



MÁSTER UNIVERSITARIO EN ESTUDIOS AVANZADOS EN ARQUITECTURA BARCELONA (MBArch)

LÍNEA DE GESTIÓN Y VALORACIÓN URBANA Y ARQUITECTÓNICA

Tema

Aplicación de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales y sus impactos en los últimos veinte años en el Distrito Metropolitano de Quito.

Autor

Arq. Pablo Ruiz Rocha
Correo: ruizrpablo@gmail.com

Tutor

Arq. Carlos Pérez Lamas
Correo: carlos.perez@upc.edu

Fecha

Octubre, 2020

Dedicatoria

A mi madre por su infinito amor, a mi padre por ser mi mentor y mejor amigo, a mi abuelo por ser mi inspiración y a ti Maguita por caminar conmigo.



Imagen 1:
Autor: LA NETWORK

RESUMEN

El acceso a suelo urbanizable en América Latina, implica dificultades para la población que busca maneras rentables de adquisición de vivienda que estén correlacionadas con los diferentes niveles socioeconómicos, promoviendo diferentes soluciones tanto por la vía “formal” como “informal”, entendiéndose al último como la alternativa más asequible, esta es una de las tantas razones porque los asentamientos informales son característicos de esta región.

Las consecuencias de este acceso informal son negativas para la ciudad y para los que la habitan, ya que el surgimiento de asentamientos informales representa tener sectores que se desarrollan con diferentes mecánicas y ritmos a la ciudad “formal”.

Los gobiernos de turno han tratado de realizar innovaciones a nivel social, económico y político con el fin de luchar contra la desigualdad social y han incorporado un sin número de políticas públicas con el objetivo de regular y controlar a la ciudad. Sin embargo estas políticas no llegan a concretarse y se quedan esbozadas en la sensibilidad de los votantes en ciclos electorales.

Por estos motivos, la presente investigación realiza un análisis comparativo de las políticas públicas en el Distrito Metropolitano de Quito sobre la regularización de asentamientos informales, con la finalidad de contrastar los modelos de gestión de los últimos veinte años. Además trata de comprender por qué después de varios procesos y periodos de tiempo de tener este marco legal especializado para la regularización, la perspectiva sigue siendo la misma, teniendo en cuenta que el problema persiste sin soluciones visibles.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Unidad Especial Regula tu Barrio son actores claves en esta investigación.

Palabras claves: Asentamientos informales, políticas públicas, regularización.

Índice

RESUMEN	5
1. ASPECTOS PRELIMINARES.....	11
1.1. INTRODUCCIÓN	11
1.2. ANTECEDENTES	13
1.3. JUSTIFICACIÓN	14
1.4. MARCO TEÓRICO	16
1.4.1. Marco Referencial	16
1.4.2. Marco Teórico	16
1.4.2.1. Acceso al suelo urbano en el DMQ	16
1.4.2.2. Accesibilidad formal o legal	17
1.4.2.3. Accesibilidad informal o ilegal.....	18
1.4.2.4. Asentamiento Informal.....	19
1.4.3. Marco Conceptual	22
1.4.3.1. Políticas Públicas.....	22
1.4.3.2. Crecimiento de la población urbana.....	23
1.4.3.3. Accesibilidad a Servicios Públicos Básicos.....	23
1.4.3.4. Tugurio.....	23
1.4.3.5. Nivel de consolidación.....	24
1.4.3.6. Tierra Urbanizada	24
1.4.3.7. Asentamientos Irregulares	24
1.4.3.8. Regularización.....	25
1.4.3.9. Plan de Uso y Ocupación del Suelo.....	26
1.5. OBJETIVOS.....	27
1.5.1. Objetivo General.....	27
1.5.2. Objetivos Específicos.....	27
1.6. MARCO METODOLOGICO – PROCEDIMIENTO.....	28
1.6.1. Metodología	28
2. ASENTAMIENTOS INFORMALES – DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.....	30
2.1. Planificación y desarrollo urbanos en el Distrito Metropolitano de Quito	30
2.1.1. Ubicación del Distrito Metropolitano de Quito.....	30
2.1.2. Accesibilidad a servicios básicos	35

2.1.2.1. Agua Potable y saneamiento	35
2.1.3. Desarrollo Urbano del DMQ	38
2.1.4. Asentamientos informales y planificación urbana.....	44
2.2. Asentamientos Informales.....	48
2.2.1. Barrios Periféricos	48
2.2.2. Cambios en las relaciones centro – periferia y segregación residencial.....	49
2.2.3. Cuantificación Asentamientos Informales del Distrito Metropolitano de Quito	50
2.3. Políticas públicas y regularización de asentamientos informales.....	56
2.3.1. Marco Legal	56
2.3.2. Modelo de gestión período 2000 – 2008.....	63
2.3.3. Modelo de gestión período 2009 – 2014.....	68
2.3.4. Modelo de gestión período 2015 – 2019.....	73
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	81
3.1. CONCLUSIONES	81
3.2. RECOMENDACIONES.....	82
ANEXOS.....	84
.....	85

Índice de Imágenes

Imagen 1:	4
Imagen 2: Población del Distrito Metropolitano de Quito respecto a la población nacional y a la provincia de Pichincha.....	32
Imagen 3: Población del Distrito Metropolitano de Quito en Áreas Urbanas y Áreas Rurales	34
Imagen 4: Pirámide poblacional del Distrito Metropolitano de Quito.	35
Imagen 5: Servicios de Agua potable y Alcantarillado del Distrito Metropolitano de Quito.....	35
Imagen 6 : Porcentaje de abastecimiento de agua.....	37
Imagen 7: Porcentaje de disponibilidad de luz eléctrica.....	37
Imagen 8: Porcentaje de eliminación de residuos	38
Imagen 9: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 1780.....	39
Imagen 10: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 1946	41
Imagen 11: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 1971	42
Imagen 12: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 1987	43
Imagen 13: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 2015	44
Imagen 14: Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas en el año 2008.....	51
Imagen 15: Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas en el año 2014.....	52
Imagen 16: Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas en el año 2019.....	52
Imagen 17: Barrios legalizados en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2000 - 2014	53
Imagen 18: Barrios legalizados en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2014 - 2019	53
Imagen 19: Estructura organizacional del MDMQ, período 2000 - 2008	65
Imagen 20: Estructura de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial.....	66
Imagen 21: Estructura organizacional del MDMQ, período 2009 - 2015	70
Imagen 22: Estructura orgánica de la Unidad Especial Regula tu Barrio.....	71
Imagen 23 Estructura organizacional del MDMQ, período 2014 - 2019	76

Índice de Tablas

Tabla 1. Dimensiones y acciones de intervención para la regularización del suelo urbano	25
Tabla 2: Evolución de la Población del Distrito Metropolitano de Quito y Áreas Suburbanas 1950 - 2010.....	33
Tabla 3: Población del Distrito Metropolitano de Quito por años censales recientes, según áreas consideradas, valores absolutos y relativos.	33
Tabla 4: Indicadores sociales de vivienda y acceso a servicios básicos	36
Tabla 5: Resumen sobre las propuestas de incremento de la superficie urbana de la ciudad de Quito acorde a los planes urbanísticos elaborados en el periodo 1942-2012.	47
Tabla 6: Número de asentamientos informales del Distrito Metropolitano de Quito.....	50
Tabla 7: Barrios en proceso de regularización en el Distrito Metropolitano de Quito	51
Tabla 8: Asentamientos Informales del DMQ por Zonas Metropolitanas 2019	54
Tabla 9: Número de asentamientos de las zonas administrativas con mayores asentamientos informales en el año 2008, 2015 y 2019.....	55
Tabla 10: Asentamientos informales en la última década	79
Tabla 11: Diferencias entre el período 2000 – 2008, 2009 – 2014 y 2015 – 2019.....	79

Acrónimos

BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
CHQ	Centro Histórico de Quito
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EEQ	Empresa Eléctrica Quito
EMAAP-Q	Empresa de Agua Potable y Alcantarillado
EMOP	Empresa Metropolitana de Obras Públicas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
PGDT	Plan General de Desarrollo Territorial
PUOS	Plan de Uso y Ocupación del Suelo
STHV	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
USV	Unidad de Suelo y Vivienda
UERB	Unidad Especial Regula tu Barrio

Aplicación de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales y sus impactos en los últimos veinte años en el Distrito Metropolitano de Quito.

CAPITULO I

1. ASPECTOS PRELIMINARES

1.1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de asentamientos informales constituye una gran vulnerabilidad política y esto afecta a nivel cultural, ambiental y social de una ciudad, ya que toda la población, aunque no esté inmiscuida en esta problemática se ve directamente afectada. No existen muchos estudios urbanistas del tema, por lo que, estudiar cómo las políticas públicas cambian la manera de mirar el territorio es importante, además de, lograr entender el espacio, teniendo en cuenta que esta problemática no es solo de la población con ingresos económicos bajos (Fernandes, 2008).

En la actualidad es vive un proceso de urbanización de la pobreza en la cual el 62% de los pobres se encuentran localizado dentro de las ciudades, y esto hace que se convierta en un espacio donde la desigualdad social y la polarización tomen un papel importante. (Carrión, La Ciudad Construida urbanismo en América Latina, 2001)

En América Latina la mayoría de los países tratan de generar y adoptar políticas para regular los sentamientos informales, pero la práctica demuestra que estos programas de regularización deben diseñarse con mucho cuidado, para así no agravar las condiciones de los usuarios a los cuales se desea ayudar, fijándose conjuntamente en no incitar la creación de nuevos asentamientos informales, se debe tener en cuenta que los residentes escasas veces contribuyen económicamente para el desarrollo de estos programas. (Fernandes, 2008)

En el Distrito Metropolitano de Quito uno de los principales protagonistas de su expansión urbana, han sido los asentamientos informales; barrios cimentados ilegalmente invadiendo propiedades tanto públicas como privadas, o lotes que son tramitados en mercados informales o realizados por emprendedores ilegales, ubicándose usualmente en entornos consolidados de la trama urbana.

Los barrios informales poseen una característica principal por su condición de “informales”, esta es, la dificultad de conocer su número, extensión y población en detalle. En la ciudad de Quito, si bien los barrios son “censados” cuando los habitantes asisten a las entidades de regulación, existe muy poco conocimiento sobre los barrios en los cuales sus habitantes no visitan el Municipio y tampoco sobre aquellos que están continuamente siendo creados, este fenómeno sucede desde hace décadas. La ausencia de datos relevantes no niega este fenómeno, sin embargo, existen en casi todas las urbes latinoamericanas (Gómez Salazar & Cuvi, 2016).

Quito es una de las ciudades con más desarrollo del Ecuador, y al ser la capital su desarrollo es acelerado. Durante los últimos años el crecimiento de los asentamientos informales ha tenido un incremento descontrolado.

Referente a lo social, las personas que ven la necesidad de llegar a optar por una vivienda informal, en la mayoría de los casos son habitantes de nivel económico bajo, además que, acceder a la informalidad representa un elevado costo para su bienestar ya que están dispuestos a vivir dentro de una proyección urbana paupérrima, basado en un sistema legal disfuncional y con carencia de acceso a servicios básicos, además de recibir discriminación por parte del resto de la población, derechos civiles no equitativos y peligros ambientales así como ausencia de servicios de salud.

Los gobiernos locales también sufren un costo directo ya que deben generar y aplicar programas de mejoras, además de tener en cuenta una cantidad alta de costos indirectos gracias a los impactos de la informalidad, como son: en el área de salud pública, violencia, alcoholismo y problemas sociales similares (Fernandes, 2008).

Según Mena 2010, la autora Clichevsky, menciona que estos programas funcionan como un mecanismo con el cual las entidades municipales *“refuerzan la lógica de la exclusión urbana; o sea, consolidan los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse.”* Además, al hablar desde un punto de vista sobre políticas urbanas, Clichevsky señala que *“salvo excepciones, la mayoría de los programas de regularización aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto.”* Mena (2010) indica que es poco habitual la integración de la ciudad informal con las políticas de planeamiento o construcción (Mena, 2010). Siguiendo esta afirmación, Smolka señala que las políticas públicas que se han generado gracias a ciertos tipos de programas, han sido de forma sectorial, aislada e insensible a las necesidades de la ciudadanía (Smolka M. O., Regularización de la ocupación del suelo urbano. El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema., 2002).

La Comisión de Asentamientos Humanos del Municipio de la ciudad, en el año 2009 creó la Unidad Especial Regula Tu Barrios (UERB) con la finalidad de regularizar y demarcar los asentamientos informales.

Los barrios ilegales se han originado dentro de la urbe por tres motivos: comercio informal de tierras, herencias de huasipungos¹ y migración. Esto incluido a la poca planificación, han dejado barrios aun ilegales identificados en diferentes zonas: 100 en Quitumbe, 40 en Calderón, 35 repartidos en Tumbaco, Los Chillos y Zona Centro, y 20 en La Delicia según cifras de la Unidad Especial regula tu Barrio en 2018 (Lozano, 2019).

Cada periodo ha realizado esfuerzos para cubrir las necesidades durante su mandato, pero no se puede observar un proceso eficaz para moderar el desarrollo urbano de la urbe. Pisulí, Lucha de los Pobres y Comité del Pueblo son algunos barrios que han pasado por procesos extensos para ser regulados y así poder contar con servicios básicos. Pero de igual manera existen muchos barrios que carecen de vías de acceso, donde es inimaginable el contar con servicios como agua potable, alcantarillado o energía eléctrica (Lozano, 2019).

Esta investigación analiza los procesos y cambios que se han tenido durante los últimos periodos políticos, enfatizando el uso de las políticas públicas en cada uno de ellos y como afectaron, tanto a los usuarios de estos asentamientos informales, como a la ciudad en sí.

¹ Pequeña superficie de terreno que el dueño de una hacienda da al peón trabajador de ella, para que plante su casa y tenga sus animales y cultivos para su propio consumo. <https://dpej.rae.es/lema/huasipungo>

1.2. ANTECEDENTES

La población de América Latina y el Caribe superó los 390 millones de habitantes, y la región urbanizada pasó de un 71% a inicios de los años 90 a 75% en el año 2000, siendo así el territorio más urbanizado del mundo (Bárcena, 2001).

En la historia del crecimiento urbano del Ecuador se pueden determinar distintos impactos, los cuales se deben tener en cuenta para entender como la sociedad al relacionarse entre sí, origina un espacio, un lugar propio *“y ver al espacio como un producto social, el cual es resultado de una vasta mezcla de decisiones tanto individuales como colectivas, a muy distintas escalas”* (Valcárcel, 2000).

Desde la década del 70 el Ecuador, tuvo una sucesión de acontecimientos económicos, sociales y políticos que desencadenaron en un proceso de migración interna; Guayaquil y Quito fueron los destinos. Según Albornoz, en los últimos 60 años, el Ecuador pasó de tener una población de 3'202.757 a 14'306.876, lo que significa un crecimiento promedio de 2.5% anual. Las provincias de Pichincha y Guayas en este tiempo pasaron de tener el 28.3% de la población a un 42.9% en el 2010. (Albornoz, 2011)

Este crecimiento poblacional surgió por la migración y otros factores e hizo que las ciudades no tengan la capacidad suficiente para tener una respuesta eficiente para el tema. La ausencia de recursos para optar por oportunidades en el mercado de la vivienda, además del déficit de propuestas de vivienda pública que incluya infraestructura y servicios básicos, forzó a los nuevos residentes a apropiarse y ocupar lugares periféricos de la urbe, en donde los servicios son mínimos, la infraestructura es nula y la legalidad de las tierras para tenencia y/o uso no es concreta. Las familias que optaron por asentarse ahí no encontraron otra salida más que adoptar a este suelo *“informal”* y generar nuevos barrios. Sectores que no tenían una planificación ni eran tomados en cuenta para una expansión urbana, y que en muchos de los casos se situaban en áreas de riego o zonas protegidas (Bastidas, 2018).

1.3. JUSTIFICACIÓN

Desde los años setenta, el desarrollo de la extensión territorial del Distrito Metropolitano de Quito se ha caracterizado por originarse en base de la construcción informal. En la investigación realizada por Cueva, señala que, a finales de los noventa se calcula que el 90% del sector de la construcción se realiza sin aprobación de ningún tipo, de este porcentaje la mitad se ejecuta en los barrios legalizados y la otra mitad en asentamientos informales además que se debe tener en cuenta que había preexistencia de políticas públicas (Cueva, 2011).

Durante mucho tiempo las administraciones municipales no han sabido dar respuesta a las necesidades generadas por los asentamientos; pobreza, segregación poblacional, inequidad, y un sin número de otras condiciones se presentan en los barrios informales, además de ausencia de políticas públicas que traten de solucionar las necesidades de los usuarios que viven en la precariedad. Se ha intentado incorporar proyectos de interés social para la vivienda, un ejemplo de ello es el barrio San Carlos que fue realizado en los años 80, pero fueron proyectos aislados que no resultaron en una solución real para la fuerte demanda. Bastidas menciona que no hay registro de programas de impacto que respondan a una mejora en la calidad de vida de los asentamientos informales, simplemente se cree que con la legalización, se está dando una “solución” a este problema (Bastidas, 2018).

Una realidad sobre el precio de las áreas urbanizables en América Latina es el alto precio de estas, y un ejemplo en donde se plasma esta problemática es el Ecuador. Por este motivo, se ve un incremento considerable a través de los años en la adquisición de tierras urbanas por medio de la informalidad. Esta opción se ha convertido en la más conveniente para personas con ingresos económicos bajos y como resultado se obtiene, vivir en condiciones deplorables y en la mayoría de los casos sin acceso a servicios básicos (Smolka M. , 2003). Es preciso señalar que los asentamientos informales no son reconocidos como una desviación a un ejemplo de crecimiento urbano y desarrollo económico, sino más bien como un modelo como tal, ha sido visualizado como una forma de para implementar espacio urbano, sin tomar en cuenta el incumplimiento de estándares y/o leyes de ordenamiento y planificación territorial. (Fernandes, 2008).

Es en el año 2001 donde las entidades municipales se unen para “*Normar los Procedimientos para la Regularización de la Ocupación Informal del Suelo*”, esto gracias a la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, a través de su Unidad de Suelo y Vivienda, con el objetivo de ejecutar las gestiones pertinentes de manera pronta y eficaz. En el año 2010, se reforma esta unidad y da paso a la Unidad Especial Regula tú Barrio, anexada a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, con la finalidad de regular a la ocupación informal del suelo (Cueva, 2011)

En el Distrito Metropolitano de Quito la regularización de asentamientos informales funciona como una respuesta inmediata para intentar solucionar el déficit de accesibilidad al suelo urbano, aunque es muy costosa a largo plazo; esto sucede ya que al ser regularizado un barrio, las entidades deben suministrar servicios básicos. La Unidad Especial Regula tu Barrio, ha tenido algunas modificaciones desde su creación y se debe realizar un análisis para usarlo como ejemplo en futuros programas o regulaciones. Este análisis se realizara en sobre los últimos periodos políticos acentuando en los últimos veinte años, ya que las políticas públicas que se llevaron a efecto en este periodo de tiempo responden a propuesta en tiempos electorales y no sobre una solución para cubrir una necesidad real.



La siguiente investigación propone las siguientes interrogantes:

- ¿Qué impacto ha generado el cambio de políticas públicas en el DMQ?
- ¿Se puede usar el modelo del último periodo como referente para “resolver” el problema de asentamientos informales?

1.4. MARCO TEÓRICO

1.4.1. Marco Referencial

El estado Ecuatoriano es quien velara por el bienestar y la seguridad de su pueblo, este es el motivo por el cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Gobierno Central han producido políticas públicas para garantizar la regularización de los asentamientos informales (Salcedo, 2014).

Lastimosamente las diferentes propuestas de planificación dispuestas por los gobiernos de turno han estado alejadas de dar solución a los asentamientos informales y han estado enfocadas en el control de una “ciudad legal”, relegando a las áreas periféricas, en las cuáles la informalidad es la que rige. La poca o nula planificación de estas áreas ha hecho que sean zonas conflictivas y nada funcionales, tanto para sí mismas como para la ciudad en conjunto (Mena, 2010).

La segmentación de los habitantes en parte, se da por el incremento de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito, se crea dificultades en los mecanismos legales para que la ciudadanía pueda acceder a suelo urbanizable, y por lo regular esta población se encuentra conformada por habitantes del centro histórico que vivía en solares de calidad precaria o migrantes, que deciden migrar a las zonas periféricas de la urbe que están en condiciones deplorables, ubicándose en áreas de riesgo o sin acceso a servicios básicos.

La característica principal del modelo del desarrollo urbano del Distrito Metropolitano de Quito fue ser “expansivo y desequilibrado”, gracias a la carencia de políticas públicas que regulen la ocupación informal. Las consecuencias negativas que se generan para la ciudad por el acceso informal al suelo urbanizable afecta de primera mano a la habitabilidad de la población, ya que la generación de asentamientos informales representa afecciones en la dinámica territorial, esto se debe a los flujos y ritmos disímiles a la ciudad “formal” (Mena, 2010).

1.4.2. Marco Teórico

1.4.2.1. Acceso al suelo urbano en el DMQ

A través del tiempo la accesibilidad al suelo urbano ha tenido una serie de cambios gracias a un sinnúmero de procesos que han estado ligados a la política y modelos de desarrollo. La ciudad se expande con la aparición de los asentamientos informales o barrios populares, y estos surgen a partir de dos procesos, el primero producido en el centro histórico de Quito, debido a la gentrificación de los pobladores originales hacia las partes altas del CHQ; y, un segundo, fruto del mercado

especulativo que no tiene un control al momento de ofertar tierra en áreas distantes al centro urbano (Peralta & Higuera, 2016).

Se sabe que, existen dos maneras de tener accesibilidad al suelo urbano: formal e informal, sustentando que “*ambas modalidades responden a una dinámica única, ligada fundamentalmente al modo en que se estructura el mercado inmobiliario al suelo y vivienda y los condicionamientos socioeconómicos estructurales que están detrás de ellos*” (Calderón, 1999).

Aunque esto tienda a ser un inconveniente de mercado gracias a la desigualdad tan extensa que hay entre la demanda solvente, que, en otras palabras, vendría a ser la que logra tener acceso al mercado formal del suelo urbanizado, departamentos o viviendas; a diferencia de la demanda no solvente, que la accesibilidad la consigue mediante invasiones, venta ilegal del suelo y en algunos casos un consentimiento por parte de las autoridades públicas de ocupar las tierras y, esto constituye que, un alto número de familias de nivel socioeconómico bajo, prefieran acceder informalmente al suelo (Vélez, 2016).

Los asentamientos informales a la par de la accesibilidad informal a las tierras han resultado en una segregación social, física y espacial, donde la necesidad y la pobreza de los usuarios denota visiblemente. La falta de tierras urbanas y el excesivo costo del suelo urbanizado han hecho que se generen limitaciones a la accesibilidad de suelo urbano para algunas clases sociales, por lo que, los grupos que pertenecen a sectores populares no encuentran más opción que vivir en zonas de alto riesgo o tugurios, a zonas con pendientes, áreas expuestas a inundaciones y/o periferias, es decir áreas incapacitadas para urbanizarse (Mena, 2010).

1.4.2.2. Accesibilidad formal o legal

La accesibilidad formal o legal al suelo urbano se da mediante mecanismos de planificación técnicos que delimitan las zonas urbanas y, por otro lado, gracias a la urbanización existente; en otras palabras existe una relación con la producción planificada del suelo urbano, estos son elementos de habilitación del suelo donde se presentan lotes con servicios básicos y donde, se da la propuesta, que los residentes proyecten su vivienda, e inclusive, que puedan comprarla en obra gris o acabada (Vélez, 2016).

En el Distrito Metropolitano de Quito, según la Ordenanza Metropolitana Nro. 95, “*La urbanización: Se considera a la habilitación del suelo de la cual resulten más de diez lotes o solares*”² y se clasifican en dos tipos:

- a) Urbanizaciones sujetas a la reglamentación general
- b) Urbanizaciones sujetas a la reglamentación particular:
 - Urbanizaciones con estructura de centralidad urbana.
 - Urbanizaciones y proyectos de interés social.
 - Urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo.

La presente investigación trata sobre las urbanizaciones de “*interés social de desarrollo progresivo*”.

Prat. Et al. (1990) lo definen como “*viviendas de creación arquitectónica dinámica... que está comprometida con un futuro crecimiento en etapas*” (Prat, Sepúlveda, & Peillard, 1990). Los costos

² Ordenanza Metropolitana Nro. 95, Capítulo VI – Art.II.125 – Pág. 41 - <https://url2.cl/Muehm>

de la tierra y la vivienda padecen un impulsivo proceso de valorización, cabe destacar que la renta del suelo, establece el valor de compra o el precio de la tierra, de igual manera es como se realiza económicamente la propiedad de la tierra. Vélez cita a Carrión Et al (1979), y manifiesta que la renta del suelo “*es la forma específica, independiente, de la propiedad territorial basada en el régimen capitalista de producción*” (Vélez, 2016).

Por otro lado Mena (2010), cita a Clichevsky, al decir que la accesibilidad al suelo del mercado formal o legal no es admisible para las familias de bajos recursos económicos por cinco razones (Mena, 2010):

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

1.4.2.3. Accesibilidad informal o ilegal

La accesibilidad informal al suelo, según el COOTAD³, la Ordenanza Municipal y la Autorización Pública, no se encuentra regulada y objeto claramente las normas existentes (Vélez, 2016). En esta categoría se encuentran incluidos los mecanismos de ocupación de suelo de la mayoría de asentamientos irregulares, la “otra forma de legalidad” se formula como una declaración de los derechos de segunda clase para ciudadanos de segunda clase (Fernandes, 2008).

Se debe tomar en cuenta que, el registro de los aspectos ilegales del desarrollo informal no representa en ningún caso, que los usuarios que habitan en los asentamientos informales carezcan de derechos o habrían de ser maltratados o desalojados.

Fernandes menciona que, si bien en algunos casos tal vez no se tenga derechos sobre el suelo, o derecho a mantenerse en los suelos que ocupan, se debería reconocer que existen otros derechos que resultan al estar ocupados, un ejemplo de esto podría ser el derecho de los usuarios a ser recompensados equitativamente por las edificaciones realizadas por ellos o en caso de desalojo, tener en cuenta las instalaciones comunales. Los dirigentes políticos y entidades públicas deben reconocer estos derechos, pero son los que no entienden hasta qué punto el asentamiento informal es el resultado de un orden legal predominante, son los que amparan un statu quo legal y que, marginan a una parte considerable de personas. (Fernandes, 2008).

Mena citando a Carrión (1978), menciona que este tipo de acceso es denominado como “submercado de la tierra” ya que funciona por fuera de un límite legal. Existen varias organizaciones dentro de esta tipología pero algunas de las más comunes son las invasiones o lotizaciones clandestinas así como también las cooperativas de vivienda que son constituidas de una manera legal, pero que son calificadas como “demanda insolvente”, en otras palabras el conjunto de personas que accede al suelo por medio de la especulación (Mena, 2010).

³ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Las Asociaciones de Vivienda, Programas de Vivienda de habitación Progresiva, Cooperativas de Vivienda y otros más, son los nombres tomados para este tipo de mercado, que es realizado por promotores inmobiliarios informales o también llamadas “compañías constructoras e inmobiliarias”, en otros términos, es realizado por empresarios y profesionales verdaderos. Los lotes habitualmente constan con escaso acondicionamiento o una distribución de lotes, además de estar ubicados en tierra rústica carente de infraestructura vial o servicios básicos. (Vélez, 2016).

Ahora, existen estudios empíricos que se han realizado en diferentes ciudades de Latino América, en donde el precio es alto, por el suelo en asentamientos informales, considerando que son áreas que carece de dotación de servicios básicos y el costo del diario vivir (transporte, alquiler, construcción, etc.) es superior comparado con el costo de la “ciudad legal” (Mena, 2010).

Es por este motivo que, el acceso a un lote o suelo informal podría ser más costoso que el precio por tierra bruta, pero menor que el total de la tierra bruta más el precio de habitarla. Un alto porcentaje de familias que tienen bajos recursos económicos no opta por un asentamiento informal porque oferta un mejor precio, sino porque no existe otra alternativa (Smolka & Mullahay, Perspectivas Urbanas - Temas críticos en políticas de suelo en América Latina, 2007).

Mena cita a Calderón (1999), y menciona que para el autor, los dos tipos de acceso al suelo, formal e informal, son el resultado de una dinámica única, que tiene que ver con los condicionamientos socioeconómicos y la estructura del mercado inmobiliario, es decir, funcionan correspondiente la una de la otra, bajo una lógica capitalista, que incrementa la ganancia para los propietarios de los terrenos (Mena, 2010).

Consecuentemente, el reto es fundar una ordenanza legal que sea legítima e inclusiva, además que respete los procesos de justicia distributiva y que se vea reflejado en el vivir diario de los asentamientos informales, en vez de resistir a una legalidad y legitimidad de los asentamientos informales (Fernandes, 2008).

1.4.2.4. Asentamiento Informal

Para Mena (2010), los asentamientos informales se definen como conjuntos de lotes desprovistos de servicios básicos, áreas comunales y verdes, carentes de un trazado vial adecuado (en la mayoría de los casos) y principalmente faltos de gestión administrativa municipal para la habitabilidad del suelo, por lo que difícilmente podrían ser definidos como urbanización; en consecuencia de lo mencionado, las condiciones de habitabilidad son precarias (Mena, 2010).

Las familias que viven en estas áreas sufren un impacto directo ya que, no solo el acceder a suelo informal tiene un alto costo, si no que a esto se debe sumar costos adicionales, que son generados por no tener una dirección de residencia, presentar problemas para acceder a servicios, dificultad en la búsqueda de empleo, contar con un servicio de agua a través de camiones o de otra manera resulta mucho más cara que por acueductos y la inseguridad supone un costo extra. (Smolka & Mullahay, Perspectivas Urbanas - Temas críticos en políticas de suelo en América Latina, 2007).

Además, los residentes de los asentamientos informales no solo no poseen derechos plenos sobre el suelo, sino que tampoco cuentan con recursos económicos o acceso a servicios como educación, información, alfabetismo, conexiones y acceso a abogados, que habitualmente son imprescindibles para tener acceso al sistema judicial y administrativo. Los usuarios de la informalidad son los más vulnerables al desalojo y a la reubicación “negociada”. (Fernandes, 2008)

Los asentamientos informales pueden ser interpretados de muchas maneras, Gilbert (1998) según Mena, los califica como una falla del mercado o como resultado del impedimento del sector formal para compensar la demanda de vivienda por parte de un gran porcentaje del sector poblacional. Dicho esto, los asentamientos informales no son la alternativa más adecuada pero si la más asequible para obtener un lugar donde residir, esto se debe a que (Mena, 2010):

- Tanto legal como ilegal, la mayoría de propuestas sobre planificación urbana no toman en cuenta el funcionamiento del mercado del suelo.
- La creación o formación de una importante mejora del mercado informal incitado por la clara escasez de suelo urbano, la poca inversión para infraestructura básica, los altos costos que conlleva el cumplimiento de normas urbanísticas dicho sea de paso son altamente estrictas, los precios establecidos por agentes exteriores al juego de oferta y demanda, etc.

En América Latina el desarrollo inmobiliario informal percibe muchas extensiones y variantes:

- Invasión de suelos comunales, públicos o privados, con una sucesión de autoconstrucción (barriadas, villas de emergencia, favelas, chabolas, villas miseria, tugurios), las cuales en ocasiones estaban subdivididas y habían sido aprobadas legalmente.
- La subdivisión de suelos privados carentes de licencia para ofertar lotes individuales, con una sucesión de autoconstrucción (loteos piratas, loteos clandestinos, loteos irregulares, barrios).
- Proyectos irregulares de vivienda pública (conjuntos habitacionales), con casos que se convirtieron gradualmente en extralegales.
- Urbanización y el desarrollo de áreas que fueron catalogadas como rurales.
- La construcción de edificaciones adicionales (casas de frente y fondo) en subdivisiones no autorizadas en lotes legales preexistentes.
- La ocupación de orillas fluviales, laderas de montañas, reservorios de agua y otras áreas de protección ecológica
- La ocupación de espacios públicos como viaductos, pavimentos o calles.

Sin embargo al tener características diferentes, los asentamientos al cumplir una o más de las características antes mencionadas se clasificarían dentro de la categoría de informales, un término poco específico pero que ostenta la ventaja de obtener un alcance amplio, pero de la misma manera, su falta de detalle puede imposibilitar la realización de políticas públicas prácticas. (Fernandes, 2008)

Según Clichevsky se puede codificar a la vivienda informal:

a. Desde el punto de vista dominial:

“ocupación de tierra pública o privada en "villa", favela, callampa, barriada; asentamiento, toma; ocupación de lote individual; loteos clandestinos o "piratas"; loteos irregulares; propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales, como partes indivisas; "casas tomadas"; "equipamientos tomados"; hoteles –pensiones, corticos, tugurios, casas de vecindad, conventillos; ocupación de áreas públicas (plazas, etc.); propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas) incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en "urbanas" (Clichevsky, 2000)

En otras palabras, se refiere a ocupaciones directas del mercado informal de suelo y de la vivienda por la población siendo así una, compleja forma de

producción. En la ocupación directa por medio de la población, se diversifican la toma, o asentamientos de favelas, callampas o “villas”, estas últimas ya que son organizadas, con asesoramiento por parte de ONG; tienen un trazado de terreno muy regular y se desarrollan a través de un patrón de informalidad y segregación urbana. Una proximidad urbana parecida a la de los barrios de loteo legal. Las callampas frecuentemente no tienen organización previa; empiezan por una o varias familias, de las cuales se va agregando, por un tiempo considerable otras familias hasta llegar en algunos casos hasta cincuenta mil habitantes (Clichevsky, 2000).

Los lotes irregulares son los que se vendieron cuando todavía no tenían alguna de las condicionantes que estipula la legislación vigente, mientras tanto, los lotes clandestinos o llamados “piratas” son los que jamás tuvieron una presentación hacia a las autoridades, para obtener aprobación y que solo pueden ser legales mediante normas especiales. De la misma manera, se ha ofertado como parte no divisible de tierra rural que, por su ubicación no puede ser urbana; y lotes que tienen menor superficie de la permitida para una subducción de tierra, usando la reglamentación sobre propiedad horizontal, que es exclusiva para construcciones. Las “casas tomadas” son lotes abandonados por los dueños ya que, o fueron confiscados para ejecutar obras públicas que no terminaron de concretarse, u ocupadas por gente de escasos recursos económicos, o por medio de ciertos agentes que laboran de “promotores”. Existen también escenarios donde la tierra es legal pero la construcción es ilegal o “informal”, en otras palabras, sin respetar la normativa establecida por los códigos de construcción. En otros casos, se ha ocupado terrenos ilegalmente, pero los habitantes son dueños de una vivienda legal, gracias a la adquisición de una vivienda “prefabricada”, muy común en Latino América (Clichevsky, 2000).

b. Desde el punto de vista de la urbanización:

La ocupación de tierras carentes de condiciones urbano-ambientales para convertirlas en residenciales: contaminadas; inundables; próximas a hornos de ladrillos o basurales clandestinos; con poca infraestructura; con nulo acceso al transporte público y centro de empleo; sin servicios primarios de salud o educación primaria. Construcciones residenciales por fuera de la normativa. Densidades extremas, tanto altas como bajas; altas que resultan en grandes hacinamientos de hogares y personas o bajas, lo que tendría relación con la baja accesibilidad y los altos costos de infraestructura (Clichevsky, 2000).

1.4.3. Marco Conceptual

1.4.3.1. Políticas Públicas

De la palabra “política”, se puede referenciar tres significados: (1) la “Política”, pensada a referirse al ámbito de la sociedad humana y el gobierno (“Polity” en el idioma inglés) (2) la “Política”, concebida como la acción de organización y lucha por el control del poder (“Politics”, en el idioma inglés) y (3) la “Política”, entendida como proponer y acceder de un gobierno, enunciada en políticas (públicas) y programas gubernamentales (“Policy”, en el idioma inglés). Las políticas públicas son *“las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas...”* (Salazar, 2012).

En América Latina, uno de los aspectos más importantes en el desarrollo económico y social de los últimos tiempos, es la ejecución de reformas neoliberales; que ha dejado como consecuencia un aumento de la desigualdad social. El autor menciona, que si se tomaría la distribución desigual de los ingresos, como un factor que influye en la segregación poblacional, se llegaría a la conclusión que el territorio latinoamericano está dentro del grupo con mayor disparidad en la distribución de ingresos del mundo. En lo que compete a políticas urbanas, las que se definirían como intencionales y autoritarias para la erradicación de asentamientos en los interiores del perímetro urbano hacia las periféricas, se traducirían literalmente en segregación. Por mencionar un ejemplo se nombra al gobierno militar en Chile (1979), en el cuál se implantó un proceso extremo de relocalización espacial y desembocó en una alta tasa de segregación socio-espacial. De la misma manera, la planificación institucional del “zoning” en términos de divisiones funcionales para el espacio, comúnmente, se han traducido directa o indirectamente a segregación (Aymerich, 2004).

Dicho esto, al hacer un “examen” sobre políticas públicas en América Latina con relación a segregación socio-espacial se encontraría con dificultades. Esto sucedería generalmente por dos motivos: el primero, por la existencia de toda la burocracia o institucionalidad que está encargada en elaborar y ejecutar las políticas urbanas, (ministerios, organizaciones regionales, consejos institucionales con diferentes grados de jerarquía, municipalidades, ámbitos de competencia, etc.), y el segundo por la falta de cuerpos legislativos unificados que tengan relación directa con políticas públicas urbanas, de los cuales pueden ser referenciados como hitos. Al parecer, apenas existen disposiciones con ámbito sectorial y algunas políticas con carácter de competencias diferentes, es por esto que se demuestra que América Latina tiene un contexto débil de la segregación socio-espacial, como fallo para los actores de las instituciones de la ciudad (Aymerich, 2004).

La “Política” como las “Políticas Públicas”, se relacionan directamente con el poder social, mientras que la “Política” es de amplio concepto y corresponde al poder general. Las “Políticas Públicas” tiene parte en la formación de un conjunto de soluciones específicas, determinadas y concretas, que se dedican al manejo de algunos asuntos públicos catalogados como “situaciones socialmente problemáticas” (Salazar, 2012).

Igualmente, las políticas públicas para la regulación ostentan un efecto directo para la informalidad, gracias a que los números de asentamientos informales e/o invasiones aumenta considerablemente en periodo electoral, cuando los candidatos de los diferentes partidos políticos ofrece programas y proyectos para la regularización, pese a que estos sean 2.7 veces más costoso que un área urbanizable (Smolka M. , 2003).

1.4.3.2. Crecimiento de la población urbana

América Latina para los años 2000 muestra un nivel de urbanización del 75.3%, siguiendo de cerca a las regiones más desarrolladas; se proyecta que para el año 2025 los niveles serán iguales, mientras tanto que África y Asia apenas habrán superado el 50%, este nivel fue alcanzado por América Latina a finales de la década de los años 1950 (Lattes, 2001).

El contexto demográfico de crecimiento en América Latina fue rápido y esto hizo que la urbanización se posesione de manera veloz; esto está estrechamente relacionado a dos características en este proceso:

- El ritmo de desarrollo de su población en general fue más alto entre las grandes regiones, y
- El ritmo de crecimiento de su población urbana fue el segundo más alto, solamente superado por África, debido a que tenía un nivel de urbanización inferior (Lattes, 2001).

La falta de predisposiciones claras en el ritmo de desarrollo de los estratos se debe, esencialmente, a dos factores:

- Los asentamientos que están integrados a áreas metropolitanas no son tomados en cuenta en una sola locación, y
- No se examina o controla el cambio de estratos de las locaciones entre el inicio y el final de cada periodo (Solís, 1995).

1.4.3.3. Accesibilidad a Servicios Públicos Básicos

Se define como la simplicidad que debe tener un individuo para disponer y dar uso de instalaciones de servicios como agua potable y alcantarillado, telefonía, luz eléctrica e infraestructura vial (Salcedo, 2014).

Plaza cita a Stiglitz (2000), y menciona que los servicios básicos poseen la característica económica de bienes públicos, ya que estas tienen propiedades de no exclusión y no rivalidad. Efectivamente, los servicios básicos están inmiscuidos en la composición de infraestructura económica, que, como señala Plaza citando a el Banco Mundial (1994) *“Representan los servicios públicos (energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua por tubería, saneamiento y alcantarillado, recolección y eliminación de residuos sólidos y suministro de gas por tubería)”*, los cuales conservan su condición de no rivalidad; igualmente estos servicios conjuntamente con la infraestructura social (Salud pública, educación, etc.) se definen como servicios de utilidad pública, es por esto que se le da la condición de no excluyente (Plaza, 2017).

1.4.3.4. Tugurio

A finales de 1966, el Instituto de Crédito Territorial (ITC) conjuntamente con el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA), organizaron el “Seminario Sobre Tugurios”, en el cual los “tugurios” fueron definidos de la siguiente manera: albergue con aspecto rustico, con estructura sencilla, usualmente construido por su propietario mismo, hecho con materiales variados, en su gran mayoría considerandos para desechos, es decir sin valor comercial, fundado sobre tierras de

terceros o no claramente definida, sobre áreas no urbanizadas, y carente de servicios de alcantarillado, acueducto, telefonía y energía eléctrica. Además supone grandes cantidades de personas por estructura y por unidad de superficie, faltos de obras de urbanización, de servicios de eliminación de residuos y sin equipamientos comunales. Se podría determinar tres condicionantes para la definición de tugurios:

- La falta o precariedad de títulos legales sobre la tierra,
- La escasez de condiciones generales de confort y sanitarias,
- La alta densidad humana (Perdomo, 2013).

1.4.3.5. Nivel de consolidación

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización – COOTAD, todos y cada uno de los gobiernos locales definirán el nivel de consolidación de un asentamiento humano (artículo 596). En el DMQ, si el 75% del área del asentamiento informal está consolidado, puede solicitar el reconocimiento de la construcción (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

1.4.3.6. Tierra Urbanizada

La definición del término "tierra urbanizada" se ve aplicada a suelos destinados para uso urbano, concedidos de servicios públicos básicos (alcantarillado, agua potable, caminos pavimentados, telefonía y electricidad, etc.), y con accesibilidad a funciones municipales, así como educación, empleo, y transporte público (Smolka & Mullahay, 2007).

1.4.3.7. Asentamientos Irregulares

Un asentamiento irregular, asentamiento informal o infravivienda, se define como sitio donde una persona o comunidad puede establecerse y no se encuentra dentro de los reglamentos o normativas establecidas por las autoridades competentes encargadas del ordenamiento urbano. Los asentamientos informales o también llamados "invasiones", comúnmente son áreas que abarcan a comunidades o individuos alojados en viviendas construidas por ellos mismos, con pésimas condiciones de vida. Estos se generan espontáneamente sin ser reconocidos u obtener derechos legales por parte de las autoridades, acrecentando los límites de las ciudades, en terrenos a la periferia, marginados pero estando dentro del límite de las zonas urbanas. Se debe tener en cuenta que son denominados de diferentes maneras en los países iberoamericanos (Caldas, 2015):

- Argentina: "villa miseria"
- Brasil: "favela"
- Chile: "población callampa"
- Colombia: "tugurio"
- Ecuador: "barrio Marginal" o "tugurio"
- México: "ciudad perdida", "nopal", "colonia popular", "colonia proletaria"

- Paraguay: “chacharita”
- Perú: “pueblo joven” o “asentamiento humano”
- Uruguay: “cantegril”
- Venezuela: “barrio”

1.4.3.8. Regularización

Para la regularización de una propiedad, en términos generales, se vincula a quien ocupe de hecho un pedazo de suelo y su dominio, evitando la acción de ser removido a la fuerza, ser desahuciado o tener la invasión de terceras personas. Es decir, trata de asegurar la posesión de tal manera que sea un derecho real a quien, ya practica un dominio útil sobre una parcela de tierra establecida. Además la propiedad será acompañada de intervenciones por parte de los poderes públicos en el abastecimiento de infraestructura y construcción de edificios públicos tales como: escuelas, centros de actividades, puesto policial, asistencia social, canchas deportivas, etc., para el servicio de las demandas sociales de la población que se encuentra dentro de un área. En Brasil por ejemplo, se toma en cuenta las policías federales para la regularización de la tenencia del suelo urbano y se establece los siguientes parámetros para la regularización de asentamientos: (Avila, 2014)

Tabla 1. Dimensiones y acciones de intervención para la regularización del suelo urbano

DIMENSIONES	OBJETIVOS	ACCIONES
Jurídica	Garantizar y proteger el derecho de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> * Creación y aplicación de instrumentos jurídicos que permitan garantías la seguridad de la posesión. * Titulación definitiva o concesión de derecho real de uso de las áreas ocupadas
Administrativa	Crear las condiciones para que los asentamientos informales irregulares puedan ser reconocidos oficialmente como partes de la ciudad	<ul style="list-style-type: none"> * Revisión de índices y parámetros urbanísticos en las áreas informales ocupadas * Reformulación de procedimientos de aprobación y licenciamiento de los proyectos de regularización
Urbanística y Ambiental	Calificación e integración del asentamiento a la ciudad legal suministrando mejores condiciones de vida a la población en el ámbito urbano	<ul style="list-style-type: none"> * Implantación de sistemas de infraestructura * Implantación de equipos públicos * Mejoría de la accesibilidad y adecuación de sistema viario * Calificación de los espacios públicos * Control de la áreas de riesgo * Recuperación de las áreas ambientales degradadas
Habitacional	Mejoría de las condicione de las viviendas para la satisfacción de las	<ul style="list-style-type: none"> * Construcción de unidades habitacionales adecuadas

	necesidades básicas humanas	* Recalificación de las viviendas precarias existentes
Social	Rescate de la ciudadanía e integración de las poblaciones marginadas de la sociedad	* Políticas de genero * Fortalecimiento del capital social * Garantía de participación y gestión urbana democrática
Económica	Capacitación económica de la población y su permanencia en las áreas regularizadas	* Calificación profesional * Políticas de generación de renta * Regularización de pequeños negocios y empresas

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
Fuente: (Avila, 2014)

1.4.3.9. Plan de Uso y Ocupación del Suelo

El Plan de Uso y Ocupación del Suelo – PUOS es una herramienta de planificación territorial, que establece las normas, parámetros y regulaciones específicas para el uso, ocupación, edificación y habilitación del suelo en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito. Este documento contiene la propuesta de organización y desarrollo territorial determinado por el Plan General de Desarrollo Territorial y constituye con carácter normativo, el uso, la ocupación y edificabilidad del suelo mediante de la definición de los coeficientes y forma de ocupación, el volumen y altura de la edificación, las características de áreas y frentes mínimos para la habilitación del suelo, la categorización, dimensionamiento del sistema vial y la definición de áreas patrimoniales (PUOS, 2008).

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. Objetivo General

Analizar el impacto y las consecuencias de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito en base a las políticas públicas ejecutadas en los últimos veinte años.

1.5.2. Objetivos Específicos

- Establecer las problemáticas de los asentamientos informales dentro del Distrito Metropolitano de Quito.
- Analizar los diferentes modelos de políticas públicas durante los últimos veinte años, el primero entre el año 2000 hasta el 2008, el segundo entre el año 2009 hasta el 2014 y el tercero entre el año 2015 hasta el 2019.
- Cuantificar y analizar el impacto de las políticas públicas de los asentamientos informales en los tres periodos de tiempo.

1.6. MARCO METODOLOGICO – PROCEDIMIENTO

1.6.1. Metodología

La investigación tiene una orientación teórica, para evidenciar como los asentamientos informales, son modificados por políticas públicas. Esta se lleva a cabo con carácter analítico descriptivo y cuantitativo donde se analiza los efectos de los impactos de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito en los últimos veinte años haciendo referencia a tres periodos políticos completos, (2000 – 2008, 2009 – 2014, 2015 – 2019) mediante la recopilación de información bibliográfica y cartográfica.

- Técnicas

El análisis se realiza desde la localización y causas de la formación de los asentamientos informales hacia la ejecución de las políticas públicas para la regularización de estos.

Se ubicó espacialmente los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de visualizar y cuantificar los cambios existentes entre los periodos.

- Universo

Para analizar las políticas públicas se tomó en cuenta todos los asentamientos informales del DMQ, con la finalidad de cuantificar y delimitar la regularización de los estos.

- Enfoque

Vivienda y “sistemas de protección pública” – Programas de regularización:

Los programas de regularización deberían, necesariamente, estar estrictamente relacionados con nuevas iniciativas y opciones de vivienda de interés social instituidas por el poder público (desde cada ámbito administrativo). Se debe considerar que, aun con las recurrentes referencias del déficit habitacional en Latinoamérica, apenas hay menciones sobre el gran número de inmuebles disponibles en el área urbana, tanto privadas como públicas. Además se debe hacer frente al asunto de las tierras urbanas libres, y conceder una función social a los lotes urbanizados para fines de política habitacional y de regularización (Fernandes, 2008).

La relación con el crecimiento urbano, se define como: el espacio es el medio por el cual las relaciones sociales se producen y reproducen; no existen literalmente divisiones sociales distribuidas en el espacio, es más, la forma de la misma división social es condicionada por el hecho de estar ubicada en el espacio (Massey, 1985). Es decir, que éste es condicionado y a su vez condiciona (Saltos, 1977).

Gottdiener exponente de sociología urbana, comenta que las relaciones socio espaciales proporciona elementos de explicación sobre la reestructuración metropolitana, y a partir de esta reestructuración de la ciudad central y el desarrollo de los suburbios es que se asocian a los cambios regionales y globales del capitalismo (Gottdiener, 1985).

Existieron limitaciones que es necesario mencionar antes de continuar con el desarrollo de este trabajo: primera, los objetos de estudio fueron los asentamientos informales, mas no las política públicas como tal, ya que el análisis permitió observar de mejor manera las problemáticas de la informalidad; segunda, el análisis de políticas públicas sobre la regularización del suelo fue considerada desde el segundo mandato del alcalde Paco Moncayo Gallegos (2004 – 2008), en donde se empezó notar cambios y observar la evolución de estas políticas con respecto a anteriores mandatos, se realizó un especial énfasis en los dos últimos periodos (Augusto Barrera 2009 – 2014 y Mauricio Rodas Espinel 2015 – 2019) debido a que la creación de nuevos departamentos creados con el alcalde Barrera y que se mantuvieron en la siguiente administración; tercera, los datos obtenidos referentes a población datan del 2010 debido a la pandemia global COVID-19. De igual manera el acceso a la información geográfica fue limitada ya que hubo ciertas restricciones para obtener documentación.

Con estos argumentos esta investigación busca apoyar al conocimiento de los asentamientos informales en Quito: sus causas y efectos, tanto sobre la calidad de vida de los usuarios, como desde las políticas públicas.

CAPITULO II

2. ASENTAMIENTOS INFORMALES – DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

2.1. Planificación y desarrollo urbanos en el Distrito Metropolitano de Quito

2.1.1. Ubicación del Distrito Metropolitano de Quito

El Distrito Metropolitano de Quito – DMQ, está ubicado en la provincia de Pichincha, zona centro norte el Ecuador, se divide en 8 Administraciones Zonales. El Distrito cuenta con un total de 65 parroquias, de las cuales 32 son urbanas y 33 son rurales.

El área total del distrito es 423520.78 ha, donde (Municipio de Quito & Consejo Metropolitano de Planificación, 2011):

- | | |
|---|--------------|
| - 10% pertenece al área urbana | 42352.07 ha |
| - 45% áreas protegidas o de reserva natural | 190584.35 ha |
| - 45% actividades agropecuarias | 190584.35 ha |

En el VII censo de población realizado por INEC en el año 2010, la población del Distrito Metropolitano de Quito fue de 2'239191 habitantes, de los cuales (INEC, 2010):

- | | |
|---|----------|
| - 71.80% habitantes que viven en parroquias urbanas | 1'607734 |
| - 28.20% habitantes que viven en parroquias rurales | 631.457 |



DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
MAPA DE DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA (parroquias urbanas y rurales)



CODIGO INEC	PARROQUIA
170101	Bélgara Quevedo
170102	Carcelén
170103	Centro Histórico
170104	Cochapamba
170105	Comité del Pueblo
170106	Cotacallao
170107	Chilbulo
170108	Chiligato
170109	Chimacalle
170110	El Conaado
170111	Guamani
170112	Inlaquito
170113	Itanímila
170114	Jiljapa
170115	Kennedy
170116	La Argelia
170117	Concepción
170118	La Escatoriana
170119	La Ferroviaria
170120	La Libertad
170121	La Lagadlena
170122	La Reina
170123	Mariscal Sucre
170124	Ponceano
170125	Puengasí
170126	Quilumba
170127	Pumpamarca
170128	San Bartolo
170129	San Ilario del Inca
170130	San Juan
170131	Sakana
170132	Turubamba
170133	Alangasí
170134	Amaguaña
170135	Arahuacpa
170136	Calacalí
170137	Calacalí
170138	Calacalí
170139	Canacota
170140	Cumbayá
170141	Chavaspamba
170142	Checa
170143	El Guínche
170144	Gualea
170145	Guangapalo
170146	Guayllabamba
170147	La Reina
170148	Llano Chico
170149	Uoa
170150	Nanegal
170151	Nanegalito
170152	Nayón
170153	Nano
170154	Pacto
170155	Perucho
170156	Pila
170157	Pintag
170158	Pomasquí
170159	Puñalero
170160	Puemblo
170161	San Antonio
170162	San José de Ilinas
170163	Tababela
170164	Tumbaco
170165	Yanquí
170166	Zámbara

SIMBOLOGÍA

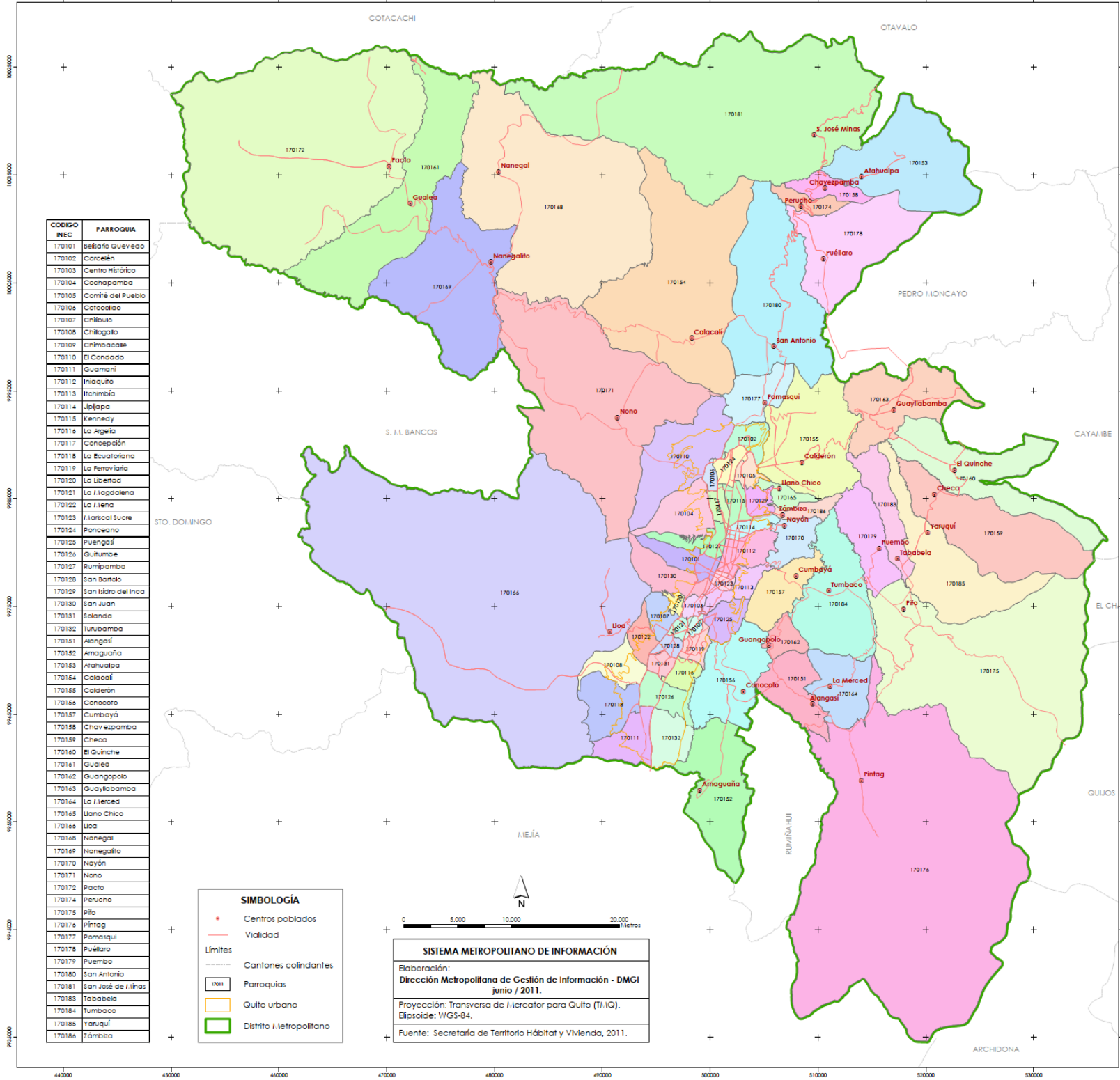
- Centros poblados
- Vialidad
- Límites
- Cantones colindantes
- INHI Parroquias
- QUITO urbano
- Distrito /Metropolitano

SISTEMA METROPOLITANO DE INFORMACIÓN

Elaboración:
Dirección Metropolitana de Gestión de Información - DMGI
junio / 2011.

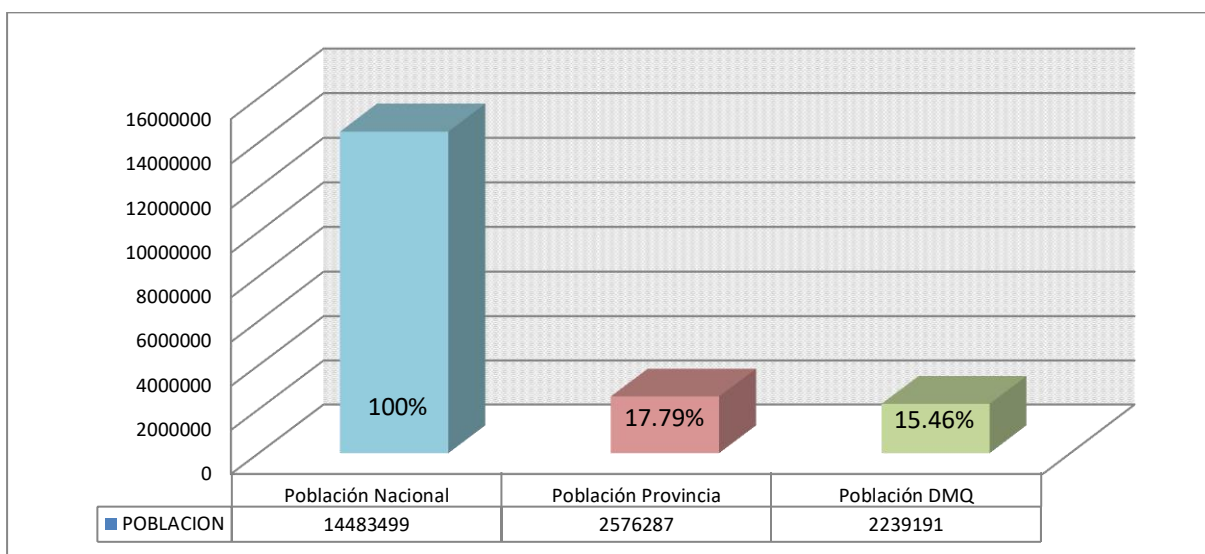
Proyección: Transversa de Mercator para Quito (T.M.Q.).
Elipsoidal: WGS-84.

Fuente: Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, 2011.



La población en el Ecuador es de 14'483.499 habitantes según el VII Censo de Población, Pichincha, es la se encuentra ubicada en el segundo lugar como la provincia más poblada solo siendo superada por Guayas; la población total de Pichincha es de 2'576.287 y dentro de la provincia el Distrito Metropolitano de Quito es el cantón que cuenta con más población con un total de es de 2'239191 personas (Imagen 2) (INEC, 2010).

Imagen 2: Población del Distrito Metropolitano de Quito respecto a la población nacional y a la provincia de Pichincha



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

Fuente: (Municipio de Quito & Consejo Metropolitano de Planificación, 2011)

El Distrito Metropolitano de Quito tiene una gran diversidad en el origen e identidad de sus habitantes: un 35% de la población, proviene de diferentes partes del Ecuador, esta característica esta complementada por la autodefinición étnica, es decir el 82.7% de sus habitantes se denominan como mestizos, y el 17.3% restante se define como indígena, blanco, mulato, afrodescendiente o montubio, es por esto, la fortaleza para el desarrollo cultural que tiene la provincia (Municipio de Quito & Consejo Metropolitano de Planificación, 2011).

Según datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), desde el año 1950 hasta el año 2010, la población del Distrito Metropolitano de Quito se ha multiplicado más de 7 veces hasta llegar a alcanzar 2.239.191 de habitantes, esto representa el 86.9% de la provincia de Pichincha y el 15.5% de la población total del Ecuador. La población del Distrito Metropolitano de Quito incrementó en 399.338 habitantes (21%) entre los años 2001 y 2010, lo que se resume en un incremento de 2.17% promedio por año. Este crecimiento demuestra la marcada tendencia a la disminución; una dinámica superior del crecimiento por parte de las parroquias ubicadas en la periferia con respecto a la estructura urbana consolidada. (Rivadeneira & Zumárraga, 2013).

Tabla 2: Evolución de la Población del Distrito Metropolitano de Quito y Áreas Suburbanas 1950 - 2010

Año	Población			Tasa de Crecimiento Anual %			
	DMQ	QUITO	Parroquias Rurales	Período	DMQ	QUITO	Parroquias Rurales
1950	319.221	209.932	109.289				
1962	510.286	354.749	155.54	1950 - 1962	3.92	4.38	2.98
1974	782.651	599.828	182.843	1962 - 1974	3.71	4.56	1.36
1982	1'116.035	922.556	193.479	1974 - 1982	4.19	4.34	0.71
1990	1'409.845	1'100.847	258.439	1982 - 1990	2.92	2.99	3.68
2001	1'893.641	1'449.349	444.292	1990 - 2001	2.68	2.46	4.68
2010	2'239.191	1'619.146	620.045	2001 - 2010	2.17	1.50	4.10

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

Fuente: (Municipio de Quito & Consejo Metropolitano de Planificación, 2011)

Desde la década de los noventa, predomina un proceso de “peri-urbanización”⁴ hacia los valles, que están próximos a la ciudad, esto se da gracias a un modelo expansivo y disperso de urbanización, otro de los motivos es la incorporación de actividades económicas relacionadas a la agro exportación en los valles orientales⁵, lo que ha favorecido a un mayor crecimiento del área suburbana⁶ respecto a la ciudad (Municipio de Quito & Consejo Metropolitano de Planificación, 2011).

Tabla 3: Población del Distrito Metropolitano de Quito por años censales recientes, según áreas consideradas, valores absolutos y relativos.

Administración Zonal	2010		2001		Aumento / Disminución 2001 - 2010 %
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	
CIUDAD CONSOLIDADA	1'0993482	49.1	1'040.423	56.5	-2.5
Eloy Alfaro	453.092	20.1	412.297	22.4	-2.2
Eugenio Espejo	421.782	18.9	394.005	21.4	-2.5
Manuela Sáenz	224.608	10.0	234.121	12.7	-2.7
AREAS EN PROCESO DE CONSOLIDACION	1'139.709	50.9	801.778	43.5	+1.5
La Delicia	364.104	16.3	274.368	14.9	+1.4

⁴ El periurbano se define como una zona en constante transformación debido a sus características espaciales, políticas, culturales, ambientales, económicas y sociales. La peri-urbanización se define como el proceso de urbanización, o de una ocupación intensa y diferenciada del suelo periurbano, teniendo en cuenta que la ocupación del territorio por diversas actividades socio económicas, no se traduce en una urbanización típica del centro de la ciudad (Cardoso & Ortiz, 2010).

⁵ Zona del Nuevo aeropuerto de Quito, Tababela y alrededores.

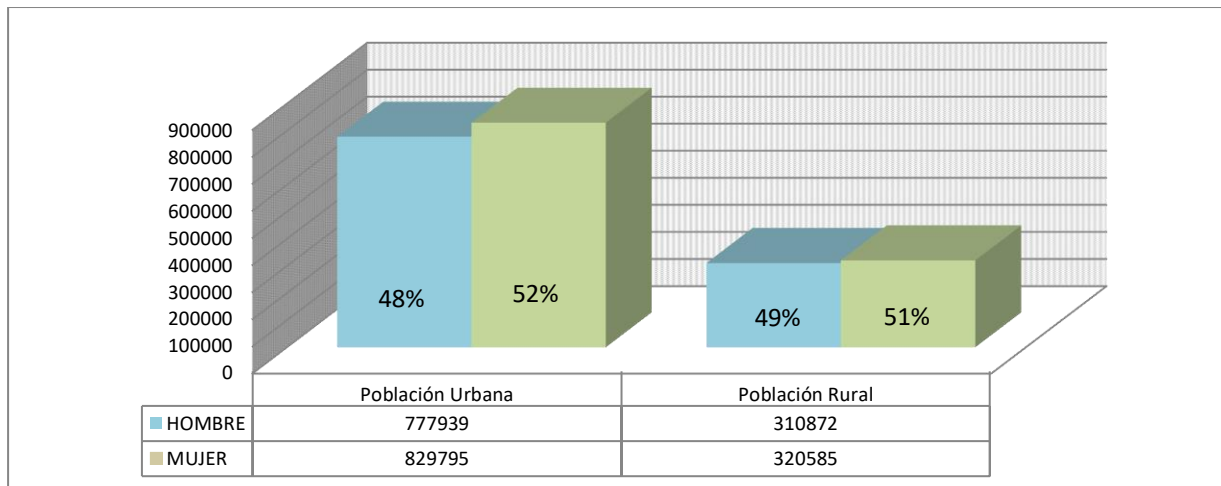
⁶ Zona suburbana, es un sistema socioeconómico, en otra palabras, sistemas sociales de pobladores con una condición conjunta entre lo rural y lo urbano (Valencia & López, 2014).

Quitumbe	288.52	12.9	197.334	10.7	+2.2
Los Chillos	466.812	7.4	166.946	6.3	+1.1
Calderón	162.915	7.3	93.989	5.1	+2.2
Tumbaco	157.358	7.0	119.141	6.5	+0.5

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
 Fuente: (Municipio de Quito & Consejo Metropolitano de Planificación, 2011)

La tasa de crecimiento entre los años 2001 – 2010 del área suburbana, en otras palabras parroquias rurales, se duplicó con respecto al crecimiento de la ciudad (4.1% respecto a 1.5%), esto demuestra la consolidación de la urbanización y de la expansión de la ciudad de Quito, hacia los valles periféricos. Para el 2010 la población urbana represento un 88%, mientras tanto las áreas rurales constituyen un 22% del total.

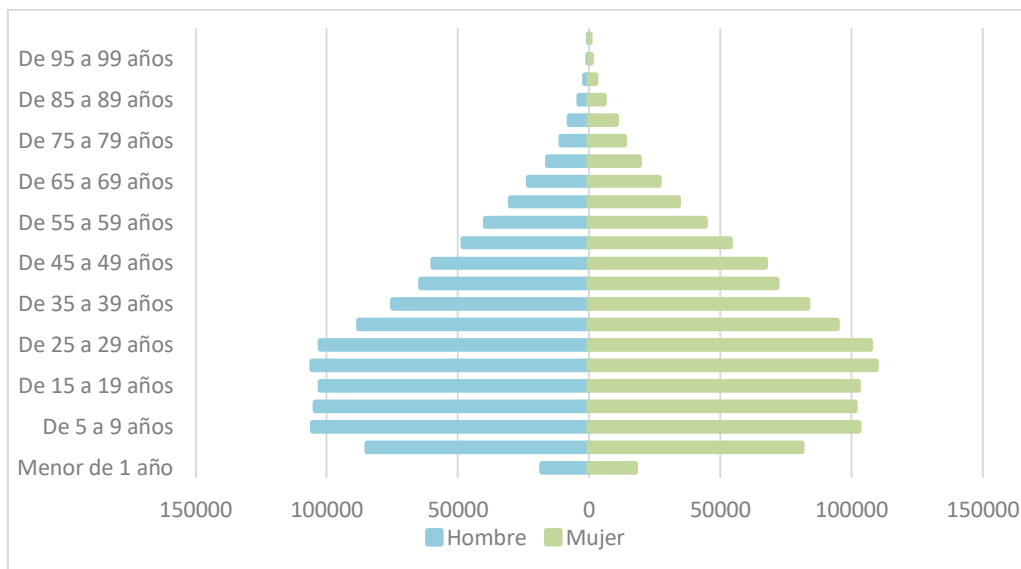
Imagen 3: Población del Distrito Metropolitano de Quito en Áreas Urbanas y Áreas Rurales



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
 Fuente: (INEC, 2010)

El fenómeno del crecimiento poblacional en el Distrito Metropolitano de Quito es acelerado, esto se debe a que tanto la natalidad como la tasa de mortalidad son altas. A continuación se presenta una pirámide poblacional progresiva, donde se puede notar una característica importante dentro de los países subdesarrollados; la población que predomina es joven indicando perspectivas de crecimiento, la que permite el desarrollo tanto social como económico de un país. Además, en la actualidad existe una tendencia a presentar un crecimiento descontrolado, lo que denotaría a más de un problema social y económico, un problema de hábitat y vivienda (Imagen 4).

Imagen 4: Pirámide poblacional del Distrito Metropolitano de Quito.



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
Fuente: (INEC, 2010)

2.1.2. Accesibilidad a servicios básicos

2.1.2.1. Agua Potable y saneamiento

El Distrito Metropolitano de Quito tiene una de las mejores coberturas de servicios de agua potable y alcantarillado del país, con índices de continuidad por encima del 95%. A partir del 2010 la antigua EMAAP-Q⁷ cambio de concepto, para adoptar uno más amplio tomando en cuenta el tema del saneamiento en lugar de solo el de alcantarillado y esta paso a llamarse Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) (Municipio de Quito & Consejo Metropolitano de Planificación, 2011).

Imagen 5: Servicios de Agua potable y Alcantarillado del Distrito Metropolitano de Quito

Cobertura de Agua Potable DMQ (red pública)	95.41%
Ciudad	97.44%
Parroquias Rurales	90.10%
Cobertura de alcantarillado DMQ (red pública)	89.99%
Ciudad	95.67%
Parroquias Rurales	75.15%

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
Fuente: (INEC, 2010)

⁷ Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable Quito

El acceso a servicios básicos dentro del Distrito Metropolitano de Quito ostenta una cobertura amplia, lo que hace notar un promedio de calidad de vida, no obstante, en los indicadores sociales que se muestran en la Tabla 4 sobre acceso a servicios básicos y condiciones de las viviendas en las que viven, de la misma manera permite confirmar que el desarrollo no es equitativo, puesto que existen áreas donde cuentan con todas las facilidades y servicios, mientras otras presentan insuficiencias. En los barrios informales esta brecha es más visible, ya que son ya que están ubicados en zonas de riesgo, además se debe tener en cuenta que estos son los que concentran mayor población y la mayoría de problemas sociales, (inseguridad, subempleo, violencia, abandono escolar, movilización nula, etc.). Si bien se reconoce en acceso total de servicios de agua potable y saneamiento así como de luz eléctrica, es importante tomar en cuenta la población que no puede acceder a estos servicios. Cabe destacar que el 55.33% de la vivienda es considerada de duradera, además existe un 9% de hacinamiento en el Distrito Metropolitano de Quito (PMDOT, 2015).

Tabla 4: Indicadores sociales de vivienda y acceso a servicios básicos

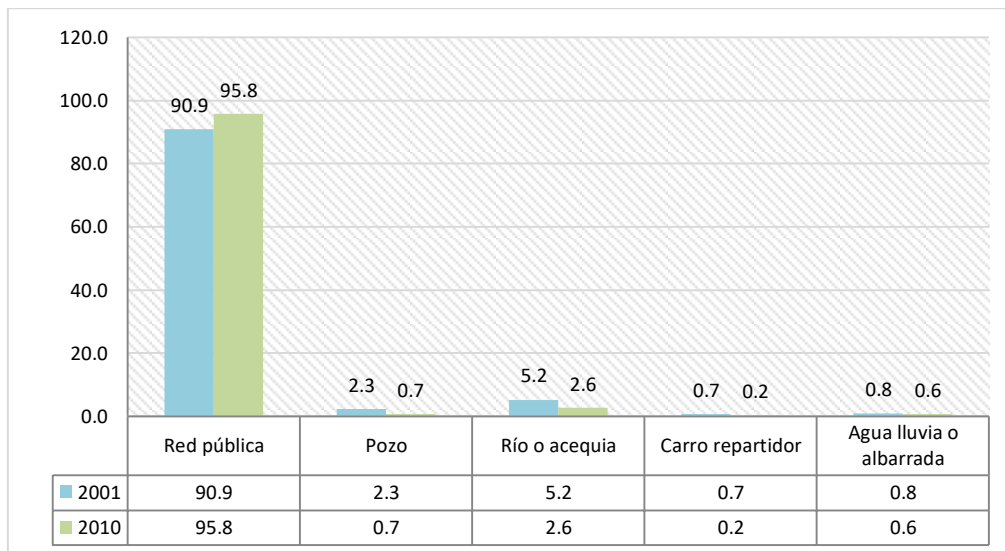
Indicadores	Valor (%)	Definición	Fuente
Vivienda durable	55,3	Total de viviendas particulares ocupadas con personas presentes, con materiales de techo, paredes y piso considerados como buenos por informante.	CPV (2010)
Hacinamiento	9,00	Porcentaje de hogares con más de tres personas por habitación	CPV (2010)
Acceso a agua potable	98,3	Población que tiene conexión de agua potable respecto al total de la población residente en el área de responsabilidad de la EPMAPS	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (Junio 2014)
	95,4	Porcentaje de población que tiene acceso a red pública de agua potable	CPV (2010)
Acceso a saneamiento	92,4	Población que tiene conexión domiciliar de alcantarillado respecto al total de la población residente en el área de responsabilidad de la EPMAPS	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (Junio 2014)
	89,9	Porcentaje de la población que tiene acceso a red pública de alcantarillado	CPV (2010)
Conexión a red eléctrica	99,5	Población que tiene conexión de luz respecto al total de la población residente en el área de responsabilidad de la EEQ	Empresa Eléctrica Quito (Diciembre 2013)
	99,5	Porcentaje de viviendas que acceden a electricidad a través de la red pública	CPV (2010)

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
Fuente: (Vélez, 2016)

Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) tomando datos adquiridos Del Censo de Población y Vivienda, en el Distrito Metropolitano de Quito la pobreza y la pobreza extrema afectan al 29.7% y 7% de la población respectivamente. De la misma manera, según reportes de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, (ENMEDU) que se realizaron en el año 2014, hay registro que la pobreza por ingresos ataca a un 7.53% de la población y la pobreza extrema al 1.55% (PMDOT, 2015).

El abastecimiento de agua dentro del DMQ, en términos comparativos sobre datos estadísticos realizados en los dos últimos censos en el país, durante los años 2001 y 2010, se puede apreciar que el porcentaje de abastecimiento de agua por red pública tiende a aumentar en 4.9%, mientras que mediante pozo, carro repartido, río o acequia, y agua lluvia o albarradas tiende a disminuir (Imagen 6).

Imagen 6 : Porcentaje de abastecimiento de agua

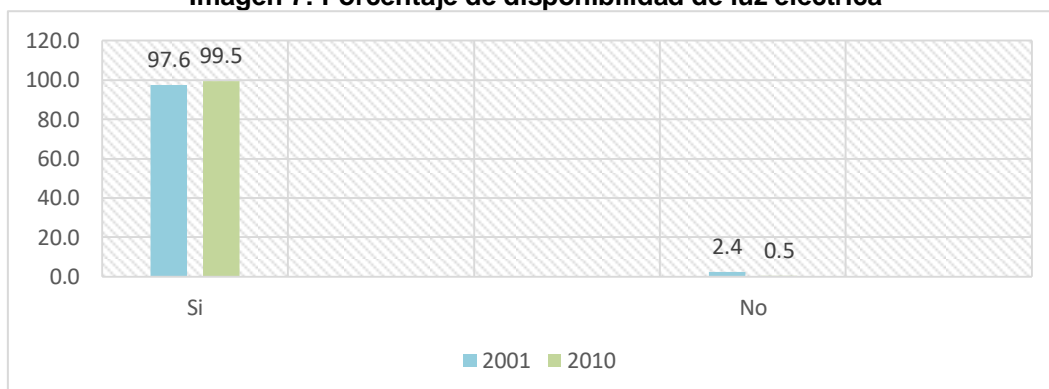


Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
Fuente: (Vélez, 2016)

De la misma manera, la disponibilidad de luz eléctrica se incrementa en 1.9% entre los años censados, 2001 y 2010. Por otra parte, 2872 personas, es decir el 0.45% de la población no cuenta con luz eléctrica (Imagen 7).

La eliminación de basura o residuos por carro recolector aumento en un 6.5% entre los años censales, mientras que disminuyó en 4.1% la eliminación de basura en terrenos baldíos o quebradas, y de la misma manera en 1.9% la incineración o entierro (Imagen 8).

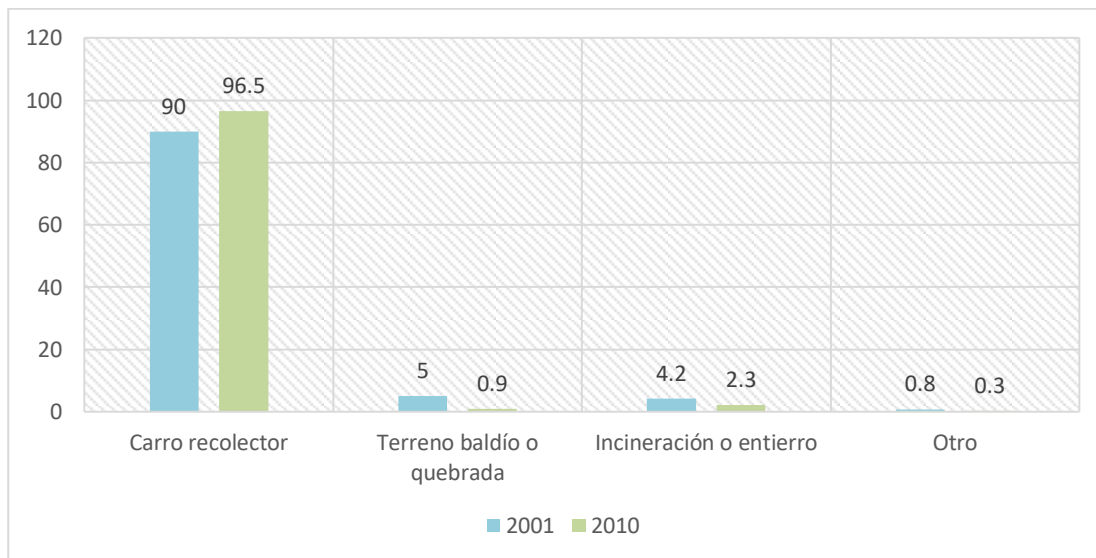
Imagen 7: Porcentaje de disponibilidad de luz eléctrica



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
Fuente: (Vélez, 2016)

En el Distrito Metropolitano de Quito, sus habitantes generan un total de 1791 toneladas de residuos sólidos al día, lo que representa una generación promedio de residuos del 0.8kg/día por persona, según datos tomados de la Secretaria del Ambiente. Además esta cifra tiende a crecer en 2.3% anual, haciendo especial referencia a los plásticos. Según el último censo (2010), la cobertura de recolección de basura alcanza un 97% de las viviendas del Distrito.

Imagen 8: Porcentaje de eliminación de residuos



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
 Fuente: (Vélez, 2016)

2.1.3. Desarrollo Urbano del DMQ

Las ciudades en el Ecuador han tenido cambio acelerados, y esto tiene mucho que ver con transformaciones o modificaciones en la relación campo – ciudad. En otras palabras la transformación de un país de rural a urbano, este proceso se genera gracias a evoluciones cíclicas al tipo de desarrollo que en este caso es capitalista, presidida por una lógica concentradora excluyente, lo que conlleva a una desarticulación de las redes urbanas (Carrión, 1987).

El proceso de desarrollo urbano del Distrito Metropolitano de Quito, responde a dos momentos históricos: una conformación urbana, resultante del modelo pre-capitalista y el proceso de urbanización, estos desarrollados durante aproximadamente cien años y diferenciados en 3 periodos (Carrión, 1987):

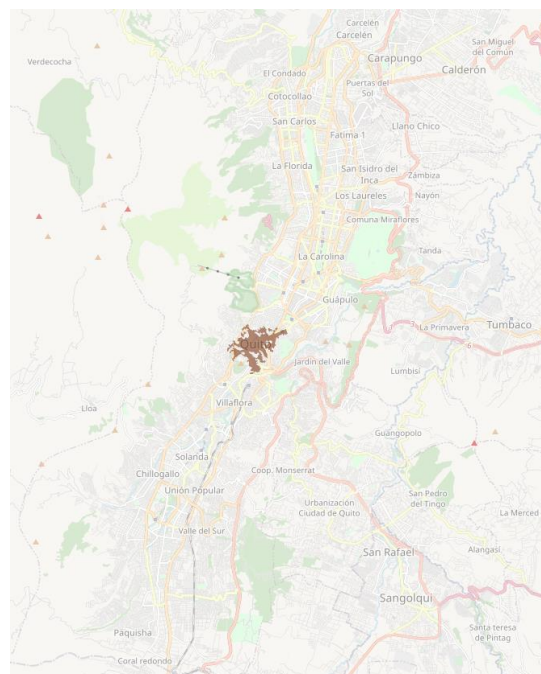
- El primero entre la Revolución Liberal y la década de los años veinte
- El segundo es la continuación hasta la década de los sesenta
- Y el tercero es la continuidad de modificaciones hasta la actualidad.

De esta manera se define la forma de organización radial concéntrica (Imagen 9), como conformación urbana. Esta forma representa a lo que en el presente es el Centro Histórico de Quito, la cual, adopta esta configuración gracias a la segregación urbana, partiendo de la apropiación colonial, del despojo reparto, así como de la jerarquía social y étnico – cultural. Esta área se

encuentra repartida en tres zonas: la zona de “los conquistadores”, esta corresponde al centro, al núcleo; la zona “de los Indígenas, ubicada en los extremos, norte y sur; la zona “religiosa”. El núcleo figura con un trazado ortogonal, que esta modelado por una secuencia de cuadrículas jerárquicas y a la vez discriminatorias, ya que va desde la “Plaza Mayor”, zona donde están ubicados los poderes políticos y religiosos, y continua a su alrededor, propietarios de grandes tierras urbanas y finalmente con lotes reducidos en la periferia de la plaza destinado para la gente “común”. El área periférica más alejada correspondía a las fincas de los llamados conquistadores. (Carrión, 1987)

Carrión citando a Salgado (1978), menciona que Quito tuvo alrededor de 28000 habitantes en 1970, y al independizarse llego a tener 35000 aproximadamente, “...Si esto es así, en 1905 apenas había recuperado el tamaño que tuvo siglos antes” (Carrión & Erazo Espinoza, 2012).

Imagen 9: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 1780



Fuente: (Secretaría de Ambiente, 2016)

Los modelos de urbanizaciones se definen por la crisis urbana consecuente de la consolidación del Estado Nacional. Las bases para los procesos de urbanización dentro del Ecuador se empiezan a definir en el siglo XVIII, además de la integración de territorio nacional en sierra y costa, por medio de la bicefalia urbana Quito como capital de la República y Guayaquil como puerto nacional. Se debe tomar en cuenta que existieron crisis que establecieron estos procesos de crecimiento urbano; a finales de los años veinte surgió la crisis de las exportaciones tradicionales, en los años treinta fue la depresión mundial, hasta llegar a la inserción del Ecuador dentro de la división internacional de trabajo, que fue producto de este centro urbano y de la especialización del territorio; en la sierra la hacienda y en la costa las plantaciones. El proceso de urbanización y acumulación tanto en Quito como en Guayaquil aumentó, produciendo desajustes urbanos; lo que desembocó en que la mancha urbana de Quito se saturara provocando cambios evidentes, el área urbana se trasformó creando una

nueva forma de organización de tipo longitudinal que continuaría en una forma longitudinal polinuclear (Carrión & Erazo Espinoza, 2012).

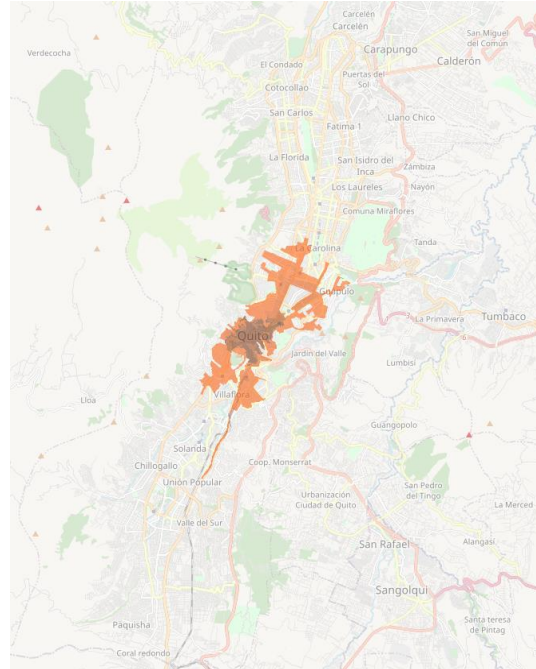
El accionar público por el hábitat social, que de 1908 a 1946 modificaría la fisonomía urbana de Quito, activada por el ferrocarril que hizo que la economía de la capital tuviera un ritmo acelerado. El Plan Regulador de 1945⁸ fue un acontecimiento urbanístico importante; en 1946 se da la publicación de decretos para aplicar el Plan Regulador elaborado por el arquitecto Jones Odriozola, para H. Godard, debía existir un Plan Regulador que prevea el crecimiento de Quito hasta los años 2000, este tendría que estar operativo alrededor de sesenta años e incorporaría las zonas vacías al espacio urbano. Sin embargo gracias a las grandes operaciones referidas al urbanismo que dieron lugar a tener un enfoque deliberadamente funcionalista la tendencia segregacionista empezó a expresarse desde la urbanización de espacios rurales y acelerando la migración de personas de altos recursos económicos hacia el norte y generando un abandono progresivo de calles y barrios del Centro Histórico, ubicando a los más pobres en esa zona. Además, esta situación modificó el uso y el mantenimiento de la ciudad antigua, gracias a su morfología, ocasionada por una desherencia económica (Maximy & Peyronnie, 2002).

Estos cambios hacen que Quito empiece a tener una forma longitudinal (Imagen 10), se creó una segregación entre el sur y el norte, donde sur estaría poblado por personas de bajos recursos económicos y al norte lo contrario, un sector de altos ingresos económicos, mientras que en el centro estarían ubicados los tugurios. El inicio de este proceso fue en el año 1904 y durante dieciocho años, es decir hasta 1922, tuvo un cambio radical, ya que gracias a eso se incrementó la acumulación de capitales dentro del sector urbano, se intensificó el uso del suelo urbano (tugurización⁹) y las zonas de la periferia comenzaron a fraccionarse y a poblarse (Carrión & Erazo Espinoza, 2012).

⁸ Plan Regulador para la Ciudad de Quito – “Plan Jones Odriozola” (1945): El primer documento de planificación que proyectaría una cuadruplicación de la población, además del crecimiento espacial de la ciudad para el año 2000, y recomendó separar áreas para el futuro desarrollo de la ciudad. “*Funcionalmente, el plan dividió a la ciudad en tres principales zonas de actividad: vivienda, trabajo y recreo, y recomendó la diferenciación espacial de los usos del suelo, una red vial más racional, y la necesidad de espacio recreativo suficiente.*” (Murray, 1998).

⁹ La tugurización se define como un proceso contrario a la gentrificación, es decir la desaparición de grupos preexistentes tales como, clases medias y altas, que abandonan su espacio, y pasa a ser ocupado por clases sociales de bajos recursos e incluso marginales. (Blasco, 2014)

Imagen 10: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 1946

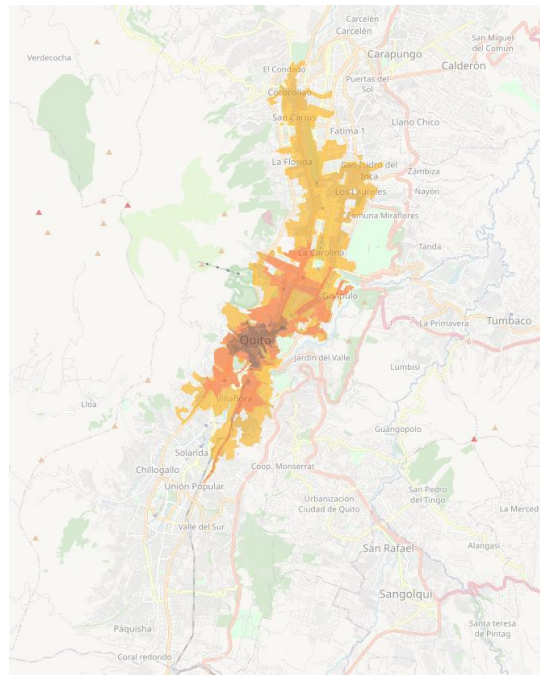


Fuente: (Secretaría de Ambiente, 2016)

En la década de los sesenta, la configuración de suelo del Quito se transforma y empieza a tomar forma longitudinal polinuclear, dado que la sociedad urbana de Quito sufre un proceso de migración de personas gracias a las bajas exportaciones, las consecuencias de las guerras mundiales y la depresión económica. Motivo por el cual, la forma de organización territorial y sus elementos tienden a evolucionar, sin embargo, la nueva estructura territorial no es más que un continuación del modelo anterior (Carrión, 1987). Se crearon modificaciones en las tres zonas: norte, centro y sur, en las cuales se originaron núcleos de circulación zonal, y de esta manera se especializa el territorio.

En Quito empieza ocurrir un fenómeno importante que esta relacionados a dos hechos importantes: el primero referente al crecimiento del área construida ya que en trece años (1958-1971), este paso a ser del 249% (Imagen 11) , y que agrava la situación ya que la ubicación de los asentamientos desborda los límites de abastecimiento y dotación de servicios básicos, todo esto por la falta de planificación, la aceptación de la especulación de tierras y una clara falta de recursos económicos para un alto porcentaje de la población; lo que género que las personas tomen posesión de colinas y laderas que circundan la ciudad. (Achig, 1983)

Imagen 11: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 1971

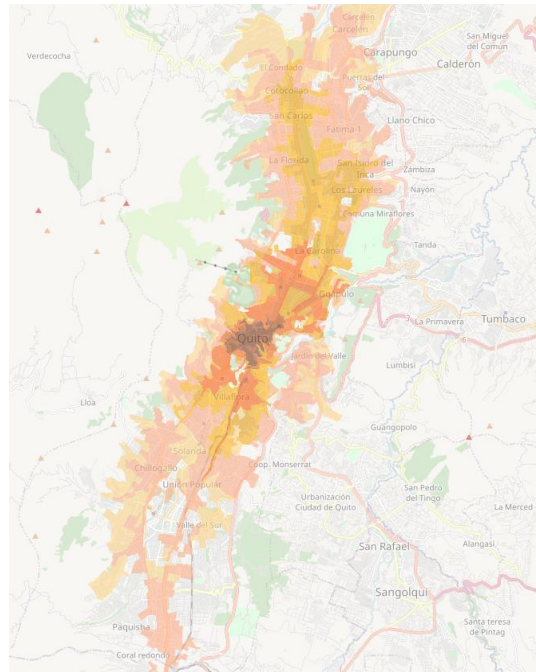


Fuente: (Secretaría de Ambiente, 2016)

Los procesos de urbanización, que pasaron las grandes ciudades como Quito y Guayaquil fue acelerado, esto gracias a la generación de nuevas áreas urbanas industriales, bancarias y comerciales, y así consolidando las zonas urbanas creando vínculos con las áreas rurales, esto, en otros términos es a lo que se conoce como bicefalia metropolitana. A partir de 1972 es cuando este proceso se ve fortalecido con el aumento de recursos económicos gracias a la exportación petrolera, de esta manera Quito, llega a ser el centro con mayor dinamismo relativo del Ecuador, ya que la administración pública se sitúa en la capital. La configuración polinuclear se ve saturada, y es que en diez años (1970-1980) la ciudad crece un aproximado de cuatro veces, el parque automotor cinco veces as y la población más de dos veces. Además de la generación de nuevos grupos sociales, los cuales ocupan y se apropian de nuevas áreas de la ciudad, desarrollando una forma dispersa e irregular, a lo que se definiría como ciudad metropolitana (Imagen 12) (Carrión, 1987).

Este proceso de transformaciones no ha estado libre de la generación de graves problemas, que han significado un incremento de necesidades insatisfechas y en la baja calidad de vida de la mayoría de la población en la ciudad. De esta manera, se generó un déficit acumulativo de vivienda en Quito, alcanzando las cincuenta mil unidades, con un aditamento que tiene un incremento de siete mil quinientas unidades anuales y no cumplir con la demanda de equipamientos y servicios básicos, tales como electricidad, agua potable y alcantarillado, generando un déficit de 20.5, 20 y 30% respectivamente. Se pronuncia un nuevo fenómeno llamado “Barrios Periféricos”, los cuales llegan a contener una población cerca a las doscientas cincuenta mil personas, asentadas en un aproximado de tres mil hectáreas de terreno, lo cual significa que una de cada cuatro personas que habitan en Quito habitan en estas áreas de expansión las cuales carecen de condiciones dignas para vivir (Carrión, 1987).

Imagen 12: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 1987



Fuente: (Secretaría de Ambiente, 2016)

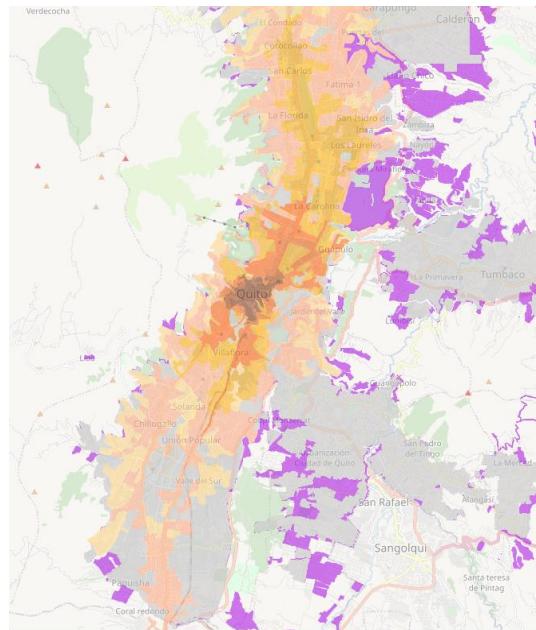
A inicios de los años noventa se genera un proceso de conurbación, el cual crea una segregación residencial que va desde el núcleo central hasta las zonas más apartadas, esta característica tan puntual de las ciudades latinoamericanas, hace que se configuren barrios populares que no cumplen con condiciones suficientes para su habitabilidad, conocidas como favelas, barrios informales, suburbios y otros. De esta manera, gracias a la elaboración de políticas urbanas y fuerzas sociales involucradas, la readecuación de la ciudad es pausada, paulatina, regresiva y progresiva (Carrión, 1987).

La década de los noventa, el periurbano de la zona nororiental de Quito asentó bases para una transformación precipitada. La ausencia de planificación y un control por parte del Municipio han permitido la masificación en la construcción de viviendas, las cuales están sujetas a una fuerte especulación por parte de los traficantes de tierra y las inmobiliarias que convirtieron el proceso de dolarización en grandes beneficios. A finales de los años noventa e inicios de la década de los 2000 fue cuando la ciudad sufrió un desbordamiento radical provocado por la ampliación de los ejes transversales de la ciudad y la creación de nuevos proyectos inmobiliarios que encontraron en la dolarización un incentivo para la especulación. El alcalde Paco Moncayo en su mandato, aprobó la creación de la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ), empresa público-privada encargada de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito, cinco años después se propuso el plan de vías de interconexión, lo que concluyó en nuevas bases para el crecimiento inmobiliario. Entre el año 2006 y el año 2011, un 90.3% de los nuevos espacios urbanos que se generaron en el Valle de Tumbaco se ubicaron a menos de 1 kilómetro al proyecto de las nuevas vías. (Durán , Martí, & Mérida, 2016)

La transformación de la configuración territorial de Quito, paso de una ciudad longitudinal con un centro que está directamente estructurado hacia los relacionamientos socioeconómicos de Quito, a tener una forma policéntrica en la cual se crean conjuntos que difícilmente rompen con la

dependencia hacia el centro-norte de la ciudad, en el cual se ve una concentración de servicios. Los ensayos por parar estas relaciones de dependencia no dan frutos, ya que la mayor parte de los recursos han sido destinados a fortalecer la conexión con el centro-norte de Quito en vez de solucionar los problemas que tienen que ver con equipamientos públicos (Durán , Martí, & Mérida, 2016).

Imagen 13: Evolución de la mancha urbana del DMQ - 2015



Fuente: (Secretaría de Ambiente, 2016)

2.1.4. Asentamientos informales y planificación urbana

La planificación urbana dentro del Distrito Metropolitano de Quito es diferente a las de las otras ciudades del país, debido a las políticas proyectadas por el gobierno de turno para el crecimiento de la ciudad fueron diferentes a la expansión real que hubo (Vélez, 2016).

De esta manera nace el primer Plan Regulador de Jones Odriozola (1942 – 1945), basado en tratar de encausar el crecimiento exponencial de la época, desde el uso de recursos factibles, creando énfasis en las centralidades de usos únicos, y no de usos mixtos (Peralta & Higuera, 2016).

En la década de los años sesenta, se reconoce que este plan está totalmente desactualizado tomando en cuenta el desarrollo de la ciudad, motivo por el cual, es aprobado el Plan Director de Urbanismo (1967), con la misión de regular el crecimiento de Quito, mediante la Ordenanza 1165, formulando el Plan General de Uso de la Tierra, el cual normalizó la distribución de suelo urbano e instituyó disposiciones concretas para uso del suelo e intensidad de uso, retiros y alturas de edificación y dimensiones y cabidas mínimas de parcelas. (Vélez, 2016)

A partir de los años setenta y ochenta, se genera una nueva manera de transformación urbana, la cual estaba dirigida a las zonas de Carapungo en el norte de la ciudad, Turubamba y Chillogallo en el sur, creando un dinamismo económico y urbano, no visto desde finales del siglo XIX. De la misma

manera, el crecimiento poblacional tuvo un incremento particular, ya que en los años 1974 y 1982 la tasa de crecimiento anual en el Distrito Metropolitano paso de 3.71% a 4.19%. Esto es el resultado de un proceso de conurbación que se profundiza hacia los valles cercanos Tumbaco y Los Chillos, Calderón – Pomasqui, debido al fraccionamiento del suelo periurbano fírmal e informal (Peralta & Higuera, 2016).

En 1973, es elaborado el Plan Director de Quito y su Área Metropolitana, el cual sirvió como base para generar la propuesta del Plan Quito, Esquema Director en 1981, destacando la desconcentración de la administración y la densificación de la ciudad. Sin embargo en todo este tiempo, no se han formulado ni han sido puestos a consideración documentos que de manera explícita discutan sobre asentamientos informales (Vélez, 2016). Carrión menciona a Castro (2011), el cual afirma que los barrios ubicados en la periferia de la ciudad, se originaron a mediados de la década de los años setenta, como producto del fraccionamiento de tierras, debido a la demanda de la población procedente del campo y que era ejecutado por los llamados “promotores inmobiliarios”. (Carrión & Erazo Espinoza, 2012)

En los inicios del Siglo XX, la ciudad de Quito es reconocida como Distrito Metropolitano, debido a la Ley Especial para el Distrito Metropolitano de Quito¹⁰. Este cambio se lo atribuye a los procesos de expansión urbana que venía sobrellevando la ciudad desde hace años; con la publicación de la Ley Especial para el Distrito Metropolitano de Quito, el proclamado municipio metropolitano, puede administrar las áreas urbanas y rurales, lo que obligó a ejecutar cambios sobre la estructura administrativa, que aprobaría proyectar un nuevo modelo de gestión municipal. En efecto, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se divide en administraciones zonales y delegaciones metropolitanas con la finalidad de descentralizar y aproximar la gestión municipal a los habitantes (Peralta & Higuera, 2016).

Este plan, se centró en las identidades urbanas, mediante proyectos que prestaba atención a los asentamientos informales y la adhesión de estos con al área urbana que cuente con equipamientos y servicios básicos. A estos asentamientos informales se los denominó como Unidades de Desarrollo Integral y su metodología fue en el ámbito legal, socio económico y físico ambiental, esta política tuvo una vigencia hasta finales de la década de los noventa (Mena, 2010).

El Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), se lo estableció en dos etapas, una para cada administración del alcalde Paco Moncayo, así:

- Plan Siglo XXI – para el periodo 2001 – 2004, y
- Plan Bicentenario – para el periodo 2005 -2009.

A inicios del año 2001, se establece la Unidad de Suelo y Vivienda, asociada a la Dirección Metropolitana de Planeamiento Territorial y Servicios Públicos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con la Resolución N° 070, con el fin de agilizar los proceso de regularización de asentamientos informales. Entre los años 2001- 2009 se fortifica la política local en cuanto a la zona de la periferia de la ciudad con el soporte al proceso de regulación de los barrios informales preexistentes, y la formulación de nuevas normativas que paralicen o eviten las “propagación” de

¹⁰ Ley Especial para el Distrito Metropolitano de Quito. Aprobada el 11 de noviembre del 1993 y promulgada el 23 de diciembre del mismo año. Establece entre otras disposiciones, nuevas competencias al nuevo municipio metropolitano, así: *...“competencia exclusiva y privativa sobre la regulación del uso del suelo y de las construcciones y edificaciones, su uso, estado y condicione tanto urbano como rural; planificará y reglamentará el transporte público y privado en su territorio; controlará la contaminación ambiental y propiciará y estimulará la participación ciudadana en el proceso de la planificación del desarrollo de la ciudad y de las áreas de influencia.”* (Peralta & Higuera, 2016)

nuevos asentamientos informales, basándose en una oferta de suelo y vivienda de interés social municipal; a pesar de ello, todas las medidas para controlar la expansión urbana sobre la zona de periferia, la realidad fue excedida (Peralta & Higuera, 2016).

Cabe destacar que, este plan contemplo políticas referentes a la habitación del suelo vivienda, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los pobladores mediante el suelo urbanizable manejando de esta manera la especulación. Se debe tener en cuenta que también fue la base para la elaboración del Plan Equinoccio 21¹¹, en el que uno de sus más importantes proyectos fue la legalización y la adecuación de las viviendas a las normativas municipales; por medio de la Unidad de Suelo y Vivienda en su informe de gestión, hasta el año 2008 se encontró 378 asentamientos informales, los cuales, hasta marzo del 2009 fueron legalizados 247 barrios (Vélez, 2016).

El Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT, 2001 – 2009), fue reemplazado por el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT, 2012-2022), en donde se genera un grupo de normativas para el Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, en donde forman parte también: La Ordenanza N° 017037 anexada con el Régimen Administrativo de Suelo; en el cual está compuesto por las reglas técnicas de arquitectura y urbanismo, mobiliario urbano y espacio público. El plan fue planteado para afrontar una realidad muy compleja de territorio, consecuencia de problemas no resueltos en anteriores mandatos, así como: la construcción espontánea e informal de vivienda, la ampliación de la frontera urbana y la afectación a los recursos naturales: la existencia de suelo urbano vacante sin construcción, la baja densidad en ciertas zonas de la ciudad, la construcción espontánea e informal de vivienda. Esto deja en evidencia un modelo expansivo de la ciudad. Por otra parte la densidad de equipamiento en el centro urbano no es directamente proporcional al incremento de habitantes en las periferias, lo que deja en conclusión la existencia de un desequilibrio territorial. Gracias a esto, se hizo requisito promover un modelo de ciudad policéntrica que aproxime los equipamientos y servicios públicos a los lugares de residencia. La conectividad y la movilidad son deficientes debido a un modelo de expansión horizontal de la mancha urbana, esto hace que la afección al medio ambiente sea mayor por el aumento de viajes entre centro y periferia. Al hablar de vulnerabilidad, el Distrito y la ciudad afrontan peligros permanentes por la gran exposición a fenómenos naturales antrópicos (Peralta & Higuera, 2016).

Desde otro punto de vista, en el año 2009 el Dr. Augusto Barrera fue electo alcalde de la ciudad, este plantea un nuevo modelo para la ciudad, al cual lo llamo Plan del Buen Vivir de Quito, el mismo que, cuando se refiere a asentamientos informales, habla sobre la legalización y regulación de barrios, promoción de vivienda de interés social y regularización de construcciones, enmarcándose en el capítulo VI del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización referido a las *“Expropiaciones para viviendas de interés social y regularización de asentamientos urbanos”* diseñado por el mismo, con la intención de otorgar servicios básicos a los predios ocupados por asentamientos informales y especificar su situación jurídica; los gobiernos autónomos metropolitanos o municipales serán lo que elaborarán las ordenanzas que corresponden a la legalización (Castro, 2011) (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

¹¹ El Plan Equinoccio 21 es un Plan integral, extenso e integrador. Entiende al DMQ como un subsistema de los sistemas provincial y nacional, y al Ecuador en el contenido de los entornos regional y mundial, fuentes de oportunidades como de amenazas. Toma en cuenta a la sociedad en su conjunto, y de esta manera busca adecuar la periferia urbana con el centro urbano y la ciudad con su entorno periférico, rural y natural. De la misma forma precisa un sistema de ejes sociales transversales como la inclusión social, equidad de género, la contraloría social y la rendición de cuentas, la participación y seguridad ciudadanas, todo lo cual se ve reflejado en economía de medios, eficiencia y eficacia en la labor de la ciudadanía y de su Municipalidad (Jijón, Carrión, Reyes, Vallejo, Vargas, & Villacrés, 2004).

De esta manera en marzo del 2010, nace la Unidad Especial Regula tu Barrio (UERB) anexada a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación como una entidad contable, con autonomía, financiera, económica, administrada y de gestión, la misma que consta con tres unidades descentralizadas en la Zona Centro, La Delicia, Quitumbe y Calderón, (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2015), su objetivo es:

- Procesar, canalizar y resolver los procedimientos de regularización y legalización de barrios de manera descentralizada, de manera ágil, oportuna y en marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad, de esta manera garantizar vida digna de los ciudadanos del Distrito. (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2015)

En el año 2014 Mauricio Rodas Espinel se posesiona como alcalde la ciudad, en su mandato la Administración Municipal, entrego alrededor de ocho mil títulos de propiedad individual, de la misma manera fueron aprobadas cien Ordenanzas de regularización de barrios¹², y se vieron beneficiados más de setenta mil ciudadanos, que mejoraron su calidad de vida gracias a obras públicas, presupuestos participativos y dotación de servicios básicos como agua potable, luz y alcantarillado. En el año 2018, fueron entregados 2168 títulos de propiedades individuales y fue gestionada la regularización de 77 barrios, con lo cual se benefició cerca de 11600 ciudadanos (Municipio Distrito Metropolitano de Quito, 2018).

Tabla 5: Resumen sobre las propuestas de incremento de la superficie urbana de la ciudad de Quito acorde a los planes urbanísticos elaborados en el periodo 1942-2012.

Plan urbano de Quito	Año	Ampliación de la superficie urbana (Ha)
Plan Jones Odriozola	1942	3776
Plan Director de Urbanismo	1967	7355
Plan Director Quito y su Área de influencia	1973	6976
Plan Quito Esquema Director	1981	8992
Plan Estructura Espacial Metropolitana	1992	19,014
Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT)	2001 - 2009	31,809
Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT)	2012 - 2022	38,492

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
Fuente: (Peralta & Higuera, 2016)

¹² Ordenanza para declarar de interés social a asentamientos humanos de hecho y consolidados y establecer su proceso integral de regularización (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 0133, 2016).

2.2. Asentamientos Informales

2.2.1. Barrios Periféricos

Amarante, Galván y Mancero en su artículo sobre la Desigualdad en América Latina: Una Medición Global, encontraron que el coeficiente de Gini¹³ de América Latina es de 0.52 en 2006 (Amarante, Galván, & Mancero, 2016). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en su último informe emitido en el año 2012, indica que América Latina continúa siendo la región con mayor desigualdad en el mundo; destaca que el coeficiente medio de Gini es de 0.5 en 2010 (Alsasua, 2013).

La desigualdad es una característica relevante en los procesos urbanos de las grandes ciudades, los cuales están marcados por la informalidad – ilegalidad. Las condicionantes de pobreza y la actividad que hace funcionar al mercado legal de tierras en el territorio de América Latina durante estos procesos de urbanización, han precisado las posibilidades que tiene la población para acceder a vivienda en un lugar determinado. La consecuencia es que la gran mayoría de la población no puede tener un acceso de forma legal al suelo urbano y de esta manera se ve obligada a vivir en diferentes clases de hábitat informales. En la actualidad, América Latina, en muchas de sus ciudades as ilegalidad/ informalidad llega hasta un 40% aproximadamente (Clichevsky, 2003).

En el Distrito Metropolitano de Quito, los barrios periféricos han tenido un desarrollo insólito en los últimos doce años, esto genera un modelo que aumenta el espacio urbano a pesar de los incumplimientos legales existentes, que influyen en la planificación y más aún sobre el ordenamiento territorial (Fernandes, 2008).

El Origen fue en la década de los años sesenta – setenta, cuando el Centro Histórico se situó como principal destino de la población, esto gracias al primer experimento neoliberal sobre el manejo urbano de la nación¹⁴, dado que según el censo de 1962 la población era de 7375 habitantes. (Carrión, 1994)

Los barrios periféricos surgen como un fenómeno general a finales de los años setenta, gracias al fraccionamiento de tierras ejecutado por promotores inmobiliarios, terratenientes urbanos, que aprovecharon las condiciones del crecimiento de una demanda procedente del campo o de las zonas de renovación de la ciudad (Carrión, 1994).

Estos barrios se encuentran ubicados independientemente de la nombrada “ciudad legal”, habitualmente distanciado el uno del otro pero consolidados en el interior de los mismos. El acceso a los barrios periféricos muchas veces es limitado ya que no existen vías en buen estado, otro de los motivos es, porque estos están ubicados en zonas de alta vulnerabilidad; originalmente son lotes de bajo costo, producen un comportamiento en las áreas “exclusivas aledañas”, ya que el precio de rentabilidad disminuye por efectos ideológicos que se generan gracias a vivir próximo de vecinos “indeseables” (Carrión, 1994).

¹³ El coeficiente de Gini, tiene una variación entre 0 y 1, describe el porcentaje acumulado del ingreso total que le pertenece a la sección más pobre de la población, en otras palabras si hubiese una perfecta igualdad esta se representaría con el número 0 y si existiese una desigualdad completa se representaría con el número 1. (González & Martner, 2012)

¹⁴ Entre los años 1980 y 1990 las políticas neoliberales fueron dirigidas hacia el mercado, implantando elementos de competencia en la provisión, gestión y financiamiento de determinados bienes y servicios públicos.

2.2.2. Cambios en las relaciones centro – periferia y segregación residencial

En el Distrito Metropolitano de Quito la segregación residencial, en sus inicios respondía a un criterio de locación, donde los sectores de bajos recursos se encontraban ubicados en la zona sur de la ciudad, en el centro se sitúa la zona administrativa de ciudad, además de la presencia de tugurios que consentían que la vivienda y el trabajo puedan ser ejecutados en el mismo lugar, y al norte se encuentran los sectores de altos ingresos económicos, pero en la actualidad está cambiando progresivamente. Esta segregación residencial, se da, gracias al agudizamiento de la “polarización social”¹⁵ en donde se ve evidenciado un mayor empobrecimiento y asentamiento de sectores populares, quebrando los límites de la segregación residencial y situándose en áreas que no han sido nunca habitadas. Por este motivo la ciudad se desarrolló de tal manera que desafió al criterio lineal del crecimiento urbano proyectado para Quito, causando un proceso de sub-urbanización en la periferia de la ciudad, la misma que se asemeja al proceso de creación de favelas en Brasil (Rio de Janeiro), debido a la modificación de la relación centro – periferia del Distrito Metropolitano de Quito (Carrión, 1994).

A inicios de los años setenta, las exportaciones de cacao, banano y petróleo incrementaron mucho, lo que ocasionó un aumento en la densidad poblacional de la ciudad gracias a la migración, de la misma manera los barrios periféricos se expandieron y consolidaron gracias a el alto costo de acceso a la tierra. Por tal motivo, los gobiernos locales tomaron en consideración realizar políticas públicas que estén enfocadas en contrarrestar este fenómeno, lo que dio como resultado la nueva forma de estatalidad en la periferia urbana. Además se debe tomar en cuenta, la presión que generan los asentamientos al organizarse para exigir la legalización de la tierra, de tal manera que puedan acceder a escrituras pero más importante aún, formar parte de la ciudad y poder exigir infraestructura y servicios básicos (Torres, 2004).

En el Distrito Metropolitano de Quito, según el censo realizado en 1990, existían 353.595 viviendas, en donde el 81% estaba ubicado en el área urbana y el 19% restante en el área rural. Durante el periodo inter censal (1990 – 2001) se observó un incremento de viviendas del 58% en todo el DMQ, en el área urbana, el número de viviendas se incrementó en un 49% mientras que en las parroquias rurales el aumento fue de 101%. En siguiente periodo inter censal es decir del 2001 – 2010, el incremento en la vivienda fue de un 37.3%, en otras palabras para el año 2010 existían 763.719 viviendas, el área urbana se extendió en 29.8% y el área rural en un 61.1%. A este proceso se lo define como periurbanización, ya que el desarrollo se va dando en las parroquias rurales y en la actualidad están en proceso de consolidación, principalmente en las zonas de los Valles, Tumbaco y Los Chillós, y en la zona de Calderón (PMDOT, 2015).

Para acceder al suelo urbano la manera más fácil, hasta cierto punto, es la presencia de los asentamientos informales, ya que los lotes que se ofertan, usualmente tienen bajos costos debido a que no están instaurados en la zonificación adecuada por el Municipio, por ejemplo los residenciales que no cuentan con infraestructura y/o servicios básicos. Esta tipología se puede encontrar tanto fuera como dentro del límite urbano, y puede tener dos mecanismos diferentes de acceso a la tierra (Mena, 2010):

- Toma de tierras: Se da, cuando cierto grupo de población toma posesión de un terreno que sea poco atractivo o pertenezca a otro propietario. A este mecanismo se lo conoce como

¹⁵ La polarización social se define como: proceso de segregación dentro de una sociedad que puede generarse a partir de la reestructuración económica o desigualdad de ingresos.

invasiones o asentamiento espontáneos, aunque en Quito no es un fenómeno común, si se puede observar casos como La Roldós, La Pisuli, Atucucho o la Loma del Itchimbia.

- Venta a través de intermediarios: también conocidos como agentes fraccionadores, los cuales son los encargados de agilizar el proceso, compra y venta de tierras y/o viviendas.

2.2.3. Cuantificación Asentamientos Informales del Distrito Metropolitano de Quito

Las coyunturas sociales y económicas de la ciudad tienen mucho que ver en el surgimiento de asentamientos informales. Según datos de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, entre los años 2001 y 2008, hubo un incremento de 98 asentamientos informales, así mismo en el periodo de los años 2010 a 2014 hubo un evidente crecimiento en este número ya que se formaron 135 nuevos asentamientos en el Distrito Metropolitano de Quito (Vélez, 2016).

El crecimiento desmesurado, se vio reflejado en el año 2019 ya que hubo un incremento de 289 asentamientos informales. Este aumento, tanto a nivel de número de lotes ocupados como de hectáreas totales, permite cuestionarse si las políticas públicas, han aplacado la aparición de este proceso, o el Distrito Metropolitano de Quito continúa en un “círculo vicioso” de la regularización

Tabla 6: Número de asentamientos informales del Distrito Metropolitano de Quito

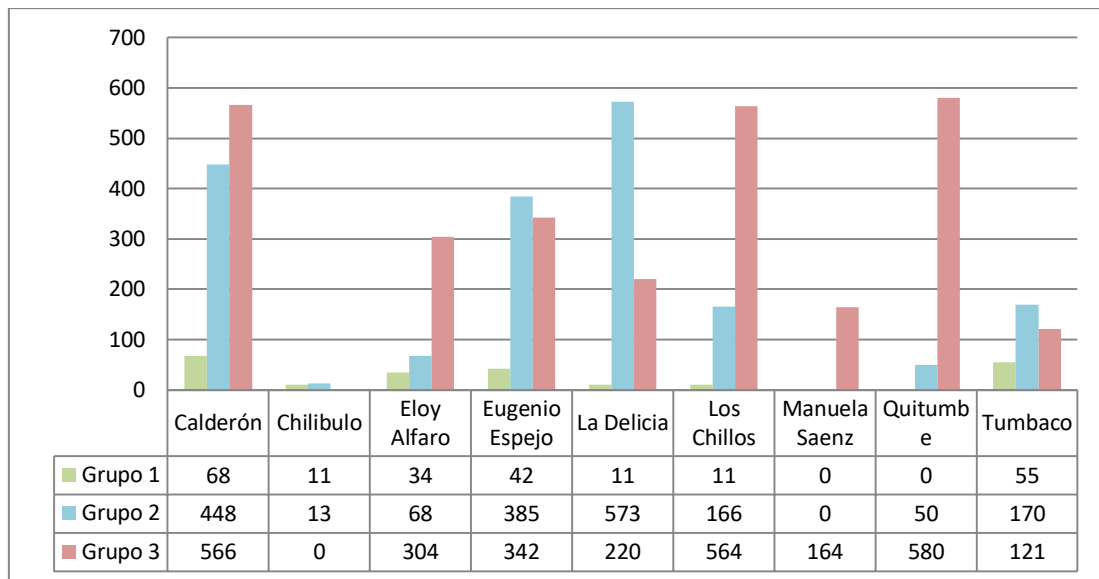
Año	Número de Asentamientos Informales
2001	280
2008	378
2010	616
2014	751
2019	1044

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

Fuente: (Vélez, 2016) & (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2019)

Para el año 2019 la UERB y la Comisión de Ordenamiento Territorial resolvieron establecer una metodología en la cual se comprenda la ponderación de barrios y, el cumplimiento de parámetros. La priorización de regularización se basa en tres criterios: años de asentamiento, años en trámite y número de beneficiarios. Para dar cumplimiento con los parámetros, se han establecido 3 categorías, en donde el “grupo de priorización 1” posee informe de riesgo actualizado al año 2018 e incluyen los certificados de gravamen y el “grupo de priorización 2 y 3” tiene el informe de riesgo de años anteriores además, de no encontrarse actualizados los certificados de gravamen. En la actualidad están en trámite 4966 lotes, de los cuales 2861 están dentro del “grupo de priorización 3” (Tabla 7).

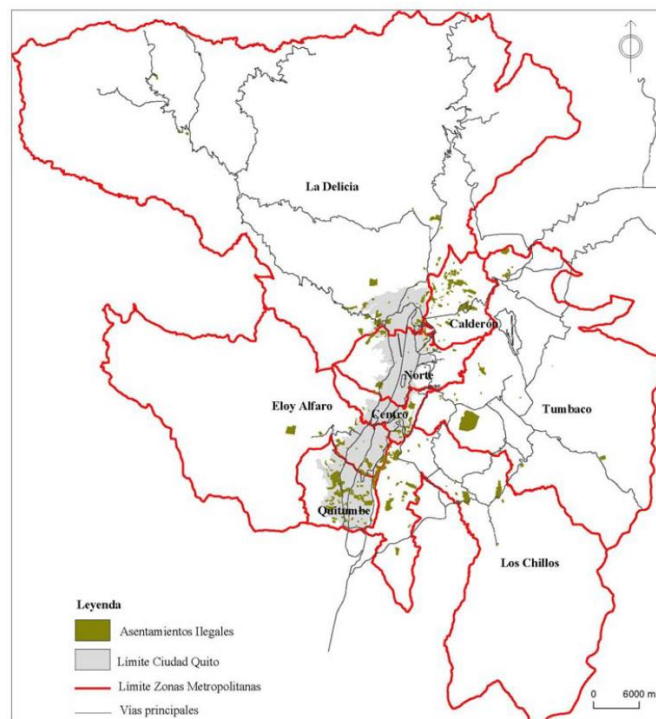
Tabla 7: Barrios en proceso de regularización en el Distrito Metropolitano de Quito



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

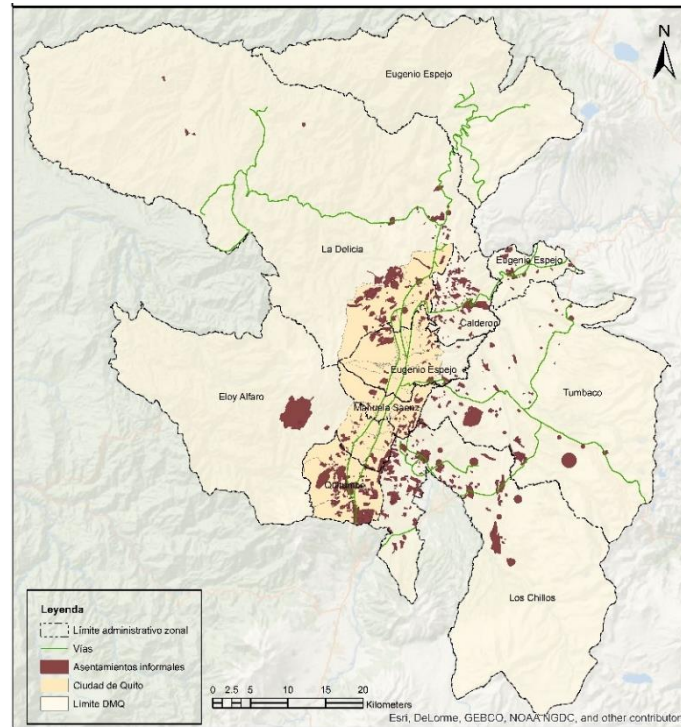
Fuente: (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2019)

Imagen 14: Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas en el año 2008



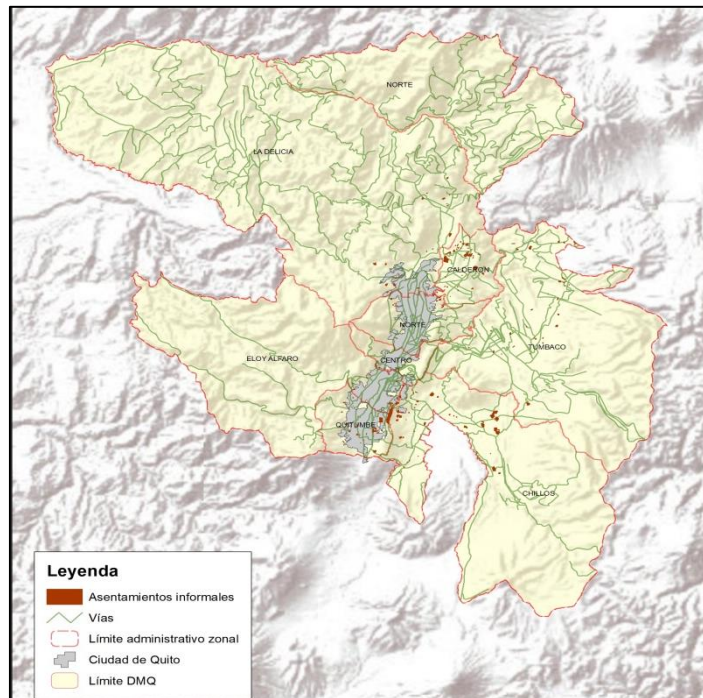
Fuente: (Mena, 2010)

Imagen 15: Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas en el año 2014



Fuente: (Vélez, 2016)

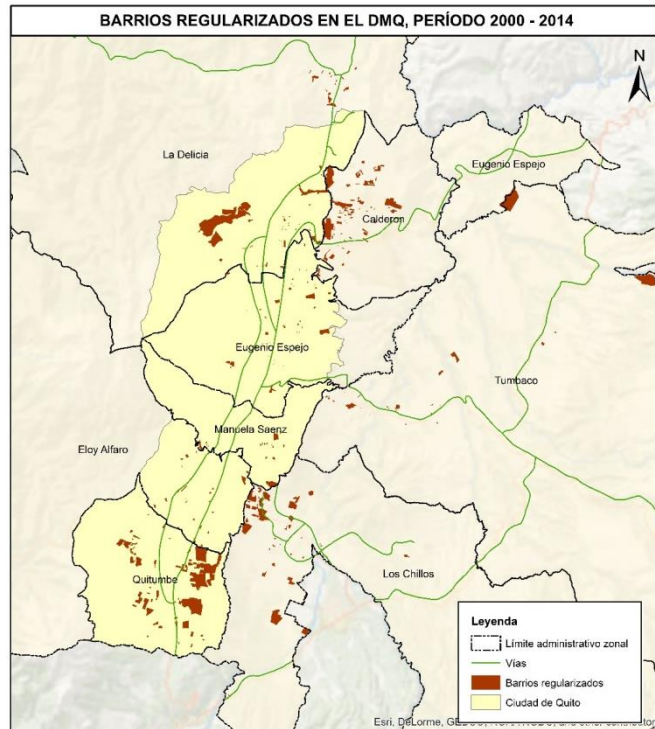
Imagen 16: Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas en el año 2019



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

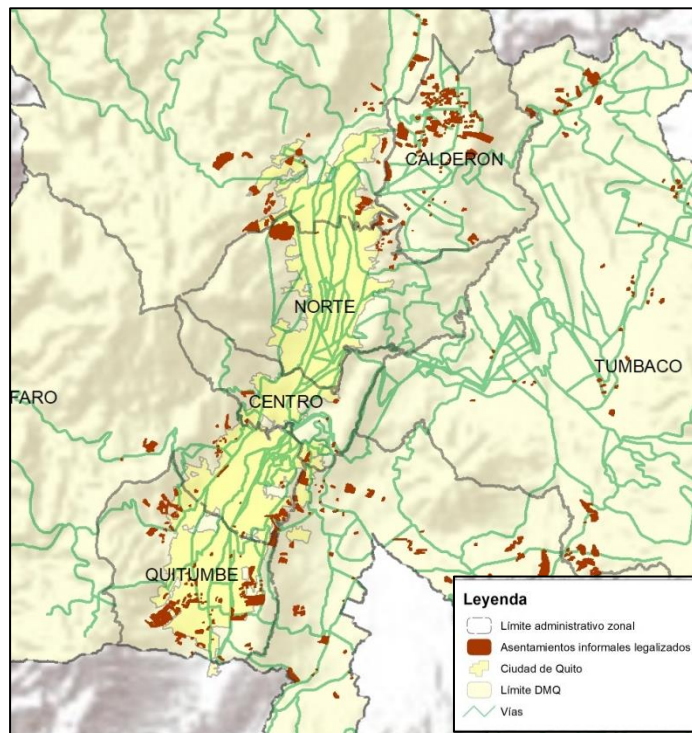
Fuente: (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2019)

Imagen 17: Barrios legalizados en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2000 - 2014



Fuente: (Vélez, 2016)

Imagen 18: Barrios legalizados en el Distrito Metropolitano de Quito, período 2014 - 2019



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

Fuente: (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2019)

El período administrativo en la alcaldía de Paco Moncayo (2000 - 2009) fueron regularizados 266 asentamientos informales donde , la concentración de asentamientos informales se daba en mayor cantidad en las Zonas Metropolitanas de Calderón y Quitumbe, mientras que en el periodo administrativo del alcalde Augusto Barrera (2009 – 2014) fueron regularizados 361 asentamientos informales, en otras palabras, Barrera legalizo un 35% más asentamientos que su predecesor en la mitad de tiempo al mando del Municipio Metropolitano de Quito. La mayoría de estos asentamientos se encontraron en la Zona Administrativa de Quitumbe, Calderón, cabe recalcar que la Zona Administrativa de Los Chillos y la Zona Metropolitana la Delicia se sumó a este grupo (Imagen 17). Se debe tomar en cuenta que el crecimiento de los asentamientos informales se dio en todas las Zonas Metropolitanas del Distrito Metropolitano de Quito, en mayor cantidad en las zonas donde existen áreas rurales, debido a que en el área urbana el nivel de consolidación es superior, por lo que apropiarse del territorio es mucho más difícil. En los años 2015 – 2019 correspondientes al periodo administrativo del alcalde Mauricio Rodas Espinel, se regularizaron 361 asentamientos informales, en esta fase la informalidad continua situándose en la Zona Administrativa de Quitumbe y Calderón (Imagen 18), sin embargo las dos zonas correspondientes a los valles de la ciudad tiene un crecimiento de asentamientos informales exponencial, estas son: la Zona Metropolitana de Los Chillos y la Zona Metropolitana de Tumbaco (Tabla 8). En la actualidad estas cuatro zonas abarcan el 69.35% de los asentamientos de todo el Distrito Metropolitano de Quito.

La siguiente tabla indica el número de asentamientos informales identificados en el año 2019 por cada Zona Metropolitana del DMQ (Imagen 16).

Tabla 8: Asentamientos Informales del DMQ por Zonas Metropolitanas 2019

Zona Metropolitana	Número de Asentamientos	Porcentaje
Calderón	92	8.81%
Centro	14	1.34%
Los Chillos	546	52.30%
Eloy Alfaro	65	6.23%
La Delicia	65	6.23%
Norte	44	4.21%
Quitumbe	86	8.24%
Tumbaco	132	12.64%
TOTAL	1044	100%

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

Fuente: (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2019)

Tabla 9: Número de asentamientos de las zonas administrativas con mayores asentamientos informales en el año 2008, 2015 y 2019

Zona Metropolitana	2008	2014	2019
	Número de Asentamientos	Número de Asentamientos	Número de Asentamientos
Eloy Alfaro	35	54	65
La Delicia	46	91	65
Los Chillos	44	137	546
Quitumbe	95	134	86
Tumbaco	22	73	132

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

Fuente: (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2019)

Una de las principales razones del porque la informalidad se apropió de estas superficies, es porque estas cuentan con grandes extensiones de terrenos planos y aparentemente son áreas desocupadas o sin dueño. Debido a esto los traficantes y lotizadores se vieron beneficiados ya que la subdivisión y la distribución tenían una menor complejidad y se vendían como ventaja para la obtención de servicios básicos. La Zona Metropolitana de Quitumbe, siempre ha sido una área atractiva por estar ubicada en el límite urbano, debido a esto es ofertada como tierras de rápida legalización de terrenos, así mismo en los últimos años, el incremento del negocio inmobiliario informal se da por la dotación de servicios básicos e infraestructura, como ejemplo se toma la implementación del terminal terrestre (Mena, 2010).

Por otra parte, Los Chillos, Tumbaco y Calderón, al ubicarse en los valles occidentales, han generado nuevas centralidades, independizándose con el Quito Urbano, de esta manera se promociona como lotes alejados del ruidos y la contaminación de la ciudad. Adicionalmente la implementación del aeropuerto de Tababela hizo que estas tres zonas se vean bombardeadas por proyectos inmobiliarios tanto formales como informales, debido al incremento en infraestructura en los últimos años.

2.3. Políticas públicas y regularización de asentamientos informales

En los últimos veinte años las políticas públicas se han generado gracias a los asentamientos informales ya que estos son un problema urbano (Vélez, 2016). Para analizar lo que significa política pública, se parte de la definición dada por Wilson (2018), quien señala que las políticas públicas son decisiones tomadas por el Estado debido a situaciones que generan problemas y afectan directamente a la ciudadanía, por lo que se debe dar una solución. En otras palabras las políticas públicas son las acciones y decisiones que toma el Estado para modificar o transformar situaciones determinadas, sean por intereses, problemáticas o contextos de orden social y así dar respuesta a diferentes sectores de la población (Wilson, 2018). Para Dye (1992) citado por Vélez (2018), la *“política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”*. Kraft y Furlong (2006), mencionan que, las políticas públicas no son, solo el reflejo de los valores importantes de la sociedad, sino que también, son los conflictos que existen entre estos valores, debido a que, dejan en constancia cual representa una mayor prioridad.

2.3.1. Marco Legal

La inestabilidad económica y política a nivel nacional, fue unas de las características principales del Ecuador en los años 2000. En este periodo de tiempo hubo cuatro presidentes, lo que desembocó en, una complicación general en programas y proyectos entre nivel local y nacional. Fue una realidad difícil, ya que, cada presidente de turno planteaba y defendía propuestas propias, Gustavo Noboa en su periodo 2000 -2003, conservó el bono de la vivienda establecido en el mandato de Sixto Durán Ballén¹⁶ que fue afianzado en el mandato de Jamil Mahuad¹⁷. Por otra parte, Lucio Gutiérrez fue presidente en el periodo 2003 – 2005, este planteo por medio del MIDUVI, un plan para adquirir cinco mil millones de dólares, el cual no fue finiquitado. Alfredo Palacio durante el periodo 2005 – 2007, planteó una propuesta de restablecer al BEV (Banco Ecuatoriano de la Vivienda) la categoría de banca de primer piso, la cual nunca se ejecutó. Rafael Correa Delgado fue presidente durante el periodo 2007 – 2017. A inicios de su mandato fusionó al Banco del Fomento con el BEV, en vista de que este primero poseía cartera vencida, no obstante la propuesta fue incrementar el número de bonos y así poder ejecutar directamente los proyectos inmobiliarios con la entidad constructora (Mena, 2010).

Para el 2013 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda juntos con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda acordaron para cooperar con el cumplimiento y funcionamiento del “Sistema de Incentivos de Vivienda”. En este convenio el BEV se compromete a ejecutar transferencias de bonos, requeridos por el MIDUVI, por concepto de anticipos y de bonos para beneficiarios que hayan calificado por medio del MIDUVI (Acuerdo Ministerial 2 No. 0002-15, 2015).

Lenin Moreno Garcés toma posesión como Presidente del Ecuador en el año 2017, lanza el proyecto “Casa para Todos”, el cual se basaba en la construcción de 325 mil viviendas en un periodo de

¹⁶ Presidente de la República del Ecuador. Periodo 10 de agosto de 1992 - 10 de agosto de 1996.

¹⁷ Presidente de la República del Ecuador. Periodo 10 de agosto de 1998 – 21 de enero de 2000.

cuatro años, para el año 2019 han sido entregadas apenas 25.635 viviendas, es decir el 11.65% de la ejecución total del plan (Vásquez, 2020).

De allí, que en los años 2000, al no constar políticas articuladas, se generó una paralización en los programas sociales en todo el Ecuador, aunque a nivel local la lógica era diferente, ya que esta época fue donde los gobiernos locales tuvieron una mejor administración y poder en el país. Este periodo en el Distrito Metropolitano, corresponde al mandato de Paco Moncayo, una administración con tendencia centro izquierda, que plateó como propuesta de campaña política, proyectos referentes a la legalización de suelo y la edificación. Cabe recalcar que uno de los logros en este mandato fue la creación de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) en el año 2001, mediante la Resolución 070, la cual pauta y norma los procedimientos para la regularización ocupacional informal del suelo. En síntesis fue una “oportunidad” para integrar los barrios del DMQ a los planes urbanos para eliminar los lotizadores informales y dotar de servicios básicos e infraestructura (Mena, 2010).

El objetivo general de la Unidad de Suelo y Vivienda fue: *“Regularizar y legalizar los asentamientos informales del Distrito Metropolitano de Quito, para solucionar el problema urbano, económico, social y de tenencia de la tierra, dando lugar, a una reactivación económica y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”* (Vélez, 2016).

Mientras que los objetivos específicos fueron:

- Formar la integración del barrio con planes urbanos del Distrito para la obtención de servicios e infraestructura, alcanzando de esta forma optimizar la calidad de vida los habitantes.
- Dar solución a la tenencia de la tierra a través de títulos de propiedad individual.
- Reducir la lotización informal, a través de diferentes instrumentos técnicos, legales y de comunicación.

Durante la gestión de la Unidad de Suelo y Vivienda se registró aproximadamente 400 barrios irregulares, a través de un proceso que inicio con la inclusión de dirigentes barriales, dando mayor importancia a las Administraciones Metropolitanas de Calderón y Quitumbe, ya que estas, son las que fueron consolidadas mediante estos proceso (Castro, 2011).

De la misma manera, a través del Plan General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PGDOT)¹⁸, comprendió dentro del Eje Territorial el proyecto “regularizar la propiedad inmobiliaria y su existencia”, y abarca una política moduladora con el fin de incentivar la construcción de viviendas nuevas, que cuenten con infraestructura y servicios, con la finalidad de reubicar a las familias que habitan en zonas de riesgo, regenerar la ciudad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Se debe tomar en cuenta también la suma de más instrumentos, como: el Plan de Ocupación de Suelo (POS), la normativa de Arquitectura y Urbanismo y las disposiciones del Régimen Metropolitano de Suelo. De la misma manera se proyectaba establecer el modelo de desarrollo urbano el cual concebía la organización compacta del espacio. El PGDOT (2001), reconoce como un mecanismo ordenador de la estructura territorial del Distrito Metropolitano de Quito, a la:

“Regularización del suelo, limitada a asentamientos con organización social comprobada que cuenten con escritura global y que no se encuentren ubicados en áreas de protección

¹⁸ El PGDOT es: un instrumento para el desarrollo del ordenamiento físico–espacial del territorio del DMQ, el cual establece las orientaciones de planificación y gestión de la ciudad. Este plan establece con carácter normativo, la clasificación general del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, las áreas de protección ecológica y las etapas de incorporación de suelo urbanizable. Además se complementa con los esquemas directores de equipamiento, estructura básica, viabilidad, transporte, seguridad antes amenazas naturales, incluye la identificación de proyectos metropolitanos de carácter estratégico. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 0004, 2001)

ecológica, equipamiento y en zonas de alto riesgo como: pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra. La habilitación debe corresponder al procedimiento de Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo (...) (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 0004, 2001).

Sin embargo la implementación de estas políticas en el mandato de Moncayo, incursionaron más allá de una cuantificación de barrios informales y de aquellos que lograron acceder a escrituras individuales, lograron un aumento de capacidad negociadora de las partes interesadas. No obstante, la existencia de diferentes intereses, no frenó la llegada de acuerdos donde todas las partes se verían beneficiadas. De la misma manera, la producción de información oficial dentro del departamento mismo permitió mayor agilidad en los trámites (Mena, 2010).

En el año 2006, el MDMQ elaboro mediante la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito, un programa de Mejoramiento de Barrios, el cual permitía agilizar y entregar infraestructura sanitaria, viabilidad y ayuda comunitaria a los barrios a los cuales se le concedía la legalización (Castro, 2011).

Augusto Barrera Guarderas toma posesión como alcalde del Distrito Metropolitano de Quito en agosto del año 2009, una de las propuestas con más importancia fue la de regularizar los barrios, ya que él, en su etapa como concejal, había estado a cargo de este proceso. Mediante la Resolución 0010 del 22 de marzo de 2010, crea la Unidad Especial Regula tu Barrio (UERB), pasando a ser *“el ente contable, dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación y deroga a la USV”* (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Resolución No. 0010, 2010).

La Unidad Especial Regula tu Barrio, es:

- *“La encargada de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, en procura de agilizar la emisión de informes y demás trámites pertinentes para la legalización de barrios, dentro del marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad.”* (p. 3)
- *“La Unidad que actuará en ejercicio de sus competencias en forma desconcentrada, a través de tres unidades desconcentradas en las Administraciones Zonales Quitumbe, Calderón y La Delicia.”* (p. 4)

La Ordenanza 0311, fue aprobada en el año 2010, en la cual se realizó un cambio en el PUOS, el Artículo 09, indica *“Distribución general de los usos de suelo”*, en el cual, se formula dos literales, el primero, se repite al que estaba definido con anterioridad y el segundo:

- b) *“Uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario.”*

De la misma manera, en el PUOS fue creado el párrafo onceavo en el *“uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario”* (Anexo 1)

Además, se consigan la Ordenanza 0331, la cual *“regula el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable”*, que tiene como objeto:

“Regular el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de las familias en el Distrito Metropolitano de Quito, afectadas por fenómenos de carácter geomorfológico y morfoclimático, a consecuencia de los cuales, hubieren perdido su vivienda o el predio en donde habitan haya sido considerado como de alto riesgo no mitigable, a través del informe técnico de calificación de riesgo emitido por la Autoridad Municipal Responsable” (p. 3).

Así mismo se elaboró un convenio con la Presidencia y la Secretaria de Gestión de Riesgos, en el cual se entregó cinco millones de dólares para iniciar la construcción de viviendas para familias reubicadas en terreno municipal (Castro, 2011).

Se incorporó en el COOTAD una legislación que refiere a los asentamientos de hecho, de la misma manera fueron aprobados artículos sobre la expropiación especial y la participación administrativa. Sobre la expropiación especial, el Artículo 596, puntualiza todo lo que refiere a la regularización de asentamientos urbanos, pues con la finalidad de regularizar los asentamientos consolidados y de hecho, los GAD, sabrán declarar esos predios de utilidad pública con el fin de dotar de servicios básicos a los predios que han sido ocupado por los asentamientos y así precisar la situación jurídica de los poseedores, otorgándoles los lotes correspondientes. Por otro lado acerca de la partición administrativa, el Artículo 486, da la facultad a los gobiernos autónomos descentralizados el ejercer todo lo que las reglas que este artículo detalla.

Mauricio Rodas Espinel toma posesión como alcalde de Quito en el año 2014, al inicio de su mandato expide la Ordenanza No. 0055 que es: *“Ordenanza Metropolitana que establece el procedimiento para expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los asentamientos humanos de hecho de interés social en suelo urbano y de expansión urbana”*, el cual tiene como principal objetivo determinar los procedimientos necesarios para la expropiación especial, la regularización y adjudicación de predios de los asentamientos humanos de hecho y consolidados, mediante la aplicación del Artículo 596 del COOTAD, reformado, con la finalidad de dotar servicio básicos y definir la situación jurídica de los poseedores, además de adjudicar los lotes correspondiente, y así erradicar la informalidad en la tenencia de la tierra (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 0055, 2015).

La Ordenanza No. 0147 fue aprobada en diciembre de 2016 con motivo de: *“El objeto de la presente Ordenanza es establecer los procesos y procedimientos para la regularización integral de los asentamientos humanos de hecho y consolidados y precarios, así como su declaratoria de interés social para aquellos asentamientos que cumplen las condiciones socioeconómicas, legales y físicas establecidas para este efecto, de conformidad con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Plan de Uso y Ocupación del Suelo, planes especiales, planes parciales y demás disposiciones de regularización expedidas por el Distrito Metropolitano de Quito”*. De esta manera se logra que la Unidad Técnica Especializada en los procesos de regularización, con la coordinación de la dependencia municipal rectora en temas de territorio y hábitat, identifique y se realice un levantamiento anual de información para calcular la totalidad de asentamientos humanos de hecho y consolidados, con la finalidad que logren ser analizados para el proceso de regularización (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 0147, 2016).

2.3.1.1. Asentamientos de hecho y Normativa Urbana

El argumento jurídico existente para argumentar la formulación e implementación de programas de regularización es sólido. Tanto la Unidad de Suelo y Vivienda como la Unidad Especial Regula tu Barrio usaban como base legal el PUOS, el Régimen del Suelo y las normas de Arquitectura y

Urbanismo y otros instrumento de planificación territorial para regularizar los asentamientos informales.

2.3.1.2. Régimen del suelo para el Distrito Metropolitano de Quito

El Régimen de Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito (2010), determinado mediante la Ordenanza 0255 que deroga a la Ordenanza 0139 propuesta en el año 2001 conserva el mismo objeto:

“Establecer el Régimen Urbanístico del Distrito Metropolitano de Quito, es decir, regular dentro de sus límites con competencia privativa y exclusiva, la ordenación, ocupación, habilitación, transformación y control del uso de suelo, edificaciones, subsuelo y el espacio aéreo urbano hasta la altura máxima permitida por la zonificación”. (p. 2).

Cabe recalcar que esta ordenanza efectúa la clasificación general del suelo, *“en función de su aprovechamiento”*. Se realiza tres categorías:

- a) *“Suelo urbano: Aquel que cuenta con vías, redes de servicios e infraestructura pública y con ordenamiento urbanístico definido y aprobado como tal por el PGDT y otros instrumentos de planificación; “*
- b) *“Suelo urbanizable o de expansión urbana: Aquel que el PGDT destina para el crecimiento urbano previsible, bajo las normas y en los plazos que establece este Plan y de acuerdo a las etapas de incorporación previstas en el mismo; y,”*
- c) *“Suelo no urbanizable o rural: Aquel que por su condición natural o ambiental; su vocación agrícola, ganadera, forestal o de extracción de recursos naturales; su interés paisajístico, histórico-cultural, u otro especial, no puede ser incorporado en las categorías anteriores.”*

En el Artículo No. 30 sobre los proyectos de urbanización, señala que las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo deben realizarse mediante organizaciones sociales constituidas legalmente. De igual manera, estas urbanizaciones están obligadas a sujetarse a la zonificación existente y de esta manera garantizar las áreas verdes y comunales. Los lotes podrán tener una segunda hipoteca siempre y cuando sean gravados con una primera hipoteca.

Además en el Artículo No. 41 sobre el sistema vial, sobresale que cualquier habilitación del suelo deberá tener un sistema vial para uso público y su construcción sede ser realizada por el promotor (tomando en cuenta todos los requerimientos suscritos en el PUOS y de todos los instrumentos de planificación) en conjunto con la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos.

En el Artículo No. 42, que hace referencia a áreas de equipo comunal y áreas verdes, resalta que cualquier habilitación de suelo está sujeta a tener el porcentaje de equipamiento comunal y de áreas verdes en los casos que se señala a continuación:

- a) *“En subdivisiones, en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, el área verde no será inferior al 10% del área útil urbanizable del terreno a dividirse.”*
- b) *“En urbanizaciones, a más del 10% del área útil urbanizable, se entregará un 3% adicional de la misma superficie para áreas de equipamiento comunal de servicios sociales y públicos.”*

Los terrenos que alcancen hasta treinta grados de pendiente, deben ser entregados perfectamente aterrizados y con los taludes protegidos. De igual manera las áreas de protección de ríos, quebradas o taludes, no podrán ser consideradas dentro de la contribución de zonas verdes ni tampoco del equipamiento comunal (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 0139, 2010).

De esta manera denota que, el régimen de uso de suelo, tiene un cuerpo legal concreto y definido, lo que hace más fácil la planificación y ordenamiento urbano, y determina la manera de manejar las áreas que están empezando a urbanizarse.

2.3.1.3. Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)

En el año 2001 se creó el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), el cual funciona como instrumento para el Régimen de Suelo. Este tuvo revisiones y modificaciones en el año 2003, 2006, 2008, y posteriormente en el 2010, 2011, 2015 y finalmente en 2019. Este plan tiene que ser revisado cada quince años conjuntamente con el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), de esta manera se permite discutir las siguientes modificaciones durante este tiempo establecido, mediante Planes Parciales y Especiales. Al formarse asentamientos informales en zonas que no están planificadas o destinadas como suelo urbano, generan conflictos de uso de suelo, complicando la posibilidad de poder exigir y acceder a servicios básicos e infraestructura. De la misma manera cuando los asentamientos informales se ubican en zonas no compatibles con el PUOS, se hace un análisis para ver la necesidad de cambiar la reglamentación (Mena, 2010).

Se presentan algunos casos, donde el cambio de zonificación es imposible, tomando en cuenta que el gobierno local pretenda legalizar a los asentamientos informales existentes en esas zonas. Sin embargo, según Mena (2010), en medida de lo posible, es factible cambiar el uso para facilitar la regularización de los asentamientos; solo en los siguientes casos, estas modificaciones no se pueden realizar (Mena, 2010):

- Se encuentran ubicadas en áreas de protección ecológica,
- La zonificación planteada altera los parámetros y reglas establecidas de la zonificación, y;
- No alcanzan el porcentaje necesario de consolidación¹⁹, y/o de servicios básicos además, el crecimiento está proyectado hacia áreas de sectores no formales.

Aunque esta Ordenanza no tiene establecidas instrucciones definidas para regularizar los asentamientos informales es considerada un instrumento legal necesario, esto se debe a que, usualmente el PUOS cambia a categoría de agrícola residencial o residencial 1, donde los asentamientos informales están ubicados. De la misma manera se debe tomar en cuenta a la zonificación, en otras palabras el lote mínimo, los retiros, la altura máxima, el frente máximo, el coeficiente de ocupación y de utilización del suelo, el mismo que se encuentra normado dependiendo su lugar de ubicación (Vélez, 2016).

Se ha estipulado una nomenclatura alfanumérica para esta zonificación, en la cual una sigla indica la forma de ocupación que puede tener el lote:

- A – Aislada
- B – Parcelada
- C – Continua
- D – Sobre línea de fabrica²⁰

¹⁹ Al referirse a la construcción sistemática y ordenada de viviendas, con ancho de vías y áreas verdes.

De la misma manera, los números indican las dimensiones que tiene el lote, el número de pisos que fueron aprobados para construir y el porcentaje total del terreno en el que se va a construir. Usualmente para la regularización es aplicado el código D3, que equivale a D203 – 80, que se traduciría a que es un lote de doscientos metros, tres pisos y una construcción del 80% del área del lote (Castro, 2011).

2.3.1.4. Constitución del Ecuador

Establece la autonomía a los gobiernos descentralizados (GAD), de la misma manera las facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, como el garantizar el ordenamiento territorial. Es importante recalcar que, en el Artículo 375, menciona, al Estado en todos los niveles de gobierno “*garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna*”, mediante la elaboración de planes, programas y políticas para hábitat y vivienda. Además “*mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial*” y “*Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos*” (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008).

2.3.1.5. Ley orgánica de Régimen Municipal

Esta ley estaba encargada de normar las instrucciones generales que tenían que ser realzar los municipios en el país, asimismo explicaba las competencias municipales, por ejemplo la realización de planes de desarrollo y/o planes reguladores de desarrollo urbano. Además, encargaba a oficinas de Planificación Física y Urbana²¹, el manejo de proyectos de parcelación o lotización.

Esta ley fue válida en el periodo 2001 – 2009, ya que en el año 2010 fue reemplazada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

2.3.1.6. Código Orgánico Integral Penal

Los traficantes de tierras eran sancionados como estafadores por el Código Penal, mediante el Artículo 564, en cual señalaba que, para estos casos se castigaba con prisión de un mes a un año y el pago de una multa que iba desde seis a cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norte América, o a su vez solo con una de estas si el procesado hubiera engañado al comprador. Por otra parte, el Artículo 575, en su literal “A”, Indicaba que el propósito de sacar beneficios personales y a título de dirigentes, organicen “cooperativas”, e invadan tierras, sea en la zona urbana como en la zona rural, y así atenten al derecho de propiedad privada serán castigados con prisión de dos a cinco años (Congreso Nacional del Ecuador, 2014).

Este código fue reemplazado por el Código Orgánico Integral Penal Registro Oficial No. 180 del 10 de febrero de 2014, en el cual se especifica en el Artículo 186, se declara estafa a la persona que:

²⁰ Línea de fábrica: es el límite entre el lote y las áreas de uso público.

²¹ Un ejemplo es la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) que posteriormente se convertiría en Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda (STHV).

“Para obtener un beneficio patrimonial para sí misma o para una tercera persona, mediante la simulación de hechos falsos o la deformación u ocultamiento de hechos verdaderos, induzca a error a otra, con el fin de que realice un acto que perjudique su patrimonio o el de una tercera, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años” (Congreso Nacional del Ecuador, 2014).

Se debe tomar en cuenta que, la pena máxima será aplicada al individuo que *“induzca a la compra o venta pública de valores por medio de cualquier acto, práctica, mecanismo o artificio engañoso o fraudulento”* (Congreso Nacional del Ecuador, 2014).

Para la ocupación, tráfico de tierras o uso ilegal del suelo, el Artículo 201 menciona:

“La persona que para obtener provecho propio o de terceros, promueva u organice la ocupación o asentamiento ilegal en terrenos ajenos, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

El máximo de la pena se impondrá a la persona que sin contar con las autorizaciones administrativas necesarias de fraccionamiento de un predio urbano o rural ofrezca en venta lotes o parcelas de terreno del predio y reciba del público, directa o indirectamente, dinero o cualquier otro bien de su patrimonio.

Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica, será sancionada con la extinción y multa de cien a doscientos salarios básicos unificados del trabajador en general.” (Congreso Nacional del Ecuador, 2014).

2.3.2. Modelo de gestión período 2000 – 2008

Para el año 2002 la estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito estaba dispuesta en cuatro niveles (Imagen 19) (MDMQ, 2002):

- A) Nivel político y de decisión
 - Consejo Metropolitano
 - Secretaría General del Consejo
 - Alcaldía Metropolitana

- B) Nivel asesor
 - Asesoría de Prospectiva Estratégica y Proyectos
 - Gabinete Asesor
 - Asesoría en Asuntos Internacionales
 - Procuraduría
 - Asesoría en Comunicación y Diálogo Social
 - Auditoría
 - Instituto de Capacitación Municipal

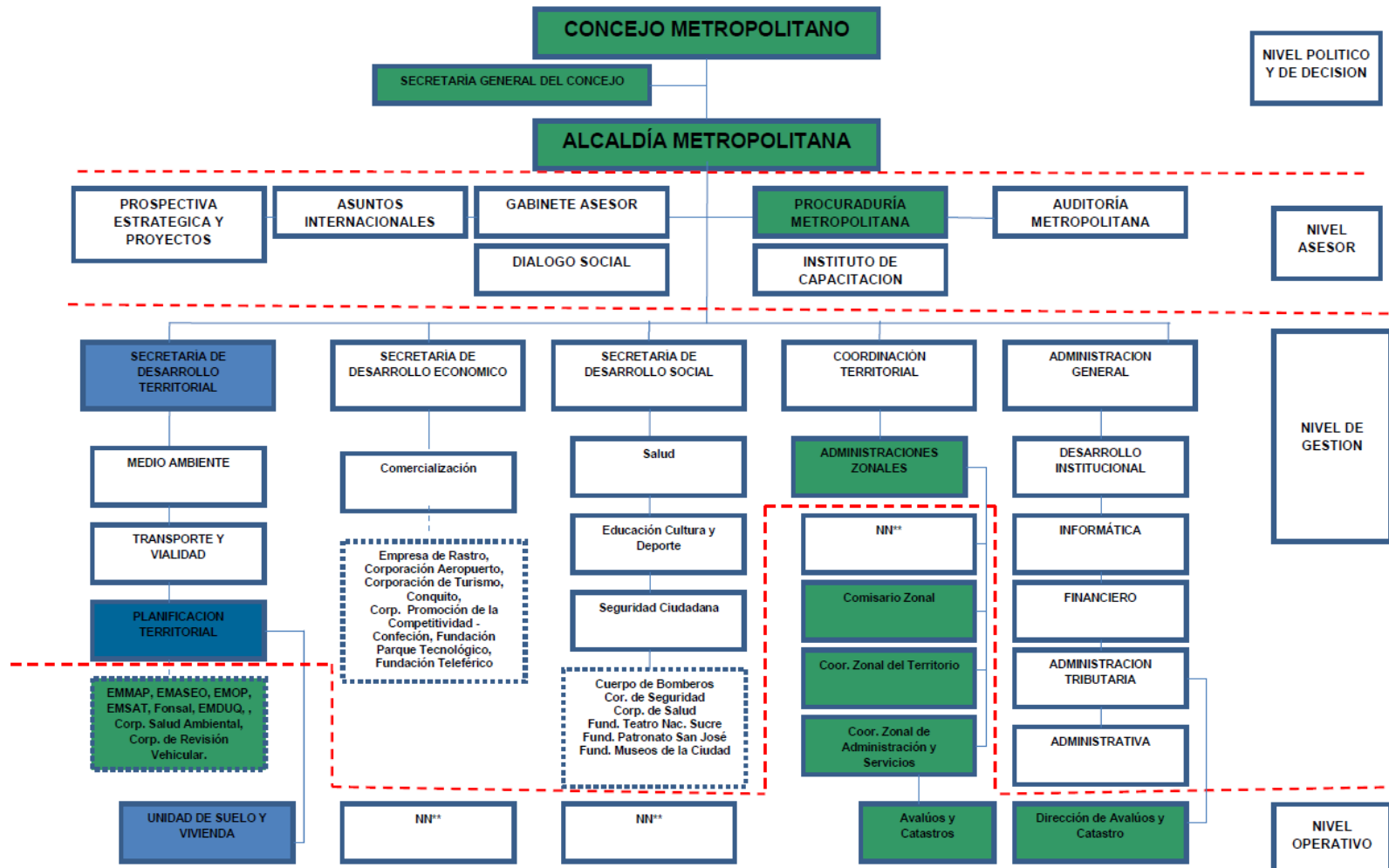
C) Nivel gestor

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Desarrollo Territorial
- Coordinación Territorial
- Administración General

D) Nivel operativo, de empresas y unidades especiales

- Cuerpo de Bomberos de Quito
- Policía Metropolitana
- Instituto de capacitación municipal
 - Radio Municipal
- EMMAP – Q
- EMASEO
- EMOP – Q
- EMSAT
- EMDU – Q
- EMR
- Fondo de Salvamento

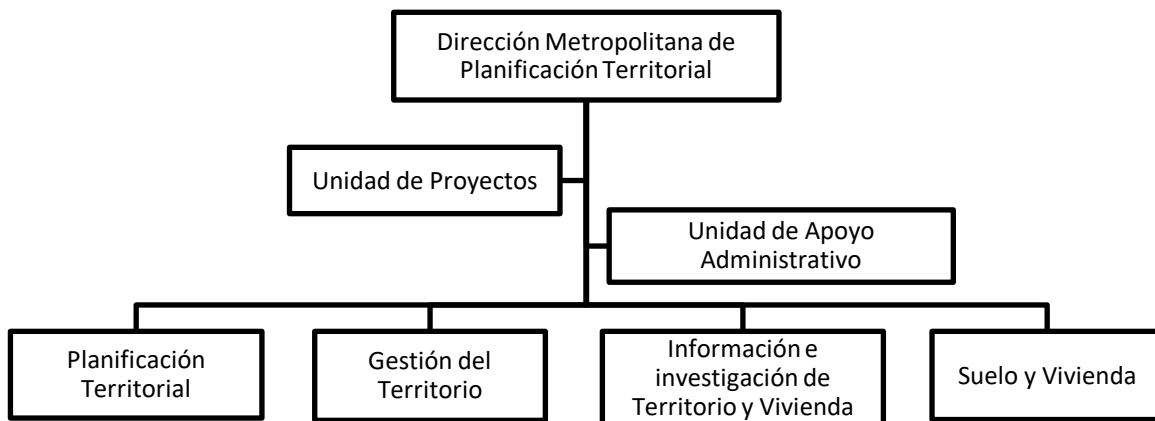
Imagen 19: Estructura organizacional del MDMQ, período 2000 - 2008



*Fuente: Reglamento Orgánico Funcional del MDMQ, diciembre 2002. Consta en azul el orgánico funcional de la USV, y en verde las entidades con las que coordina el proceso de regulación de barrios. Elaboración: propia
 **NN señala la existencia de otras varias dependencias municipales con funciones que no conciernen al proceso de regulación de barrios.

La Unidad de Suelo y Vivienda se encontraba dentro de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, la misma que estaba sujeta a la Secretaría de Desarrollo Territorial. (Imagen 20). Además tenía un nivel operativo, una de las funciones definidas era la “regularización de la ocupación informal del suelo, regularización de vivienda informal, mejoramiento barrial integral, mitigación y reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo. Regeneración del tejido urbano residencial y promoción de tipologías de vivienda de interés social” (MDMQ, 2002). La estructura orgánica funcional de la Unidad de Suelo y Vivienda no estaba estructurada, no obstante estaba formada por un coordinador general, arquitectos y abogados como “técnicos” y una secretaria única (Castro, 2011).

Imagen 20: Estructura de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
 Fuente: (MDMQ, 2002)

La Unidad de Suelo y Vivienda era la encargada de recibir las solicitudes de los interesados para legalizar un barrio informal, para este proceso era necesario presentar una serie de requisitos legales, técnicos y socio – organizativos:

Documentos Legales

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

Documentos Socio-Organizativos

- Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica en el entonces Ministerio de Bienestar Social – MBS , actual Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES
- Inscripción de la directiva actual de la organización social
- Listado de socios refrendado por el MBS/MIES

Documentos Técnicos

- Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ

- I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitana)²²
- Plano del barrio

Los barrios muchas veces no cumplían con todos los requerimientos, de manera especial, los parámetros que estaban relacionados con los trazados viales y áreas comunales, por lo que la Unidad de Suelo y Vivienda muchas de la veces accionaba como facilitador y mediador del proceso, con el objetivo de lograr acuerdos entre las partes y así cumplir los la totalidad de requerimientos exigidos (Mena, 2010).

Una vez entregada la documentación legal, se realizaba la siguiente clasificación de barrios:

- Tipo A: Legalizable en cortos plazos de tiempo, en necesario tener escritura global, organización social definida Informe de Regulación Metropolitana (IRM) favorable y planos digitalizados y geo-referenciados, el uso de suelo vigente es residencial.
- Tipo B: Legalizable en medianos plazos de tiempo, es necesario tener escritura global, organización social definida, no tener plano y su uso de suelo sería compatible con vivienda.
- Tipo C+: Legalizable en largos plazos de tiempo, no necesita escritura global, no tienen una organización social definida, el plano no se encuentra digitalizado y si uso de suelo es compatible con vivienda.
- Tipo C- : Categoría de barrios no legalizables, en el cual es uso de suelo no es compatible como vivienda, como por ejemplo: zonas de protección ecológica y equipamiento, de igual manera pueden ser barrios que están dentro de zonas de alto riesgo como: pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra, etc.

El siguiente paso a seguir era la realización de la asamblea con el barrio, con la finalidad de informar el estado de la solicitud. Estas podrían hacerse las veces que fuesen necesarias, ya que todo dependía de la dificultad del caso. De igual manera se daba a conocer las ventajas de tener espacios disponibles para áreas verdes (10%) y las escrituras en regla, con el objetivo de hacer las negociaciones más eficaces. A continuación, acudía personal técnico para realizar inspecciones y de esta manera recopilar información vial, ejecución de obras, consolidación, servicios básicos existentes, topografía del terreno y posibles riesgos. Para concluir se entregaba un certificado a los representantes del barrio que entro al proceso de regularización.

Al reunir todos los requisitos, la Unidad de Suelo y Vivienda solicitaba un informe técnico detallado a la Procuraduría Metropolitana, la Secretaria de Territorio Hábitat y Vivienda y la Dirección de Avalúos y Catastros, que debía contener la siguiente información:

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

²² El IRM es: El Informe de Regulación Metropolitana, el cual es ejecutado por las Administraciones Zonales del Distrito Metropolitano de Quito. Este contiene toda la información del predio que se exige por las Normas de arquitectura y urbanismo para el DMQ.

Este informe debía ser entregado a la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial del Consejo Metropolitano para ser aprobado, a continuación la Unidad de Suelo y Vivienda presentaba un proyecto de ordenanza para ser revisado mediante la Secretaría de Consejo. El siguiente paso se basaba en la discusión y aprobación de la propuesta de ordenanza de regularización del barrio, esto se concluía en dos debates, al finalizar se entregaba la ordenanza de regularización y concluía con la entrega de escrituras individuales a los habitantes del barrio (Vélez, 2016).

2.3.3. Modelo de gestión período 2009 – 2014

A inicios del mandato (2009), la estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene un cambio con la Resolución 002, en la cual se integran varias secretarías y dependencias municipales. Para el año 2011 bajo la Resolución 010, la estructura quedaba de la siguiente manera (Imagen 21) (MDMQ, 2002):

- A) Nivel Político y de decisión
- Concejo Metropolitano
 - Secretaría General del Concejo
 - Alcaldía Metropolitana

Decisión estratégica:

- Secretaría General de Planificación
- Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad

Decisión sectorial:

- Secretaría de Inclusión Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Educación, Recreación y Deporte
- Secretaría de Cultura
- Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
- Secretaría de Movilidad
- Secretaría de Ambiente
- Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad
- Secretaría de Comunicación

- B) Nivel asesor y de control interno
- Procuraduría Metropolitana
 - Auditoría Metropolitana

- C) Nivel de gestión

Gestión estratégica

- Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
- Administración General
- Agencia Metropolitana de Control

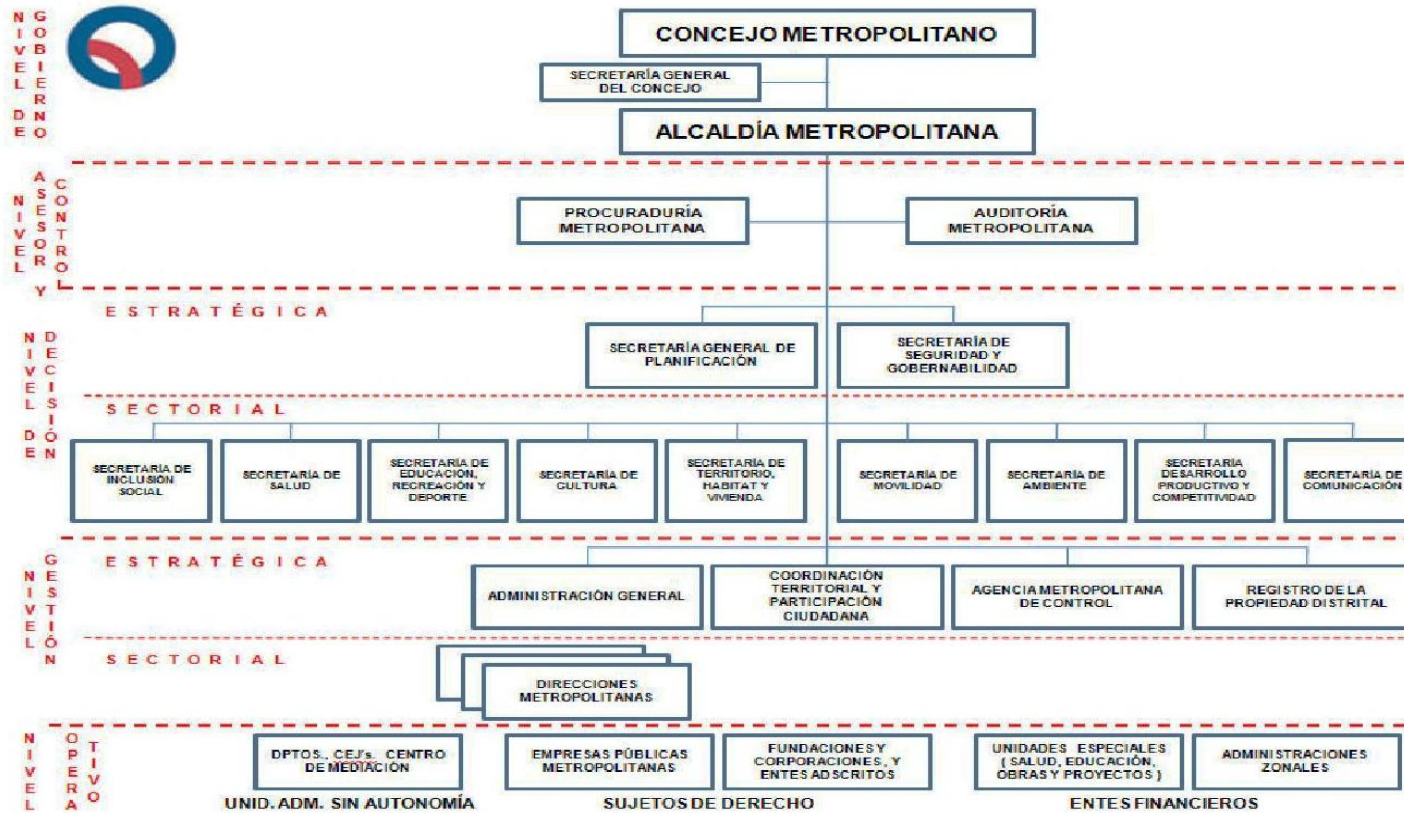
Gestión sectorial

- Todas las Direcciones Metropolitanas que están subordinadas a las Secretarías

D) Nivel operativo de empresas y unidades especiales.

- Cuerpo de Bomberos de Quito
- Policía Metropolitana
- Instituto de capacitación municipal
 - Radio Municipal
- Unidad Especial Regula tu Barrio
- Admiraciones Zonales
- Patronato San José
- Las unidades subordinadas a las secretarías de salud y educación metropolitanas
- Todas las empresas metropolitanas
- Fundación Teatro Sucre
- Fundación Museos

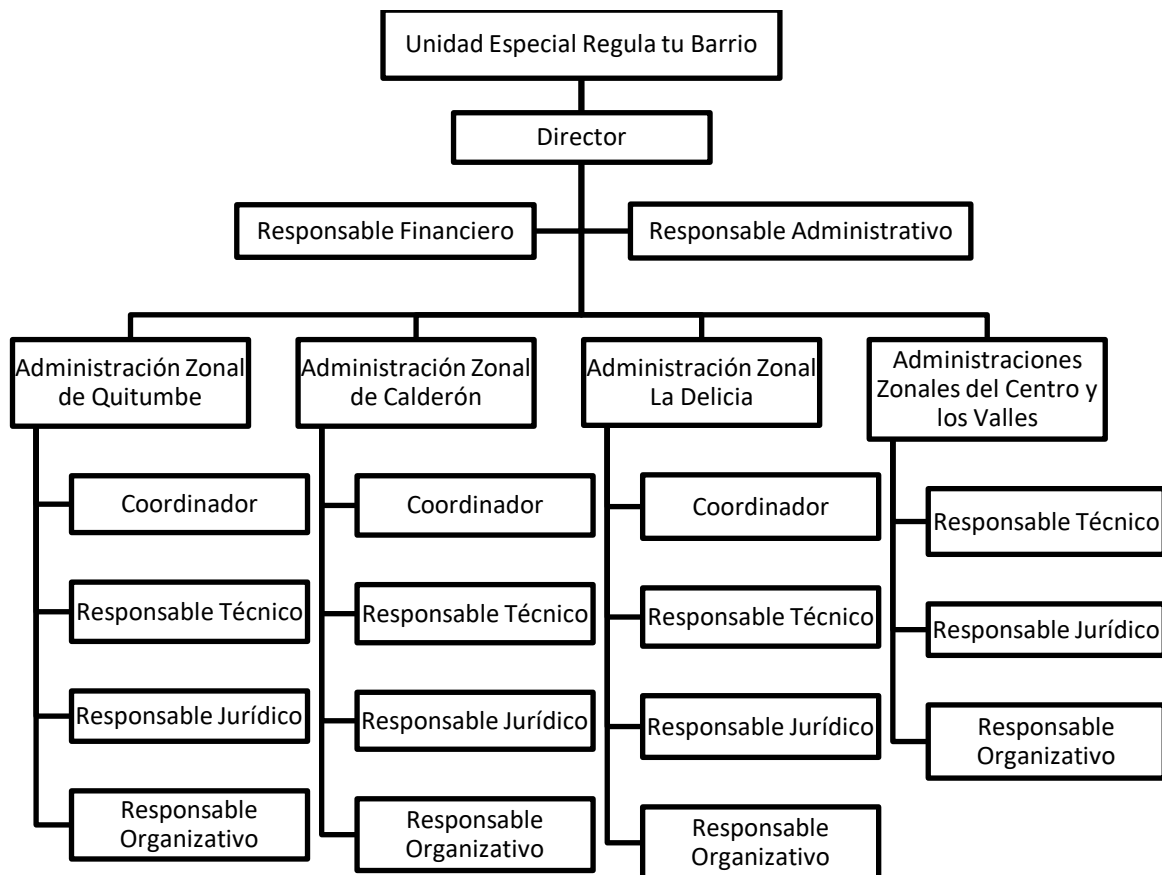
Imagen 21: Estructura organizacional del MDMQ, período 2009 - 2015



FECHA ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN:	30 DE DICIEMBRE DEL 2011
UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACIÓN – LITERAL a):	SECRETARÍA GENERAL DE PLANIFICACIÓN / DIRECCIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
RESPONSABLE DE LA UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACION DEL LITERAL a):	ARQ. OSWALDO GRANDA PÁEZ / SR. GALO PARRA
CORREO ELECTRÓNICO DEL O LA RESPONSABLE DE LA UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACIÓN:	oswaldo.granda@quito.gob.ec / gparra@quito.gob.ec
NÚMERO TELEFÓNICO DEL O LA RESPONSABLE DE LA UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACIÓN:	2-958-875 / 2-958-374
COMISIÓN METROPOLITANA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN – QUITO HONESTO	

La Unidad Especial Regula tu Barrio (UERB), se formó siendo parte de la Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana. En la Resolución 010, del 19 de marzo del año 2010, la estructura orgánica fue de tallada de la siguiente manera:

Imagen 22: Estructura orgánica de la Unidad Especial Regula tu Barrio



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
 Fuente: (MDMQ, 2010)

Para regularizar un asentamiento informal se necesitaba hacer un procedimiento similar al que se realizaba en la Unidad de Suelo y Vivienda. La aceptación del caso inicia mediante un formato específico que fue elaborado por la UERB. El siguiente paso a seguir era, realizar un informe socio – organizativo a profundidad; esta es una de las diferencias que se tiene con la Unidad de Suelo y Vivienda, la UERB estudia la historia del barrio y la situación socioeconómica de este, y actúa como facilitador y mediador del proceso (Vélez, 2016).

El proceso legal duraba mayor tiempo que su predecesor, ya que buscaba verificar, si el lote contaba con un título, escrituras globales, certificados de venta del predio, promesa o documento que certifique la compra – venta, algún recibo que constate la tenencia de tierra. Habitualmente solo se presentaban recibos de pago, por lo que el buscar beneficiarse de la regularización solo podían ser poseedores de un lote (Vélez, 2016).

Otra de las diferencias fue la reducción de categorías, donde:

- Tipo A: Asentamientos en los que se encuentra saneada la situación legal, técnica y socio – organizativa.
- Tipo B: Asentamientos en los que uno de los tres parámetros no está solucionados.
- Tipo C: Asentamientos en los que dos o más parámetros no están solucionados.

La Unidad Especial Regula tu Barrio priorizo los casos de tipo A, ya que estos eran los que cumplían con todos los requerimientos, de la misma manera los asentamientos que tenían un mayor nivel de consolidación. Para categorizar el nivel de consolidación de un barrio era necesario observar el número de cosas contra el número de lotes existentes y se podrían legalizar los asentamientos que estuviesen establecidos por un periodo de cinco años y que tuviesen un mínimo de 30% de consolidación. La UERB exigía la presencia del 13% de terreno que sería destinado para áreas verdes (Vélez, 2016).

El informe técnico debía ser realizado con un formato específico, en el cual se solicitaba un levantamiento planimétrico con información geográfica. Si hubiese un problema con la realización de este por medio de los moradores, la UERB analizaba la opción de consignar un técnico para que lo realizara, ya que sin ese proceso no se podía continuar. Hubo una coordinación directa con la Dirección de Avalúos y Catastros y las Administraciones Zonales para las inspecciones. Como siguiente paso el caso pasaba por mesa institucional, en la cual se analizaría el informe legal, socio – organizativo y técnico que presentaba los siguientes ítems:

Documentos Legales

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

Documentos Socio-Organizativos

- Solicitud de regularización del asentamiento humano
- Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica MIES
- Inscripción de la directiva actual de la organización social
- Listado de socios refrendado por el MIES

Documentos Técnicos

- Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ
- I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitana)²³
- Informe del trazado vial
- Informe de cabidas, coordenadas, linderos y bordes superior de quebrada, lote por lote
- Plano del barrio, láminas y formato digital de planos

Cuando la Ordenanza fuese expedida, la gestión municipal se encargaba de realizar planes integrales de mejoramiento barrial, planes de mitigación de riesgos y se entregaba dos mil dólares mediante cada Administración Zonal (Castro, 2011).

²³ El IRM es el Informe de Regulación Metropolitana, el cual es realizado las Administraciones Zonales del DMQ. Este contiene toda la información del predio exigida por las Normas de arquitectura y urbanismo para el DMQ.

2.3.4. Modelo de gestión período 2015 – 2019

La estructura orgánica del Municipio Metropolitano de Quito en el periodo del Alcalde Mauricio Rodas mantuvo la estructura de su predecesor e impulso la integración de varias secretarías y dependencias municipales, una vez aprobado el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 – 2025, el modelo de gestión se presentaba de la siguiente manera:

A) Nivel Político y de decisión

- Concejo Metropolitano
 - Secretaría General del Concejo
- Alcaldía Metropolitana
 - Secretaría Particular
 - Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales
 - Dirección Metropolitana de Protocolo y Relaciones Públicas
- Instituto Metropolitano de Planificación Urbana
- Unidad Patronato Municipal San José
- Quito Honesto

Decisión estratégica:

- Secretaría General de Planificación
- Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad

Decisión sectorial:

- Secretaría de Inclusión Social
 - Dirección Metropolitana de Gestión de la Inclusión
 - Dirección Metropolitana de Promoción de Derechos Humanos
 - Consejo Metropolitano de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de Quito (COMPIÑA)
- Secretaría de Salud
 - Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento de la Salud
 - Dirección Metropolitana de Promoción, Prevención y Vigilancia de Salud
 - Dirección Metropolitana de Gestión del Subsistema de Salud
 - Unida de Salud Norte
 - Unidad de Salud Centro
 - Unidad de Salud Sur
- Secretaría de Educación, Recreación y Deporte
 - Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento de la Educación
 - Dirección Metropolitana de Inclusión Educativa
 - Dirección Metropolitana de Gestión Subsistema de Educación
 - Dirección Metropolitana de Deporte y Recreación
 - Unidades educativas (Centro Educación Inicial, Regular y Popular)
- Secretaría de Cultura
 - Dirección Metropolitana de Creatividad, Memoria y Patrimonio
 - Dirección Metropolitana de Cultura en el Espacio Público
 - Centro Cultural Metropolitano

- Centro Cultural Benjamín Carrión
 - Fundación Teatro Sucre
 - Fundación Museos de la Ciudad
 - Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
 - Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento del Suelo
 - Dirección Metropolitana de Gestión Territorial
 - Dirección Metropolitana de Desarrollo Urbanístico
 - Instituto Metropolitano de patrimonio
 - Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento
 - Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Urbano
 - Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda
 - Secretaría de Movilidad
 - Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento del Sistema de Movilidad
 - Dirección de Gestión de Movilidad Metropolitana
 - Dirección Metropolitana de Desarrollo Tecnológico y Movilidad
 - Empresa Pública Metropolitana de Movilidad de Obras Públicas
 - Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros
 - Empresa Pública Metropolitana METROQUITO
 - Secretaría de Ambiente
 - Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental
 - Dirección Metropolitana de Gestión del Patrimonio Natural
 - Dirección Metropolitana de Gestión de la Calidad Ambiental
 - Empresa Pública Metropolitana de Aseo
 - Empresa Publica Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Solidos
 - Fondo Ambiental
 - Secretaría de Desarrollo Competitivo y Productividad
 - Dirección Metropolitana de Desarrollo Productivo
 - Dirección Metropolitana de Inversión y Comercio Exterior
 - Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios
 - Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico
 - Empresa Publica Metropolitana de Rastro
 - Corporación de Promoción Económica CONQUITO
 - Secretaría de Comunicación
 - Dirección Metropolitana de Producción y Gestión Informativa
 - Dirección Metropolitana de Publicidad e Imagen institucional
 - Dirección Metropolitana de Medios: Radio Municipal Medios Impresos
- B) Nivel asesor y de control interno
- Procuraduría Metropolitana
 - Auditoría Metropolitana
- C) Nivel de gestión
- Gestión estratégica
- Agencia Distrital de Comercio

- Administración General
- Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
- Agencia Metropolitana de Control

Gestión sectorial

- Todas las Direcciones Metropolitanas que están subordinadas a las Secretarías
- D) Nivel operativo de empresas y unidades especiales, muchos de los casos se los designa a diferentes departamentos y hubo de jerarquía a comparación del anterior periodo.

Imagen 23 Estructura organizacional del MDMQ, período 2014 - 2019

Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP	
Literal a 1) Estructura orgánica funcional	
FORMATO LITERAL a) ART. 7 LOTAIP	
Estructura Orgánica Funcional de la Dependencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-MDMQ	
LINK PARA DESCARGAR EL ESTATUTO ORGÁNICO / ESTATUTO POR PROCESOS	"NO DISPONE": En proceso de elaboración una vez que se ha aprobado el PMDOT 2015-2025 y resuelto el Modelo de Gestión respectivo.
FECHA ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN:	30/06/2015
NOTA	Los elementos en color amarillo corresponden a Sujetos de Derecho y/o Entes Financieros en coordinación respectiva
PERIODICIDAD DE ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN:	MENSUAL
UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACION - LITERAL a1):	SECRETARIA GENERAL DE PLANIFICACIÓN
RESPONSABLE DE LA UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACIÓN DEL LITERAL a1):	ECON. CAROLINA POZO D.
CORREO ELECTRÓNICO DEL O LA RESPONSABLE DE LA UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACIÓN:	carolina.pozo@quito.gob.ec
NÚMERO TELEFÓNICO DEL O LA RESPONSABLE DE LA UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACIÓN:	3952300 EXT. 15706

La estructura general de la Unidad Especial Regula tu Barrio es muy similar a la del periodo pasado, salvo por algunos cambios en los requerimientos mínimos para acceder a la recepción del caso. El proceso para regularizar los asentamientos informales es muy similar a la de periodos pasados, la recepción del caso se genera mediante formato específico creado por la UERB.

Las categorías continúan siendo las mismas acentuando cambios mínimos.

- Tipo A: Asentamientos en los que se encuentra saneada la situación legal, técnica y socio – organizativa.
- Tipo B: Asentamientos en los que uno de los tres parámetros no está solucionado.
- Tipo C: Asentamientos en los que dos o más parámetros no están solucionados.

La Unidad Especial Regula tu Barrio da prioridad a los casos de tipo A, ya que estos son los que cumplen con todos los requerimientos, de la misma manera que los asentamientos que tenían un mayor nivel de consolidación. Para categorizar el nivel de consolidación de un barrio era necesario observar el número de casas contra el número de lotes existentes y se podrían legalizar los asentamientos que estuviesen establecidos por un periodo de cinco años y que tuviesen un mínimo de 35% de consolidación además de un mínimo de 11 lotes resultantes de proceso regularización. La UERB exige la presencia del 15% de terreno que sería destinado para áreas verdes (GADDMQ, 2019).

El informe técnico que se llevaba a cargo mantuvo el mismo formato que la administración pasada.

Cuando un predio se afecta en el sistema catastral, gracias a un Declaratoria de Utilidad Pública con fines de expropiación; al concluir este proceso, la entidad o el propietario que realizo dicha expropiación; puede requerir el retiro del carácter de afectado y de esta manera efectuar la transferencia de dominio al MDMQ. (GADDMQ, 2019)

Este trámite va dirigido a los propietarios de los predios que son objeto de la resolución de declaratoria de utilidad pública con terminaciones de expropiación por parte del DMQ o sus entidades adscritas, y que además hayan logrado la escritura de expropiación; o también, en casos que exista una resolución de reversión o extinción de la declaratoria de utilidad pública, que la haya dejado sin efecto. Una vez que se levante la condición, el predio cambiara su status a activo en el sistema catastral, y así el propietario si es necesarios podría gestionar una transferencia de dominio o a su vez la actualización de datos del predio (GADDMQ, 2019).

El resultado que se obtiene es un Informe Técnico base para el levantamiento de predio afectado por Declaratoria de Utilidad pública en el DMQ.

Los requisitos generales son (GADDMQ, 2019):

- *Formulario de Información y Actualización de datos catastrales urbanos y rurales.*
- *Presentación de cedula de ciudadanía, Pasaporte Nombramiento Representante Legal y RUC en el caso de Personas Jurídicas.*
- *Copia del certificado de gravámenes actual, emitido por el Registro de Propiedad.*
- *Copia de escritura de transferencia de dominio por expropiación inscrita en el Registro de la propiedad; o copia de la Resolución de reversión – extinción de la declaratoria de utilidad publica; escritura o resolución, el que corresponda.*

Los requisitos específicos son:

- *Autorización del propietario si no es que solicita el trámite.*

- *Copia de escritura de adquisición del inmueble inscrita en el Registro de la Propiedad.*

El informe técnico que se lleva a cabo corresponde al mismo modelo del periodo administrativo en la alcaldía de Barrera.

Si bien para el periodo de la alcaldía de Mauricio Rodas hubo una reducción de fondos para la legalización de barrios²⁴, se implementó un nuevo método para ayudar a la atención directa a la ciudadanía y así solventar pedidos y dudas con respecto al proceso de regularización barrial así como también la obtención de escrituras de propiedad individual. Se generó un servicio por medio de la plataforma “WhatsApp” # 098 341 3149²⁵, y de esta manera, los usuarios logren gestionar de manera eficiente sus dudas sobre temas relacionados con la regularización.

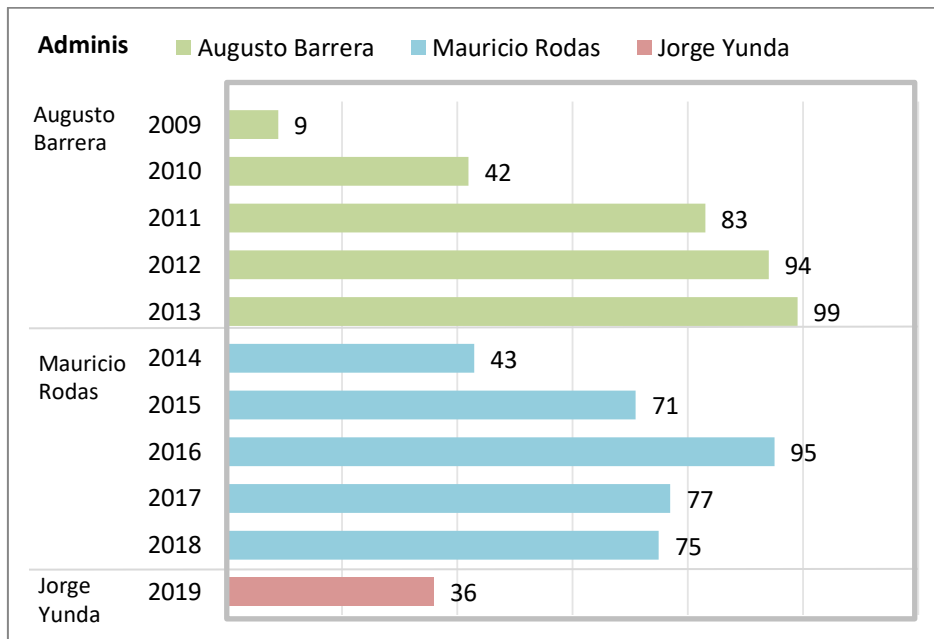
Al tomar los tres modelos de gestión y realizar una comparación, se observa que la base legal usada, tanto en la Unidad de Suelo y Vivienda como en la Unidad Especial Regula tu Barrio usan la misma normativa con ciertas modificaciones y sus respectivas actualizaciones que va realizando cada gobierno de turno. Se debe tomar en cuenta algunos aspectos para señalar, la Unidad de Suelo y Vivienda exigía un 10% del terreno para destinarlo a áreas verdes, a diferencia de la Unidad Especial Regula tu Barrio que en el periodo de Augusto Barrera exigía un 13%, mientras que para el 2018, periodo de Mauricio Rodas pasó a un 15%. Otro de los aspectos es que en los años 2009 – 2010 se creó el COOTAD como respaldo normativo, lo que aclaró, permitió y facilitó la regularización de asentamientos informales. La Unidad de Suelo y Vivienda para los proceso de legalización contaba con la “ventanilla única”, es decir un departamento centralizado, mientras que la Unidad Especial Regula tu barrio gozaba de un sistema organizaciones desconcentrado.

Un modelo para facilitar el acceso al suelo urbano al sector de bajos recursos económicos, es la legalización de asentamientos, y de esta manera implementar una mejora en la calidad de vida, la Unidad de Suelo y Vivienda regularizo 247 asentamientos informales en el periodo de 200 – 2014 (Castro, 2011), mientras que la Unidad Especial Regula tu Barrio Legalizo 327 asentamientos informales en el periodo de 2010 – 2014 (Anexo 2), en el periodo 2015 – 2019 fueron aprobados para legalización 361 asentamientos informales (Tabla 10). El aumento descontrolado de los asentamientos informales genera un problema importante para la ciudad y si se contara con un marco legal y políticas publicas especializadas, podría derivar en que los asentamientos informales existentes vayan disminuyendo según le paso del tiempo, lo que es opuesto a lo que sucede en el Distrito Metropolitano de Quito. La problemática puede explicarse en la aplicación de esta legislación de manera poco eficiente, debido a que para acelerar los procesos, se opta por obviar algunos pasos.

²⁴ “Por segundo año, la Alcaldía de Quito reduce fondos para la legalización de barrios”, El Telégrafo, 16 de octubre de 2015, en <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/por-segundo-ano-la-alcaldia-de-quito-reduce-fondos-para-la-legalizacion-de-barrios>.

²⁵ “Regula Tu Barrio ahora tiene línea de atención por WhatsApp”, Quito Informa, 19 de noviembre de 2019, en <http://www.quitoinforma.gob.ec/2019/11/19/regula-tu-barrio-ahora-tiene-linea-de-atencion-por-whatsapp/>

Tabla 10: Asentamientos informales en la última década



Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020
 Fuente: (Secretaria de Coordinación Territorial y Ciudadana, 2019)

Tabla 11: Diferencias entre el período 2000 – 2008, 2009 – 2014 y 2015 – 2019

	USV	UERB	UERB
	2000 - 2008	2009 - 2014	2015 - 2019
Nivel de Atención	La Unidad de Suelo y Vivienda cuenta con una sola ventanilla en el centro de la ciudad	En la actualidad cuenta con cuatro unidades en las Administraciones Zonales de Quitumbe, La Delicia, Calderón y una, que está ubicada en Centro que cubre el Área de Los Valles.	En la actualidad cuenta con cuatro unidades en las Administraciones Zonales de Quitumbe, La Delicia, Calderón y una, que está ubicada en Centro que cubre el Área de Los Valles.
Nivel de Consolidación	No se tomaba como requisito el nivel de consolidación, era tomado en cuenta los informes de los técnicos y las clasificaciones que habían sido otorgadas.	Son prioritarios los asentamientos que cuentan con un 30% de consolidación y está establecido, mínimo por cinco años.	Son prioritarios los asentamientos que cuentan con un 35% de consolidación y está establecido, mínimo por cinco años.

Equipo Técnico	Estaba integrado por el coordinador general, técnicos que en su mayoría son arquitectos y abogados y una secretaria	Está integrada por: * Un coordinador * Responsable Administrativo * Responsable Financiero * Cuatro Unidades desconcentradas, cada una con su respectivo coordinador * Responsable Técnico * Responsable Jurídico * Responsable Organizativo	Está integrada por: * Un coordinador * Responsable Administrativo * Responsable Financiero * Cuatro Unidades desconcentradas, cada una con su respectivo coordinador * Responsable Técnico * Responsable Jurídico * Responsable Organizativo
Base Legal	En los dos casos cuentan con la misma base legal, pero en periodo de la alcaldía de Augusto Barrera (2009 - 2014) se crean un nuevo respaldo normativo - COOTAD, el cual definió de mejor manera y brinda facilidades para la regularización de asentamientos informales, el mismo que fue utilizado con mínimas modificaciones en el periodo de Mauricio Rodas (2015 - 2019)		
PROCESO DE REGULARIZACION			
Documentos Legales	* Escritura global del 100%, a nombre de una organización social o de todos sus integrantes - copropietarios * Certificados de gravámenes * Carta o cartas del impuesto predial	* Escritura global del 100%, a nombre de una organización social o de todos sus integrantes - copropietarios * Certificados de gravámenes * Carta o cartas del impuesto predial * Registro de la propiedad actual	* Escritura global del 100%, a nombre de una organización social o de todos sus integrantes - copropietarios * Certificados de gravámenes * Carta o cartas del impuesto predial * Registro de la propiedad actual
Documentos Técnicos	* Informes de factibilidad de servicio, otorgados por la EEQ y la EMAAP* Informes de Regulación Metropolitano - IRM* Planimetría del Barrio	* Informes de factibilidad de servicio, otorgados por la EEQ y la EMAAP* Informes de Regulación Metropolitano - IRM* Informe de Trazado Vial* Informe de coordenadas, cabidas y bordes superior de quebrada, lote por lote* Planimetría del Barrio, laminas y formato digital de planos	* Informes de factibilidad de servicio, otorgados por la EEQ y la EMAAP* Informes de Regulación Metropolitano - IRM* Informe de Trazado Vial* Informe de coordenadas, cabidas y bordes superior de quebrada, lote por lote* Planimetría del Barrio, laminas y formato digital de planos
Documentos Socio - Organizativos	* Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica en el Ministerio de Bienestar Social - MBS *Inscripción de la directiva actual de la organización social * Lista de socios refrendado por el Ministerio de Bienestar Social/Ministerio de Inclusión Económica y Social	* Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica en el Ministerio de Bienestar Social - MBS * Solicitud de regularización del Asentamiento Urbano * Inscripción de la directiva actual de la organización social * Lista de socios refrendado por el Ministerio de Inclusión Social y Económica	* Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica en el Ministerio de Bienestar Social - MBS * Solicitud de regularización del Asentamiento Urbano * Inscripción de la directiva actual de la organización social * Lista de socios refrendado por el Ministerio de Inclusión Social y Económica

Elaborado por: Pablo Ruiz, 2020

Fuente: (Vélez, 2016) (UERB, Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, 2019)

CAPITULO III

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. CONCLUSIONES

Esta investigación, desarrolla la problemática de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito, además del diferente accionar por parte de los gobiernos de turno. Se debe tener en cuenta que el Distrito Metropolitano de Quito, sigue en un “círculo vicioso” de regularización, en el cual, a pesar de poseer políticas públicas especializadas, la propagación de los asentamientos informales ha tenido una disminución mínima o hasta nula en varias zonas. A continuación se presenta un análisis de las particularidades por objetivo planteado;

1. El desarrollo urbano en el Distrito Metropolitano de Quito fue un proceso que responde a dos momentos históricos: su conformación urbana que se da, gracias a un modelo capitalista y de la misma manera el proceso de urbanización, que actualmente responde a cuatro momentos circunstanciales en el Ecuador: La revolución liberal – la crisis sobre la consolidación del Estado Nación – la crisis de los años setenta y el boom petrolero a mediados del año 2004, motivo por el cual, incrementó la migración desde el campo hacia la ciudad. La accesibilidad al suelo urbano en la ciudad se convirtió en un reto para mucha gente, que por una parte era inasequible por los altos costos del mercado y por otro los sectores más económicos se encontraban saturados.
2. Una de las tantas maneras de crear ciudad en del Distrito Metropolitano de Quito es la existencia de los asentamiento informales, aunque se caractericen por los incumplimientos legales, las personas que habitan en estos sitios se han apropiado de la tierra y hasta en muchos de los casos, han realizado las gestiones necesarias para poner acceder a servicios básicos.
3. El costo para acceder a suelo informal es menor al precio del suelo formal, además existen muchas facilidades para concretar los pagos, ya que existen ofertas de terrenos las cuales son de 1 USD diario, pero el valor que se termina pagando por esa tierra, que no tiene servicios básicos, además de los problemas legales que se generarían a corto o mediano plazo, se vuelve irracional.
4. Una de las características principales del crecimiento del Distrito Metropolitano de Quito es su modelo de segregación espacial, ya que ubica al sur de la ciudad al sector con bajo ingreso económico y al norte todo lo contrario. La generación de sentamientos informales en la ciudad se llega a considerar como segregación espacial, inclusive hasta exclusión de varios sectores de la ciudad, ya que después de tantos años no dejaron de ser minimizados. Se podría decir que, desde el año 2000, los gobiernos locales de turno en el Distrito Metropolitano de Quito empezaron a fijarse en este sector.
5. La tendencia de los asentamientos informales es localizarse en zonas de alto riesgo o de protección ecológica, ya que la ubicación de las áreas donde se ubican están próximas a la ciudad, la importancia de la cercanía al centro de la urbe ha dejado de ser un impedimento ya que se han generado nuevas centralidades en el Distrito Metropolitano de Quito.
6. Las últimas modificaciones al PUOS han cambiado el proceso de los asentamientos informales, por ejemplo la Ordenanza Nro. 0311 agregó un párrafo en el cual, estipula, el uso de suelo exclusivo para desarrollar vivienda de interés social y la reubicación emergente para estos asentamientos.

7. El proceso de sub-urbanización en el Distrito Metropolitano de Quito en la última década fue mayor que en años anteriores, y eso se ve reflejado en el aumento de asentamientos informales en las zonas periféricas donde el porcentaje es más representativo. En el año 2014 fue de 54% mientras que en el año 2019 fue de 69.35%.

Sobre los modelos de políticas públicas en los periodos del 2000 – 2008, 2009 – 2014 y 2015 – 2019

1. En la actualidad, América Latina ha garantizado seguridad para la tenencia de tierra; es considerado un derecho, mediante leyes nacionales o leyes locales, hasta tratados internacionales. En el Distrito Metropolitano de Quito, desde inicios del año 2000 los Gobiernos Autónomos Descentralizados priorizaron este fenómeno, y gracias a esto fueron creados los departamentos de la Unidad de Suelo y Vivienda, y la Unidad Especial Regula tu Barrio. El proceso de regularización y legalización es similar, aunque el crecimiento de asentamientos informales no ha parado, y esto genera efectos negativos de costos de la expansión de la ciudad y problemáticas urbanas.
2. Existen cuatro aspectos importantes a considerar sobre la regularización de asentamientos informales:
 - El impacto económico tanto directo como indirecto para la ciudad
 - Los deberes y derechos que obtiene cada propietario
 - La integración de los asentamientos a la ciudad
 - La gestión para garantizar este proceso.
3. Augusto Barrera en su gestión incluyó a los asentamiento informales en el COOTAD y Mauricio Rodas continuó con este proceso para facilitar todos los procesos de regularización a través de la partición administrativa, de esta manera la Unidad Especial Regula tu Barrio logra priorizar los procesos basándose en el nivel de consolidación (30% mínimo), este porcentaje se define mediante el número de construcciones o casas versus el número de lotes que existen. De esta manera se deduce, que la política pública en cuestión provoco el aumento de asentamientos informales.
4. La existencia y la proliferación de asentamientos informales representa que este fenómeno sobrepasa a la capacidad de los gobiernos de turno para encontrar una solución a estas problemáticas de presión demográfica, al alto valor de accesibilidad al suelo y a la demanda de vivienda y suelo, en otras palabras significa que un sector de la vivienda no marcha correctamente, y concluye en la falta de políticas públicas para diseñar un mercado de suelo y vivienda óptimo.
5. Para considerar una política pública como eficiente y eficaz debe comprender la complejidad del fenómeno de la urbanización informal y su nexos con el mercado de suelo y vivienda, debido a que, el objetivo es democratizar la accesibilidad al suelo y la vivienda. El objetivo final sería el de comprender y llegar a un escenario exitoso donde las políticas públicas sean tangibles en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito debido a que se prescindiera de estos departamentos para la regularización, como resultado de la erradicación de los asentamientos informales.

3.2. RECOMENDACIONES

1. La Regularización de barrios informales no debería ser considerado solamente como un problema legal, puesto que es responsabilidad por parte de las autoridades competentes

dotar de servicios básicos, infraestructura y de permitir una inclusión a la ciudad, debe ser un objetivo prioritario dar continuidad después de haber sido regularizados.

2. Instaurar estos nuevos instrumentos para la legalización de asentamientos informales debe estar basada en la gestión de desarrollo urbano, tomando en cuenta que al ligarse a la privatización y a descentralización estarían relacionados a el marco regulatorio de la tierra y la inversión pública (Torres, 2004).

ANEXOS

Anexo 1: Predios reservados para el uso de vivienda y equipamientos con función social

MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO							
PREDIOS RESERVADOS PARA USO DE VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO CON FUNCION SOCIAL							
PROPIEDADES DEL ESTADO DE PRIORIDAD ESTRATEGICA							
ITEM	PROPIETARIO	UBICACIÓN	No. PREDIAL	CLAVE CATASTRAL	ÁREA DEL TERRENO	CAPACIDAD APROX. DE VIVIENDA	USO ACTUAL
E1	MIN. DE EDUCACION	EL BEATERIO	160720	3280803003	7.500 m ²	400	CONSTRUCCIÓN 5%
E2	MIN. DE SALUD	EL BEATERIO	1301049	3270713003	84.345 m ²	260	AREA EDIFICADA 1% TERRENO
E3	MIN. OBRAS PUBLICAS	EL BEATERIO	377334	3270601002	19.173 m ²	150	TALLERES ABANDONADOS
E4	SENDIP	CHILLOGALLO	175470	3181027001	68.000 m ²	600	SIN USO
E5	MIN. COMERCIO EXTERIOR	CARRETAS	254275	1320808001	56.146 m ²	300	SIN USO
E6	MIN. OBRAS PUBLICAS	CALDERON	343826	1301103001	53.400 m ²	400	CAMPAMENTO MOP
E7	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	673478/ 424835	3210915004	15.219 m ²	550	SIN USO
	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	673457/ 424779	3210906002	13.714 m ²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	674219/ 424050	3220902002	10.903 m ²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	673541/ 424242/ 423610	3220911001	11.657 m ²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	673483/ 423785	3220901002	12.226 m ²		SIN USO
E8	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674708/ 527840/ 527841	3190716001	8.992 m ²	600	SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674423/ 517557	3190711001	9.921 m ²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674706/ 517558	3190712001	12.631 m ²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674508/ 517617	3200715001	11.647 m ²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674351	3200712002	8.956 m ²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	6746177/ 517619	3200716001	8.604 m ²		SIN USO
E9	BEV	LOS MASTODONTES	802557	137105002	503.676 m ²	3000	SIN USO
SUBTOTAL					916.710 m²	6.360	UNIDADES
PROPIEDADES ORGANISMOS AUTONOMOS - IESS							
ITEM	PROPIETARIO	UBICACIÓN	No. PREDIAL	CLAVE CATASTRAL	ÁREA DEL TERRENO	CAPACIDAD APROX. DE VIVIENDA	OBSERVACIONES
O1	IESS	LA MALINDA - AMAGUAÑA	54872	2420404001	557.625 m ²	1.000	USO AGRICOLA PARCIAL
O2	IESS	COCHABAMBA - TUMBACO	5607166	2012005001	156.225 m ²	1.000	USO AGRICOLA PARCIAL
			5607167	2012101001	67.247 m ²		
			5607160	2012101001	288.500 m ²		
O3	IESS	LEGARDA - COTOCOLLAO	329260	1300213002	30.900 m ²	600	AREA EDIFICADA 1% TERRENO
			131298	1290211001	97.460 m ²		
			328884	1290211001	39.909 m ²		
			329261	1300213004	23.385 m ²		
SUBTOTAL					1.354.898	2.600	UNIDADES
PROPIEDADES MDMQ Y SUS EMPRESAS							
ITEM	PROPIETARIO	UBICACIÓN	No. PREDIO	CLAVE CATASTRAL	ÁREA DEL TERRENO	CAPACIDAD APROX. DE VIVIENDA	OBSERVACIONES
M1	EMAAP-Q	TURUBAMBA	803472	3271102001	190.833 m ²	1200	TERRENOS VACIOS APORTE A PATRIMONIO DE LA EMPRESA DE HABITAT Y VIVIENDA
M2	MDMQ	CHILLOGALLO	185009	3201209002	58.789 m ²	800	
		CHILLOGALLO	692453	3201209003	2.222 m ²		
M3	MDMQ	QUITUMBE	1253088	3170809001	9.629 m ²	100	
M4	EMASEO	FORESTAL	342588	2100204002	14.400 m ²	180	
M5	MDMQ	SAN FRANCISCO SUR	362874	3241111002	13.093 m ²	90	
SUBTOTAL					288.946 m²	2.370	UNIDADES
TOTAL					2.560.554	11.330	UNIDADES



Anexo 2: Número de asentamientos aprobados, período 2010 – 2014



Oficio No. UERB – 439 – 2016
 Quito, 20 de abril de 2016

Mtr.
 Galo Manrique Y.
DIRECTOR
ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS
 Presente.

De mi consideración

Reciba un cordial saludo por parte de la Unidad Especial Regula Tu Barrio; en respuesta a la información solicitada mediante oficio N° 93-GE-2016, del 6 de abril de 2016, me permito detallar lo siguiente:

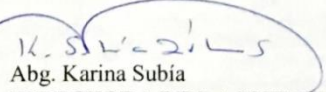
La Unidad Especial Regula tu Barrio fue creada mediante resolución A0010 de 19 de marzo de 2010 encargada de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, en procura de agilizar la emisión de informes y demás trámites pertinentes para la legalización de barrios, dentro del marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad.


En este contexto, gracias a la gestión de la Unidad, a partir del año 2010, se han aprobado 327 Ordenanzas que aprueban y reconocen a los Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados.

Adjunto detalle de las ordenanzas antes mencionadas, especificando nombre del asentamiento, nombre del beneficiario, parroquia, zona, número de ordenanza y fecha de sanción, todas estas Ordenanzas se pueden encontrar en formato digital en el siguiente link: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/

Cualquier ampliación de información que sea requerida estamos prestos a atender su pedido.

Atentamente,


 Abg. Karina Subía
**DIRECTORA DE LA UNIDAD
 ESPECIAL “REGULA TU BARRIO”**

	NOMBRES	FECHA	SUMILLA
ELABORADO POR:	Arq. Carlos Lizarzaburu	20/4/2016	

Bibliografía

- Achig, L. (1983). *El proceso urbano de Quito*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Acuerdo Ministerial 2 No. 0002-15. (2015). *Condiciones justificación bonos otorgados a promotores inmobiliarios*.
- Albornoz, V. (2011). *La población del Ecuador 1950 - 2010*.
- Alsasua, I. (2013). *Políticas d regularización integral en Brasil. Incidencia del nivel de formulación e implemetnación en sus resultados*. Barcelona.
- Amarante, V., Galván, M., & Mancero, X. (2016). DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA: UNA MEDICIÓN GLOBAL. *CEPAL*, 28 - 47.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Avila, P. (2014). Regularización de la tenencia del suelo urbano en Brasil: Avances recientes y desafíos. *Journal de Ciencias Sociales 12/2013; 1(1):69. Revista Académica da la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo, Argentina.*, 69 - 82.
- Aymerich, J. (2004). Segregación Urbana y Políticas Públicas en Especial Referencia a América Latina. *Revista de Sociología Nro 18*, 117 - 130.
- Bárcena, A. (2001). *EVOLUCION DE LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE LOS NOVENTA:DESAFIOS Y OPORTUNIDADES*.
- Bastidas, R. (2018). *PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANO PARA GESTIONAR LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN LA CIUDAD DE QUITO*. Quito.
- Blasco, J. (28 de 06 de 2014). *Urban Networks*. Recuperado el 14 de 06 de 2020, de <http://urban-networks.blogspot.com/2014/06/gentrificacion-y-tugurizacion-procesos.html>
- Caldas, E. (2015). *Asentamientos Irregulares - Impacto y Alternativas*.
- Calderón, J. (1999). *Tierra vacante. El caso de Lima Metropolitana*". Cambridge, U.S.A.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cardoso, A., & Ortiz, J. (2010). Periurbanización, Segregación Social y Fragmentación Territorial. *Revista del Departamento de Geografía*, 15 - 25.
- Carrión, F. (1987). *Quito: Crisis y Política Urbana*. Quito: El conejo.
- Carrión, F. (1994). *En busca de la ciudad perdida*. Quito: Codel.
- Carrión, F. (2001). *La Ciudad Construida urbanismo en América Latina*. Quito.
- Carrión, F., & Erazo Espinoza, J. (2012). *La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias*. Quito.
- Castro, K. (2011). *Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011*. Quito: Centro Universitario: Quito / UTPL.

- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. *CEPAL*.
- Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *CEPAL*, 1 - 73.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. (2010). Registro Oficial Suplemento N° 303 de 19 de octubre de 2010. Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal (COIP)*. Quito.
- Cueva, S. (2011). Las deficiencias de la regularización. Cuatro Barrios de Quito. *Producto de Investigación: Instituto de la Ciudad de Quito*.
- Durán, G., Martí, M., & Mérida, J. (2016). Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito. *Íconos*, 123 - 146.
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Eure*, 25 - 38.
- GADDMQ. (11 de 12 de 2019). *GOB.EC*. Recuperado el 19 de 07 de 2020, de <https://www.gob.ec/gadmq/tramites/peticion-ingresar-al-proceso-regularizacion-asentamientos-humanos-hecho-consolidados-distrito-metropolitano-quito>
- Gómez Salazar, A., & Cuví, N. (2016). Asentamientos Informales y medio ambientes en Quito. *Historia ambiental en Europa y América Latina: miradas cruzadas*, 101 - 119.
- González, I., & Martner, R. (2012). Superando el "síndrome del casillero vacío". Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina. *CEPAL*, 7 - 26.
- Gottdiener, M. (1985). "The social production of Urban Space. *University of Texas*.
- INEC. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Quito.
- Jijón, F., Carrión, D., Reyes, N., Vallejo, R., Vargas, R., & Villacrés, N. (2004). *Plan Equinoccio 21 - Quito hacia el 2025*. Quito.
- Lattes, A. E. (2001). Poblacion Urbana y Urbanización. En F. Carrión, *La ciudad Construida - Urbanismo en América Latina* (págs. 49 - 45). Quito: FLACSO.
- Lozano, I. (2019). *Situación actual de la regularizacion de asentamientos ilegales en Quito*. Quito.
- Massey, D. (1985). New direccions in Space. *Social relations ans Spatial Structures*.
- Maximy, R. D., & Peyronnie, K. (2002). *QUITO INESPERADO De la memoria a la mirada crítica*. Quito: Abya-Yala.
- MDMQ. (2002). *Reglamento Orgánico Funcional para las Dependencias y Unidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Obtenido de http://www.quito.gob.ec/documents/lotaip/a_organizacion_interna/a2_base_legal_que_la_rige/2009/reglamento_funcional.pdf
- MDMQ. (2010). *Reglamento Orgánico Funcional para las Dependencias y Unidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Obtenido de

https://www.quito.gob.ec/documents/lotaip/a_organizacion_interna/a1_estructura_organica_funcional/2010/resolucin%20certificada%20na%200008.pdf

Mena, A. (06 de 2010). *FLACSO*. Recuperado el 2020 de 05 de 15, de <http://hdl.handle.net/10469/2383>

Municipio de Quito, & Consejo Metropolitano de Planificación. (2011). *Plan de Desarrollo 2012-2022*. Quito.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2001). *Ordenanza No. 0004*. Quito.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2010). *Ordenanza No. 0139*. Quito.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2010). *Resolución No. 0010*. Quito.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2015). *Ordenanza No. 0055*. Quito.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (09 de 12 de 2016). *Ordenanza No. 0133*. Quito.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2016). *Ordenanza No. 0147*. Quito.

Municipio Distrito Metropolitano de Quito. (2018). *Informe de Rendición de Cuentas*. Quito.

Murray, S. (1998). *Silvicultura Urbana y Periurbana en Quito, Ecuador : Estudio de Caso*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Peralta, J., & Higuera, E. (2016). *Evaluación sostenible de los Planes Directores de Quito - Periodo 1942 - 2012*. Madrid.

Perdomo, R. (2013). El plan de erradicación de tugurios en Bucaramanga. Formulación de un programa de vivienda social para habitantes de asentamientos marginales. *Historia 2.0*, 44 - 62.

Plaza, D. (2017). *Incidencia de los servicios básicos en el crecimiento económico, en 15 provincias y una región del Ecuador, en el periodo 2007 - 2014*. Quito.

PMDOT. (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2015-2025 Ord. 0041*. Quito: Municipio Metropolitano de Quito.

Prat, L., Sepúlveda, O., & Peillard, T. (1990). *Proyecto de una vivienda de interes social, de desarrollo progresivo para cooperativas*. Viña del Mar.

PUOS. (2008). *Plan de Uso y Ocupación del Suelo Ord. 0031*.

Rivadeneira, L., & Zumárraga, M. (2013). *Evolución de las variables investigadas en los censos de población y vivienda del Ecuador 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010*. Quito: INEC.

Salazar, C. (2012). La definición de Política Pública. *Dossier*, 47 -52.

Salcedo, C. (2014). *Análisis multitemporal del crecimiento de asentamientos informales en el área urbana del cantón Durán provincia del Guayas, período 2003-2013*. Recuperado el 2020 de 05 de 05, de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/7106>

Saltos, M. (1977). Sociedade e espaço: a formacao social como teoria e como metodo. *Boletim Paulista de Geografia*, 81 - 100.

- Secretaría de Ambiente. (2016). *Secretaría de Ambiente*. Recuperado el 22 de 07 de 2020, de <https://www.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=582a2c38020c4261af2f9ec8c62bb702&autoplay>
- Secretaria de Coordinación Territorial y Ciudadana. (2019). Barrios regularizados desde el 2009 hasta diciembre del 2019. *El Comercio*.
- Smolka, M. (2003). El debate sobre la recuperación de plusvalías en América Latina. *Land Lines: Lincoln Institute of Land Policy*, Volumen 15, Número 1.
- Smolka, M. O. (2002). *Regularización de la ocupación del suelo urbano. El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema*.
- Smolka, M. O., & Mullahay, L. (2007). *Perspectivas Urbanas - Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*.
- Solís, P. (1995). Cambios en el crecimiento de la población urbana y de la población rural. *DemoS*, 6 - 7.
- Torres, A. C. (2004). *El Rostro Urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- UERB. (2015). *Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana*. Recuperado el 15 de 07 de 2020, de <http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-coordinacion-territorial-y-participacion#programas>
- UERB. (2019). *Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana*. Quito.
- Valcárcel, J. O. (2000). Los horizontes de la geografía. *Los horizontes de la geografía: teoría de la geografía*.
- Valencia, D., & López, F. (2014). Zonas Suburbanas. *SciELO Colombia*, 75 - 85.
- Vásquez, A. (2020). Análisis de la misión Casa para Todos y sus efectos en el desarrollo social y humano en Ecuador. *ERUDITUS*, 71 -87.
- Vélez, M. G. (2016). *“IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA REGULARIZACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO: PERÍODO 2000 – 2014*. Quito.
- Wilson, J. (2018). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *IN IURE*, 30-41.