecer alertas y caminos hacia otras realidades del propio país sobre la base de lo actuado.

Abordado desde las tres lógicas planteadas por Abramo, lógica del Estado, lógica del mercado, lógica de la necesidad, el eje fenomenológico se ubica en las políticas de regularización de suelo. Las áreas temáticas en las que se desarrolla esta investigación corresponden a: **Urbanización informal**- Régimen urbanístico, **Políticas públicas de acceso al suelo**-Regularización de suelo, **Organización popular**-Luchas sociales, conflicto y poder.

Los principales procesos, fenómenos, variables e indicadores que se describen en la Tabla 5 contribuyen en la determinación de 11 variables principales y 69 variables correlacionadas, las cuales han sido organizadas a partir de la estructuración del Estado del Arte y los enfoques identificados, y corresponden a:

Tabla 5. Identificación de fenómenos y variables de los enfoques en América Latina sobre el fenómeno de la urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda

LOGICAS	FENOMENOS	VARIABLES GENERALES	VARIABLES ESPECIFICAS				
LOGICA DEL ESTADO	1	URBANIZACION INFORMAL	1 VISION POLITICA	Voluntad y visión política	1		
						2	
						3	
			2	GESTION URBANA PARA SUPERAR LOS OBSTACULOS DEL SISTEMA FORMAL DE ACCESO AL SUELO:	Capacidad del estado de asumir las cualidades dinámicas de la propiedad para		1
						Efectos de la propiedad del suelo genera patrones diferenciadores y homogenización de instrumentos	2
							3
							4
							5
							6
				PROPIEDAD DEL	Acceso equitativo a las oportunidades y los	7	
			3	DERECHO Y LEGALIDAD	Enfoque de derechos	1	
					Acceso al suelo formal y Déficit de vivienda	2	
	Marginalización de los pobres	3					
	4	INFORMALIDAD	Causas del desarrollo informal	1			
			Falta de títulos de propiedad menor desarrollo económico	2			
				3			
				4			
				5			
	2	POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	5 POLITICAS PUBLICAS DEL GOBIERNO LOCAL Y NACIONAL DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	Acciones estatales contradictorias- marcos normativos para acceder al suelo legal	1		
				Dispositivos constitucionales	2		
Contratos sociales extralegales				3			
Promoción de mecanismos de				4			
				5			
				6			
				7			
6			INFORMALIDAD	Definición de informalidad	1		
					2		
					3		
7			GESTION URBANA Y PRACTICAS ESPACIALES	Gestión urbana	1		
				Prácticas espaciales	2		
				Vivienda	3		
				ILEGALIDAD- posesión- COMPRA-	4		
					5		
					6		
					7		
					8		
					9		
					10		
		11					
8	POBREZA URBANA	Estigmatización de los Informales	1				
			2				
			3				
			4				
			5				
		Economía popular - informal	6				
			7				
			8				
			9				
			10				
			11				
			12				
			13				
			14				
9	CONTRATOS SOCIALES Y MARCOS NORMATIVOS	Transformación del contrato social y vinculación con el marco normativo	1				
			2				
			3				
			4				
		Procesos socioeconómicos	5				
LOGICA DE LA NECESIDAD	3	ORGANIZACION POPULAR	10 PARTICIPACION CIUDADANA	Redemocratización de la participación	1		
					2		
				Falacia de la participación popular : poco significativa	3		
					4		
					5		
					6		
		11	ORGANIZACION SOCIAL	Movimientos sociales: luchas sociales	1		
				Reivindicaciones sociales	2		
					3		
					4		
					5		
				Regulación de la organización social	6		

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Los procesos conocidos y esclarecidos permitirán iniciar una lectura de la “biografía del proceso” en un abordaje de los procesos referentes a urbanización informal en el Distrito

Metropolitano de Quito (DMQ), en correspondencia con las herramientas de regularización de suelo generadas entre los años 2000 y 2014, para complementar lo desarrollado previamente en investigaciones precedentes.

A partir de lo definido por Mena (2010), esta investigación ubicará dos generaciones adicionales de política de regularización y establecerá que a las generaciones las determinan seis momentos trascendentales.

Los procesos a esclarecer permitirán analizar la política de regularización del DMQ en la nueva coyuntura, en la cual se cuenta con nuevos marcos jurídicos nacionales y locales sobre el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo; es decir, leer el proceso de regularización en un nuevo contexto jurídico y desde una perspectiva que supere la lectura puramente institucional.

Se espera un mayor aporte de esta investigación a partir del análisis de las variables desconocidas planteadas en la misma, y su relación con los objetivos de la investigación para la comprobación de la hipótesis planteada. Ver anexo II

Las variables a abordar, que han sido denominadas como variables disponibles (D), variables inmediatamente disponibles (I) y variables a encontrar (E), definidas para la investigación, se describen en la Tabla 6.

Tabla 6. Descripción de fenómenos variables e indicadores de la investigación

	FENOMENOS	PROCESOS	VARIABLES	INDICADORES		TIPO DE INDICADOR	FUENTE	
LE	POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZACIÓN DE SUELO	INSTITUCIONALIDAD	UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE REGULARIZACIÓN DE SUELO	Número de unidades administrativas asentadas para regularizar suelo.	i1	D	Registros institucionales	
			USV (2001-2009)			D		
			URTB (2010-2016)			D		
		SEGURIDAD DE LA TENENCIA	POLÍTICAS DESTINADAS A LA REGULARIZACIÓN DE SUELO		Número de marcos normativos generados en la regularización de suelo 2000-2017	i2 (abc)	D+E	Registros institucionales
				URBANIZACIÓN DE INTERÉS SOCIAL PROGRESIVO (UISP)	Número de Asentamientos de Hecho Regularizados 2000-2009	i3	D+E	Registros UERB / Investigaciones Académicas
				Número de Asentamientos de Hecho Regularizados 2009-2014	i4	D+E	Registros UERB	
				Número de AH Regularizados 2014-2017	i5	D+E	Registros UERB	
		GESTIÓN URBANA: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DIFERENCIADOS Y PARTICULARIZADOS	Titularización	EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN	Número de generaciones de políticas de regularización	i6	D+E	Investigaciones Académicas / entrevistas
				Cuarta Generación de Políticas (2000-2009)	Número de instrumentos generados para regularizar AH en el MDMQ 2000-2009	i7	D+E	Registros Institucionales MDMQ / Investigaciones Académicas / entrevistas
			Quinta Generación de Políticas (2009-2014)	Número de instrumentos generados para regularizar AH en el MDMQ 2009-2014	i8	D+E		
			Sexta generación de políticas (2014-2017)	Número de instrumentos generados para regularizar AH en el MDMQ 2014-2017	i9	D+E		
			NUEVO ORDEN JURÍDICO URBANÍSTICO- Normativa especial generada para la habilitación del suelo.	Número de urbanizaciones de interés social progresivo aprobadas	i3	D	Registros UERB	
				Número de leyes expedidas para facilitar la regularización de suelo	i2 (abc)	D+E	Registros institucionales	
			Titularización directa	Número Programas de mejoramiento barrial implementados	i10	D	Registros institucionales MDMQ	
	Número de escrituras entregadas por la municipalidad 2009-2014		i11	E	Registros UERB / entrevistas			
	Número de escrituras entregadas por la municipalidad 2014-2017	i12	E					
Titularización	Número de barrios con escrituras individualizadas partir de la regularización	i13	D+E					
	Reformas a ordenanzas	Número de ordenanzas de regularización reformadas	i14		Registros institucionales MDMQ / Registros UERB/Entrevistas			
LM	URBANIZACIÓN INFORMAL	EXCLUSIÓN DEL MERCADO LEGAL	EVOLUCIÓN DE LAS ZONAS URBANIZADAS EN EL DMQ		i15	D	Registros UERB/Censo de AH	
				Número de barrios por regularizar 2017			D	Registros UERB
				Número de barrios no regularizables			D	Registros UERB
		ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA	EVOLUCIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES	OBSTACULOS DE SISTEMA FORMAL DE ACCESO AL SUELO	Número de barrios con procesos especiales	i17	E	Registros institucionales MDMQ/ Registros UERB/Entrevistas
					Número de asentamientos informales en el DMQ 2000-2016	i18	D	Censo de AH 2010
		TRÁFICO DE TIERRAS	COMPRA-VENTA DE LOTES	EXTORSION	No de AH regularizados 2000-2016	i3-i5	D	Registros UERB
				RENTA DE SUELO	Costo de suelo de Unidades de valoración urbanística (AIVAS)			D
		PRECARIEDAD DE LOS SISTEMAS DE PROPIEDAD	DERECHOS DE PROPIEDAD INADECUADOS	POSICION DEFECTUOSA- DERECHOS NO ADECUADAMENTE DOCUMENTADOS	No de propiedades en derechos y acciones	iND	E	Registros Institucionales/ Registros oficiales publicados
				VIVIENDA INFORMAL	No. De viviendas informales en el DMQ 2000-2016	iND	E	Registros institucionales / registros UERB
			COMPRA-VENTA DE INMUEBLES	VIVIENDA FORMAL	No. De créditos otorgados para vivienda social		D	STHV/MDMQ
					No de urbanizaciones formales en el DMQ 2000-2016		D	
		EXTERNALIDADES	PRECARIEDAD ESPACIAL	COBERTURA / DOTACION DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	Has con servicio de AAPP y AASS	i20	E + I	
				NO TENENCIA DE LA TIERRA	Has urbanizables 2000-2009		D	Investigaciones académicas
					Has No urbanizables 2000-2009		D	
		INSTITUCIONALIDAD SOCIAL CREADA PARA EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN	No de instituciones involucradas en la creación y el registro de organizaciones sociales pro acceso al suelo y la vivienda		D+E			
LN	ORGANIZACIÓN POPULAR	FORMAS DE PARTICIPACION CREADAS	MOVIMIENTOS SOCIALES/ ORGANIZACIONES POPULARES PRO ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	Tipos de organizaciones sociales pro acceso al suelo y la vivienda registradas oficialmente		D+E	Registros institucionales MIES/MDMQ	
				Número de Asentamientos informales 2000-2016	i21	D	Registros institucionales MIES/MDMQ	
		ILEGALIDAD ASENTAMIENTOS DE HECHO	PRECARIEDAD ESPACIAL		Número de familias beneficiarias por la regularización 2009-2014	i22	D	Registros UERB/Censo de AH 2010
					Número de familias beneficiarias por la regularización 2014-2016	i23		Datos abiertos de Quito
		ORGANIZACIÓN SOCIAL	DESIGUALDAD SOCIAL	POBREZA	Número de ordenanzas de UISP sancionadas	i3-i5	I + E	Datos abiertos de Quito
					No. De barrios con escrituras individualizadas	i24	E	Registros UERB / Datos abiertos de Quito
					No de barrios no regularizados 2000-2016	i15	D	Registros UERB
		PRECARIEDAD ESPACIAL TOMA Y OCUPACION DE TIERRAS	AUTOCONSTRUCCIÓN		No de organizaciones pro vivienda con influencia de partidos políticos	iND	E	Registros UERB
							D	X
		PRÁCTICAS ESPACIALES	POBREZA	PRECARIEDAD LABORAL	Has De áreas verdes registradas en el proceso de regularización		D+E	
					Superficie de lote mínimo de UISP (urb. Interés social progresivo)		D+E	
					No de lotes que se incluyen post regularización en recado de impuesto predial		E	Registros UERB / Datos abiertos de Quito
		AISLAMIENTO	TERRITORIO - IDENTIDAD		Índice de Gini en asentamientos informales		D	
					NBI en asentamientos informales		D	
		ESTIGMATIZACIÓN	REDEMOCRATIZACION DEL PODER		No de barrios con toponimia asociada a su proceso de lucha social	i25	E	
					hipotecas post regularización bajo figura de UISP	iND	D+E	Registros UERB
					Derechos civiles no equitativos		E	No se dispone la información en el Registro de la Propiedad- Administraciones zonales responsables del proceso no lo
DÉFICIT DE VIVIENDA	STOCK DE CONSTRUCCIONES AUTOCONSTRUCCIÓN		Número de viviendas en proceso de regularización 2000-2016		D+E			
			NBI en urbanizaciones sociales		D+E	Registros institucionales STHV y MIDUVI		
ACCIÓN COLECTIVA	INSTRUMENTOS TÉCNICOS Y JURÍDICOS RECONOCIDOS PARA PROMOVER LA ACCIÓN COLECTIVA		No de cronogramas valorados de obra para alcanzar obras pendientes en las UISP cumplidos	iND	D+E			
			No. De Tipos de organizaciones generadas para regularización	i26	D+E			
			CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE NORMA		E	Registros MDMQ/ Investigaciones Académicas		
LIBERTAD URBANÍSTICA IDENTIDAD	TOPONIMIA EN TERRITORIO		No de barrios con toponimia asociada a su proceso de lucha social	i25	E			
			Disputas sociales políticas y jurídicas detonadas del proceso de regularización.		E	Registros UERB / Censo de AH 2010		
		LUCHAS SOCIALES ASOCIADAS AL PROCESO DE REGULARIZACIÓN		40	TOTAL	26	INDICADORES	

AH: ASENTAMIENTO DE HECHO
 LE: LÓGICA DEL ESTADO
 LM: LÓGICA DEL MERCADO
 LN: LÓGICA DE LA NECESIDAD
 MDMQ: MUNICIPIO DE QUITO

USV: UNIDAD DE SUELO Y VIVIENDA
 UERB: UNIDAD REGULA TU BARRIO
 UISP: URBANIZACIÓN DE INTERÉS SOCIAL PROGRESIVA

D: variables disponibles
 E: variables inmediatamente disponibles
 I: variables que se encontrarán como resultado de la investigación

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Se identifican 26 indicadores y se esclarecerán 23, encontrando una alta imposibilidad para esclarecer lo correspondiente al proceso post regularización referente a la escrituración individual como al cumplimiento del levantamiento de hipotecas, lo cual depende de la voluntad de la organización social y cuyo registro institucional involucra a otra instancia municipal en donde la unidad barrial se disuelve a un proceso individual que debería ser monitoreado, tal como lo explica la directora de la UERB por la Administración Zonal correspondiente.

Con referencia al cumplimiento de obras para levantar hipotecas, una vez cumplidas todas las que fueran requeridas, el proceso recae también en las Administraciones Zonales quienes no interactúan con la UERB.

A su vez, la falta de registros institucionales, como la variabilidad permanente de los datos referentes al número de barrios en situación de informalidad, aumenta la complejidad para dimensionar el impacto de la política en la reducción, estancamiento o aumento del fenómeno e imposibilitan el responder los indicadores asociados a ello.

Los hallazgos pretenden construir memoria liminar que “aparece en espacios narrativos periféricos que, por lo general, la historia no concede como legítimos” (Villaruel 2011, 55) para estructurar la biografía del proceso de la regularización en Quito desde las evidencias en territorio, en la toponimia de los barrios regularizados asociada al proceso de reivindicación de la lucha social y los aportes en la inclusión de la agenda institucional, la redemocratización del poder y la generación de instrumentos particularizados para alcanzar el acceso al suelo formal.

Las conclusiones obtenidas permitirán responder a los objetivos de investigación para contribuir con aportes obtenidos a partir de los resultados analíticos de las variables esclarecidas.

2.2. Elenco de familia de conceptos

En el marco de la lectura de relaciones entre la lógica del Estado y la necesidad, el campo fenomenológico planteado en la urbanización informal explora las políticas de regularización de suelo y la organización de los asentamientos de hecho, en un esfuerzo por comprender

cómo los asentamientos informales han influido en las dinámicas de la construcción de las ciudades desde la lucha por el suelo en la evolución y conformación de la ciudad.

Metodológicamente, el elenco de conceptos que se presenta se ancla a los abordajes definidos por Abramo (2003) y Clichevsky (2000) a partir de la definición del régimen urbanístico y la categorización de tipos de informalidad relacionada a lo dominial y a la urbanización, al mismo tiempo que se abordan los conceptos asociados a la precariedad espacial, la exclusión del mercado legal, como de exclusión social, entre lo más relevante.

Se pretende profundizar desde la producción social del espacio en reflexión sobre el espacio percibido, concebido y vivido, y su relación con el régimen urbanístico y las políticas de regularización. En el ámbito de la lógica del Estado, se busca abordar, el poder público, la planificación urbana, la urbanización social ancladas al desarrollo de políticas públicas y su lógica evolutiva.

Siendo fundamental el desarrollo de los enfoques planteados desde la institucionalidad enmarcada en dos agencias descritas, MIDUVI y MDMQ para conjugar tanto la lógica del Estado nacional y local respectivamente; como la lógica de la necesidad al enfrentar la regularización y el acceso al suelo formal.

el sentido de las políticas de acceso a suelo y vivienda en Quito, qué es lo que le da consistencia a la política de regularización de suelo del DMQ, qué se busca y sobre qué principios y valores se trabaja en Quito, y, con ello, conseguir develar los diferentes modos (Randolph 2014), las perspectivas y enfoques (Montoya (2007) en el período de la Revolución Ciudadana. Con la intención de aportar con la identificación de ¿cómo puede ser el mapa biográfico de los enfoques de la urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda en Quito?, que se plantea como la pregunta de esta investigación.

Al identificar en la política pública el sentido de la corresponsabilidad de acción, ¿existe complementariedad con la política nacional cuyo énfasis aún permanece en el esquema de utilización de herramientas con tendencia neoliberal, como el bono de vivienda, cuando la actual discusión en América Latina es sobre el acceso suelo?

Con el marco constitucional referido en el artículo 31 que establece el derecho pleno a la ciudad bajo principios de sustentabilidad y justicia social, se deja expreso que “el derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”. ¿Con qué instrumentos ha operado el proyecto político de la Revolución Ciudadana?

La propuesta es visibilizar a lo largo del recorrido histórico el trayecto de las políticas de acceso a suelo y vivienda, y sus principales influencias.

La hipótesis planteada propone que las políticas de regularización de suelo evidencian una trayectoria evolutiva gradual donde se rescata y pone en valor la lucha social para consolidar imaginarios democráticos y establecer un patrón alternativo de urbanización que no logra un impacto territorial por el predominio de tácticas neoliberales.

Al mismo tiempo, ha sido necesario incluir una hipótesis metodológica que sostiene que al plantear los instrumentos de mapas se ayuda a entrar y salir de las teorías y del cocimiento, en fenómenos complejos de estudio.

La comprensión de las implicaciones de los modos de actuación, de su centro de formulación, así como de las expresiones y manifestaciones, permitirá identificar perspectivas,

intencionalidades, estrategias, sus actores como referencias teóricas existentes como los enfoques dominantes.

La comprobación de la hipótesis develará influencias de los enfoques de la urbanización informal en la aplicación de las políticas públicas de acceso al suelo y la vivienda en el DMQ en el marco de la Revolución Ciudadana, a través de las estrategias y técnicas utilizadas para su concreción.

En el caso de estudio, se corroborarán posteriormente a través de la aplicación a un asentamiento excluido del proceso de regularización por cerca de 30 años, por la especificidad de su condición desde la toma de tierras²⁸, que será el Barrio Atucucho, el cual se convierte en el primer barrio en alcanzar titularización individual masiva desde la municipalidad luego de 30 años de lucha por acceso al suelo y así desarrollar el primer Plan de Mejoramiento Barrial desde la comprensión de la acción comunitaria.

La relación de las hipótesis, los objetivos y las variables de investigación se exponen en el Anexo II

2.4. Objetivos generales y específicos

2.4.1. Objetivo general

- Contribuir con aportes para construir el mapa de enfoques de la urbanización informal y de acceso al suelo y la vivienda a partir del análisis de intencionalidades, actores, estrategias, técnicas, y herramientas aplicadas para determinar el sentido de la visión política local, la influencia de enfoques en los valores políticos y su reflejo en el régimen urbanístico.

2.4.2. Objetivos específicos

- Identificar enfoques y perspectivas sobre la urbanización informal y el acceso al suelo en América Latina

²⁸ De los años 80

- Explicar desde la acción individual de los actores institucionales nacional (MIDUVI) y local (MDMQ), en el marco de la Revolución Ciudadana, la "biografía del proceso"; a partir de la comprensión de los modos, centros de formulación, y manifestaciones político-sociales, que operan, en el contexto nacional de un gobierno progresista.
- Exponer las intenciones de los actores políticos y técnicos develando expresiones y lógicas que operan en la regularización de suelo en Quito, y determinar los momentos de la política pública que se han generado en la ciudad para visibilizar influencias, limitaciones y oportunidades a partir de la generación de políticas públicas precedentes.
- Identificar la presencia de la organización barrial en Quito en la determinación de nuevos órdenes espaciales generados para la habilitación de suelo para sectores populares
- Aplicar el instrumento analítico del mapeo a partir del análisis del caso propuesto, como acercamiento a la evidencia empírica para identificar las influencias de los enfoques sobre urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda.

2.5. Consideraciones metodológicas,

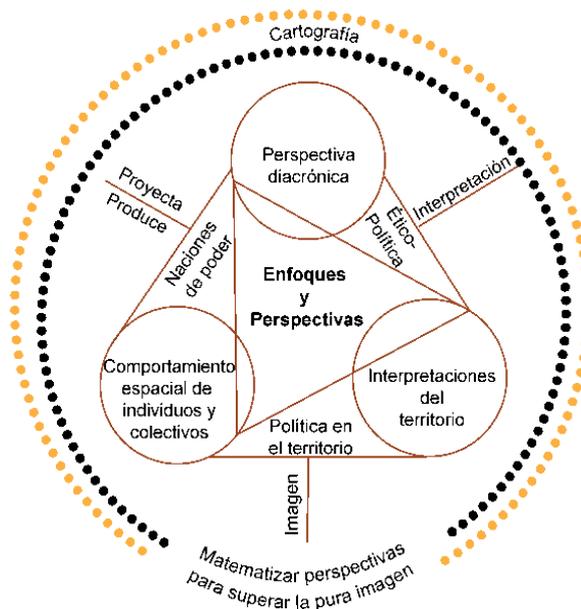
2.5.1. Estudiar mapas como perspectiva diacrónica, la necesidad de construir nuevas cartografías

Al encontrar durante el proceso de investigación una gran producción de teoría sobre los fenómenos abordados, dificultando su manejo, surgió la necesidad de organizar y utilizar instrumentos para facilitar la lectura del conocimiento a través de nuevos lenguajes cartográficos, utilizando mapas conceptuales como discurso espacial para la matematización de perspectivas.

Cómo hipótesis metodológica se plantea proporcionar contribuciones a partir de los instrumentos de mapas para ayudar en esta entrada y salida de las teorías y del conocimiento generado en este eje fenomenológico. Las cartografías generadas para explicar fenómenos complejos abordados por Brenner, Peck y Nik (2010) y Randolph (1995-2016), y el modelo analítico de Montoya para estudiar mapas con perspectiva diacrónica, son los referentes utilizados para este proceso de organización e identificación de los diferentes modos de abordaje, a partir del estableciendo modelos analíticos.

La perspectiva diacrónica ha sido colocada por Montoya (2007) con el fin de asociar el lenguaje del mapa al contexto de su evolución a través del tiempo y como producción histórica; es por ello que, desde una visión narrativa histórica, se pretende interpretar el territorio y los comportamientos espaciales de individuos y colectivos sociales; a partir del entendimiento de que los mapas proyectan y producen nociones de poder, que son interpretaciones ético políticas y reflejan una imagen política en el territorio a partir de enfoques y perspectivas específicas; siendo necesaria una matematización de estas perspectivas para superar la pura imagen y comprender los enfoques de la urbanización informal y de acceso al suelo y la vivienda.

Gráfico 4. Modelo Analítico, mapas con perspectiva diacrónica



Fuente: Montoya (2007)

Desde este diseño de investigación se podrá entender la vinculación de los fenómenos y procesos, y su relación con los contextos histórico- políticos en la toma de decisiones, en la ciudad de Quito, en el período analizado.

Al tener como base la determinación de tres grandes procesos, urbanización informal, políticas públicas de acceso al suelo y la vivienda, y organización popular, como lo plantea Sautu (2005), el enfoque micro social tendrá en cuenta la experiencia individual y la

interacción social como fuentes para la creación de significados y “de bases para la acción concertada, y creación y recreación del orden social” (2005, 52).

A partir del conocimiento empírico generado como parte de la administración pública local, y desde un abordaje micro social, parece necesario superar los estudios descriptivos y con peso cuantitativo de registro de cifras realizados en investigaciones precedentes, cuyo enfoque principal se enmarca en lo descriptivo-histórico.

Es por ello que esta investigación propone entender el fenómeno de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda desde la recuperación de la memoria liminar urbana²⁹, desde los actores sociales y desde las evidencias expresas presentes en los territorios; visibilizados en la toponimia de los barrios, acogidos desde el interés social y la urbanización progresiva e incorporados en la ciudad habilitando su regularización más allá de la legalización, en cuyo camino previamente se trabajaba en reestructura parcelaria con intencionalidades de mejora de la precariedad espacial inicial de su nacimiento, al establecer reestructuraciones viales y de lotes, así como la dotación de áreas verdes.

Desde un abordaje histórico evolutivo se narra una historia no contada, se pretende explicar la política de regularización de suelo de Quito entre los años 2009 y 2017 para construir un mapa de los enfoques de urbanización informal y acceso al suelo y vivienda, y encontrar cualidades a partir del análisis del caso seleccionado en Quito.

Significa también entender las relaciones de los modos, las perspectivas y los procesos³⁰, enfrentados por los actores para superar la bipolaridad de la lectura de la informalidad-formalidad, encontrando en la memoria de la urbanización de Quito la consolidación de una categoría de lo que podríamos llamar “territorios reconocidos”, toda vez que existe una apropiación simbólica-cultural de la lucha y la organización social, del espacio concebido como barrio o asentamientos de hecho que, a pesar de sus condiciones de precariedad espacial, enfrentan, desde la corresponsabilidad, procesos de urbanización concertada entre el gobierno local, las comunidades e incluso los propios loteadores informales.

²⁹ Concepto desarrollado por Villaruel (2011) que refiere a espacios narrativos periféricos, que muchas veces no son aceptados como legítimos la Historia no concede como legítimos

³⁰ Incluye los múltiples instrumentos diseñados e implementados

Como lo plantea Sautu (2005) al citar a Freidin³¹, “revividas e interpretadas retrospectivamente” las perspectivas, los enfoques, sus influencias, las intencionalidades, los actores, las estrategias, las técnicas y las herramientas con sus referencias teóricas de mayor relevancia, permitirán develar desde la evidencia de los mapas construidos para matematizar las diversas perspectivas.

La perspectiva teórico-metodológica incluirá al método biográfico interpretativo (Denzin, 1989) y los estudios de cursos de vida (Elder, 1985; 1994, 4-15), que permitirán, como lo señala Sautu, reconstruir mediante el análisis cualitativo de los relatos biográficos el cómo se formulan las políticas públicas para regularización, su implementación, las condicionantes presentes y cómo las barreras y oportunidades fueron vividas por sus actores, teniendo en cuenta las experiencias individuales, las interpretaciones de los ciclos y las dinámicas enfrentadas en el proceso.

Las biografías incluyen a informantes clave de la organización barrial, autoridades políticas e institucionales tanto locales como nacionales, técnicos, académicos, dirigentes y líderes barriales, y habitantes del barrio caso de estudio, cuyo detalle se aborda con entrevistas semiestructuradas que complementan la investigación en su abordaje micro social.

³¹ Sautu 2005, 64

Tabla 8. Registro de entrevistas a informantes claves

	Actores		Periodo
LOGICA DEL ESTADO	Alcaldes	General Paco Moncayo	200-2009
	Concejales	Jorge Albán	2009-2019
	Concejales y Gestores de política pública	Carlos Páez	2009-2017
		Soledad Benítez	2009-2017
		Luis Reina	2009-2017
		Susana Castañeda	2009-2017
	Institucionalidad técnica	Roberto Noboa	1980-1990
		Rene Vallejo	2000-2013
		Jorge Carvajal	2000-2013
		Diego Carrion	2000-2009
	Institucionalidad UERB Directoras UERB	Jenny Romo-Directora Unidad Sur	2009-2019
		Karina Subia- Directora General	2014-2019
Registro de la propiedad	Pablo Falconi	2013-2017	
Catastros	Geovana Chavez	2013-2017	
Institucionalidad Coordinador de participacion ciudadana	Luis Esparza	2009-2013	
LOGICAS DE LA NECESIDAD	Concejales y dirigentes	Luisa Maldonado	2000-2019
		Luis Robles	2009-2019
	Asambleistas dirigentes	Virgilio Hernandez	2009-2017
	Habitantes de Atucucho	Luis Robles Presidente del gobierno barrial perido 2008-2014	2017
Dirigentes de LOTE	Alba Villafuerte	2017	

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Se pretende, por lo tanto, aplicar el instrumento diseñado (mapa conceptual) para responder a las hipótesis formuladas como a las variables E de esta investigación, desde el análisis del caso de la unidad entendida como barrio regularizado, bajo la figura normativa de Urbanización de Interés Social Progresivo, UISP, concebida y diseñada como el mayor instrumento utilizado en el proceso de habilitación de suelo para sectores populares e instrumento recuperado adicionalmente en la regularización.

A su vez, se ha obtenido información cuantitativa de fuentes primarias y secundarias como de archivos personales de actores de los procesos. Cabe señalar que las limitaciones de esta investigación corresponden a la falta de registros institucionales en las Unidades de Regularización y en los procesos post regularización de las Administraciones Zonales, a la falta de actualización de los datos a partir de 2014 y a la incompatibilidad de los mismos principalmente en cuanto al universo total de asentamientos de hecho en informalidad.

2.5.2. Cartografiar como método analítico

Como fue ya mencionado, el abordaje de las investigaciones sobre regularización de suelo que se ha dado en América Latina se ha desarrollado desde una visión prioritariamente cuantitativa, con lo cual se ha puesto en evidencia la dimensión del fenómeno y su progresivo incremento. Su resultado plantea una homogenización de efectos sobre el territorio y, particularmente, una determinada y controlada lógica de actuación para enfrentar el problema con especial preocupación en la titularización como la práctica más común.

Se han visibilizado los discursos oficiales-institucionales, a la vez que es menor y casi ausente la reflexión sobre la representatividad, la lucha de los actores sociales y la influencia en la política pública de acceso al suelo y la vivienda de enfoques hegemónicos.

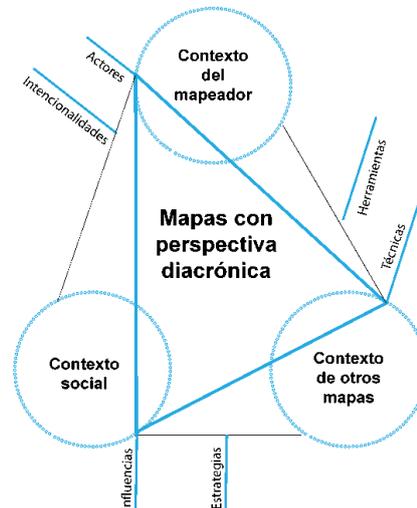
Partiendo de la hipótesis metodológica, se busca profundizar en el estudio del fenómeno de la urbanización informal como una característica determinante del proceso de conformación de las ciudades de América Latina, y que, frente a la complejidad, se ve necesario construir parámetros para alcanzar, como lo sostiene Montoya (2007), “una representación científica objetiva”

El mapa conceptual se constituye en un discurso espacial en donde expondrá “implicaciones ético políticas e interpretaciones del territorio y el comportamiento espacial de individuos y colectivos sociales” (2007, 156); es construir un instrumento práctico y a la vez con características de intangibilidad propias de la representación e interpretación de las políticas, en donde la cartografía proyecta, produce y evidencia nociones de poder y una imagen política del territorio respectivamente.

El mismo autor define en la cartografía “la matematización de la perspectiva” como cualidad que se adquiere y supera la subjetividad de la pura imagen e invita a entender el mapa conceptual “como abstracción expresa en una imagen” resultado de un “esfuerzo intelectual”, en donde al estudiar mapas como “perspectiva diacrónica”, es decir, el mapa en un contexto de evolución a través del tiempo y como producción histórica, debe considerar tres aspectos

para su interpretación, el contexto del “mapeador”³², el contexto de los otros mapas y el contexto social. Y develar así las incidencias de actores, herramientas, técnicas-estrategias, influencias e intencionalidades presentes.

Gráfico 5. Modelo analítico visión de contextos e incidencias



Fuente: Montoya (2007)

En lo que corresponde a mapas conceptuales identificados en el proceso investigativo, Randolph (2014) propone en su lectura sobre los diferentes modos del planeamiento establecer un esquema que ubica tres modos diversos de concebirlos; los que se leen con relación a su centro de formulación, referencias teóricas, conflictos/contradicciones, expresión de las contradicciones, manifestación, lógicas en juego fuentes de transformación y su papel.

³² Montoya se refiere al cartógrafo y en este caso se propone hablar de “mapeador” para evitar la asociación con un producto socio espacial.

Tabla 9. Modelo analítico del mapa de Randolph

Modos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Constituyentes- centro de la formulación			
Referencias teóricas			
Conflictos/contradicciones			
Expresiones de esas contradicciones			
Manifestación			
Lógicas contradictorias en juego			
Fuentes de una posible transformación			
Papel			

Fuente: Randolph 2014

A su vez, Brenner, Peck y Nik (2014) propone un análisis de la periodización sintética, por años, de los procesos de neo liberalización, a través de identificar dimensiones³³ que en nuestro caso serán los tres fenómenos analizados, urbanización informal, políticas públicas de acceso al suelo y vivienda, y organización social.

Tabla 10. Esquema del mapa de Brenner, Peck y Nik periodización e influencia

	<i>Dimensiones</i>		
	<i>Formas</i>	<i>Sistemas</i>	<i>Regímenes</i>
1970			
1980			
1990			

El color define la influencia del fenómeno en una de las dimensiones temporales y analíticas

Fuente: Brenner, Peck y Nik 2014

Metodológicamente se abordará la relación político social como foco de la investigación y de la determinación del ámbito del contexto del mapa conceptual, el cual incluirá en su estructura los dos esquemas metodológicos presentados y, a su vez, se soportará sobre los conocimientos empíricos de quien será el mapeador y comparte la misma condición técnico-política.

A su vez, Randolph (1995) y Montoya (2007) sostienen como necesario determinar influencias mutuas y “encontrar rastros que hablan o dicen en silencio” que en el mapa se establecen intencionadamente momentos, como referentes, y signos que naturalizan las relaciones espaciales y en donde operan correlatos.

Se propone construir nuevas cartografías sobre la base de los planteamientos de Montoya en “influencia mutua” con los mapas de Randolph y Brenner, Peck y Nik para construir el Estado del Arte en el que, al proceder a organizarlo, se identifican cinco mapas específicos de perspectivas que, en adelante, se denominarán enfoques, que al asociarse configuran un mapa de conceptos que se conforma como a continuación se expone,

Gráfico 6. Estructura analítica del mapa de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda-determinación de enfoques a partir del Estado del Arte

		Y					
1	MODOS	ENFOQUE A	ENFOQUE B	ENFOQUE C	ENFOQUE D	ENFOQUE E	PERSPECTIVAS
			Académico	Banca	Consensos	De mercado	Estado	1
		ASISTENCIA TECNICA ACADEMICA	ASISTENCIA NO GUBERNAMENTAL: DE ONG Y DEBANCA INTERNACIONAL	ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS	ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL	ENFOQUE PROGRESISTA RECUPERACION DEL ESTADO	1
2	CENTRO DE FORMULACION						2
							Intencionalidades
							2
							Actores
3	EXPRESIONES						3
							Estrategias
4	MANIFESTACIONES (*mecanismo temporal y **espacial)	*	**	*	**	*	4
		Autor(año)	Autor(año)	Autor(año)	Autor(año)	Autor(año)	4
							Técnicas - Herramientas relevantes
							4
							Referencias Teóricas
	RANDOLPH	X					MONTOYA

Fuente: Montoya 2007, Randolph 2014

El mapa se conforma con cuatro relaciones horizontales (Y) que organizan y pretenden develar, modos (1), centro de la formulación (2), expresiones (3), manifestaciones (4), las

cuales se cruzan con la identificación de cinco modos-perspectivas expresadas metodológicamente como mapas específicos (X) que conforman los cinco enfoques A-B-C-D-E de influencias determinadas en la investigación sobre el fenómeno de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda para posibilitar las lecturas de “influencias mutuas” (Randolph 1995) entre los diversos enfoques.

Se asume esta forma de mapear por el potencial de abstracción y asociación entre la dimensión temporal y analítica, y por la cualidad representacional de una estructura de conocimiento significativa. Se propone con ello aportar a un aprendizaje activo y representacional, que como lo establecen Arellano y Santoyo (2012, 61) al citar a Ausbel (2002), “el aprendizaje de símbolos (que suelen ser palabras) o el aprendizaje de lo que representan” (2002, 140) mejora el conocimiento al establecerse como una base de conocimiento que se puede ir ajustando e ir integrando al nuevo conocimiento.

Como se observa, la estructura principal del mapa conceptual está en correspondencia a mapas de Randolph (2014), y conformarán las filas del eje Y del mapa conceptual, explicadas de manera espacial y temporal que se complementan con los criterios de Montoya de manera paralela (en espejo), en las filas del mismo eje Y, donde se ubicarán, enfoques (1), influencias (1), intencionalidades (2), actores (2), estrategias (3), técnicas (4) y herramientas relevantes (4) y se concluye con referencias teóricas. La información contenida corresponde a la comprensión de las perspectivas que han operado en la región y que conforman la cartografía del Estado del Arte como método analítico.

Es importante señalar que la concepción de mapas específicos (columnas A-B-C-D-E) no establece divisiones o separaciones marcadas³⁴, el objetivo es organizar y tipificar sobre la base de las expresiones y manifestaciones comunes coincidentes que permiten determinar una perspectiva que se comparte o es común.

2.6. Aplicación operativa del método analítico

El enfoque analítico permitirá tener una comprensión relacional y de asociación de las diversas tradiciones de líneas de investigación de fenómenos de la urbanización informal y el

³⁴ De ahí que esa “frontera” se la exprese como línea punteada.

acceso al suelo y la vivienda, cuyo resultado distingue cinco enfoques analizados a partir de la construcción de un mapa conceptual integrador, que se encuentra construido a partir del Estado del Arte el cual permitió establecer, desde la lectura de dos lógicas (del estado y la necesidad) 11 fenómenos presentes y 69 variables comunes que se conforman como se explicó en la presentación de variables e indicadores.

A partir de la construcción del Estado del Arte se realizó la presentación de los principales marcos de teorías y enfoques o paradigmas de políticas de acceso al suelo y vivienda en América Latina, su trayectoria y temporalidad, y las principales manifestaciones en países de la región, con lo que se establece la metodología de la investigación la cual se construye a través de estructurar un mapa analítico asociativo desde la identificación y posterior caracterización de los enfoques y tradiciones de investigación sobre urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda.

En el proceso de organización del Estado del Arte de la producción de conocimiento sobre los fenómenos de urbanización informal, políticas de acceso al suelo y la vivienda y la organización social, se inicia con la identificación de regularidades empíricas de los estudios latinoamericanos³⁵, cuya organización en procesos, fenómenos y variables permitió caracterizar a cada fenómeno y ubicar los tipos de enfoques.

El manejo de amplia información documental requirió de una organización que permitió establecer relaciones teóricas, en donde “la elasticidad en el manejo de los conceptos con los mapas precisa pensamiento que busca unir lo que ‘está separado’ y dividido, que vaya a la raíz del hecho para descifrar los nexos entre el todo y las partes” Arellano y Santoyo (2012, 175); es así que la construcción de un mapa conceptual permitió develar las partes-enfoques sobre el establecimiento de cómo definir y descifrar nexos, relaciones e intencionalidades.

Los enfoques cumplen con regularidades empíricas compartidas que permitieron establecer coincidencias en las variables que definen a cada enfoque y que se enmarcan en debates y teorías generadas con perspectivas específicas y que, como hallazgo de la investigación,

³⁵ no solo en el Ecuador

develaron inserción en la academia, la banca, los consensos, el mercado o la presencia del Estado.

El resultado de este análisis y asociación estableció los enfoques identificados como un primer hallazgo de la investigación. Estos cinco enfoques están compuestos por “atributos” comunes característicos, es decir, variables dentro de un fenómeno estudiado y en correspondencia a una lógica de producción del espacio (lógica del estado y necesidad); se organizaron alfabéticamente para una mejor representación, lo que permitió, coincidiendo con Arellano y Santoyo (2012), construir un mapa conceptual no únicamente como “un elemento clarificador del texto” sino como una representación de interrelaciones a describir que, al mismo tiempo, permitirá nuevas lecturas de los fenómenos estudiados y que a través de la representación serán un instrumento cercano para quien lo lea.

El mapa conceptual será, como lo plantean los autores, la expresión de la generación de ideas que en su organización cumplen el rol de generadoras de estructuras de conocimiento representadas y expresadas en este.

La organización alfabética que denomina al “modo” por su naturaleza de influencias y perspectivas compartidas se asocia a una definición en donde la cromática será indispensable para el proceso analítico de caracterización de influencias e identificación de cinco enfoques A, B, C, D y E, Enfoque Académico (A), Enfoque Banca (B), Enfoque Consensos (C), Enfoque De Mercado (D) y Enfoque Estado (E).

Gráfico 7. Estructura analítica del mapa de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda-determinación de enfoques a partir del Estado del Arte

ENFOQUE A	ENFOQUE B	ENFOQUE C	ENFOQUE D	ENFOQUE E
Académico	Banca	Consenso	De mercado	Estado
ASISTENCIA TECNICA ACADEMICA	ASISTENCIA NO GUBERNAMENTAL: DE ONG Y DE BANCA INTERNACIONAL	ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS	ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL	ENFOQUE PROGRESISTA RECUPERACION DEL ESTADO

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Metodológicamente se propone un abordaje multi escalar, al que se adiciona el compromiso de establecer nuevas lecturas, desde una perspectiva diacrónica una vez obtenido el mapa de enfoques de la urbanización y el acceso al suelo y la vivienda.

Se construye, adicionalmente desde las perspectivas nacional y local, el mapa de momentos y enfoques de la urbanización y el acceso al suelo y la vivienda, en una lectura histórica asociativa entre el gobierno nacional y el gobierno local en el recorte temporal definido en el marco del gobierno de la Revolución Ciudadana y en correspondencia a dos instituciones, MIDUVI -gobierno nacional encargado de la rectoría para las políticas públicas- y gobierno local MDMQ; y sobre la base de fuentes primarias y secundarias, y métodos cualitativos de obtención de información relevante, que se presentará al cruzar tres gestiones de alcaldes, una precedente al período de estudio y otra posterior.

El resultado obtenido recupera la visión asociativa-relacional en ambas escalas como lo muestra la gráfica para identificar la biografía de los procesos con una lectura histórica y producir un mapa de influencias (Tabla 11) nacional local y, posteriormente, una aplicación al caso de estudio específico como prueba empírica al Barrio Atucucho.

Tabla 11. Momentos, manifestaciones y expresiones sobre la urbanización informal y acceso al suelo, perspectiva nacional y local en el Gobierno de la Revolución Ciudadana

	GOBIERNO NACIONAL		GOBIERNO LOCAL
Gestión Alcaldías precedentes		2007	
		2008	
		2009	
Gestión Alcaldía analizada		2010	
		2011	
		2012	
		2013	
		2014	
		2015	
Gestión a Alcaldía siguiente		2016	
		2017	

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

En la escala final de lectura se intenta aplicar el instrumento de mapas de enfoques para establecer hitos, influencias y estrategias en la particularidad del caso en un barrio de la

ciudad de Quito, concibiendo un último mapa, metodológicamente planteado en asociación a los fenómenos y variables obtenidas del estado del arte y asociadas a las perspectivas, influencias e intencionalidades del mapa conceptual cronológico, como lo muestra la imagen,

Tabla 12. Estrategias, hitos e influencias determinadas en el caso de estudio

ESTRATEGIAS, HITOS E INFLUENCIAS DETERMINADOS EN EL CASO ESTUDIO: BARRIO ATUCUCHO		
Temporalidad	Estrategia	HITOS
2017	DETERMINACION DE RIESGO VIVIENDAS	
2016		
2015		
2014	REPRESENTACION POLITICA DESDE ORGANIZACION SOCIAL	
2013	TITULARIZACION MASIVA	
2012	HABILITACION DE SUELO PARA VENTA	
	VENTA DE SUELO EN RECONOCIMIENTO A POSESION	
2011	PLAN DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL BARRIO	
2010	INSTRUMENTALIZACION JURIDICA ACORDADA ENTRE NIVELES DE GOBIERNO	
	ORGANIZACION SOCIAL/ ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA	
2007		
2003	INSTRUMENTALIZACION JURIDICA	
2002	PROGRAMA DE REGULARIZACION DE SUELO	
1996	SEGURIDAD JURIDICA	
1991	ACUERDOS SOCIALES	
1988	TOMA DE TIERRAS	

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

En cada etapa de la formulación del mapeo, la investigación se soporta y obtiene validez o se descartan las determinaciones, sobre la base de complementariedad de fuentes primarias y análisis de biografías y discursos obtenidos a partir de 19 entrevistas a autoridades políticas, institucionales locales y nacionales, técnicos, académicos, dirigentes y líderes barriales, y habitantes del barrio caso de estudio.

Metodológicamente se han generado mapas mentales que pretenden comunicar los hallazgos y los elementos metodológicos planteados como hipótesis para la construcción cartográfica de mapas en diálogo entre Estado del Arte, los mapas de enfoques que pretenden contribuir al mapeo de la urbanización informal y políticas de acceso al suelo y la vivienda en Quito.

Capítulo 3

Una mirada desde Latinoamérica a Quito en el marco de la Revolución Ciudadana

Retomando la mirada del fenómeno desde una dinámica compartida en la región, Larco (2016) describe, a partir del estudio de Clichevsky (2000) para 14 ciudades de América Latina,³⁶ que las lógicas en América Latina compartidas presentan especificidades en cada caso, valorando varias ciudades de América Latina y el Caribe; luego, para 2016, amplía a 17 países y 71 programas³⁷, en donde se evidencia un importante crecimiento poblacional en el hábitat informal, en asociación a su número total de habitantes, lectura que la desarrolla comparativamente en las últimas décadas.

Tabla 13. Población en situación de informalidad respecto al suelo por países años 2000-2011- América Latina y El Caribe

País	Población en informalidad		
	Nº asent.	Pobl.	Porcentaje pob. Informal/total
Argentina. C de Bs As	...	107 805	3,9
Argentina. Gran Bs As	...	594 781	4,3
Argentina. Rosario	91	96 196	8,2
Bolivia. Cochabamba	...	...	(informalidad urbana) 70,0
Brasil. Belém	...	359 785	28,1
Brasil. Belo Horizonte	...	723 323	32,3
Brasil. Goiânia	...	158 962	14,5
Brasil. Porto Alegre	...	287 161	21,1
Brasil. Recife	...	781 426	54,9
Brasil. Río de Janeiro	...	1 092 783	19,5
Brasil. Salvador	...	875 033	35,8
Brasil. Santo André	...	120 500	18,5
Brasil. Teresina	...	133 857	18,7
Chile	538	160 047	1,0
Chile. Santiago	129	19 516	...
Colombia. Bogotá	1 378	1 400 000	22,1
Guatemala. AMG	175	347 186	Aproximadamente 20,0
Nicaragua	...	...	40,0
Nicaragua. Managua	...	...	50,0
Perú. Lima	...	700 000	10,0
Venezuela	...	...	40,0

Fuente: Clichevsky 2016

Para el año 2000, la propia Clichevsky publicaba que en Quito aproximadamente el 50 % de los asentamientos era ilegal; que tanto su número y tamaño aumentó, 87 asentamientos de hecho en 1981 en 2.498 has.; 134 barrios en 1985 en 4.575 has.; 202 barrios en 1991 en 3.979

³⁶ Se analizan por Clichevsky 14 ciudades de América Latina en las cuales se incluye a Quito

³⁷ Estudio de CEPAL desarrollado en el año 2016

has.; y 214 barrios en 1992 en 4.035 has.; cuya ocupación se daba desde la invasión la lotización informal de tierras agrícolas, en muchos casos de cooperativas de vivienda o agrícolas, (Clichevsky 2000, 17)³⁸; y que a su vez Ospina establece para el año 2000, 443 barrios informales³⁹ en Quito, ubicados mayoritariamente en sectores periféricos.

Desde fuentes no oficiales, dado el peso político de lo que representa la cifra, Larco señala que para 2013 el 65 % de los barrios en la ciudad de Quito se encuentra en situación de informalidad⁴⁰, con lo cual se expone el constante crecimiento del fenómeno en la ciudad a pesar de las políticas existentes, ejecutadas y en curso.

Para Pradilla (2014) existió una extinción de la planeación y, por tanto, una “subordinación de las políticas al capital”, un ordenamiento racional, limitado e insuficiente en la construcción y reconstrucción de lo urbano, e inadecuado para enfrentar su acelerado crecimiento y la multiplicidad de actores intervinientes.

Si a lo descrito se suma un número limitado de instrumentos, y que “el patrón de acumulación con intervención estatal” estará limitado en lo económico, lo social y lo político, Randolph (2016) plantea que el planeamiento en los países capitalistas no ha servido para contribuir a una legítima y duradera construcción de una nueva sociedad que busca ser más justa y menos desigualdad y que, al contrario, ha sido un instrumento del sistema que lo consolida y reproduce, propone para ello un “contra-planeamiento” desde la utopía y las propias contradicciones del sistema.

En este contexto, varias ciudades latinoamericanas, desde los enfoques de sus distintos gobiernos, “han desarrollado diversas respuestas desde su propia lógica del Estado con políticas de regulación hacia el mercado de tierras, en donde una primera valoración de ello se puede evidenciar en los marcos constitucionales de varios países” (Larco 2016, 7), las lógicas del Estado enfrentan con voluntad política e institucionalidad el fenómeno, al mismo tiempo

³⁸ Larco 2016, 7

³⁹ La continuidad de los datos se presentará en el capítulo 3

⁴⁰ Dato tomado de entrevistas a funcionarios de la municipalidad y de notas de prensa. Hermel Flores, Presidente de la Cámara de la Construcción Quito (2011) “Edificaciones son demolidas por no tener permisos municipales”, en *El Telégrafo*, Quito, 26 de octubre 2013.

que con el reconocimiento o no de los movimientos sociales en este proceso. La Tabla 14 describirá las políticas y marcos normativos sobre el mercado de suelo.

Tabla 14. Políticas específicas sobre el mercado del suelo

País	Año	Políticas de Estado
Colombia *	1930 1991	Derecho de la propiedad del suelo no es absoluto, implica deberes particularmente en el orden social Nueva constitución se reitera el privilegio con posibilidades de expropiar por la “vía administrativa” en situaciones excepcionales.
Brasil*	1988	La Constitución incluye la función social. Define impuesto progresivo a través del cual el municipio puede exigir al propietario del suelo no edificado o subutilizado, el parcelamiento o edificación compulsoria (este impuesto puede llegar hasta la expropiación) Usucapión urbana contempla la adquisición del derecho de propiedad de quienes detentan la posesión de la tierra durante un lapsus ininterrumpido de cinco años, sin haber oposición del propietario a dicha posesión.
Perú	1979	Se incorpora el concepto de función social
Venezuela		El régimen de propiedad está sometido a contribuciones, restricciones y obligaciones, en virtud de su función social con fines de utilidad o de interés general.
Ecuador**	2008	Nueva Constitución del Estado incluye enfoque de derechos Art. 31 (20 octubre 2008); reconocimiento explícito del derecho a la ciudad (Levenzon y Tedeschi 2016,131); se incluye como mandato el derecho a la vivienda, al hábitat, a la ciudad y la gestión del suelo. Visión reguladora del ordenamiento territorial . Nuevo concepto sobre la tierra, (anteriormente concebida como mercancía) a la que se concibe como sustento del derecho a la vivienda y al desarrollo equilibrado. Incluye el derecho a la ciudad basado en la gestión democrática, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y el ejercicio pleno de ciudadanía. Se posibilita el expropiar para hacer efectivos los derechos. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo** Establece el derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad artículos 30 y 31. Se marca una lógica reguladora del ordenamiento territorial que cambia el concepto de tierra, en donde el suelo urbano será el sustento del derecho a la vivienda y al desarrollo equilibrado de la familia, en particular, y del ser humano. El suelo deja de ser concebido como mercancía LOEPS Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (28 abril 2011) regulación a Coop. de vivienda COOTAD Código Orgánico Territorial de autonomía y Descentralización (19 octubre 2010 RO 303 tercera reforma 12 octubre de 2016 RO 804) marco regulatorio para organización territorial determina competencias en todos los niveles de gobiernos y subniveles de gobiernos. Establece las herramientas de gestión de suelo disponibles “incluye la expropiación especial (art. 596), figura legal cuya finalidad es la regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados) COIP Código Orgánico Integral Penal (10 de febrero de 2014 RO 180) Ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras como delito Ley de Tierras que regula y protege la seguridad jurídica de tierras y territorios rurales; y de propiedad de comunas y comunidades, pueblos y nacionalidades, reconociendo y adjudicando (a título gratuito de territorios), las de posesión ancestral; y (14 marzo 2016 RO711) LOOTUS Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (5 julio 2016 RO 802) Institucionalidad relevante, Creación de la Empresa Pública de Vivienda (7 abril 2015 D622 RO 474), actual Empresa Vivienda Casa para todos (350 mil viviendas)
Chile		La Constitución de Chile de 1980 reafirma claramente la institución de la propiedad privada.

*Colombia y Brasil países de la región con avances más importantes según la autora

Constitución 2008 Ecuador, Asamblea Nacional, MIDUVI **Fuente: Clichevsky 2000⁴¹

En esa búsqueda por construir ciudades más inclusivas y estructurar para ello marcos normativos que apuntalen esa utopía, Levenzon y Tedeschi (2016) sostienen que con la intencionalidad de superar “la tradicional dicotomía formal-informal” hay una “ola de reformas legales” (2016, 129) en varios países de América Latina, éstas buscan la inclusión no únicamente de los principios del derecho a la ciudad sino que, al mismo tiempo, adicionan el planteamiento de instrumentos que relacionen su facilitación en la normativa urbanística.

Los nuevos marcos legales para los autores antes mencionados presentan objetivos claros para el desarrollo urbano inclusivo y reconocen a los sectores populares y su labor en la construcción de las ciudades. Son los Estados los que desde su valoración e intencionalidad normativa persiguen la concreción del “paradigma de ciudad como un bien colectivo” y de igualdad.

La concreción de una “consigna política y filosófica”(2016, 131) como el derecho a la ciudad ha avanzado, aunque lentamente, en una dirección hacia su reconocimiento como un derecho exigible, con mecanismos e instrumentos que dan legitimidad y fortalecen al rol del poder público en la regulación del mercado del suelo urbano, disminuyendo todas las formas y los efectos de la especulación inmobiliaria y, a partir del reconociendo, la incidencia del interés público sobre este sector de la economía, de la dotación de instrumentos de gestión para hacer “más palpable y posible” este buscado derecho que, al decir de Randolph, podría ser “una utopía concreta”(2016, 3) para un nuevo planeamiento.

Para Fernandes (2012), existen principios centrales comunes que están presentes en los países de América Latina que apuntalan la consolidación legal y constitucional del derecho a la ciudad, y que permiten bajo ejes centrales consolidar derechos colectivos sobre principios y la prevalencia de ideas que han sido sintetizados en la Tabla 15.

⁴¹ En curso de especialización regional en asentamientos humanos (2002) Chile

Tabla 15. Ejes centrales comunes en América Latina para consolidación legal y constitucional del derecho a la ciudad

Principios		Idea de prevalencia	Consolidación de derechos colectivos
EJES CENTRALES	Función social y ambiental	Indivisibilidad del derecho urbano y la gestión urbanística	<ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la planificación urbana – Derecho a la conservación ambiental – Derecho a la captura de plusvalías – Regularización de asentamientos informales
	Prevalencia del interés público (general) en la regulación urbana sobre interés particular o estatal	Transparencia y participación con, <ul style="list-style-type: none"> – Reducción del margen discrecional en el diseño de las políticas públicas – Fortalecimiento de los gobiernos locales – Fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales 	

Fuente: Fernandes 2012

En América Latina se puede ver un “lenguaje acordado” que muta, en definiciones y conceptos, sobre el fenómeno de la informalidad y el acceso al suelo y la vivienda. Para la región no son solo las lógicas de producción del espacio las que se comparten y hacen que al mismo tiempo seamos comunes y diversos.

Los acuerdos superan el lenguaje que comunica y que ha establecido un diálogo leído por “otros” en el sur; Fernandes (2012), Levenzon y Tedeschi(2016) destacan que se empieza a cambiar el panorama legal-urbanístico encontrando formas de expresar y consolidar las utopías desde los derechos, y lo remarcan a partir de su análisis del Estado del Arte con relación a las reformas legales y tendencias de la región y la evolución de la noción del derecho a la ciudad realizadas por Levenzon y Tedeschi (2016), en donde los “avances en tanto a expresión de un cambio de paradigma en la gestión de las ciudades que se empieza a plasmar en las leyes, pero que a la vez promueve e incentiva réplicas de ese modelo en diferentes lugares” (2016, 152) con leyes “emancipadoras” que marcan un nuevo escalón y referencia necesaria “para la realización progresiva del derecho a la ciudad” (2016) y la justicia espacial.

La informalidad, en su condición de diversa y cambiante, requiere que, desde la comprensión de las tres lógicas de Estado, necesidad y mercado, se plantee el desafío urgente de reconocer una realidad de América Latina que evidencia la lucha por el espacio urbano y que Salcedo (2003) la ubica como la expresión de relaciones de poder y de dominación, pero que al mismo

tiempo es donde los usos y condiciones propuestos por los sectores dominantes son discutidos. Según Randolph, para plantearse una transformación profunda de una utopía de sociedad justa y sin desigualdades es necesario discutir el propio planeamiento.

Una vez más el espacio es el escenario de una lucha de resistencia al poder en donde el poder es ejercido, y “es el escenario en donde se produce la resistencia ciudadana” (Salcedo 2007, 70) y, al mismo tiempo, son las ciudades, a decir de Pradilla (2014), las que siguen patrones neoliberales de acumulación de capital, sus problemas y contradicciones pasadas y presentes, prácticas y políticas de diversos intereses y con múltiples actores.

Es así que Pradilla (2014) asegura que las ciudades latinoamericanas presentan rasgos comunes que dejan teorizar e interpretar de manera macro-regional las particularidades nacionales, micro regional o local, diferencian su formación social, sus grados de desigualdad y los procesos de desarrollo.

Podemos concluir, en diálogo con De Sousa y Pradilla, sobre la necesidad de una visibilización desde el sur, en la búsqueda de una “teorización válida para las ciudades” (2014,54) como un trabajo anónimo, acumulativo, colectivo y, sobre todo, crítico en una combinación de las realidades pasadas y presentes, que vislumbran las futuras.

3.1.1. La lógica del Estado y de la necesidad

3.1.1.1. El régimen urbanístico y las políticas de regularización

La “herencias comunes” de América Latina que afectan a la tierra de manera directa o indirecta son determinadas por Smolka y Mullahy (2000), entre las que mencionan “el patrimonialismo basado en una estructura de propiedad del suelo” que según las influencias políticas le otorga o no inversiones y servicios públicos; una diversa fortaleza entre las administraciones centrales fuertes y una débil responsabilidad fiscal en lo local y, lo que los autores llamarán “una tradición de códigos elitistas y reglamentos rígidos, incluso anacrónicos”, que hacen referencia al uso de suelo y los temas que se vinculen a este.

Esta realidad común ha determinado que la planificación urbana y la política pública, generen respuestas, que se sesguen y tengan como centro a la ciudad formal enfocándose altamente en el diseño físico (2000) y que, para habilitar su uso, ha consolidado un régimen urbanístico; mientras que para la ciudad informal el régimen y ordenamiento jurídico son excepcionales y

especiales, y con procedimientos administrativos particulares, amplificando la disociación y la división incluso hacia los “estratos sociales jurídicos” que expresan una incapacidad del marco normativo para incluir a los asentamientos originados desde la lógica de la necesidad; el enfoque ha sido para “concentrarse en la ciudad legal al mismo tiempo que se ha descuidado la real” (Smolka y Mullahy 2010, 23).

Entonces será el rol del Estado el que genere estrategias para la interacción de las luchas y poderes y, que desde su lógica estatal, como desde la lógica de la necesidad, se materialicen en estrategias a partir del régimen urbanístico, que como lo plantea Janoschka (2011) al citar a Harvey (1996); “las estrategias de poder, de discursos y luchas se transmiten a la vez de forma materializada y simbólica” (Janoschka 2011,121) y que en el caso de la lucha por el acceso al suelo, estarán presentes en la generación de políticas de regularización como parte de la planificación urbana que muchas veces, para América Latina, ha sido originada desde la presión social que se busca una inclusión en la legalidad.

El régimen urbanístico es el que habilita o impide el acceso al suelo a partir de las nociones de poder y de los valores éticos políticos que determinan respuestas en el territorio de las luchas entre la necesidad y el Estado. Al entender esta relación se puede identificar con nitidez de comprensión el trayecto del camino, las reinenciones de los poderes en la búsqueda del acceso al suelo de los sectores populares y las huellas generadas en la ciudad, evidenciadas en los instrumentos y presentes en la memoria de los actores; y que requiere traerla a la luz para encontrar en la particularidad de Quito, evidencias que puedan convertirse en contribuciones.

El caso de Quito no es distinto y no se aleja de su categoría de régimen especial, sin embargo, para garantizar el acceso al suelo, sostenemos que existen valores por recuperar, mismos que vienen de una historia de lucha social y que convendría develar a partir de la experiencia acumulada y bajo conceptos de corresponsabilidad, planteada por la política de regularización de suelo que articula ambas lógicas desde los compromisos adquiridos por los movimientos sociales con la regularización a partir de la progresividad.

Como lo propone Boaventura de Sousa, el proceso de acceso al suelo ha requerido de “reinventar el poder” para consolidar esta interacción entre las lógicas del estado y la necesidad. Para Fernandes (2001) y Alfonsin (2001), las políticas de legalización de la tenencia podrían tener efectos indeseados como nuevas cargas financieras no intencionales

asignadas a los pobres urbanos, poco efecto en la reducción de la pobreza urbana y el refuerzo directo de los tradicionales causantes de la exclusión socio espacial, los poderes económicos y políticos.

Para ello, Fernandes (2001) establece que las nuevas políticas de acceso al suelo deben, de manera principal, integrar tres factores, instrumentos jurídicos adecuados que creen derechos eficaces con leyes de planificación urbana de sesgo social, organismos político-institucionales de gestión urbana democrática, y, políticas socioeconómicas dirigidas a crear oportunidades de empleo, y aumentar los niveles de ingreso.

La integración de esos factores en el escenario actual, consensuado a partir de 2016 con la suscripción de la Nueva Agenda Urbana, plantea la discusión sobre ley e ilegalidad en el contexto del desarrollo urbano sostenible y ha impulsado la importancia del Derecho Urbanístico. Todo esto busca soluciones jurídico-políticas, a la vez que se ha establecido un debate por las posibles repercusiones socioeconómicas en el mundo, generadas por soluciones asociadas que consideran “enfoques político-ideológicos conservadores pero influyentes del derecho y la reglamentación jurídica” (Fernandes 2001).

El propio Fernandes reconoce tres enfoques político-ideológicos, el primero desde el estilo “no intervencionista” de ley en el desarrollo urbano, en donde prima la ideología neoliberal, la maximización de la riqueza y el mercado libre optimizando la distribución del incremento; un segundo enfoque concentrado en la homogenización de los sistemas jurídicos para facilitar la gestión internacional de los mercados de suelo, una reforma al mercado de la tenencia de la tierra y del derecho, con un enfoque del suelo a la disposición de cualquiera, como un activo económico a aprovechar para lograr beneficios.

Y un tercer enfoque que se soporta sobre las ideas de Hernando de Soto que sostiene la necesaria incorporación de la economía extralegal informal a la economía formal y, de esta manera, revitalizar a los pobres con un sistema jurídico que convierta su “capital muerto” en “capital líquido”. Los estudios recientes han concluido que el enfoque del (neo) liberalismo jurídico” agravará el problema de la exclusión socio espacial, dada la ausencia de planes urbanos bien estructurados, coherentes y progresistas. Fernandes (2001).

Esta advertencia es señalada también por Pradilla (2014), cuando alerta del patrón de estructuración urbana neoliberal de acumulación de capital que siguen las ciudades en América Latina, y Fernandes (2001) invita a “establecer vínculos entre los estudios urbanos y los estudios jurídicos” como una necesidad de generar investigaciones explícitas que reflexionen sobre la dimensión jurídica del proceso de desarrollo urbano, en donde la respuesta política más común a la ilegalidad ha sido la regularización.

Si, Lefebvre, Castells, Pradilla, y Harvey coinciden en que la producción del espacio es producto social, y cultural con contradicciones de luchas de poder e ideologías, se necesitan “puntos de sensibilidad cultural” (2001) que se articulen en este proceso con la producción de ciudad desde la lógica de la necesidad, superando el enfoque de los organismos públicos que “se están concentrando en la cura, y no en la prevención” o más aún en la comprensión y valoración de esta particularidad de las ciudades en América Latina, que incluyen valores de asociatividad, autoconstrucción, identidad y economías solidarias.

Se plantean así varios retos y apuestas a ser generadas a criterio de (Fernandes 2001) desde los gobiernos municipales para aportar soluciones de suelo y vivienda más eficaces; considerando que “la política de vivienda en América Latina no se desarrolló sobre la base de consagrar derechos” (Fernandes 2017, 108)⁴², no des mercantilizó el acceso al suelo y la vivienda, se desarrolló, al contrario, “ignorando el proceso popular de construcción de la ciudad” (2017) y con ello poder detener el proceso de los asentamientos ilegales, con una mayor amplitud de participantes con capacidad de decisión y que incluyan la voz extendida desde producción del espacio desde la lógica de necesidad.

3.1.1.2. La Urbanización de Interés Social Progresiva

El concepto de política urbana se utiliza, según Brugué y Gomá (1998), en dos sentidos, “como equivalente a programa de actuación del gobierno local de las ciudades y como equivalente a intervención pública sobre aspectos relacionados con la naturaleza de las ciudades, al margen del nivel institucional de diseño de la política” (1998, 175) en el primer caso sobre la priorización de un criterio institucional y, en el segundo, un criterio individual.

⁴² Artículo publicado en <http://www.vocesenelfenix.com/content/los-movimientos-por-la-vivienda-y-el-h%C3%A1bitat-popular-en-la-argentina-y-am%C3%A9rica-latina>

Para los autores, sobre la cuestión urbana se presenta una débil e inexistente fundamentación teórica, señalando que desde la teoría de políticas públicas en el área de las políticas urbanas radica su única fuente de recursos teóricos.

Al mismo tiempo, se destaca el debate sobre “las estructuras de poder comunitario” y las aportaciones de estudios en “el rol estratégico de las burocracias locales”; en este contexto se plantea analizar la relación entre estas dos estructuras de poder, la comunitaria y la administración pública; dado que desde la voluntad política la determinación de políticas y normas regulatorias para acceder al suelo y habitarlo para el proceso de urbanización a partir del régimen urbanístico plantea una posición frente al fenómeno de la urbanización informal.

En el caso de Quito, tal como lo señala el ex Secretario de Territorio y Vivienda,

(...) el tema de la vivienda y los asentamientos siempre fue un tema de disputa conceptual porque, por un lado, había desde el inicio, los organismos internacionales y la Izquierda Democrática⁴³ que propiciaban lotes con servicios y ya había un tema contestatario que, si mal no recuerdo, uno de los voceros era Emilio Pradilla con una crítica muy fuerte a estos planteamientos. Pero la realidad iba dando, que ya había procesos espontáneos de urbanización. (Vallejo 2016)⁴⁴

Para Brugué y Gomá (1998), en la amplia agenda de actuación del Estado⁴⁵, “las políticas públicas se convierten, también en espacios de regulación y gestión del conflicto urbano”, sosteniendo que, en ocasiones, estas se vinculan a los procesos de crecimiento y distribución de la riqueza para conseguir una expansión del estado de bienestar.

El caso de las políticas públicas de habilitación y acceso al suelo en Quito, enfrentaron la realidad de la falta de intervención pública con regulación y el surgimiento de organizaciones populares pro acceso al suelo que se visibilizaban con fuerza, y que evidencian esta condición de conflicto y disputa del poder desde los años 80.

⁴³ Partido político de centro izquierda con importante influencia en la ciudad. Posteriormente contaría con un Alcalde de esta tendencia en dos mandatos quien fuera el impulsador de la primera Unidad de Regularización de suelo USV Unidad de Suelo y Vivienda entre los años 2000 al 2009.

⁴⁴ Ex secretario de Suelo y Vivienda Municipio de Quito en el periodo 2010 2015 , 2016⁴⁴

⁴⁵ En este caso el gobierno local

El gobierno local interviene con un primer paso en el que se reconoce que “la sociedad y el Estado no pueden permanecer indiferentes a estos problemas” (MDMQ 1992,9) que derivaron en asentamientos periféricos, originados con la esperanza de un techo propio por la falta de oportunidades de hacerlo desde la legalidad por la ausencia de norma o su estrictez.

A partir del reconocimiento de que el mayor problema de Quito era los traficantes de tierras⁴⁶ quienes originaban la informalidad, para Noboa (2017)⁴⁷ hubo una decisión de reconocer y actuar conformando un equipo multidisciplinario que requería partir de hacer un plan concibiendo los primeros instrumentos y planes de Quito que reglamentan todas las áreas de la ciudad, urbanas, rurales, ecológicas y de riesgo, y en donde, por primera vez, se identifican los barrios periféricos y se establece un límite urbano.

“La forma de serrucho que tiene la ciudad responde a eso, a esa herencia de haber acogido a los barrios periféricos dentro de este perímetro que se consideraría urbano dentro de la planificación y regulación del suelo”; es así que se plantea la propuesta de legalizar “y es uno de los pasos trascendentales de la política que ha tenido Quito” (Noboa 2017).

Tener un programa de actuación con nueva legislación permitiría urbanizar de manera progresiva para poder entrar en la regularización, reconociendo los asentamientos informales y, de manera simultánea, también los técnicos del gobierno local generan paralelamente la facilitación de una oferta de suelo legal en el Plan Quitumbe, promovido desde la municipalidad.

La urbanización es uno de los varios mecanismos de planificación para la habilitación de suelo que puede ofrecer lotes con servicios, en los que se incluya, dentro del proceso de venta, a la vivienda con acabados o sin ellos o, según sea el caso, dejar la construcción de la misma de cuenta propia del que adquiere el lote.

Desde los registros cronológicos de Mena (2010) y Castro (2011), de las opiniones de los actores políticos y técnicos involucrados en la planificación urbanística y regularización, es a

⁴⁶ En donde destaca a una mujer como la mayor traficante de suelo del sur vinculada al partido Social Cristiano

⁴⁷ Subdirector de planificación del DMQ, periodo 1988-1992, entrevista realizada 28 de marzo de 2017

partir de la Ordenanza 095 que el gobierno local clasifica a las urbanizaciones en función de su reglamentación en dos tipos, urbanizaciones sujetas a la reglamentación general y urbanizaciones sujetas a la reglamentación particular (específica). Dentro de las segundas, podemos encontrar a las urbanizaciones con estructura de centralidad urbana, las urbanizaciones y proyectos de interés social, y las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo (Larco 2016).

Esta última figura será la estrategia técnica de sensibilización normativa que responda a la realidad y la problemática de la informalidad, cuya finalidad está vinculada con un enfoque ideológico que pretendía responder a lo expuesto por Katzman (2003), “toda formulación e implementación de políticas que procuren superar la pobreza deberá contribuir paralelamente tanto al mejoramiento de las condiciones de vida como a la integración de los pobres en la sociedad” (2003, 39).

Para Vallejo (2016),⁴⁸ las reflexiones del derecho a la vivienda,⁴⁹ como una reivindicación del derecho a la ciudad y el auge que tuvieron en su momento las organizaciones que aparecen como pro viviendistas y que iban en aumento, “obligó a buscar una alternativa de viabilizar, porque la formalidad y acceso al suelo formal era inalcanzable para los sectores populares”.⁵⁰

Surge así la alternativa de formalización y habilitación del suelo con la urbanización social progresiva que, en esencia, aprueba la urbanización para completar las obras pendientes para el asentamiento en varios años, lo que daba la posibilidad de formalizar el proceso de urbanización. “Al final redundaba en que ya no era responsabilidad del municipio sobre los hechos y las obras, sino que ya había responsabilidad de los propios sectores populares para la habilitación del suelo” (2016).

A lo largo de su evolución, la política de regularización de Quito, fundamentada sobre la base del régimen de urbanización social con carácter de progresividad, generó relaciones de cercanía y compromiso del gobierno local, impulsó la construcción de imaginarios

⁴⁸ Ex secretario de Suelo y Vivienda en el periodo 2010-2015. Entrevista realizada el 11 de octubre del año 2016

⁴⁹ Que se vivían en la región en los años 80

⁵⁰ Entrevista realizada el 11 de octubre de 2016

democráticos en la regularización de suelo desde una lectura asociada a la identidad “que se construye dentro de la representación y no fuera de ella” (Hall 2003, 18).

Una base social fundamentada desde la lucha por el acceso a la vivienda plantea dificultades conceptuales que existen sobre la cuestión de la identidad y que, al mismo tiempo, se asocia a esta complejidad con el concepto de identificación, estableciendo que “la identidad se construye sobre la base del reconocimiento de algún origen común o unas características compartidas con otra persona o grupo o con un ideal” establecidas sobre “el vallado natural de la solidaridad y la lealtad” (Hall 2003, 15)”, es decir, que el proceso actúa a través de la diferencia que ve a la identificación como un fenómeno “nunca terminado y siempre en proceso” y lo explica refiriéndose a que toda “práctica significativa está sujeta al juego de la *differance*.”

Las identidades, para Hall, tienen que ver con la historia, la cultura, “el proceso de venir y no de ser; no de ‘quiénes somos’ o ‘de dónde venimos’ sino en qué podríamos convertirnos, cómo nos han representado y cómo podríamos representarnos” (2003, 18). Se entiende que “las identidades se construyen a través de la diferencia” y desde un ideal común con evidencias en los hechos determinantes y en el territorio. La urbanización social progresiva de Quito nos obliga a leerla para con ello explicar las identidades construidas desde la lucha social y la respuesta de los actores técnico-políticos en el proceso de regularización.

El valor público que se genera para enfrentar el problema de la regularización de suelo, se empapa de corresponsabilidad, tanto desde los actores políticos como desde las organizaciones sociales, a lo que se suma el respeto por generar una respuesta técnica que responda a la motivación popular por incluirse en la ciudad.

El recomponer procedimientos administrativos diseñados desde la lógica del Estado, superando la parametricidad ortodoxa que propende al manejo de parámetros y lecturas con priorización en los enfoques cualitativos y con limitada inclusión de valoraciones cualitativas, definirá la comprensión de los mercados y sub mercados de suelo, permitiendo explorar nuevas dualidades (formal-informal), que se materializan en un orden espacial y ha reconocido los diversos espacios de poder, las múltiples identidades y territorios que conforman la ciudad, evidenciando, en su toponimia, la presencia de la disputa por el acceso

al suelo y la vivienda, y la importancia que la planificación urbana le dio a la lucha de los movimientos sociales que buscaron su inclusión en la ciudad formal.

3.1.1.3. La significación de los movimientos sociales

En el proceso de urbanización y sus crecientes contradicciones, calificadas por Castells, se establecía un mayor número de conflictos con las políticas urbanas generando conflictos sociales y protestas⁵¹ “que evidenciaban el nacimiento de una nueva lucha social” (1986, 401), en la ciudad informal se amplifica y aumentan las contradicciones, repercutiendo en la acción colectiva que se fortalece o cede.

Para Castells, “la ciudad y el espacio son los productos inacabados de los debates y conflictos históricos que atañen al significado, la función y la forma” (1986,429), y que, en la configuración de la ciudad, la movilización de la base popular ha sido clave; en donde el significado de las ciudades, a partir del conflicto social, permite reconocer “la huella de la protesta urbana y los proyectos alternativos de formas espaciales”. (1986)

Cuando enlazamos la historia inacabada de la lucha de los sectores populares por acceder al suelo y la vivienda se reconoce una realidad de conflicto social permanente que Fernández (2017) la plantea como que, en cuya respuesta, la lógica del Estado de la política pública de vivienda en América Latina no des mercantiliza el acceso al suelo y la vivienda, ignorando con ello el proceso de construcción de la ciudad desde lo popular, lo que conlleva que la misma no se desarrolle sobre la base de consagrar derechos (2017, 108).

Así mismo, con un capitalismo que avanza, “se expande sin fronteras la mercantilización de las relaciones de intercambio de bienes y servicios, se mercantiliza la naturaleza y gran parte de las relaciones humanas que antes se asentaban sobre compromisos sociales” (2017,108). En este avance se produce “un revolucionario cambio que aumenta la mercantilización de las relaciones espaciales y repercute en las condiciones de acceso al suelo⁵²; el cambio “extiende lo urbano hasta los confines”, un mundo sin fronteras del capitalismo (Fernández 2017,108).

⁵¹ Ubicadas en los años 70

⁵² Y las propias condiciones de vida

Una valoración y reemplazo de los intereses comunes por los individuales ignora y corre el riesgo de borrar la historia de los movimientos sociales en la conformación de nuestras ciudades que, siguiendo a Castells, logran transformación del significado urbano, desde su práctica, la reivindicación de consumo colectivo, y una cultura comunitaria y de autogestión política (1986).

Una cultura comunitaria y de autogestión que se aglutina como parte del movimiento popular urbano de Quito y que, para Novillo (2015), Albán y Esparza⁵³ es altamente representativo, no solo por su número sino por la organización aglutinada alrededor de la vivienda y en búsqueda de la legitimación como ciudadanos que ejercen su derecho a acceder a la legalidad, “es un relevante movimiento vecinal en Quito con una motivación puntual” (Albán 2016).

Para 2015, entre las organizaciones barriales se incluyen, confederaciones nacionales de barrios, federaciones de barrios, organizaciones de barrios, urbanizaciones, cooperativas de vivienda y asociaciones de vivienda de interés social; organizaciones registradas en el Directorio de Registro Único de Organizaciones Sociales⁵⁴ del país (2015, 16) como lo muestra la Tabla 16.

Tabla 16. Tipo de organizaciones populares en cantones (Suio)

Tipo de organizaciones sociales populares en los cantones Quito, Guayaquil, Lago Agrio, Tena y Pastaza						
Tipo de organización	Guayaquil	L. Agrio	Pastaza	Quito	Tena	Total
Organizaciones de desarrollo y participación social	13	96	27	6	23	165
Organizaciones de jóvenes y estudiantes	10	6	4	11		31
Organizaciones de montubios	16					16
Organizaciones de mujeres	20	31	12	15	6	84
Organizaciones de niños, niñas y adolescentes	6				1	7
Organizaciones de pueblos y nacionalidades indígenas	3	18	39	10	16	86
Organizaciones de vivienda	47	3	7	116	5	178
Otras organizaciones	13	15	17	44	5	94
TOTAL	316	262	135	390	119	1222

Fuente: SRI (abril, 2015). Elaboración propia.

Fuente: Novillo 2015

⁵³ Jorge Albán, Vicealcalde de la ciudad años 2009-2014 y Esparza Coordinador de participación ciudadana de la misma gestión del gobierno local, entrevistados por la autora en el año 2017 en la ciudad de Quito.

⁵⁴ Como parte del Directorio de Registro del Sistema Único de Organizaciones Sociales (SUIOS) que incluye a 46.433 organizaciones (SUIOS) Sistema

Las organizaciones de vivienda (ver anexo IV) en la ciudad de Quito representan la mayor cifra a nivel nacional⁵⁵ con el número de 116, correspondiendo al 29% de organizaciones del país; un tipo de organización relevante y que tiene una importante carga histórica de organizaciones populares impulsadas desde los partidos políticos en busca del derecho a un techo. La cifra se duplica con relación a la siguiente provincia del país con esta condición⁵⁶.

Si regresamos en la historia con la misma mirada cuantitativa, Borja (2010), quien recupera un estudio del Centro Ciudad, determina que en Quito las legalizaciones de las organizaciones barriales tienen dos sub períodos, el primero, entre los años 1970 y 1978, donde aparecen en predominio las cooperativas de vivienda en un 21% del total de organizaciones; y, el segundo, donde aparecen los comités pro mejoras o comités barriales, entre 1978 y 1988, con un 71% de organizaciones de este tipo; develando así la historia y la significancia de los movimientos sociales por la vivienda.

Su importancia no se reduce únicamente a lo cuantitativo, tiene aún mayor significación al comprender su surgimiento que arranca en 1971 cuando “empezó a sentirse la presencia de un nuevo fenómeno social. Miles de personas de condición pobre se reunían todos los sábados para movilizarse y organizarse por la tierra urbana, la vivienda popular y los servicios básicos” (Borja 2011, 70); su inicio está marcado por una organización popular de vendedoras ambulantes constituida desde el partido comunista que se definía como “el Comité del Pueblo” (2011).

En los años 80 aparecen nuevos actores visibles en la ciudad, los habitantes de asentamientos informales que, para Mena (2010), obligan al planteamiento de nuevas políticas “consideradas alternativas, basadas en la radicación de los asentamientos” (Fernández Wagner, 2004, 38 en Mena 2010, 18); promoviendo desde el Estado central lotes urbanizados, en donde la vivienda sería generada desde la responsabilidad del beneficiario, siendo estos años los que establecen una etapa en donde se impulsará la autoconstrucción.

⁵⁵ De una muestra de 21 de las 24 provincias

⁵⁶ En segundo lugar, se encuentra Santo Domingo de los Colorados con 54 % y Guayaquil con 47 % organizaciones sociales establecidas

Es en los años 80 cuando “el Municipio queda rezagado del movimiento barrial emergente” (Borja 2011, 70), y es la lógica de producción del hábitat popular la que se adelanta a la planificación del desarrollo urbano y la dotación de servicios. Aparecen las primeras tomas de tierras en la ciudad a partir de organizaciones pro vivienda, organizaciones pequeñas impulsadas desde los partidos políticos, organizados para movilizarse por la tierra y la vivienda, siendo determinantes los procesos del Comité del Pueblo como de la Lucha de los Pobres.

Para Larco (2016), surgiría entonces una identidad reconocida desde sus actores populares y, por lo tanto, la necesidad de su presencia sobre la base de su lucha que alcanzará la fuerza necesaria para su identificación. La organización popular desde el Comité del Pueblo “le hacía notar al resto de la sociedad quiteña que ante la necesidad insatisfecha de vivienda popular estaba bullendo un movimiento poblacional no conocido en Quito”, que en “su lema les daba identidad, combatir es vencer, ¡el Comité ni un paso atrás!” (Borja 2011, 17).

Las varias estrategias de integración social para acceder al suelo como respuesta de organización popular “generaron una diversidad de alternativas para la conformación de organizaciones sociales, como pre cooperativas, cooperativas de vivienda, comités pro mejoras, asociaciones, directivas, barriales entre otras formas de organización social” (Larco 2016).

El propio Katzman (2003), siguiendo el cuestionamiento de ¿en qué aportan a la integración social de los pobres las experiencias colectivas de ocupaciones y posteriores esfuerzos por regularizar la propiedad? (2003, 14), para Larco (2016), en el caso de Quito, la integración social de los movimientos barriales determina el giro que da “la lógica tradicional de la planificación”, hasta ese momento armada para responder “a la normalidad”, es decir, a los procesos dentro de la del régimen de normativa urbanística existente y con muy poca flexibilidad, con relación a las formas de urbanizar y acceder al suelo urbano.

Las estrategias de política pública en conjunción entre las lógicas del Estado con las lógicas de la necesidad y los “valores sociales” generados en estas luchas históricas desde las comunidades organizadas podría plantearnos identificar no solo las lecturas de Fernandes (2010) sobre la legalización como un “círculo vicioso” que resuelve e impulsa el fenómeno de la informalidad y posibilita identificar un “círculo virtuoso” desde los valores de la identidad

popular de los movimientos sociales pro suelo y vivienda, en los que, sin embargo, aún prevalecen dinámicas atravesadas por clientelismo político, como por la complejidad jurídica por los diversos efectos de la tenencia de la tierra.

En este contexto, valorizar la lucha social y añadir al valor de uso y al valor de cambio planteados por Marx; un planteamiento de incluir “valores sociales” coinciden con Castells (1986) cuando plantea que entre los objetivos de los movimientos urbanos está “lograr materializar sus intereses y valores” y, a su vez, están presentes “las practicas colectivas, la declaración de interés y valores sociales” (1986, 430).

3.1. Cartografiar el Estado del Arte de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda

Sobre la base de cualidades establecidas por Montoya (2007) y presentadas en el marco metodológico para la estructura de una cartografía en diálogo, reflexiva y crítica frente al poder, se enfrenta retos tanto metodológicos como políticos.

Es por ello que se propone aceptar como primer reto, el cual ha sido establecido como objetivo principal de la investigación, la invitación de Montoya (2007) y Harley (2001) a “entender el mapa más como un texto que como una imagen de lo real, al ser producto cultural del conocimiento/poder” y, al mismo tiempo, atender el “reclamo de cartografías sociales, constituidas desde un ejercicio de descentramiento epistémico/político”, que con aportes contribuyan a renovar la cartografía occidental con la inclusión de métodos cualitativos; que “desestabilicen la primacía de la lógica objetiva fundamentada en la precisión técnica” (Montoya 2000, 175).

La necesaria adición e inclusión de metodologías cualitativas, en coincidencia con Brewer y Suchan (2000), se ha confrontado con datos directos de entrevistas, historias orales y datos de fuentes secundarias para, como investigador, “abandonar la neutralidad” y “construir mapas en conexión y colaboración con los usuarios finales” (Montoya 2000).

En busca de esta conexión y colaboración, y en la tentativa de una disminución de la complejidad del análisis del fenómeno de la informalidad en la urbanización frente al manejo del volumen de la producción teórica generada mayoritariamente desde 1990 con aumento en los últimos años, metodológicamente esta investigación permite alcanzar conexiones que

establecen, de manera simultánea, una conjunción entre el establecimiento del marco teórico y la estructuración del mapa del fenómeno de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda para identificar las principales influencias-referentes-, y caminar con mayor asertividad en la lectura de la problemática y los fenómenos abordados.

Desde la memoria social se pretende contribuir en la conformación del mapeo de los enfoques de la urbanización informal, el acceso al suelo y la vivienda, al obtener entre los primeros hallazgos develados en la investigación, la determinación consolidada de una cartografía del Estado del Arte y los lineamientos metodológicos para concebir desde “una mirada cartográfica renovada” y “anclada en el saber social sobre el espacio” (Montoya 2000).

Es por ello que, metodológicamente, el Estado del Arte fue manejado y estructurado como mapa conceptual y tiene, como lo señala Brenner, Peck y Nik (1995), una “dependencia de la trayectoria”(*path dependency*) por la necesidad del análisis de patrones regulatorios que, a partir de los correlatos y las dimensiones planteadas por Montoya para entender el mapa como discurso de los silencios de la gramática del poder, están definidos como una construcción de perspectivas y de contextos, con implicaciones e imágenes políticas en los territorios en donde el manejo de técnicas y herramientas determinan comportamientos espaciales de individuos y colectivos sociales.

A su vez, Kulhavy y Stock (1996) señalan la necesaria búsqueda del aprendizaje sobre el espacio generado en simultaneidad por “experiencia directa y por mapas”.

Los hallazgos de la investigación se consolidan en la generación de contribuciones a la estructuración de esta herramienta de nueva cartografía desde el manejo de los textos; es así que en este trabajo se analizan los principales marcos de referencia, líneas teorías, discursos, a los que hemos denominado “enfoques”, que han tenido impacto en la regularización urbana en Quito.

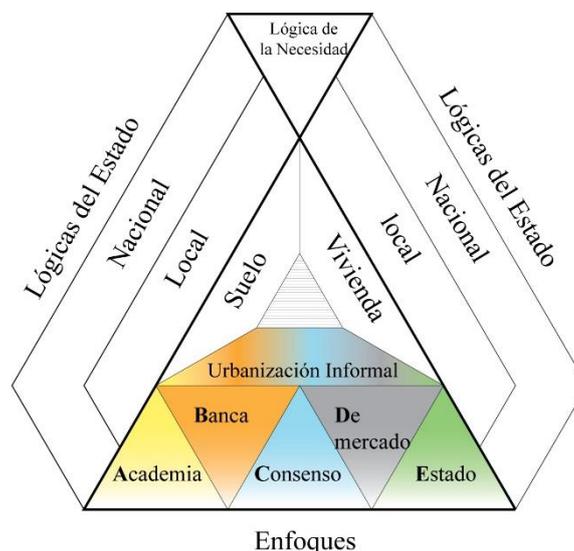
Es a través de la representación de este conocimiento en mapas conceptuales que se ha podido objetivar, organizar y representar un proceso para, a partir de esta herramienta, evidenciar y poner en evidencia no solo en el caso de Quito, sino la diversidad de enfoques que han coexistido unos con otros.

Su lectura asociada al proceso histórico permite, en coincidencia con Cyrulnik,⁵⁷ que a partir de la organización se tenga una percepción de la realidad, cuya historia es similar a la que se ha encontrado en otras ciudades y países latinoamericanos y que puede visibilizarse en la bibliografía y en la cartografía del estado del arte.

Es importante señalar que el poner en evidencia estos aspectos permitirá, al mismo tiempo, reconocer algunas características específicas y distintivas del caso de Quito y, a su vez, puntos de coincidencia y convergencia característicos y propios de cada realidad latinoamericana, más aún cuando la producción de nuestras ciudades tiene una misma raíz, el suelo informal, que ha influido en los modos de urbanización y ha redefinido las teorías hegemónicas sobre la informalidad.

Es así que el Estado del Arte permitió identificar y plantear cinco perspectivas para con ello aportar con la identificación de enfoques, con la intencionalidad de leer cómo estos pueden ser utilizados por los gobiernos para la formulación de sus políticas, al igual que permite reconocer las lógicas hegemónicas o dominantes propias de cada enfoque. Como punto de inicio se propone un mapa conceptual que resume esta primera perspectiva.

Mapa 1. Relación de enfoques en la determinación de perspectivas



Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

⁵⁷ En Arellano y Santoyo 2012, 118

El gráfico identifica la relación entre las lógicas del Estado Nacional y local que están articuladas a partir de los fenómenos centrales, y que se convertirá en el principal insumo, consolidando adicionalmente el principal insumo de la matematización de perspectivas para estructurar un discurso espacial que permite obtener una primera cartografía dialogante.

Este mapa conceptual se consolida al asociar, mapas conceptuales específicos identificados en la estructuración del Estado del Arte, y la comprensión de variables comunes y momentos que reflejan una mirada evolutiva a través del tiempo desde las intencionalidades. el centro de formulación, expresiones, y manifestaciones en el territorio leídas en recortes temporales y espaciales, que consolidan los cinco enfoques, Académico (A), Banca (B), Consensos (C), De Mercado (D) y Estado (E).

3.1.1. Enfoque Académico (Enfoque A)

Este enfoque se enmarca en una perspectiva académica caracterizada por centrarse en la producción de conocimiento, la asistencia técnica, el apoyo y la capacitación.

La producción de conocimiento, relativa al tema de estudio de este trabajo, se basa en investigaciones y la difusión de información de temas relacionados con el suelo y la vivienda social, las políticas de suelo y la implementación de herramientas de gestión de suelo. Se caracterizan, además, por la oferta de programas de estudio, que se enmarcan en la informalidad, la pobreza urbana, el hábitat popular y la vivienda, el desarrollo y la inclusión social.

Los principales actores identificados pertenecen a la academia Latinoamericana y del Caribe, donde destacan, CLACSO⁵⁸ y FLACSO, institutos académicos temáticos como el Lincoln Institute of Land Policy⁵⁹ con programas para América Latina y el Caribe, y asociaciones globales como Cities Alliance, dedicadas a la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible de ciudades.

⁵⁸ Institución asociativa en la UNESCO con 611 instituciones asociadas en 47 países

⁵⁹ Operan desde el año 1993

Por otro lado, destacan instituciones como la CEPAL⁶⁰, que trabajan para contribuir al desarrollo económico de América Latina, promoviendo y reforzando relaciones económicas de los países y el desarrollo social, y operan desde áreas de pobreza urbana, informalidad, exclusión y segregación urbana.

Desde las ciencias sociales, CLACSO y FLACSO proponen, como lo señalan Bolívar y Erazo (2010), la construcción de teoría reconociendo la necesaria continuidad en la producción académica y técnica, desde los ámbitos de los docentes y de los pobladores. De esta manera, remarcan la importancia de ampliar redes de conocimiento como la discusión con los actores de los gobiernos locales y nacionales, y todos los responsables del “cumplir y hacer cumplir las metas” hacia la mejora de la calidad de vida de quienes están inmersos en estas problemáticas.

El enfoque académico plantea, desde la reflexión permanente, las prácticas cotidianas, la asistencia técnica y la instrumentalización de herramientas para “producir conocimientos que doten de sentido crítico y transformador a la vida urbana”, para la construcción de “categorías analíticas, teóricas y prácticas que permitan describir, comprender, explicar y cambiar la realidad urbana desde y para las ciudades latinoamericanas” (Bolívar Erazo 2017, 13).

Al mismo tiempo, los institutos de suelo y ciudades como Lincoln Institute y Cities Alliance complementan la investigación de políticas de suelo y herramientas con enfoque en la dimensión espacial de la desigualdad que requieren ser diseñada “con la intención de conectar la teoría con la práctica” (Fernandes 2011, 10), y ofertan asistencia técnica, apoyo y capacitación con investigaciones y difusión de información y conocimientos en políticas de suelo e implementación de herramientas de gestión de suelo; que se concentra en la regulación de políticas de suelo e implementación de herramientas de gestión enfrentadas desde la generación de teorías, asistencia técnica e instrumentalización.

Este enfoque establece que desde la visión política de los Estados se demarcan distinciones de definición sobre la tierra, como lo señala Clichevsky (2000, 19), las cuales a partir de los máximos marcos regulatorios constitucionales han determinado, en algunos casos

⁶⁰ Que acciona desde 1984 incluyendo al Caribe

parcialmente, las distintas políticas específicas sobre el mercado del suelo y sus formas de implementación con sus correspondientes nociones de poder.

Al mismo tiempo, para el mercado privado del suelo (producción y comercialización de tierra legal y restricción del mercado ilegal) se han definido o no regulaciones cuya implementación determinó y/o determina la configuración de las ciudades a partir del acceso de la población a los mercados de suelo y vivienda, siendo, a su vez, los detonantes de problemáticas que enfrentan las ciudades dentro de las cuales está la informalidad en sus diversos tipos.

Cabe señalar que la propia Clichevsky señala la existencia de “políticas no” que no producen y no benefician del acceso al suelo a sectores de menores ingresos y que, al contrario, concentran su apoyo en los sectores del capital inmobiliario y financiero (Clichevsky 2000, 20) muchas veces en complicidad con los Estados, fenómeno que también es analizado.

Desde esta perspectiva, con espacios de reflexión en la discusión sobre el combatir y a su vez remediar la informalidad, Fernandes (2011) propone que se requieren dos tipos de intervenciones para eliminar la informalidad, la prevención de asentamientos y la satisfacción de deficiencias por medio de programas que, para el autor, deben brindar “reconocimiento legal a las comunidades” con las diversidades dinámicas de la propiedad al igual que de la posesión; mientras que la remediación debe eliminar las diferencias de servicios públicos y promover oportunidades económicas y crecimiento local (2011, 10).

Por lo tanto, este enfoque se concentra en identificar que la noción del manejo del poder, la ética y su relación con la política, que como lo señalan los grupos de trabajo de CLACSO, han determinado procesos de producción, reproducción y transformación de las ciudades Latinoamericanas desde la orientación política y popular de estos procesos. (Bolívar y Erazo 2015, 13); se constituye en un interés de producción permanente sobre la base de la necesidad de construir desde los grupos de trabajo diversos “categorías analíticas, teóricas y prácticas” para “describir, comprender, explicar y cambiar la realidad urbana desde y para las ciudades latinoamericanas” Bolívar Erazo (2015, 13).

En esta investigación se devela que el papel del conocimiento y la investigación de los procesos mencionados han permitido, adicionalmente, ubicar en el enfoque académico, dos sub enfoques. El primero político-social, con visiones de políticas alternativas y críticas al

neoliberalismo y que se soportan con prioridad en metodologías cualitativas y que estudian procesos críticos analíticos de las realidades sociales producidas en América Latina y que permiten construir reflexiones en pro de cambiar las realidades y será en donde se ubique a FLACSO y CLACSO.

A su vez se identifica un segundo sub enfoque, económico-espacial, asociado al mercado y la gestión de suelo, a través del diseño de instrumentos y su implementación desde de la asistencia técnica, en donde se ubican CEPAL, Cities Alliance y el Lincoln Institute, estos sub enfoques se acotan a reflexiones del mercado con un recorte más cercano a procesos neoliberales con metodologías cuantitativas y “recetas” que muchas veces están homologadas por su naturaleza económica.

Los dos sub enfoques han establecido “escuelas” de investigación y producción bibliográfica de sus redes de estudios que han sido en ocasiones requeridas y/o fomentadas por los propios gobiernos como asesores de procesos para la formulación de políticas para su posterior implementación.

En la voluntad y la visión política se evidencia la capacidad del Estado “para ser más democrático”, para asumir las cualidades dinámicas de la propiedad a partir de lo cual se presentarán efectos de la propiedad del suelo que generan patrones diferenciadores⁶¹ con una repercusión en el acceso a las oportunidades y los beneficios que ofrece la urbanización formal.

El enfoque académico, en coincidencia entre Manzanal y Clichevsky, 1988, y Herzer, 1992, se remarca por los autores la dificultad de determinar la magnitud de la informalidad según tipos, ya que los censos de los países no registran como unidad de análisis a lo clandestino debido a las características mismas del fenómeno de la informalidad, lo que, desde la investigación académica y urbana, se han acotado al estudio "de casos" que ha sido una realidad repetida.

⁶¹ Y antagónicamente, instrumentos homogeneizados.

El centro de formulación del enfoque académico se enmarca en el acceso al suelo y la vivienda, la marginalización a los pobres, la concepción de derechos a partir de este acceso, y en donde, para (Manzanal y Clichevsky, 1988; Herzer y Clichevsky, 1992), existe, un no ejercicio de derechos ciudadanos básicos y la presencia de cargas sociales con exclusión del acceso normal a los beneficios del desarrollo urbano.

Existen además cargas políticas, personificadas en situaciones legales ambiguas donde no se da un reconocimiento pleno; sin derechos claramente definidos, es decir, que el residir en asentamientos informales aumenta la vulnerabilidad a ser víctimas del clientelismo político, alienándolos de los procesos políticos formales.

En el contexto de la gestión urbana, las expresiones y manifestaciones de este enfoque, según Fernandes (2011, 1), requieren analizar dos paradigmas legales del debate conceptual socio legal a partir de las realidades de los países de la región, particularmente en los resultados de las experiencias de regularización en Perú (con programas de titularización masiva) y Brasil (con la promulgación del Estatuto de la ciudad).

El primer paradigma consiste en la emisión de títulos individuales de dominio pleno para promover la inversión y con ello consolidar la seguridad legal de la tenencia, experiencia desarrollada en el Perú y cuyo método ha estado inspirado en la hipótesis de Hernando de Soto (2000) de acercar a los pobres a partir de la legalidad a ingresar en el sistema económico.

Y el segundo paradigma corresponde al caso de los programas de regularización adoptados por Brasil, “en los que se combina la titulación legal con la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y la implementación de estructuras de soporte comunitario” (Fernandes 2011, 1).

Los procesos de regularización, y en mayor medida la dominial, poseen un fuerte ingrediente de manipulación política y de clientelismo. Incluso, en algunos casos, las autoridades han regularizado o titulado lotes que se ubican en zonas de riesgo, así como se han realizado mejoras en los servicios en áreas aún ilegales (Clichevsky 2000, 33).

Las manifestaciones de este enfoque han estado presentes para consolidar un grupo de “expertos estudiosos” que han asesorado a los diversos gobiernos en escala nacional y local sobre la base de la asistencia técnica, el apoyo y la capacitación.

La respuesta de la academia a estas problemáticas se ha centrado en la asistencia técnica y académica y cuya intencionalidad se enmarca en la regulación de políticas de suelo e implementación de herramientas de gestión desde la asistencia técnica e instrumentalización, a través de producciones académicas relevantes.

Las principales manifestaciones desarrolladas son, el Programa para América Latina y el Caribe en el Área de Informalidad y pobreza Urbana del Lincoln Institute of Land Policy (1990), otros instrumentos como el Plan de Acción para ciudades sin slums⁶², hacia el 2020 que ha sido producido por Cities Alliance, al igual que reuniones dadas por primer vez como el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social CLACSO-FLACSO (2010) que en el mismo año estructuran el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI) en el que se incluye al MIDUVI y CEPAL con su división especializada de Pobreza urbana, informalidad, exclusión y segregación urbana 2000-2017, con referentes teóricos para su fundamentación como Smolka y Fernandes (2011), Clichevsky (2000-2009), Carrión, Bolívar Erazo (2010), Abramo, Duhau, Pradilla, Katzman, entre los referentes teóricos.

3.1.2. Enfoque de Banca (Enfoque B)

El centro de formulación de este enfoque se basa en la influencia desde la asistencia no gubernamental de la banca internacional y las ONG, cuya intencionalidad se enmarca en el desarrollo de programas de mejoramiento barrial y titulación como apoyo al desarrollo, programas de dotación de servicios básicos, infraestructura y programa de vivienda. Los principales actores identificados están representados por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la CAF y las ONG presentes en varios países de la región.

⁶² Cuya traducción al español corresponde a asentamientos informales

Las expresiones se han estructurado sobre la base del desarrollo de programas homologados enmarcados en el mejoramiento de barrios como una solución a los problemas de calidad de vida de los habitantes de los asentamientos informales urbanos, complementados por dotaciones de servicios básicos con un eje central que corresponde a la titularización y el control de la participación comunitaria bajo planes de mejoramiento integral barrial. Todo se ha concentrado prioritariamente en la legalización y dotación de infraestructura básica en un esquema de participación compartida con aportes de los gobiernos y sobre la base de asignación de recursos de la banca internacional desde líneas de crédito en aumento a la deuda externa de los países.

Los programas montados en Unidades Especiales tenían alcance limitado, poco impacto con relación a la dimensión de la problemática, y promovían una “falsa participación” comunitaria que se establecía con protocolos y metodologías creadas desde los equipos externos con instrumentos diferenciados de los nacionales y locales. Las operaciones se particularizaban al formato de la banca y luego bajaban a los territorios beneficiarios a aplicarse sin posibilidad de adaptaciones; estas se implementaban como recetas de la integralidad de acción y se destacaba como éxito de gestión participativa con multiplicidad de talleres a los que se sometía a las comunidades y a los técnicos locales.

Cabe resaltar que desde los propios actores de la ejecución de los programas de la banca, al referirse a la experiencia de mejoramiento de barrios latinoamericana, para el 2002 se expresa que “no ha superado la escala del barrio como foco del diagnóstico y de la solución de los problemas del hábitat informal” (Pissoni 2002, 22).⁶³

Adicionalmente se denota el “desafío urbanístico que enfrentan los gobiernos por lograr una escala de acción conmensurable con el tamaño y la dinámica del problema” (Rojas 2004,4) y la necesidad de abordar el problema como una política de desarrollo urbano integrada involucrando a todas las esferas de la gestión pública.

El mismo Rojas (2004) recomienda cambiar de enfoque en la forma de su definición de problema, su concepción y la ejecución de soluciones, e invita a diseñar alcances más amplios

⁶³ En Rojas 2002, 22

en reflexión a la escala de las intervenciones, en el afán por encontrar soluciones definitivas y con mayor impacto.

Entre las visiones críticas de este enfoque está Clichevsky (2000) que establece que la segregación de los sectores “seguirá existiendo, porque la regularización (e incluso el mejoramiento integral) no mejora los ingresos económicos de la población y, por lo tanto, su situación de pobreza” (2000, 42); y se establece con claridad “que la población indigente escasamente puede ser beneficiaria de un programa de regularización” (2000, 42) por la concepción de los programas atados a modelos que facilitan los procesos de colocación de préstamos para la asignación de recursos a los habitantes a partir de créditos y a los que se suman fondos de contraparte monetaria de quienes habitan los barrios a intervenir.

Las principales manifestaciones identificadas como de mayor relevancia son las intervenciones de Mejoramiento Integral de Barrios (Tabla 17) desarrolladas desde 1986 en la región y en el Ecuador desde 2002, con el Mejoramiento Integral de Barrios PROMIB, a partir de Programa Nacional de Incentivos a la Vivienda (SIV), y programas de saneamiento y agua con financiamiento del BID y del BM.

Es a partir del enfoque B, en donde se produce la financierización de las intervenciones desde la generación de programas de incentivos a la vivienda y programas de regularización de suelo a través del crédito adquirido con la banca internacional (BID y BM), con un retiro del Estado como financiador desde el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y un re-direccionamiento hacia la facilitación desde las unidades técnicas de programa con procesos normados desde lógicas y metodologías impartidas desde los financistas.

Tabla 17. Programas de mejoramiento de barrios en América Latina, financiados por BID 1986-2008

Año	País	Nombre del proyecto	Préstamo	Total
1986	Chile	Mejoramiento de barrios y lotes con servicios	40	90
1989	Trinidad y Tobago	National Settlements Program	66	83
1994	Chile	Inversiones múltiples de mejoramiento de barrios	75	500
1995	Brasil	Mejoramiento urbano Rio de Janeiro, Favela Bairro	180	300
1995	Colombia	Red de protección social vivienda y entorno	157	300
1996	Argentina	Programa de mejoramiento de barrios (Promeba)	102	170
1996	Brasil	Municipio de São Paulo, Cingapura	150	250
1997	Brasil	Estado del Rio de Janeiro, Nova Baixada	180	300
1997	Uruguay	Programa de desarrollo municipal III	55	78
1998	Bolivia	Programa de reforma del sector de vivienda	60	71
1998	Brasil	Programa "Habitar Brasil"	250	417
1999	Guyana	Low Income Settlement Program	27	30
1999	Uruguay	Programa Integración de asentamientos irregulares (PIAI)	77	110
2000	Brasil	Rio de Janeiro, Favela Bairro II	180	300
2001	El Salvador	Programa de vivienda	70	94
2001	Argentina	Programa de rehabilitación urbana de Ilosario	43	71
2002	Ecuador	Programa de apoyo al sector de vivienda II	25	40
2002	Trinidad y Tobago	Second Stage Urban Settlements Program	32	40
2002	Nicaragua	Programa de vivienda social	22	25
2003	Perú	Programa de apoyo al sector habitacional	60	75
2004	México	Programa Hábitat	350	500
2004	Panamá	Nuevos instrumentos de política de vivienda	10	10
2005	Haiti	Programa de recuperación urbana	50	55
2006	Honduras	Programa de vivienda de interés social	30	31
2007	México	Programa Hábitat II	150	300
2007	Ecuador	Programa multifase de mejoramiento integral de barrios	37	49
2007	Argentina	CCLIP Programa de mejoramiento de barrios (Promeba II)	350	390
2008	Barbados	Housing & Neighborhood Upgrading I	30	40
2008	Nicaragua	Programa multifase vivienda poblaciones bajos ingresos	15	17
2008	Brasil	Requalificação Urbana e Inclusão Social, Fortaleza	59	99
2008	Brasil	Prociudades Campo Grande	19	38
2008	Brasil	Prociudades Bedford Roxo	13	26
2008	Brasil	Prociudades Curitiba	50	100
2008	Brasil	Prociudades Nova Iguaçu	34	57
2008	Brasil	Prociudades Niteroi	32	52
2008	Brasil	Prociudades Vitoria	39	65
2008	Panamá	Programa de mejoría de las condiciones habitacionales	30	33
Total			3.149	5.206

Fuente: BID (2008).

*Los datos correspondientes al prestamos están dados en millones de dólares

Fuente: BID 2004 , Rojas 2004

La tabla evidencia el poco impacto de los programas con relación a la dimensión y escala de la problemática existente en los países y su permanente crecimiento.

Como principales referentes teóricos están los planteamientos de Rojas (2004) quien ha procesado las intervenciones del BID, entre las que se incluyen las visiones en el caso de Ecuador sobre el resultado del trabajo del MIDUVI, con Romo (2004) y Dávila (2004) para el caso de Quito. Se registran adicionalmente aportes analíticos que ponen a la luz el débil impacto de los programas y que han sido desarrollados por Fernandes, Smolka y Clichevsky, al igual que estudios e investigaciones particularizadas a detalle que han sido desarrolladas en cada país que implementó los diversos programas descritos en la tabla.

3.1.3. Enfoque de Consensos (Enfoque C)

Su centro de formulación se define como una influencia desde la asistencia a partir de agendas acordadas, cuya intencionalidad se enmarca en acuerdos y compromisos internacionales por el hábitat y la vivienda a ser alcanzados por los países miembros.

Los principales actores identificados se conforman por organizaciones como ONU HABITAT, PNUD, CGLU, plataformas desde la escala local y la articulación de gobiernos

municipales como Ministerios de Vivienda (MINURVI), este último establecido desde una lógica regional y de articulación de redes hacia la construcción de agendas institucionales desde la escala nacional.

Las expresiones de este enfoque se han estructurado sobre la base de acuerdos de estados miembros, de institucionalidades convergentes en distintas escalas mundiales, regionales o nacionales, plataformas o asociaciones representativas de ciudades y gobiernos locales y regionales, con determinación de objetivos, estadísticas y mediciones para la definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable, desde la diversidad de escalas de la gestión territorial.

Entre las principales manifestaciones identificadas con mayor relevancia se concretan aquellas producidas en el proceso camino hacia la Consolidación de la Nueva Agenda Urbana suscrita en Hábitat III, en Quito, en octubre 2016, a partir de la producción de acuerdos y documentos generados en diversos encuentros y reuniones preparatorias como son la Reunión preparatoria HIII de Asentamientos informales en Pretoria Sudáfrica, abril del 2016; la reunión preparatoria HIII de Asunción, en julio del 2016, en la que MINURVI encarga a CEPAL el desarrollo del Plan de Acción Regional; y congresos como el Quinto Congreso y Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales de CGLU, en Bogotá Colombia, del 12-15 de octubre 2016, donde se suscriben el Compromiso de Bogotá y el Plan de Acción Quito 2016.

En estos espacios se posicionan como principales referentes teóricos a ONU-HABITAT con la NAU, firmada en Quito, en donde se identifican 31 acuerdos en los que se considera a la urbanización informal y acceso al suelo y a la vivienda en pro de alcanzar un hábitat sostenible, una transformación a partir de “un cambio de paradigma urbano basado en las dimensiones integradas e indivisibles del desarrollo sostenible, la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión ambiental”(NAU 2017, 21); en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza, entre los que el acuerdo 27 establece,

Reafirmamos nuestra promesa de asegurar que nadie se quede atrás y nos comprometemos a promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización y que permiten a todos los habitantes,

independientemente de si viven en asentamientos formales o informales, llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano (NAU 2016, 21).

Adicionalmente se registran como manifestaciones de aporte al trabajo de MINURVI en Chile, en noviembre de 2017, con la entrega del borrador Plan de Acción Regional para la implementación de la NAU y su presencia en los diferentes espacios preparatorios hacia Hábitat III, en el marco de la construcción de la Agenda Urbana Nacional de MIDUVI a ONU-Hábitat III.

La última producción realizada en enfoque C fue coordinada por Jordán, Riffo y Prado (2017) y fue producida en el mes de septiembre de 2017, reconociendo que América Latina “es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, con alta concentración tanto de la población como de su PIB en áreas urbanas” (2017, 24), y en donde se plantea el reto de definir políticas urbanas sostenibles que ofrezcan respuestas a los desafíos globales de sostenibilidad (2017); el documento⁶⁴ ha sido generado entre CEPAL, ONU y GIZ, como cooperación alemana, con un análisis de indicadores asociados a la urbanización y la desigualdad.

Se deja establecido que una nueva gobernanza urbana enfrenta desafíos para articular “una lógica de derechos en el marco de una compleja red de actores urbanos con intereses a menudo contrapuestos” (2017, 69), al mismo tiempo que la necesidad urgente, ya planteada por Smolka, de la recuperación y gestión democrática, transparente e igualitaria de plusvalías urbanas (2013).

3.1.4. Enfoque De Mercado (Enfoque D)

Su centro de formulación se define como una influencia desde un enfoque de progreso en el capitalismo e inserción en el mercado, desde lógicas más neoliberales, cuya intencionalidad se enmarca en los derechos de propiedad.

En el enfoque D los principales actores identificados se conforman por los inmobiliarios informales y formales, el capital financiero y el capital inmobiliario frecuentemente acogido y respaldado por los estados con enfoques predominantes de inclusión en las lógicas del

⁶⁴ Documento de 437 páginas

mercado y el capital. Cabe señalar que la investigación tiene definido su foco en la problemática político-social, pero debe, para asegurar un abordaje adecuado, asociarse necesariamente con la problemática económica-espacial para comprender el fenómeno de la urbanización informal y el acceso al suelo.

Las expresiones de este enfoque se han estructurado sobre la base de las estrategias de promoción de acceso de los pobres a la propiedad formal, basándose en la aseveración de que el capital nace en el sistema de propiedad formal (Soto 2000, 76), y que es una tarea política el alcanzar la formalización de la propiedad del suelo a través de herramientas legales. Por tanto, es la propiedad formal del suelo la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.

Como estrategias y aplicación para este objetivo se plantean políticas de titulación masiva en una economía de libre mercado, o lo que Brenner, Peck y Nik , Peck y Theodore (2011) considerarían como "dimensiones de los procesos de neo liberalización en las políticas con experimentos regulatorios" (2011, 29), una transferencia de sistemas normativos con mecanismos institucionales y redes de intercambio de conocimiento que permiten divulgar de políticas neoliberales prototípicas por diferentes territorios, es decir, adopción de regímenes normativos transnacionales, acuerdos institucionales con reglas de juego que, para Gill (2003) constituyen un "aspecto parametrizante".

El principal referente e influencia de esta perspectiva ha sido Hernando de Soto (2000) que propone que desde los enfoques de la izquierda se “desestima la importancia de ser propietario” (Mark Leonard en Soto 2000, 19), ya que los pobres han sido “discapacitados por el propio Estado” (2000, 136) y, por lo tanto, los países considerados por el autor como del “Tercer Mundo” deben capitalizar a los pobres con herramientas legales, entendiendo que los efectos esenciales de la propiedad son generar capital.

Mark Leonard (2000) propone abrir un nuevo debate entre izquierda y derecha, a partir de “hacerse cargo de las cualidades dinámicas de la propiedad” (2000, 19) para una verdadera democracia, que al momento enfrenta la dificultad de intentar serlo sin propiedad de activos.

En este enfoque, las principales manifestaciones identificadas de mayor relevancia se evidencian en Perú 2007-2011 (1961 inicio) con los Programas de Titulación Masiva de

Tierras a partir de la "Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal" (Decreto Legislativo 803 de marzo de 1996) con el apoyo financiero del Banco Mundial.

Esta estrategia ha sido adoptada por varios países y ciudades de la región. En el caso de Quito, el crecimiento del mercado informal de suelo que arrancó en los años 80, y que se lo reconoce como problema para el año de 1982, institucionaliza las políticas de regularización entre 2000 y 2017 y genera la implementación de las primeras titularizaciones masivas en 2012, que se presentarán en el caso de estudio.

Los principales referentes teóricos identificados en el Enfoque D son, De Soto (2000-2006), Calderón (2012, 75-80) y Smolka (2012) quienes hacen enfoques críticos sobre los programas que se fundamentan sobre principios de la economía ortodoxa, como el principio de aglomeración, de accesibilidad y el de interacción en la permanente lucha por la centralidad, con resultados de empobrecimiento en las periferias, en donde la mano invisible del mercado será el ordenador espacial.

La concepción de una bipolaridad de mercado formal e informal y de la necesidad de capitalizar a los pobres al permitir su acceso al mercado con la titularización detonará dinámicas de financierización, mercantilización y el manejo de políticas sociales de compensación a los pobres.

3.1.5. Enfoque del Estado (Enfoque E)

El centro de formulación de este enfoque se define como una influencia desde una concepción progresista de recuperación del Estado y cuya intencionalidad se enmarca en el desarrollo de una nueva política urbana denominada como "política curativa para la ciudad informal" en el Estatuto de la Ciudad de Brasil, que requiere de una institucionalidad nacional, local, jurídica y técnica en diversas escalas para dar respuesta a las demandas de los movimientos sociales pro-suelo y vivienda y pro-derechos.

Los principales actores identificados son gobiernos locales con perspectivas progresistas enmarcadas en el derecho a la ciudad, la justicia espacial y la equidad en el territorio, en donde el caso del Brasil y el Estatuto de la Ciudad se convierten "en un nuevo paradigma instituido" (Levenzon y Tedeschi 2016, 139) a partir de la visión de una reforma urbana que incluye importantes reformas legales y acciones desde el gobierno en la institucionalidad de

Ministerios en donde Brasil también se destaca con la creación del Ministerio de las Ciudades, desde las acciones y la lucha de movimientos locales por el acceso al suelo y la vivienda, y plataformas sociales.

En Brasil detonaron los cambios a partir de una lucha sostenida y dio como resultado, luego de 20 años la aprobación y como conquista social, el Estatuto y la institucionalidad generadas para ello y que se alcanza para 2001.

Se ubican, adicionalmente, manifestaciones de experiencias relevantes en la región como el replanteamiento hacia una reforma urbana colombiana con base en la Ley 388 de 1997, con marcos normativos precedentes en la Ley 9ª del 1989 y con la obligatoriedad para las alcaldías de incorporar en los planes de desarrollo municipal “cesiones obligatorias gratuitas”, al igual que las cesiones de suelo urbano que terratenientes y constructores inmobiliarios “tienen el deber de ceder con destino a la conformación del espacio público, los equipamientos y las vías que permiten dar efectivamente soportes urbanos al desarrollo inmobiliario” (Pinilla, 2003, 246).

En una búsqueda por reducir la inequidad y la desigualdad urbanas, resultante de la configuración urbana de las ciudades, se desarrollan herramientas de gestión de suelo como el manejo de cargas y beneficios para incorporar regulación y redistribución de plusvalía urbana y que, a decir de varios autores, hasta el momento ha sido infructuosamente implementado.

Las manifestaciones en el territorio se han estructurado sobre la base de la estrategia de recuperación de la presencia del Estado, la redemocratización de la gestión urbana para garantizar el acceso al suelo y vivienda con el reconocimiento de movimientos urbanos, la generación de reformas legales y herramientas de gestión de suelo con impulso hacia la conquista de derechos y, en el caso del Ecuador, el ideal de alcanzar “el Buen Vivir”.

Las principales manifestaciones de este enfoque se han identificado en las herramientas generadas y desarrolladas en Brasil a partir del Estatuto de la Ciudad (2001) con institucionalidad de soporte en el BNH o Banco Nacional da Habitação, Ministerio de las Ciudades y su política de Regularizador Social, Alternativa Privada de Regularización de ocupaciones informales. En Uruguay, en 1968, 1990 y 2004, con la Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS), los programas de suelo y vivienda del Instituto de

Vivienda de Aguascalientes, la Ley de Vivienda (1968), la Federación de Cooperativas de Usuarios de Ayuda Mutua, la Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS), la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV) y la Agencia Nacional de Vivienda (2008). En Perú, en los períodos 1987-1992 y 1993-1998, con la política de dotación de suelo urbanizado y vivienda formal a población de escasos recursos. En Colombia, los marcos legales, entre los que están la Ley 388 (1997) explicada previamente.

En el Ecuador, esta visión se enmarca a partir de la constitución de 2008 que establece como un principio constitucional el derecho a la ciudad, de lo cual se generan instrumentos normativos para concretarlo, que se expondrán en el mapa de enfoques de momentos relevantes asociados a las escalas nacional y local. Se destacan, la aprobación del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) en 2008, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUS) en 2016 y la creación de la Empresa Pública de Vivienda en 2015.

Los principales referentes teóricos establecidos lo constituyen el Estatuto de la Ciudad (2002), y autores como Carlos Mendive (2012), Edith R. Jiménez Huerta (2012), Julio Calderón Cockburn, (2012),⁶⁵ Smolka y Furtado (2012), Pinilla y Maldonado (2003), y, en el medio nacional, el COOTAD (2016) y la LOOTUS (2016) con autores como Mejía (2016), Morales (2016).

A continuación, como hallazgo y resultado de esta investigación, se expone el mapa asociado y obtenido a partir de la necesidad de consolidar un panorama que integre la multiplicidad de producción existente sobre el fenómeno de la urbanización informal, estableciendo un primer aporte para la construcción del primer mapa de enfoques de la urbanización informal y acceso al suelo la vivienda. Se presenta a continuación un esquema resumido, y se anexa el mapa (Anexo I) que se organiza a partir de las variables comunes identificadas y que fueran expuestas en el literal 2.5 de metodología.

⁶⁵ Los tres autores en Smolka 2012

Mapa conceptual 2. Mapa de los enfoques de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda

MODOS	ENFOQUE A		ENFOQUE B		ENFOQUE C		ENFOQUE D		ENFOQUE E		ENFOQUES
	Académico		Banca		Consensos		De mercado		Estado		
CENTRO DE FORMULACIÓN	ASISTENCIA TÉCNICA ACADÉMICA		ASISTENCIA NO GUBERNAMENTAL: DE ONG Y DE BANCA INTERNACIONAL		ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS		ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL		ENFOQUE PROGRESISTA RECUPERACION DEL ESTADO		Influencias
	REGULADOR DE POLÍTICAS DE SUELO E IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN des de la asistencia técnica e instrumentalización		PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL Y TITULACIÓN COMO APOYO AL DESARROLLO, dotación de infraestructura, y vivienda desde ONG y banca internacional/ organizaciones benefactoras		ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES POR EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA a ser alcanzados por los países miembros		ALCANZANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD		NUEVA POLÍTICA URBANA: "política curativa para la ciudad informal" Institucionalidad Nacional y local dando respuesta a las demandas de los movimientos sociales		Intencionalidades
	LINCOLN INSTITUTE- CITIES ALLIANCE- CLACSO-FLACSO-CEPAL		BID-BM-CAF-/TECHO		ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI		INMOBILIARIOS INFORMALES Y FORMALES- CAPITAL FINANCIERO- INMOBILIARIO		GOBIERNOS LOCALES -MINISTERIOS / MOVIMIENTOS LOCALES POR EL ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA/PLATAFORMAS SOCIALES:HIC		Actores
EXPRESIONES	Asistencia técnica, apoyo y capacitación con investigaciones y difusión de información y conocimientos en políticas de suelo e implementación de herramientas de gestión. Contribuciones al desarrollo económico de AL. Investigación-acción sobre hábitat popular, vivienda adecuada e inclusión social. Producción de conocimiento con sentido crítico		Entidades internacionales de ayuda al desarrollo con programas de mejoramiento de barrios como una solución a los problemas de calidad de vida de los habitantes de los asentamientos informales urbanos		Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.		Promoción de acceso a los pobres a la propiedad formal: el capital nace en el sistema de propiedad formal (2000:76), es tarea política a lograr con herramientas legales. La propiedad formal del suelo es la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.		Recuperación de la presencia del estado -redemocratización de la gestión urbana-garantizar el acceso al suelo y vivienda -reconocimiento de movimientos urbanos: conquista de luchas sociales		Estrategias
	Smolka- Fernandes (2011)- Clichesvky(2000-2009) Carrión-Bolívar Erazo (2010): Abramo (),Duhau() Pradilla()		Rojas (2004)- Romo (2004) Fernández ()		ONU-Habitat III - NAU(2016)- Reunión de Asentamientos Informales (2016), Declaración MINURVI (2016) y Declaración Congreso CGLU (2016)		(De Soto 2000- 2006) (2012 : Calderón 75-80) en Smolka 2012		Smolka Furtado 20012 :112 Fernández 2016 (2012:95-112) Carlos Mendive), Edith R. Jiménez Huerta (91-94), Julio Calderón Cockburn (75-80) en Smolka 2012		Referencias Teóricas
MANIFESTACIONES *	1993-2017	Lincoln Institute of Land Policy Programa para América Latina y el Caribe Área de Informalidad y pobreza Urbana	1990/	Programas de Mejoramiento Barrial BID- BM	Pretoria Sudáfrica abril 2016	Reunión preparatoria HIII de Asentamientos informales	Perú 2007- 2011 (1961 inicio)	Titulación masiva de tierras "Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal" (Decreto Legislativo 803 de marzo de 1996) apoyo financiero BM	2001 Brasil Ministerio de las ciudades	Estaduto de la Ciudad (2001) BNH – Banco Nacional da Habitación -Ministério de las Ciudades Regularizador Social: Alternativa Privada de Regularización de ocupaciones <i>de Gómes de Sá</i>	Técnicas- Herramientas relevantes
		1990 Cities Alliance Plan de acción para ciudades sin slum hacia el 2020	2000-2009 (Ecuador)	Programas de Sistema de Incentivos a la Vivienda SIV (Chile, Ecuador, Uruguay	Bogotá, Colombia 12-15 de octubre 2016,	5to Congreso de CGLU, cumbre mundial de líderes locales y regionales, suscriben el Compromiso de Bogotá y el Plan de Acción	(Quito)1980-2017	Mercado informal y formal de suelo	1968-1990-2004 Montevideo	Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS)	
	2010 (Quito)	CLACSO-FLACSO I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social	2000 Ecuador	PROMIB Programa de Mejoramiento Integral de Barrios	Quito 2016	Nueva Agenda Urbana Quito NAU 2016 Compromisos de transformación para el desarrollo urbano sostenible	(Quito)2012	Primera entrega masiva de títulos de propiedad desde la municipalidad	Perú Aguas Calientes(1987-1992 y 1993-1998)	Suelo urbanizado y vivienda formal, a población de escasos recursos. Programas de suelo y vivienda Instituto de Vivienda de Aguascalientes	
	2010	CLACSO-FLACSO- MIDUVI Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI)	2000	Programas de dotación de servicios básicos	CEPAL MINURVI Chile 2017 noviembre	Entrega del borrador Plan de Acción Regional para la implementación de la NAU			Uruguay (1968-1990)(2008)(2014)	Ley de Vivienda (1968) Federación de Cooperativas de Usuarios de Ayuda Mutua, (CIVIS) Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV) y Agencia Nacional de Vivienda	
	2000-2017	CEPAL Pobreza urbana, informalidad, exclusion y segregación urbana			Ecuador 2017 diciembre	Agenda Urbana Nacional- MIDUVI			Ecuador 2008 2016	Constitución con enfoque de derechos/derecho a la ciudad y la vivienda LOOTUS (ver mapa Local nacional)	

* las manifestaciones se desarrollan en el mapa del Estado del Arte

Fuente: Randolph 2014 y Montoya 2007

3.2. Un acercamiento a la determinación de hibridación e influencias

Como complemento a lo expuesto en el numeral 2.5 sobre la aplicación operativa del método analítico a partir del mapeo de información resultante del Estado del Arte de los tres fenómenos investigados, urbanización informal, políticas públicas de acceso al suelo y la vivienda, y organización popular en el ámbito de dos lógicas de producción del hábitat, la del Estado y la de la necesidad, se ponen en evidencia a partir de regularidades empíricas identificando en este proceso 11 variables comunes, las mismas que operan tanto para permitir organizar y definir los cinco enfoques de influencias de las políticas de acceso al suelo y la vivienda a partir de sus coincidencias desde su centro de formulación, sus expresión y manifestaciones específicas y, a su vez, dimensionar desde una lectura cuantitativa tanto una hibridación como una línea hegemónica persistente en cada uno.

Cabe señalar que la definición de variables es el resultado de una amplia investigación documental de las líneas de investigación, teorías y visiones desarrolladas en América Latina, siendo el resultado de su definición el siguiente,

Tabla 18. Variables de lógicas de Estado y necesidad

Lógicas	Fenómenos	Variables
Lógica del Estado	Urbanización informal	Visión política
		Gestión urbana para superar los obstáculos del sistema formal de acceso al suelo/ Propiedad del suelo-efectos
		Obstáculos de la ilegalidad
		Derecho y legalidad
	Políticas de acceso al suelo y la vivienda	Políticas públicas del gobierno local y nacional de acceso al suelo y la vivienda
		Informalidad
		Gestión urbana y prácticas espaciales
		Pobreza urbana
		Contratos sociales y marcos normativos
Lógica de la necesidad	Organización social	Participación ciudadana
		Organización social

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

La relación entre estas variables se define desde el análisis e integración de materiales teóricos que consolidaron una base de datos producida en el levantamiento del Estado del Arte, desde investigaciones previas e identificación de teorías y discursos que establecieron

un siguiente nivel de mayor especificidad y coincidencias⁶⁶, es decir, con ello se ha organizado el conocimiento en grupos, subgrupos, jerarquías con el propósito de tener una guía que permita análisis del discurso, en coincidencia con Arellano y Santoyo (2012), en el que sus elementos son, el problema de investigación o el objeto construido, y tres aspectos, el teórico con relaciones abstractas y significativas para comprender el problema, el cualitativo que reconoce la características en lo concreto-real y el cuantitativo que determina las magnitudes de procesos más significativos. (2012, 176)

Tabla 39. Subgrupo de variables

VARIABLES	Subgrupo de variables	No
Visión política	Voluntad y visión política	1
Gestión urbana para superar los obstáculos del sistema formal de acceso al suelo/ Propiedad del suelo-efectos	Capacidad del estado de asumir las cualidades dinámicas de la propiedad para ser más democrático	3
	Efectos de la propiedad del suelo genera patrones diferenciadores y homogenización de instrumentos	2
	Acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que ofrecer la urbanización	4
Obstáculos de la ilegalidad	Enfoque de derechos	2
	Acceso al suelo formal y déficit de vivienda	1
Derecho y legalidad	Marginalización de los pobres	1
	Causas del desarrollo informal	2
	Falta de títulos de propiedad menor desarrollo económico	2
Políticas públicas del gobierno local y nacional de acceso al suelo y la vivienda	Acciones estatales - marcos normativos para acceder al suelo legal	3
	Dispositivos constitucionales	1
	Contratos sociales extralegales	2
	Promoción de mecanismos de participación ciudadana	1
Informalidad	Definición de informalidad	3
Gestión urbana y prácticas espaciales	Gestión urbana	3
	Prácticas espaciales	1
	Vivienda	2
	Ilegalidad - posesión- Calidad dinámica de la propiedad	1
	Titularización	1
Pobreza urbana	Estigmatización de los Informales	4
	Economía popular - informal	5

⁶⁶ siendo 29 sub variables con 14 variables

	Exclusión del mercado legal-Capital, interrelación de activos	5
Contratos sociales y marcos normativos	Transformación del contrato social y vinculación con el marco normativo	4
	Procesos socioeconómicos	1
Participación ciudadana	Redemocratización de la participación	3
	Falacia de la participación popular, poco significativa	2
Organización social	Movimientos sociales, luchas sociales	2
	Reivindicaciones sociales	2
	Regulación de la organización social	2

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

La generación de subgrupos de variables permitió una mayor precisión para organizar las posturas y principales discusiones, destacando que en este proceso se pudo adicionalmente identificar cuáles son las que han generado mayores debates y producción investigativa, siendo los enfoques alrededor de la economía y pobreza urbana los que alcanzan mayores discusiones, posteriormente la gestión urbana y las políticas públicas, y luego en peso igual los efectos de la propiedad y la organización social.

A partir del análisis de la totalidad de variables se pretende generar una primera aproximación cuantitativa que intenta visibilizar las variables coincidentes y no coincidentes en cada enfoque sobre el universo de las 59 variables presentes en los cinco enfoques en una relación porcentual que permitirá tener una primera aproximación de hibridación.

Si bien se puede identificar hibridación también es posible mostrar lo hegemónico o los pensamientos dominantes en cada enfoque, cabe señalar que esta es una aproximación introductoria al principal interés de la investigación y se convertirá en un insumo de la misma. La comprobación de la hipótesis metodológica planteada se confirma permitiendo, a través del manejo de mapas conceptuales, manejar grandes volúmenes de información que puede agruparse para organizar el conocimiento y potenciar mejores lecturas de las problemáticas develando con ello nuevo conocimiento.

Los resultados obtenidos evidencian que el Enfoque E del Estado es aquel que mayor hibridación presenta (81.16%), respondiendo a la necesidad de adaptabilidad a partir del uso

de estrategias y técnicas que le permitan responder a la diversidad de realidades complejas que se encuentren.

El enfoque de Banca (B) alcanza un segundo lugar (75.36%) de variables coincidentes demostrando que sus tácticas han desarrollado herramientas y estrategias con cualidades dinámicas a ser usadas en escenarios académicos, de consensos y estatales, con perspectivas neoliberales o progresista. Lo cual ocurre de manera muy cercana con el enfoque D, De Mercado, que es el tercero en hibridación (73.91%).

Mientras que los enfoques A y C presentan menor potencial de hibridación que los primeros pues responden a “ideales” y requieren de visiones consensuadas tanto diplomática como académicamente.

Tabla 20. Porcentaje de hibridación de los enfoques de urbanización informal y acceso al suelo y vivienda

Tipo de Enfoque		% de H	Simbología del cuadro analítico	
E	Estado	81.16		Variables comunes identificadas
B	Banca	75.36		Variables no coincidentes
D	De mercado	73.91		59 Universo Total (variables)
A	Académica	65.22		
C	Consenso	62.32		

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

El resumen presentado y el cuadro analítico presentado a continuación, lo descrito permitirá una comprensión de la cuantificación y la coincidencia de variables.⁶⁷

⁶⁷ En detalle se puede complementar su lectura con el mapa del Estado del Arte

Tabla 21. Determinación de hibridación en correspondencia a las variables comunes de los enfoques de urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda

IDENTIFICACION DE HIBRIDACION DE FENOMENOS Y VARIABLES					ENFOQUE A	ENFOQUE B	ENFOQUE C	ENFOQUE D	ENFOQUE E				
					Académico	Banca	Consensos	De	Estado				
LOGICAS	FENOMENOS	VARIABLES			Análisis de variables coincidentes y no coincidentes								
DEL ESTADO	1 URBANIZACION INFORMAL	1 VISION POLITICA	Voluntad y visión política	1	2.90	4.35	4.35	4.35	2.90				
				2									
				3									
		2 GESTION URBANA PARA SUPERAR LOS OBSTACULOS DEL SISTEMA FORMAL DE ACCESO AL SUELO-PROPIEDAD DEL SUELO-	Capacidad del estado de asumir las cualidades dinámicas de la propiedad para ser más democrático	1	8.70	8.70	8.70	10.14	5.80				
				2									
				3									
				4									
				5									
				6									
		3 DERECHO Y LEGALIDAD	Enfoque de derechos	1	2.90	2.90	4.35	4.35	4.35				
				2									
				3									
		4 EFECTOS Y OBSTACULOS DE LA ILEGALIDAD	Marginalización de los pobres	1	4.35	4.35	4.35	4.35					
				2					5.80				
				3									
	4												
	5												
	2 POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	5 POLITICAS PUBLICAS DEL GOBIERNO LOCAL Y NACIONAL DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	Acciones estatales contradictorias- marcos normativos para acceder al suelo legal	1	7.25	8.70	7.25	8.70	8.70				
				2									
				3									
				4									
				5									
				6									
				7									
		6 INFORMALIDAD	Definición de informalidad	1	4.35	2.90	2.90	1.45	1.45				
				2									
				3									
		7 GESTION URBANA Y PRACTICAS ESPACIALES	Gestión urbana	1	8.70	13.04		11.59	15.94				
				2									
				3			7.25						
				4									
				5									
				6									
7													
8													
9													
10													
11													
8 POBREZA URBANA	ILEGALIDAD- posesión- Calidad dinámica de la propiedad	1	15.94	20.29	18.84	18.84	13.04						
		2											
		3											
		4											
		5											
		6											
		7											
		8											
		9											
		10											
		11											
		12											
		13											
		14											
9 CONTRATOS SOCIALES Y MARCOS NORMATIVOS	Economía popular - informal	1	2.90	5.80	2.90	7.25	7.25						
		2											
		3											
		4											
		5											
3 ORGANIZACION POPULAR	10 PARTICIPACION CIUDADANA	Redemocratización de la participación	1	2.90	4.35	1.45	2.90	7.25					
			2										
			3										
			4										
			5										
			6										
	11 ORGANIZACION SOCIAL	Movimientos sociales: Luchas sociales	1	4.35				8.70					
			2										
			3										
			4										
			5										
			6										
DE LA NECESIDAD	3 ORGANIZACION POPULAR	Regulación de la organización social	1	2.90	4.35	1.45	2.90	7.25					
			2										
			3										
			4										
			5										
RESULTADOS	E	Estado	81.16	VARIABLES COMUNES					65.22	75.36	62.32	73.91	81.16
	B	Banca	75.36	VARIABLES NO COINCIDENTES					34.78	24.64	37.68	26.09	18.84
	D	De mercado	73.91	TOTAL DE VARIABLES					100	100	100	100	100
	A	Académica	65.22						A	B	C	D	E
	C	Consensos	62.32						Académica	Banca	Consensos	De mercado	Estado

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Capítulo 4

Las políticas de regularización en Quito

4.1. Aportes al mapeo de las políticas de regularización de suelo

Como continuación a lo detallado en capítulos precedentes, la política de regularización de suelo alcanza 40 años de ejecución en una trayectoria definida por generaciones de políticas públicas (Mena 2010) y momentos de implementación (Larco 2016). En las fases del ciclo de la política pública se evidencia su importancia determinante como hechos fundamentales del análisis de las políticas públicas, que es coincidente entre varios autores Roth (2014), Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2012), y que se refieren a la implementación como la fase dentro del ciclo de la política pública “que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices” (Subirats, et al 2012, 183), pues es aquí en donde se conecta a los actores políticos, técnicos, grupos objetivo, beneficiarios y en algunos momentos también a los afectados por la política pública.

Así mismo, es fase esencial no solo para analizar la interacción entre actores, es en donde “se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Meny y Thoenig, 1992, 159); y se permite conocer las estrategias, acciones concretas y herramientas utilizadas. Es la concreción práctica o ejecución de acciones sobre un particular grupo objetivo.

Como lo señala Roth (2012), al parafrasear a Clausewitz la implementación no es un problema administrativo, ni meramente técnico de ejecución de tareas, será “la continuación de la lucha política por otros medios y en escenarios diferentes” (2012, 185).

En entrevista realizada el 29 de junio de 2017 el ex alcalde Paco Moncayo, quien desarrolló su gestión entre los años 2000 y 2008, precediendo a la gestión del ex alcalde Augusto Barrera (2009-2014), al referirse a los escenarios en los que se desarrolla la política establece que los enfoques de la política pública comparten una doble visión, “la visión de las orientaciones ético-políticas en donde el uso del suelo depende de quién gobierna y para quien gobierna, y la visión de la ciudad para quien, de quien y con quien”; son las orientaciones ético-políticas las que definirán la visión de la ciudad en donde el régimen urbanístico será el instrumento que la condicione.

Al analizar un período dentro de la implementación de la política de regularización correspondiente a la quinta generación incluida entre los años 2009 y 2014, a manera de contextualización es necesario plantear una reflexión sobre el concepto del Buen Vivir que se plantea en la Constitución de 2008 y pretende consolidarse con el Plan Nacional de Desarrollo que recibe el mismo nombre y que significó un cambio importante de paradigma del desarrollo, donde se deja de lado el concepto de desarrollo económico directo hacia un desarrollo basado en las personas y en donde Levenzon y Tedeschi manifiestan que se inscriben en el marco de los derechos del Buen Vivir los derechos a la vivienda y al hábitat, y a su vez el derecho a la ciudad y el medio ambiente (2016).

De acuerdo con Mejía (2011), esto conlleva una visión distinta, como la inclusión de nuevas formas de protección al individuo y sus derechos,⁶⁸ cuya protección y garantía se encuentran articulados a principios con incidencia territorial, social y económica, como la función social y ambiental de la propiedad y la ciudad, centradas en anteponer el bien común sobre el bienestar individual, atando estos conceptos a la obligatoriedad de planificar y ordenar el territorio con principios que sustentan una política naciente de Planificación, Ordenamiento Territorial y una gestión en el uso del suelo adecuada para alcanzar equilibrio y equidad en el Ordenamiento Territorial (Mejía, 2011).

El reconocimiento del derecho a la ciudad no es casual y se enmarca en un proceso regional generalizado de debate y replanteamiento de paradigmas territoriales y urbanos, con un sentido desde las perspectivas sociales, económicas y de ordenamiento, así como el régimen jurídico de la propiedad privada limitada por su función social y ambiental o ecológica y la preeminencia del bien común.

Es así que “el derecho a la ciudad se vincula con la protección del espacio urbano en cuanto un bien colectivo y la búsqueda de la realización de la justicia socio espacial como un objetivo de la sociedad” (Levenzon y Tedeschi 2016, 137), es decir, se enmarca dentro del proceso de discusión regional sobre el papel del desarrollo económico y territorial en el desarrollo social, y las consecuencias del modelo neoliberal predominante que ha sido el que,

⁶⁸ Expresos en derechos de las personas a la ciudad y sus espacios públicos y los derechos reconocidos a la naturaleza, los mismos que se adicionan a los derechos humanos reconocidos a nivel internacional, y ya incluidos en anteriores textos constitucionales.

a través del mercado de suelo especulativo, ha llevado las riendas del desarrollo urbano en la región.

Dicho de otra manera, el derecho a la ciudad, como fuera planteado por Lefebvre, se establece como un derecho real y exigible que “vincula directamente la discusión sobre la justicia social con la justicia espacial, aduciendo que ambas son complementarias una vez que se producen de forma conjunta y requieren ser remediadas simultáneamente” (Marcuse 2009, 4).⁶⁹

De la misma manera, el Buen Vivir se convierte en el objetivo principal de toda política territorial a nivel nacional a través de la Estrategia Territorial Nacional, la misma que busca actuar como un Plan de Ordenamiento Territorial Nacional (Mejía 2011), así como la obligatoria articulación de las normas y planes sectoriales y locales (de los distintos niveles de gobierno), según lo establecido en el COOTAD⁷⁰ de 2010 y en la LOOTUS de 2011.

Por otro lado, la dificultad, aún presente, por incorporar criterios jurídicos a las decisiones principalmente técnicas de ordenamiento se expresa en la falta de comprensión de las implicaciones sobre los deberes y derechos de los propietarios del suelo, así como en las dificultades de comprender de qué manera principios como el derecho a la ciudad o la función social y ambiental de la propiedad tienen implicaciones directas en las decisiones normativas realizadas por técnicos urbanistas o arquitectos.

Un ejemplo de esto, según Mejía (2011), es el fenómeno de los asentamientos informales y precarios, donde los mismos son una manifestación de la falta de respuestas del Estado frente a las necesidades y garantía de los derechos de los afectados.

En lo que corresponde a Quito, la política pública sobre la urbanización informal y el acceso al suelo tiene larga data facilitando la habilitación del suelo por parte de sectores sociales con

⁶⁹ En Levenzon y Tedeschi 2016, 133

⁷⁰ La nueva concepción del ordenamiento territorial, articulado entre niveles de gobierno y entendido de manera amplia y con un objetivo común, fue establecido en la Constitución y el COOTAD, según Mejía (2011), como un medio para superar las prácticas de ordenamiento territorial basadas en criterios principalmente físicos, hacia un ordenamiento que incorpore las dimensiones sociales, económicas, culturales, etc., en un solo proceso articulado, además, con las decisiones de desarrollo e inversión pública y privada

una historia de acción dentro de la organización social desde los movimientos urbanos pro tierra y vivienda, los que han obligado a transformar el régimen urbanístico.

Las tomas de tierras,⁷¹ el tráfico de suelo y las periferias nacían desde la necesidad que se asociaba al clientelismo político que propiciaba “respuestas”, la lucha de fuerzas que generaban estas prácticas urbanas establecen, al mismo tiempo, una disputa conceptual con implicaciones ético políticas que para los años 70, en Quito, asociara los enfoques de la política “a las decisiones de las superestructuras centrales” (Mena 2010, 17) desde el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV). Se desarrollaron esfuerzos para resolver el acceso a la vivienda con un fuerte enfoque de proyectos masivos de vivienda popular, mientras que las respuestas locales fueron desarrolladas desde el mercado informal.

El registro histórico del acceso al suelo devela orígenes de lucha social que revelan significados ocultos en la historia del régimen especial de urbanización de interés social en Quito desde el reconocimiento de los orígenes y las identidades, que para Hall tienen que ver con la historia, la cultura, “el proceso de venir y no de ser, no de ‘quienes somos’ o ‘de dónde venimos’ sino en qué podríamos convertirnos, cómo nos han representado y cómo podríamos representarnos” (Hall 2003, 18); una historia y una cultura de lucha social que han dejado evidencias en el territorio, que nos obligan a leerlas para con ello valorar las identidades construidas desde la lucha social en el proceso de regularización.

En este contexto, el relato histórico inicia en los años 80 para reseñar, desde la lógica de la necesidad, con las primeras tomas de tierras de la ciudad y posterior “asentamiento informal planificado”.⁷² que en una intencionalidad, desde la lógica del Estado se intentaba encontrar una salida para habilitar suelo formal.

Es así que para finales de los 70 e inicios de los 80, lo planteado anteriormente enfrenta una crisis y emergen como nuevos actores los habitantes de asentamientos informales. Desde el Estado inicia la dotación de lotes urbanizados con servicios y la construcción de viviendas

⁷¹ Las cuales son muy pocas en la ciudad

⁷² La organización propone “frenar la especulación que los ricos hacen con las tierras hábiles para construcción de vivienda, obligando que se fije el precio de un sucre el metro cuadrado” (Borja, 17) a la negativa de la compra se expropia el suelo y se encarga al Banco de Vivienda y se une a ello la Universidad Estatal y su Facultad de Arquitectura se origina el “primer asentamiento informal planificado”, el Comité del Pueblo.

sería responsabilidad de los beneficiarios se impulsa el autoconstrucción y la ayuda. Los resultados no fueron los esperados.

A partir de los 80 se incluye en la agenda pública al fenómeno de la informalidad como un problema de la ciudad; y las disputas conceptuales sobre el acceso al suelo para los pobres evidenciaban posiciones antagónicas, ya para esa década se palpa una porosidad en las capas rígidas de la administración pública, a partir de las solicitudes de los movimientos barriales emergentes en estos años y en donde la estructura de un Municipio se hace permeable⁷³ a las demandas barriales.

Para Virgilio Hernández⁷⁴ (2016), la presión social obligó a la municipalidad a encontrar e implementar mecanismos para hallar alternativas al fenómeno de la urbanización informal que, frente a las carencias institucionales, se había sustituido demagógicamente desde los partidos políticos para maniobrar con la necesidad del acceso a una vivienda.

(...) se busca dar una respuesta desde la organización popular, lo que se pensaba era cómo lograr consolidar una presencia social de base de maniobra; desde el otro lado como el Comité del Pueblo, la Lucha de los Pobres, se buscaba constituir ese actor urbano que pueda ser, además, una referencia en el cuestionamiento a la falta de la respuesta institucionales para acceder a la tierra y a la vivienda. Eran también un cuestionamiento de la evidencia del fracaso de los planteamientos políticos del pan, techo y empleo.⁷⁵

Como respuesta se plantea desde la institucionalidad una política pública con características *bottom up*. En esta línea, en el trabajo de Borja (2011) se exponen las alianzas entre la municipalidad y el activismo barrial, fenómeno que fuera trascendental hacia un Municipio permeable a las demandas barriales, y actores sociales que cuestionan y consolidan presencia popular desde el diseño de la política durante el proceso de implementación de manera permanente y corresponsable y pos regularización con menor articulación social.

⁷³ Así lo reconocen dirigentes barriales entrevistados (Ma. Luisa Maldonado, directiva de la Asociación de cooperativas Solidaridad y Virgilio Hernández, dirigente barrial, asambleísta y concejo presidencial).

⁷⁴ Actual asambleísta e histórico dirigente barrial de los movimientos pro tierra.

⁷⁵ Virgilio Hernández (Asambleísta Nacional período 2009-2017, dirigente barrial y activista por la vivienda), en entrevista realizada por la autora el 29 de noviembre de 2016, entrevista 18 transcrita por Ma. Augusta Larco.

El Municipio tuvo que hacer alianzas puntuales con el activismo barrial (la izquierda, los grupos de iglesia popular), pero después del clímax, el nivel de participación política bajó y se volvió a las prácticas más bien institucionalizadas que refuerzan la imagen de un Municipio permeable a las demandas puntuales de la sociedad barrial (Borja 2011, 70).

En el caso de Quito, los últimos debates colocados han sido los desarrollados por Mena (2010) y Castro (2011). Los aportes del primero identifican la existencia de cuatro generaciones de políticas públicas y una política sostenida e incremental desde su formulación y leída hasta 2010, con logros en la legalización entre los años 2001 y 2009, al igual que la rentabilidad obtenida por los promotores inmobiliarios informales.

Tabla 22. Expansión urbana y síntesis de las generaciones de políticas públicas implementadas en el DMQ referentes a la regularización de asentamientos informales

Generación de políticas	Año de información	No. Hab. urbanos	Normativa	Síntesis	Observación
Primera Momento 1,	1974	599 828		La ilegalidad no está considerada dentro de la problemática urbana	
Momento 2 Segunda	1982	922 565	Reglamento 114	Requisitos y procedimientos para legalizar a los fraccionamientos de hecho	Se desconoció lo legalizado
Momento 3 Tercera	1990	1 129 448	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 progresivo	
			Oficio 1835	Se crea Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales	Resultados cumplen las expectativas
Momento 4 Cuarta	2001-2009	1 414 601	Resolución 070	Creación de la Unidad de Suelo y Vivienda	Se regularizan entre 2001-2008 215 barrios 30.535 lotes (2010,81)
Momento 5 Quinta *	20009-2014	1 619 146	Resolución A010 Ordenanzas 311 331 Influye en Códigos Nacionales **	Creación de la Unidad Regula tu Barrio descentralizada y con autonomía financiera Categoriza el suelo para vivienda de interés social con el fin de relocalizar familias que viven en zonas de riesgo Proceso de valorización y financiamiento para relocalizar familias damnificadas	Se regularizan 335 barrios, 31 600 familias 126 500 personas (MDMQ-Barrera 2014,123)
Momento 6 Sexta *	2014-2017	1 845 125	Ordenanzas ** 147 055	Establece de Interés social a los asentamientos de hecho y regula procedimientos. Establece procedimiento para expropiación especial, regularización de predios de los asentamientos humanos de hecho de interés social en suelo urbano y de expansión urbana	Expropiación especial ⁷⁶ a propietarios particulares Declaratoria de utilidad pública y valoración del suelo a justo precio

*En correspondencia al aporte de Mena, esta investigación identifica y complementa la quinta y sexta generación de políticas con base en los hallazgos y que se ampliará en el correspondiente capítulo

** ver hallazgos

Fuente: Mena 2010, Castro 2011, MDMQ- UERB 2017

⁷⁶ De suelo urbano y de expansión urbana, en aplicación al 596 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, reformado con la finalidad de adjudicar lotes correspondientes para enfrentar la informalidad de la tenencia de la tierra y el crecimiento desordenado dela ciudad.

La tabla resume el crecimiento de la ciudad con relación a la acción pública para enfrentar el proceso de urbanización informal presente en la ciudad, estableciendo su relación con las cuatro generaciones de políticas públicas planteadas por Mena (2010) y complementadas en esta investigación al analizar el ciclo de la política pública planteado por Roth (2002) (ver Anexo V); es así que se reconoce en la política de regularización de suelo de Quito una incrementalidad sostenida, hasta 2014, en la que se establecen formas alternativas de repensar la política de regularización, lo cual se presentará asociado con seis momentos determinantes.

Se considera que en el caso de Quito es necesario complementar la visión generacional de políticas hacia una identificación de momentos; para Meny y Thoening en las políticas públicas se “establece la decisión en un momento concreto, estableciéndose como un señuelo” (1992, 130) que develará el marco de actuación que llevará a concluir con la relación entre los sujetos-actores de los procesos para asociar los conflictos y sus respectivas relaciones de poder, los cuales han sido mapeados adicionalmente.

Se han identificado seis momentos trascendentales en la política de regularización a partir de la asociación a la lectura inicial sobre generaciones de políticas, los cuales se expresan como:

Tabla 23. Definición de momentos de la política pública

Generación	Momento	Definición
1ra	Momento 1 1970 -1980	La informalidad un problema a enfrentar, la presencia de un nuevo fenómenos social-los movimientos sociales,
2da	Momento 2 1980 -1990	Los movimientos barriales emergen, un Municipio permeable a las demandas barriales.
3ra	Momento 3 1990-2001	Redefinir lo definido, un nuevo significado para la urbanización Resignificar la urbanización, hacia la Urbanización social progresiva.
4ta	Momento 4 2001-2009	Conjunción de la voluntad política y la habilitación de nuevos marcos legales. ⁷⁷
5ta	Momento 5 2009-2014	La búsqueda de concreción de derechos y justicia espacial, interacción necesaria de nuevos niveles de gobierno
6ta	Momento 6 2014-2016	La alta dependencia de la voluntad política y la debilidad institucional, entre la inercia del proceso y el empuje por consistencia.

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Desde una lectura abordada a partir de Momentos se pretende superar la visión inicial incremental y de registro cronológico asociado a los cambios políticos que permitió la categorización en generaciones de políticas e instrumentos de regularización desarrollada por Mena hasta 2008.

La lectura de Momentos permite establecer pistas y señuelos (Meny, Thoening, 1992) para ubicar otras fuerzas existentes asociadas a la lucha y el poder, tratando de superar el discurso institucional oficial.

Explicaremos la primera generación de políticas al comprender lo que ocurre en el Momento 1, “La no decisión” que para (Bachrach y Baratz, 1963)⁷⁸ existe y no es una actividad menos significativa que la de la acción pública. La no acción es una decisión que “encubre un conjunto de actividades que sirven para sostener la movilización de los actores” (Meny, Thoening 1992, 138), situación que ocurre en Quito desde finales los 70 hasta el segundo momento ubicado en 1980. En los 70 se legitima la no acción de la autoridad pública y con ello se invisibiliza el problema.

⁷⁷ Castro establece que en el período 2001-2009 esta fue una característica ver anexo VI

⁷⁸ En Meny y Thoening 1992, 138

La segunda generación correspondiente al Momento 2, a partir de 1980, evidencia una permeabilidad, los movimientos barriales emergen y se estructura un Municipio permeable a las demandas barriales.

Retomando a Meny y Thoening, “la presión social expresa su existencia” (1992, 138) a partir de la presión social de las organizaciones sociales pro vivienda encabezadas por la organización El Comité del Pueblo; que en la sociedad quiteña visibilizaba que a la necesidad insatisfecha de vivienda popular, el movimiento poblacional que se aglutinaba alrededor de esta demanda no había sido nunca conocido en Quito. (Borja 2011), por la identidad en una lucha que marcaba el combatir para lo lograr el objetivo.

En este contexto el Municipio debía responder;

(...) el Municipio tomó posición, promovió la participación de los barrios en asambleas y movilizaciones de vecinos, y sumó su contingente a los procesos políticos que devinieron en hechos de gran significado como fueron las repetidas “revocatorias de mandato” ... el Municipio tuvo que hacer alianzas puntuales con el activismo barrial (la izquierda, los grupos de iglesia popular...), pero después del clímax, el nivel de participación política bajó y se volvió a las prácticas más bien institucionalizadas que refuerzan la imagen de un Municipio permeable a las demandas puntuales de la sociedad barrial (Borja 2011, 70).

Es así que la Municipalidad y su institucionalidad permean a las demandas de las organizaciones sociales y, como lo señalan Meny y Thoening (1992), el poder público deberá adaptarse necesariamente y “carece de libertad para no hacerlo a las esperanzas y a los valores de esa presión”; la presión social ha dado frutos.

La tercera generación establece el Momento 3, entre 1990 y 2001. Se empuja desde la presión social a redefinir lo definido, generando un nuevo significado para la urbanización, es decir, los técnicos se enfrentan a resignificar la urbanización hacia la Urbanización Social Progresiva. Iniciaría aquí el proceso decisorio de la política pública complementado con el compartir o la conjunción en el reconocimiento de la problemática y el nacimiento de este como un valor público común.

Como lo señalan Meny y Thoening (1994), la dinámica del juego de poderes y los intereses sectoriales desde las visiones particulares de los actores públicos y sociales superan las “propias visiones de lo que es eficaz y racional” y alcanza una racionalidad colectiva común.

La cuarta generación de políticas acotada en el Momento 4, entre los años 2001 y 2009; se ubica en la conjunción de la voluntad política y la habilitación de nuevos marcos legales⁷⁹, se diseñan instrumentos y se desarrolla la primera Unidad de Regularización de Barrios denominada Unidad de Suelo y Vivienda, siendo en esta generación en donde se inicia la aprobación de cerca de 215 barrios con 30.535 lotes incluidos a la formalidad.

Es en la quinta generación de políticas públicas, en el Momento 5, años 2009 al 2014, en donde se busca una concreción de derechos, justicia y equidad, se institucionaliza la Unidad de Regularización denominada Unidad Especial Regula tu Barrio UERB, se asigna presupuesto, se fortalecen los equipos técnicos incluyendo un componente social, se descentraliza su operación y se inicia una mayor interacción necesaria entre niveles de gobierno local y nacional, se define el volumen del problema a partir del primer censo de asentamientos de hecho del DMQ.

Se relevan acciones conjuntas entre varios niveles de gobierno local y nacional para garantizar nuevos marcos de regularización y, en ocasiones, marcos de ley específicos para superar las posiciones demagógicas con las que nacieron asentamientos como el Comité del Pueblo y Atucucho, este último se establece como el primer barrio regularizado a través de la interpretación de una ley específica que permitió su legalización. Es esta generación la que alcanza el mayor número de barrios regularizados con 335 barrios hasta 2014 y más de 30 mil lotes regularizados. Cabe señalar que será esta la generación que se abordará en la investigación.

Se puede proyectar una sexta generación de políticas que atraviesan el Momento 6 que se definirá como la inercia del proceso y el empuje por consistencia, situaciones que ocurren entre los años 2014 y 2017, y en donde se puede evidenciar un estancamiento de la característica de progresividad de las generaciones precedentes, situación detonada por la alta

⁷⁹ Castro establece que en el período 2001-2009 esta fue una clara característica

dependencia de la voluntad política y la poca capacidad técnica para re inventar soluciones creativas.

En los cinco momentos anteriores la política fue incremental con procesos decisorios que incluyeron compromisos, negociaciones, coaliciones, como alternativas generadas y articuladas en el curso del proceso hacia la regularización.

Sin embargo, este último momento mantiene la inercia del período anterior y un empuje político desde el Concejo que ha propuesto marcos normativos referentes a la regularización y su definición como proceso, la expropiación especial y la partición administrativa.

En el caso de Quito, al haber alcanzado esta progresividad de Momentos que ocurren en la política de regularización, es una coalición, como lo señala Dahl,⁸⁰ “un conjunto de procesos interactivos y cambiantes” que sumados generarán un resultado positivo con objetivos y voluntad política para resolverlo. Estos avances y conjunciones entre conflicto y poder tienen una alta carga técnica para resolver la conflictividad del comportamiento de las distintas fuerzas y están en asociación con la organización social para un trabajo corresponsable.

Para concluir, a continuación, se resume un primer abordaje analítico sobre el comportamiento de las fuerzas (ver Anexo V) y los actores en la política de regularización de suelo de Quito que permiten ubicar nuevos sujetos políticos y, al mismo tiempo, su doble rol asociado a los comportamientos de fuerzas.

A partir de estos abordajes, que procuran esclarecer la biografía de la regularización en Quito, pretendemos responder a la pregunta de investigación; ¿cómo puede ser un mapa conceptual de la regularización de suelo en Quito?, con la intención de facilitar la lectura de las investigaciones precedentes en complementariedad con esta investigación. Desde un abordaje cronológico se muestra el mapa de las generaciones y momentos de la política de regularización en la ciudad.

⁸⁰ En Meny yThoenig (1992, 147)

Mapa conceptual 1. Mapa de momentos y generaciones de políticas públicas de regularización de suelo implementadas en el DMQ

Generación de políticas	Año de información	No. Hab. urbanos	Normativa	Síntesis	Observación
Primera Generación	1974	599 828		La ilegalidad no está considerada dentro de la problemática urbana	
Momento 1: “La no decisión”					
Segunda Generación	1982	922 565	Reglament o 114	Requisitos y procedimientos para legalizar a los fraccionamientos de hecho	Se desconoció lo legalizado
Momento 2: Los movimientos barriales emergen: un Municipio permeable a las demandas barriales.					
Tercera Generación	1990	1 129 448	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 progresivo	
			Oficio 1835	Se crea Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales	Resultados cumplen las expectativas
Momento 3: Redefinir lo definido: un nuevo significado para la urbanización Resignificar la urbanización: hacia la Urbanización social progresiva.					
Cuarta Generación	2001-2009	1 414 601	Resolución 070	Creación de la Unidad de Suelo y Vivienda USV	Se regularizan entre 2001-2008 215 barrios 30.535 lotes
Momento 4: Conjunción de la voluntad política y la habilitación de nuevos marcos legales⁸¹					
Quinta Generación	2009-2014	1 619 146	Resolución A010 Ordenanzas 311 331 Influye en Códigos Nacionales **	Creación de la Unidad Regula tu Barrio descentralizada y con autonomía financiera Categoriza el suelo para vivienda de interés social con el fin de relocalizar familias que viven en zonas de riesgo Proceso de valorización y financiamiento para relocalizar familias damnificadas	Se regularizan 335 barrios, 31 600 familias 126 500 personas (MDMQ-Barrera 2014, 123)
*Momento 5: La búsqueda de concreción de derechos y justicia espacial: interacción necesaria de nuevos niveles de gobierno					
Sexta Generación	2014-2019 ⁸²	1 845 125	Ordenanza * 147 y 55	Establece de Interés social a los asentamientos de hecho y regula procedimientos. De expropiación especial	Se regularizan 17 barrios
Momento 6: La alta dependencia de la voluntad política y la debilidad institucional: entre la inercia del proceso y el empuje por consistencia.					

*En correspondencia al aporte de Mena, esta investigación identifica y complementa la quinta y sexta generación de que se ampliará en el correspondiente capítulo

Fuente: Mena 2010, Castro 2011, MDMQ- UERB 2017

⁸¹ Castro establece que en el período 2001-2009 esta fue una característica ver anexo VI

⁸² Período que en la investigación se aborda hasta el año 2017

Es importante señalar que Mena (2010) ya reconoce corrientes influenciadoras, “las políticas durante la 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” (2010, 62).

Para 1999 identifica otra influencia, “en el marco de la iniciativa Alianza se conforma la Comisión Técnica de Asentamientos Informales” (2010, 64) comisión que “apoyaba 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” (2010, 64).

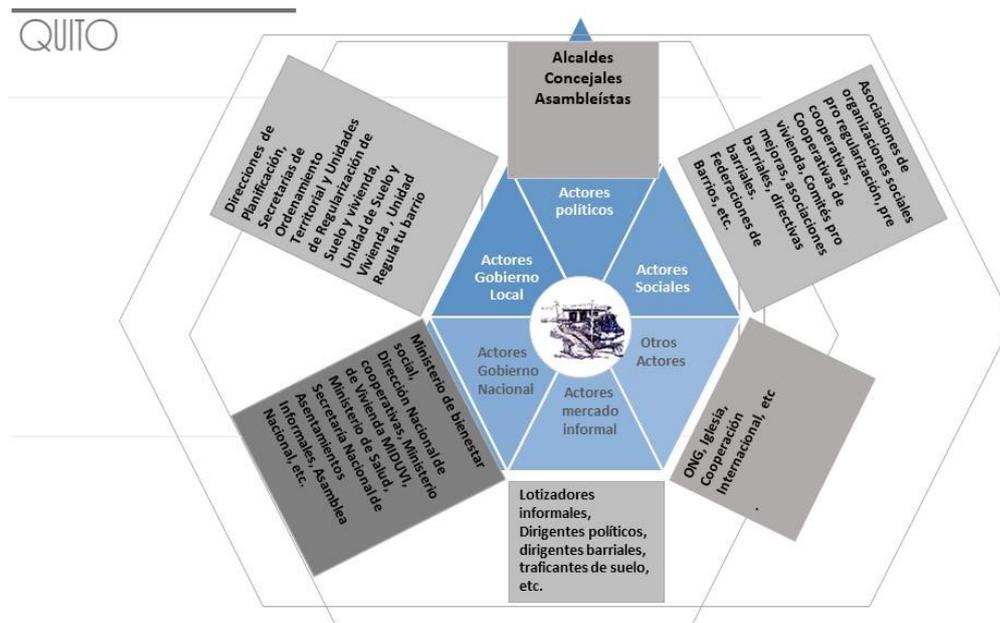
En el mapa conceptual se evidencia una evolución constante de la institucionalidad (hasta 2014) que ha permitido, más allá de generar imaginarios, de construir estigmas de ilegalidad e informalidad. Con alto compromiso político-social para enfrentar el fenómeno, a partir de 2015 se reconoce a los asentamientos como asentamientos de hecho, se expresan los intereses compartidos, que propenden hacia la consolidación de imaginarios más democráticos de equidad y justicia que para 2014 están en inercia con una alta dependencia de la voluntad política y una debilitada institucionalidad.⁸³

Se ha considerado indispensable tener un panorama de los actores intervinientes⁸⁴ en el problema de la urbanización informal y el acceso al suelo en Quito; insistiendo en que la presente investigación se acotará a la lectura de dos agencias, a nivel nacional el MIDUVI y, a nivel local, el MDMQ.

⁸³ Se expondrán en el literal correspondiente a hallazgos

⁸⁴ los cuales están en correspondencia a las investigaciones precedentes y a levantamientos de información de esta investigación

Gráfico 8. Mapeo de Actores que intervienen en las políticas de regularización de suelo



Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Castro (2012) coincide al establecer como determinantes en la política de regularización a las que llamaremos generaciones 4 y 5, períodos 2001-2009 y 2009-2014, e identifica que existió la voluntad política y la facilitación de expedición de normativa urbana⁸⁵ para la regularización e institucionalización de procesos; a partir de 2009⁸⁶ se enfrenta un proceso de reestructuración integral en la Municipalidad lo cual influye para conforma la UERB, estableciendo una estructura orgánica propia , autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, y actuará desconcentradamente con tres unidades en Quitumbe, Calderón y La Delicia.

En la investigación de Castro se identifica como “uno de los retos más importantes de la UERB es la regularización de Atucucho, macro lote del Ministerio de Salud, que incluye 3.000 lotes, siendo el mayor espacio de suelo que se regularizará en el DMQ, beneficiando a 18 mil personas” (2014, 106).

Se advierte que el requerimiento de garantizar el 30% de consolidación incentiva a la densificación de los asentamientos y la construcción para ser beneficiarios de la

⁸⁵ en su análisis identifica 10 marcos normativos que facilitaron la gestión 2000-2009, ver anexo VI

⁸⁶ Resolución 002 de alcaldía de fecha 6 de agosto

regularización y se recomienda como necesidad el incorporar en el flujo del proceso de regularización la escrituración individual y que las coordinaciones zonales realicen el seguimiento al avance de obras comprometido en la aprobación con carácter de progresividad.

En la quinta generación de políticas de regularización, la persistencia de las luchas por acceder a la formalidad, y la visión y una nueva voluntad política del gobierno local de “consolidar una ciudad del Buen Vivir y la igualdad”, se consolidan en un escenario para 2009 de doble transición. Por un lado, la transición de gobiernos locales al concluir la gestión del alcalde Moncayo en 2008 y, por otro, el establecimiento de un nuevo marco constitucional que se plantea una “utopía concreta” Randolph (2014) en la búsqueda de un cambio de paradigma para la gestión de las ciudades a partir de la función social y ambiental de la propiedad; siendo el primer país de la región en explicitar el derecho a la ciudad como un derecho constitucional.

En ese contexto, la alcaldía enfrenta el reto de concretar lo declarativo en instrumentos y acciones que efectivicen el derecho a la ciudad, más aún para aquellos que formaban parte de lo extra legal, o han sido atendidos desde marcos “de política de excepción”.

Para Meny y Thoenig (1992), los actos y efectos se concretarán a partir de discursos, textos y/o un marco normativo de intenciones (en Roth 2014, 187) que, desde las bases de estudios, se propondrán presentar diversos enfoques desarrollados como “modelos normativos de implementación” (Roth 2014, 187). En función de la concepción utilizada para su realización se los diferencia en dos categorías, *top-down* y *bottom-up*, modelos desde arriba y modelos desde abajo, respectivamente, en el caso de Quito se han mantenido hasta este período en una categoría *bottom-up*.

Para ubicar la temporalidad de los hallazgos presentados, la Revolución Ciudadana, en la gestión local de la ciudad, se concibe en dos fases en correspondencia a las definiciones ya presentadas, siendo los momentos 5 y 6 dentro del ciclo de la política pública de Quito, los que corresponden a esta temporalidad siendo el quinto el de nuestro mayor interés.

El Momento 5 pertenece al período 2009-2014, en la gestión del alcalde Augusto Barrera, el cual fue parte del mismo proyecto político del Estado central por el lado del movimiento PAÍS y de la Revolución Ciudadana, recorte temporal correspondiente a esta investigación, y

el Momento 6 en el período 2014-2017, en el cual Mauricio Rodas es el alcalde de la ciudad con un movimiento de centro derecha y en mandato hasta 2019.

4.2. Quinta generación de políticas de regularización en la ciudad, el desafío de la concreción de derechos

“Regularizar implica una transformación estructural para romper la pobreza”⁸⁷

"Entren a regularizar los barrios y salgan de allí pintando las casas y plantando árboles"

Augusto Barrera⁸⁸

La política de regularización de suelo en la ciudad se había consolidado como una política progresiva e incremental, con cuatro generaciones precedentes y que fueron explicadas en el Capítulo 3.

En la gestión de Barrera se inicia la quinta generación, período trascendental en la regularización de barrios, Castro (2011), en el cual se parte de la decisión política y administrativa de resolver un problema fundamentalmente social del Distrito, que se apuntala desde la visión de un enfoque de estado (Enfoque E), mirar el acceso a los beneficios de la urbanización y la ciudad como un derecho y establecer el liderazgo necesario para lograr la intervención integral en el territorio.

El reto planteado respondería a una transformación estructural y propendería a “acabar con la informalidad”⁸⁹ no solo del suelo sino incluir en este objetivo también a la vivienda, e influir y apalancar con el Estado nacional lo necesario para alcanzar los derechos al suelo y la vivienda y la equidad territorial desde un enfoque de una ciudad del “Buen Vivir, justa y solidaria”, cuyo reflejo se evidencia en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial PMOT.

El PMOT establecía un nuevo modelo de ciudad con objetivos para alcanzarlo e “identifica las líneas principales de intervención municipal en el territorio para superar progresivamente

⁸⁷ Entrevista realizada a Soledad Benítez, ex administradora Zonal de La Delicia y actual Concejal por PAÍS 2017

⁸⁸ Frase expuesta por Jenny Romo en mesa redonda de acceso al suelo 16 de noviembre de 2016 FLACSO

⁸⁹ Castro 2010 señala que la meta de la UERB es regularizar todo lo identificado hasta final del año 2014

las disparidades que persisten en el Distrito y que continúan limitando la capacidad de brindar a sus habitantes, hombres y mujeres, en sus respectivas localidades, acceso a la salud, a la educación, a la vivienda y a la vialidad” (MDMQ 2012).⁹⁰

La ordenanza 170 que acoge al PMOT establece una orientación municipal con prioridades en recuperación del espacio público como lugar de encuentro seguro, que desarrolle convivencia pacífica y solidaria; se plantea la visión de un gobierno local que garantiza límites para el crecimiento urbano en pro de preservar las reservas naturales y que evitará la especulación con el suelo, a la vez que promoverá su uso sustentable y democrático (2012).

La planificación se articula a la Estrategia Territorial Nacional e incluye a Quito en una escala de ciudad región y con un rol en el aspecto nacional con la recuperación de la capitalidad desde lo simbólico, su institucionalidad y las competencias que la ciudad asuma como parte de la reestructura normativa y de planificación del territorio en correspondencia a los objetivos nacionales establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir.

4.2.1. Expresiones y manifestaciones de la política pública de regularización

Sobre la base de responder y articularse con la planificación nacional y sus objetivos, y en correspondencia a las metas del PMOT referentes a la ciudad para actores del proceso en diversos niveles tanto técnicos como políticos, el enfoque social fue el centro de la formulación de las nuevas políticas de la alcaldía, Castañeda, Albán, Páez, Reina, Esparza, y Romo (2016).⁹¹ Se establece el primer cambio que enfrentaría la Unidad a cargo, de hasta ese entonces, el programa de regularización de suelo de la ciudad, que se concreta en establecer una institucionalidad con estructura administrativa y financiera para la Unidad.

Se instaura como resolución de Alcaldía 010, la creación administrativa con asignación presupuestaria y unidad de gestión, como parte de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, que daría nacimiento a la Unidad Especial Regula tu Barrio.

⁹⁰ Introducción mensaje del Alcalde

⁹¹ Resultado de entrevistas realizadas en los meses de junio-julio-agosto 2017

Para Romo (2016), hay una evolución importante que responde a una voluntad y visión política, se superaría la sola legalización y se enfrentaría en adelante la regularización de los barrios, esta designación incluiría una lógica integral.

Se conforman equipos multidisciplinarios y se incluye en los equipos a un experto social, a la vez que se acerca a los territorios la gestión, desconcentrando la ventanilla única de la extinta USV a cuatro territorios, Calderón, La Delicia y Eugenio Espejo; Centro y Valles; Quitumbe; y, Eloy Alfaro.

Era indispensable iniciar la gestión con los temas pendientes o postergados que correspondían a una real dimensión del estado de la urbanización informal, la misma que estuvo establecida como disposición en la Resolución 070 de 2001, artículo 8, que le asignaba a la USV organizar una base de datos sobre ocupación de suelo informal y su correspondiente actualización, Castro establece que la USV “concentró la información, pero no la documentó de forma sistemática” (2011, 102).

Luego de 8 años de operación de la USV, era indispensable dimensionar y establecer la escala del fenómeno, para lo cual “había que redefinir lo que era barrio informal”. Esparza remarca que “la noción de barrio está dotada de arbitrariedad, la denominación de lotización informal abocaba a lo físico, a los lotes. Para el Alcalde era claro que se hablaba de gente viviendo y por lo tanto, de asentamientos de hecho”.

A su vez Romo, directora de la Unidad Quitumbe⁹² (2016), establece que el eje fundamental fue el ser humano. La planificación urbana partía de ello con la misión de regularizar los asentamientos humanos de forma integral, fortaleciendo el proceso organizativo, solucionando los problemas legales y aprobando los fraccionamientos para que el Municipio pueda intervenir con todos los programas planificados.

En este contexto, se plantea realizar el primer Censo del país y registro de Asentamientos Informales en el DMQ, con los objetivos de diagnosticar y programar las metas planteadas de regularizar, en el período de gestión, todos los barrios que estuvieran en esta condición.

⁹² en ponencia del 16 de noviembre de 2016 FLACSO

Al ser la informalidad un fenómeno multidimensional, definido así por Fernandes (2010), los resultados de la aplicación del instrumento censal establecieron variantes que definieron entre 500 y 600 asentamientos identificados que, para Páez, en entrevista realizada el 7 de julio de 2017, es una situación que evidencia la complejidad del tema porque la informalidad no tiene registros precisos debido a su propia condición de informal. En el registro censal se levantaron no solo datos físicos sino datos relevantes de la organización barrial. Para Jorge Albán ex vice alcalde hasta el año 2014, en entrevista realizada para esta investigación, expresa que la inestabilidad para definir la totalidad de barrios generó la percepción para el de que “el censo no fue tan completo y preciso”.

El resultado del censo será la línea base sobre la cual opera, hasta la fecha, la UERB y la guía que se sigue para cumplir con la regularización en correspondencia a este documento (Subía⁹³ 2016), cuyo registro presenta algunas impresiones (que a detalle se exponen en la Tabla 247), estableciendo un universo total para 2017 de 659 barrios,⁹⁴ base que al ser analizada permitió identificar barrios que no existen al igual que se detectaron cinco barrios que se repiten en el registro.

Cabe señalar que los registros de libre acceso de gobierno abierto, y que fueran abiertos por la Municipalidad en el período 2009-2014, no han sido actualizados hasta la fecha de cierre de esta investigación y muestran resultado de la realidad hasta 2014 en la gestión del Alcalde Barrera.

Tabla 24 .Estado actual de los 659 barrios identificados en el Censo 2010

Regularizados	Por regularizar	No regularizables	Expropiación especial	Sin información	Información inconsistente
352	125	95	21	27	19

Corte septiembre 2017

Fuente: UERB

⁹³ Karina Subía, (directora de la UERB), en entrevista realizada en agosto de 2017 por la autora en la ciudad de Quito durante el desarrollo de la investigación, entrevista 12 transcripción Ma. Augusta Larco.

⁹⁴ Que incluyen a los categorizados como de expropiación especial.

Estos procesos de registro, que Castro (2011, 102) los define como parte de “un modelo gerencial” de gestión, evidencian una influencia del Enfoque E, de recuperación del Estado al establecer una estructura anclada a una institucionalidad fortalecida, con objetivos claros, metas e indicadores fundamentados sobre la base de un levantamiento censal de la realidad de los asentamientos informales, cuya definición persiste hasta la fecha en la que se concluyó esta investigación.

Sobre la base de las mismas conclusiones de Castro, se puntualiza en la evolución a un “modelo gerencial” desde un “modelo burocrático clásico”, sin estructura organizacional ni de procesos con limitaciones presupuestarias y de conformación de personal, y débil registro de archivo (2011, 102).

Alrededor de estas conclusiones es donde también se determina una influencia de los enfoques, A-académico, D de mercado y E de Estado, al partir del análisis de estructuras organizacionales, de la revisión de las experiencias de aciertos y errores, de marcos regulatorios, y herramientas normativas y técnicas desarrolladas con enfoques de recuperación de la presencia del estado.

Las bases de reforma regulatoria de la UERB, para Romo (2016),⁹⁵ parten de un análisis comparado de legislaciones y experiencias, México Regla 1/07 para regularización de la tenencia de la tierra (CORETT), la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares de septiembre 2006 de Venezuela, el Decreto 970 de 2000 por el cual se ordena la legalización de asentamientos y barrios en Bogotá, las leyes 37 del año 97 y la ley 88 del año 2007 emitidas por el Congreso Nacional para legalización de Barrios en Guayaquil, al igual que la revisión de la normativa Brasileira y Argentina.

El principal objetivo expreso impulsaba la legalización de todos los asentamientos del DMQ hasta 2014, el flujo del proceso en esencia se mantiene hasta 2014 incluyendo el criterio de tiempos máximos en correspondencia a los temas administrativos internos de las unidades de regularización. A partir de 2015 se cuenta con la ordenanza 147 para establecer como de

⁹⁵ Ponencia FLACSO noviembre 2016

interés social a los asentamientos de hecho y consolidados regulando su procedimiento, ordenanza cuyo texto borrador inicio su formulación desde 2010.

En correspondencia a enfrentar la regularización total de los asentamientos identificados y para alcanzar una mayor agilidad, se incluyen nuevos actores en el proceso, involucrando a la academia a partir de la suscripción de un convenio de cooperación con la Universidad Central del Ecuador (UCE) para generar consultorios jurídicos que ayudarían en el ámbito de mayor complejidad detectado y que correspondía al legal.

Se incluiría como responsabilidades de la UCE la conformación de los expedientes para iniciar el proceso, la posterior redacción de la ordenanza y los modelos de minutas para la etapa final de escrituración e individualización de la propiedad.

Es claro que en este período los barrios a regularizar incluyeran mayores dificultades tanto técnicas como la dotación de áreas verdes, estructura urbana de tejido vial y tamaño de lotes y, en el ámbito dominial, problemas legales concentrados mayoritariamente en la figura comunal de propiedad a partir de la figura de derechos y acciones, con la cual se genera copropiedad no individualizada sino porcentual; razones que llevaron a encontrar caminos alternativos y nuevos criterios creativos con flexibilización de los requerimientos tanto legales como urbanísticos.

Sin embargo, la incorporación de los consultorios no disminuyó el número de reformas de ordenanzas, el cual responde en menor grado a temas técnicos con imprecisiones y errores en áreas, sino que evidencia la dificultad de la concreción y cumplimiento del criterio de progresividad para la dotación de obras de urbanización, concepto que fuera ajustado a un número menor de años, que los que se manejaron en un inicio en las Unidades; a cuatro, para que los beneficiarios de la regularización, de manera corresponsable, cumplieran de manera más pronta con las dotaciones, sea de manera particular o en acción con cualquier nivel de gobierno.

No se ha podido obtener el resultado de este indicador pues la responsabilidad del seguimiento recae en las administraciones zonales y no es parte del proceso post regularización, sin embargo, la dificultad radica en la falta de acceso a programas o créditos facilitados por el Estado Nacional como estímulos para mejorar las condiciones del hábitat

popular. Cabe señalar que para el mercado inmobiliario se han abierto líneas de crédito desde la Corporación Financiera Nacional y la Banca Estatal, una vez más con prioridad hacia estos mercados y sin visibilizar la necesidad de fuentes alternativas para los sectores populares.

La permanencia del requerimiento de reformar las ordenanzas de urbanización social de desarrollo progresivo es una situación que continúa y que, en la gestión de la sexta generación de políticas de regularización, período 2014-2017, evidencia un 30% de ordenanzas que se reformulan, como se presenta en detalle en la Tabla 25.

Tabla 25. Ordenanzas aprobadas y reformadas 2014-2017

Año de aprobación	Ordenanzas aprobadas	Reformas UERB
2014	61	6
2015	27	13
2016	20	6
2017	4	9
TOTAL	112	34

30% de las ordenanzas se reforman

Fuente: UERB 2017

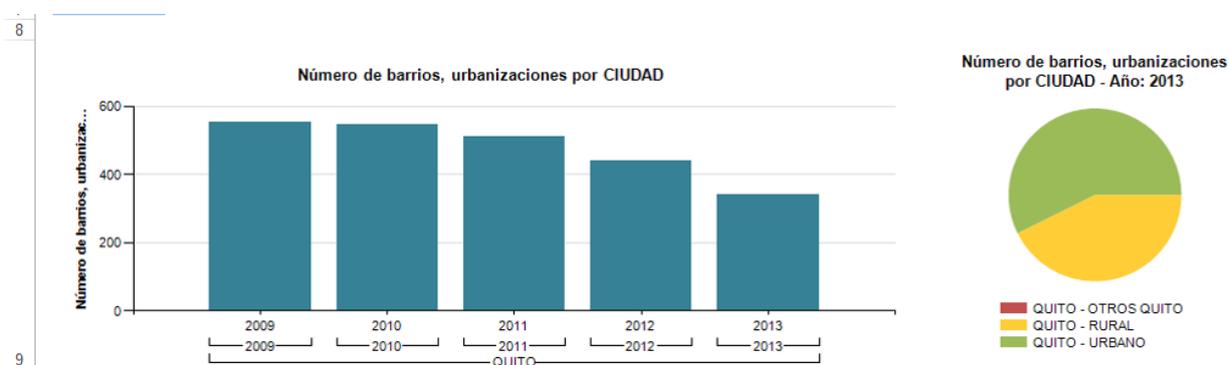
El proceso de regularización en la gestión 2009-2014 es el más importante cuantitativamente en la ciudad, se fundamenta y corresponde al Censo que determinó que las administraciones de Calderón y Quitumbe concentraban la mayor cantidad de asentamientos de hecho, y es por esta razón que las unidades desconcentradas se anclaron a estos territorios.

A su vez, en este período se definió un universo de intervención de 555 asentamientos de hecho y consolidados, siendo una manifestación importante de la concreción de la visión ética política que como consecuencia, para el final de la gestión, se regularizan 342 barrios y se benefician a 29.104 familias según registros hasta 2013, con un área incorporada a la

formalidad en la ciudad correspondiente a 1.238 hectáreas a través de las figuras de urbanización de interés social y desarrollo progresivo⁹⁶ (Gráfico 10 y Tablas 26, 27 y 28).

Otra manifestación corresponde a la incorporación de herramientas incluidas tanto en los marcos normativos nacionales como en la expropiación especial, cuya inclusión proviene de los planteamientos del gobierno local de Quito sobre la base de la experiencia acumulada que necesitaba de más fuerza para actuar al cobijo de normativa nacional consolidada para el año 2015.

Gráfico 10. Número de barrios irregulares y evolución hacia la legalidad



Fuente: MDMQ 2017 Secretaría de Coordinación Territorial Datos abiertos de Quito⁹⁷

Tabla 46. Evolución de aprobaciones de Urbanizaciones de interés social progresivo UISP 2009-2013

Barrio regularizado			No. UISP					Por Regularizar
Adm.Zonal	Parroquias	2009	2010	2011	2012	2013		
1	Calderón	Calderón y Llano Chico	123	118	105	81	53	70
2	Eloy Alfaro	Chilibulo, La Argelia, La Ferroviaria, La Magdalena, Lloa, San Bartolo	45	44	43	34	29	16
3	Eugenio Espejo	Cochapamba, Comité del Pueblo, Guayllabamba, San Isidro del Inca, Zámiza	29	29	27	21	19	10
4	La Delicia	Cotocollao, El Condado, Pacto, Pomasqui, San Antonio	63	62	60	57	47	16

⁹⁶ Figura especial considera en el régimen de suelo para habilitar suelo para viviendas sociales a partir de la progresividad de dotación de infraestructura en correspondencia a la programación y valoración desarrollado por la comunidad representada por sus dirigencias barriales.

⁹⁷ Datos abiertos de Quito Datos abiertos de Quito última actualización 11-19-2014

5	Los Chillos	Amaguaña, Conocoto, La Merced, Píntag	56	56	50	42	33	23
6	Manuela Espejo	Itchimbia, Puengasí, San Juan	24	23	23	22	18	6
7	Quitumbe	Alangasí, Chillogallo, Guamaní, La Ecuatoriana, Quitumbe, Turubamba	168	168	159	143	111	57
8	Tumbaco	Checa, El Quinche, Pifo, Tumbaco, Yaruquí	47	47	46	41	32	15
TOTAL DE UISP			555	547	513	441	342	213

Fuente: MDMQ 2017 Secretaría de Coordinación Territorial Datos abiertos de Quito⁹⁸

Tabla 27. Familias beneficiadas del proceso de regularización, 2009-2014

Barrio regularizado			Número de Familias					Total Familias
Adm. Zonal	Parroquias	2009	2010	2011	2012	2013		
1	Calderón	Calderón y Llano Chico	387	1,242	1,582	2,192	890	6,293
2	Eloy Alfaro	Chilibulo, La Argelia, La Ferroviaria, La Magdalena, Lloa, San Bartolo	281	14	1,050	144	222	1,711
3	Eugenio Espejo	Cochapamba, Comité del Pueblo, Guayllabamba, San Isidro del Inca, Zámbriza	-	317	406	2,695	599	4,017
4	La Delicia	Cotacollao, El Condado, Pacto, Pomasqui, San Antonio	135	185	186	298	1,145	1,949
5	Los Chillos	Amaguaña, Conocoto, La Merced, Píntag	0	1,630	1,890	426	267	4,213
6	Manuela Espejo	Itchimbia, Puengasí, San Juan	66	-	47	120	-	233
7	Quitumbe	Alangasí, Chillogallo, Guamaní, La Ecuatoriana, Quitumbe, Turubamba	-	1,553	2,015	4,367	1,625	9,560
8	Tumbaco	Checa, El Quinche, Pifo, Tumbaco, Yaruquí	-	11	538	245	334	1,128
Total de familias incluidas en la regularización			869	4,952	7,714	10,487	5,082	29,104

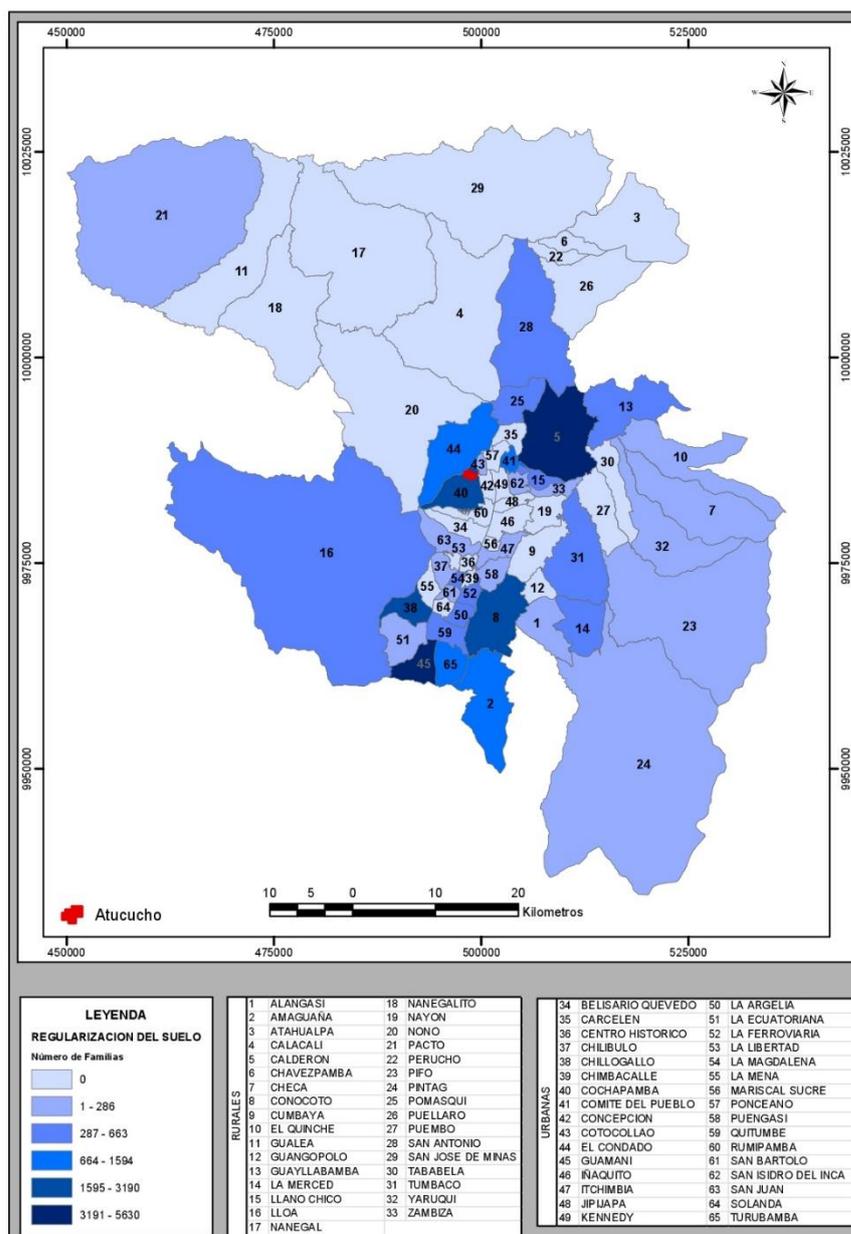
Fuente: MDMQ 2017 Secretaría de Coordinación Territorial⁹⁹

⁹⁸ Datos abiertos de Quito Datos abiertos de Quito última actualización 11-19-2014

⁹⁹ Datos abiertos de Quito última actualización 11-19-2014

Con el objetivo de obtener una representación del resultado de la implementación de la quinta generación de regularización de suelo en el territorio, se especializan los datos para asociarlos a una lectura geoespacial como se presenta en el Mapa 1 que evidencia el número de familias incorporadas a la formalidad.

Mapa 3. Familias beneficiarias de la regularización de suelo 2009-2013



Fuente: MDMQ 2017 Secretaría de Coordinación Territorial¹⁰⁰

Luisa Maldonado, entrevistada por la autora el 28 de junio de 2017, lideresa barrial y ahora concejal del DMQ,¹⁰¹ considera que las luchas sociales se habían limitado a lo básico (la infraestructura básica) dejando de lado los aspectos que implican o repercuten en la calidad de vida como la cultura, la educación, la recreación y los derechos. “En el inconsciente colectivo, los pobres no tienen derechos” y esa ausencia de derechos los hace o los convierte

¹⁰⁰ Datos abiertos de Quito Datos abiertos de Quito última actualización 11-19-2014

¹⁰¹ desde el año 2000 hasta el 2019, como parte del proyecto político de la Revolución Ciudadana

en clientela, con ello se explica el respaldo a las prácticas clientelares consolidadas por años en la ciudad.

Maldonado afirma que el reto en la ciudad era acercar a la gente a sus derechos; simbólicamente la entrega e impresión de “constituciones de bolsillo” tenía este objetivo de acercar a los ciudadanos a la Ley y a la exigencia derechos a partir de su conocimiento.

En correspondencia al cambio de paradigma de los pobres carenciados y sin derechos hacia habitantes que ganan conciencia de sus derechos, en el quinto momento de la política de regularización de suelo se intentará acercar a la gente a sus derechos más allá de “los básicos”.

Los asentamientos de hecho durante el proceso regularización, en correspondencia a su grado de dificultad, no solo atravesaron por soluciones de aplicación de los marcos regulatorios y normativos y/o la aplicación de marcos sancionatorios expuestos en el Estado del Arte; también estos pueden incentivar a la organización con “un premio para acceder a los beneficios de la urbanización” para lo cual, desde la perspectiva de la máxima autoridad, “todo barrio regularizado sería incluido en el programa de presupuestos participativos con el monto definido para su condición por un valor de 20 mil dólares” para empezar las mejoras acordadas y decidir donde se dará su aplicación prioritaria.

En el ámbito de las competencias del gobierno local, plantear un enfoque de derechos, de justicia y equidad territorial que supera la exclusiva dinámica de regularización e incluya una articulación con el proyecto de ciudad, requirió de una mirada integral y de la complementariedad con programas como “Acceso a barrios” el cual garantizaba una asignación presupuestaria hacia los barrios populares para garantizar su integración a la ciudad a partir de la llegada del servicio de transporte y la mejorara de la vialidad principal (vías de acceso principal) para eliminar el justificativo histórico de no acceder con el servicio por la condición de las vías. Este se complementó con un manejo de caja común de recaudación para todo el sistema de transporte con operadores privados.

Al mismo tiempo, también se generaron Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), equipamientos que incluían una diversidad de áreas y programación educativa y cultural que permitía que los programas culturales y sociales pudieran llegar a las distintas áreas de la

ciudad, alcanzando una dotación de 42 construidos en todo el DMQ, convirtiéndose en la infraestructura de mayor escala la ubicada en el Barrio Jaime Roldós, uno de los primeros asentamientos informales de la ciudad producto de la toma de tierras originada desde los partidos políticos.

Para consolidar la presencia del Estado en la ciudad había que territorializar las políticas públicas que garantizan derechos y asegurar la dotación de infraestructuras el objetivo de alcanzar acceso y cobertura. Luego de transcurridos cerca de 30 años, se construyen dotaciones de infraestructura educativa y hospitalaria pública que acercaron los servicios a las zonas de Quitumbe y Calderón en donde se ubicarían colegios réplica,¹⁰² hospitales de especialidades y una maternidad, como acciones articuladas y complementadas con el Gobierno Nacional y a cargo de los ministerios responsables de estas competencias.

Como lo sostienen varios autores que se han incluido en el Enfoque A- académico, el problema del suelo no puede verse desvinculado de la vivienda y la vivienda no puede hacerlo sin considerar el suelo; otra importante preocupación de la alcaldía fue la informalidad de las construcciones, para lo cual se planteó, en 2013, brigadas de regularización de viviendas que se trasladaran a los barrios populares y socializaran la ordenanza, los mecanismos de financiamiento de los planos y los requisitos técnicos que se requerían.

Esta acción tuvo poco efecto e impactos limitados. La acción pretendía enfrentar la informalidad de la construcción de las viviendas que en el DMQ alcanzaría entre un 60 y 70 %, dato que no ha sido oficializado y aceptado por la Municipalidad que aún no ha transparentado esta situación.

Dentro del proceso de regularización se incluyó la aprobación bajo informe de la Secretaria Seguridad, estableciendo el tipo de riesgo que existía en el barrio, para lo cual se consolidó una categorización que incluiría riesgo inminente, mitigable y no mitigable.

¹⁰² Los colegios réplica se constituyen en segundas versiones de los colegios públicos tradicionales y emblemáticos que han sido referentes para los sectores medios y populares; reciben el mismo nombre.

Las acciones desde la Empresa de Vivienda Municipal en lo que corresponde a dotación de viviendas de relocalización por riesgos permitieron desarrollar, como principal proyecto, al conjunto de viviendas “La Mena 2” en operación conjunta entre el MIDUVI, el Municipio y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos,¹⁰³ con una dotación cercana a 400 viviendas que fueron entregadas a afectados de zonas¹⁰⁴ de La Forestal en Quitumbe, en la zona de las Cumbres; en el centro, San Francisco de Miravalle, Paluco, La Libertad, Colmena, San Diego Bajo, Monjas, El Placer, Guápulo; y, Buenos Aires en la parte norte de la ciudad. (Rodríguez 2011).

En lo referente a vivienda social con nuevas soluciones, el proyecto Ciudad Bicentenario, que inició en la gestión del alcalde Moncayo, hasta la presente fecha continúa en ejecución.

La UERB, para Esparza, estructuró un andamiaje institucional con una estructura interna capaz para abordar la problemática, como segundo elemento el tema jurídico, y un tercer planteamiento prioritario correspondía al fortalecimiento de los procesos organizativos de las estructuras barriales que pretendía reducir la conflictividad en los procesos de regularización y, a su vez, armar un proceso de participación y de democratización de las estructuras organizativas barriales, cuya propuesta fue presentada como insumo para el COOTAD y recogida, de manera más general, con la figura de gobierno barrial.

Esparza señala que se lograron hacer planes pilotos que incluían elaborar un padrón de ciudadanos y ciudadanas del barrio con la intención de que todo ciudadano y ciudadana que habitara en el sector tuviera el derecho a elegir y ser elegido como presidente del Gobierno Barrial y, en una segunda instancia, en busca de la democratización, se consolidaba la Asamblea Barrial que pretendía alejarse de una Asamblea de Socios y convertirse en una representación de distintos sectores del territorio barrial y de las distintas formas organizativas presentes en el barrio, sean estas jurídicas o no.

¹⁰³ Con una asignación de 5 millones de dólares del Gobierno Nacional para la construcción de las viviendas

¹⁰⁴ Información obtenida de entrevista a Secretaria de Seguridad Municipal nota de prensa con fecha 8 de diciembre de 2011 <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/viviendas-para-reubicacion-de-familias-avanza-un-45>

La Asamblea Barrial permitiría bajar los temas constitucionales al barrio y trabajar “La Constitución en mi barrio”. El planteamiento de Gobierno Barrial pretendía un “fortalecimiento de la democratización” para superar las lógicas clientelares que habían estado presentes en el accionar y los imaginarios de la organización; se pretendía evitar “que al desaparecer el gobierno local la organización social se debilita” (Benítez 2017). La intención era superar la condición de organización para alcanzar obras y cumplir con la corresponsabilidad de acción planteada como característica del desarrollo progresivo, y vincular la etapa post regularización hacia el trabajo de Planes de Desarrollo Barrial para consolidar la última escala de instrumentos de planificación territorial que escaladamente inician en el PNBV.

En la historia de las ciudades latinoamericanas han existido diversidad de planes de mejoramiento barrial promovidos desde la banca internacional y encubiertos con el membrete de participativos, en los que su contenido homologado proponía un listado de obras y necesidades; sin embargo, en la registro de la ciudad existieron planes de desarrollo que para Maldonado (2016) son un antecedente que se ejemplifica desde la lucha social de asociaciones,¹⁰⁵ quienes desde 1989 formaron a sus miembros y líderes, ejecutando en el proceso Planes de Desarrollo Comunitario que incluyeron planificación física pero con eje en “el hacer comunidades”.

El Plan de Desarrollo se convertiría en “un acuerdo social barrial de convivencia con deberes y derechos de los vecinos” (Esparza 2016), con una visión de mayor integralidad del barrio, que incluya temas de ambiente, seguridad, participación, y que, sobre todo, supere el enfoque de las carencias y dotaciones de infraestructura. Se pretendía concluir con un instrumento que establezca comisiones y su seguimiento.

Un hito en las manifestaciones exitosas de la implementación de la política de regularización lo constituye la regularización del Barrio Atucucho, con más de 2.000 lotes, convirtiéndose en el asentamiento más grande la ciudad y que buscó la regularización desde 1988 a partir de una toma de tierras promovida en terrenos públicos.

¹⁰⁵ Referidas a la Asociación de Cooperativas Solidaridad que aglutinó a más de 27 cooperativas de diversa índole

Atucucho es, adicionalmente, el primer barrio que enfrenta una titularización masiva y entrega directa de escrituras desde la Municipalidad a sus beneficiarios, en 2013, y continúa en este proceso.

La regularización alcanzada en 2012 articula esfuerzos entre distintos niveles Gobierno Nacional a través de la Asamblea Nacional, el Ejecutivo con el Ministerio de Salud (propietario de los terrenos) y el Gobierno Municipal; es al mismo tiempo el primer barrio en establecer un Gobierno Barrial, en contar con un Plan de Desarrollo Comunitario, y un Banco Comunitario y moneda propia.¹⁰⁶ Este barrio emblemático permitirá hacer un acercamiento de prueba empírica para de manera agregada establecer una comprobación de la hipótesis de esta investigación.

Se señala como otro resultado implementado en la ciudad producto de estos esfuerzos, el planteamiento de jueces de paz y fuerzas de paz barriales para reducir la conflictividad interna del barrio, siendo el germen para lo que luego en escala del distrito se convertiría en los Centros de Mediación y Justicia, evitando con ello la judicialización y promoviendo la convivencia en paz y comunidad.

Aportes importantes a la normativa nacional fueron influidos desde el Municipio, incluyendo entre los de mayor relevancia el mencionado Gobierno Barrial y los artículos de ley correspondientes a la Partición Administrativa recogidos en el numeral 486 y la Expropiación Especial en el artículo 596 del COOTAD.

La Participación Administrativa permite regularizar barrios dentro de la circunscripción territorial cuando lo resuelva el órgano legislativo, el Alcalde podrá de oficio o por petición ejercerla (Castro 2011), el COOTAD determina el procedimiento.

¹⁰⁶ El barrio cuenta con una moneda específica denominada Atucucho, que sirve para adquirir víveres y productos que se comercializan en el Banco Barrial.

A su vez, la Expropiación Especial es “un recurso legal que permitirá al Cabildo emitir la declaratoria de utilidad pública para construir obras de beneficio social o regularizar con mayor agilidad asentamientos humanos consolidados” (Castro 2011, 64).

Para Maldonado (2016), los procesos sancionatorios que precedieron en el proceso 2000-2008 “son semillas de la expropiación especial”. Para Esparza (2016), la propuesta municipal se planteó desde la visión de “pertinencia social de justicia” en donde se identificó que era lo común y se logra incidir para la incorporación en el Código de Ley, artículo 486; que al referirse al pago a realizar producto de la expropiación, este corresponda a los años en los que se produjo el asentamiento, incorporando posteriormente en la normativa local desarrollada en la siguiente gestión la posibilidad de descontar los valores que fueron ya pagados como parte de las transacciones hacia el lotizador informal.

En lo que corresponde a la organización social, para 2014, en noviembre, se establece un despertar de las organizaciones sociales pro-acceso al suelo y la vivienda, se conforma la Red de Barrios LOTE (Lucha Organizada por la Tierra y la Esperanza) “que es una organización social sin fines de lucro que tiene como fin impulsar los procesos de regularización y expropiación, la lucha por el Derecho a la Ciudad en el Distrito Metropolitano de Quito y parar la corrupción y el tráfico de tierras”, Alba Villafuerte, discurso del 11 de marzo de 2016.¹⁰⁷

Como resultado de la presión social se establece la necesidad de censar a los barrios que podrían aplicar a la figura de expropiación especial, con un registro de 42 barrios, de los cuales 8 están en proceso y obtuvieron su ordenanza, pero no su escritura, 8 no aplican, 19 tienen expedientes y dificultades de consolidación de información 7 Tabla 24.

Aunque esta información corresponde a 2015, se considera relevante incluirse pues para varios entrevistados el instrumento existe y se ha aplicado; sin embargo, hasta la fecha, ningún barrio ha finalizado con el proceso, y se ha “convertido en un espejismo” que Reina lo explica, en entrevista de junio de 2016, por la alta dependencia de la voluntad política que ha

¹⁰⁷ Primer Encuentro Nacional por el derecho a la vivienda y el hábitat digno realizado en la Asamblea Nacional con la presencia de 800 organizaciones

dado como resultado expedientes estancados en instancias administrativas y de trámite que no concluyen con los procesos iniciados, siendo la situación actual la siguiente,

Tabla 28. Detalle de barrios con regularización vía expropiación especial

En proceso de Regularización o ya con ordenanza	2	8
Ya tienen ordenanza	2	
Proceso de Regularización	4	
No considerados por no ser identificados	3	8
No considerados por aspectos técnicos	2	
No considerado por no consolidación	1	
No considerado por aspectos de coactivas	2	
Listos con expediente completo	19	19
En proceso por expediente incompleto	7	7

Fuente: MDMQ¹⁰⁸ 2017

Para representantes de LOTE, uno de los primeros resultados obtenidos por la organización en conjunto con representantes de la función legislativa nacional y el Concejo de Quito ha sido la construcción participativa que impulsó a establecer la nueva Ordenanza Municipal 055, aprobada el 1 de abril de 2015 “que es un instrumento que amplía el camino para la expropiación especial” Villafuerte 2016.

Para Benítez, en entrevista realizada en junio de 2017, la ordenanza es posible gracias al “empoderamiento de los dirigentes y los convierte en guerreros por esta lucha, por la lucha de abrir una posibilidad para concretar su escritura”.

Para Villafuerte, hay efectos que se desprenden del proceso de construcción colectiva y socialización con las bases; la ordenanza generada por todos los barrios “permitió el dominio y empoderamiento del tema en cada uno de los habitantes de dichos territorios, este hecho ayudó e impidió que los lotizadores o traficantes de tierras vuelvan a engañar a nuestros compañeros que son compradores de buena fe”.

¹⁰⁸ Resolución 237 año 2016

Retornando el proceso de regularización de asentamientos informales, y los temas pendientes de su implementación, para, Albán, Páez, Reina¹⁰⁹ y Romo,¹¹⁰ la UERB alcanzó una primera etapa que cumpliría con el objetivo de regularizar el mayor porcentaje de barrios en los menores tiempos administrativos posibles; sin embargo, no se completó la fase de post-regularización que, para Esparza, era la más interesante pues iba más allá de la titularización individualizada, aseguraba la participación de las comunidades en el proceso de fortalecimiento barrial y “tenía que ver con esa idea de planificación de desarrollo barrial, de fortalecimiento organizativo; la fase de post-regularización estaba planteada, quedo ahí...”.

Esta investigación concluye que la sexta generación de políticas de regularización de suelo se acota al período 2014 al 2017 que corresponden a la gestión del alcalde Mauricio Rodas, donde la UERB se ha mantenido entre la inercia del proceso y el empuje por consistencia impulsado desde las instancias políticas con concejales que responden a los enfoques previamente obtenidos y procuran la garantía de los derechos, ellos son quienes han continuado y desarrollado las herramientas normativas producidas en este ciclo.

Esta investigación no abordará el análisis de este período, toda vez que los registros cuantitativos están levantados hasta 2014 y los existentes presentan inconsistencias detectadas en el procesamiento; sin embargo, en esta última generación se consolidan instrumentos normativos específicos para institucionalizar los procesos, normar y encontrar caminos alternativos como la expropiación especial. Es en esta generación en donde se da el resurgimiento de la organización barrial pro-acceso al suelo. En las conclusiones, a manera de alertas y temas pendientes, se expondrán reflexiones sobre este momento que atraviesa la política de regularización en la actual gestión (2014-2019).

A continuación, se expone como resultado de la investigación el mapa de momentos, manifestaciones y expresiones sobre la urbanización informal y acceso al suelo en la Revolución Ciudadana en una lectura paralela y en simultaneidad entre ambas escalas, nacional y local leídas en 3 períodos de gestión de alcaldes (General Paco Moncayo 2007-

¹⁰⁹ Concejales de la ciudad de Quito electos para el período 2014-2019 entrevistados en el año 2011

¹¹⁰ Coordinadora de la UERB Quitumbe período 2009-2014

2009, Dr. Augusto Barrera 2009-2014 y Ab. Mauricio Rodas 2014-2019) que comprenden los 10 años de mandato del gobierno de Rafael Correa (2007-2017).

Mapa conceptual 3. Momentos, manifestaciones y expresiones sobre la urbanización informal y acceso al suelo en el gobierno de la Revolución Ciudadana

	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO LOCAL		
Gestión Alcalde Paco Moncayo Partido Izquierda Democrática	Promib-BID Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (2000-2007)		Unidad de Suelo y Vivienda USV opera desde año 2001 Resolución de Alcaldía 070	
	Programa de Mejoramiento de Barrios, "Ciudad desde la Comunidad" AM No. 34 (27 junio 2007)	2007		
	Bono de Títularización para legalización de tierras para aspirantes al bono de vivienda (27 febrero 2001 RO 29 ref. 11 junio 2007)			
	Nueva Constitución del Estado con enfoque de derechos Arts.30-31 (20 octubre 2008) Establece el derecho a la vivienda, al hábitat y a la ciudad Lógica reguladora del ordenamiento territorial que cambia el concepto del suelo que deja de ser concebido como mercancía	2008		
	Programa de Mejoramiento Barrial Mi barrio Lindo BID- INNOVAR Empresa de Desarrollo Urbano (Febrero 2007) 26 barrios usd.26 millones			
	Programa Mejoramiento de Barrios "Socio Comunidad" RO del AM No. 051 (28 octubre 2009)			
	2009			
Gestión Alcalde Augusto Barrera Movimiento Alianza PAIS	COOTAD Inicia su construcción	Posesión Nuevo Alcalde Movimiento PAIS (1 agosto 2009)	Transición USV a UERB	
	Primera aprobación del COOTAD (19 octubre 2010 RO 303) define expropiación especial -Art. 596		Creación y operación de la Unidad Especial Regula tu Barrio UERB conformada en 3 administraciones: zonas Quintumbé, Calderón y La Delicia (19 marzo 2010 - Resolución 0010)	
	I Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre el Hábitat Popular e Inclusión Social CLACSO-FLACSO- MIDUVI (Quito 2009)	2010		
	Ley Especial (interpretativa) para venta de predios a poseionarios de Atacucho (el 29 de julio de 2010)			
	Militarización de Zonas invadidas Guayas (Monte Sinai) 28 de diciembre del 2010 /desalojos			
	LOEPS Regulación a Coop. de vivienda (28 abril 2011)	Primer Censo de AH total de 550 asentamientos de hecho		Asignación de presupuestos participativos post regularización (20 mil usd) como incentivo a los barrios por su inclusión en la formalidad Creación y operación de consultorios jurídicos con la Universidad Central del Ecuador UCE (agosto 2011)
	Creación de la Subsecretaría de Hábitat del MIDUVI Responsable de marcos jurídicos para gestión de suelo, ordenamiento territorial, regularización (Marzo 2011)	2011		
	Elaboración de la LOOTUS	Plan mejoramiento integral del Barrio Atacucho (24 octubre 2011)		
	Secretaría Técnica para la prevención de Asentamientos Irregulares. (28 junio 2012) Habilitación de la línea 1800 INVASIONES	2012		
	Presentación del primer borrador de la LOOTUS a la Asamblea Nacional	Aprobación del Barrio Atacucho como Asentamiento de Hecho a favor del MSP O 247 (9 de noviembre 2012) (2139 lotes)		
	LOOTUS se detiene desde la Asamblea Nacional	2013		
	COOTAD Segunda reforma (21 enero 2014 RO 166)	Programa Regula tu Casa O 434 brigadas en barrios (24 septiembre 2013) Régimen transitorio 2 años		
COIP define la Ocupación, uso ilegal de suelo o tráfico de tierras como delito (10 febrero 2014 RO 180)	Primera titularización masiva entrega escrituras al Barrio Atacucho			
	Primer gobierno barrial Barrio Atacucho			
	2014			
	Aportes al COOTAD, LOOTUS y COIP			
Gestión Alcalde Mauricio Rodas Alianza SUMA-VIVE 2014-2019	Conformación de la Red de Barrios Lucha Organización Tierra y Esperanza LOTE (14 noviembre 2014)	Transición nueva gestión municipal	Financiamiento de documentos técnicos/planos del fraccionamientos realizados desde el MIDUQ	
	Creación de la Empresa Pública de Vivienda (7 abril 2015 D622 RO 474)	2015		
		Expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los AHHIS (2 abril 2015) O 237		
		Censo de AH sujetos a expropiación especial		
	1er Encuentro por el derecho a la vivienda y al hábitat digno (11 marzo 2016)	Establece de interes social a los AH y consolidados y su procedimiento O 147 (9 diciembre 2016)		
	Ley de Tierras (14 marzo 2016 RO711)	2016		
	Promulgación de LOOTUS (5 julio 2016 RO 802)			
COOTAD Tercera reforma (12 octubre de 2016 RO 804)				
Posición País para NAU HIII				
Subscripción de la NAU en Quito (octubre 2016) ver anexo NAU				
Empresa Vivienda Casa para todos 350 mil viviendas	2017			
	Propuesta para actualización del Censo de AH			
	Censo de viviendas con mayor vulnerabilidad de riesgo en Atacucho			

O: Ordenanza
RO: Registro oficial

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

En el mapeo presentado se tiene una lectura cronológica y simultánea de las escalas nacional y local que permite establecer elementos de soporte para la comprobación o negación de la hipótesis de investigación; para ello se ha utilizado la misma cromática de enfoques con el objeto de asociar las acciones del Gobierno Nacional con un sentido progresista para presentar cuales fueron las ideas más dominantes desde el máximo ente rector de la Política Pública de Vivienda y Hábitat;¹¹¹ evidenciar el proceso transcurrido e identificar con ello el sentido que se ha tomado al igual que su influencia en la política de la regularización en Quito.

En este proceso se determina que es la lógica del Estado en busca de la operativización de los derechos-el derecho a la ciudad-, que asocia varios enfoques para alcanzar este objetivo; es así que el mapa conceptual 3 presenta una frontera porosa¹¹² y doble cromática en su análisis pues se visibiliza más de un enfoque presente en varios momentos y manifestaciones registradas, situación que ocurre en ambas escalas de Gobierno.

Como resultado, en el mapa conceptual se identifica la presencia de todos los enfoques y se observa que los enfoques Académicos, de Banca y de Mercado son utilizados por el Estado y, en menor grado, los enfoques de consensos, mientras que son los enfoques B (Banca) y D (de Mercado) los que se concentran en la producción de vivienda y control sobre el suelo lo cual establece un escenario contradictorio sobre la concreción del derecho a la vivienda digna, al espacio público y al hábitat seguro.

El Gobierno de la Revolución Ciudadana (RC) propuso como uno de sus ejes la revolución urbana, que no se consolidó en lo correspondiente al suelo y la vivienda ya que luego de 10 años transcurridos se concentró en una importante producción de marcos normativos y regulación sin actuar sobre el fortalecimiento institucional del MIDUVI y, al contrario, fortaleció la permanencia del sistema A,B,C Ahorro, Bono y Crédito, una política de corte neoliberal¹¹³ que potenciaba el llamado “subsidio a la demanda” y que para Quentin¹¹⁴ (2017) subsidió a la oferta, toda vez que los recursos no llegaban a los beneficiarios directos sino a los promotores particulares de vivienda quienes habían encontrado un mercado altamente

¹¹¹ MIDUVI, e instancias asociadas a la aprobación o elaboración de marcos legales o instrumentos complementarios a la política pública

¹¹² Graficada como línea entrecortada

¹¹³ Con financiamiento del BID

¹¹⁴ En ponencia del Congreso de estudios Urbanos Quito noviembre 2017

potencial no cubierto de vivienda de bajo costo; y es en el período de la RC que está política persiste e incluso se fortalece con mayores asignaciones al subir los techos del bono, incluir los bonos de titularización para el suelo y, complementariamente, activar mecanismos para el control del suelo y no para su aseguramiento con bancos de suelo.

Se genera institucionalidad y se establece como delito la ocupación, el uso ilegal y el tráfico de suelo y se militarizan zonas del país invadidas.

En lo que corresponde a la escala local de Quito, es visible la presencia de todos los enfoques los que se utilizan para instrumentalizar la política de regularización, en diálogo e influencia hacia las escalas nacionales a partir de la experiencia,¹¹⁵ los nudos críticos y la falta de marcos normativos para actuar con mayor fuerza en el fenómeno de urbanización informal de la ciudad.

Se puede destacar que en el caso de Quito, existen innovaciones que buscan apuntalar con mayor fuerza el enfoque E (Estado), generando institucionalidad con la creación de la UERB y desconcentrarla, transparentar la realidad a partir de dimensionar el problema y censar, asociar a la academia en el apuntalamiento del proceso legal de cada barrio, a lo que se suma el interés por fortalecer la representación social e ir hacia el Gobierno Barrial por elección popular como elemento detonante de la planificación y participación, e iniciar con ello el proceso post-regularización de inclusión en los beneficios de la urbanización.

En el mapa se observa que las innovaciones concebidas quedaron truncadas o llegaron a una formulación acotada a la expresiones puras de los enfoques descritos, y que se ejemplificarán como debilidades; se inicia la titularización masiva, una manifestación propia del enfoque D (de Mercado) para solucionar los problemas de propiedad de asentamientos originados de la toma de tierras; el primer Plan de Mejoramiento Barrial se formula en las mismas lógicas del enfoque (B) de la banca internacional y no alcanza a incorporar y desarrollar el componente social; y se formulan y quedan en propuesta cuerpos normativos para determinar

¹¹⁵ de su implementación con cerca de 10 años de resultados concentrados en la cuarta y quinta generación de políticas de regularización de la ciudad

procedimientos y acciones especiales de regularización con influencia del enfoque (A) a partir de las reflexiones académicas de las experiencias de la región.

Como conclusión, la hibridación de enfoques buscaba consolidar procesos alternativos que fortalezcan una nueva política urbana de regularización de suelo con presencia del Estado y que logró un fortalecimiento institucional, y de regulación normativa con toda la intencionalidad social post-regularización pendiente.

Cabe señalar que la sintonía y conjunción de una misma visión compartida entre gobiernos nacional y local permiten plantearse una política que busca la concreción de derechos, que para algunos asentamientos de hecho requerían normativa interpretativa y expresa que superaba a la Municipalidad y que fueron germen para el nacimiento o la inclusión de articulados de los códigos nacionales e instrumentos de gestión de suelo desarrollados.

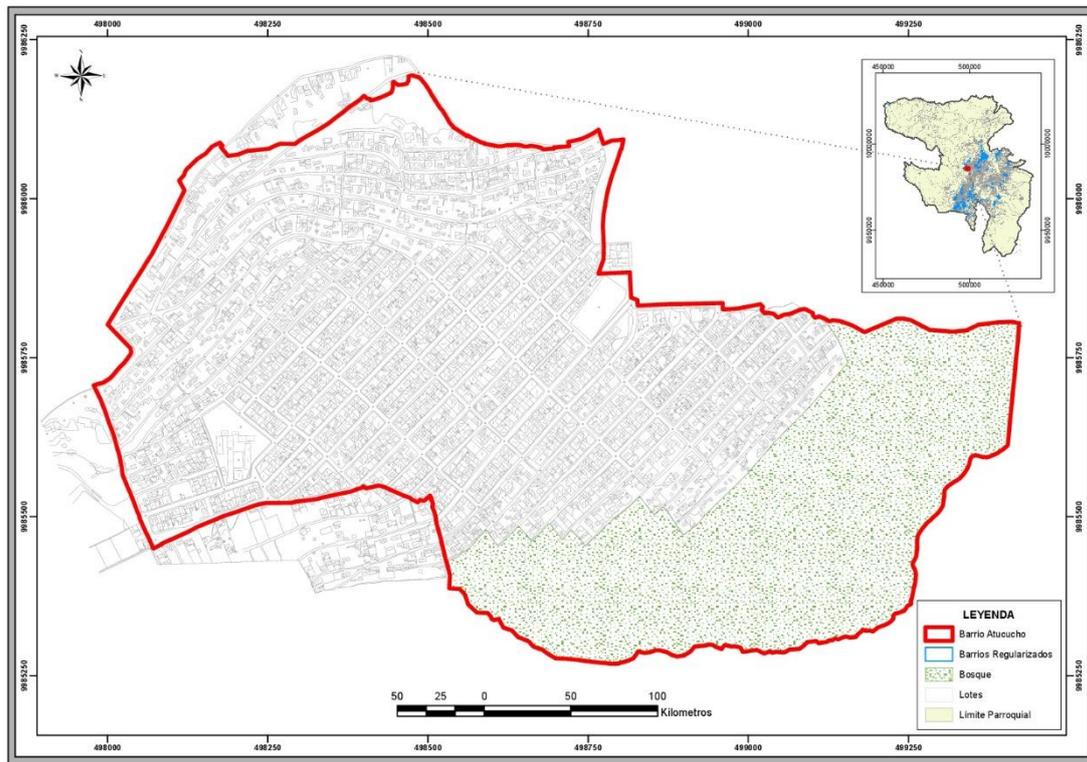
4.3. Acercamiento de aplicación a un caso como prueba empírica

La aplicación de los mapas presenta una flexibilidad de aplicación e interrelaciones que ya se han visibilizado en la lectura de las escalas nacional y local; se complementa su aplicación en la escala barrial en Atucucho y determinar la hibridación de estrategias del gobierno local para alcanzar luego de un período de 30 años de realidad informal para este asentamiento de hecho que viene de la utilización de los sectores populares como bases para los partidos políticos que en este caso corresponden a las lógicas de derecha del país con la bandera del social cristianismo.



Fotografía No.1.- Ingreso al Barrio Atucucho Fuente: Trabajo de campo

Mapa 2. Barrio Atucucho



Fuente: MDMQ 2017



Fotografía No.2.- Barrio Atucucho vista general Fuente: Trabajo de campo

En la aplicación del mapa de hibridación para el barrio de mayor representatividad en la lucha por el acceso al suelo, en el que se ha identificado momentos y estrategias de hibridación de enfoques, en el barrio Atucucho, la evolución en el tiempo determina una presencia incrementada a partir de 2016 de lógicas del mercado y una progresiva hibridación de todos los enfoques en pesos similares que se activan y utilizan adaptativamente las herramientas en correspondencia del requerimiento a resolver en ese momento en el barrio, lo que se puede observar en el mapa obtenido como hallazgo.

Mapa conceptual 4. Mapa de momentos e hibridación de enfoques en el barrio Atucucho

	Año	Acciones	Descripción de la identificación del Enfoque
1	1988	TOMA DE TIERRAS	Nace el asentamiento como toma de tierras promovida desde el partido Social Cristiano (Pan, Techo y Empleo)
2	1994	ACUERDOS SOCIALES	Creación del Comité Promejoras del Barrio Atucucho
3	1996	SEGURIDAD JURIDICA	Decreto Ejecutivo que reconoce al Barrio como AH
4	2002	PROGRAMA DE REGULARIZACION DE SUELO	Ingreso del expediente en la USV para regularización
5	2003	INSTRUMENTALIZACION JURIDICA	Ley 2003-5 (RO 27 mayo 2003) para venta de los terrenos del barrio Atucucho
6	2009	ORGANIZACIÓN SOCIAL / PARTICIPACION CIUDADANA	Gobierno Barrial
7	2010	ACUERDOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO PARA SUPERAR OBSTACULOS DE ACCESO A LA PROPIEDAD DEL SUELO	Ley interpretativa (29 julio 2010) de la Ley 2003-5 (RO 27 mayo 2003) para venta de los terrenos del barrio Atucucho
8		ORGANIZACIÓN SOCIAL / ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA	Inicio del Banco comunitario (462 socios al 2014)*
9	2011	PLAN DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL BARRIO	Formulación del Plan Mejoramiento integral del Barrio Atucucho generada por CIUDAD (24 octubre 2011)
10		VENTA DE SUELO EN RECONOCIMIENTO A POSESION	Censo de poseionarios para venta de terrenos
11		CONSULTORIO JURIDICO	Consultorio Jurídico para Atucucho con el objeto de facilitar los procesos legales frente a la posesión, la conflictividad generada por múltiples condiciones de posesión
12	2012	HABILITACION DE SUELO PARA VENTA	Ordenanza 247 aprueba el fraccionamiento (2139 lotes) del AHHC denominado Barrio Atucucho a favor del MSP 9 de noviembre 2012
13	2013	TITULARIZACION MASIVA	Primer barrio de más de 2000 lotes en el DMQ que alcanza la titularización masiva (4 mayo 2013) Entrega de las primeras 480 escrituras a los moradores, a mayo suman un total de 880 escrituras entregadas 650 escrituras en trámite
14	2014	REPRESENTACION POLITICA DESDE ORGANIZACION SOCIAL	Elección como concejal alterno (Movimiento Pais 35) al ex presidente del Gobierno Barrial del Barrio Atucucho Luis Robles
15	2015	GESTION URBANA	Obras parciales de adoquinamiento
16	2017	DETERMINACION DE RIESGO VIVIENDAS	Censo de viviendas con mayor vulnerabilidad en Atucucho 8 abril 2017
17		PARTICIPACION SOCIAL DISMINUIDA	Con la regularización y titularización ha disminuido la participación colectiva y se percibe un debilitamiento
		ENFOQUE A: Academia	
		ENFOQUE B: Banca	
		ENFOQUE C: Consensos	
		ENFOQUE D: De Mercado	
		ENFOQUE E: Estado	

Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Lo presentado pretende ejemplificar que, en el ciclo de regularización de un barrio, la aplicación de estrategias desde la acción del gobierno local utiliza diversas formas para cumplir con el objetivo de permitir el acceso al suelo.

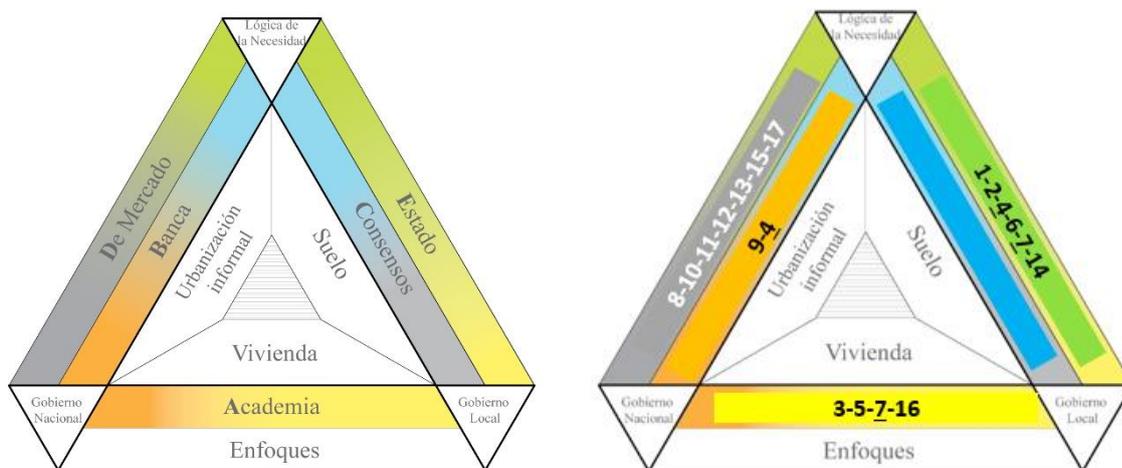
En el barrio de Atucucho la principal cualidad está en la conjunción de fuerzas de los niveles y subniveles de gobierno y su alineamiento de visión para permitir que un asentamiento excluido y que cumplía con ambas características de informalidad determinadas por Clichevsky (informalidades dominial y urbanística), con el liderazgo de sus representantes barriales y la voluntad política, pudo encontrar un régimen normativo particularizado que facilite el proceso, accionando para ello las herramientas disponibles.

Podemos evidenciar que el modelo metodológico propuesto facilita una lectura ordenada y con claridad, en donde conjugan las lógicas del Estado Nacional, el Estado local y la necesidad, hibridando con los diversos enfoques para enfrentar la urbanización informal y acceder al suelo.

Es importante señalar que la organización social no solo expresa la necesidad, sino que evidencia una demanda excluida del mercado formal, estableciendo en esta demanda el germen de la organización barrial que una vez alcanzada la propiedad del suelo se individualiza y se debilita como fuerza colectiva.

El mapa conceptual aplicado al barrio Atucucho expresa la relación entre lógicas del Estado y la necesidad, al mismo tiempo que identifica los enfoques predominantes sobre la urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda, ubicando su grado de influencia particular, la cual se expresa en el Mapa conceptual 5, con los números que se asocian y corresponden al Mapa conceptual 4, precedente.

Mapa conceptual 5. Mapa de lectura de hibridación de enfoques relación entre lógicas de la necesidad y el estado



Fuente: Datos tomados del trabajo de campo

Es así que observamos (en los números subrayados) hibridaciones entre enfoques y a su vez una hegemonía expresa del enfoque de mercado resultante de la venta de suelo y la titularización masiva.

Desde una perspectiva diacrónica, estos resultados permiten tener una lectura cronológica y evolutiva de las acciones e instrumentos para alcanzar la regularización permitiendo visibilizar contradicciones en la utopía del Buen Vivir en donde el principio constitucional del derecho a la ciudad aplicado al patrón de urbanización de interés social progresiva a partir de la regularización de suelo en Quito adopta mayoritariamente enfoques de mercado.

A partir del análisis previamente presentado del caso y con el objetivo de poner en tensión el enfoque teórico con el trabajo empírico para permitir con ello la comprobación de la hipótesis de investigación que propone que las políticas de regularización de suelo en Quito evidencian una trayectoria evolutiva gradual para consolidar imaginarios democráticos y establecer un patrón alternativo de urbanización que no logra un impacto territorial por el predominio de tácticas neoliberales se pretende visibilizar estas contradicciones.

A partir de una lectura de los ejes centrales comunes en América Latina propuestos por Fernandes (2012) para la consolidación legal y constitucional del derecho a la ciudad, sustentada en principios, ideas de prevalencia y consolidación de los derechos dentro de los

que está el derecho a la regularización de asentamientos informales, los hallazgos permiten entender cómo se visibilizan estas contradicciones en el Barrio Atucucho.

En lo que corresponde a los principios de Función social y ambiental está presente la búsqueda del beneficio de habitantes-posesionarios del barrio Atucucho, y la prevalencia del valor de uso sobre el valor de cambio, enmarcada y que apuntala el planteamiento de una "utopía concreta" denominada el Buen Vivir a partir de un derecho exigible y consagrado como principio constitucional en el derecho a la ciudad (2008). El apuntalamiento de la función social se visibiliza desde la seguridad jurídica y su instrumentalización enfocada en alcanzar la titularización, expresiones prioritariamente propias del enfoque de mercado.

En lo que corresponde a la prevalencia del interés público (interés general) en la regulación urbana sobre interés particular o estatal se presenta una transparencia y participación ligada al reconocimiento a la posesión de suelo que en este caso responde a la deuda histórica de la toma de tierras públicas provocada por la manipulación de los partidos políticos y que prioriza el valor de uso del asentamiento informal de cerca de 30 años sobre el valor de cambio de esas tierras.

A su vez se desarrollan acuerdos entre múltiples niveles de gobierno local y nacional para superar obstáculos de acceso a la propiedad del suelo (propiedad del Ministerio de Salud Pública). En este proceso se consolida y evidencia un fortalecimiento del rol del poder público en la regulación del mercado del suelo, que al mismo tiempo establece herramientas para disminuir la especulación inmobiliaria, con la dotación de instrumentos de gestión de suelo.

Cabe señalar que los ejes centrales de función social y ambiental y la prevalencia del interés público en la regulación sobre el particular evidencian una consistencia entre la consolidación del derecho a la ciudad y la utopía del Buen Vivir. Se muestra como para apuntalar la función social de la propiedad los esfuerzos se concentran en la seguridad jurídica y su instrumentalización con enfoque exclusivo en la titularización, tácticas prioritariamente propias del enfoque de mercado.

En correspondencia con Brenner, Peck y Nik , Peck y Nik (2010), en los procesos de neo liberalización se presentan tres dimensiones: la experimentación regulatoria, la transferencia

de políticas inter jurisdiccionales y la formación de regímenes normativos transnacionales, los dos últimos consolidados en América Latina con el fin de asegurar la individualización del suelo y su entrada en el mercado a partir de la titularización.

Explican cómo se han consolidado en varios niveles espaciales los procesos de neo liberalización y cómo se han extendido desde los años ochenta en la economía mundial y toman fuerza en la quinta generación de políticas de regularización de suelo en Quito convirtiendo a Atucucho en el primer barrio en obtener titularización masiva y entrega individualizada de escrituras a los poseesionarios desde la propia municipalidad.

En lo que corresponde a la idea de indivisibilidad del derecho urbano y la gestión urbanística, existe una prevalencia de mantener la misma dimensión jurídica en el proceso de habilitación de suelo para UISP desde el inicio del Programa de Regularización de Suelo dado en los años 2000.

Es importante señalar que se desarrolla una complementariedad de marcos normativos constitucionales, marcos nacionales con la generación de códigos y leyes y normas específicas locales (ordenanzas) que consolidan lo que llamaremos una ilusión contradictoria: entre la consolidación del Derecho a la ciudad y la mercantilización de relaciones espaciales desde la titularización, sobre compromisos sociales y la discusión del propio planeamiento para una transformación profunda de los asentamientos precarios ahora establecidos como UISP.

Así mismo, Brenner, Peck y Nik , Peck y Nik (2011) concluyen que los experimentos regulatorios contra-neo liberalizadores son “estratégicamente decisivos” pero, que “en ausencia de redes articuladas de transferencia de políticas contra neo liberalizadoras, es muy probable que sigan siendo apuestas aisladas” (2011, 38), en el caso de Quito los experimentos regulatorios enmarcados en la UISP han establecido un derecho urbano aplicado en la política pública de regularización de Quito, no alcanza la fuerza contra-neo liberalizadora y contradictoriamente concreta el neoliberalismo jurídico con tácticas que incorporan a la economía extralegal a la formalidad a partir de la titularización individual y masiva propuesta por el propio Hernando de Soto y que no han logrado articular redes para des mercantilizar el suelo.

Desde la gestión urbanística, la política de acceso al suelo y la vivienda se apuntala sobre patrones neoliberales de acumulación de capital, no desmercantiza el suelo, las soluciones no han generado aportes más allá del reconocimiento de posesión, la venta simbólica de suelo, la titularización individual y con ello el aumento de la plusvalía.

Para Fernandes la consolidación de derechos colectivos se soporta en: el derecho a la planificación urbana, el derecho a la conservación ambiental, el derecho a la captura de plusvalías, y la regularización de asentamientos informales.

En el caso de Quito se juntan el derecho a la planificación urbana que garantice el derecho a la ciudad con el derecho a la regularización de asentamientos informales al establecer desde la cuarta generación de políticas de regularización la figura de la UISP, sin embargo, el "enfoque innovador" de la figura de urbanización con interés social y características de progresividad queda atrapada en las lógicas capitalistas de mercantilización priorizando la individualización de la propiedad.

El patrón de urbanización para sectores populares UISP mantiene la precariedad en la urbanización y la vivienda y no garantiza la conclusión de la vialidad, los servicios básicos, y el espacio público y en algunos casos el derecho a la conservación ambiental con el resguardo de los límites de protección ecológica a la vez que se mantiene pendiente la actuación sobre la vulnerabilidad en asentamientos y viviendas por riesgo como por deficiencia constructiva.

En lo que corresponde al derecho a la captura de plusvalías en Atucucho no está presente el derecho a participar equitativamente en los beneficios de la ciudad. Se visibilizan patrones neoliberales de acumulación de capital - aumento de plusvalía desde la regularización, una mayor inversión privada en viviendas, usufructo máximo a la edificabilidad de los lotes en perjuicios de condiciones de habitabilidad y aumento de precariedad urbana.

En lo que corresponde al derecho a la regularización de asentamientos informales, en el caso analizado se visibiliza prioritariamente el uso de tácticas y estrategias neoliberales tales como la búsqueda de la seguridad jurídica, y la titularización individual masiva, disminuyendo el potencial de valores sociales existentes en el Barrio con cualidades que apuntalan desde la economía popular y solidaria la organización barrial que ha consolidado el primer gobierno barrial elegido, una moneda propia, una banca popular.

Se han invisibilizado los potenciales ambientales del barrio con 423 hectáreas de zonas protegidas, taludes y quebradas sin un proyecto alternativo de formas espaciales.

En la prevalencia de la transparencia y participación con reducción del margen discrecional en el diseño de las políticas públicas y el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las relaciones intergubernamentales; existe en el primer caso un reconocimiento a la posesión, se aplican herramientas que garantizan la transparencia utilizando censos de poseedores y apoyo de consultorios jurídicos para resolución de conflictos, herencias, duplicidad de posesión.

Se debe destacar que, en el ámbito del fortalecimiento de gobiernos locales, se consolidan los instrumentación de marcos normativos y legales que facilitan la regularización, la expropiación especial, el control de asentamientos de hecho y la sanción a la venta de suelo ilegal tipificada como delito. Este fortalecimiento normativo a escala local en el caso de Atucucho se refuerza con la elección del primer gobierno barrial, elegido con amplia participación comunitaria, y el responsable de la representación en las diversas instancias que permitieron la regularización y titularización.

El gobierno barrial fue el responsable de la definición del primer Plan de Mejoramiento Integral del barrio (2011) que pretendía incluir activamente a la comunidad como actor responsable de su desarrollo y la necesidad de renovar liderazgos barriales, proceso no alcanzado y pendiente como un segundo momento post regularización.

Cabe señalar que a partir del año 2014 un ex dirigente barrial de Atucucho forma parte del Concejo Metropolitano de Quito como Concejal Alterno por Alianza País con la motivación de fortalecer al gobierno local con la experiencia y las necesidades de los barrios regularizados y apuntalar el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales.

Se corrobora que el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales desde la participación social disminuye a partir de la regularización lo que se agrava en la sexta generación de políticas de regularización de suelo al existir actualmente una debilidad institucional.

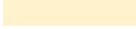
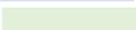
Los hallazgos mencionados y presentados en la tabla 23, permiten juntar el mapeo del barrio Atucucho asociarlo con los 5 enfoques de acceso al suelo y la vivienda identificados, para unirlos a los procesos regionales desde la identificación de ejes comunes con el proceso desarrollado en Quito; en donde las políticas de regularización de suelo en Quito evidencian una trayectoria evolutiva gradual para consolidar imaginarios democráticos y establecen un patrón alternativo de urbanización que no logra un impacto territorial por el predominio de tácticas neoliberales, validando la hipótesis de investigación.

A partir de la lectura del caso, se visibilizan las contradicciones de la utopía del derecho a la ciudad aplicada en el patrón de urbanización de interés social desde la regularización de suelo en Quito con el fin de que este estudio aporte al establecimiento de los retos pendientes en el paradigma del Buen Vivir.

Tabla 29. Hallazgos empíricos en el Barrio Atucucho en la consolidación del derecho a la ciudad lectura de enfoques predominantes

Principios	Idea de prevalencia	Consolidación de derechos colectivos
Función social y ambiental	Indivisibilidad del derecho urbano y la gestión urbanística	D1:Derecho a la planificación urbana
Búsqueda del beneficio de habitantes- poseionarios del barrio Atucucho, prevalencia del valor de uso sobre el valor de cambio	Prevalencia de la misma dimensión jurídica del proceso de desarrollo urbano desde el inicio del Programa de regularización de suelo	El "enfoque innovador" de UISP, atrapado en las lógicas capitalistas de mercantilización (reformas legales). Patrón de urbanización para sectores populares UISP (normativa especial)
Planteamiento de una "utopía concreta" denominada el Buen Vivir a partir de un derecho exigible como el derecho a la ciudad (2008)	Complementariedad de marcos normativos constitucionales, nacionales (leyes) y locales (ordenanzas) que consolidan una ilusión contradictoria: mercantilización de relaciones espaciales sobre compromisos sociales	Utilización de tácticas homologadas con herramientas como Planes Mejoramiento Integral para el barrio con débil inclusión del componente social
Apuntalamiento de la función social desde la seguridad jurídica y su instrumentalización enfocada en alcanzar titularización	Neoliberalismo jurídico incorporación de la economía extralegal a la formalidad a partir de la titularización capital líquido	Obras parciales, continúa la precariedad y vulnerabilidad
	La política de acceso al suelo y la vivienda se apuntala sobre patrones neoliberales de acumulación de capital-no desmercantiza el suelo-, las soluciones no han generado aportes más allá de: reconocimiento de posesión, venta simbólica, titularización individual y aumento de plusvalía.	

Prevalencia del interés público (general) en la regulación urbana sobre interés particular o estatal	Transparencia y participación con:	D2:Derecho a la conservación ambiental
Reconocimiento a la posesión de suelo (toma de tierras públicas) sobre el valor de cambio	a. Reducción del margen discrecional en el diseño de las políticas públicas	Pendiente la actuación sobre la vulnerabilidad en viviendas por riesgo y deficiencia constructiva
Acuerdos para superar obstáculos de acceso a la propiedad del suelo	Reconocimiento de posesión - aplicación de instrumentos Censos, consultorios jurídicos	D3:Derecho a la captura de plusvalías
Fortalecimiento del rol del poder público en la regulación del mercado del suelo, disminuir especulación inmobiliaria, dotación de instrumentos de gestión.	b. Fortalecimiento de los gobiernos locales	Patrones neoliberales de acumulación de capital - aumento de plusvalía desde la regularización (inversión privada en viviendas, usufructo máximo de edificabilidad)
	Instrumentalización de marcos normativos y legales que facilitan la regularización, expropiación especial, el control de lo AH y la sanción a la venta de suelo ilegal.	Limitado acceso a beneficios equitativos de la ciudad
	c. Fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales	D4:Derecho a la regularización de asentamientos informales:
	Participación social disminuida a partir de la regularización	Se potencian estrategias neoliberales: seguridad jurídica, titularización masiva. Disminuyendo el potencial de valores sociales de: organización barrial, moneda propia, banca popular, condición ambiental potencial-crítica sin un proyecto alternativo de formas espaciales.

Academia	
Banca	
Consensos	
Estado	
Mercado	

Fuente: Fernandes 2012

Conclusiones

Sobre la pregunta, la hipótesis y los objetivos de investigación.

En el proceso de investigación se confirma la hipótesis metodológica que establece que la aplicación de instrumentos de mapas conceptuales, a partir de los esquemas metodológicos de Randolph y Montoya usados en la construcción del mapeo del Estado del Arte, permitieron el manejo de importante producción teórica y la entrada y salida de las teorías y del conocimiento, de la misma manera que el establecimiento de nuevas relaciones entre los objetos investigados y sus nexos a partir de identificar y definir el concepto de “enfoques” con cinco especificidades.

La herramienta del mapeo conceptual ha permitido observar las posibles relaciones de procesos sociales,¹¹⁶ en coincidencia con la estructura metodológica representada define las formas de cómo el conocimiento se expone. Permitió identificar teorías y conceptos e interpretar los fenómenos propuestos al “entender y esclarecer las especificidades”, siendo necesario ir definiendo los conceptos que están contenidos en cada uno de los procesos” (2012, 135) los que permitieron identificar variables comunes e indicadores a esclarecer.

Al entender el espacio como un producto social, la construcción de mapas conceptuales aportan para caracterizar e identificar las relaciones de producción del espacio informal, la definición de diversos momentos y la visibilización desde una perspectiva diacrónica, en una lectura de proceso histórico de cómo se han materializado estos enfoques a partir de diversas expresiones y con la aplicación de estrategias y herramientas desarrolladas desde la academia, la banca, el conceso, el mercado y el Estado, resultado que determina expresiones en el espacio territorial, regularidades empíricas y la hegemonía de unos enfoques sobre otros.

Las conclusiones se abordarán para responder a la pregunta de investigación y exponer los aportes para definir ¿cómo puede ser el mapa de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda en el período de la Revolución Ciudadana? a partir de la identificación de la influencia de estos cinco enfoques y acotarlos a la lectura de dos instituciones, MIDUVI y

¹¹⁶ sin sustituir al proceso escrito

MDMQ, con un acercamiento general hacia los retos, peligros y temas pendientes para el actual gobierno de la ciudad.

El objetivo principal de la investigación ha permitido comprender cómo los enfoques-tendencias de las políticas de acceso al suelo y la vivienda aplicados en América Latina han influido en la regularización de suelo de Quito, siendo posible, adicionalmente, identificar empíricamente en las acciones específicas del caso de estudio en la regularización del Barrio Atucucho y obtener mapas específicos de hibridación que permiten, desde de las acciones específicas de los actores institucionales, estructurar una "biografía del proceso" en la cual se expresa la relación entre lógicas del Estado y la necesidad.

Con la construcción de la biografía del proceso a partir de un mapa conceptual de la informalidad de Quito se dará un primer planteamiento sobre el cual pueda construirse y ampliarse el conocimiento y permitirá establecer un seguimiento o un monitoreo a la producción teórica de cada enfoque y de los resultados de los actores, al poder continuar nutriendo con nuevas entradas.

Es así que se identifican como los enfoques predominantes a los de Mercado, cuya influencia y las hibridaciones permiten comprobar la hipótesis planteada que establece que las políticas de regularización de suelo evidencian una trayectoria evolutiva gradual donde se rescata y pone en valor la lucha social para consolidar imaginarios democráticos y establecer un patrón alternativo de urbanización que no logra un impacto territorial por el predominio de tácticas neoliberales.

Desde los actores institucionales se han promovido un accionar que reinventa marcos regulatorios con la intencionalidad de efectivizar el derecho al suelo legal a través de la regularización con un objetivo que se concentra de manera prioritaria en la futura titularización masiva, táctica de enfoques D, atravesando incluso por procesos de venta de suelo (enfoque D) y expropiación especial con fin social (enfoque E), dejando postergadas las intencionalidades sociales de fortalecimiento comunitario desde la acción y en busca de la participación que se consolida en una gestión democrática en busca de la justicia y la equidad territorial.

Los hallazgos obtenidos del caso de estudio, permiten juntar todas las escalas de lectura, el mapeo del barrio Atucucho y asociarlo a todos los mapas obtenidos (enfoques de acceso al suelo y la vivienda, unirlos a los procesos regionales) y desde la identificación de ejes comunes leer la trayectoria evolutiva que no logra un impacto territorial por el predominio de tácticas neoliberales, para consolidar imaginarios democráticos y un patrón alternativo de urbanización con lo cual se valida la hipótesis de investigación.

Es el estudio del caso en una aplicación al patrón de urbanización de interés social el que visibiliza las contradicciones de la utopía del derecho a la ciudad desde la regularización de suelo en Quito, estableciendo los retos pendientes en el paradigma del Buen Vivir.

Sobre la política de Regularización de Suelo de Quito

En las generaciones de políticas de regularización de barrios de Quito, hasta 2014 no existe un desplazamiento entre el decir y el hacer, sino al contrario, se ha caracterizado por un permanente ajuste con adaptación creativa de estrategias, a partir del instrumento diseñado para facilitar la figura de UISP que se genera a partir de la voluntad político administrativa de redefinir, y reinventar el marco normativo, desde una nueva categoría de urbanizaciones de carácter especial y de desarrollo progresivo incluida en el régimen de suelo de la ciudad.

En correspondencia a las definiciones de Brenner, Peck y Nik (2014) que establecen la presencia de tácticas dentro de un mundo con lógicas predominantes neoliberales, tácticas que a partir del uso de las diversas herramientas, técnicas y estrategias permiten restablecer “un catálogo” se devela, en nuestro estudio, que es el Estado o el gobierno local o nacional el actor que discrimina, selecciona, o mixtura las tácticas para alcanzar los derechos de acceder al suelo y la vivienda.

Vallejo (2016) y Mena (2010) dan indicios de las influencias de los enfoques tanto en las primeras generaciones de la política de regularización como en su nacimiento y en su evolución, con referencias asociadas al enfoque académico A, con referentes como Pradilla, y desde “iniciativas” internacionales con Cities Alliance, que conformaron la primera Comisión Técnica de Asentamientos de la ciudad (2010, 64).

A partir de la construcción de mapas con una visión diacrónica se permitió poner en el escenario investigativo aportes que, a diferencia de la frecuente comparación expuesta por

Brenner, Peck , Nik , y Randolph (1995) de la neo liberalización como homogeneización global de sistemas regulatorios, nos permiten observar que la gradualidad y la hibridación se establece como táctica progresiva para las reformas regulatorias impuestas por la disciplina del mercado, incluso en expresiones político institucionales instauradas con intencionalidades de recuperación de la presencia del Estado y con una búsqueda de una reforma urbana que propende hacia la consolidación de imaginarios más democráticos, de equidad y justicia que, al mismo tiempo, se contraponen con otras realidades antagónicas presentes en el propio país, en donde la administración pública se ha desarrollado, como en el caso de Guayaquil, con una “legislación urbana elitista y excluyente y una institucionalidad débil e incapaz de confrontarla” (Sánchez 2015).

Podemos evidenciar, en correspondencia a lo planteado por Janoschka (2011) y Harvey (1996), que el resultado de “las estrategias de poder, de discursos y luchas que se transmiten a la vez de forma materializada y simbólica” (Janoschka 2011, 121), en donde el régimen urbanístico habilita o impide acceder al suelo a partir de las nociones de poder, son los valores éticos políticos que determinan respuestas en el territorio de las luchas entre la necesidad y el Estado.

En esa, una historia no contada que habla de una identidad territorial latente que no se oculta, sino al contrario se asume, reconoce y se enfrenta, el mapa de la regularización de suelo de Quito, será el punto de inicio de la búsqueda de una nitidez que permita la comprensión del trayecto transcurrido.

Existen evidencias en el camino transitado de reinenciones del poder en la búsqueda del acceso al suelo de los sectores populares y de las huellas generadas en la ciudad, que entre los años 2000 y 2014 se alinean a objetivos públicos, se responde a la construcción social del espacio existe una carga ideológica en donde se pone en valor la lucha social, la organización, y la carga identitaria; y se facilitan el acceso y usufructo del suelo urbano en un primer intento de disminuir la exclusión y, con ello, enfrentar el estigma de la marginalidad e informalidad al darle una misma categoría de urbanización que incluye la corresponsabilidad jurídica, técnica y de obras progresivas como parte de un trade-off desde las decisiones sociales.

En el caso de Quito, al recomponer las intencionalidades políticas desde la lógica del Estado, se supera la parametricidad ortodoxa, con la comprensión de los mercados y sub mercados de

suelo, que evidencian una visión política de ir más allá de la dualidad de formalidad e informalidad, e incluir nuevas interpretaciones, que permitieron su materialización en un orden espacial con carácter progresivo y que, al mismo tiempo, reconoce las múltiples identidades y territorios que conforman la ciudad, desde la producción social del hábitat, respetando en su toponimia, la presencia y la importancia que la planificación urbana le da a la lucha de los movimientos y organizaciones sociales desde los procesos de regularización de suelo.

Otras evidencias expresas que reconocen la producción del espacio desde las lógicas de la necesidad, como parte de la acción colectiva de los asentamientos informales como urbanizaciones de carácter progresivo en su camino hacia la formalidad; y que en la actualidad han superado la estigmatización de ilegales para alcanzar la identificación y reconocimiento jurídico como asentamientos de hecho y urbanizaciones de interés social.

Los objetivos de la regularización de suelo de Quito han sido claros entre el año 2000 al 2014, con planes de implementación individuales diseñados por las diversas Unidades Administrativas, USV y UERB, formadas para el proceso, entendiendo que “el problema público pueda resolverse de la mejor manera posible a partir de las prioridades de acción establecidas” (Subirats 2012, 193), y que debe existir una visión política de enfrentar el fenómeno.

A partir de los hallazgos encontrados se puede expresar que se han presentado brechas de implementación en lo que corresponde a consecuencias no intencionadas por efectos de la regularización y por factores del entorno, señalando, sin embargo, que no ha existido una evaluación de los resultados de las Unidades de Regularización para poder establecer si la acción política ha disminuido el número de asentamientos irregulares o, por el contrario, se ha estimulado su creación con la esperanza de la regularización y el reconocimiento institucional, situación que es aún más compleja cuando el universo censal de asentamientos de hecho irregulares (AHÍ) presenta variantes y una definición inestable que es señalada recurrentemente en varias investigaciones.

Desde la afectación de recursos se ha evolucionado en correspondencia a su carácter de política incremental que se institucionaliza al asignar de manera específica recursos a partir de 2009 y que no existiera previamente.

Con el fin de consolidar mayor resultado se incluyeron nuevos actores para facilitar los procesos, incorporando consultores para generar documentos técnicos, universidades para consolidar la información jurídica, y con ello optimizar los tiempos y mejorar los resultados. Al mismo tiempo hay efectos no esperados relativos a la organización barrial que, a pesar de la intencionalidad de consolidar la organización social a partir de “garantías” e “hipotecas” y forzar que la escrituración sea manejada desde la comunidad para afianzar la capacidad organizativa condicionando la propiedad a una hipoteca compartida para el cumplimiento de obras, no ha generado el efecto esperado pues una vez alcanzada la tan anhelada regularización la acción comunitaria se ha debilitado e incluso disuelto.¹¹⁷

Otras consecuencias se asocian con la carga histórica del proceso, con condiciones de corrupción, estafa, falsas expectativas, lo que ha generado falta de credibilidad en el proceso, amplificada por conflictos e intereses de las dirigencias (de distintos períodos) de los asentamientos de hecho y que a partir de 2014 presentan una alta dependencia de agendas electorales y una débil institucionalidad de la Unidad de Regularización.

Así mismo, el aumento de la complejidad de los casos requiere de alta capacidad innovativa y de respuesta desde la institucionalidad, cualidades que fueran alcanzadas con un enfoque prioritario en el régimen urbanístico durante el período 2000-2014, siendo el mayor reto al que se enfrente la actual alcaldía referente a los procesos post regularización más allá de la escrituración individualizada y la generación de obras sino hacia la anhelada inclusión en la planificación de una reforma urbana que enfrente la precariedad urbana de los sectores populares.

En la gestión 2009-2014 se presentan los resultados cuantitativos más importantes y se ha respondido con flexibilidad y capacidad de adaptación generando ajustes a los instrumentos en un proceso de aprendizaje continuo y articulado entre múltiples niveles de gobierno, organización social y academia; incluyendo en el proceso también a los “generadores del problemática”.¹¹⁸

¹¹⁷ Si algo se ha logrado es porque en el tiempo que se necesitó la organización fue fuerte, los sueños se alcanzan, pero debilitan la organización. (Luis Robles dirigente barrial del barrio Atucucho diciembre 2016)

¹¹⁸ los lotizadores informales particularmente en los procesos encaminados hacia la expropiación especial

El reconocimiento es simbólico, significa y evidencia la historia de la lucha social en la conformación de la ciudad que han llevado a “experimentar territorios, al mismo tiempo, reconstruyendo constantemente el nuestro” (Hall 2007, 1), en donde el rol del gobierno local, y sus políticas públicas y prioridades, como consecuencias en los espacios urbanos generados, han sido un resultado de las estrategias de poder y luchas que se materializan y son simbólicas a la vez.¹¹⁹

Un reconocimiento simbólico que es explícito adicionalmente en la toponimia que identifica y es identitario y que al obtener la calificación de urbanización de interés social progresivo a través del fraccionamiento o la regularización de suelo, los nombres de los barrios¹²⁰ se respetan, y muchos de ellos reflejan y responden a sus organizaciones sociales y procesos de lucha. Los nombres se leen en la cartografía de la ciudad, sin embargo, están invisibilizados para aquellos que están fuera de la historia de las permanentes luchas, o por el producto de la convivencia y cotidianidad.

En correspondencia a Castells (1986), “la ciudad y el espacio son los productos inacabados de los debates y conflictos históricos que atañen al significado, la función y la forma”, la política pública de acceso al suelo ha configurado la ciudad y ha impulsado la movilización de la base popular que ha sido clave.

La respuesta se ha dado a lo largo de 40 años e incluyó, la reestructuración regulatoria en la que estuvo presente un reconocimiento a la lucha social promovida desde la necesidad, la solidaridad y la corresponsabilidad; y que para el año 2017 ha despertado nuevamente con la conformación de la organización LOTE, Lucha, Tierra Organización y Esperanza como asociación de carácter nacional de movimientos por acceso al suelo.

Su consolidación corresponde a la situación actual de los barrios con una conjunción de complejidades jurídicas y a la alta dependencia de la voluntad política en una estancada actuación de la UERB por lograr la construcción de nuevas tácticas, la incorporación de herramientas y la adaptación a los marcos normativos, utilizando las herramientas de gestión

¹¹⁹ Conceptos abordados por Harvey (1996) y Janoschka (2011, 121).

¹²⁰ Los nombres de los barrios han sido extraídos desde la base de información geográfica oficial de la municipalidad conformada por 1.271 barrios de la ciudad.

asociadas definidas en los marcos nacionales que pueden permitir su aplicación con figuras como la partición administrativa y la expropiación especial.

Sobre la quinta generación de políticas de regularización de suelo y el desafío de la concreción de derechos

Se concluye que la visión planteada por Mena (2010) sobre generaciones de políticas públicas es precisa y correspondiente con los resultados presentados por Castro (2011), es así que esta investigación suma dos generaciones de políticas adicionales alcanzando seis generaciones de políticas públicas de regularización hasta el año 2017; siendo la quinta generación la correspondiente a la gestión 2009-2014 y la sexta acotada al período actual, 2014-2019.

Una complementariedad de lectura se establece con seis momentos determinantes que permitieron definir a la quinta generación de políticas de regularización de suelo (2009-2014) en correspondencia al momento que busca la concreción de derechos, la equidad y la justicia espacial con la articulación al proyecto de ciudad, desde una mirada de integralidad que se evidencia en la complementariedad con programas sociales - culturales, y políticas de movilidad.

Adicionalmente se suman dotaciones de equipamientos públicos de educación y salud para garantizar el acercamiento a la población a sus derechos, particularmente en las zonas administrativas de Quitumbe y Calderón; acciones articuladas y complementadas con el Gobierno Nacional.

En la urbanización de la ciudad existe una historia inacabada de la lucha de los sectores populares por acceder al suelo y la vivienda, que reconoce una realidad de conflicto social permanente. Lo advierte Fernández (2017), en la lógica del Estado de la política pública de vivienda en América Latina no se ha desmercantilizado el acceso al suelo y la vivienda, ignorando con ello el proceso de construcción de la ciudad desde lo popular, lo que conllevará a que la misma no se desarrolle sobre la base de consagrar derechos (2017, 108).

En el caso de la política de regularización de Quito durante la Revolución Ciudadana, el derecho a la ciudad ha evolucionado de lo implícito en la cuarta generación de políticas (2000-2009) a lo táctico en una utopía realizable en la quinta generación (2009-2014) y a la inercia que reactiva la lucha por este derecho en la actual generación (2014-2017).

Para Novillo, las agendas de los movimientos populares urbanos con una historia importante de incidencia y que ha estado ausente en los últimos años; “lo que en el ámbito urbano se ha promovido y gestionado, son políticas públicas de suelo, de espacio público de vivienda, de regularización de barrios de dotación de servicios, decisiones nacidas de la institucionalidad pública, con poca iniciativa local” (2015, 32).

Se evidencia una presencia muy fuerte de la organización social cuando hay resistencia hacia los gobiernos, sin embargo, en gobiernos progresistas la participación disminuye si se cuenta con un gobierno local que trabaja apoyando los procesos de acceso al suelo a través de la regularización. La presencia de la organización disminuye más aún cuando esa participación tiene una sola motivación que se concentra en la vivienda o el suelo (Novillo 2015). En el caso de Quito nuevamente la organización se activa por el debilitamiento institucional y la falta de voluntad política.

Existe una intencionalidad generada en la dinámica de transformación de los procedimientos que desde los primeros indicios de la política urbana para la ciudad presenta la sensibilidad para concebir un instrumento que permita a las organizaciones sociales acceder a suelo formal, es decir, urbanizar a lo largo del tiempo. Esta intencionalidad se fortalece en el período analizado al articular actores sociales, académicos, y niveles y subniveles de gobierno.

Los objetivos públicos se alinean, al igual que en la generación anterior de políticas públicas se responde y reconoce una carga ideológica e identitaria desde la lucha social y la organización, se facilita el acceso y usufructo del suelo urbano en busca de disminuir la exclusión y, con ello, romper el estigma de la marginalidad e informalidad sumando a la figura de urbanización social de interés progresivo el interés prioritario de políticas sociales y culturales de complementariedad.

A pesar de ello, no se ha logrado disminuir la precariedad de los asentamientos regularizados ni encontrar alternativas de financiamiento para que los sectores populares accedan a líneas de crédito estatales que faciliten y consoliden la mejora del hábitat de las urbanizaciones de interés social como un primer paso para consolidar el Buen Vivir.

La política de regularización de Quito establece una nueva ética de urbanizar que es invisible para aquellos que están fuera de la historia de la producción del hábitat popular para superar las desigualdades, en donde el reconocimiento es simbólico; significa y evidencia la historia de la lucha social y es explícito, adicionalmente, en la toponimia de los barrios que los identifica y da una identidad; sin embargo, es ausente para aquellos que por el producto de la convivencia y la cotidianidad no lo reconocen.

Las huellas que registran a los barrios reflejan identidades asociadas a la historia de la regularización, entendida más allá de la legalización de suelo, y a la cultura organizativa de los sectores populares; y es en ese ir y venir que permite, como lo sostiene Hall, saber “de dónde venimos” pero, sobre todo, enfrentarnos a cómo podríamos representarnos.

El reconocimiento de la organización barrial incluye en el proceso de Quito una consideración que no homogeniza a la informalidad, sino que, al contrario, la distingue como un nuevo valor social que motivó a la administración pública a utilizar las leyes existentes y generar desde la presión popular nuevos marcos normativos nacionales y locales.

A pesar de los esfuerzos por transparentar la dimensión que alcanzan los asentamientos de hecho en la ciudad, de concretar el mayor número de barrios regularizados, de institucionalizar, financiar y consolidar marcos normativos nacionales y locales, en el período de la alcaldía de la Revolución Ciudadana no se completó la fase de post-regularización que iba más allá de la titularización individualizada; aseguraba la participación de las comunidades en el proceso de fortalecimiento barrial que tenía que ver con la idea de planificación de desarrollo barrial desde el fortalecimiento organizativo.

La utopía del Buen Vivir y el derecho a la ciudad como principio constitucional, Harvey plantea que el individuo pueda crear una ideología política que le permita cambiar la estructura de la ciudad y reorganizar el territorio para alcanzar este derecho.

En el período analizado, esta utopía se concreta con políticas de garantía de derechos hacia el bien común y con temas pendientes como el reconocer la necesidad de fortalecer a la comunidad y nuevos contratos sociales para establecer los beneficios comunes sobre los individuales en donde el ejercicio del poder colectivo permita replantear la urbanización para hacer y rehacer nuestras ciudades y, en ese camino, a nosotros mismos.

A este desafío se suma no solamente la voluntad política sino a la necesidad social de leer nuestro territorio, narrar la ciudad, traer a la luz los significados “ocultos” que, en el caso de Quito, están en las huellas que ha dejado la lucha social y el compromiso político de regresar a ver los paradigmas para alcanzar una reforma urbana.

Una reforma urbana desde “utopías concretas” planteadas por Randolph, en las que se puede establecer “agendas alternativas” en donde se incluyan fuerzas sociales y/o alianzas políticas que permitan “la des mercantilización y la des globalización de necesidades sociales básicas tales como la vivienda” y el suelo, en un escenario en el que la neo liberalización presenta, según Brenner, Peck y Nik , (2011), dimensiones de experimentación regulatoria, transferencias de políticas inter jurisdiccionales y formación de regímenes normativos transnacionales.

Sobre el momento actual y una perspectiva de los retos pendientes

En el caso de Quito se evidencia¹²¹ la presencia de una inercia resultante de las generaciones precedentes de la política de acceso al suelo, a lo que se suma un debilitamiento institucional a partir de 2014; son notorias la disminución del número de barrios regularizados, la constante necesidad de reformar ordenanzas, un estancamiento de la acción creativa y propositiva en la resolución técnica y jurídica de las especificidades de los barrios que conforman el proceso.

Para la actual generación las políticas de regularización de suelo, caracterizadas por la alta dependencia de la voluntad política y una débil institucionalidad, la mayor complejidad se evidencia un el potencial riesgo de borrar la historia de los movimientos sociales en la conformación de la ciudad, que como lo advierte Castells puede ocurrir cuando hay una valoración y reemplazo de los intereses comunes por los individuales, disolviendo los logros de la transformación del significado urbano desde la práctica, la reivindicación de consumo colectivo, y la cultura comunitaria de autogestión política (Castells 1986).

Estas características, son visibles en la actual Unidad de Regularización a cargo, al mismo tiempo que han sido invadidos los espacios técnicos por una fuerte presencia de políticos en el

¹²¹ luego del análisis de las fuentes de investigación, talleres de capacitación barriales para regularización y entrevistas realizadas a directivos de la UERB, Registro de la Propiedad, y direcciones municipales, y ex Alcaldes

proceso previo a la obtención de la ordenanza, lo que ha incluido en el proceso altas cargas de demagogia a partir de ofrecimientos y promesas.

Ante la debilidad de la UERB, y como resultado de la fuerza de un proceso evolutivo de políticas públicas de regularización de suelo existente por casi cuatro décadas, ha sido posible consolidar herramientas normativas forjadas en esta generación de políticas de regularización, que buscan un fortalecimiento desde los marcos normativos generados por el Concejo Metropolitano desde los sectores de representación política más progresistas, con influencias del enfoque E de recuperación del Estado.

A pesar de los esfuerzos de la generaciones precedentes, al cierre de esta investigación, 2017, quedan 241 barrios pendientes de regularización sobre la base del universo censal.¹²²

Es necesario advertir que la aprobación por excepcionalidad que flexibiliza la norma urbanística referente a áreas verdes, lotes mínimos, y re estructuración vial se ha convertido en una condición mayoritaria, disminuyendo con ello la corresponsabilidad para garantizar mejores condiciones urbanísticas que permitan disminuir la precariedad en la conformación de nuevos trazados urbanísticos para las urbanizaciones de interés social con carácter progresivo.

Cabe señalar que a pesar del levantamiento del primer Censo de Asentamientos de Hecho realizado en al año 2010, el universo total de barrios existentes es contradictorio. La transparencia en el levantamiento de los datos y la reducción del margen de discrecionalidad son un reto pendiente para el nuevo censo que por definición de la LOOTUS debió concluir en el año 2017 y que para el cierre de esta investigación no fuera levantado hasta agosto del año 2017.

En el marco de una política pública de inercia con alto clientelismo político y débil institucionalidad ha resurgido la organización popular que se ha consolidado incluso con impulso nacional a partir de la re significación simbólica de LOTE (lucha, organización, tierra y esperanza), que ha obligado al actual gobierno local a crear un régimen regulatorio para el

¹²² Que define 639 barrios como universo total

reconocimiento de interés social para la regularización de asentamientos y el establecimiento de censos y procedimientos de expropiación especial.¹²³

Para el alcalde Moncayo, entrevistado el 29 de junio de 2017, en el actual gobierno de la ciudad “no existe una visión, no hay una conducción estratégica, hay mucho de marketing y poca conducción”, para el ex vicealcalde y actual concejal, Jorge Albán, “no hay una visión, hay una rutina” y una continuidad que no responde a un manejo de política pública y, al contrario, se reduce al procedimiento y a lo que es aún más peligroso, un retroceso hacia “la construcción de clientela”.

La hipótesis planteada se comprueba estableciendo que las políticas de regularización de suelo evidencian una trayectoria evolutiva gradual en donde el derecho a la ciudad ha evolucionado de lo implícito, a lo táctico, a la utopía realizable y a la inercia que reactiva la lucha.

La propuesta de acercar a la gente a sus derechos y la visión de integralidad hacia una ciudad justa y democrática se dispersa, y desde la gestión de planificación territorial se propone establecer la “Visión de Quito 2040” “para alcanzar una ciudad que ofrezca una alta calidad de vida y donde nadie se quede atrás”, en donde hasta el momento no se han establecido los objetivos públicos relativos a los asentamientos de hecho, la urbanización informal en la ciudad, el acceso al suelo y la gran producción de viviendas¹²⁴ anunciadas por el Estado Central.

Esta última generación de políticas de inercia desde la institucional plantea que se está “legalizando lo que quedo determinado por el Censo”, el enfoque se restringe al cumplimiento del proceso y procedimientos y el apoyo legal, “nosotros hacemos las minutas y entregamos

¹²³ En este periodo se desarrollaron dos ordenanzas que apuntalan el proceso precedente, la ordenanza 237 que establece el procedimiento para la expropiación especial regularización y adjudicación de predios de los AHHIS de abril de 2015, y la ordenanza 147 para establecer de interés social a los asentamientos de hecho y consolidados y su procedimiento sancionada en diciembre de 2016.

¹²⁴ Se estima para Quito una cifra cercana a 30 000 unidades habitacionales.

las escrituras”,¹²⁵ en donde hay una primacía del enfoque (D) de mercado, que se concentra en la titularización y la “flexibilización normativa” regularizando por excepcionalidad.¹²⁶

En este proceso evolutivo las tensiones y los conflictos son permanentes, y en coincidencia con Brenner, Peck y Nik , (2011), en el marco de la configuración actual del capitalismo los procesos neo liberalizadores se han extendido y consolidado; en el caso de Quito, se han generado escenarios “para las formas contra-neo liberalizadoras de reestructuración regulatoria” (Brenner, Peck y Nik , 2011, 22) que durante el período de la Revolución Ciudadana, se apuntalan desde la regulación jurídica, su instrumentalización y la titularización masiva en la búsqueda de acercar a la gente a sus derechos.

Una evolución desde el inconsciente colectivo de los pobres sin derechos hacia una conciencia colectiva de producción social del hábitat, conciencia colectiva de derechos del buen vivir, la justicia y la equidad enmarcada en una utopía concreta como el derecho a la ciudad, requiere de un cambio en las lógicas de urbanización con alternativas a mercantilización suelo, la cual no se alcanza en la quinta generación de políticas públicas (gobierno local de la Revolución Ciudadana).

No se completó la fase de post regularización iba más allá de la titularización individualizada; aseguraba la participación de las comunidades en el proceso de fortalecimiento barrial y que para los actores técnicos y políticos tenía que ver con esa idea de planificación de desarrollo barrial desde el fortalecimiento organizativo y hacia la concreción de derechos.

En la quinta generación de políticas de regularización de suelo se reconoce una contra regulación a las lógicas del mercado y una recuperación del rol del Estado que propende la garantía de derechos. En el escenario actual pone a la institucionalidad en la necesidad de superar el estancamiento actual y en coincidencia con Brenner, Peck y Nik, requiere “proyectarse hacia una red alternativa de transferencia de conocimientos para desarrollar “nuevas visiones solidarias” (2011, 36) para enfrentar y, quizá más aún, reconocer que las

¹²⁵entrevista realizada por la autora a Karina Subía (directora de la UERB) en junio de 2017, entrevista 12 transcripción Ma. Augusta Larco.

¹²⁶ a decir de Castañeda actual concejal de Quito período 2014-2019 “la excepcionalidad se ha convertido en la norma”.

tácticas e instrumentos basados en la disciplina del mercado y la individualidad han ganado importantes espacios.

Las lógicas de la necesidad han impuesto una agenda que es compartida en varios marcos regulatorios de países de la región y que han incidido en la propia Agenda Urbana para el Hábitat. Las “leyes emancipadoras”, denominadas así por Levenzon y Tedeschi (2016), han escalado para alcanzar justicia espacial y la progresiva realización del anhelado derecho de los pobres a la ciudad sin embargo en el caso de Quito la consolidación de imaginarios más democráticos y el establecimiento de un patrón alternativo de urbanización no logra un impacto territorial por el predominio de tácticas neoliberales concentradas en la garantía de la propiedad privada.

Las estrategias se apuntalan sobre tácticas que se fundamentan desde la regulación jurídica, su instrumentalización y la titularización masiva en la búsqueda de acercar a la gente a sus derechos, lo que visibiliza una utopía contradictoria, pues esta nueva conciencia colectiva de derechos anclada en la utopía del buen vivir requiere un cambio en las lógicas de urbanización alternativas a la mercantilización del suelo.

Existe una hibridación en los diversos enfoques encontrados como producto de la investigación y en correspondencia a los planteamientos de Randolph (2014) sobre las tácticas del neoliberalismo, se presentan procesos graduales de influencia, y develan que la hibridación responde también a procesos de resistencia al avance de las tácticas del neoliberalismo siendo el Estado el que para alcanzar su objetivo máximo de efectivizar derechos utiliza todo lo que está a su alcance para ello y que tanto en la escala nacional como local han priorizado lo dominial desde la regulatorio y la anhelada propiedad privada.

En la escala local, los resultados identificados evidencian al período estudiado, 2009-2014, como la más significativa etapa de regularización de la ciudad de Quito, que incluye su centro de formulación en el cumplimiento de derechos, la justicia espacial y la equidad, accionando para ello dispositivos normativos, actualizaciones del régimen urbanístico e influencia en otras escalas de gobierno para alcanzarlo.

Sin embargo, el proceso se trunca y queda en una primera fase, la de regularización, y no se consolida la post-regularización, en la cual se pretendía una acción de fortalecimiento barrial,

de formación de líderes y suplir lo que Benítez y Reina establecen como “una compensación de una deuda histórica” que segregó y debilitó la organización barrial haciéndola clientelar y con características poco democráticas, reflejadas en dirigencias poco renovadas, sin formación ética política, con empoderamientos desde la incidencia particular y no de la representación y la lucha por la equidad.

En la búsqueda por hacer posible lo imposible, de regularizar lo que en momentos parece irregularizable, los Estados, incluso con características progresistas, utilizan la mayor diversidad de herramientas para alcanzar el objetivo, lo que se pudo evidenciar en los hallazgos del barrio Atucucho.

Se devela que el Estado, a nivel local y/o nacional, es el que más hibrida usando las estrategias y herramientas en respuesta a sus determinaciones de visión política, sean estas neoliberales o progresistas, y encuentra en estas ciertas adaptabilidades para enfrentar sus objetivos.

Las nociones de poder se reflejan en agendas cuyo accionar de planificación se ha concentrado en la unidad primigenia, el lote; en el caso de Quito, la organización popular renace con el mismo nombre evidenciando y obligando a recuperar la memoria liminar urbana que como Villaruel señala, a veces actúa subversivamente desde los testimonios de ciudadanos comunes, que Luchan, se Organizan por la Tierra y la Esperanza.

Nos plantean regresar a ver los paradigmas para alcanzar una reforma urbana, no solo al reconocer los enfoques existentes como “enfoques conservadores e innovadores” (Fernandes 2001, 89), sino alcanzar “utopías concretas” con “agendas alternativas” (Randolph 2014), en donde se incluyan fuerzas sociales y/o alianzas políticas que permitan “la desmercantilización y la des globalización de necesidades sociales básicas tales como la vivienda” y el suelo. En un escenario en el que la neo liberalización presenta, según los propios Brenner, Peck y Nik (2011), dimensiones de experimentación regulatoria, transferencias de políticas inter jurisdiccionales y formación de regímenes normativos transnacionales.

Los mapas conceptuales obtenidos y representados como textos desde la recuperación de la memoria urbana responden a la invitación de Montoya y Harley (2007) que refieren a la

aplicación de la cartografía asociada a las lecturas del poder, que permite “descubrir que la representación cartográfica está impregnada de valores” (2007, 164) en donde el mapa al igual que el LOTE será un lenguaje simbólico, reflejo de conocimiento, y una forma de poder y de visibilización de éste, validando con ello la hipótesis metodológica de facilitación de entrada y salida de teorías complejas.

Se visibiliza en los hallazgos que las tensiones y los conflictos son permanentes y que, en coincidencia con Brenner, Peck y Nik (2011), los procesos neo liberalizadores se han extendido y consolidado en el marco de la configuración actual y futura del capitalismo; y, a su vez, han generado escenarios “para las formas contra-neo liberalizadoras de reestructuración regulatoria” (2011, 22). En Quito, durante el período de la Revolución Ciudadana, se utilizaron y generaron las herramientas y los marcos normativos regulatorios locales y nacionales necesarios para alcanzar una reestructuración que buscó acercar a la gente a sus derechos.

En Quito podemos reconocer una contra regulación a las lógicas del mercado y una recuperación del rol del Estado que propende la garantía de derechos en un escenario actual que pone a la institucionalidad en la necesidad de superar el estancamiento actual y proyectarse hacia una red alternativa de transferencia de conocimientos para desarrollar “nuevas visiones solidarias” (2011, 36) para enfrentar y, quizá más aún, reconocer que las tácticas e instrumentos basados en la disciplina del mercado y la individualidad han ganado espacios.

Las lógicas de la necesidad han impuesto una agenda que es compartida en varios marcos regulatorios de países de la región y que han incidido en la propia Agenda Urbana para el Hábitat. Las “leyes emancipadoras”, denominadas así por Levenzon y Tedeschi (2016), han escalado para alcanzar justicia espacial y la progresiva realización del anhelado derecho de los pobres a la ciudad y que son reconocidas por Brenner, Peck y Nik (2011).

Es, sin duda, luego de los consensos acordados en Quito con la NAU, el momento y el escenario para proyectar una red alternativa de transferencia de conocimientos para desarrollar lo propuesto por Brenner, Peck y Nick “nuevas visiones solidarias” a partir de reconocernos comunes, diversos y dueños de un enorme potencial que viene desde la historia

de la organización de los movimientos sociales para alcanzar derechos y hacer posible lo imposible.

Como parte del estudio de campo de esta investigación se intentó obtener una percepción de evaluación desde los sectores sociales de mayor complejidad en el proceso, los que alcanzaron la regularización luego de treinta años, quienes perciben el proceso como muy positivo y en donde se necesita una importante voluntad y línea política y técnica; sin embargo, para los sectores sociales que vienen o están en la informalidad, el costo de alcanzar la legalidad se percibe como excesivo.

Para Luis Robles, ex dirigente barrial de Atuchucho y actual concejal alternativo de la ciudad de Quito en entrevista realizada por la autora en diciembre 2016, “es demasiado caro meter toda una vida, es demasiada inversión de esfuerzo colectivo en donde lo individual se diluye, desde lo legal serían menos años, 10 años”.¹²⁷

Como lo señala Castells y Fernandes existe una historia inacabada de la lucha de los sectores populares por acceder al suelo y la vivienda en la cual se reconoce una realidad de conflicto social permanente en cuya respuesta, la lógica del Estado de la política pública de acceso a la vivienda en América Latina, y en el caso del Ecuador y de Quito para alcanzar utopía del Buen Vivir enfrentan como el mayor reto “la des mercantilización del acceso al suelo y la vivienda”.

En la obligación de no ignorar el proceso de construcción de la ciudad desde lo popular que al no des mercantilizar el suelo y la vivienda ha sido cómplice de no consagrar derechos (Fernandes 2017); en la historia de la producción social del hábitat en Quito que viene de la Lucha de los Pobres, del Comité del Pueblo, por la Libertad y Justicia, por Nuestros Hijos, en la Esperanza, la Nueva Esperanza, la Buena Esperanza de la Nueva Vida, la Libertad, la Unión y Justicia, de la Unión Nacional, en el Frente Popular, para la Victoria en la que Venceremos, Camino a la Libertad,¹²⁸ la justicia y la equidad territorial, en donde como lo sostiene Harvey (2009) la ciudad es mucho más que la libertad individual se trata del derecho

¹²⁷ Entrevista 19, transcripción Ma. Augusta Larco.

¹²⁸ Todos nombres de barrios que visibilizan el proceso de lucha para acceder al suelo. Razón por la que se usan mayúsculas en los nombres propios.

a cambiarnos nosotros mismos cambiando a la ciudad y depende del ejercicio del poder colectivo para replantear la urbanización.

Anexos: Se incluye únicamente en formato digital

Anexo I- Mapa conceptual de enfoques de la urbanización informal y el acceso al suelo en América Latina.

Anexo II

Presentación de hipótesis, preguntas de investigación y objetivos generales y específicos

Hipótesis metodológica	Hipótesis
La aplicación de instrumentos de mapas conceptuales, ayudan a entrar y salir de las teorías y del conocimiento, en fenómenos complejos de estudio	Las políticas de regularización de suelo en Quito evidencian una trayectoria evolutiva gradual para consolidar imaginarios democráticos y establecer un patrón alternativo de urbanización que no logra un impacto territorial por el predominio de tácticas neoliberales.
Pregunta de investigación metodológica	Pregunta de investigación
¿Cómo puede ser el mapa de los enfoques de la urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda en Quito?	¿Cómo se visibilizan las contradicciones de la utopía del Buen Vivir, aplicada en el patrón de urbanización de interés social a partir de la regularización de suelo en Quito?
Objetivo general	Objetivos específicos
Contribuir con aportes para construir el mapa de enfoques de la urbanización informal y de acceso al suelo y la vivienda, a partir del análisis de intencionalidades, actores, estrategias, técnicas, y herramientas aplicadas para determinar el sentido de la visión política local, la influencia de enfoques en los valores políticos y su reflejo en el régimen urbanístico.	O1: Identificar enfoques y perspectivas sobre la urbanización informal y el acceso al suelo en América Latina
	O2: Explicar desde la acción individual de los actores institucionales nacional (MIDUVI) y local (MDMQ), en el marco de la Revolución Ciudadana, la "biografía del proceso"; a partir de la comprensión de los modos, centros de formulación, y manifestaciones político-sociales, que operan, en el contexto nacional de un gobierno progresista.
	O3: Exponer las intenciones de los actores políticos y técnicos develando expresiones y lógicas que operan en la regularización de suelo en Quito, y determinar los momentos de la política pública que se han generado en la ciudad para visibilizar influencias, limitaciones y oportunidades a partir de las generaciones de políticas públicas precedentes.
	O4: Aplicar el instrumento analítico del mapeo conceptual, a partir del análisis del caso propuesto, como acercamiento a la evidencia empírica para identificar las influencias de los enfoques sobre urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda.

Fuente: Datos obtenidos en la investigación de campo

Anexo III

Objetivos, preguntas de investigación y variables explicadas.

Objetivos específicos	Preguntas desarrolladas a lo largo del trabajo de investigación	Indicadores y variables E (variables a explicar)
O1:	<p>¿Qué fenómenos y dimensiones de la urbanización informal y el acceso al suelo determinan una identidad compartida en América Latina y El Caribe?</p> <p>¿Existen enfoques y perspectivas desarrollados para América Latina y El Caribe sobre Urbanización Informal y acceso al suelo y la vivienda que han influenciado en las definiciones y acciones de la política pública para Quito?</p> <p>¿Cómo los enfoques tendencias de las políticas de acceso al suelo y la vivienda aplicados en América Latina influyen en la política de regularización de la ciudad?</p>	<p>Número de población habita en condiciones de marginalidad (GIZ-posición país)</p> <p>Número de políticas públicas, programas o estrategias de financiamiento importadas a ECU</p> <p>Número de enfoque desarrollados en América Latina</p> <p>i10</p>
O2	<p>¿Cómo se facilita el acceso y usufructo del suelo urbano en los diversos momentos de la política de regularización de Quito?</p> <p>¿Cómo puede construirse un mapa de la biografía del fenómeno de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda?</p> <p>¿Cómo se ha enfrentado el aspecto dominial del loteo informal a partir del diseño de normas especiales y procedimientos administrativos particulares?</p> <p>¿Existe complementariedad con la política nacional cuyo énfasis aún permanece en el esquema de utilización de herramientas con tendencia neoliberal, como el bono de vivienda, cuando la actual discusión en América Latina es sobre el acceso suelo?</p> <p>¿Cómo puede ser el mapa de la urbanización informal y el acceso al suelo y la vivienda en el período de la Revolución Ciudadana?</p> <p>¿Con qué instrumentos ha operado el proyecto político de la Revolución Ciudadana?</p>	<p>i15, i19,</p> <p>i15,i22,i23,i25</p> <p>i21,i22,i23,i25</p> <p>i2,</p> <p>i2, i3,i4,i5, i6,i8,i9,i13,i24</p> <p>i2, i7</p>
O3	<p>¿Esta condición, motivada por la necesidad que asigna o limita condiciones, ha establecido una realidad latinoamericana compartida?</p>	<p>i22</p>
O3	<p>¿Cómo desde las desventajas se pueden permitir procesos para acceder a la ciudad formal que influyan en nuevos órdenes espaciales?</p>	<p>i11,i12,i24, i25</p>

	¿Cómo los objetivos públicos se alinean, responden y reconocen una carga ideológica e identitaria desde la lucha social y la organización?	i10,
	¿En qué aportan a la integración social de los pobres las experiencias colectivas de ocupaciones y posteriores esfuerzos por regularizar la propiedad?	Número de ordenanzas con procesos participativos en su formulación
O4	¿Qué fenómenos quedan sin leer?, ¿hay ausencias no leídas?, o quizá ¿existen convergencias?, ¿qué ocurre con lo inmaterial, lo no descrito?,	i13,i14,i15,i16,i17, i18 (censo),i19,IND (DA), IND (VI),
O1: Identificar enfoques y perspectivas sobre la urbanización informal y el acceso al suelo en América Latina		
O2: Explicar desde la acción individual de los actores institucionales nacional (MIDUVI) y local (MDMQ), en el marco de la Revolución Ciudadana, la "biografía del proceso"; a partir de la comprensión de los modos, centros de formulación, y manifestaciones político-sociales, que operan, en el contexto nacional de un gobierno progresista.		
O3: Exponer las intenciones de los actores políticos y técnicos develando expresiones y lógicas que operan en la regularización de suelo en Quito, y determinar los momentos de la política pública que se han generado en la ciudad para visibilizar influencias, limitaciones y oportunidades a partir de la generación de políticas públicas precedentes.		
Identificar la presencia de la organización barrial en Quito en la determinación de nuevos órdenes espaciales generados para la habilitación de suelo para sectores populares		
O4: Aplicar el instrumento analítico del mapeo conceptual, a partir del análisis del caso propuesto, como acercamiento a la evidencia empírica para identificar las influencias de los enfoques sobre urbanización informal y acceso al suelo y la vivienda.		

Hallazgos en tabla 6 página 39

Fuente: Datos obtenidos en la investigación de campo

Anexo IV

Organizaciones urbanas en Quito registradas en el Registro Único de Organizaciones Sociales (Suio)

Organizaciones sociales barriales	Número	Porcentaje
Confederaciones nacionales de barrios	2	0.05 %
Federaciones de barrios	28	0.65 %
Organizaciones de barrios	874	20.40 %
Asociaciones y comités pro mejoras	1,782	41.59 %
Asociaciones, comités, centros clubes, brigadas, juntas, ligas, ligas deportivas barriales	536	12.51 %
Urbanizaciones	289	6.74 %
Cooperativas de vivienda	746	17.41 %
Asociaciones vivienda de interés social	22	0.51 %
Asociaciones economía popular y solidaria	6	0.14 %
TOTAL	4,285	100.00 %
Porcentaje en relaciona con el total de organizaciones registradas		9.23 %

Fuente: Secretaria de la Política Novillo 2015

Anexo V

Ciclo de la Política de Regularización de Suelo en Quito, actividades y actores principales

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV
Identificación e institucionalización del problema	Formulación de soluciones	Toma de decisiones	Evaluación
ACTIVIDADES			
<p>Acontecimientos: Año 70, se reconoce el problema de la informalidad. Valores, Se genera como valor público la necesidad de enfrentar la problemática de la informalidad a partir de opciones de habilitación de suelo. Demanda, identificada a partir de Momentos*, Momento 1, (1970) la informalidad un problema a enfrentar, la presencia de un nuevo fenómenos social-los movimientos sociales Momento 2 (1980), los movimientos barriales emergen, un Municipio permeable a las demandas barriales Momento 3 (1990-2001) Redefinir lo definido, un nuevo significado para la urbanización Resignificar la urbanización, hacia la Urbanización social progresiva Momento 4 (2001-2009) Conjunción de la voluntad política y la</p>	<p>Respuestas: Flexibilización de la habilitación de suelo bajo el concepto de progresividad con la generación de la figura normativa de Urbanización de Interés social progresivo UISP. Generación de políticas Alternativas (Fernández 2004 en Mena 2010)</p>	<p>Legitimación: La determinación de valor público en la decisión de abrir opciones para urbanizar desde la formalidad. Utilizar la UISP como canal para reconocer a los asentamientos de hecho con corresponsabilidad en la generación de obras de infraestructura.</p>	<p>La herramienta de ordenanza bajo la figura de UISP se ha utilizado por más de 25 años sin cambios. Y se ha logrado incluir en la formalidad a más de 350 barrios (2014). No existen evaluaciones de impactos socios económicos sobre la población que se hayan medido. Ha existido a lo largo de los años una importante valoración sin embargo desde el año 2014 ha disminuido la cantidad de barrios regularizados y se considera (como hipótesis a medir) que existe una crisis en la política de regularización que está obligando a generar adicionalmente nuevos marcos de acción normativo como expropiación especial a terceros. Se advierten peligros en esta última generación de políticas de regularización (secta política 2014-2016),</p>

<p>habilitación de nuevos marcos legales</p> <p>Momento 5, (2009-2014) interacción necesaria de nuevos niveles de gobierno La búsqueda de concreción de derechos y justicia espacial Momento 6, (2014-2016) La alta dependencia de la voluntad política y la debilidad institucional; entre la inercia del proceso y el empuje por consistencia,</p>			<p>asociados a la poca voluntad política, la debilidad técnica de re formular propuestas y adecuar instrumentos y la débil estructura de los movimientos sociales que arriesga lo ganado hasta la fecha</p>
<p>ACTORES (se complementa esta visión en el gráfico 1)</p>			
<p>LN: Organizaciones sociales, pre cooperativas, cooperativas de vivienda, comités pro mejoras, asociaciones barriales, directivas barriales. ONG Organismos internacionales multilaterales. LE: Alcaldía, Concejo municipal, Direcciones de Planificación, Secretarías de Ordenamiento Territorial y Unidades de Regularización de Suelo y vivienda, LM: lotizadores informales, dirigentes políticos, dirigentes barriales, traficantes de suelo.</p>	<p>LN: Organizaciones sociales, pre cooperativas, cooperativas de vivienda, comités pro mejoras, asociaciones barriales, directivas barriales. ONG, Iglesia. LE: Alcaldía, Concejo Municipal, Direcciones de Planificación, Secretarías de Ordenamiento Territorial y Unidades de Regularización de Suelo y Vivienda. Ministerio de Bienestar Social. Dirección Nacional de cooperativas</p>	<p>LN: Organizaciones sociales, pre cooperativas, cooperativas de vivienda, comités pro mejoras, asociaciones barriales, directivas barriales. ONG. Federaciones de Barrios LE: Alcaldía, Concejo Municipal, Direcciones de Planificación, Secretarías de Ordenamiento Territorial y Unidades de Regularización de Suelo y Vivienda. Otras Municipalidades. Ministerio de Bienestar Social, ministerio de Salud (dota Centros de Salud). Dirección Nacional de cooperativas.</p>	<p>LN: Asociaciones de organizaciones sociales pro regularización, pre cooperativas, cooperativas de vivienda, comités pro mejoras, asociaciones barriales, directivas barriales. LE: Políticos de los diferentes niveles de gobierno, exalcaldes, Alcaldía, Concejo Municipal, Direcciones de Planificación, Secretarías de Ordenamiento Territorial y Unidades de Regularización de Suelo y Vivienda. Secretarías de Estado, academia, exfuncionarios.</p>

LM, Lógica del Mercado- LE, lógica del Estado- LN, Lógica de la necesidad.

Fuente: Roth 2008, 79

Anexo VI

Principales normas urbanas para regularizar asentamientos de hecho

Fecha	Instrumentos normativo	Objetivo
20-abr-98	Ordenanza 003	Art. II 37 Los asentamientos de hecho fueron considerados dentro de la categoría de "urbanizaciones de interes social" y su aprobación se acogerá a las normas que rigen a una Urbanización de Interés Social y Desarrollo Progresivo
10-jun-08	Ordenanza 3746 Normas de arquitectura y Urbanismo	Art 7 contenido mínimo de los planos para parcelación Art. 10 características de los lotes
28-ago-08	Ordenanza 255 Régimen del suelo del Distrito y Reglas Técnicas del uso y Ocupación, Arquitectura y Urbanismo y espacio público y mobiliario urbano	Unificación en un solo documentos las ordenanzas del ámbito expreso, registrar las normas de carácter administrativo, reglamentos técnicos como el PUOS.
15-oct-08	Resolución A86	Reglamento de procedimiento para la habilitación de suelo y edificación en el DMQ
19-mar-10	Resolución 10	Responsabilidades de la UERB: procesa, canaliza, resuelve procedimientos para regularizar la ocupación Unidad se conforma (con estructura orgánica) como un ente contable con autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión y actúa de forma desconcentrada con 3 unidades en Quitumbe, Calderón y La Delicia. Establecen flujos y procedimientos de atención
2010	Ordenanzas 311 y 331	Categorizan al suelo para vivienda de interés social y relocalizan familias que viven en zonas de riesgo Regularización del proceso de valorización y financiamiento para relocalizar familias damnificadas
	Influir en COOTAD para incluir legislación referida a los asentamientos de hecho en artículos:	Art. 486 partición administrativa Artículo 596 expropiación especial declaración de predios en utilidad pública con el propósito de dotar de servicios básicos , y para definir la situación jurídica de los poseionarios adjudicándoles lotes bajo la modalidad de expropiación con pago de justo precio
	Borrador de ordenanza de régimen administrativo de la Regularización de Asentamientos de Hecho y Consolidados en el DMQ	"Llenar el vacío conceptual-normativo bajo el cual ha trabajado el cabildo para regularizar barrios, con lo cual se dejaría de utilizar la adaptación de la figura de urbanización de interés social de desarrollo progresivo." Castro (2010:65) Generar normativa expresa
2011	Ordenanza 031 PUOS	Inclusión de uso exclusivo para el desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos en riesgo no mitigable, e incluirá regularización de barrios en valles y zonas de periferia
	COIP	Control y sanción del uso de suelo de forma especulativa Lotización informal se sanciona como delito de estafa
	Y normas definidas por el marco Constitucional	Art. 113 al 120 infracciones y sanciones por habilitación ilegal de suelo. Multas desde 2 veces hasta 5veces el valor del terreno.
	COOTAD	Existen definiciones al respecto en Ordenanza 255

Fuente: Castro 2011

Listado de siglas y acrónimos

AI Asentamientos informales

BEV Banco Ecuatoriano de la Vivienda

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BNH Banco Nacional da Habitação

CEPAL Comisión Económica para América Latina

CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CIVIS Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social

CGLU Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

COOTAD Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización

CMTV Cartera Municipal de Tierras para Vivienda

DMQ Distrito Metropolitano de Quito

FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

GTHI Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social

HIII Habitat III

HIC Habitat International Coalition

IERAC Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización

IUAV Instituto de Arquitectura de Venecia

LOOTUS Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo

MDMQ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

MIDUVI de Desarrollo Urbano y Vivienda

MINURVI Ministerios Regionales de Desarrollo Urbano y vivienda

NAU Nueva Agenda Urbana Quito

ONG Organización no Gubernamental

ONU Organización de Naciones Unidas

ONU- HABITAT Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos

PAIS Movimiento político Alianza PAIS

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PPA Plan de Acción

SIV Sistema de Incentivos a la Vivienda

TECHO Un Techo para mi País

UCE Universidad Central del Ecuador

UERB Unidad Especial Regula tu Barrio

UISP Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

USV Unidad de Suelo y Vivienda

Lista de referencias

- Abramo, Pedro. 2011. *La teoría económica de la favela, cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. En La Producción de las ciudades latinoamericanas, mercado inmobiliario y estructura urbana*’. OLACHI. Quito, 255-292.
- _____. 2008. El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis, un objeto de estudio para América Latina. *Revista Territorios* 18-19. Bogotá. 55-73
- _____. 2001. “La teoría económica de la favela, cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario”, Rio de Janeiro (Brasil), noviembre (2001), *Notas para entender el Mercado Inmobiliario Boletín CF+S* >, 29/30, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid — Universidad Politécnica de Madrid Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad; Departamento de Estructuras y Física de la Edificación — Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, acceso el 22 de febrero de 2016, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/apabr.html>
- _____. (2003) *Formas de financiamiento y acceso a la tierra y el funcionamiento del mercado inmobiliario. Un ensayo a partir de la perspectiva regulacionista.*
- Arellano José, Sotomayor Margarita (2012). *Investigar con mapas conceptuales procesos metodológicos*. Primera Edición. Ediciones De la U. Colombia. ISBN.978-84-277-1645-2
- Alonso Martha, [et al.]; coordinación general de Guillermo Scheibler. *Cuestiones de derecho urbano. “La construcción del derecho a la ciudad inclusiva, Tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina. Cuestiones de Derecho Urbano”*. 1a ed. - Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017. ISBN 978-987-23761-5-4. Edición digital
- Bauman Zygmunt. 2010. *“Identidad”*. Argentina. Primera edición. Editorial Losada.2010 Buenos Aires Argentina. 9-206 ISBN978-950-03-9399-7.
- Bachrach Peter, Baratz Morton S. 1963. *“The American Political Science Review”*, Vol. 57, No. 3 (Sep., 1963), pp. 632-642
- Barrera Augusto. 2014. *Informe de Gestión 2009-2014” Testimonio de un compromiso cumplido*. Quito, 123

- Bolívar Teolinda, Rodríguez Marcelo, Erazo Jaime. 2015. *Ciudades en construcción permanente ¿Destino de casas para todos?*. CLACSO. Volumen II, 13-32
- Borja, Raúl. 2011. “*Los movimientos sociales en los 80y 90. La incidencia de las ONG, la Iglesia y la Izquierda*”. CIUDAD. Quito.
- Brenner Neil, Jamie Peck y Theodore Nik. 2010. *¿Y después de la neo liberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas / After Neoliberalization? Methodological Strategies for the Investigation of Contemporary Regulatory Transformations*. **Urban**, [S.l.], n. 01, p. 21-40, mayo 2011. ISSN 2174-3657. Disponible en, <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/409>>. Fecha de acceso, 3 de marzo 2017
- Brugué, Quim. Richard Gomà. 1998. “*La dimensión local de las políticas urbanas, el marco conceptual*”. En *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, coords. Quim Brugué y Ricard Gomà. Barcelona, Editorial Ariel S.A, 173---188
- Castells, Manuel. 2004. *La cuestión urbana*. México, Siglo Veintiuno Editores, 287-326.
- ____ (1986). *La ciudad y las masas*. Barcelona. Versión española de Rosendo
- Castro, Karina. 2011. “*Modelos de gestión de las Unidades de regularización de barrios 2001-2011*”. Tesis maestría. FLACSO. Ecuador.
- Camagni Roberto. 2005. “*Economía urbana*”. Antonio Bosch. Editores. Barcelona. 2005, 51-75 y 79 a 95. CEPAL. Gallego. Alianza editorial ISBN 84-206-8098-2, Parte V y parte VI.
- Clichevsky Nora. 2006. “*Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*”. CEPAL.
- ____ (2003). “*Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de urbanización de América Latina*”. Serie Medio Ambiente No 75. CEPAL. ISBN, 92-1-322307-2
- ____ (2002). *En curso de especialización regional en asentamientos humanos*. Chile, 39-54.
- ____ (2000). “*Informalidad y segregación urbana en América Latina*”. Una aproximación. CEPAL, 1-61. Publicación de las Naciones Unidas LC/L.1430-P ISBN, 92-1-321660-2
- Coraggio, José Luis, Pradilla, Emilio, Ruiz, Lucía y Unda Mario. (1995). “*Más allá de la Informalidad*”. CIUDAD. Quito, 7-40
- De Sousa Santos, Boaventura. 2010. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Capítulo I.

- De Soto Eduardo. 2000. *“El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo”*. Perú. Editorial Sudamericana
- De Soto Eduardo, Chevenal Francis. 2006. *Realizing Property Rights, Swiss Human Rights Books (Vol1)*. Bern, Rüffer & Rug.
<https://www.youtube.com/watch?v=hI4cwRCRRZA>
- De Sousa, Boaventura. 2010. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Capítulo 1, Des-pensar para poder pensar. Ediciones Trilce, Montevideo, pp. 11-27
- Fernandes. Edésio, Smolka Martin. 2004. *Regularización de la tierra y programas de mejoramiento, Nuevas consideraciones*. Land Lines, Volumen 16, Numero 3, 1-11
- Fernandes Edesio (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina. Informe sobre políticas de Suelo*. Lincoln Institute and Land Policy.
- ____ (2016). Estatuto de la ciudad 15 años después, ¿razón de descredito o razón de optimismo? En *La vieja y la nueva Agenda Urbana, Estatuto de la Ciudad, un análisis de 15 años de la ley*. Cities Alliance. Sao Paulo, 29-50
- Hall Stuart, Paul Du Gay. 2003. *“Cuestiones de identidad cultural”*. ISBN 950-518-654-1, págs. 13-39
- Haesbaert, Rogéiro da. 2013. *“El Mito de la desterritorialización, del “fin de los territorios” ala “multi territorialidad en Cultura y representaciones sociales”, Año 8. No15*.
- Harley, John. 2001. *“The new nature of maps, essays in the history of cartography. Baltimore, The Johns Hopkins University Press”*.
- Janoschka Michael. 2011. *“Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana”*, Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, ISSN 0188-4611, Núm. 76, 2011, pp. 118-132
- Jaramillo, Samuel .1987. *“Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”*. Bogotá. Mimeo
- Katzman Rubén. 2003. *“La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana”*. Chile. CEPAL.11-41 Serie Medio Ambiente y Desarrollo N. 59. LC/L.179-P/E.
- Kozac Daniel. 2011. *“Fragmentación urbana y neoliberalismo global. En Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas”*, Emilio Pradilla (compilador). Maporrúa, México D, 13-63.
- Larco María Augusta. 2016. *El mercado informal del suelo en Quito, La urbanización de interés social progresiva ¿un nuevo trade-off para atender las lógicas de la necesidad?*. Documento no publicado ensayo académico. FLACSO

- Levenzon, Fernanda, y Sebastián Tedeschi. 2017. *“La construcción del derecho a la ciudad inclusiva, Tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina. Cuestiones de Derecho Urbano”*. 1a ed. - Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017. 482 p. 129-155 Edición digital
- Lungo, Mario, Ninoska Ramos. 2003. “Regulación de la Tierra en América Latina”, Lincoln Institute of Land Policy Research Report.
- Lefebvre, Henri. 1973. El derecho a la ciudad. Barcelona, Edición 62, 23-139
- _____. (1974). *“La producción del espacio”*. Papers, revista de sociología, (3), 219-229.
<http://www.adaciudad.org.ar/libro-cuestiones-de-derecho-urbano/>
- _____. (2013). *La producción social del espacio*. España. Colección entre líneas. p125-247
- Martínez Emilio. 2013. *La producción social del espacio* Henry Lefebvre. Madrid. Primera edición en Capitán Swin, 125-271. Traducción.
- Mejía Granizo, Arturo. 2011. *“Planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y gestión de suelo en Ecuador – “Nuevos paradigmas y Reforma Legal en Ecuador”*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU. Belo Horizonte, Fórum.
- Mena, Alexandra. 2010. “Asentamientos informales en el DMQ. Acceso al suelo urbano y políticas de legalización 1978-2008”. Tesis maestría. FLACSO.
- Montoya, Vladimir, *“El mapa de lo invisible. Silencios y gramática del poder en la cartografía”*. Universitas Humanística [en línea] 2007, (enero-junio), [Fecha de consulta, 15 de enero de 2017]. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79106309>. ISSN 0120-4807.
- Morales, José. 2016. *Derecho a la ciudad sin justicia social urbana no hay ciudadanía*. Revista Institución de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. P374-380. ISSN 1853-5828
- Morata, Francisco. 1992. Meny, Ives y Jean Claude Thoenig. *“Las políticas públicas”*. Barcelona, Editorial Ariel. (Cap. 5, 129-157)
- Novillo, Natalia. 2015. *“Estado actual del movimiento popular urbano en el Ecuador”*. Friedrich Ebert Stiftung. (FES) Ecuador Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). ISBN, 978-9978-94-150-8
- Pradilla Emilio 2011. *“Ciudades, compactas dispersas, fragmentadas”*. UAM. 13-62 (compilador).

- _____. (2014). “*La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*”. Cad. Metrop., São Paulo. v. 16.N.31,37-60.
<http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n31/2236-9996-cm-16-31-0037.pdf>
- Pinilla P., Juan Felipe. 2003. “*Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano*”. En Maldonado, M. M. Edición Reforma urbana y desarrollo territorial, experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. Bogotá, Cider, Universidad de los Andes, Colciencias, Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy y Fedevivienda, 2003
- Prevot, Shapira, M. 2001. “*Fragmentación especial y social, conceptos y realidades, Perfiles Latinoamericanos*”, Volumen 10, México DF.FLACSO.
- Randolph Rainer. 2016. “*A utopia do Planjamento e o planejamento da Utopia, o longo caminho de um contra-planjamento até a alcance da justicia Social. XIV Coloquio Intternacional de Geocrítica*”. *Las utopías y la construcción de sociedad del futuro*. Mayo 2016. http://www.ub.edu/geocrit/xiv_rainerrandolph.pdf
- Ricoeur, Paul. 2003. “*La memoria, la historia, el olvido*”. Madrid, Trotta
- Roth Andre. 2004. “*Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*”. Ediciones Aurora. Bogotá 2002. Capítulos I-IV
- Shields, Rob. 1999. “*Chapter 10. The production of Space*”. En Lefevbre, Love & Struggle. Spatial Dialectics. Rotledge, London and New York, pp. 141-185
- Smolka Martin y Furtado Fernanda. 2015. “*Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*”. BEDE, Lincoln Institute, Ministerio de las ciudades. Quito Ecuador.
- Subirats, Joan, Peter, Knoepfel, Corinne, Larrue y Frédéric Varone. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel. Cap.9, 183-210.
- UN-Habitat, ed. 2007. *The Millennium Development Goals and Urban Sustainability, 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*. Reprint. The State of the World’s Cities Report 3. London, Earthscan.
- Villarruel, Antonio. 2011. “*Ciudad y derrota*”. FLACSO-ABYA YALA. Abya Yala Quito Ecuador, 1-70.

Entrevistas y ponencias:

Ponencias

Quentin, Aurelie. 2017. Ponencia. *“La evolución de las políticas de Vivienda en el Ecuador a Regularización de suelo en Quito entre los años 2009-2014”*. Cierre del I congreso de Estudios Urbanos de Ecuador. FLACSO. Quito 27 de noviembre 2017.

Robles, Luis. 2016. *“La Regularización de suelo en Quito, para los movimientos barriales”*. Diálogos de política pública. FLACSO. Quito 16 de noviembre 2016

Romo, Jenny. 2016. *“La Regularización de suelo en Quito entre los años 2009-2014”*. Diálogos de política pública. FLACSO. Quito 16 de noviembre 2016

Villafuerte, Alba. 2016. *“Ponencia representante de la Asociación de organización por la regularización de suelo LOTE, Lucha, Organización, Tierra y Esperanza”*. I Encuentro por el derecho a la ciudad y el Hábitat digno. Asamblea Nacional. Quito 4 marzo de 2016.

Entrevistas

Virgilio Hernández

Luis Robles

Carlos Páez

Luis Reina

Soledad Benítez

Luisa Maldonado

General Paco Moncayo

Luis Esparza

Susana Castañeda

René Vallejo

Diego Carrión

Roberto Noboa

Jenny Romo

Karina Subía

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				Enfoque	ENFOQUE A	
				Perspectiva	Académico	
				Actores	ASISTENCIA TECNICA ACADEMICA	
				Intencionalidad	REGULADOR DE POLÍTICAS DE SUELO E IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN desde la asistencia técnica e instrumentalización	
				Referentes teóricos	LINCOLN INSTITUTE - CITIES ALLIANCE- CLACSO-FLACSO-CEPAL	
					Asistencia técnica, apoyo y capacitación con investigaciones y difusión de información y conocimientos en políticas de suelo e implementación de herramientas de gestión. Aporte investigativo para contribuir al desarrollo económico de AL. Investigación-acción (hábitat popular, vivienda adecuada e inclusión social), producción de conocimientos con sentido crítico y transformador para las políticas públicas (FLACSO CLACSO)	
				Smolka- Fernandes (2011)- Clichevsky(2000-2009)		
1	4	INFORMALIDAD	4.1 Marginalización de los pobres	Fernandes (2011:10)	1	Eliminar la informalidad con dos tipos de intervenciones 1. Prevenir el establecimiento de nuevos asentamientos informales Resolver las deficiencias de los asentamientos existentes por medio de programas que: brinden reconocimiento legal a las comunidad, incluyendo el reconocer la propiedad sea individual u otra; y la posesión legal; y remediar las diferencias de servicios públicos y promover oportunidades económicas y crecimiento local. (2011:10)
			4.2 Causas del desarrollo informal	Fernandes 2011: 15	2	Causas del desarrollo informal: Bajos ingresos, Temas socio espaciales, Escasas de VIS, Efectos de los mercados formales: distribución espacial desigual, Clientelismo político, Planificación no realista
				(2011: 10)	3	Problemas de gestión urbana, Sistema legal disfuncional p 18
			4.3 Falta de títulos de propiedad menor desarrollo económico		4	Políticas preventivas que amplien el acceso al suelo y viviendas urbanas con servicios. Interacción de los programas con las dimensiones legales existentes en cada país.
					5	
2	POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	POLITICAS PUBLICAS DEL GOBIERNO	5.1 Acciones estatales - marcos normativos para acceder al suelo legal	(Clichevsky, 1996), (Nora Clichevsky 2000, 21)	1	Las acciones estatales poseen contradicciones; por un lado, técnicos elaboran normas que intentan regular el mercado "formal" y, a veces, regularizar el "informal"; por otro, un nivel político que a veces acepta y aprueba dichas normas. Y, por último, una implementación deficiente, debido a presiones de grupos de poder, a la escasa organización de la población interesada o a la falta de transparencia con la que actúa la administración, múltiples formas de excepción, "interpretaciones especiales" a la legislación, etc (Clichevsky, 1996). (Nora Clichevsky 2000, 21)
					2	
				(Clichevsky, 1996), (Nora Clichevsky 2000, 21)	3	La redemocratización de una cantidad importante de gobiernos latinoamericanos desde los años ochenta, implica que las políticas deben ser aprobadas en la instancia legislativa, en donde la articulación de intereses, el clientelismo y hasta la corrupción han definido, en parte, las mismas.

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES						ENFOQUE A				
						Académico				
						ASISTENCIA TECNICA ACADEMICA				
						REGULADOR DE POLÍTICAS DE SUELO E IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN desde la asistencia técnica e instrumentalización				
						LINCOLN INSTITUTE - CITIES ALLIANCE- CLACSO-FLACSO-CEPAL				
						Asistencia técnica, apoyo y capacitación con investigaciones y difusión de información y conocimientos en políticas de suelo e implementación de herramientas de gestión. Aporte investigativo para contribuir al desarrollo económico de AL. Investigación-acción (hábitat popular, vivienda adecuada e inclusión social), producción de conocimientos con sentido crítico y transformador para las políticas públicas (FLACSO CLACSO)				
Referentes teóricos		Smolka- Fernandes (2011)- Clichevsky(2000-2009)								
		5	GOBIERNO LOCAL Y NACIONAL DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	5.2	constitucionales	4	(Clichevsky, 1996). (Nora Clichevsky 2000, 21)	Los paradigmas sobre planificación han influido en la elaboración de las normas; en muchos casos, los planificadores tradicionales son continuadores del urbanismo moderno (30s), con aplicaciones que sirven a la ciudad legal; en donde la población que no puede acceder a ella queda fuera de toda norma.		
					5.3	Contratos sociales extralegales	5	21)	(Clichevsky, 1996). (Nora Clichevsky 2000, 21)	Las acciones de los técnicos se reflejan en un hacer para una porción de la misma, salvo cuando se definen "normas especiales" para los sectores populares y no se visualiza la ciudad como totalidad
					5.4	Promoción de mecanismos de participación ciudadana	6			
							7			
							1	(2001:10)	4 características para tratar de definir informalidad: características de desarrollo, características físicas, características socio económicas y aspectos legales.	
		2	(Manzanal y Clichevsky, 1988; Herzer y Clichevsky, 1992).	Existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad según tipos, pues los censos no los registran como unidad de análisis; por las características mismas de la informalidad (cómo cuantificar los loteos clandestinos, por ejemplo); porque desde la investigación urbana, sólo se han realizado estudios "de caso" (Manzanal y Clichevsky, 1988; Herzer y Clichevsky, 1992).						

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES	Enfoque		ENFOQUE A	
	Perspectiva		Académico	
	Actores		ASISTENCIA TECNICA ACADEMICA	
	Intencionalidad		REGULADOR DE POLÍTICAS DE SUELO E IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN desde la asistencia técnica e instrumentalización	
	Referentes teóricos		LINCOLN INSTITUTE - CITIES ALLIANCE- CLACSO-FLACSO-CEPAL	
			Asistencia técnica, apoyo y capacitación con investigaciones y difusión de información y conocimientos en políticas de suelo e implementación de herramientas de gestión. Aporte investigativo para contribuir al desarrollo económico de AL . Investigación-acción (hábitat popular, vivienda adecuada e inclusión social), producción de conocimientos con sentido crítico y trasformador para las políticas públicas (FLACSO CLACSO)	
		Smolka- Fernandes (2011)- Clichevsky(2000-2009)		
8	POBREZA URBANA	8.1 Estigmatización de los Informales	1	Fernandes 2011: 9 DUDAS: ¿Los programas de regularización debieran iniciarse en asentamientos recientes?, costos de mejoramiento menores – resultados más visibles.
			2	Derechos civiles no equitativos -Derechos de segunda clase
			3	(Nora Clichevsky 2000, 47)
			4	Es necesario la reformulación de los parámetros territoriales–ambientales, siempre que no pongan en situación de riesgo la salud de la misma. Ello incluye la reformulación del concepto de zonificación en relación a los procesos de segregación que generan. (Nora Clichevsky 2000, 47)
		8.2 Economía popular - informal	5	Fernandes 2011: 9 Costos muy elevados para sus residentes, como una tenencia precaria, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos.
			6	Fernandes 2011: 9 Los programas de regularización tiene un costo de hasta tres veces más que los nuevos emprendimientos urbanos con licencia (Abiko et al. 2007).
			7	Fernandes 2011: 9 Costos indirectos que surgen del impacto de la informalidad en el terreno de la salud pública, de la violencia criminal y de otros problemas sociales asociados.
			8	
		9		
		8.3 Exclusión del mercado legal	10	(Nora Clichevsky 2000, 28) La existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal. Las normas más estrictas implementadas en los últimos años sobre la producción del suelo han tenido como una de sus consecuencias el aumento del mercado "informal". (Nora Clichevsky 2000, 28)
			11	(Nora Clichevsky 2000, 33) En casi todos los programas, la regularización urbana requiere normas especiales con relación, especialmente, a la dimensión de lotes y localización en la ciudad. Esto coloca una pregunta: ¿los pobres pueden vivir en menores dimensiones? ¿poseer menores servicios...? Esto lleva a la perduración de la segregación

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				Enfoque	ENFOQUE A	
				Perspectiva	Académico	
				Actores	ASISTENCIA TECNICA ACADEMICA	
				Intencionalidad	REGULADOR DE POLÍTICAS DE SUELO E IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN desde la asistencia técnica e instrumentalización	
				Referentes teóricos	LINCOLN INSTITUTE - CITIES ALLIANCE- CLACSO-FLACSO-CEPAL	
					Asistencia técnica, apoyo y capacitación con investigaciones y difusión de información y conocimientos en políticas de suelo e implementación de herramientas de gestión. Aporte investigativo para contribuir al desarrollo económico de AL. Investigación-acción (hábitat popular, vivienda adecuada e inclusión social), producción de conocimientos con sentido crítico y transformador para las políticas públicas (FLACSO CLACSO)	
					Smolka- Fernandes (2011)- Clichevsky(2000-2009)	
ORGANIZACION POPULAR	CIUDADANA	10.2 Falacia de la participación popular : Poco significativa	4		La planificación urbana participativa como modelo de reforma urbana y la invención democrática en Brasil. Su material de los casos se refiere a la formulación y ejecución de dos conjuntos de leyes urbanas de muy amplia consecuencia.	
			5			
	11 ORGANIZACION SOCIAL	10.3 Movimientos Sociales: Luchas sociales	1	Fernandes 58	Disminuida participación social y reconocimiento a prácticas participativas comunitarias	
			2			
		11.1 Reivindicaciones sociales	3	(Nora Clichevsky 2000, 51)	La implementación de las políticas de flexibilización normativa dependerá, por un lado, de la voluntad política de los gobernantes; y, por el otro, de la movilización de la población pobre –concientizada de la problemática–, con apoyo de ONGs y otros OGs, conjuntamente con sectores sociales que, si bien poseen mayores ingresos, quieren una ciudad más equitativa y sustentable. Las mismas posibilitarán una menor segregación en la medida que sean plenamente implementadas (Nora Clichevsky 2000, 51)	
			4			
		11.2 Regulación de la organización social	5	Fernandes 2001: 6	Derechos de segunda clase / Ciudadanos de segunda clase	
			6			

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				ENFOQUE B			
		Enfoque		Banca			
		Perspectiva		ASISTENCIA NO GUBERNAMENTAL: DE ONG Y DE BANCA INTERNACIONAL			
		Actores		BID-BM-CAF			
		Intencionalidad		Entidades internacionales de ayuda al desarrollo con programas de mejoramiento de barrios como una solución a los problemas de calidad de vida de los habitantes de los asentamientos informales urbanos			
		Referentes teóricos		Rojas (2004)- Romo (2004)- Fernandes 2011-Clichevsky (2000)			
LOGICAS	FENOMENOS	VARIABLES		Estado Arte B			
LOGICA DEL ESTADO	1	URBANIZACION INFORMAL	1	VISION POLITICA	1.1 Voluntad y visión política	Rojas 2002:4	Fracaso del Estado en la reforma del orden jurídico liberal, ya que la lógica especulativa del mercado, que sólo ve en la propiedad un valor de cambio, deja de lado las cuestiones sociales y ambientales, y especialmente las necesidades de los más pobres.
						(F 2011:8)	Falta de acceso al suelo formal genera marginalización: La marginalización de las áreas urbanas comienza con el sueloINFORMALIDAD: Circulo – vicioso: Actuar no actuar - Fomento del desarrollo del fenómeno
						(F 2011:1)	Los pobres urbanos han sido frecuentemente alienados y excluidos de muchas maneras del proceso político, y su residencia en asentamientos informales los ha hecho aún más vulnerables.
	2	GESTION URBANA PARA SUPERAR LOS OBSTACULOS DEL SISTEMA FORMAL DE ACCESO AL SUELO:	2.1 Capacidad del estado de asumir las cualidades dinámicas de la propiedad para ser más democrático	(Fernandes 2011:1)	Programas de regularización tienen que diseñarse cuidadosamente tanto para no empeorar las condiciones de los residentes de bajos ingresos a quienes se desea ayudar. Costos indirectos que surgen del impacto de la informalidad tenencia precaria, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos.		
				(Fernandes 2011:1)	La definición de informalidad es imprecisa y multidimensional, en el caso de la regularización de AI en AL informes que diseñan intencionalidad de "conectar la teoría con la práctica" (2011:2) Lecturas socio legales, y legalización estricta de la tenencia por medio de la titulación. Los programas de mejoramiento barrial combinan la titulación legal con la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y la implementación de estructuras de soporte comunitario (Fernandes 2011:1)		
				(Fernandes 2011:1)	Patrones de desarrollo irregular en Asentamientos informales por no tenencia de títulos legales formales (Fernandes 2011:1)		

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				ENFOQUE B			
		Enfoque		Banca			
		Perspectiva		ASISTENCIA NO GUBERNAMENTAL: DE ONG Y DE BANCA INTERNACIONAL			
				PROGRAMAS DE: MEJORAMIENTO BARRIAL Y TITULACIÓN COMO APOYO AL DESARROLLO , dotación de infraestructura, y vivienda desde ONG y banca internacional / organizaciones benefactoras			
		Actores		BID-BM-CAF			
		Intencionalidad		Entidades internacionales de ayuda al desarrollo con programas de mejoramiento de barrios como una solución a los problemas de calidad de vida de los habitantes de los asentamientos informales urbanos			
Referentes teóricos		Rojas (2004)- Romo (2004)- Fernandes 2011-Clichevsky (2000)					
		propiedad y mejor desarrollo económico	5		INSTRUMENTOS DIFERENCIADOS Y PARTICULARIZADOS desde los organismos financieros para implementación		
2	POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	POLITICAS PUBLICAS DEL GOBIERNO LOCAL Y NACIONAL DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	5	5.1 Acciones estatales - marcos normativos para acceder al suelo legal	1	Simplificación de requisitos y procesos de titulación y registro con una disminución de poder a las estructuras burocráticas responsables de los citados procesos con exclusividad para los programas	
					2	Disminución del poder a estructuras burocráticas	
					3		
					4	Rojas 2002:92	URBANIZADOR SOCIAL: busca crear una tercera vía entre la operatoria del mercado privado y la actuación pública directa; apuesta a innovar en los procedimientos de gestión pública mediante una acción concertada con el sector privado.
					5	Rojas 2002:92	Posibilita la articulación entre el poder público y la iniciativa privada; el poder público asume un papel proactivo en la gestión del proceso de ocupación del suelo urbano; diversifica los mecanismos formales de producción privada de lotes urbanizados, creando condiciones para que sea posible atender dentro de la formalidad la demanda de la población
					6		
					7	Rojas 2002:92	Promover cambios: la estrategia básica de política urbana, que pasa de combatir a las fuerzas informales de promoción de acceso a la tierra a incorporarlas a la gestión del desarrollo urbano; el papel del poder público, que pasa de ser espectador del proceso de producción irregular de la ciudad a tener un papel más proactivo en dos sentidos: –
		6.1 Definición de	1	Romo en Rojas 2002:205	Municipios un modelo de gestión que les permita trabajar en la incorporación de asentamientos informales y barrios suburbanos a la ciudad formal, considerando como la línea estratégica de actuación la incorporación de las comunidades barriales como gestoras de su propio desarrollo.		

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES							ENFOQUE B				
					Enfoque		Banca				
					Perspectiva		ASISTENCIA NO GUBERNAMENTAL: DE ONG Y DE BANCA INTERNACIONAL				
					Actores		BID-BM-CAF				
					Intencionalidad		Entidades internacionales de ayuda al desarrollo con programas de mejoramiento de barrios como una solución a los problemas de calidad de vida de los habitantes de los asentamientos informales urbanos				
					Referentes teóricos		Rojas (2004)- Romo (2004)- Fernandes 2011-Clichevsky (2000)				
LOGICA DE LA NECESIDAD		9	CONTRATOS SOCIALES Y MARCOS NORMATIVOS	9.1 Transformación del contrato social y vinculación con el marco normativo	1	Rojas 2002 : 4	Perfeccionar tanto el funcionamiento del sector vivienda para que se promuevan, faciliten y amplíen la incorporación de los beneficiarios a la economía de la ciudad.				
					2	Rojas 2002 : 15	Inseguridad jurídica de tenencia de la tierra suele tener impactos variables en las decisiones de los ocupantes .				
					3	Rojas 2002 : 15	Poder público es más condescendiente con las ocupaciones: hay relativamente un bajo riesgo de perder lo invertido				
					4		Construir capital social desde el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad ayuda en los barrios.				
					5						
				9.2 Procesos socioeconómicos	5						
3		10	PARTICIPACION CIUDADANA	10.1 Redemocratización de la participación	1	Rojas 2002:16	Problemas sociales que enfrentaban los asentados. Se constató que la desintegración social reducía el impacto positivo de las inversiones en infraestructura.				
					2	Pissoni en Rojas 2002:17	El modelo se basa en principios claros de focalización territorial, ejecución descentralizada, participación de los beneficiarios, financiamiento compartido entre los niveles de gobierno, énfasis en la medición de impactos y universalismo en la satisfacción de las necesidades de los más desposeídos,				
								3			
								10.2 Falacia de la participación popular : Poco significativa	4	Rojas 2002:16	Programas ejecutados (2da generación) a partir de los 90 tratamiento del problema en forma más integral, agregando a las inversiones en integración física intervenciones para mejorar la integración social asegurar su cooperación en la ejecución, la operación y el mantenimiento de las obras, y atender a sus necesidades de servicios sociales más urgentes.de acciones de acompañamiento de la comunidad
									5		
			ORGANIZACION POPULAR								

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES						ENFOQUE C			
						Enfoque		Consensos	
						Perspectiva		ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS	
								ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES POR EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA a ser alcanzados por los países miembros	
						Actores		ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI	
						Intencionalidad		Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.	
Referentes teóricos		Nueva Agenda Urbana (2016) Reunión de Asentamientos Informales (2016)							
LOGICAS	FENOMENOS	VARIABLES				Estado Arte C			
LOGICA DEL ESTADO	1 URBANIZACION INFORMAL	1	VISION POLITICA	1.1 Voluntad y visión política	NAU 2016 c 24	El desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social para enfrentar la desigualdad creciente y la persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, (países desarrollados como a los países en desarrollo) y promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, en la organización espacial			
					1	NAU 2016:21 c 21	Medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización.		
					2	NAU 2016:23 c 34	Velar para servicios que tengan en cuenta derechos y necesidades de: mujeres, niños, jóvenes, personas de edad y personas con discapacidad, migrantes, pueblos indígenas y comunidades locales, y personas en situaciones de vulnerabilidad. Alentar la eliminación de barreras jurídicas, institucionales, socioeconómicas y físicas.		
					3	NAU 2016 p27 c21	Promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización independientemente de si viven en AI o AF,		
					4	NAU 2016 p23 c34	Alentar la eliminación de barreras jurídicas, institucionales, socioeconómicas y físicas.		
		2	GESTION URBANA PARA SUPERAR LOS OBSTACULOS DEL SISTEMA FORMAL DE ACCESO AL SUELO: PROPIEDAD DEL SUELO-	2.1 Capacidad del estado de asumir las cualidades dinámicas de la propiedad para ser más democrático	NAU 2016 p23 c35	Promover, al nivel apropiado de gobierno (administraciones subnacionales y locales), el aumento de la seguridad de la tenencia para todos, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia, y a desarrollar, en el conjunto de los derechos sobre la tierra y la propiedad			
					3	NAU 2016:21 c 21	Prevenir los cambios innecesarios del uso de las tierras y la pérdida de tierras productivas y de ecosistemas frágiles e importantes.		
					4	NAU 2016:46 c 131	Integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas, las personas sin hogar y las personas en situaciones de vulnerabilidad y evitando la segregación. Acceso equitativo y asequible a la infraestructura física y social básica sostenible para todos, sin discriminación, incluido el acceso a terrenos habilitados y asequibles		
					5				
					5				

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES			ENFOQUE C	
	Enfoque		Consensos	
	Perspectiva		ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS	
			ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES POR EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA a ser alcanzados por los países miembros	
	Actores		ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI	
	Intencionalidad		Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.	
Referentes teóricos		Nueva Agenda Urbana (2016) Reunión de Asentamientos Informales (2016)		
3	EFFECTOS Y OBSTACULOS DE LA ILEGALIDAD		NAU 2016 p31 c69 6	Enfoques sensibles a su contexto en relación con la financiación de la urbanización y la mejora de la capacidad de gestión financiera en todos los niveles de gobierno mediante la aprobación de instrumentos y mecanismos concretos, necesarios para alcanzar un desarrollo urbano sostenible
		2.3 Acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que ofrecer la urbanización	NAU 2016:21 c 27 7	Promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización y permitir a todos los habitantes, en AF o AI, llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano.
	DERECHO Y LEGALIDAD	3.1 Enfoque de derechos	Objetivo 31 NAU c 1	Realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Especial atención a la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso de las mujeres como elemento fundamental para su empoderamiento, entre otras cosas mediante sistemas administrativos eficaces.
			Objetivo NAU p 23 2	Velar por que los servicios tengan en cuenta los derechos y las necesidades de las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas y las comunidades locales
		3.2 Acceso al suelo formal y Déficit de vivienda	/ c105Objetivo 31 NAU 3	Derechos progresivos a vivienda adecuada, aplicación de políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales
	4.1 Marginalización de los pobres	NAU 2016:23 c 34 1	El aumento de la seguridad de la tenencia para todos, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia, y a desarrollar, en el conjunto de los derechos sobre la tierra y la propiedad, soluciones ajustadas a distintos fines que tengan en cuenta la edad y el género y se adecúen al medio ambiente, prestando especial atención a la seguridad de la tenencia de la tierra en el caso de las mujeres como elemento fundamental para su empoderamiento, entre otras cosas mediante sistemas administrativos eficaces	
		2	ONU "5 Privaciones" que afectan a los habitantes de los barrios marginales, definiendo a un hogar de barrio marginal "como el	

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				Enfoque	ENFOQUE C	
				Perspectiva	Consensos	
				Actores	ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS	
				Intencionalidad	ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES POR EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA a ser alcanzados por los países miembros	
				Referentes teóricos	ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI	
					Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.	
	Nueva Agenda Urbana (2016) Reunión de Asentamientos Informales (2016)					
	4	INFORMALIDAD	4.2 Causas del desarrollo informal	Fernandes 2011	grupo de individuos que vive bajo el mismo techo y que no cumple con una o más de las siguientes condiciones" 1) acceso al agua potable 2) acceso a instalaciones sanitarias mejoradas, 3) vivienda digna – sin hacinamiento, 4) calidad/durabilidad estructural de la vivienda, y 5) derecho de tenencia.	
			4.3 Falta de títulos de propiedad menor desarrollo económico	3		
				4	NAU 2016:23 c 34 Cumplimiento del Derecho de tenencia hacia la disminución de la inseguridad de la tenencia inequidad y privaciones	
				5	NAU 2016:49 c 142 proporcionen apoyo financiero, en particular mediante mecanismos financieros innovadores, a los programas y proyectos de aplicación de la Nueva Agenda Urbana, en particular en los países en desarrollo.	
2	POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA			1	NAU 2016:23 c 34 Cumplimiento del Derecho de tenencia hacia la disminución de la inseguridad de la tenencia inequidad y privaciones	
			5.1 Acciones estatales - marcos normativos para acceder al suelo legal	2	NAU 2016:48c 139 Creación de marcos jurídicos y normativos sólidos para préstamos nacionales y municipales sostenibles (gestión de la deuda sostenible) para la financiación urbana, como fondos o bancos de desarrollo (regionales, nacionales, subnacionales y locales), incluyiendo mecanismos de financiación común, que pueden catalizar la financiación pública y privada a escala nacional e internacional.	
				3	NAU 2016:39-41 c 111 Elaboración de normas adecuadas y aplicables en el sector de la vivienda, incluidos, según el caso, códigos de construcción resiliente, regulaciones, permisos de construcción, ordenanzas y leyes del uso del suelo y reglamentos de ordenación,	
		5	5.2 constitucionales	4	NAU 2016 p31 c69 Preservar y promover la función social y ecológica de las tierras, promover el uso sostenible de la tierra. Mantener densidades y compatidad adecuadas (al ampliar las zonas urbanas). Prevenir y contener el crecimiento urbano incontrolado y	
			5.3 Contratos	5		

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES			ENFOQUE C	
	Enfoque		Consensos	
	Perspectiva		ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS	
	Actores		ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES POR EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA a ser alcanzados por los países miembros	
	Intencionalidad		ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI	
	Referentes teóricos		Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.	
		Nueva Agenda Urbana (2016) Reunión de Asentamientos Informales (2016)		
		sociales extralegales	6	
		5.4 Promoción de mecanismos de participación ciudadana	7	Adoptaremos medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización.
6	INFORMALIDAD	6.1 Definición de informalidad	1	Fernandes 2011 Definición establecida por “ Privaciones” que afectan a un hogar de barrio marginal 1) acceso al agua potable ; 2) acceso a instalaciones sanitarias mejoradas; 3) vivienda digna – sin hacinamiento, 4) calidad/durabilidad estructural de la vivienda, y 5) derecho de tenencia
			2	NAU 2016:21 C25 Políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, u obstaculizarlas.
			3	
		7.1 Gestión urbana	1	NAU 2016:26 C 51 51. Fomentar el desarrollo de marcos espaciales urbanos, incluidos los instrumentos de planificación y diseño urbanos que apoyan la ordenación y el uso sostenibles impulsar las economías de escala y aglomeración, reforzar la planificación del sistema alimentario y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental
			2	NAU 2016:26 C 52 52. Alentamos la formulación de estrategias de desarrollo espacial que tengan en cuenta, según corresponda, la necesidad de orientar la ampliación urbana dando prioridad a la renovación urbana mediante la planificación de la provisión de infraestructuras y servicios accesibles y bien conectados, <u>el logro de densidades demográficas sostenibles y el diseño compacto y la integración de nuevos barrios en el entramado urbano, impidiendo el crecimiento urbano incontrolado y la marginación</u>

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES			ENFOQUE C		
	Enfoque		Consensos		
	Perspectiva		ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS		
			ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES POR EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA a ser alcanzados por los países miembros		
	Actores		ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI		
	Intencionalidad		Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.		
Referentes teóricos		Nueva Agenda Urbana (2016) Reunión de Asentamientos Informales (2016)			
7	GESTION URBANA Y PRACTICAS ESPACIALES		3	NAU 2016:26 c49	Prestar apoyo a los sistemas territoriales ... promoviendo con ello la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, garantizando el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales.
		7.2 Practicas espaciales	4	NAU 2016:26 c46	Producción social del hábitat, en el desarrollo económico, reconociendo que la vivienda aumenta la formación de capital, los ingresos, la generación de empleo y el ahorro y puede contribuir a la transformación económica sostenible e inclusiva en los planos nacional, subnacional y local.
		7.3 Vivienda	5		Promover la función de viviendas asequibles y sostenibles y la financiación de la vivienda, en particular la producción social del hábitat.
		7.4 ILEGALIDAD- posesión- COMPRA- VENTA DE LOTES	6	NAU 2016: 21 C31	Realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzosos arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad.
			7		
			8	NAU 2016:23 c 34	Cumplimiento del Derecho de tenencia hacia la disminución de la inseguridad de la tenencia inequidad y privaciones
		7.5 Titularización	9	NAU 2016:23 c 34	Acceso a terrenos habilitados y asequibles, a la vivienda,
			10	NAU 2016:50 c 152	Programas de desarrollo de la capacidad sobre el uso de ingresos e instrumentos de financiación legales basados en la tierra, así como sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario para los encargados de formular políticas y los funcionarios públicos locales, con atención a las bases jurídicas y económicas de la captura de valor (incluida la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor) de la tierra.

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES			ENFOQUE C			
	Enfoque		Consensos			
	Perspectiva		ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS			
	Actores		ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI			
	Intencionalidad		Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.			
	Referentes teóricos		Nueva Agenda Urbana (2016) Reunión de Asentamientos Informales (2016)			
8	POBREZA URBANA			11	NAU 2016:38 c104 Evaluar los cambios en el valor de la tierra a partir de datos. datos no se utilicen para formular políticas de uso de la tierra discriminatorias.	
				8.1 Estigmatización de los Informales	1	2016 abril Pretoria p3 Los asentamientos informales, especialmente los barrios marginales, son causa y consecuencia de la pobreza, la exclusión social y la degradación ambiental;
					2	Evaluar formular políticas de uso de la tierra discriminatorias a partir del conocimiento de los datos de los cambios en el valor de la tierra
				8.2 Economía popular - informal	3	NAU 2016:38 c104 Estudiaremos la posibilidad de aumentar las asignaciones de recursos financieros y humanos, para mejorar y prevenir el surgimiento de barrios marginales y AI, con estrategias más allá de mejoras físicas y ambientales;
					4	nau 2016:39-41 c 109
					5	nau 2016:39-41 c 110 Apoyo a los planes de autoedificación y construcción gradual de viviendas, con especial atención a los programas de mejora de los barrios marginales y asentamientos informales.
				6	nau 2016:39-41 c 111 Proporcionar soluciones a las necesidades de vivienda de los grupos de ingresos bajos.	
				7		
				8		
				9		
				8.3 Exclusión del mercado legal Capital: interrelación de activos	10	NAU 2016 :26 c46 La vivienda aumenta la formación de capital, los ingresos, la generación de empleo y el ahorro y puede contribuir a la transformación económica sostenible e inclusiva en los planos nacional, subnacional y local. promover la función de las viviendas asequibles y sostenibles y la financiación de la vivienda, en particular la producción social del hábitat, en el desarrollo económico, y la contribución del sector para estimular la productividad en otros sectores económicos,
					11	Desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza.
					12	NAU 2016 c 24 Enfrentar la desigualdad creciente y la persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, (países desarrollados como a los países en desarrollo) y
13	Promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, en la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, que lo posibilitan o lo obstaculizan.					

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES			Enfoque	ENFOQUE C			
			Perspectiva	Consensos			
			Actores	ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS			
			Intencionalidad	ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES POR EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA a ser alcanzados por los países miembros			
			Referentes teóricos	ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI			
				Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.			
			Nueva Agenda Urbana (2016) Reunión de Asentamientos Informales (2016)				
LOGICA DE LA NECESIDAD	9	CONTRATOS SOCIALES Y MARCOS NORMATIVOS	9.1 Transformación del contrato social y vinculación con el marco normativo	14	NAU 2016: 26 C 51	Generar marcos espaciales para impulsar las economías de escala y aglomeración, reforzar la planificación del sistema alimentario y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, la resiliencia urbana y la sostenibilidad ambiental.	
				1	Objetivo 31 NAU	Propiciar la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales	
				2	NAU 2016:39-41 c	Elaboraremos y aplicaremos políticas de vivienda a todos los niveles en las que se incorpore la planificación participativa y se aplique el principio de subsidiariedad, asegurar la coherencia entre las estrategias de desarrollo, las políticas sobre la tierra y la oferta de vivienda en los planos nacional, subnacional y local.	
				3			
				4			
				5	NAU 2016:48 c139	Reducir el costo del capital y estimular al sector privado y a las familias para que participen en el desarrollo urbano sostenible y las actividades de fomento de la resiliencia, incluido el acceso a los mecanismos de transferencia del riesgo.	
	3	10	PARTICIPACION CIUDADANA	10.1 Redemocratización de la participación	1	Objetivo 31 NAU	Propiciar la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación
					2		
					3		
					4		
					5		
				10.2 Falacia de la participación popular : Poco significativa	4		
				10.3 Movimientos Sociales: Luchas	1		

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				Enfoque	ENFOQUE C			
					Consensos			
				Perspectiva	ASISTENCIA DESDE AGENDAS ACORDADAS			
					ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES POR EL HÁBITAT Y LA VIVIENDA a ser alcanzados por los países miembros			
				Actores	ONU-HABITAT III-PNUD-CGLU-MINURVI			
				Intencionalidad	Acuerdos de estados miembros de naciones unidas con determinación de objetivos, estadísticas, mediciones para definición de políticas que servirán de guía para alcanzar el desarrollo sustentable.			
Referentes teóricos	Nueva Agenda Urbana (2016) Reunión de Asentamientos Informales (2016)							
			11	ORGANIZACION SOCIAL	sociales	2		
					11.1 Reinvidicaciones sociales	3		
						4		
					11.2 Regulación de la organización social	5		
						6		

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES						ENFOQUE D			
						Enfoque		De mercado	
						Perspectiva		ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL	
								ALCANZANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD	
						Actores		INMOBILIARIOS INFORMALES Y FORMALES- CAPITAL FINANCIERO-INMOBILIARIO	
						Intencionalidad		Promoción de acceso a los pobres a la propiedad formal: el capital nace en el sistema de propiedad formal (2000:76), es tarea política a lograr con herramientas legales La propiedad formal del suelo es la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.	
Referentes teóricos		Soto (2000) - Calderón (2012) en Smolka 2012, Brenner, Peck, Nick (2011)							
LOGICAS		FENOMENOS		VARIABLES		Estado Arte D			
LOGICA DEL ESTADO	1	URBANIZACION INFORMAL	1	VISION POLITICA	1.1 Voluntad y visión política	1	(Brenner, Peck, Theodore, Nick 2011:29)	Dimensiones de los procesos de neoliberalización en las políticas: Experimentos regulatorios Sistemas de transferencia normativa interjurisdiccional, mecanismos institucionales y redes de intercambio de conocimiento a través de los cuales se divulgan prototipos de políticas neoliberales, por diferentes lugares, territorios, y escalas, para que se desarrollen en otras partes y Regímenes normativos transnacionales: acuerdos institucionales, marcos regulatorios, sistemas legales y relevos de políticas que imponen determinadas "reglas de juego" que para Gill (2003) constituyen un "aspecto parametrizante"	
						2	(2000:96)	El desafío para estos países no es si deben producir o recibir más dinero, sino si pueden comprender qué se necesita hacer para crear las instituciones legales que faltan y convocar la voluntad política necesaria para crear un sistema de propiedad que incluya a ricos y pobres. (2000:96) (la izquierda) Desestima la importancia de ser propietario (Mark Leoard 2000:19)	
						3	(2000:136)	Pobres discapacitados por el propio estado: Desafío de capitalizar a los pobres del Tercer Mundo y de los países que salen del comunismo es, en el fondo, una tarea política que debe lograrse con herramientas legales. Los efectos de la propiedad esenciales para generar capital	
						1	(2000:136)	Pobres discapacitados por el propio estado: Desafío de capitalizar a los pobres del Tercer Mundo y de los países que salen del comunismo es, en el fondo, una tarea política que debe lograrse con herramientas legales. Los efectos de la propiedad esenciales para generar capital	
						2	(2000:15)	Derechos formales de propiedad como herramientas legales del estado para capitalizar a los pobres : Retraso abismal en la capacidad del país para crear, respetar y hacer disponibles derechos formales de propiedad para la mayoría de sus ciudadanos. (2000:105)	
						3	(2000:32)	Poseción defectuosa (casas construidas sobre lotes) con derechos de propiedad inadecuadamente definidos. Sin derechos adecuadamente documentados, activos difíciles de convertir en capital que no pueden ser comercializados fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua (2000:32)	
	2	GESTION URBANA PARA SUPERAR LOS OBSTACULOS DEL SISTEMA FORMAL DE ACCESO AL SUELO:	2.1 Capacidad del estado de asumir las cualidades dinámicas de la propiedad para ser más democrático	4	(2000:34)	Lo difícil de en una democracia sin propiedad de activos, es ser democrática. Hacerse cargo de las cualidades dinámicas de la propiedad puede abrir un nuevo debate entre izquierda y derecha. (Mark Leoard 2000:19)			
				5	(2000:34)	Aprovechamiento legal del potencial económico de los activos para producir, afianzar o garantizar mayor valor en el mercado. (2000:78)			
				6	(2000:32)	Sin representaciones, sus activos son capital muerto.(200:32) para representaciones esenciales hipoteca, historia crediticia, etc.			
				1	(2000:32)	Sin representaciones, sus activos son capital muerto.(200:32) para representaciones esenciales hipoteca, historia crediticia, etc.			
				2	(2000:32)	Sin representaciones, sus activos son capital muerto.(200:32) para representaciones esenciales hipoteca, historia crediticia, etc.			
				3	(2000:32)	Sin representaciones, sus activos son capital muerto.(200:32) para representaciones esenciales hipoteca, historia crediticia, etc.			

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES		Enfoque		ENFOQUE D			
		Perspectiva		De mercado			
		Actores		ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL			
		Intencionalidad		ALCANZANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD			
		Referentes teóricos		INMOBILIARIOS INFORMALES Y FORMALES- CAPITAL FINANCIERO-INMOBILIARIO			
				Promoción de acceso a los pobres a la propiedad formal: el capital nace en el sistema de propiedad formal (2000:76), es tarea política a lograr con herramientas legales. La propiedad formal del suelo es la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.			
		Soto (2000) - Calderón (2012) en Smolka 2012, Brenner, Peck, Nick (2011)					
2	POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL	3	DE LA ILEGALIDAD	2.3 Acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que ofrecer la urbanización	7	Acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que ofrecer la urbanización	
			DERECHO Y LEGALIDAD	3.1 Enfoque de derechos	1	20 David Smith 2000	Derechos de propiedad legalmente aplicables 20 David Smith 2000
				3.2 Acceso al suelo formal y Déficit de vivienda	2	(2000:79)	Aprender de manera directa lo que entendemos por legalidad, en el campo de la ilegalidad. (2000:79)
		4	INFORMALIDAD	4.1 Marginalización de los pobres	1		Buena parte de la marginalización de los pobres en los países en vías de desarrollo y en los que salen del comunismo nace de la precariedad de sus sistemas de propiedad, por ende, de su incapacidad de aprovechar los seis efectos que ella aporta.
				4.2 Causas del desarrollo informal	2	19 Mark Leonard 2000	Debate sobre el desarrollo 19 Mark Leonard 2000 Precariedad de los sistemas de propiedad e incapacidad de aprovechar los seis efectos que aporta
			4.3 Falta de títulos de propiedad menor desarrollo económico	3			
				4	21 Tina Rosenberg 2000	La falta de títulos de propiedad legales ha impedido el desarrollo económico 21 Tina Rosenberg 2000	
				5			
						21 Tina Rosenberg 2000	Reglas y marcos normativos en el cual se aliente la gradual convergencia del interés individual con los intereses colectivos que la sociedad persigue a largo plazo. Las personas por más pobres que sean viven con reglas. 21 Tina Rosenberg 2000

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				ENFOQUE D					
				De mercado					
				Perspectiva		ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL			
						ALCANZANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD			
				Actores		INMOBILIARIOS INFORMALES Y FORMALES- CAPITAL FINANCIERO-INMOBILIARIO			
				Intencionalidad		Promoción de acceso a los pobres a la propiedad formal: el capital nace en el sistema de propiedad formal (2000:76), es tarea política a lograr con herramientas legales. La propiedad formal del suelo es la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.			
Referentes teóricos		Soto (2000) - Calderón (2012) en Smolka 2012, Brenner, Peck, Nick (2011)							
	ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	5	POLITICAS PUBLICAS DEL GOBIERNO LOCAL Y NACIONAL DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA	5.1 Acciones estatales - marcos normativos para acceder al suelo legal		(Brenner, Peck, Theodore, 2011:25)	La neoliberalización nunca se manifiesta en una forma pura, como una unidad regulatoria global y exhaustiva; al contrario, las tendencias de neoliberalización sólo pueden articularse de un modo incompleto e híbrido que puede cristalizar en ciertas formaciones regulatorias, pero es reformulado continuamente y de manera ecléctica atendiendo a contextos específicos. (Brenner, Peck, Theodore, 2011:25)		
						2			
				5.2 constitucionales		(Brenner, Peck, Theodore, 2011:23)	La neoliberalización se define como una de las diversas tendencias de cambio regulatorio que se han extendido por todo el sistema capitalista global desde los setenta: tendencia que prioriza las respuestas a los problemas de regulación desde una perspectiva basada, orientada e impuesta por el mercado; intensifica la mercantilización de todos ámbitos de la vida social y a menudo moviliza instrumentos financieros especulativos a fin de encontrar nuevos nichos de acumulación de capital (Brenner, Peck, Theodore, 2011:23)		
						4			
				5.3 Contratos sociales extralegales		2000:49:00	Los contratos sociales extralegales han creado un sector vibrante pero subcapitalizado, el centro el mundo de los pobres. Nuevos empresarios que llenan los vacíos de la economía legal (2000:49)		
						Stephan Schmidheiny 23	Las reglas no siempre se ajustan a la leyes oficiales, pero sí cuentan con el apoyo de su comunidad- un "contrato social"- Stephan Schmidheiny 23		
				5.4 Promoción de mecanismos de participación ciudadana		(Brenner, Peck, Theodore, 2011:24)	La neoliberalización definida como una forma de reorganización regulatoria: que recalibra modos de gobernanza institucionalizados y colectivamente vinculantes, así como relaciones de Estado y economía para imponer, difundir o consolidar formas de vida social mercantilizadas y comercializadas. Desde una perspectiva analítica la neoliberalización puede ser contraria a los procesos regulatorios que buscan contrarrestar la comercialización y la mercantilización, o a aquellos procesos con un programa cualitativamente distinto, por ejemplo las formas de asignación de recursos colectivos y coordinación socio-institucional reguladas normativamente. (Brenner, Peck, Theodore, 2011:24) Extender relaciones sociales mercantilizadas y basadas en el mercado (Brenner, Peck, Theodore, 2011:25)		
						7			
				6 INFORMALIDAD		6.1 Definición de informalidad		Soto	Incapacidad de las personas de escapar de la pobreza y crear riqueza por falta de integración de su contrato social (extralegal) con las leyes de sus país
								1	
2									
				3					

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES	ENFOQUE D		
	Enfoque	De mercado	
	Perspectiva	ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL	
		ALCANZANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD	
	Actores	INMOBILIARIOS INFORMALES Y FORMALES- CAPITAL FINANCIERO-INMOBILIARIO	
	Intencionalidad	Promoción de acceso a los pobres a la propiedad formal: el capital nace en el sistema de propiedad formal (2000:76), es tarea política a lograr con herramientas legales La propiedad formal del suelo es la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.	
Referentes teóricos	Soto (2000) - Calderón (2012) en Smolka 2012, Brenner, Peck, Nick (2011)		
7	GESTION URBANA Y PRACTICAS ESPACIALES	1	(Brenner, Peck, Theodore, 2011:25) El desarrollo desigual no es, por tanto, una condición temporal, el producto de una institucionalización "incompleta", sino una de sus características constitutivas. La diferenciación geoinstitucional es, al mismo tiempo, un medio y un producto de los procesos de neoliberalización.
		2	(Brenner, Peck, Theodore, 2011:24) La neoliberalización definida como una forma de reorganización regulatoria: que recalibra modos de gobernanza institucionalizados y colectivamente vinculantes, así como relaciones de Estado y economía para imponer, difundir o consolidar formas de vida social mercantilizadas y comercializadas. Desde una perspectiva analítica la neoliberalización puede ser contraria a los procesos regulatorios que buscan contrarrestar la comercialización y la mercantilización, o a aquellos procesos con un programa cualitativamente distinto, por ejemplo las formas de asignación de recursos colectivos y coordinación socio-institucional reguladas normativamente. (Brenner, Peck, Theodore, 2011:24)
		3	(Brenner, Peck, Theodore, 2011:29) Dimensiones de los procesos de neoliberalización en las políticas: Experimentos regulatorios Sistemas de transferencia normativa interjurisdiccional, mecanismos institucionales y redes de intercambio de conocimiento a través de los cuales se divulgan prototipos de políticas neoliberales, por diferentes lugares, territorios, y escales, para que se desarrollen en otras partes y Regímenes normativos transnacionales: acuerdos institucionales, marcos regulatorios, sistemas legales y relevos de políticas que imponen determinadas "reglas de juego" que para Gill (2003) constituyen un "aspecto parametrizante"
		4	
		5	
		6	
		7	Soto 26 La propiedad es un concepto construido a partir del consenso de muchas mentes sobre cómo y por quien son poseídas las cosas; por eso la propiedad es una urdimbre de relaciones que propicia la creación del capital. (2000:26)
		8	Soto 25 Los sistemas de propiedad sustentables, al igual que el dinero, son creación humana; dependen totalmente del consenso. (2000:25)
		9	Acuerdos legales propios sin otra opción dentro de la ley: Nueva clase empresarial con sus propios acuerdos legales (2000:104)
	7.5 Titularización		

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES											ENFOQUE D						
											Enfoque		De mercado				
											Perspectiva		ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL				
													ALCANZANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD				
											Actores		INMOBILIARIOS INFORMALES Y FORMALES- CAPITAL FINANCIERO-INMOBILIARIO				
											Intencionalidad		Promoción de acceso a los pobres a la propiedad formal: el capital nace en el sistema de propiedad formal (2000:76), es tarea política a lograr con herramientas legales. La propiedad formal del suelo es la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.				
Referentes teóricos		Soto (2000) - Calderón (2012) en Smolka 2012, Brenner, Peck, Nick (2011)															
8	POBREZA URBANA																
														8.1 Estigmatización de los Informales	10	(Soto 2000:104)	Verdadera causa del desorden no es la población o el crecimiento urbano o incluso los pobladores marginales, sino un sistema anticuado de propiedad legal (2000:104)
															11	(Soto 2000:105)	Sistema anticuado de propiedad legal es la causa del desorden: retraso abismal en la capacidad del país para crear, respetar y hacer disponibles derechos formales de propiedad para la mayoría de sus ciudadanos. (2000:105)
														8.2 Economía popular - informal	1	20 Andrés Oppenheimer 2000	Los informales quizá no son el problema latinoamericano son la solución 20 Andrés Oppenheimer 2000
															2	21 Hans-Gert Braun, Neue Zürcher 2000	Los pobres no son realmente pobres están discapacitados 21 Hans-Gert Braun, Neue Zürcher 2000
															3	18 Janeth Bush 2000	Riqueza oculta de los pobres 18 Janeth Bush 2000
															4		
														8.3 Exclusión del mercado legal Capital:	5	20 David Smith 2000	Dar a los pobres la capacidad que el capital trabaje para ellos .
															6	Soto 70 2000 67	Capital muerto de los pobres- mundo popular subcapitalizados (70) Desentrañar el misterio de cómo transformar los activos de los pobres en capital vivo. 2000 67
															7	20 Bookseller 2000	Dar poder a los pobres como corriente central de la economía y a darles los recursos para el campo de batalla del capitalismo global 20 David Smith 2000
															8	2000 76	En occidente el sistema de capital formal empieza a transformar activos en capital mediante la descripción y organización de los aspectos social y económicamente más útiles sobre los activos, preservando esta información en un sistema de registro que luego se incorpora a un título 2000 76
															9	24	Cooperar para crear capital 2000:24
8.3 Exclusión del mercado legal Capital:	10	25 Stephan Schmidheiny	El capital no es un asunto de poseer activos: ni siquiera es un asunto de dinero. Para Soto lo importante es como los activos se interrelacionan en el sistema de propiedad legal se posibilita una red de activos y nexos que crean capital. 25 Stephan Schmidheiny														
	11	25 Stephan Schmidheiny	Desarrollo sustentable tiene todo que ver con las oportunidades. Salir de la pobreza y generar riqueza- única manera- 25 Stephan Schmidheiny														
	12	25 Stephan Schmidheiny	Las leyes que son creadoras del capital no se diferencian mucho del papel moneda. Creer antes que acatar su uso. 25 Stephan Schmidheiny														

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				Enfoque		ENFOQUE D		
				Perspectiva		De mercado		
				Actores		ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL		
				Intencionalidad		ALCANZANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD		
				Referentes teóricos		INMOBILIARIOS INFORMALES Y FORMALES- CAPITAL FINANCIERO-INMOBILIARIO		
						Promoción de acceso a los pobres a la propiedad formal: el capital nace en el sistema de propiedad formal (2000:76), es tarea política a lograr con herramientas legales La propiedad formal del suelo es la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.		
		Soto (2000) - Calderón (2012) en Smolka 2012, Brenner, Peck, Nick (2011)						
LOGICA DE LA NECESIDAD	3	9	CONTRATOS SOCIALES Y MARCOS NORMATIVOS	interrelación de activos	13	25 Stephan Schmidheiny	Conocimiento descriptivo de la propiedad y las transacciones	
					14	Stephan Schmidheiny 24	¿Por qué en el mundo en vías de desarrollo las personas respetan contratos y honran compromisos en torno a la propiedad acordados por ellos y sus vecinos, y a la vez no respetan aquellos que intenta imponerles sus gobiernos? Stephan Schmidheiny 24	
				9.1 Transformación del contrato social y vinculación con el marco normativo	1	Stephan Schmidheiny 24	La riqueza de las naciones dependerá, de la capacidad de sus líderes para crear órdenes legales que reflejen y articulen adecuadamente el contrato social de sus pueblos. Stephan Schmidheiny 24	
					2	Stephan Schmidheiny 24	Alcanzar un contrato social que regule la propiedad de modo satisfactorio para todos o al menos para casi todos. Stephan Schmidheiny 24	
					3	Stephan Schmidheiny 23	Desarrollo dependerá del contrato social entre las personas - cuando llega a ser captado por la ley- permite a todos los integrantes de la sociedad cooperar y dividirse el trabajo Stephan Schmidheiny 23	
					4	Stephan Schmidheiny 24	Contrato social unificado: Lo que les da a las personas oportunidades de escapar de la pobreza y crear riqueza es la integración de su contrato social a las leyes de su país. Avanzar a este tipo de transformación Stephan Schmidheiny 24	
				9.2 Procesos socioeconómicos	5	Stephan Schmidheiny 24	Verdaderas reglas que rigen los procesos socioeconómicos de sus países Stephan Schmidheiny 24	
				10 PARTICIPACION CIUDADANA	10.1 Redemocratización de la participación	1	Stephan Schmidheiny 24	Descubrir que dinamismo social podría reunir a las personas bajo un solo contrato social unificado y una sola ley. Stephan Schmidheiny 24
						2	Stephan Schmidheiny 24	¿Por qué las personas aceptan asumir responsabilidades individuales dentro de esos contratos sociales extralegales a la vez que toman distancia de - o se resisten a aceptar- las leyes que sus gobiernos desean imponer? Stephan Schmidheiny 24
					10.2 Falacia de la participación	3		
4								

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				Enfoque		ENFOQUE D	
				Perspectiva		De mercado	
				Actores		ENFOQUE DE PROGRESO EN EL CAPITALISMO/DE INSERCIÓN EN EL MERCADO -NEOLIBERAL	
				Intencionalidad		ALCANZANDO LOS DERECHOS DE PROPIEDAD	
				Referentes teóricos		INMOBILIARIOS INFORMALES Y FORMALES- CAPITAL FINANCIERO-INMOBILIARIO	
						Promoción de acceso a los pobres a la propiedad formal: el capital nace en el sistema de propiedad formal (2000:76), es tarea política a lograr con herramientas legales La propiedad formal del suelo es la herramienta esencial para prosperar en la sociedad capitalista y ser económicamente visibles.	
		Soto (2000) - Calderón (2012) en Smolka 2012, Brenner, Peck, Nick (2011)					
		ORGANIZACION POPULAR		popular : Poco significativa	5		
		11 ORGANIZACION SOCIAL		10.3 Movimientos Sociales: Luchas sociales	1		
					2		
					3		
				11.1 Reinvidicaciones sociales	4		
					5		
				11.2 Regulación de la organización social	6		

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				ENFOQUE E					
		Enfoque		Estado					
		Perspectiva		ENFOQUE PROGRESISTA RECUPERACION DEL ESTADO					
		Actores		NUEVA POLITICA URBANA: “política curativa para la ciudad informal” Institucionalidad Nacional y local dando respuesta a las demandas de los movimientos sociales					
		Intencionalidad		GOBIERNOS LOCALES -MINISTERIOS / MOVIMIENTOS LOCALES POR EL ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA/PLATAFORMAS SOCIALES					
		Referentes teóricos		(2012: Carlos Mendive 95-112) en Smolka 2012 (Smolka Furtado 20012 :112)					
LOGICAS		FENOMENOS		VARIABLES		Estado Arte E			
LOGICA DEL ESTADO	1	URBANIZACION INFORMAL	1	VISION POLITICA	1.1 Voluntad y visión política	1	Fernandes 2010 59	La gestión democrática de las ciudades como principio fue incorporado por la Constitución Federal en 1988 a través de instrumentos jurídico-políticos cuyo objetivo era ampliar las condiciones de participación directa en el proceso decisorio más amplio. Fernandes 59	
						2	Fernandes2010 59	Aprobación del derecho social a la vivienda, reconocimiento del principio de la función social de la propiedad urbana a través de instrumentos juridicopolíticos cuyo objetivo era ampliar las condiciones de participación directa en el proceso decisorio más amplio. También se reconoció la autonomía del gobierno municipal en términos jurídicos, políticos y, en menor medida, también fiscales, Fernandes 59	
						3			
						1	Fernandes 59	Se reconoce explícitamente la propiedad urbana como derecho fundamental siempre y cuando cumpla funciones sociales	
						2	Fernandes 2010 67	la función social está precisamente en el poder de obligar intrínsecamente derivado de la propiedad, y no meramente en las limitaciones administrativas derivadas del ejercicio del poder de la política	
						3	Carlos Mendive (95-102) en (Smolka Furtado 2012 :112)	El poder público se volcaba a atender la irregularidad en los títulos de propiedad y también urbanística (Brasil), se reconoce de manera formal (gobierno federal) a partir de la creación del Ministerio de las Ciudades (2003),se trata la ciudad informal con “política curativa”: con alteraciones en la legislación, la creación de programas e inversiones para la regularización de la tierra, se pasó a atender la producción de vivienda de forma más efectiva.	
	2	GESTION URBANA PARA SUPERAR LOS OBSTACULOS DEL SISTEMA FORMAL DE ACCESO AL SUELO:	2	PROPIEDAD DEL	2.1 Capacidad del estado de asumir las cualidades dinámicas de la propiedad para	2.2 Efectos de la propiedad del suelo genera patrones diferenciadores y homogenización de instrumentos	4		
							5		
							6		

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES			Enfoque	ENFOQUE E	
				Estado	
			Perspectiva	ENFOQUE PROGRESISTA RECUPERACION DEL ESTADO	
				NUEVA POLITICA URBANA: "política curativa para la ciudad informal" Institucionalidad Nacional y local dando respuesta a las demandas de los movimientos sociales	
			Actores	GOBIERNOS LOCALES -MINISTERIOS / MOVIMIENTOS LOCALES POR EL ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA/PLATAFORMAS SOCIALES	
			Intencionalidad	Recuperación de la presencia del estado -redemocratización de la gestión urbana- garantizar el acceso al suelo y vivienda - reconocimiento de movimientos urbanos: conquista de luchas sociales	
		Referentes teóricos	(2012: Carlos Mendive 95-112) en Smolka 2012 (Smolka Furtado 20012 :112)		
		SUELO- EFECTOS Y OBSTACULOS DE LA ILEGALIDAD	2.3 Acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que ofrecer la urbanización	Carlos Mendive 7	El poder público se volcaba a atender la irregularidad en los títulos de propiedad y también urbanística en Brasil, se reconoce de manera formal por el gobierno federal a partir de la creación del Ministerio de las Ciudades (2003), se trata la ciudad informal con "política curativa": con alteraciones en la legislación, la creación de programas e inversiones para la regularización de la tierra, se pasó a atender la producción de vivienda de forma más efectiva. (Smolka Furtado 20012 :112)
	3	DERECHO Y LEGALIDAD	3.1 Enfoque de derechos	Fernandes 2010 59 1	Incorporación del derecho social a la vivienda (Constitucional). Regulación sobre política urbana, aprobación de ley nacional de la iniciativa popular que propone la creación de un Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social Fernandes 59
Cities Alliance Fernandes 2010 59 2				La función social está precisamente en el poder de obligar intrínsecamente derivado de la propiedad, y no meramente en las limitaciones administrativas derivadas del ejercicio del poder de política. Fernandes 59 Se reconoce explícitamente la propiedad urbana como derecho fundamental siempre que cumpla funciones sociales, (determinadas en los planes directores municipales y otras leyes urbanísticas y ambientales) Mas que tratar el derecho de propiedad, la Constitución de 1988, trata del derecho a la propiedad. Del derecho de propiedad al derecho a la propiedad	
Carlos Mendive (95-102) 3			Metodología de regularización del suelo sustentable, a través de la negociación directa entre propietarios y ocupantes que permite disminuir gastos públicos en expropiaciones, amplia capacidad de actuación, y permite que la sociedad civil participe conscientemente. La evaluación generada por Cacalcanti establece que se mejora la capacidad de organización y gestión, en un proceso de empoderamiento popular.		
	4	INFORMALIDAD	4.1 Marginalización de los pobres	1	
			4.2 Causas del desarrollo informal	Fernandes 59 2	Desarrollo urbano informal se debió en buena parte a la naturaleza elitista y tecnocrática de la planificación urbana que se implantó en diversas ciudades Fernandes 59
				Fernandes2010 69 3	Las «buenas» leyes, como el Estatuto de la Ciudad, no cambian la realidad por sí solas; en cambio, las «malas» leyes pueden levantar obstáculos insalvables para la acción de la sociedad y de las administraciones públicas comprometidas con la promoción de reformas significativas.
				Fernandes 59 4	amplia perspectiva jurídica para toda una nueva manera de pensar el proceso de urbanización y la distribución de las cargas y beneficios que le son inherentes. Fernandes 59
		4.3 Falta de títulos de propiedad menor			

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES			Enfoque	ENFOQUE E			
			Perspectiva	Estado			
			Actores	ENFOQUE PROGRESISTA RECUPERACION DEL ESTADO			
			Intencionalidad	NUEVA POLITICA URBANA: "política curativa para la ciudad informal" Institucionalidad Nacional y local dando respuesta a las demandas de los movimientos sociales			
			Referentes teóricos	GOBIERNOS LOCALES -MINISTERIOS / MOVIMIENTOS LOCALES POR EL ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA/PLATAFORMAS SOCIALES			
				Recuperación de la presencia del estado -redemocratización de la gestión urbana- garantizar el acceso al suelo y vivienda - reconocimiento de movimientos urbanos: conquista de luchas sociales			
			(2012: Carlos Mendive 95-112) en Smolka 2012 (Smolka Furtado 20012 :112)				
			propiedad menor desarrollo económico	5	Fernandes 62	nuevo paradigma de las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad mediante la reforma del orden jurídico-urbanístico y ambiental del municipio. Fernandes 62	
2	POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA			1	Fernandes : 58w	Reconocimiento constitucional de principios generales: autonomía del gobierno municipal; gestión democrática de las ciudades; derecho social a la vivienda; derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados; función social de la propiedad urbana; y combate a la especulación inmobiliaria en las áreas urbanas Fernandes : 58w	
			5.1 Acciones estatales - marcos normativos para acceder al suelo legal	2	Fernandes 2010 : 58	El derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados fue promovido por la aprobación de nuevos instrumentos jurídicos que pretendían hacer viables los programas de regularización de tierras en tierras privadas, y públicas; la necesidad de combatir la especulación inmobiliaria fue explícitamente reconocida; creación de nuevos instrumentos jurídicos con ese propósito (parcelación, utilización y edificación obligatorias, impuesto predial y territorial progresivo en el tiempo y la expropiación-sanción) (Fernandes 2010 58)	
				3	Fernandes 2010 : 65	La ampliación del orden jurídico-urbanístico consolidado por el Estatuto de la Ciudad, complementado por importantes nuevas leyes federales: regulan las alianzas público-privadas, los consorcios intermunicipales y la política nacional de saneamiento. Significativo proceso de cambio institucional: creación del Ministerio de las Ciudades y del Consejo Nacional de las Ciudades (2003), con apoyo sociopolítico para la reforma jurídica. Esfuerzo legislativo mayor en lo relativo a la regularización de tierras, para materializar y hacer efectivos los derechos sociales reconocidos, lo cual requiere superar los obstáculos jurídicos urbanística, ambiental, catastral y procesal (65)	
		5		5.2 constitucionales	4	Fernandes 2010 : 58	Dispositivos constitucionales Enmienda Popular, propuso la aprobación de dispositivos constitucionales que reconocen el derecho colectivo a un medio ambiente equilibrado y sobre política urbana. Fernandes 2010 : 58w
				5.3 Contratos sociales extralegales	5	Fernandes 2010 : 59	«Subvertir la titularización de los dispositivos constitucionales aprobados y proponer una inversión consciente de los actores sociopolíticos e institucionales involucrados en la formulación de planes directores municipales participativos
			5.4 Promoción de mecanismos de participación ciudadana	6			
				7	Fernandes 2010 : 59	Énfasis especial en la calidad política de esos nuevos procesos decisivos del orden urbanístico local, animando a la participación popular de diversas maneras, desde la definición de políticas públicas en «conferencias de la ciudad» hasta la introducción de procesos innovadores de presupuesto participativo	

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				Enfoque		ENFOQUE E	
				Perspectiva		Estado	
				Actores		ENFOQUE PROGRESISTA RECUPERACION DEL ESTADO	
				Intencionalidad		NUEVA POLITICA URBANA: “política curativa para la ciudad informal” Institucionalidad Nacional y local dando respuesta a las demandas de los movimientos sociales	
				Referentes teóricos		GOBIERNOS LOCALES -MINISTERIOS / MOVIMIENTOS LOCALES POR EL ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA/PLATAFORMAS SOCIALES	
						Recuperación de la presencia del estado -redemocratización de la gestión urbana- garantizar el acceso al suelo y vivienda - reconocimiento de movimientos urbanos: conquista de luchas sociales	
						(2012: Carlos Mendive 95-112) en Smolka 2012 (Smolka Furtado 20012 :112)	
				8			
				9			
				8		POBREZA URBANA	
				8.3 Exclusión del mercado legal Capital: interrelación de activos		Fernandes 2010 67	
						Planes directores municipales, no han conseguido aún establecer una relación clara con las fuerzas del mercado inmobiliario, generando frecuentemente un fuerte aumento de los precios de terrenos y determinando así nuevas formas de segregación socioespacial. (66)	
						10	
						Fernandes 2010 67	
						Evolución en la comprensión de que la propiedad es simplemente una fuente de derechos —y no de obligaciones sociales—	
						11	
						Fernandes 2010 67	
						Promoción de la democratización de las formas de acceso al suelo urbano y a la vivienda debe correr a cargo especialmente de las políticas públicas municipales.	
						12	
						Fernandes 2010 67	
						No sólo un control, sino sobre todo una oferta adecuada que presente opciones para que los pobres puedan acceder al suelo con servicios y a la vivienda en las ciudades, ya sea a través de políticas públicas o a través del mercado. (67)	
						13	
						Fernandes 58w	
						Enmienda Popular de Reforma Urbana proponía el reconocimiento constitucional de los siguientes principios generales: autonomía del gobierno municipal; gestión democrática de las ciudades; derecho social a la vivienda; derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados; función social de la propiedad urbana; y combate a la especulación inmobiliaria en las áreas urbanas.	
						14	
						Fernandes 2010 70	
						Paradigma innovador del orden jurídico contenido Estatuto de la Ciudad fundamental para que puedan darse nuevos avances de la reforma urbana, con políticas públicas, procesos sociopolíticos, acciones judiciales y decisiones de jurisprudencia cada vez más comprometidos con el principio de las funciones sociales (70): Nuevo orden jurídico urbanístico en un proceso histórico de disputas sociales, políticas y jurídicas.(56) Intenso proceso de negociación de más de diez años entre las fuerzas políticas y sociales, y confirmó y amplió el papel fundamental jurídico-político de los municipios en la formulación de directrices de planificación urbana, así como en la conducción de los procesos de desarrollo y gestión urbana. (61)	
						Fernandes 2010 56	
						Fernandes 2010 61	
						1	
						Fernandes 2010: 59	
						Instrumentos jurídico políticos cuyo objetivo era ampliar las condiciones de participación directa en el proceso decisorio más amplio. Estatutos, presupuestos participativos, planes de mejoramiento y regularización y programas emblemáticos).	
						2	
						3	
						Fortalecimiento del dispositivo constitucional reconoció el poder y la obligación del poder público, especialmente de los municipios, en el control del proceso de desarrollo urbano, con la formulación de políticas territoriales y de uso del suelo, en las que los intereses individuales de propietarios de tierras y propiedades tienen que coexistir necesariamente con otros intereses	
						4	
LOGICA DE LA NECESIDAD							

ANEXO 1 ESTADO DEL ARTE REGISTRO DE ENFOQUES EN AMERICA LATINA SOBRE EL FENOMENO DE LA URBANIZACION INFORMAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA: IDENTIFICACION DE FENÓMENOS Y VARIABLES				Enfoque	ENFOQUE E			
					Estado			
				Perspectiva	ENFOQUE PROGRESISTA RECUPERACION DEL ESTADO			
					NUEVA POLITICA URBANA: "política curativa para la ciudad informal" Institucionalidad Nacional y local dando respuesta a las demandas de los movimientos sociales			
				Actores	GOBIERNOS LOCALES -MINISTERIOS / MOVIMIENTOS LOCALES POR EL ACCESO AL SUELO Y LA VIVIENDA/PLATAFORMAS SOCIALES			
				Intencionalidad	Recuperación de la presencia del estado -redemocratización de la gestión urbana- garantizar el acceso al suelo y vivienda - reconocimiento de movimientos urbanos: conquista de luchas sociales			
Referentes teóricos	(2012: Carlos Mendive 95-112) en Smolka 2012 (Smolka Furtado 20012 :112)							
3	ORGANIZACION POPULAR	10	PARTICIPACION CIUDADANA	9.2 Procesos socioeconómicos	Fernandes 2010: 61	sociales, culturales y ambientales de otros grupos socioeconómicos y de la ciudad como un todo. Se le concedió al poder público la capacidad, a través de leyes y de diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos y económicos, de determinar la medida de ese equilibrio posible entre intereses individuales y colectivos en lo referente al uso de suelo urbano (bien no renovable esencial para el desarrollo sostenible de la vida en las ciudades) (61)		
				10.1 Redemocratización de la participación	1	Fernandes 2010 63	Se considera esencial para democratizar los procesos decisivos locales, no sólo como condición de legitimidad sociopolítica, sino también como condición de la propia legalidad de las leyes y políticas urbanas.	
					2	Fernandes 2010: 58 Fernandes 2010 60	Movimiento Nacional de Reforma Urbana - redemocratización del país (58) Movimiento Nacional de Reforma Urbana crearon el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU) 1990, . Ley nacida de la iniciativa popular que propone la creación de un Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social que proponía la creación de un Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS).	
					3	Fernandes 2010 61	Un intenso proceso de negociación de más de diez años entre las fuerzas políticas y sociales, y confirmó y amplió el papel fundamental jurídico-político de los municipios en la formulación de directrices de planificación urbana, así como en la conducción de los procesos de desarrollo y gestión urbana.	
				10.2 Falacia de la participación popular : Poco	4	Fernandes 2010 69	Falta crear un sólido pacto sociopolítico para garantizar su efectividad. (69)	
	5	Fernandes 2010 69	Existen comunidades que participan en consultas públicas acerca de temas de planificación urbana, que antes eran campo exclusivo de arquitectos y urbanistas					
	11	ORGANIZACION SOCIAL		ORGANIZACION SOCIAL	10.3 Movimientos Sociales: Luchas sociales	Fernandes 2010 : 58 w	Enmienda Popular de Reforma Urbana proponía el reconocimiento constitucional de principios generales de: autonomía del gobierno municipal; gestión democrática de las ciudades; derecho social a la vivienda; derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados; función social de la propiedad urbana; y combate a la especulación inmobiliaria en las áreas urbanas.	
					11.1 Reinvidicaciones sociales	2	(fernandes 2010:57)	Movimiento Nacional de Reforma Urbana, (movimientos sociales, sindicatos y academia), con importancia dentro del proceso de apertura política hacia la redemocratización del país; nuevo pacto sociopolítico nacional, para promover reformas políticas y jurídicas profundas (fernandes 2010:57)
						3	Fernandes 2010 : 58 w	Reivindicaciones sociales: El derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados fue promovido por la aprobación de nuevos instrumentos jurídicos que pretendían hacer viables los programas de regularización de tierras
					4	Fernandes 2010 : 70	Capacidad de la sociedad de ejercer efectivamente su derecho de participar en el proceso de ordenamiento urbanístico de la ciudad.	

