

UCUENCA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Maestría en Ordenación del Territorio

**La regularización de asentamientos informales en el cantón Riobamba,
Ecuador: instrumento desvinculado del Ordenamiento Territorial**

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de Magíster
en Ordenación del Territorio

Autora:

Erika Sofía Vásconez Tapia

CI: 060437117-9

Correo electrónico: sofia.vasconezt@gmail.com

Directora:

PhD. Rosario Rogel-Salazar

CURP: ROSR690828MMCGLS03

Cuenca, Ecuador

28-octubre-2022

Resumen

La expansión urbana en Ecuador se extiende sobre suelo rural, generalmente sin planificación. Este fenómeno se define por: especulación sobre el valor del suelo, tráfico ilegal de tierras y fraccionamiento irregular –dada la inobservancia, o desconocimiento, de la normativa. El cantón Riobamba se caracteriza por la presencia de asentamientos informales constituidos desde hace varias décadas, ello ha ocasionado inseguridad jurídica respecto a la titularidad y/o tenencia de la tierra, aunado al problema de la dotación de servicios de soporte e infraestructura. Esta situación pone en evidencia la desvinculación entre el Ordenamiento Territorial y los ámbitos gubernamentales, que es lo que interesa analizar en este artículo. Para la investigación se recurrió a cuatro estrategias cualitativas: se recopiló información mediante observación participante, se aplicaron cuestionarios a funcionarios clave, se desarrolló un grupo de enfoque con funcionarios intermedios y se llevaron a cabo 48 entrevistas intencionales. Entre los principales resultados destaca que, para los funcionarios de alto nivel, la principal meta es la regularización del suelo, bajo una visión política del territorio. En los funcionarios intermedios se advierte cierto desconocimiento sobre el tema; lo cual es, en sí mismo, un gran problema. Los habitantes ofrecieron información acerca de cómo se configuró la informalidad; fue posible advertir un fuerte nivel organizativo que podría ser aprovechado para la instrumentación de políticas públicas integrales. La principal conclusión es que la regularización de asentamientos informales, en la práctica, se instrumenta como si se tratara de una política pública que está aislada de los instrumentos de planificación.

Palabras clave: Asentamientos informales. Planificación del desarrollo.

Planificación social. Ordenamiento Territorial.

Abstract

Urban growth in Ecuador is spreading over rural land, generally without planning. This phenomenon is defined by speculation on the value of land, illegal land trafficking and irregular subdivision - due to non-compliance with, or ignorance of, regulations. The canton of Riobamba is characterized by the presence of informal settlements that have existed for several decades, which has caused legal insecurity with respect to land ownership and/or tenure, in addition to the lack of support services and infrastructure. This situation highlights the disconnection between land use planning and governmental spheres, which is what this article is interested in. Four qualitative strategies were used for the research: information was collected through participant observation, questionnaires were applied to key officials, a focus group was developed with intermediate officials and 48 intentional interviews were carried out. Among the main results, it stands out that, for high-level officials, the main goal is land regularization, under a political vision of the territory. Intermediate officials lack knowledge on the subject, which is, in itself, a major problem. The inhabitants offered information about how informality was configured; it was possible to notice a strong organizational level that could be used for the implementation of comprehensive public policies. The main conclusion is that the regularization of informal settlements, in practice, is implemented as if it were a public policy that is isolated from planning instruments.

Keywords: Informal settlements. Development planning. Social planning. Land planning.

Índice

Resumen	1
Abstract	2
1. Introducción	7
2. Estado del Arte	8
3. Una mirada al análisis de los asentamientos informales	15
3.1 <i>Los asentamientos informales en la encrucijada Estado-Mercado</i>	17
3.2 <i>La regularización de los asentamientos informales: una asignatura pendiente</i>	20
3.3 <i>Ordenamiento Territorial</i>	24
4. Estructura de la tenencia de la tierra rural en el cantón Riobamba: Un estudio de caso	26
5. Metodología	32
5.1 <i>Observación participante</i>	33
5.2 <i>Grupo de enfoque</i>	34
5.3 <i>Cuestionario aplicado a funcionarios clave</i>	35
5.4 <i>Entrevistas a habitantes de los asentamientos</i>	36
6. Resultados	38
6.1 <i>Observación participante</i>	38
6.2 <i>Grupo de enfoque</i>	42
6.3 <i>Cuestionario aplicado a funcionarios clave</i>	43
6.4 <i>Entrevistas a habitantes de los asentamientos</i>	50

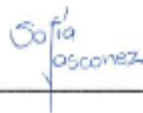
7. Discusión	58
7.1 <i>La regularización como política pública</i>	58
7.2 <i>El Ordenamiento Territorial: un debate técnico - político - jurídico</i>	60
7.3 <i>Desafíos</i>	62
7.4 <i>Limitaciones</i>	63
8. Conclusiones	64
9. Bibliografía	68
Anexo 1	76
<i>Información sobre los asentamientos irregulares del cantón Riobamba proporcionada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial</i>	76

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Yo, Erika Sofia Vásconez Tapia con C.I 060437117-9 en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "*La regularización de asentamientos informales en el cantón Riobamba, Ecuador: instrumento desvinculado del Ordenamiento Territorial*", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 28 de octubre de 2022



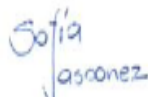
Erika Sofia Vásconez Tapia

C.I: 060437117-9

Cláusula de Propiedad Intelectual

Yo, Erika Sofia Vásconez Tapia con C.I 060437117-9, autora del trabajo de titulación "*La regularización de asentamientos informales en el cantón Riobamba, Ecuador: instrumento desvinculado del Ordenamiento Territorial*", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 28 de octubre de 2022



Erika Sofia Vásconez Tapia

C.I: 060437117-9

1. Introducción

El interés de este artículo es analizar cómo la regularización (en tanto acción y política pública) de asentamientos informales, se desvincula del Ordenamiento Territorial (como disciplina), lo cual genera tensiones socioterritoriales y abre brechas de desigualdad.

Nos interesa destacar cuáles son los impactos de esta desvinculación para el caso concreto del cantón Riobamba. Consideramos importante repensar las prácticas territoriales como parte de la dinámica social de los tres asentamientos que se analizan.¹ Frente a ello se plantea la pregunta que guía esta investigación:

¿Cuáles son los problemas que derivan del tratamiento que el Ordenamiento Territorial tradicional ha dictado a los asentamientos irregulares localizados en zonas rurales, y cómo se expresan esos problemas en el caso de asentamientos del cantón Riobamba, Ecuador?

Para abordar esta pregunta se partió de la construcción de un estado del arte que aborda el concepto *asentamientos informales* y sus variaciones a través del tiempo, se presta atención al comportamiento del Estado-Mercado, el Ordenamiento Territorial como disciplina y las normas con las que funciona en el Ecuador y, finalmente, se hace un acercamiento hacia las regularizaciones en Ecuador a través de la normativa legal vigente.

¹ Los asentamientos irregulares del cantón Riobamba que se analizan en esta investigación son: La Lolita, La Libertad y El Batán.

Posteriormente, se presenta el estudio de caso que parte del reconocimiento histórico del fenómeno de los asentamientos informales en el cantón Riobamba, contrastado con datos de adjudicaciones y tenencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del cantón Riobamba.

El desarrollo metodológico se fundamenta en cuatro instrumentos del análisis cualitativo: observación participante, cuestionarios a informantes clave, un grupo de enfoque con funcionarios intermedios y 48 entrevistas de muestra no probabilística intencional a moradores de los tres asentamientos objeto de estudio.

El artículo presenta una discusión en torno a la efectividad de los procesos de regularización llevados a cabo por diferentes instancias estatales, los niveles competenciales, acciones tomadas desde la municipalidad, las posibilidades y limitaciones del Ordenamiento Territorial como disciplina para abordar los tratamientos urbanísticos para los asentamientos informales. Al final se presentan conclusiones y recomendaciones en torno a los resultados obtenidos del estudio contrastados con la literatura analizada.

2. Estado del Arte

Entendemos por estado del arte un tipo de investigación documental acerca de la forma en que diferentes autores, a lo largo del tiempo, han tratado un tema específico –en este caso– los asentamientos informales. En otras palabras, es la búsqueda, lectura y análisis de bibliografía encontrada relacionada con el tema que se va a investigar, y eso es lo que se hace en este apartado.

En la literatura especializada se advierte una amplia discusión acerca del término *informalidad*, en el sentido de si es posible considerar la existencia de una *ciudad informal* como una especie de “norma” para producir ciudad; o, si se trata de la manera en que operan las ciudades latinoamericanas (Apaolaza, 2018).

Más allá de dicha discusión, lo que nos interesa indagar es: ¿Qué es lo que se ha escrito, en los años más recientes, acerca del tema asentamientos informales, quién lo escribió y desde dónde lo escribe? ¿Es realmente un tema que se aborda particularmente en América Latina, o también se aborda en otras latitudes? ¿Cuáles son las categorías y conceptos desde donde se abordan los asentamientos informales? ¿Cuáles son los temas emergentes desde donde se analizan y cuáles son los temas que están en declive?

Para analizar el término *asentamientos informales* como campo temático se optó por recurrir a la base de datos *Web of Science* (WOS)² y hacer diversas búsquedas con la palabra clave ‘*informal settlements*’ para un periodo de 10 años (del 2012 al 2022). El objetivo de este periodo es identificar lo que se ha escrito más recientemente sobre el tema, en las principales revistas especializadas del mundo. La información obtenida se analizó con ayuda de los softwares *RStudio*³ y *Bibliometrix*.⁴

² Web of Science es un servicio en línea de información científica, suministrado por Clarivate Analytics, integrado en ISI Web of Knowledge, WoK (Garfield, 1997).

³ Es un entorno de desarrollo integrado para el lenguaje de programación R, dedicado a la computación estadística y gráficos (Allaire, 2011).

⁴ Es un paquete para el lenguaje de programación estadística R para la investigación cuantitativa en cienciometría y bibliometría (Aria & Cuccurullo, 2022).

Como se puede ver en la *Figura 1*, en los diez años más recientes se registraron 1893 documentos que abordan *'informal settlements'*, dichos documentos han sido escritos por 4869 autores alrededor del mundo. La diferencia radica en que la mayoría de dichos documentos son escritos en coautoría, en este caso en particular el promedio por documento es de 3.7 autores. Estos 1893 artículos registran, en promedio, una bibliografía citada de 10.3 años, lo cual significa que han sido escritos tomando como base lo que se ha difundido acerca del tema diez años previos al análisis; es decir, lo escrito desde 2002 a 2012 acerca del tema.



Figura 1. Resumen de documentos analizados en el periodo 2012-2022 Fuente: Bibliometrix

Por su parte, en la *Figura 2* se puede observar que la producción científica acerca del tema en la década analizada toma relevancia a partir del año 2016, lo cual se mantiene hasta fechas recientes y si bien se observa un ligero declive en el año 2022, ello debe a que los datos se toman a finales del 2021.

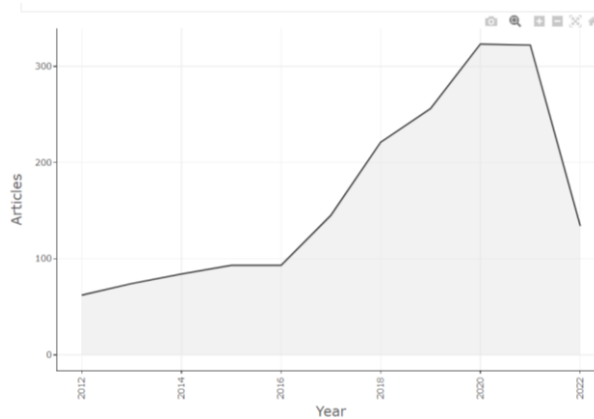


Figura 2. Producción científica anual. Fuente: Bibliometrix

Lo anterior nos permite concluir que el análisis de los asentamientos informales es un tema que ha estado presente a lo largo de la década, pero que, además, su importancia se ha venido incrementando en los años más recientes, ello se advierte al constatar que el tema ha registrado una tasa de crecimiento promedio anual de 8.01% (ver Figura 1). La expectativa de estos datos, es que el interés por analizar este tema, siga incrementándose.

Ahora bien, para poder identificar cuáles son las categorías y conceptos desde donde se aborda el tema *asentamientos informales* en la literatura especializada en la década más reciente, podemos recurrir al mapa temático construido a partir de las palabras clave de los autores (ver Figura 3).⁵ En este mapa se advierten como categorías centrales algunos espacios concretos (como es el caso de Brasil, Ghana

⁵ Las palabras clave de los autores, son las que los propios autores definen para sus documentos; éstas difieren de las palabras clave *plus* que son definidas por la propia base de datos –en este caso WOS– para el análisis de los datos. No siempre son las mismas palabras, pues las segundas están construidas en función de campos temáticos y de revistas.

y América Latina); en otras palabras, los estudios de caso son considerados categorías específicas.

Los “temas nicho” (cuadrante superior izquierdo) se refieren a aquellos conceptos o categorías que han estado presentes a lo largo de todo el periodo analizado, en este caso, los asentamientos informales han sido analizados a la luz de la violencia doméstica y la autoproducción del espacio. La presencia constante de temas de violencia cuando se habla de asentamientos irregulares, es un guiño a los temas de precariedad, marginalidad, hacinamiento y otros similares.

Por otro lado los “temas básicos” (cuadrante inferior derecho) se refiere a conceptos fundamentales que generalmente están relacionados con un campo temático; en este caso, para los asentamientos informales los conceptos desde donde tradicionalmente se analiza son: infraestructuras, saneamiento, agua, urbanismo. Sin lugar a dudas, el trabajo que aquí se presenta se ubica en este cuadrante, como parte de los “temas básicos”.

Ahora bien, entre los “temas motor” con los que se vincula el análisis de los asentamientos informales (cuadrante superior derecho) destacan, como es casi obvio, las cuestiones relacionadas con el COVID-19, y otros temas también vinculados con cuestiones relativas a la precariedad: violencia, género, tugurios y barrios bajos.

Como “temas emergentes” en materia de análisis de asentamientos informales en los diez años recientes destacan, además de las políticas de salud (un tema quizá vinculado a la pandemia), los abordajes que involucran temas computacionales

tales como la teledetección y *deep learning*, que se refiere al conjunto de algoritmos de aprendizaje automático que permite modelar abstracciones usando arquitecturas computacionales.

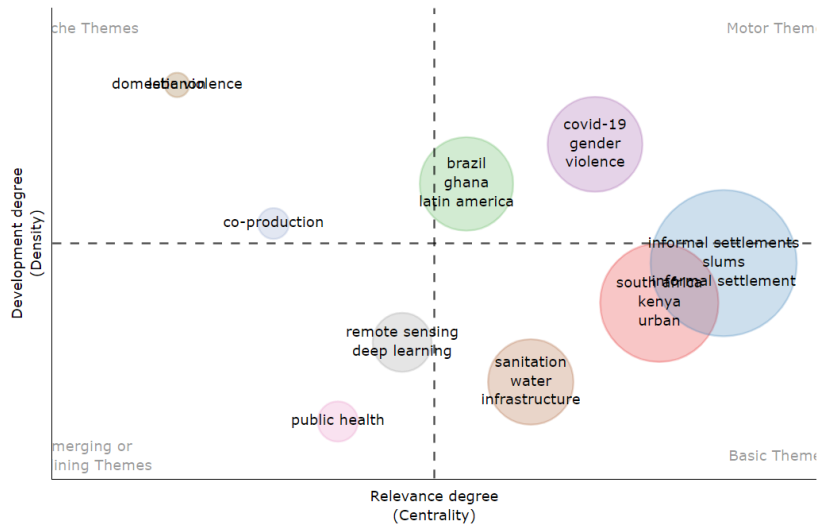


Figura 3. Mapas temáticos. Fuente: Bbliometrix

Ahora bien, si se realiza el mismo análisis pero a partir de las *palabras clave plus* el campo temático cambia un poco (ver Figura 4); es decir, se advierte cómo la base de datos define la centralidad de ciertos temas. Por ejemplo, destaca que categorías como sur global, pobres urbanos y países en desarrollo son los conceptos fundamentales desde donde se analizan los asentamientos informales. Dicho en otras palabras, no sabemos si los países del norte global, no cuentan con asentamientos irregulares, lo único que sí podemos afirmar es que de existir, no se analizan bajo este concepto.

Dentro de los “temas nicho” asociados a los asentamientos irregulares, se encuentran, además de análisis de regresiones logísticas (como perspectiva metodológica), categorías como factores de riesgo y salud mental.

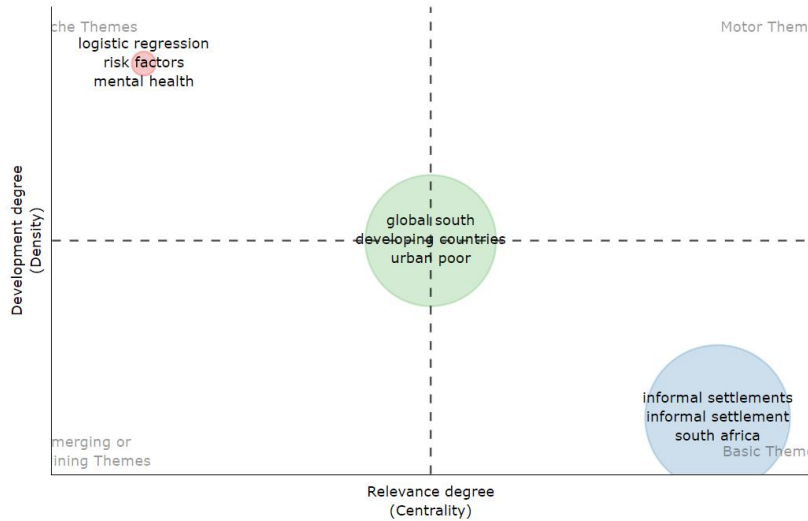


Figura 4. Mapa temático, palabras clave plus. Fuente: Bibliometrix

Al hacer un recuento de las publicaciones sobre este tema que se han registrado en la base de datos WOS en los diez años más recientes, podemos concluir que:

- Destaca que es un concepto con el cual se analiza particularmente a América Latina y a países pobres.
- Resalta también que la mayor parte de los análisis escritos en los diez años más recientes en las principales revistas del mundo vinculan los asentamientos informales con temas relacionados con la precariedad o la marginalidad.
- Incluso, más recientemente los estudios empiezan a volcarse hacia una perspectiva de análisis computacional que, justamente, es un tipo de abordaje que aún no está siendo desarrollado como perspectiva en los estudios urbanos en América Latina.
- El presente estudio se ubica dentro de los “temas básicos” porque analiza conceptos tradicionales relacionados con un campo temático.

3. Una mirada al análisis de los asentamientos informales

Es necesario partir sobre la afirmación de Milton Santos en su libro *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo. Razón y emoción*, donde señala que “el espacio es indisoluble” al explicar cómo la dinámica socioterritorial se liga a los cambios del espacio (Santos, 2000; 54-55). Por tanto, podemos afirmar que los asentamientos informales ocupan un espacio (ilegal) dentro del territorio y bajo sus manifestaciones, procesos y articulaciones crean un entramado social que modifica las actuaciones de lo formal, que muchas veces se asocia con “lo correcto”.

Desde la academia, a los asentamientos informales se los ha tratado de comprender a partir de conceptos como asentamientos y barrios precarios (Ordoñez Ortiz, 2012), periferia urbana y suburbios interiores (Aguilar & López, 2016), áreas periurbanas (Lombard, 2016), sistema autoconstructivo (Pinedo-López & Lora-Ochoa, 2016), ocupantes ilegales (Lombard & Rakodi, 2016), procesos de guetización (Hiernaux, 2014) y derecho a la ciudad (Harvey, 2014), entre otros.

La legislación ecuatoriana a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo del Ecuador (LOOTUGS) en el Artículo 74, denomina a los asentamientos informales como “asentamientos de hecho” y los define como:

[...] aquel asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos. (LOOTUGS, 2016).

La informalidad se asocia a la precarización, iniquidad y desbalance económico del mundo que, a decir de Ayala y Rojas (2021), se traduce en la expulsión a los cinturones de miseria de las ciudades en donde se ensancha la ocupación informal (Ayala & Rojas, 2021) y los efectos de segregación se recrudecen, profundizando el aislamiento y la exclusión (Segura, 2006). También, se asocian con la tenencia irregular de la tierra, la autoconstrucción de la vivienda, el bajo nivel de infraestructura y bajos ingresos (Lombard, 2015).

Un aporte significativo sobre el origen y el estado urbanístico de los asentamientos informales se define en tres tipos respectivamente: 1) Invasión; 2) Fraccionamiento irregular privado; 3) Fraccionamiento público, para el caso del origen de los asentamientos; y, 1) Precario; 2) Semiconsolidado, y 3) Consolidado; para el caso del estado urbanístico de los asentamientos (Pinedo-López & Lora-Ochoa, 2016).

Según Vega, Hernández & Barbera (2019) la situación urbanística define a los asentamientos informales, los cuales están relacionados con las deficiencias arquitectónicas que presentan las viviendas; así como con la transgresión a la norma urbana o falta de legalización de la propiedad sobre el predio (Vega-Martínez et al., 2019).

La política social en asentamientos informales controla el acceso al hábitat mediante criterios focalizados que implican separar a los segmentos de la población que sufre privaciones de los que, en principio, no las presenta (Arqueros-Mejica & Canestraro, 2017). La configuración territorial de los asentamientos informales, se basa en

estrategias de movilidad dentro un juego premeditado e intencionado que involucra una lógica propia de la sociedad que construye esa territorialidad (Tomadoni, 2007).

El acceso a la tierra guarda una estrecha relación con un modelo de acumulación dependiente de los recursos naturales (Bachiller et al., 2018), lo que ha repercutido en oleadas migratorias que se han enfrentado a la deficiencia de políticas públicas de vivienda, planificación y regulación del suelo.

3.1 Los asentamientos informales en la encrucijada Estado-Mercado

Existen proyecciones de las Naciones Unidas donde se concluye que para el año 2030, 80% de la población urbana se concentrará en los países en vías de desarrollo (ONU, 2017). En los últimos años, en América Latina, ha llamado la atención el estudio de asentamientos informales, sobre todo para analizar los efectos que han generado sobre los procesos globalizantes y de “mundialización” (Santos, 1996), cuyas repercusiones avizoraban escenarios negativos de la sociedad global, en correspondencia con la crisis a la cual se enfrentan.

Es así que el acceso al hábitat en Latinoamérica es parte de un proceso de apropiación alternativo al mercado de tierras y a la provisión pública (Chanampa & Lorda, 2020) que deriva en asentamientos informales localizados en las periferias, márgenes e intersticios de las zonas más consolidadas (Abramo, 2012), caracterizadas por la precariedad, la carencia y la degradación ambiental, entre otros factores, que alimentan los procesos de segregación espacial (Fernandes, 2011).

En una mirada hacia la planificación en América Latina, se advierte cierta debilidad del Estado frente al Mercado, lo que se traduce en el incremento de los desequilibrios territoriales, iniquidades sociales y deterioro ambiental entre lo urbano y lo rural (Gudiño, 2015); tal como lo señala De Mattos, la planificación no ha sido exitosa y muestra de ello es la persistencia de problemáticas estructurales que no logran resolverse, tales como concentración económica y disparidades regionales (De Mattos, 2005).

Sin embargo, a decir de (Guitart & Hernández, 2017) la contradicción Estado-Mercado no existe, porque ambos actúan bajo el imperio capitalista e interactúan con las leyes de la oferta y la demanda; también, advierten de los peligros de la intervención directa del Estado en el mercado porque se le otorga discrecionalidad, cautela y se procura el menor daño al gobierno para discernir dónde intervenir. En este sentido, los autores afirman que el Estado es un coordinador complejo de intereses. En esta misma línea, (Gudynas, 2009) puntualiza que reforma y democratización del Estado son inseparables de cualquier regulación sobre los mercados.

Visto de esta forma, para el Estado resulta un verdadero desafío tratar de inmiscuirse en las lógicas del mercado, mientras actúa bajo modelos camaleónicos que van desde el populismo (Enríquez Arévalo, 2020), al intervencionista social (Mussot, 2018) hasta llegar al modelo neoliberal.

En Ecuador, la LOOTUGS incorpora la sección tercera denominada “instrumentos para regular el mercado del suelo” donde se establecen mecanismos para evitar las

prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas.

Dichos instrumentos son:

- El derecho de adquisición preferente,
- La declaración de desarrollo y construcción prioritaria,
- La declaración de zona de interés social,
- El anuncio de proyecto,
- Las afectaciones,
- El derecho de superficie; y,
- Los bancos de suelo (LOOTUGS, 2016).

El único problema es que una Ley que en la práctica no opera, es letra muerta. Por tanto, aún cuando diversos expertos pugnan por la necesidad de un Estado que regule al mercado y aún cuando exista una legislación que “en teoría” se plantea la regularización del mercado de suelo, dado que no existe una sola experiencia en todo el Ecuador de instrumentación de esta normatividad, es posible afirmar que el Estado no está (o no ha estado) en condiciones de regular al mercado. Incluso, paradójicamente, en la propia legislación existe la figura de “concesión onerosa de derechos” que, en la (mala) práctica, alienta de cierta manera a la especulación de tierra.

Tal parece que a quienes les corresponde operar estos instrumentos legales no los entienden, o no los entienden en el mismo sentido que el legislador los propuso, o no los entienden todos de la misma forma. El no entendimiento de la normativa genera omisiones en la práctica.

3.2 La regularización de los asentamientos informales: una asignatura pendiente

Se considera regularización de la tenencia de la tierra a un proceso administrativo que tiene por objeto el reconocimiento jurídico de los derechos sobre la posesión de la tierra (derechos de uso, de transformación, de exclusión y/o de transferencia) ejercida por particulares individuales o colectivos durante varios años (Edouard, Jarquin, & FAO, 2015; 3).

Se distinguen tres tipos de políticas de regularización: a) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial⁶; b) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental; y, c) las integrales que articulan a y b. Al respecto Clichevsky (2003) afirma que las de tipo c han sido escasas y que generalmente se implementan de manera desarticulada, siendo mucho más extendidas las dos primeras (Clichevsky et al., 2003).

Dentro del marco normativo ecuatoriano (*ver Figura 5*), la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental así como el reparto equitativo (CRE, 2008a); la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales en el artículo 54 define a la regularización de la posesión agraria como:

[...]el conjunto de acciones determinadas para legalizar, titular, redistribuir o reconocer el derecho a la propiedad sobre la tierra rural estatal (LOTRTA, 2016).

⁶ Vinculada a la situación de tenencia, de la regularización de lo construido, vinculada a los códigos de edificación y de planeamiento urbano (Clichevsky et al., 2003).

Lo relativo a la regularización de asentamientos informales se encuentra en el artículo 596 que se refiere a la expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de interés social en suelo urbano y de expansión urbana (COOTAD, 2010); en el mismo sentido, el artículo 76 indica que los GAD municipales y metropolitanos deberán determinar, en el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), zonas objeto de regularización (LOOTUGS, 2016).

En concordancia con el marco legal vigente, el GAD del cantón Riobamba entre las políticas públicas emprendidas para la regularización de asentamientos humanos de hecho, es la de implementar una política normativa y social, encaminada a solventar los procesos administrativos de regularización de forma participativa, en función de lo cual se expidió la Ordenanza 017-2015 que norma el **procedimiento** de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados de interés social del cantón Riobamba; la misma que en atención a las disposiciones establecidas en la LOOTUGS, fue sustituida por la Ordenanza 010-2018 que establece el **reconocimiento y procedimiento** de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados de interés social del cantón Riobamba (Resolución reformativa “priorización de las regulaciones técnicas a ser emitidas por el consejo técnico de uso y gestión del suelo”, 2020).

Un desafío clave en Ecuador para alcanzar mayor correspondencia entre los procesos de planificación general y de ordenamiento territorial es incorporar el enfoque territorial en la planificación del desarrollo, desde la articulación vertical entre niveles de gobierno y coordinación horizontal, entre pares (Cuesta, Villagómez, Dávila, & Montalvo, 2019).

Y si bien ello no es suficiente para destrabar la desvinculación que existe entre la regularización de asentamientos informales y el Ordenamiento Territorial, al menos ayudaría un poco, porque la regularización es parte de un ordenamiento urbanístico que se define a corto plazo, con un horizonte a 12 años (en este caso, enmarcado en las determinaciones del PUGS), mientras que el Ordenamiento Territorial es a largo plazo aunque, en la práctica –en el caso de Ecuador– la actualización de los instrumentos se genera cada periodo gubernamental de cada nivel de gobierno que, además, no coinciden entre ámbitos nacional y cantonal.

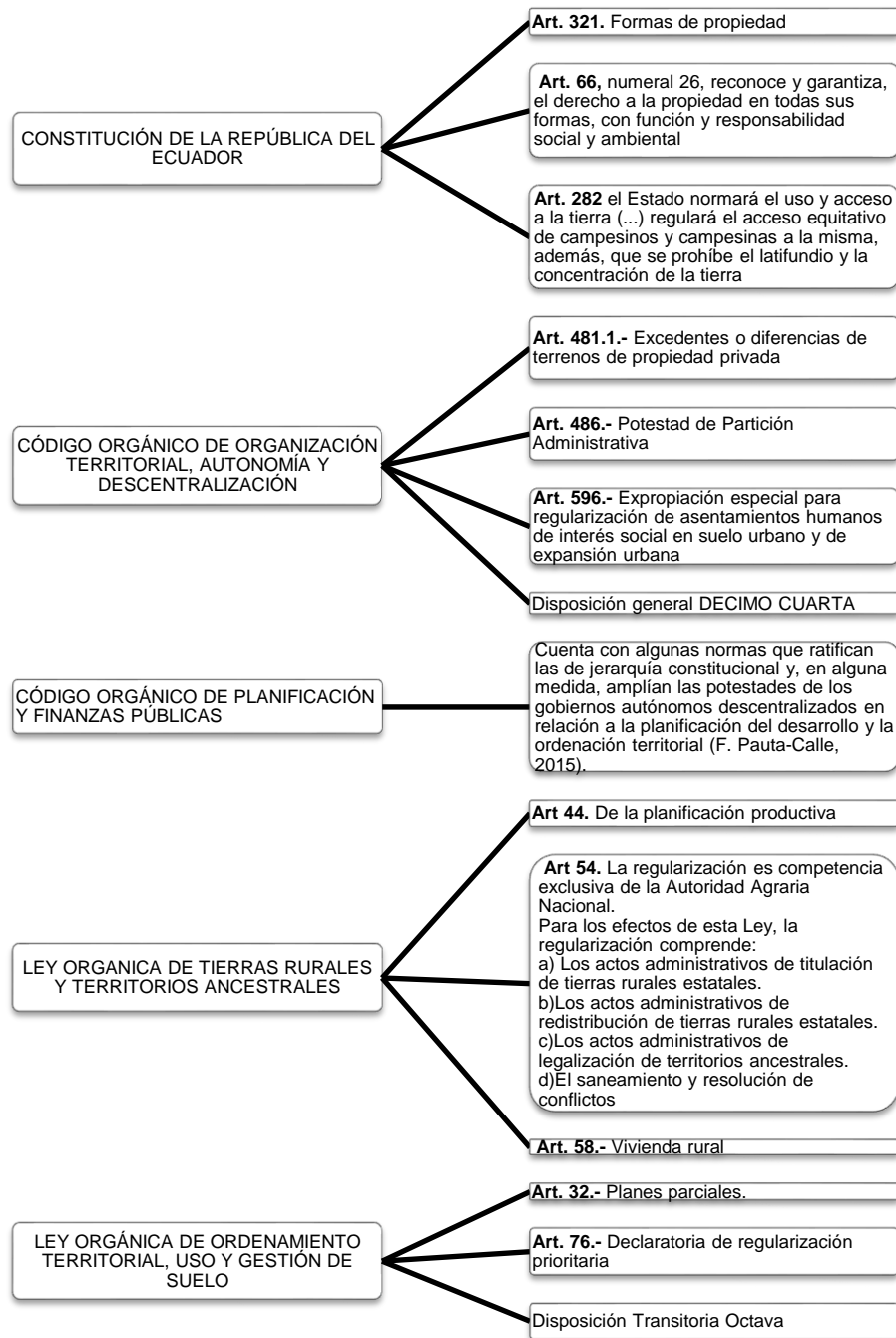


Figura 5. Marco normativo ecuatoriano referencial para abordar las regularizaciones. Fuente: Marco normativo de la República de Ecuador. Elaboración propia

3.3 Ordenamiento Territorial

En el Ecuador, el Ordenamiento Territorial como disciplina ha tenido grandes influencias europeas, por ejemplo, una de las primeras definiciones se encuentra en la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* que define al Ordenamiento Territorial, como:

[...] expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad [...] una política concebida con un enfoque global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector, una nueva concepción de política, transversal a las políticas sectoriales, que permite concertar decisiones y coordinar acciones entre los sectores públicos, jurisdicciones territoriales y sectores privados y velar por el bien común promoviendo un desarrollo más sustentable, sostenible y socialmente más equitativo (Consejo de Europa, Conferencia Europea de Ministros, 1983;2).

Algunos autores señalan que la ordenación del territorio es una disciplina integradora de los problemas ambientales, sociales, económicos, de infraestructura y dotación de la sociedad actual (Serrano-Rodríguez, 2002); también, resaltan que la ordenación territorial sirve para administrar los conflictos históricos y actuales en el territorio (Bernal-Arteaga, 2004); y, en una exposición de enfoques teóricos sobre el ordenamiento territorial se afirma que éste se usa para establecer grandes líneas de planificación sobre el territorio, la convergencia en el desarrollo entre distintos espacios y actores sociales, las redes estructurantes del transporte, las comunicaciones, la protección ambiental, los usos del suelo, así como la localización de la inversión (Sanabria-Pérez, 2014). Por su parte Gómez Orea señala que:

[...] se hace ordenación territorial cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de la estrategia de desarrollo y cuando se vinculan a él las actividades que configuran dicha estrategia (Gómez Orea, 2013).

Al ordenamiento territorial, es imposible separarlo de la idea de orden, control y del “deber ser” de la disciplina en su estricta aplicación; pero, la aplicación de los instrumentos de planificación, se convierte en un desafío al momento de articular en sus procesos iniciativas territoriales que nacen de actores sociales, lo que obliga a las administraciones a replantearse la planificación, no como una herramienta organizativa de arriba hacia abajo sino a incorporar lo que Barbera-Alvarado *et al.* (2018) denominan “agenda de acción” para la búsqueda de un horizonte colectivo, donde se aliente a generar una planificación que responda a las inquietudes, necesidades y dinámica social del mundo actual (Barbera-Alvarado *et al.*, 2018).

En un texto de análisis crítico del ordenamiento territorial, Pauta-Calle (2013) observa el reparto competencial entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados sobre la planificación y ordenamiento territorial y logra puntualizar que en el Ecuador la ordenación del territorio es una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados, pero muestra su preocupación frente a que el Estado se haya reservado algunas competencias en la materia (Pauta-Calle, 2013).

Una propuesta interesante sobre el re-pensar el Ordenamiento Territorial nace de tres puntualizaciones: 1) Formas de manejo, organización, normatividad y gestión de las formas de habitar; 2) El ordenamiento territorial constituye una dimensión

intrínseca al proceso de producción del espacio; y 3) Tener carácter de tecnología de gobierno (Arzeno, 2019).

Entonces, la disciplina del Ordenamiento Territorial se concibe como una compleja construcción política y social cambiante, en función de la identidad territorial y cultural de cada lugar o jurisdicción del territorio, pero ha de ser necesario abandonar el optimismo tecnocrático (Gudynas, 2009) para implementar mecanismos de regulación que abarquen incertidumbres y sumen procedimientos para reducir riesgos sociales y ambientales.

4. Estructura de la tenencia de la tierra rural en el cantón Riobamba: Un estudio de caso

A nivel nacional, el mayor número de pequeños propietarios se encuentra concentrado en la Sierra centro del Ecuador, con especial énfasis en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi y Tungurahua; la distribución de la tierra según tamaño de Unidad Productiva Agrícola menor a una y diez hectáreas en la provincia de Chimborazo alcanza 96% (Torres Guzmán et al., 2017).

El cantón Riobamba, que es parte de la provincia de Chimborazo, se caracteriza por una histórica estructura agraria de concentración de la tierra en pocas manos, aglutinadas en haciendas y posteriores parcelaciones, como se recopila en el libro *Riobamba: ciudad y representación* (Cepeda Astudillo, 2018). De hecho, según esta fuente, Riobamba data del año 1797, según documentos de un trazado de manzanas y distribución de solares para el reasentamiento de la ciudad, posterior al terremoto que derrumbó el primer asentamiento.

Es decir, esos territorios constituyeron las primeras haciendas y quienes tuvieron la capacidad económica aseguraron su permanencia en las nuevas tierras; la inconformidad de la sociedad riobambeña se remonta al año 1850, dada la forma descuidada de crear las nuevas manzanas que no cumplían con las determinantes del trazado original. No fue sino a partir del año 1910 que es posible documentar acciones de iniciativa privada para la parcelación de quintas y haciendas para la venta de lotes de urbanización en medio de la gran época de bonanza. Pero, a partir del año 1926 (fecha en que se liquida a la Sociedad Bancaria del Chimborazo en Riobamba) los dueños de grandes tierras recurrieron a la parcelación como “mecanismo esencial para la transformación de suelo rústico en urbano” (Zárate Martín, 2010) y también como modo de subsistencia para afrontar la crisis económica derivada de la liquidación de la entidad bancaria.

A partir de este breve recuento histórico es evidente que el microparcelamiento de la propiedad de la tierra en el cantón Riobamba data de muchos años –incluso siglos–, lo más importante, el microlatifundio sigue siendo la principal forma de hacerse de territorio.

Como una forma de respaldar esta afirmación, se solicitó información al GAD del cantón Riobamba sobre las titulaciones y ventas posteriores. Sin embargo, ellos nos enviaron al Registro de la Propiedad, donde no cuentan con una base de datos sistematizada que permita cuantificar la información requerida. Sorprendentemente, se nos informó que la única vía para obtener los datos requeridos sería realizando una búsqueda predio por predio, y, para ello, se debería conocer la clave catastral

de cada predio –información que radica en la oficina de Avalúos y Catastros, pero que se encuentra en continua recopilación o desactualizada.

Otra manera de encontrar esta información sería conocer el nombre del primer dueño y acudir a las distintas notarías del cantón para poder hacer el seguimiento de las acciones legales sobre las titulaciones y ventas posteriores. Por su parte, la Unidad de Tierras no posee datos sobre la adjudicación de tierras a raíz de la aplicación de la Reforma Agraria, dicha información se encuentra en la ciudad de Quito en el MAG pues los registros responden a procesos ejecutados por los extintos Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) e Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). La información más reciente de que se dispone actualmente, en el cantón Riobamba, es a partir del año 2011.

Entonces, se recurrió a la Unidad de Tierras del Ministerio de Agricultura y Ganadería donde nos proporcionaron datos sobre las *“providencias de adjudicación del cantón Riobamba”* del periodo comprendido entre enero de 2012 a junio de 2022 (ver Figura 6). Nuestra atención se dirige hacia las parroquias Licán con 3476 (542.42 Ha), San Luis 1886 (206 Ha) y Yaruquíes 1384 (138.75 Ha) ya que presentan altos números de adjudicaciones, corresponden a las parroquias cercanas al área urbana y albergan a los tres casos de estudio que se analizan.

Para contextualizar el área de investigación se solicitó información del GAD del cantón Riobamba a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (SOT) acerca de *“información existente sobre documentación, archivos, shapes referente a asentamientos informales del cantón Riobamba y*

regularizaciones” de donde se desprende la información recibida a través del Oficio Nro SOT-INPU-0005-2020-O de fecha 4 de septiembre de 2020 (*ver Anexo 1*).

Además, se buscó información sobre la estructura de la tenencia de la tierra rural del cantón Riobamba en el departamento de Avalúos y Catastros del GAD del cantón Riobamba, donde nos entregaron una base de datos (no oficial) con 4159 predios de los diferentes asentamientos localizados en los Polígonos Especiales de Interés Social (*ver Figura 7*).

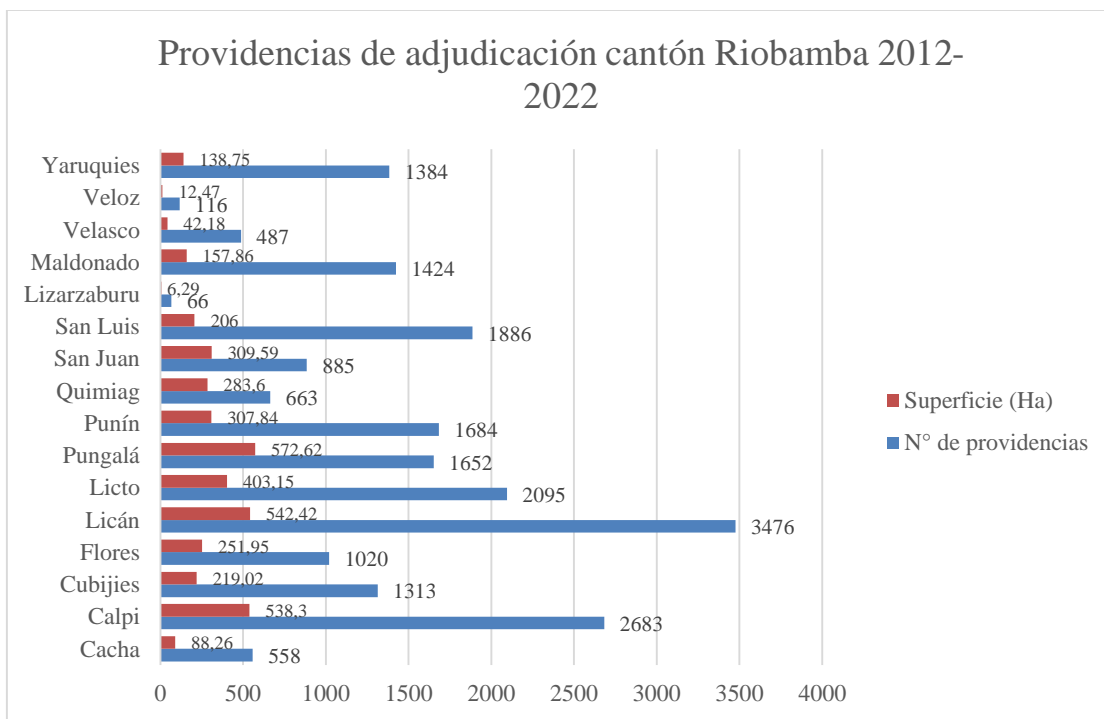


Figura 6. *Providencias de adjudicación 2012-2022 del cantón Riobamba. Fuente: Sistema de titulación de la STRTA*

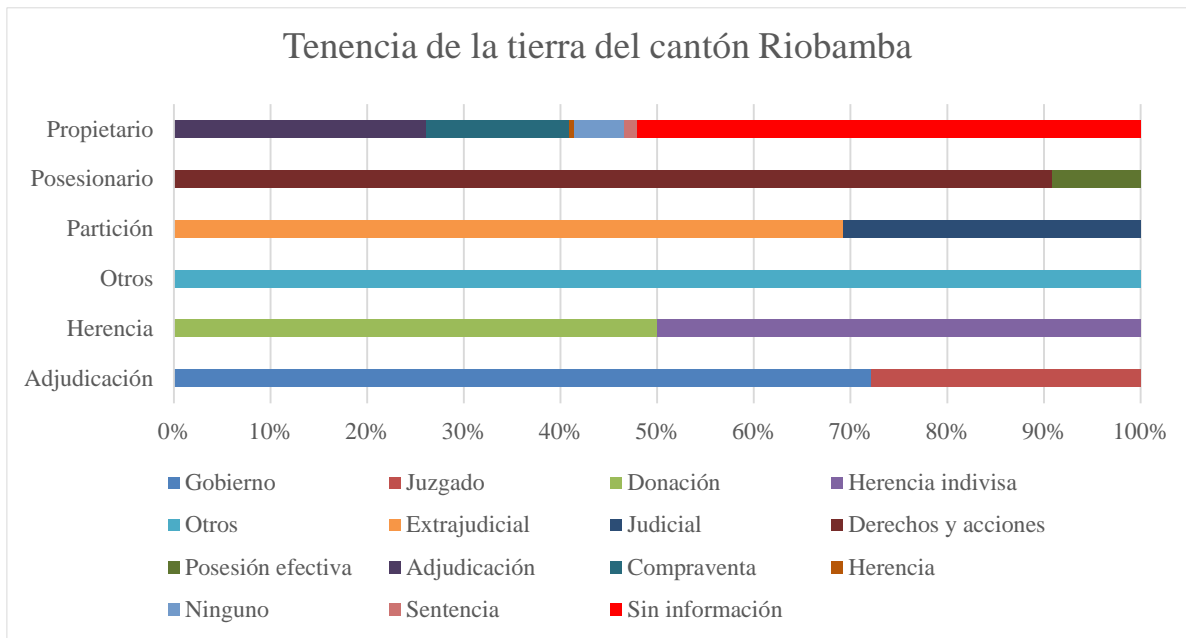


Figura 7. Tenencia de la propiedad en los Polígonos Especiales de Interés Social. Fuente: Avalúos y Catastros GADMR

Del gráfico se desprende la siguiente información:

- Adjudicación: 57 son de gobierno y 22 por juzgado
- Herencia: 4 son donaciones y 4 herencia indivisa
- Otros: 511 se asume que se tratan de áreas verdes pues los predios pertenecen al GAD del cantón Riobamba
- Partición: 9 son extrajudicial y 4 son judicial
- Poseionarios: 396 son por derechos y acciones; y 40 corresponden a posesión efectiva
- Propietario: 813 corresponden a adjudicaciones, 459 compraventas, 16 herencias, 42 sentencia, 162 ninguno y 1620 sin información.

La terminología utilizada en la *Figura 7* se realizó a partir de los datos proporcionados por la dependencia municipal, se distinguieron 16 categorías con

instrumentos jurídicamente ineficaces,⁷ donde 70% corresponde a tenencia de la tierra, a través de adjudicaciones, lo que corrobora los datos de la *Figura 6*. El departamento que nos facilitó la información se encuentra en constante ingreso de datos para manejo interno, los funcionarios que dieron atención a la petición manifestaron que esperan superar las imprecisiones con la entrega de datos depurados provenientes de las consultorías que se encuentran en ejecución.

De los asentamientos objeto de estudio, se conoció –de forma preliminar– el número de predios levantados en las consultorías: para *La Lolita* (396 Ha) son 1530; en *La Libertad* (517 Ha) son 1650; y, los predios de *El Batán* (486 Ha) son 959 que constan en el sistema, pero no están actualizados, pues la consultoría aún no se ha ejecutado.

Las cifras indican que el acceso a la tierra es un asunto pendiente de ser abordado por el GAD del cantón Riobamba, ya sea por procesos de “acaparamiento de tierras” (Borras et al., 2013) o por deficiencias tanto en el control como en la implementación de instrumentos de planificación y políticas públicas que logren integrarse al territorio, así como la deficiencia en el entendimiento de la normativa legal vigente

⁷ Art 57. Las transferencias de derechos fundados en “posesiones, derechos y acciones de sitio”, “derechos y acciones de montaña” y los originados en tales instrumentos y otros similares, como hijuelas, compraventa de derechos y acciones, herencias, donaciones, prescripción adquisitiva de dominio sobre tierras estatales, no constituyen título de propiedad por el hecho de haberse inscrito ante el Registro de la Propiedad y catastrado en el municipio, ni aún si hayan pagado tributos por el predio.

Está prohibido a las y los notarios, registradores de la propiedad y funcionarios municipales, protocolizar, certificar, incorporar al catastro, registrar o autorizar particiones, sucesiones, transferencias de dominio y más actos y contratos basados en títulos, instrumentos o “derechos y acciones de sitio”, “derechos y acciones de montaña” y otros similares. De hacerlo, no obstante esta prohibición, tales actuaciones, actos y contratos se presumirán legalmente nulos, sin perjuicio de la responsabilidad legal de los responsables y la sanción que corresponda (LOTRTA, 2016).

para incorporar instrumentos y herramientas señaladas en el ordenamiento normativo.

De igual forma, el largo periplo que fue preciso llevar a cabo para obtener la limitada y escasa información, nos permite concluir la urgente necesidad de un proceso de desburocratización en distintas dependencias y niveles de gobierno. Pues no queda claro cuáles son las competencias de cada una de ellas y a cuál le corresponde gestionar la información requerida. Más allá de ello, llama poderosamente la atención la excesiva dependencia que tiene el ámbito gubernamental de las consultoras que, al parecer, tienen más información, mejor sistematizada y más actualizada que las propias oficinas gubernamentales.

5. Metodología

Para el desarrollo de esta investigación se ha recurrido a estrategias cualitativas debido a la poca información sobre los casos de estudio (Ibáñez & Egoscóabal, 2008; 9), y al presupuesto disponible. Si bien los propios instrumentos de planificación existentes presentan diagnósticos de las parroquias rurales, estos son completamente genéricos pues no sólo no ofrecen información relevante ni actualizada; sino que, además, no tienen como base ningún tipo de fuente de información contrastable.

El Ordenamiento Territorial, desde nuestro punto de vista, construye la teoría con base en datos empíricos procedentes de trabajo de campo; por tanto, con el objetivo de contar con información derivada de fuentes primarias, se optó por recurrir a cuatro estrategias de análisis cualitativo: la observación participante (Callejo-

Gallego, 2002), (Piñeiro & Diz, 2018), cuestionarios a informantes clave, un grupo de enfoque con funcionarios intermedios (Gutiérrez, 2011), (Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2013) y entrevistas a profundidad con habitantes de los asentamientos (Hernández Carrera, 2014), (Kvale, 2011).

La decisión metodológica se ajusta para contestar la pregunta que guía esta investigación y que está indicada en la introducción, con el fin de evidenciar las posturas desde la administración municipal mediante el cuestionario y el grupo de enfoque, así como las experiencias vividas a través de entrevistas a los habitantes de los asentamientos, para ser contrastados con lo observado (Callejo-Gallego, 2002).

5.1 Observación participante

Para llevar a cabo la observación participante, nos enfrentamos a la dificultad de ingresar a los territorios de estudio y más aún en un contexto de restricción de movilidad en el marco de la pandemia por COVID-19. Para ello se recurrió a los contactos telefónicos de los representantes de los tres asentamientos informales, disponibles en la oficina denominada Subproceso de Asentamientos Humanos del GAD Riobamba. Nos pusimos en contacto con cada uno de ellos para concretar fechas de visita y recorridos.

La petición fue recibida favorablemente, las visitas se concretaron para realizarse en las mañanas (8:00 a 12:00) y las noches (18:00 a 20:00) en compañía de los representantes de los asentamientos. Sin lugar a dudas, reconocemos que el haber realizado la visita de campo en dicha compañía sesgó los resultados obtenidos. Sin

embargo, de otra forma, hubiera sido prácticamente imposible tener acceso, debido a las restricciones derivadas del contagio por COVID-19, inseguridad y conocimiento previo del territorio.

La finalidad del estudio fue adentrarse en los territorios para observar la dinámica de los sujetos de análisis mediante la observación participante (Piñeiro & Diz, 2018), para conocer de primera mano: cómo viven, cuáles son sus dinámicas y cuáles son las deficiencias o problemas que ellos perciben. Así como recoger estas impresiones, para tomar postura en la discusión a la luz de los resultados de las entrevistas, el cuestionario y del grupo de enfoque.

5.2 Grupo de enfoque

En un principio se pensó en organizar entrevistas, pero las personas seleccionadas no aceptaron participar en entrevistas individuales, la propuesta de entrevista colectiva por parte de ellos, derivó en la aplicación de un grupo de enfoque, el cual fue llevado a cabo de forma virtual dado que en esas fechas se encontró el cierre de actividades derivado de la primera ola de la pandemia por COVID-19 (tercera semana de julio de 2020).

Se optó por no incluir a funcionarios de alto nivel en el grupo de enfoque con funcionarios intermedios, para no sesgar los comentarios de éstos.

En total participaron cinco funcionarios intermedios del GAD Riobamba. La reunión se llevó a cabo en un ambiente virtual donde todos los participantes interactuaron de forma activa durante las dos horas que duró la sesión. Los participantes

aceptaron que la sesión fuera grabada, lo cual facilitó la sistematización y análisis de la información.

El grupo de enfoque permitió examinar –tal como se afirma en la literatura especializada en el tema (Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2013; 56)– indagar lo que las personas piensan, cómo piensan y por qué piensan de esa manera, en este caso con relación a tres temas puntuales: la informalidad, los polígonos especiales de interés social y las regularizaciones de los asentamientos informales.

Herramientas: previo a la sesión, se coordinó fecha y hora mediante la herramienta *Whatsapp* y para llevar a cabo el grupo de enfoque, se empleó la plataforma virtual *Zoom*, cuyo uso ha sido analizado positivamente para la generación de datos de investigación cualitativa (Espínola et al., 2018).

5.3 Cuestionario aplicado a funcionarios clave

Se aplicó el cuestionario a dos funcionarios de primer nivel del GAD Riobamba. Los participantes aceptaron responder el cuestionario por escrito, lo cual facilitó la sistematización y análisis de la información.

Sin lugar a dudas, el tipo de información que se puede obtener de una entrevista cara a cara es diametralmente diferente de la que se obtiene al aplicar un cuestionario. No sólo por la interacción personal que se genera durante la entrevista; sino porque, además, es posible analizar las expresiones, los cambios en el tono de voz e incluso realizar preguntas que no estaban en el guión, pero surgen derivado del diálogo que se genera. Los entrevistados cara a cara muchas veces contestan lo primero que les viene a la mente, en cambio, en un cuestionario por escrito, los

informantes tienen oportunidad de “pensar las respuestas”, y no es posible analizar el contexto en el que se escriben las respuestas.

Y si bien en un principio se pensó en organizar entrevistas presenciales, en el primer momento del levantamiento de la información las oficinas de gobierno estaban cerradas derivado de la pandemia y el segundo momento coincidió con una serie de movilizaciones nacionales (13 a 30 de junio de 2022), por lo que se optó por la aplicación de un cuestionario.

Concertar entrevistas con funcionarios de alto nivel siempre es un reto, más aún cuando se cruzan fenómenos emergentes tales como una pandemia o movilizaciones sociales sin precedentes.

Herramientas: cuestionario enviado mediante la herramienta *Whatsapp* y, en uno de los casos, gracias al apoyo de terceras personas que les conocían y nos apoyaron.

5.4 Entrevistas a habitantes de los asentamientos

Se llevaron a cabo 48 entrevistas a los habitantes de los asentamientos informales, la elección de la muestra fue no probabilística intencional⁸ (Otzen & Manterola, 2017) tomando en cuenta dos características puntuales: la edad comprendida entre 30 y 60 años; y, ser residentes del territorio mínimo cinco años, con el fin de garantizar un conocimiento profundo de las dinámicas que ocurren en su territorio.

⁸ Técnica de muestreo no probabilístico y no aleatorio utilizada para crear muestras de acuerdo a la facilidad de acceso, la disponibilidad de las personas de formar parte de la muestra, en un intervalo de tiempo dado o cualquier otra especificación práctica de un elemento particular. Se utiliza en escenarios en las que la población es muy variable (Otzen & Manterola, 2017)

Las preguntas se organizaron considerando cuatro bloques, como se indica en la

Tabla 1.

Bloque A	Bloque B	Bloque C	Bloque D
<p>Objetivo: indagar sobre los aspectos positivos en términos de experiencias de vida, historia, percepciones y actores sociales.</p>	<p>Objetivo: analizar el aprovechamiento de elementos atractivos para el desarrollo de su territorio.</p>	<p>Objetivo: conocer cuáles son los aspectos negativos que ponen en desventaja al territorio.</p>	<p>Objetivo: puntualizar aquellos factores de carácter natural, social, organizacional, institucional que constituyen riesgos para el adecuado desarrollo del territorio.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Conoce la historia que envuelve a su territorio? 2. ¿Cuál es su motivación para haber adquirido esta propiedad? 3. ¿Cómo se siente al ocupar este territorio? 4. ¿Se percibe como parte de su comunidad? 5. A su criterio, ¿se han organizado para hacer frente a su situación legal actual? 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Piensa usted que los estudios que se realicen sobre su territorio, ¿son importantes? 7. ¿Considera importante tener coyunturas en los diferentes niveles de gobierno: parroquial, cantonal o provincial? 8. ¿Tiene conocimiento de alguna normativa vigente para este sector? 9. ¿Algún representante del gobierno ha pedido su opinión sobre el territorio? 	<ol style="list-style-type: none"> 10. ¿Cuáles son las carencias que usted identifica en su territorio? / ¿Qué le hace falta para vivir bien? 	<ol style="list-style-type: none"> 11. ¿Existen peligros que le generen intranquilidad y que usted considere que atenten contra su vida y/o la de su familia?

Tabla 1. Objetivos y preguntas aplicadas en las entrevistas a los habitantes de los tres asentamientos informales del cantón Riobamba. Elaboración propia.

Herramientas: se contactó a los habitantes entrevistados a través de los representantes de los asentamientos a quienes se les explicó el objetivo de la entrevista, fueron entrevistados en cada uno de los territorios en espacios abiertos públicos (calles, parques, canchas) debido a las restricciones y medidas de bioseguridad por la pandemia de COVID-19. Con fines de análisis de la información

se generaron registros de las entrevistas, pero por resguardo de su identidad, no se proporcionan datos de identificación.

Estudio: los datos extraídos del cuestionario, del grupo de enfoque, así como de las entrevistas fueron transcritos mediante la herramienta en línea *Speechnotes*, para el análisis del *corpus* se utilizó la herramienta web *VoyanTools*;⁹ y se empleó el software libre *QGIS* para generar los mapas.

6. Resultados

6.1 Observación participante

Los tres asentamientos informales, ahora bajo la denominación de “polígonos especiales de interés social”, dentro de sus territorios, contienen asentamientos informales menores, que los habitantes reconocen como “barrios” pues la mayoría cuenta con una directiva u organización que los representa y se reconocen como “socios” del territorio. Como parte de esta investigación nos dimos a la tarea de identificar cuáles son:

- *La Lolita* se integra por 24 asentamientos irregulares,¹⁰ existen fuerzas políticas divisorias que manejan estos territorios y generan presión sobre las actuaciones de cada uno de estos asentamientos.

⁹ Es una aplicación de código abierto basada en la web para realizar análisis de texto, análisis estadístico, minería de datos (Sinclair & Rockwell, 2003).

¹⁰ Corona Real, Mirador Alto, Vista Hermosa, Vida Nueva, Mushuk Kausay, Jerusalém, Atarazana, Atarazana 10 de Agosto, Flor de Paraíso, Rosas Pamba, Durazno Pamba, Corazón de Jesús, Los Trigales, Primero de Mayo, La Lolita, La Lolita 2, Nancy La Lolita, Nancy Los Arenales, Recel, Balcones del Norte, Independiente, Artesanos de Chimborazo, Mirador del Sur y Corona Real Alto.

- *El Batán* consta de ocho asentamientos legalmente constituidos, pero cuyas edificaciones son irregulares. Se caracterizan por la autogestión y alto nivel organizativo.¹¹
- *La Libertad* está conformado por 24 asentamientos irregulares,¹² su organización social es mediante directivas altamente consolidadas y constituidas lo que ha permitido que mediante autogestión de sus habitantes consigan algunos servicios básicos y obras.

En la Ordenanza 006-2021 en el artículo sin número de los Polígonos Especiales de Interés Social, se enumeran algunos asentamientos, pero se advierte que:

[...] los asentamientos son de referencia, los cuales están sujetos a actualización, variaciones o modificaciones de denominación conforme a los estudios de consultoría que se desarrollen o personería jurídica que avale su legalidad (GADM Riobamba, 2021; 10).

Dicho esto, se evidencia la falta de control, operatividad y gestión desde la municipalidad para tener una base de datos contrastable y actualizada, que permita identificar los asentamientos informales en el cantón Riobamba. Sin embargo, a partir del análisis realizado, surge una pregunta central:

Si bien los asentamientos son informales, ¿cómo es que se constituyen legalmente? Es decir, mientras que por un lado el territorio es fraccionado abiertamente por quienes lucran con la tierra, las entidades municipales ignoran este hecho hasta que 'alguien' (en este caso un consultor) les da aviso; antes de ello no lo reconocen, aun cuando es algo ampliamente visible.

¹¹ Los Carpinteros, Quinta Forestal "El Batán", Comunidad de Batán, San José del Batán, San Vicente del Batán, San Vicente de Yaruquíes, Guallavi y Ricpamba.

¹² Los Incas 2, 29 de octubre, 5 de mayo, Achasy, Árbol Grande, Ayalapamba, Campo Verde, Castelo, Ciudad Celeste, El Libertador, La Cruz, La Libertad, La Pradera, Libertad Central, Nueva Esperanza, Nuevos Horizontes Inmaculada, Pedro Vicente Maldonado, Rosaspamba, Rosaspamba 1, Rosaspamba 2, Rosaspamba 3, Saboya 2, Tricicleteros 15 de febrero y Vencedores.

Los tres asentamientos informales analizados comparten características físicas como estar en suelo rural, que por normativa legal serán transformados a periurbanos o urbanos de expansión rural; los fraccionamientos de los lotes responden a la venta de grandes haciendas por la reforma agraria entre 1975 a 1980 y ventas posteriores. Los autores Gondard & Mazurek (2001) revelan un dato importante:

[...] En 1982, llama la atención que un beneficiario de la provincia de Chimborazo reciba, por sí solo, 1.546 ha. Se trata de una adjudicación colectiva, antecedente de una práctica que se ampliará en los años siguientes, al legalizarse tierras de grupos indígenas (Gondard & Mazurek, 2001; 23).

Dicha práctica, se ha intentado controlar bajo las Unidades Productivas Familiares (UPF)¹³ que, para el caso del cantón Riobamba se encuentran entre seis y once hectáreas; es decir, las solicitudes no han de exceder las áreas para ser adjudicado, en la Unidad de Tierras del Ministerio de Agricultura y Ganadería han llegado a identificar que algunas peticiones son realizadas por potenciales traficantes, pero señalan que son los GAD de nivel cantonal y metropolitano los que tienen la competencia exclusiva para controlar estas anomalías; es decir, regular el uso y la

¹³ Extensión definida para cada zona agroecológica, conforme con las condiciones biofísicas, acceso a servicios e infraestructura productiva existente (Acuerdo Ministerial N° 068-2020 «Plan Estratégico Institucional del MAG para el periodo 2017-2021», 2020).

Artículo 75. - Constitución de la Unidad Productiva Familiar. Se constituye la Unidad Productiva Familiar, como una unidad básica de producción agraria, cuya extensión la definirá la Autoridad Agraria Nacional en cada zona agroecológica, conforme con las condiciones biofísicas, acceso a servicios e infraestructura productiva existente. La producción de esta Unidad deberá generar ingresos suficientes para la reproducción familiar, pago de la tierra. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tomarán en cuenta la Unidad Productiva Familiar como unidad de medida para la gestión de la tierra rural de conformidad con esta Ley y su reglamento (LOTRTA, 2016).

ocupación del suelo urbano y rural, según el Artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008b).

Otra característica que comparten estos asentamientos, es la autogestión para obtener el servicio de electricidad (alumbrado público) mediante la colocación de los postes –sin importar si el asentamiento es legal o no– la Empresa Eléctrica Riobamba S.A. (EERSA) no se vincula con la realidad territorial, porque no existe un cruce de información interinstitucional con el GAD Riobamba, solo cumple con la demanda de la población legitimando indirectamente su posesión en el territorio.

Algunos servicios como el alcantarillado se han realizado mediante *mingas*,¹⁴ que en desafortunados episodios han terminado por generar fugas de agua, al intentar empatar sus tuberías a la red formal, y ahí es cuando las autoridades deducen que es un sistema ilegal, caso contrario no pasa nada. La mayoría de las viviendas utilizan pozos sépticos, cuyos lixiviados desembocan en la quebrada de Cunduana para el caso de *La Lolita*, o en el río Chibunga en *El Batán* y *La Libertad*.

Estos territorios están organizados por comités y directivas, pero son las juntas de agua (entubada y de regadío) las que vertebran el tejido social, pues tienen poder de convocatoria a través de multas o suspensión del servicio. A *vox populi* existen movimientos y partidos políticos que los captan por medio de sus dirigentes y, a cambio, reciben pequeñas dádivas como materiales de obra (sacos de cemento, adoquines, tuberías y maquinaria) para poder hacer mejoras en sus territorios, con el compromiso por adelantado del voto.

¹⁴ Trabajo agrícola colectivo y gratuito con fines de utilidad social (RAE & ASALE, 2020)

Destaca que los habitantes han sido coptados políticamente, mediante propuestas de campaña de legalizaciones masivas que no se han concretado y les han llenado de promesas de obras que tampoco se han cumplido, aseguran no creer en los políticos ni en “las leyes que se inventan”.

En estos asentamientos se percibe una clara resistencia hacia las administraciones públicas en especial a los funcionarios, porque de manera casi unánime han manifestado ser víctimas de sus leyes, de sus inventos, de sus cobros, de su olvido, de promesas no cumplidas, de abandono; lo que deriva en la falta de credibilidad en las instituciones públicas encargadas de los temas territoriales y los instrumentos que desarrollan.

Los tres asentamientos estudiados no presentan características precarias como hacinamiento, se han asentado bajo una lógica de centralidad y dispersión a lo largo de las principales vías formales, otros se implantan en zonas de riesgo cuyas intervenciones antrópicas han afectado la quebrada de Cunduana y al río Chibunga.

6.2 Grupo de enfoque

En el mes de junio de 2020, se llevó a cabo un Grupo de Enfoque con cinco funcionarios y funcionarias municipales, que colaboran en la gestión de procesos territoriales en el cantón Riobamba. Las características de los participantes se detallan en la *Tabla 2*.

Hemos de manifestar que durante la conversación se pudo evidenciar imprecisión de los participantes en el grupo de enfoque para enfrentar el fenómeno de la informalidad, respondiendo generalidades como algo aislado y que es natural en

todos los territorios alrededor del mundo. No manifestaron acciones concretas, por tanto, advertimos que la política de regularización del GAD Riobamba es deficiente por la preexistencia de asentamientos informales, tal como afirman (Tenesaca-Pacheco et al., 2021; 5).

Grupo de enfoque	Género	Edad	Puesto	Experiencia laboral
Funcionario A	Masculino	38	Medio	Servidor público municipal de carrera.
Funcionaria B	Femenino	35	Medio	Servidora pública municipal de carrera.
Funcionaria C	Femenino	43	Medio	Servidora pública municipal de carrera.
Funcionario D	Masculino	45	Medio	Servidor público municipal de carrera.
Funcionario E	Masculino	36	Medio	Servidor público municipal de carrera.

Tabla 2.- Descripción de los funcionarios y funcionarias municipales participantes en el Grupo de Enfoque. Elaboración propia.

Por tanto, no es relevante ahondar en las respuestas; sin embargo, preocupa el nivel de conocimientos de funcionarios intermedios que están a cargo de la suerte del territorio, es imperante la capacitación y actualización en temas relacionados al Ordenamiento Territorial ya que se desempeñan en el área.

6.3 Cuestionario aplicado a funcionarios clave

En el mes de julio de 2022, se aplicaron cuestionarios a dos funcionarios clave que colaboran en la gestión de procesos territoriales en el cantón Riobamba. Las características de los participantes se detallan en la *Tabla 3*.

Se hizo el esfuerzo por contactar a estos dos funcionarios clave para conocer, de primera mano, la postura política del GAD del cantón Riobamba y poder extraer sus impresiones ante los temas que a continuación se analizan:

Grupo de enfoque	Género	Edad	Puesto	Profesión	Experiencia laboral
Funcionario A	Masculino	55	Alto	Ingeniero Civil	Concejal, presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del GADM Riobamba
Funcionaria B	Masculino	40	Medio	Abogado	Líder Subproceso de Regularizaciones y Asentamientos Informales

Tabla 3.- Descripción de los funcionarios municipales participantes en el Cuestionario a funcionarios clave. Elaboración propia.

¿Cuál es la visión del municipio frente a la regularización de asentamientos informales?

Los *Funcionarios A y B*, fueron claros al reconocer que los asentamientos informales son una realidad que se encuentra presente en el cantón Riobamba y que son producto de factores sociales y económicos de ciudadanos necesitados de un lugar en donde poder satisfacer sus necesidades de vivienda, trabajo y educación entre los principales factores. Por tanto puntualizaron que:

[...] El GAD municipal requiere dar soluciones sobre la titularidad de la tenencia de la tierra y de esta forma tratar de tener un control sobre muchos temas que son asociados, como dotación de servicios básicos, seguridad, etc. (Funcionario A, 2022)

[...] El Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba tiene como visión, consolidarse como referente en la regularización de los asentamientos humanos de hecho existentes, y en el control y prevención para erradicar el tráfico

de tierras y la conformación de nuevos asentamientos informales irregulares, apoyándose en una gestión de servicios eficientes, éticos y transparentes (Funcionario B, 2022)

¿Qué políticas públicas ha emprendido el municipio sobre la regularización de asentamientos humanos?

Los dos funcionarios señalaron la importancia de contar con una ordenanza que establezca el reconocimiento y procedimiento de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados de interés social del cantón Riobamba, amparada bajo la normativa legal vigente; en este marco:

[...] el GAD municipal se ha propuesto como política pública mejorar el control del tráfico de tierras y procesos de regularización, para este último, tiene una ordenanza de regularización de asentamientos irregulares que ha permitido ya algunos procesos, al momento se está planteando reformas a esta ordenanza con el objetivo de hacer un trámite más dinámico y rápido, además de incorporar algunas normativas que no se consideraron al inicio. Además en la actualización tanto del PD y OT, el PUGS y las consultorías de los Polígonos de Interés Social se establecen regulaciones que permiten acercar a los asentamientos informales a una regularización de sus propiedades (Funcionario A, 2022).

[...] implementar una política normativa y social, encaminada a solventar los procesos administrativos de regularización de forma participativa (Funcionario B, 2022).

¿Qué acciones ha ejecutado la municipalidad para enfrentar la informalidad relacionado a los asentamientos humanos de hecho?

Como se puede distinguir el Funcionario A responde desde las acciones de oficio y medidas sancionatorias, mientras que el Funcionario B nos acerca de mejor manera al trabajo integral que apunta el municipio:

[...]La municipalidad cuenta con un Código Urbano y en uno de sus libros se establecen sanciones contra aquellos ciudadanos que realizan procesos de fraccionamiento del suelo con fines de urbanización de manera ilegal. Además cuenta con un subproceso de Control Urbano que debe estar atento a esto e iniciar trámites sancionatorios (Funcionario A, 2022).

[...]actualización normativa y reforzamiento operativo a nivel institucional; así como también, de la participación activa de sus beneficiarios, pues este proceso radica en un arduo trabajo en territorio, donde se evidencia las características físicas, legales, técnica, socioeconómicas y organizativas particulares de cada asentamiento, viabilizando la implementación de los instrumentos y herramientas de planificación y mecanismos previstos en la normativa nacional y local, para alcanzar su legalización y la dotación de sistemas de soporte e infraestructura necesarios para su desarrollo (Funcionario B, 2022).

¿Qué acciones de control por parte del municipio se han propuesto frente al incremento de fraccionamientos informales en las áreas rurales?

Ambos funcionarios resaltan que dentro de los instrumentos normativos cuentan con sanciones, rescatan la importancia del fortalecimiento del trabajo interinstitucional y lo imprescindible de contar con catastros actualizados:

[...] dentro de la Dirección de Gestión de Ordenamiento Territorial, se estableció el fortalecimiento personal y técnico del Subproceso de Control Territorial, como el área técnica especializada, para ejercer las acciones de control y seguimiento en campo, en las que se identifican fraccionamientos, lotizaciones y edificaciones informales, que siguiendo el debido proceso dan lugar al inicio del proceso administrativo sancionador (Funcionario B, 2022).

[...] mejora en los procesos de control urbano y la aplicación de las sanciones contempladas en la respectiva ordenanza, además es necesario mantener un trabajo conjunto con el Ministerio de Agricultura y en especial con la Secretaría de Tierras (INDA) para controlar la titularización fraudulenta de lotes. Es condición indispensable contar con catastros urbanos y rurales actualizados que permitan tener el territorio mejor controlado (Funcionario A, 2022).

Según el Art.65 de la LOOTUGS donde se prevé la creación de zonas especiales de interés social, a más de ello ¿cuáles han sido los criterios para definir y determinar los Polígonos Especiales de Interés Social en el cantón Riobamba?

Ninguno de los funcionarios precisó con claridad los criterios para definir los Polígonos Especiales de Interés Social en el cantón Riobamba, pero resaltaron su importancia:

[...]Los polígonos de interés social se han planteado como una herramienta de planificación y también de regularización de los asentamientos informales que se encuentran en el perímetro de la zona urbana sobre territorio rural, dentro de estos se ubican áreas que pueden ser declaradas como zonas especiales de interés social para la obtención de bancos de suelo para que el GAD planifique y construya soluciones habitacionales destinadas a la población de bajos recursos (Funcionario A, 2022).

[...]La implementación de los polígonos de intervención de interés social (planes parciales), permitirá viabilizar la regularización de los asentamientos humanos de hecho identificados en áreas que se encuentran en suelo rural circundante al perímetro urbano y que evidencian una proyección de crecimiento, realizando un diagnóstico integral de las áreas de intervención, se fundamenta en la participación e involucramiento ciudadano (Funcionario B, 2022).

¿Cómo se vinculan las políticas públicas con las determinaciones de los Polígonos Especiales de Interés Social al PDOT y PUGS cantonal?

Se ha generado mucha expectativa con el desarrollo de los Polígonos como instrumentos vinculantes de una política pública, uno afirma que son herramientas complementarias de la planificación mientras otro puntualiza que flexibilizan el ejercicio planificador:

[...]Los cambios y aprobaciones de los PDyOT y PUGS además de las consultorías de los Polígonos de Interés Social están articulados y con una visión más flexible sobre cómo planificar y desarrollar nuestro cantón, considerando sobre todo las realidades que se tienen ya establecidas en territorio, además de las condiciones socioeconómicas de sus ciudadanos (Funcionario A, 2022).

[...]Los polígonos especiales de interés social son instrumentos y herramientas complementarias de planificación que se encadena con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo, vinculados con las políticas públicas cantonales (Funcionario B, 2022).

A su criterio, ¿cuál sería la gestión pública necesaria para abordar la problemática de los asentamientos informales?

Como preámbulo de sus respuestas puntualizaron la importancia de analizar las causas de los asentamientos informales, pues, están relacionados con el afán especulativo y de obtener enormes ganancias por parte de los traficantes de tierra quienes abusan de la necesidad de los ciudadanos de tener un espacio para desarrollarse; para ellos la gestión pública va enmarcada en:

[...]La generación de bancos de suelo con fines de proyectos sociales puede ayudar a contrarrestar la oferta de lotes informales. El control urbano y rural de los

promotores con sanciones no solo del orden administrativo sino de tipo penal de acuerdo al COIP ayudaría en contener la informalidad (Funcionario A, 2022).

[...] desde el Estado en todos sus niveles de gobierno se promueva el desarrollo planificado de los territorios tanto en área urbana como rural, generando oportunidades de trabajo en el sector rural con la tecnificación y mejoramiento del agro y de mejores condiciones de vida, a efectos de contrarrestar la migración campo ciudad, pues este sector poblacional, es el que se evidencia son los más proclives a ser perjudicados por lotizadores y traficantes de tierras (Funcionario B, 2022).

¿Cuáles son los principales nudos críticos de carácter legal, económico y social que, a su criterio, limitan el avance de los procesos de regularización?

Esta pregunta fue respondida únicamente por el *Funcionario B*, quien explica que:

[...] a nivel legal existe mucha inseguridad jurídica en la titularidad y tenencia de la tierra, pues muchas personas adquieren lotes en acciones y derechos, promesas de compraventa, sobre predios globales que con el tiempo presentan gravámenes o prohibiciones de enajenar sujetas en muchos casos a resoluciones de carácter administrativo o judicial; así también, la falta de recursos económicos dificultan que entre los asentados puedan ejecutar las correspondientes obras de infraestructura y acceso a servicios; evidenciando además, falta de cohesión a nivel organizacional lo cual limita en cierta forma su capacidad de gestión (Funcionario B, 2022).

Ante las limitaciones del ordenamiento territorial frente a la problemática de asentamientos irregulares, ¿qué sugerencias concretas se plantearía para dar solución a este problema?

Los dos funcionarios apuntaron a una posible solución estaría en las políticas públicas habitacionales, como a continuación lo mencionan:

[...] una amplia campaña sobre el problema que es comprar lotes ilegalmente fraccionados. Generar proyectos habitacionales en conjunto con el Estado

aprovechando los programas existentes dirigidos a grupos de bajos recursos (Funcionario A, 2022).

[...] una alternativa de solución a la problemática de asentamientos humanos informales, es que a nivel municipal y con el apoyo del gobierno central, se implementen programas y proyectos de vivienda de interés social, que tiendan a equilibrar el mercado y especulación del suelo, a dotar de infraestructuras, sistemas de soporte y equipamientos en áreas tanto urbano como rural que permitan generar condiciones de vida digna para las personas, con normas y procedimientos ágiles para la correspondiente habilitación del suelo (Funcionario B, 2022).

6.4 Entrevistas a habitantes de los asentamientos

De los 48 entrevistados, 27 fueron mujeres y 21 hombres, todos ellos con variadas características como se muestra en la *Tabla 4*. Las mujeres fueron elocuentes frente a las preguntas de los bloques C y D, mientras que los hombres mostraron más dominio sobre los bloques A y B. Los participantes de entre 40 y 60 años de edad, aportaron datos históricos relevantes de los asentamientos, rescatados a través de la tradición oral de sus abuelos y padres.

Asentamiento	Entrevistados	Género	Edad	Años de residencia	Ocupación
La Libertad	Entrevistado 1	Masculino	30	25	Agricultura
	Entrevistado 2	Masculino	35	30	Construcción
	Entrevistada 3	Femenino	32	20	Comerciante
	Entrevistada 4	Femenino	39	26	Quehaceres domésticos
	Entrevistado 5	Masculino	40	31	Construcción
	Entrevistada 6	Femenino	41	41	Comerciante
	Entrevistado 7	Masculino	38	38	Construcción
	Entrevistada 8	Femenino	37	30	Agricultura
	Entrevistado 9	Masculino	55	45	Agricultura
	Entrevistada 10	Femenino	31	10	Agricultura
	Entrevistada 11	Femenino	33	7	Quehaceres domésticos
	Entrevistado 12	Masculino	42	18	Comerciante
	Entrevistada 13	Femenino	39	20	Quehaceres domésticos
	Entrevistada 14	Femenino	47	47	Quehaceres domésticos

Asentamiento	Entrevistados	Género	Edad	Años de residencia	Ocupación
	Entrevistado 15	Masculino	56	8	Construcción
	Entrevistado 16	Masculino	44	12	Construcción
El Batán	Entrevistada 17	Femenino	35	35	Tapicería
	Entrevistado 18	Masculino	55	55	Panadero
	Entrevistada 19	Femenino	38	30	Quehaceres domésticos
	Entrevistada 20	Femenino	54	54	Tendera
	Entrevistado 21	Masculino	36	25	Comerciante
	Entrevistada 22	Femenino	55	40	Agricultura
	Entrevistado 23	Masculino	60	60	Carpintero
	Entrevistada 24	Femenino	32	30	Empleada doméstica
	Entrevistado 25	Masculino	40	40	Profesor
	Entrevistado 26	Masculino	38	38	Comerciante
	Entrevistada 27	Femenino	41	41	Comerciante
	Entrevistado 28	Masculino	45	45	Panadero
	Entrevistado 29	Masculino	53	53	Mecánico
	Entrevistada 30	Femenino	39	39	Tendera
	Entrevistada 31	Femenino	40	38	Venta de comida
La Lolita	Entrevistada 32	Femenino	37	37	Quehaceres domésticos
	Entrevistada 33	Femenino	31	5	Quehaceres domésticos
	Entrevistado 34	Masculino	45	10	Chofer
	Entrevistada 35	Femenino	30	20	Quehaceres domésticos
	Entrevistada 36	Femenino	38	8	Quehaceres domésticos
	Entrevistada 37	Femenino	50	25	Lavandera
	Entrevistada 38	Femenino	35	15	Cocinera
	Entrevistado 39	Masculino	35	7	Albañil
	Entrevistada 40	Femenino	32	16	Empleada doméstica
	Entrevistado 41	Masculino	40	20	Albañil
	Entrevistado 42	Masculino	45	23	Comerciante
	Entrevistada 43	Femenino	43	43	Comerciante
Entrevistado 44	Masculino	50	50	Agricultor	
Entrevistado 45	Masculino	50	50	Jornalero	
Entrevistada 46	Femenino	44	40	Comerciante	
Entrevistada 47	Femenino	36	35	Quehaceres domésticos	
Entrevistada 48	Femenino	33	33	Quehaceres domésticos	

Tabla 4. Características de las y los entrevistados de los asentamientos. Elaboración propia

Bloque A

Como refirieron los entrevistados, una parte importante en su historia se encuentra marcada por el fraccionamiento de las haciendas y los traficantes de tierras. Según relataron entrevistados, han llegado migrantes de cantones aledaños como Colta,

Guamote, Chunchi y Pallatanga y de parroquias rurales cercanas como Flores, Punín, Pungalá y Cebadas debido a la localización geográfica de los asentamientos y la conectividad vial de fácil acceso desde la red vial estatal (panamericana E-35) que conecta el cantón Riobamba con el norte y sur del país, así como los ejes viales propuestos desde la municipalidad que conectan los asentamientos con el centro de la ciudad de Riobamba, como se observa en la *Figura 8*.

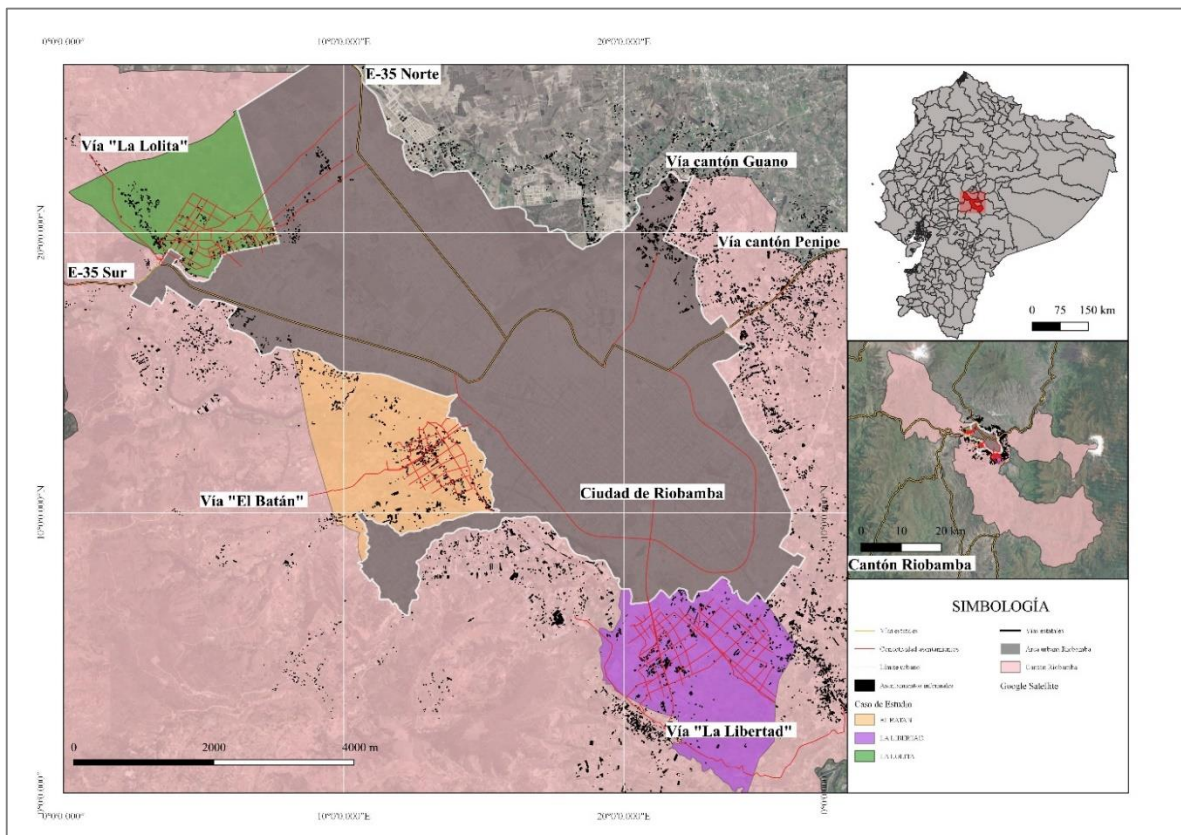


Figura 8. Mapa de conectividad vial del cantón Riobamba y sus asentamientos. Fuente (GADM Riobamba, 2020). Elaboración propia mediante QGIS.

Dicha observación se refuerza con lo manifestado por los entrevistados, cuya principal motivación para haber adquirido los lotes es la cercanía con la ciudad de Riobamba (ver *Figura 8*), seguido de la búsqueda de oportunidades laborales, educativas y construir un patrimonio propio.

Esta situación hace vulnerables a los habitantes frente a las estafas, y es fuente de desintegración ante la participación, autogestión y construcción de su territorio.

Bloque D

La preocupación general de los entrevistados fue el COVID-19 por encontrarse desprotegidos debido al déficit de servicios básicos y equipamientos; por otro lado, señalaron que la inseguridad ha aumentado pese a las restricciones de movilidad por la pandemia.

[...] jodidos con este mal, mijo con la familia 'viñeron' de Quito no tenían donde quedar trabajando, estrechos estamos en la 'mediagua'; no 'tenimos' agua para lavar cada rato manos (...) no 'tenimos dondir' 'si ponimos' gravemente (sic) (Entrevistado 9, 2020).

Las intervenciones antrópicas que han cambiado el cauce de la quebrada de Cunduana, perjudicando a 75% del asentamiento *La Lolita* en épocas invernales con inundaciones que repercuten hasta la ciudad formal. Tanto en *El Batán* como en *La Libertad*, su preocupación latente es por la contaminación de las aguas del río Chibunga con basura y desechos de la ciudad (ver *Figura 13*).



Figura 13. Nube de palabras de entrevistados acerca de las amenazas. Fuente: entrevistas de campo. Elaboración propia mediante Voyant Tools.

La recopilación de datos de fuentes primarias a través de las encuestas, jugó un papel crucial en este estudio; ya que, nos permitió conocer algunas problemáticas que son invisibles al buscar información en fuentes secundarias como los instrumentos de planificación (PDOT y PUGS) del cantón Riobamba. Valoramos la sinceridad con la que los moradores de los asentamientos respondieron, ello nos permitió palpar la necesidad que tienen por ser escuchados y trasladar sus incertidumbres para que sean atendidas.

7. Discusión

A continuación se discuten temas de relevancia que, a nuestro criterio, ocupan futuros trabajos por la profundidad que se debe atender a cada uno, pero que se han derivado del abordaje de la presente investigación.

7.1 La regularización como política pública

En cuestión de regularizaciones ¿hablan más las acciones que los planes?, como se dio a conocer en el estudio de caso, en el cantón Riobamba el microlatifundio es el resultado de la aplicación extendida de políticas de regularización encaminadas, únicamente, a sanear la situación de tenencia. Esta afirmación fue corroborada con los datos proporcionados por la Unidad de tierras del MAG y por la municipalidad respecto al alto porcentaje de adjudicaciones que posee el cantón.

Otro dato que lo reafirma, es a través del cuestionario a funcionarios clave quienes señalaron que la visión municipal es dar soluciones sobre la titularidad de la tenencia de la tierra bajo la implementación de políticas públicas para el control del tráfico de tierras, así como el desarrollo y actualización de ordenanzas que permitan

la regularización de asentamientos informales; resaltaron que los instrumentos de planificación (PDOT y PUGS) han permitido desarrollar las consultorías para los polígonos de interés social, que también contarán con regulaciones para estas porciones territoriales.

Se puede advertir que, en el cantón Riobamba, las políticas de regularización se las implementa de manera desarticulada, pues –a decir de los funcionarios de alto nivel– los instrumentos de planificación cantonales sirven como medio para “solventar los procesos administrativos de regulación” (*Funcionario B, 2022*) dándonos a entender que su ejecución tiene mayor visibilidad en términos políticos; aunque ellos mismos reconocen otras necesidades como el control urbano y rural, además de la generación de bancos de suelo (para infraestructuras y proyectos sociales habitacionales).

Y el eslabón perdido son los asentamientos informales en sus dimensiones más profundas, cuenta de ello son las respuestas de las entrevistas a los habitantes de los asentamientos –que si bien son sensoriales– permiten dimensionar que la autoproducción del espacio se entreteje junto con la diversificación de las redes de migración, no solo del campo a ciudad sino redes de migración internacionales (hacia Estados Unidos y España); permite pensar en una nueva etapa de territorialización de los pueblos indígenas, que son resultado de políticas públicas aisladas cuyas repercusiones los expulsan de sus campos, no solo cerca de la ciudad formal, sino hacia otros países por falta de oportunidades, lo cual deriva en un problema mayor como es la pérdida del hábitat y la desapropiación de los territorios mediante la autoproducción del espacio con influencias externas a su

cultura. Evidencia de ello es la aculturización y el amestizaje que ya es evidente en los asentamientos (Ferrer et al., 2014).

7.2 El Ordenamiento Territorial: un debate técnico - político - jurídico

Si bien mencionamos que la disciplina del Ordenamiento Territorial es compleja, se deberán añadir tres componentes fundamentales en la práctica de la planificación como son lo técnico, lo político y lo jurídico.

Claramente la disciplina en su pura concepción ha de dejar en claro que no deberá sucumbir a los vicios del optimismo tecnocrático ni dejarse seducir por la fuerza política y de manera deseable entregarse al cabal cumplimiento del marco jurídico vigente. La experiencia planificadora en el cantón Riobamba –debería ser tema de interés para futuras investigaciones porque se conoce poco– da cuenta de la ausencia histórica en esta disciplina descontinuando el proceso constructivo de un territorio, pero se ha de resaltar como documento referente en el campo al Plan de Desarrollo Urbano de Riobamba (PDUR) contratado en el año 1991, desarrollado en el periodo 1992-1996, instrumentado desde 1997 hasta el año 2017, entre los años de vigencia del PDUR existieron intenciones de formular un Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2012, pero el del año 2015 lo desechó.

El PDUR estaba enmarcado en las determinaciones de la extinta Ley Orgánica de Régimen Municipal, que dicho sea de paso, algunas de las determinaciones han sido absorbidas por la legislación vigente del ramo. Es así que podemos encontrar que en el PDUR constaba un “plan municipal de vivienda” cuyo objetivo era reducir significativamente el déficit de tenencia de vivienda (IMR & C+C Consulcentro,

1997; 318); la existencia de Unión Barrios Marginales de Riobamba (UBAMAR) creada hacia el año 1980 en búsqueda de igualdad para los barrios más pobres ubicados en la periferia de la ciudad; y, la formulación de planes parciales de urbanismo con el fin de alcanzar una consolidación y ocupación del territorio, garantizando las mejores condiciones en cuanto a ordenamiento territorial y a dotación de equipamientos e infraestructuras –claro está en el marco de una planificación a largo plazo y por etapas– y una evaluación del plan.

A nuestra manera de percibir el PDUR es un referente importante, que lastimosamente fue aplicado a discrecionalidad de los técnicos derivado del desconocimiento profundo de la disciplina y el marco jurídico vigente (tal como se advierte en las respuestas otorgadas en el grupo de enfoque aplicado en el marco de esta investigación); además, la producción de instrumentos que suplantaron a los anteriores sin un adecuado seguimiento y evaluación han terminado por moldear al territorio bajo criterios guiados por los intereses políticos.

Hacemos un llamado necesario a replantear la manera como se construyen los instrumentos de planificación en el cantón Riobamba, dado que la innovación produce una ceguera de las experiencias pasadas. Es así que los asentamientos informales en el cantón Riobamba, son resultado de pugnas políticas e intentos estatales de adjudicar y mantener el control social a través de las regularizaciones; en estos problemas se involucran diversos intereses sobre las transacciones de tierras, los marcos legales y de gobernanza superpuestos e inconsistentes.

7.3 Desafíos

Al recuperar datos históricos del cantón Riobamba, se pudo descubrir que el reparto inicial de grandes extensiones de tierras que se dio antes del reasentamiento de la ciudad, marcó al territorio, y posterior a ello la extendida práctica de fraccionamiento de haciendas con fines habitacionales promovió el microlatifundio en el suelo rural, por tanto se advierte que las lógicas de mercado configuraron las estructuras prediales complejas que se observan en la actualidad, como reflejo de intervenciones anti-técnicas producto de años sin regulación.

Es imposible concebir una adecuada gestión del suelo sin el trabajo interinstitucional, como hemos podido ver no solo el GAD del cantón Riobamba actúa sobre el territorio –pese a tener la competencia exclusiva del control y ocupación del suelo–, sino también encontramos al MAG con la adjudicación de tierras para fines agrícolas, pero que en la práctica se convierten en aprovechamientos habitacionales, pese a tener que aplicar un plan de manejo agrícola (monitoreado por un departamento a nivel nacional, desde Quito); y también al MIDUVI que amparado en el Acuerdo Interministerial 115-2020 ejecuta el programa de vivienda campesina (al margen del MAG y de las determinaciones del GAD del cantón Riobamba).

El desafío para el GAD del cantón Riobamba radicaría en equilibrar esfuerzos en tanto que las intervenciones no se concentren únicamente en un nivel de ordenamiento urbanístico (de ciudad), sino en la aplicación de instrumentos y herramientas para la gestión del suelo rural –pues el territorio de Riobamba es

prioritariamente rural– y, según el Art 75 de la LOTRTA, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tomarán en cuenta la Unidad Productiva Familiar como unidad de medida para la gestión de la tierra rural (LOTRTA, 2016).

De este modo, se podría iniciar por incorporar algunas figuras de gestión del suelo rural, cuyas grandes luces se encuentran indicadas en los Artículos 54 y 71 de la misma ley; así como también empezar a hacer ejercicios para –poco a poco– hacerse cargo, como lo señala la LOOTUGS, de la “intervención en la morfología y estructura predial”.

Un desafío importante para la planificación en el Ecuador es ordenar el territorio con visión a largo plazo, lo cual es muy difícil debido a los desfases temporales de los diferentes instrumentos: PDOT que cuenta con una planificación a largo plazo (pero en la práctica se renueva cada 4 años), PUGS con vigencia de 12 años (que, de no existir continuidad política, es previsible cambios de orientación, mediante ordenanzas reformativas).

Para todo ello, es indispensable contar con voluntad política, acompañada de conocimiento en la disciplina. Caso contrario, las omisiones por interpretar la normativa terminan incentivando la especulación en el valor del suelo, como lo afirma (Pauta-Calle, 2015).

7.4 Limitaciones

La falta de control, operatividad y gestión desde la municipalidad sobre los asentamientos informales –y otros temas– en gran parte se deriva de la falta de una base de datos contrastable y actualizada, que permita cruzar la información con las

diversas entidades (públicas y privadas) que trabajan en territorio para vincular la realidad territorial a sus actuaciones, lo que permitiría un tratamiento integral y con corresponsabilidad en la construcción de territorios ordenados, equilibrados y con corresponsabilidad social-ambiental.

La entrega de responsabilidad sobre temas territoriales a funcionarios y funcionarias municipales que no son especialistas en Ordenamiento Territorial, constituye una desventaja para el GAD del cantón Riobamba.

Los sesgos cognitivos les hacen actuar únicamente desde la idea de orden y control en su estricta aplicación, por lo que se convierte en un desafío tratar de articular en sus procesos iniciativas territoriales que nacen de los propios habitantes de los asentamientos irregulares. El desconocimiento del personal técnico permeabiliza a los instrumentos de planificación, volviéndolos consecuentes con los intereses de mercado y los políticos.

8. Conclusiones

Para finalizar esta investigación, nos parece relevante retomar la pregunta de investigación:

¿Cuáles son los problemas que derivan del tratamiento que el Ordenamiento Territorial tradicional ha dictado a los asentamientos irregulares localizados en zonas rurales, y cómo se expresan esos problemas en el caso de asentamientos del cantón Riobamba, Ecuador?

El principal problema es la desvinculación que se advierte entre los Asentamientos Informales y el Sistema de Asentamientos Humanos Cantonales, esta falta de

relación invisibiliza el problema e inhibe las posibles acciones que podrían llevarse a cabo para atender la problemática.

Adicional a ello, el tratamiento exclusivamente urbanístico que se da a este fenómeno, desarticula el abordaje desde una perspectiva vinculada al Ordenamiento Territorial. De hecho, los esfuerzos realizados a través del marco normativo ecuatoriano muestran algunas posibilidades y limitaciones del Ordenamiento Territorial –como disciplina– desde la cual abordar los tratamientos urbanísticos para los asentamientos informales.

Como se analizó en esta investigación, la LOOTUGS es ambiciosa en proponer una regulación del mercado del suelo. Con las figuras para gestión del suelo que se proponen en la LOOTUGS se abren posibilidades que permitirían ordenar a los territorios, aunque dichas figuras están más enfocadas a las zonas urbanas que a las rurales.

Sin embargo –como hemos mencionado a lo largo de esta investigación– si no se cuenta con la voluntad política necesaria es prácticamente imposible alcanzar una gestión pública adecuada para intervenir sobre el territorio y, con ello, atender los problemas derivados de los asentamientos informales.

Un ejemplo de ello es lo que acontece en el cantón Riobamba, un territorio históricamente marcado por la falta de acciones y control. Un lugar donde el desconocimiento técnico de los funcionarios municipales ha llevado a una interpretación discrecional de los instrumentos de planificación; donde se advierte poco trabajo interinstitucional, descuido por sistematizar/organizar la información, lo

que imposibilita un conocimiento profundo del comportamiento del cantón, convirtiéndose en una limitante para un adecuado Ordenamiento Territorial.

Por otro lado, se puede deducir que para la administración municipal del cantón Riobamba el principal medio u objetivo –para afrontar la problemática de los asentamientos informales– es otorgar titularidades como acción visiblemente política de gestión pública, pese a indicar que las políticas públicas señaladas en el PDOT y el PUGS son vinculantes con los Polígonos Especiales de Interés Social.

De ahí deriva uno de los principales hallazgos de esta investigación: instrumentos de planificación señalados en la ley –como es el caso de los Polígonos Especiales de Interés Social– en el caso específico analizado del cantón Riobamba, terminan haciendo que la planificación se vuelva *flexible*. Lo cual es un claro guiño a la lógica especulativa de mercado.

Para el caso analizado advertimos que la finalidad de estos instrumentos, lejos de frenar la expansión informal sobre suelo rural, se han convertido en la forma de cambiar los usos de “suelo de rural” a “suelo rural de expansión urbana” que, como todos sabemos, en la práctica es un “nuevo suelo urbanizable” cuyo precio terminará por aumentar, dado el propio cambio de rural a urbano.

Las posibilidades que se avizoran para generar un cambio radican en la adecuada aplicación de los instrumentos para la gestión del suelo, no pensando en volverlos laxos, sino involucrar prácticas y estudios profundos que permitan ampliar la gestión del suelo no solo en lo urbano sino en lo rural, cuyos posibles instrumentos se

encuentran ya señalados en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

En otras palabras, atender esta situación no requiere un cambio en la Ley, con hacer operativa la legislación existente y con la suficiente voluntad política, sería más que suficiente.

9. Bibliografía

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69.
<https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- Aguilar, A. G., & López, F. M. (2016). Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México: Las desventajas acumuladas. *EURE (Santiago)*, 42(125), 5-29. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100001>
- Allaire, J. J. (2011). *RStudio, Inc* (En desarrollo) [Java, C++, JavaScript; Software libre]. RStudio, Inc.
- Apaolaza, R. (2018). *Territorio, transportes y capitales. Dinámicas y efectos del aislamiento socioterritorial sobre los jóvenes residentes de los nuevos asentamientos periféricos del área metropolitana de Buenos Aires*. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4586>
- Aria, M., & Cuccurullo, C. (2022, marzo 25). *Bibliometrix Story*. Bibliometrix.
<https://www.bibliometrix.org/home/index.php/about-us-2/bibliometrix-story>
- Arqueros-Mejica, M. S. A., & Canestraro, M. L. (2017). Procesos sociales y dinámicas urbanas: Debates sobre el abordaje de la informalidad. *Cardinalis*, 9, 67-85.
- Arzeno, M. (2019). Orden-desorden y ordenamiento territorial como tecnología de gobierno. *Estudios Socioterritoriales*, 25, 0-0.
- Constitución de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial n.º 449, 2008 222 (2008).
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización, Pub. L. No. 0, Registro Oficial Suplemento 303 303 174 (2010), Reformado 31 de diciembre de 2019.
http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Pub. L. No. Registro Oficial N° 306, 711 47 (2016), Reformado 21 agosto de 2018. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Ley-Organica-de-Tierras-Rurales-y-Territorios-Ancestrales.pdf>

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Pub. L. No. Año IV-N° 790, 32 (2016). <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>

Ayala, W. M., & Rojas, L. G. D. (2021). El asentamiento informal como heterotopía: Una exploración alternativa. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(1), 251-262. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n1.87833>

Bachiller, S., Usach, N., & Freddo, B. (2018). *Mercado del suelo y de la vivienda en una ciudad petrolera: Funcionamiento y acceso excluyente*. 21. https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11236/ev.11236.pdf

Barbera-Alvarado, N., Chirinos, Y., Vargas, M., Ruiz, J., & Bolaño, Y. (2018). La lingüisticidad de la planificación del desarrollo sostenible desde los sistemas complejos adaptativos. En *Tendencias en la Investigación Universitaria. Una visión desde Latinoamérica: Vol. IV* (pp. 170-185). Colección Unión Global adscrita al Fondo Editorial Universitario Servando Garcés de la Universidad Politécnica Territorial de Falcón Alonso Gamero (UPTAG). <https://doi.org/10.47212/tendencias2018vol.iv.11>

Bernal-Arteaga, C. H. (2004). Otra mirada al ordenamiento territorial. *Perspectiva Geográfica*, 3, 20-30.

- Borras, J., Kay, C., Gómez, S., & Wilkinson, J. (2013). Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: Aspectos clave en América Latina. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 38, 75-103.
- Callejo-Gallego, J. (2002). Observación, entrevista y grupo de discusión: El silencio de tres prácticas de investigación. *Revista Española de Salud Pública*, 76(5), 409-422.
- Cepeda Astudillo, F. (2018). *Riobamba: Ciudad y representación* (Káustika). Vaca Cebra.
- Chanampa, M. E., & Lorda, M. A. (2020). Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 141-150.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.69896>
- Clichevsky, N., United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, & Environment and Human Settlements Division. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Carta Europea de Ordenación del Territorio, (1983), Torremolinos, España.
- Resolución reformativa “priorización de las regulaciones técnicas a ser emitidas por el consejo técnico de uso y gestión del suelo”, 011-CTUGS-2020 8 (2020), Reformativa a la Nro 004-CTUGS-2020. <https://docplayer.es/198664960-Resolucion-nro-011-ctugs-2020-el-consejo-tecnico-de-uso-y-gestion-del-suelo.html>
- Constitución de la República del Ecuador, Pub. L. No. Registro Oficial n.º 449, 2008 222 (2008).
- Cuesta, R., Villagómez, M., Dávila, Á., & Montalvo, M. J. (2019). Ecuador, un sistema complejo de planificación territorial inspirado en la doctrina del Buen Vivir. *Perspectives on rural development*, 2018(2), 113-130.

De Mattos, C. A. (2005). De la planificación a la gobernanza: Hacia un nuevo modo de gestión urbana. *Ciudades*, 66, 47.

Edouard, F., Jarquin, M., & FAO. (2015). *Ficha metodológica regularización, saneamiento y titulación (RST)*. FAO. <https://www.fao.org/3/av202s/av202s.pdf>

Enríquez Arévalo, E. (2020). Izquierda y populismo en América Latina. Combinaciones, colaboraciones y conflictos a través del caso de Ecuador (1934-2017). *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 84, 45-61.
<https://www.redalyc.org/journal/4959/495964701003/495964701003.pdf>.

Espínola, E. E. M., Solórzano, J. M. M., & Sáenz, D. C. (2018). Propuesta de aplicación virtual de la técnica collage en un grupo de enfoque, con el propósito de disminuir el ausentismo, el tiempo y los costos que implica hacerlo de forma presencial. *Cuestión de Diseño ISSN 2594-1151*, 7(9), 19-34.

Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina* (p. 56). Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/policy-focus-reports/regularizacion-asentamientos-informales-en-america-latina>

Ferrer, R., Palacio, J., Hoyos, O., & Madariaga, C. (2014). Proceso de aculturación y adaptación del inmigrante: Características individuales y redes sociales. *Psicología desde el Caribe*, 31(3), 557-576.

GADM Riobamba. (2020). *Conectividad del cantón Riobamba* [Map].

La ordenanza reformativa a la ordenanza nro. 005-2020 de aprobación de la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Riobamba, incorporando la actualización del Plan de Uso y Gestión de Suelo, 006-2021 129 (2021).
http://www.gadmriobamba.gob.ec/index.php?option=com_phocadownload&view=ordenanzas

- Garfield, E. (1997). *Web of Science*. clarivate.com/products/web-of-science
- Gómez Orea, D. (2013). *Ordenación territorial* (Tercera). Mundi-Prensa Libros.
- Gondard, P., & Mazurek, H. (2001). 30 años de reforma agraria y colonización en Ecuador (1964-1994): Dinámicas espaciales. *Estudios de Geografía*, 10, 15-40.
- Gudiño, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36. <https://doi.org/10.19053/01233769.4491>
- Gudynas, E. (2009). Cuando el mercado es plural y el Estado heterogéneo. *Nueva Sociedad / Democracia y política en América Latina*, 221, 54-65.
- Guitart, S. O., & Hernández, H. C. (2017). En torno al debate Estado-Mercado. *Economía y Desarrollo*, 158(1), 245-269.
- Gutiérrez, J. (2011). Grupo de Discusión: ¿Prolongación, variación o ruptura con el focus group? *Cinta de moebio*, 41, 105-122. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2011000200001>
- Hamui-Sutton, A., & Varela-Ruiz, M. (2013). La técnica de grupos focales. *Investigación en educación médica*, 2(5), 55-60.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo* (Primera). IAEN. https://abertzalekomunista.net/images/Liburu_PDF/Internacionales/Harvery_David/17_contradicciones_y_el_fin_del_Capitalismo-K.pdf
- Hernández Carrera, R. M. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: Su análisis mediante la teoría fundamentada. *Cuestiones Pedagógicas*, 23, 187-210.
- Hiernaux, D. (2014). Proyectos que dividen, ciudades que segregan. En *Ciudades Latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia* (Primera, pp. 253-276). CLACSO. https://www.researchgate.net/publication/355030174_Proyectos_que_dividen_ciudades_q

ue_segregan_en_Mercedes_di_Virgilio_y_Mariano_Perelman_Coord_Ciudades_Latinoamericanas_Desigualdad_segregacion_y_tolerancia_Buenos_Aires_CLACSO_pp_253-276

Ibáñez, C. L., & Egoscozábal, A. M. (2008). Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 0(64), 5-18. <https://doi.org/10.21158/01208160.n64.2008.450>

IMR, & C+C Consulcentro. (1997). *Plan de Desarrollo Urbano de Riobamba*. Freire.

Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa* (Morata).
https://www.academia.edu/30125152/Kvale_Steinar

Lombard, M. (2015). Lugarización y la construcción de asentamientos informales en México. *Revista INVI*, 30(83), 117-146. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582015000100004>

Lombard, M. (2016). Conflicto por la tierra en áreas periurbanas: Explorando los efectos de la reforma agraria en los asentamientos informales en México. *Urban Studies*, 53(13), 2700-2720. <https://doi.org/10.1177/0042098015603569>

Lombard, M., & Rakodi, C. (2016). Urban land conflict in the Global South: Towards an analytical framework. *Urban Studies*, 53(13), 2683-2699. <https://doi.org/10.1177/0042098016659616>

Acuerdo Ministerial N° 068-2020 «Plan Estratégico Institucional del MAG para el período 2017-2021», 167 (2020). https://www.agricultura.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/AM_068_PEI2.pdf

Mussot, M. L. (2018). Intervención social en tiempos de neoliberalismo en América Latina. *Trabajo social*, 20(2), 19-52. <https://doi.org/10.15446/ts.v20n2.74304>

ONU. (2017, febrero 16). *Acerca de Asentamientos Humanos* [Text]. CEPAL.
<https://www.cepal.org/es/temas/asentamientos-humanos/acerca-asentamientos-humanos>

Ordoñez Ortiz, A. (2012). Asentamientos y barrios precarios. *Revista M*, 9(2), 22-39.

- Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *International Journal of Morphology*, 35(1), 227-232. <https://doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>
- Pauta-Calle, F. (2013). *Ordenación territorial y urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador* (Universidad de Cuenca). Monsalve Moreno.
- Pauta-Calle, F. (2015). ¿Quién “diseña” el paisaje? Planificación vs. Poder del mercado. *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 4(6), 49-56.
- Pinedo-López, J. W. P., & Lora-Ochoa, C. L. (2016). Hacia una tipología de asentamientos informales. *ACE: architecture, city and environment*, 10, 11-30. <https://doi.org/10.5821/ace.11.30.3977>
- Piñeiro, E., & Diz, C. (2018). El trabajo de campo como abandono: Una reflexión sobre la metodología de la observación participante. *Revista Colombiana de Antropología*, 54(1), 59-88. <https://doi.org/10.22380/2539472x.383>
- RAE, & ASALE. (2020). *Minga | Diccionario de la lengua española*. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. <https://dle.rae.es/minga>
- Sanabria-Pérez, S. (2014). La ordenación del territorio: Origen y significado. *Terra. Nueva Etapa*, XXX(47), 13-32.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Oikos-tau. <http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/prunier.delphine/metamorfosisdelespaciohabitado-Santos.pdf>
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo, razón y emoción* (Primera). Ariel. <https://b-ok.lat/book/5223186/f0f9c2>

- Segura, R. (2006). *Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico* (Documento de trabajo N.º 9; pp. 3-26). IDES, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ides/20110517102641/cuadernos9_Segura.pdf
- Serrano-Rodríguez, A. (2002). Hacia un desarrollo territorial más sostenible: ¿una nueva forma de planificación? *Universidad Politécnica de Valencia, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio*, 173-200.
- Sinclair, S., & Rockwell, G. (2003). *Voyant Tools* [Código abierto]. Voyant Tools. <https://voyant-tools.org/>
- Tenesaca-Pacheco, C., Toledo-López, E., Reyes-Bueno, F., Tubio-Sánchez, J. M., Delgado-Inga, O., Muñoz-Sotomayor, V., Pérez de Murzi, T., Orejuela, G., & Pindo-M, J. C. (2021). *Gestión territorial en Ecuador. Aportes de la RIGTIG al conocimiento en acción*. Centro de Publicaciones PUCE. <https://edipuce.edu.ec/gestion-territorial-en-ecuador-2/>
- Tomadoni, C. (2007). A propósito de las nociones de espacio y territorio. *Gestión y Ambiente*, 10(1), 53-66.
- Torres Guzmán, N., Báez Valencia, J., Maldonado Tobar, P., & Yulán Morán, M. (2017). *Tendencias en la estructura agraria, inequidad rural y derecho a la alimentación y nutrición en el Ecuador post-neoliberal* (Primera). FIAN Ecuador.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56690.pdf>
- Vega-Martínez, A. A., Hernández-Buelvas, E. D. J., & Barbera Alvarado, N. (2019). Configuración territorial del hábitat en el asentamiento informal Alfonso López de la ciudad de Montería-Colombia. *Revista INVI*, 34(97), 81-103.
- Zárate Martín, A. (2010). *El espacio interior de la ciudad* (Vol. 12). Síntesis.

Anexo 1.

Información sobre los asentamientos irregulares del cantón Riobamba proporcionada por la Superintendencia de Ordenamiento Territorial

Como información anexa, el GAD del cantón Riobamba a través del Subproceso de Regularización de Asentamientos Informales señala que:

- En cuestión normativa, se crea la Ordenanza 017-2015 que norma el proceso de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados de interés social del cantón Riobamba sancionada el 14 de octubre de 2015, pero el 18 de febrero de 2016 se expide la Ordenanza 002-2016 con carácter reformativo para la Ordenanza 017-2015 debido a que “dentro de su tratamiento se identificaron varios nudos críticos de carácter legal, económico y social, lo cual ha limitado su avance dentro del proceso de regularización”. A partir de la vigencia de la Ordenanza 013-2017¹⁵ se publica la Ordenanza 010-2018 que establece el reconocimiento y procedimiento de regularización de asentamientos de hecho y consolidados de interés social del cantón Riobamba de fecha 6 de agosto de 2018.
- Se tiene inventariado 139 asentamientos humanos de hecho ubicados en suelo rural y suelo urbano del cantón, encontrándose 71% en suelo rural y 29% en suelo urbano.
- Han creado un Geodatabase con lo que se puede visualizar en la ortofoto del año 2011, identificándose 115 asentamientos.
- Entre los inconvenientes para avanzar con los procesos de regularización está el no contar con área verde o contar con un porcentaje menor al establecido en el COOTAD. Los certificados de gravámenes de los predios globales constan con inscripciones de demandas de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, prohibiciones de enajenar u otros gravámenes. Dentro de los predios globales, varios de los lotes fraccionados se encuentran únicamente en posesión, en algunos casos su respaldo son promesas de compraventa donde los interesados realizan acciones para

¹⁵ Con el objeto de acoplar la normativa cantonal con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, y las reformas introducidas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el GAD del cantón Riobamba, a través del Concejo Cantonal expidió la Ordenanza 013-2017 que contiene el Código Urbano para el cantón Riobamba que entró en vigencia a partir del 7 de diciembre de 2018, este cuerpo normativo establece el plan de uso y gestión de suelo, su régimen urbanístico, los instrumentos y herramientas para la planificación territorial entre otros aspectos; es así que conforme a la Disposición Transitoria Vigésima, con la finalidad de encaminar el cumplimiento de la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del COOTAD así como la Disposición Transitoria Octava de la LOOTUGS, el Concejo Municipal en un plano no superior a 180 días, revisará el contenido de la Ordenanza 017-2015.

obtener de los prominentes vendedores las escrituras en acciones y derechos.

- Los asentamientos humanos de hecho en suelo rural carecen de infraestructura, por lo que es necesario un tratamiento integral para definir la estructura vial, dotación de servicios básicos, equipamientos; a efecto de que los asentamientos informales puedan ser tratados dentro de los procesos de reordenamiento físico-espacial, regularización predial y urbanística.