

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE QUITO

UNIDAD DE POSTGRADOS

MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN
Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO.
TERCERA CONVOCATORIA

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de: MAGISTER EN
DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE
PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO.

TEMA:
TERRITORIO Y TERRITORIALIDAD EN LOS ASENTAMIENTO HUMANOS
INFORMALES EN EL SECTOR DE SAN JUAN DE CALDERÓN, CASO BARRIO
“BUENA VISTA”

Autores:
PABLO HERNAN ORTEGA RAMÍREZ
PABLO MIGUEL SALME VIERA

Directora:
MSTR. LEONELA CUCURELLA

Quito, Mayo de 2015

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL TRABAJO DE GRADO

Nosotros Pablo Ortega Ramírez y Pablo Salme Viera, autorizamos a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaramos que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Quito, mayo de 2015

Pablo Hernán Ortega Ramírez

CC. 1705600227

Pablo Miguel Salme Viera

CC. 0501622476

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Politécnica Salesiana, Sede Quito y al personal docente y administrativo por el apoyo y la oportunidad brindada.

DEDICATORIAS

El primer lugar para Dios, que siempre está a mi lado, me guía y me fortalece en todo momento, a mi esposa Elsa y mi hijo Andrés que son mi razón para seguir avanzando y cumpliendo mis metas.

Pablo O.

A mi madre, María Etelvina y a mi hijo David con todo mi cariño

Pablo S.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPITULO I.....	18
EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	18
El Territorio.....	19
La territorialidad.....	20
La territorialidad en lo rural.....	21
El espacio territorial y la sociedad.....	23
La dimensión social y el territorio.....	24
Los asentamientos humanos informales.....	25
Mercado del uso del suelo.....	30
Democracia y sociedad.....	32
Movimientos Sociales.....	34
La participación ciudadana o participación comunitaria.....	37
CAPITULO II.....	42
CONTEXTO HISTÓRICO GENERAL.....	42
Las políticas públicas en los asentamientos informales.....	43
El territorio del DMQ.....	45
La población en el DMQ.....	46
El ordenamiento territorial urbano-rural en el DMQ.....	46
Asentamientos humanos o barrios informales en el DMQ.....	49
Breve caracterización de la población de los asentamientos humanos informales en el DMQ.....	51
Demografía en los asentamientos humanos.....	51
Origen de la población de los asentamientos humanos informales.....	51
La migración como soporte para el surgimiento y consolidación de los asentamientos humanos informales.....	53
Factores importantes que influyen en el apareamiento de asentamientos humanos informales.....	54
La participación ciudadana, leyes e instrumentos para su gestión.....	55
El Sistema de Gestión Participativa (SGP) del Municipio de Quito.....	57
Los procesos de legalización de los asentamientos humanos informales en el Distrito Metropolitano de Quito.....	60
La variable riesgos, componente importante en los asentamientos humanos informales...	61
La gestión del territorio en el Distrito Metropolitano de Quito.....	63
La gestión de Municipio en los asentamientos humanos informales.....	64

Los asentamientos humanos informales en la parroquia Calderón	67
La parroquia de Calderón como nicho de asentamientos informales	69
La parroquia rural de Calderón.....	69
La gestión de las instituciones públicas en los asentamientos humanos informales de Calderón	72
CAPITULO III	74
ANÁLISIS Y CARACTERIZACIÓN DEL CASO	74
EL CASO DEL BARRIO “BUENA VISTA”.....	75
Análisis de la experiencia.....	75
El Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”	76
Instrumentación legal para la regularización del barrio “Buena Vista”	77
Cronología de una regularización (Barrio “Buena Vista”).....	82
La Participación Ciudadana en los asentamientos humanos informales, el caso del Barrio “Buena Vista”	85
Entrevistas, reuniones y conversatorios con funcionarios directivos, técnicos del Municipiode Quito, dirigentes y moradores del barrio “Buena Vista”	88
De las experiencias sobre los procesos de legalización de los asentamientos humanosinformales.....	102
Algunas reflexiones sobre los procesos de participación ciudadana para la legalización debarrios en el DMQ	129
CONCLUSIONES.....	133
LISTA DE REFERENCIAS.....	142
ANEXOS	147

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Viviendas informales dentro de un asentamiento regularizado. Sur de Quito. 2006.	27
Figura 2. Mapa del Distrito Metropolitano de Quito.....	45
Figura 3. Cabildo en la Administración Zonal La Delicia. Arq. Santiago Velasco. 2009. .	59
Figura 4. Vivienda informal bajo la Línea de Alta Tensión. Sin permiso de construcción. Zona Quitumbe. 201-10-07.	62
Figura 5. Foto Plan Calderón 2006, muestra asentamientos humanos junto a zonas de altas pendientes con suelos inestables.....	63
Figura 6. Mesa de Trabajo. UERB. Zona Calderón (29-11-2011).....	66
Figura 7. Mapa elaborado por la UERB-Calderón, con la ubicación de asentamientos informales y propuestas viales para el Sector de San Juan de Calderón. Año 2014.	69
Figura 8. Mapa con ubicación de la parroquia Calderón en el DMQ.....	70
Figura 9. Mapa de las parroquias rurales de la Zona Administrativa Calderón	70
Figura 10. Ubicación del Barrio Buena Vista, Calderón.....	77
Figura 11. Casa Comunal del Barrio “Buena Vista”. 2006.	79
Figura 12. Casa Comunal del Barrio “Buena Vista”. 2014.	80
Figura 13. Vía de acceso a San Juan de Calderón. (09-11-2008).....	81
Figura 14. Reina de San Juan de Calderón y su corte de Honor, asistiendo a eventos en el sector.2014.....	82
Figura 15. Rotulo informativo sobre el Limite Urbano de la ciudad. Sector Nuevo Camal Metropolitano. Zona Quitumbe. Instalado posteriormente a la construccion de las viviendas. 2008.....	84
Figura 16. Acceso al Comité del Barrio “Buena Vista” desde la Av. Pio XII (aproximadamente 1.5Km. de distancia).....	102
Figura 17. Venta de lotes, frente al Mercado de Chillogallo.....	107
Figura 18. Asentamiento al sur de Quito.....	109
Figura 19. Redes de distribución eléctrica, en área despoblada, cercana al Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”. Año 2007.	109
Figura 20. Redes de distribución eléctrica, en área despoblada, cercana al Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”. Año 20010. Lote en venta.....	110
Figura 21. Asistencia del Administrador Zona Calderón, su equipo técnico y los representantes de la USV a la Asamblea General del Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”. (2006-11-12), en la antigua Casa Comunal.....	113
Figura 22. Dirigentes de los asentamientos informales del sector de San Juan de Calderón.	114

Figura 23. Recorrido de las autoridades de la Zona Calderón, USV y de los dirigentes y moradores de los asentamientos humanos ubicados en el sector de San Juan de Calderón. Diciembre 2007.....	114
Figura 24. Plano de levantamiento topográfico del Barrio Buena Vista. El mismo se encuentra en el Departamento de Archivo de la STHV, bajo el código U-114B.	119
Figura 25. Plano de diseño de áreas verdes y comunales del Barrio Buena Vista. El mismo se encuentra en el Departamento de Archivo de la STHV, bajo el código U-114B.....	121
Figura 26. Presencia de ONG para apoyo escolar y estimulación de los niños del Barrio “Buena Vista”. Reunión en la nueva Casa Comunal. 2014.....	123
Figura 27. Oferta de productos de huertos familiares en el Parque de San Juan de Calderón. 2014.	125
Figura 28. Asamblea ordinaria del Barrio “Buena Vista”. 2014.	129
Figura 29. Feria en la “Pampa” de Calderón. En medio un tarima con un festival de rock. (Agosto 2014). Archivo: Pablo Salme.....	138

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Población migrante en el DMQ.....	52
Tabla 2. Asentamientos humanos informales regularizados en Calderón.....	67
Tabla 3. Población y superficie de la Zona Calderón.....	71
Tabla 4. Población por genero la zona de Calderón.....	71
Tabla 5. Grupos étnicos en la zona de Calderón.....	71

RESUMEN

Este trabajo intenta comprender las lógicas y los efectos que enfrentan muchos países latinoamericanos en mayor o menor escala sobre los procesos de crecimiento acelerado de la urbanización y con ello una agudización de la crisis habitacional, donde amplios sectores populares subsisten al margen del sector formal. Las inadecuadas políticas de los gobiernos, así como factores socio-económicos de los países han incidido para desencadenar múltiples procesos de asentamientos humanos, barrios, barriadas, favelas cómo se las quiera llamar, al margen de la ley y de las normativas locales.

No pretendemos incursionar en los aspectos políticos y estructurales del Estado, ni profundizar sobre los planes de desarrollo de los gobiernos locales, lo que queremos es entender como los asentamientos informales han ido construyendo no sólo el espacio físico, su territorio en el que se encuentran, sino su identidad, la generación de una cultura de pertenencia, en base a los conocimientos tangibles e intangibles que poseen, que comparten y que adoptan, para lo cual es necesario adentrarse al análisis de cómo se ven a sí mismos, como barrio, asentamiento informal, cómo se han organizado y agrupado, a fin de lograr la atención de las autoridades para insertarse en un proceso de regularidad y desarrollo que les permita alcanzar el *sumak kawsay* o buen vivir.

Buscamos entender que a través de la participación de los propios moradores con intereses comunes, son capaces de organizarse, establecer redes sociales, en la búsqueda de encontrar mecanismos y soluciones para muchos de sus problemas, cómo se presentan las luchas de poder, además entender los conceptos de territorio y territorialidad, como lo han asimilado, al mismo tiempo recoger y analizar lo que la literatura o el “estado del arte” han desarrollado sobre asentamientos informales, cual y que nivel de relación se plantean con los modelos de ordenamiento territorial existentes, el punto de vista de la planificación urbana participativa y ciudadana y los distintos planes que se han implementado en los últimos años en el Distrito Metropolitano de Quito.

En este marco general, la investigación se concreta en el análisis de un caso en particular que es el barrio denominado Comité Pro-mejoras del barrio “Buena Vista” del sector de San Juan de la parroquia Calderón.

PALABRAS CLAVES: Asentamientos informales / Territorio / Barrio “Buena Vista” / Participación.

ABSTRACT

This work tries to understand the logics and the effects that face many Latin American countries in major or less scale on the processes of intensive growth of the urban development and with it a sharpening of the housing crisis, where wide popular sectors survive to the margin of the formal sector. The inadequate politics of the governments, as well as socio-economic factors of the countries have affected to unleash multiple processes of human settlement, neighborhoods, districts, favelas, how it is about to call them, to the margin of the law and of the local regulations.

We do not pretend into the political and structural aspects of the State, nor enter on the development plans of the local governments, we want is to understand how the informal settlements have been constructing not only the physical space, their territory in wich they are, their identity, the generation of a culture of belonging, based of tangible and intangible knowledge that they possess, they share and to adopt, for wich it is necessary into an analysis of how are seen themselves, like neighborhood, informal settlements, how they have organized themselves and grouped, in order to achieve the attention of the authorities to be inserted in a process of regularity and development that the *sumak kawsay* allows them to reach or well to live.

We find to understand that across the participation of the proper inhabitants with comom interests, they are able to organizing themselves, of establishing social networks, in the search of finding mechanisms and solutions for many of it's problems, how the power struggles appear, also to understand the concepts of territory and territoriality, as they have assimilated it at the same time to pick up and to analyze what the literature or the "state of the art" have development on informal settlements, wich and that raise relation level with the existing models of territorial arranging, the point of view of planning participatory urban and citizen, and the different plans that have been implemented in the last years in the Metropolitan District of Quito.

In this general frame, the investigation materializes in the analysis of a case in particular that is the neighborhood named Comité Pro-Mejoras del barrio "Buena Vista" of the sector San Juan, the parish Calderón.

KEYWORDS: Informal settlement / Territory/ Neighborhood "Buena Vista" / Participation

INTRODUCCIÓN

En la actualidad hay un sentimiento de urgencia frente a la crisis mundial, mientras avanza la creatividad destructiva del capitalismo que destruye y consume los recursos naturales y las relaciones sociales de los pueblos, por eso es urgente cambiar esa realidad, se trata de crear un nuevo Estado sin olvidar la historia. (Santos, 2008).

El crecimiento acelerado de la urbanización en el primer tercio del siglo pasado, generó la necesidad de buscar mecanismos para una mejor administración de las ciudades. Una de las características fue sin duda la presión demográfica sobre la ciudad y sus instituciones, producto en gran medida de las oleadas migratorias desde lo rural, que terminaron desbordando la capacidad administrativa e institucional de los gobiernos locales.

En nuestro país en los últimos años, la informalidad se ha establecido como una forma de iniciar un proceso para la formación y conformación de un asentamiento humano, lo cual es quizá uno de los mecanismos más comunes es el mercado informal del suelo, a través de la ocupación de lotes en sectores donde las regulaciones de uso del suelo no posibilitan habilitarlo para urbanizar, sean estos predios de propiedad privada o pública. A partir de este momento, se empieza a desarrollar un mercado de venta informal de lotes.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desde los años sesenta ha incursionado en una política de planificación urbana y de regular el uso y ocupación del suelo del territorio. En general los sectores rurales en el Distrito Metropolitano no siempre fueron priorizadas bajo una óptica de modelo de un Distrito justo y equitativo. La mayoría de los Planes de Ordenamiento Territorial, se articularon más hacia la parte urbana de la ciudad central y de algunas parroquias rurales cuya dinámica de crecimiento desbordo los propios límites de los núcleos urbano-rurales, en virtud de lo cual este desarrollo no solamente implicaba la consolidación de la cabecera parroquial en su núcleo central, sino en una irracional extensión de las áreas urbanas ocupando suelos con otras vocaciones.

Los agentes que intervienen en estos procesos del mercado informal del suelo son múltiples: desde el propietario original del suelo sea urbano o rural, los promotores o lotizadores informales, las cooperativas y pre-cooperativas de vivienda y de carácter agrícola, las asociaciones de vecinos, etc., todas articuladas bajo complejos marcos

técnico-jurídicos, incluso ligados al clientelismo político o como una coyuntura del poder político que pueden en algún momento traducirse en potenciales electores.

Son muchos y diversos los suelos ocupados por el mercado informal, sean estos predios rurales, no aptos o sin condiciones para desarrollo urbano ya sea porque tienen usos distintos al residencial, están en zonas de riesgo, de difícil acceso, sin conectividad, ni transporte público, sin infraestructura ni servicios. Como una consecuencia de este fenómeno, aumentan los problemas ambientales ocasionados principalmente por las descargas de aguas servidas hacia las quebradas, además de acumulación de basura, deforestación, problemas de inestabilidad de taludes por las condiciones precarias y utilización de sistemas no adecuados para la construcción de las viviendas.

Buscar soluciones al problema del hábitat en el DMQ es parte de la construcción de una política pública del Municipio, sin embargo estas se han realizado en forma desarticulada con las políticas de desarrollo territorial, urbano y humano, en muchas ocasiones vista de manera coyuntural, restringida, sectorizada y de corto plazo, que ha traído como consecuencia una atención parcial del problema, no integral del hábitat como elemento del desarrollo humano. La atención de las instituciones del Gobierno centradas en soluciones parciales cuantitativas y mercantilistas, prácticas que han generado profundos problemas de convivencia ciudadana y en gran medida graves problemas sociales.

La Administración Municipal en el marco de un nuevo modelo territorial para el DMQ debe asegurar la racionalidad y sostenibilidad de las intervenciones de las Instituciones Públicas y privadas sobre los territorios, en función de los objetivos de la planificación económica, social y ambiental.

Una de las políticas del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial¹ (Quito M. d., Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Versión Resumida) .2012-2022, 2012), es la de consolidar el uso y ocupación de las reservas de suelo urbano, compactar y densificar sectores seleccionados con capacidad de carga adecuada y bajo criterios de calidad del hábitat, contener el crecimiento disperso de los bordes de la ciudad y las parroquias rurales, a través de una planificación integral de dotación de servicios básicos en función del modelo territorial, esto supone además racionalizar y optimizar las

¹ Aprobado mediante Ordenanza Metropolitana No. 171

dotaciones de servicios e infraestructura construidas, evitar los costos de ampliación de redes, mejorar la cobertura y calidad del sistema de transporte público, reducir la incidencia de los costos de suelo urbanizado, reducir los costos de construcción, disminuir los desplazamientos, acercar los servicios y equipamientos, facilitar el comercio distribuido, que favorezca el contacto e intercambio entre personas, que genere una cultura de valores relacionados con la convivencia y la tolerancia, garantizar la seguridad de la población frente a los riesgos naturales y antrópicos existentes y solventar los problemas de contaminación ambiental.

La construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en estas estructuras zonales desconcentradas, comprende cuatro grandes desafíos: la territorialización de la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios; el establecimiento de criterios de ordenación del territorio a partir de funciones y roles específicos; el fomento de dinámicas zonales que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir, la estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo (PNBV. 2009-2012); y, propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en los territorios zonales.

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de la planificación del Estado. En ellas se establecen los principios para el ejercicio de los derechos del Buen Vivir, como objetivo primordial de la acción estatal. La planificación y la política pública son definidas como instrumentos que garantizan el cumplimiento de esos derechos a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas.

En este contexto, el Plan Nacional para el Buen Vivir, se posiciona como el instrumento orientador de la planificación, la inversión pública y el endeudamiento, y cumple el papel de coordinador de las competencias y de la acción estatal de los distintos niveles de gobierno. En lo relacionado al ordenamiento territorial, la Constitución ordena su ejecución en forma obligatoria a todos los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y la planificación, como garantía de su formulación.

De la misma manera, es necesario ubicar a la planificación territorial en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Este Sistema está integrado por organismos y dependencias de la Función Ejecutiva, entidades

de los gobiernos autónomos descentralizados, los Consejos Nacionales para la Igualdad y otras instancias de planificación.

Todos ellos interactúan en el establecimiento de las prioridades del desarrollo territorial, la producción y acceso a la información para la toma de decisiones, la asignación de recursos, la gestión de las políticas públicas y la evaluación de resultados en cada uno de los niveles de organización territorial del país.

En el Ecuador en general y en base a lo que dispone la nueva Constitución, el COOTAD, el Código de Planificación y Finanzas Públicas y otros mecanismos de legislación, los municipios de los cantones y en particular en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito han elaborado sus políticas públicas las cuales se formulan y se implementan a través de Ordenanzas, Resoluciones, Procedimientos y Acuerdos, que los emite el Concejo Metropolitano y el Alcalde.

Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de acuerdo al COOTAD², establece entre sus funciones la de diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

El Comité Pro-Mejoras del barrio *Buena Vista*, a partir del año 2003, fue uno de los pioneros en entablar los diálogos con las autoridades del Municipio de Quito, en busca de regularizar su status, implementar la dotación de servicios básicos, así como detener la manipulación, que por largo tiempo, habían sido objeto, por parte de tramitadores y lotizadores; llegando incluso a movilizaciones y reclamos frecuentes, a través de los medios de comunicación y como parte del Comité de Gestión de San Juan de Calderón.

La participación en los procesos urbanizadores, el facilitar la construcción de muchos conjuntos habitacionales en el sector, fue clave para respaldar la acción de la Administración Zonal Calderón, en el combate a los lotizadores informales, por medio de la Comisaría Zonal y la aplicación de la reglamentación existente, así como la toma de conciencia de los derechos ciudadanos y la implementación de planes de ordenamiento urbano.

² El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomía y Descentralización COOTAD, establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y los regímenes especiales.

Una de las principales razones que nos motiva el abordar este trabajo es la de intentar adecuar la planificación del territorio, cual es la normativa vigente respecto a la regularización de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito, cómo se la evalúa desde el punto de vista participativo y ciudadano y al mismo tiempo, cuáles podrían ser, los ejes para una posible política pública, considerando que el objetivo central de todas las personas que habitan en estos asentamientos informales, es la de alcanzar un título de propiedad que le garantice que el sitio, el suelo, las edificaciones, los materiales, el esfuerzo invertido en ese territorio se traduzca en seguridad jurídica y bienestar para toda la familia, en el marco de las garantías constitucionales y bajo el principio fundamental del Buen Vivir.

Cabe mencionar que este tema siempre ha sido importante en nuestra vida profesional, principalmente porque durante muchos años hemos trabajado en planificación urbana y enfrentando la problemática de los asentamientos humanos en el DMQ, siendo en muchas ocasiones mudos testigos de la permanente toma de suelo fuera de los límites urbanos preestablecidos por los planes urbanos vigentes y la normativa metropolitana.

Dentro del campo del desarrollo local, el Municipio de Quito, a través de sus administraciones zonales, bajo las políticas y en coordinación con las distintas Secretarías sectoriales³, en el marco del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, los planes parciales y especiales⁴, tienen la responsabilidad de la gestión y ejecución de los programas y proyectos a escala zonal y parroquial.

Desde el punto de vista de la gestión del territorio, los programas y proyectos se enfocan a centros de Desarrollo Comunitario, Agencias de Desarrollo Económico, la Regularización de barrios y la gestión participativa desde el punto de vista de la creación de espacios de participación que permitan involucrar activamente a la comunidad.

El objetivo central de este trabajo se desarrolla en torno a cómo interpretar y encontrar soluciones a las distintas formas de construcción del territorio y su territorialidad a partir del surgimiento de un asentamiento informal, y los intrincados procesos que las

³ Se refiere a las diferentes instituciones municipales en el ámbito de sus competencias, sean estas en el sector de la seguridad, la salud, la educación, el territorio, etc.

⁴ Los planes parciales y planes especiales son instrumentos de planificación urbana constante en el Régimen del Suelo para el DMQ.

organizaciones sociales y la participación de la ciudadanía van construyendo a través de redes y relaciones sociales, la gestión que les permita enfrentar ante las autoridades locales la regularización de su asentamiento humano, esperar que les entreguen sus escrituras individuales y de a poco las obras de infraestructura y servicios.

La interrelación entre actores locales o grupos de población se realizan a través de espacios de participación concretos como las asambleas, mesas, con los cuales se propicia la participación y la corresponsabilidad de la comunidad en la solución de sus problemas, en temas relacionados a la regularización de barrios, normativa municipal, seguridad, educación, salud, ambiente, entre otros.

La estructura y contenidos de la tesis parte por entender dentro de un contexto teórico, algunos principios y conceptos sobre el territorio, la territorialidad, los asentamientos humanos y la dimensión social que se manifiesta a través de los movimientos sociales, la participación ciudadana y todo un conjunto de complejos sistemas que van tomando cuerpo a partir de un análisis que va desde lo más general hasta llegar a lo particular y el estudio de caso, cruzando con información secundaria, principalmente en el análisis del marco teórico, posteriormente toda la información recogida de la propia experiencia de los dirigentes y moradores del barrio, técnicos y funcionarios que trabajan en los temas de los asentamientos informales en el DMQ, de nuestro conocimiento en el campo de la planificación urbana y sobre todo del caso de estudio.

CAPITULO I

EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El alcance de este capítulo llamado también *estado del arte*, apunta a entender algunas lógicas sobre los asentamientos humanos llamados informales, la posición de algunos autores frente a la forma como la población enfrenta su realidad desde el punto de vista del territorio, la territorialidad, las dinámicas sociales, económicas principalmente, que mueven a grupos y colectivos humanos a organizarse y participar, cuales son las características fundamentales para entender este entramado de redes, organizaciones y movimientos sociales que giran tras un interés común que es la apropiación de un espacio territorial, de un pedazo de tierra sea rural o urbano.

Construir su vivienda, no importa, lo fundamental es lograr primero ser poseionario, luego propietario de ese espacio, ya que al final del día tendrán que ser regularizados, entrar en un desarrollo formal y atendidos con infraestructura y servicios, lo que posteriormente se traduce en mayor inversión económica y sobre todo inversión social.

Mientras vemos día a día como el tejido urbano prolifera, se extiende, consume el suelo agrícola, de bosques, predomina la ciudad o la urbanización sobre el campo. Mientras el proceso global avanza, la ciudad consume todo, provocando una serie de protuberancias ambiguas, tales como: conjuntos habitacionales, complejos industriales, ciudades satélites, sub urbanización o asentamientos humanos informales. La ciudad pequeña o mediana o los centros urbanos de las parroquias se transforman, se fusionan como una suerte de una semi-colonia de la Metrópoli (Lefebvre,1983).

Además se pretende mostrar cómo a pesar que las instituciones públicas y privadas realizan esfuerzos de planificación, regulación y control, sobre una presión de grupos humanos que frente a la inacción de los agentes llamados a plantear soluciones adecuadas para cubrir los déficit de vivienda de la población más pobre, vemos cada día como el crecimiento de amplias zonas metropolitanas, conlleva a un desarrollo incontrolado y depredador de importantes áreas con suelos no aptos, que comprometen y ejercen presión sobre la ciudad central y sobre territorios rurales. (Borja, 2011).

El Territorio

El territorio es un escenario donde se construyen las relaciones sociales y que se expresan como territorialidad, el territorio cambia a través de la historia de acuerdo a las formas y complejidad de las relaciones y medios técnicos en un tiempo y espacio determinado, a continuación algunos conceptos sobre el territorio:

Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado.

El territorio es una construcción social y el conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de producción.

La actividad espacial de los actores se expresa de manera diferente y por lo tanto su capacidad de apropiarse del territorio también es diferente y en muchas ocasiones desigual.

En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y globales, con distintos intereses, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.

El territorio no es fijo, es móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geo social es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.

El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y lealtades. (Montañez y Delgado, 1998: 123)

El territorio como la acción social, como expresión política, implica la organización de los componentes del espacio geográfico a través de procesos concretos que buscan el alcanzar propósitos comunes. El espacio y sus componentes, adquiere expresión territorial en cuanto permite que la pertenencia, la apropiación, el empoderamiento y la adscripción social a ese espacio se conviertan en una movilización concreta, frente a objetivos concretos, que constituye un territorio identificable en su dimensión política e institucional. Los territorios están contenidos dentro de otros territorios, pues existe un sentido de pertenencia de una población, que no se contrapone con el sentido de pertenencia de un individuo que se considera miembro de un colectivo social, un grupo étnico, miembro de una comunidad, habitante de una ciudad, de un estado o de un país o región. (Echeverri, 2002).

La Territorialidad

Una de las varias definiciones de territorialidad es la forma como se organizan los grupos humanos para gestionar y defender un territorio como espacio físico, que se puede manifestar en valores, así como expresión de identidad en un determinado territorio

La territorialidad en los asentamientos humanos se puede entender como el grado de control de un espacio geográfico determinado por un grupo social, quienes se expresan en un conjunto de prácticas y expresiones materiales, culturales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia en un determinado territorio de un grupo social. La territorialidad también se asocia con apropiación e identidad o afectividad de su espacio físico, sean por derecho, de hecho o por situaciones afectivas. La territorialidad también tiene que ver con las costumbres de los grupos humanos, de su lealtad y de sus vínculos afectivos (Echeverri, 2002).

La territorialidad se asocia con apropiación cultural, simbólica, ya que ésta marca el territorio en lo cotidiano y en lo histórico, convirtiéndolo en un tejido que hila lo natural y lo cultural. (Sosa, 2012)

La forma como se establecen relaciones como estrategia para delimitar un territorio, en algunos casos puede tener un fuerte sentido de pertenencia de un espacio físico. La territorialidad en algunos momentos puede ser complementaria con el territorio y la territorialización. (Echeverri, 2002).

La territorialidad se construye a partir de una red espacial de relaciones y actividades en diferentes escalas, sean individuales o colectivas de poder, es una porción de espacio geográfico donde se expresan prácticas de apropiación y de identidad, de afectividad de individuos o grupos sociales.

La territorialidad regionaliza el territorio puesto que permite delimitar espacios a través de las relaciones de poder, está asociada al regionalismo. (Soja, 1989, citado por Montañéz y Delgado: 1998) La territorialidad y el regionalismo segregan y comparten, incluyen y excluyen, ambos expresan las relaciones de poder.

Para complementar lo dicho citaremos varios pasajes del texto de Evelina Dagnino:

La construcción de una nueva ciudadanía se vio como una forma de llegar más allá de la adquisición de derechos legales, se requería la consolidación de sujetos sociales activos que definieran lo que consideraban sus derechos y que lucharan por su reconocimiento (...) o sea, se consolidó, la idea de derecho a tener derechos. como parte de este proceso, se puso énfasis en su dimensión cultural, al combinar preocupaciones contemporáneas con subjetividades, identidades y el derecho a la diferencia. (Dagnino, 2008.)

La territorialidad en lo rural

La visión de ruralidad como una población dispersa centrada en la agricultura, a pasar a una visión donde el territorio es construido a partir de las relaciones sociales, productivas, económicas, culturales y políticas, donde los recursos naturales son elementos de producción locales. Esto en alguna medida explica lo rural que puede ser disperso poco densificado o encontrarse como concentraciones urbanas.

La definición de territorialidad rural implica revisar los esquemas, concebir como una nueva forma de planificar de manera descentralizada en términos de una nueva política y democracia participativa, capacidad de auto institucionalizarse como autonomía de los territorios y la gestión de su desarrollo.

Entender el mundo rural como un enfoque multisectorial, con dimensiones políticas, donde intervienen factores ambientales, de recursos naturales, culturales, saberes, etc., por ello una redefinición del rol del Estado, de sus políticas, reformas institucionales, competencias y jerarquía que permitan establecer mecanismos frente a las organizaciones sociales de la sociedad civil, individuos y comunidades.

El desarrollo visto de manera integral nos permiten repensar los esquemas económicos dominantes, las potencialidades de los procesos productivos y de factores externos como inversión y conocimientos, tecnología. El suelo es un factor básico para cualquier actividad primaria que produce y genera riqueza para el desarrollo. Su valor productivo depende de varios factores, además de la propia dinámica de desarrollo de un territorio.

El actual modelo de desarrollo global se basa en la competitividad, más allá de este concepto es importante reconocer las capacidades, habilidades y oportunidades de los seres humanos, las personas y de los recursos que generan riqueza de manera sostenible.

Dentro del desarrollo integral cobra importancia lo rural como forma renovada de ordenamiento territorial, una revalorización de la concepción de territorialidad rural y su geografía.⁵

Lo rural se lo puede definir como espacio y territorio atados a las políticas de desarrollo como áreas de asentamientos humanos dispersos o de baja consolidación o de concentración poblacional, que a partir de lo productivo es decir, como base económica donde prevalecen las actividades primarias.

Rafael Echeverri (2002) incorpora a las definiciones de lo rural una condición básica a partir de la base económica como un factor determinante que es, la oferta de recursos naturales, los cuales determinan la apropiación y permanencia en el territorio, donde se construye la sociedad. “Un territorio rural puede contener centros urbanos mayores cuya funcionalidad territorial o regional, definida por las actividades de uso de los recursos naturales sobre los cuales se ubica”.

El espacio rural no es solo el espacio físico agrícola, debe ser visto como el ámbito en el cual se desarrollan un conjunto de actividades económicas que va más allá de la agricultura, sino son la base de crecientes actividades económicas y sociales.

La agricultura se convierte en un elemento de construcción de sociedades asentadas en el territorio y localizadas espacialmente, determina además las características y condiciones de su desarrollo social e institucional, relación dominación, uso y explotación de los recursos que disponen.

Los procesos de localización y ubicación de los asentamientos humanos en el espacio geográfico, tiene como consecuencia la apropiación del territorio, generando una relación permanente que da origen a espacios específicos con características propias marcadas por la población, la riqueza natural, del suelo, el clima, la geografía.

La concentración y densificación de los asentamientos humanos en el territorio aparece como un proceso funcional. Se van constituyendo núcleos de población como un

⁵ El análisis del documento de Echeverri, plantea una visión conceptual de los elementos que sustentan una propuesta de la ruralidad rural así como la construcción de propuestas y el intercambio de experiencias que permitan entender lo rural como un concepto de desarrollo humano sostenible.

elemento de apropiación y colonización del territorio, articulados por un tejido de relaciones socio-económicas principalmente.

El posterior desarrollo de estos centros poblados va generando procesos económicos industriales o de servicios que van configurando el umbral entre lo urbano y rural, o en algunas ocasiones siguen formando parte de lo rural.

La configuración de estos espacios territoriales rurales, con sus centros urbanos, ciudades y metrópolis, van configurando una estructura jerarquizada con dinámicas económicas, sociales e institucionales que van construyendo las políticas territoriales.

Una fortaleza de los territorios rurales es su capacidad de adaptarse a los cambios, no así la urbanización acelerada como estructura social construida de forma artificial, donde se evidencian muchas dificultades para la integración social, institucional y cultural de los grupos humanos que en su mayoría son poblaciones de inmigrantes que llegan a los centros poblados y que luego se constituye en un problema.

Un elemento fundamental para el acelerado proceso de urbanización son las grandes transformaciones demográficas⁶, la migración rural-urbana y la emigración laboral hacia otros países, ha marcado una recomposición de las estructuras familiares.

La urbanización en América Latina ha sido inducida por un modelo de desarrollo que privilegió la urbanización y la industrialización como sinónimo de progreso, desarrollo y modernidad.

El espacio territorial y la sociedad

Lo que Harvey David, llama imaginación geográfica frente a imaginación sociológica, permite al individuo entender el papel que tiene en el espacio y el lugar en su propia biografía, relacionarse con los espacios de su entorno y en qué medida interactúan estos individuos y las organizaciones que son afectadas por el espacio que los separa. Esto les permite conocer la relación entre el individuo y su vecindad, juzgar la importancia de los eventos que ocurren en otros territorios. (Harvey, 2007)

⁶ Transformaciones demográficas, entendidas como altas tasas de natalidad y baja mortalidad

El espacio social puede llegar a ser muy complejo, heterogéneo y a veces discontinuo, diferente al espacio físico que en el cual se trabaja la planificación territorial.

Si queremos entender el espacio, hay que tomar en cuenta su significado simbólico y su influencia en el comportamiento de su población. Sin un entendimiento adecuado de la geografía social no es posible entender el significado espacial, la conducta de las personas, en función de determinados ambientes físico o de formas espaciales, frente a esto, lo importante en estos ámbitos es entender como son las relaciones sociales y su nivel de interacción.

Desde el punto de vista de la re distribución del ingreso y los objetivos sociales, en lo que tienen que ver con el recurso suelo y definir una óptima asignación de recursos para vivienda por ejemplo, tienen que ver entre otros elementos, con la velocidad de los cambios en el sistema urbano, que no responde a los reajustes, lo que ocurre es un proceso acumulativo de los desequilibrios y la distribución de ingresos. (Harvey, 1977).

La dimensión social y el territorio

En el ámbito local-regional o rural, la dimensión espacial ha sido históricamente el de la reproducción social, la cual hoy se ve afectado por la crisis del “welfare state”⁷. Algunos factores que convierten en un verdadero desafío a la gobernabilidad de los territorios urbano-rurales son:

- Territorios multidimensionales con centros muy dinámicos y otros deprimidos, estructura incompleta y variable, concentración, marginalidad.
- Grandes inversiones privadas de ocupación del suelo que ha densificado extensas zonas antes vacías.
- Sociedades más heterogéneas y complejas, diversidad de demandas.
- Fuerza política y económica para iniciativas privadas o de instituciones públicas a la hora de invertir en el territorio.
- La gobernabilidad exige capacidad e innovación política del Estado

⁷Palabras en idioma inglés, que significa Estado del bienestar, es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee servicios en cumplimiento de derechos sociales a la totalidad de los habitantes de un país.

Sassen advierte que las desigualdades territoriales provocan mayor división entre *incluidos y excluidos*, que también pueden dar lugar a lucha de clases, o conflictos entre colectivos sociales, advierte además que estas formas de rebelión se pueden manifestar en territorios marginales o en ciudades con territorios metropolitanos más o menos integrados. (2011).

La dimensión social del territorio también puede ser la base para realizar algunas delimitaciones, por ejemplo respecto a la distribución geográfica de la población, de las principales actividades económicas o de la organización institucional o política.

Los asentamientos humanos informales

América Latina vive una permanente desigualdad social y económica, así como una heterogeneidad demográfica que se expresa en el territorio. Esta distribución poblacional no es casual ya que esta se concentra por lo general en zonas vulnerables, en zonas rurales o con algunas limitaciones técnicas, legales y de infraestructura básica que en alguna medida limitan el desarrollo de estos asentamientos humanos.

América Latina es una región con procesos acelerados de altos de urbanización, actualmente se estima más del 80 % de la población reside en zonas urbanas.

En América Latina a pesar de los esfuerzos de los gobiernos centrales y locales, persisten las brechas territoriales que al contrario de disminuir cada vez parecen ir en aumento.

La población que se asienta en territorio informal por decirlo de una manera, generalmente refleja un alto índice de migración, aunque en los últimos años esta tendencia ha disminuido sobre todo la principal vía que es del campo a la ciudad.

Maren Jiménez, funcionaria de CELADE, en su exposición realizada en el Seminario Internacional *Retos del Buen Vivir, Democracia, Movilidad Humana y Territorio*, realizado en la ciudad de Cuenca, destaca la importancia de la interacción entre estos tres componentes sobre el lugar de residencia y sus consecuencias en la calidad de vida de la población, tiene implicaciones económicas que provoca desigualdades sociales que se expresan en el territorio que en algunas ocasiones se expresa favoreciendo el aumento de la pobreza. Las nuevas tendencias de movilidad humana influyen en la

cohesión social, la integración social y la gobernabilidad, las cuales son afectadas por la distribución espacial de la población y la migración.

Los flujos migratorios por lo general se producen desde zonas rurales menos desarrolladas, en su mayoría es población joven. No podemos descartar flujos a causa de las transformaciones de las ciudades, migración urbano-urbana y aún más en la población intra-metropolitana que en gran medida es la que provoca esta alta dispersión y segregación residencial que aumenta las brechas territoriales.

La creciente concentración de población en áreas urbanas frente al creciente y el despilfarro de suelo para los asentamientos humanos formales e informales en áreas rurales, tiene su contraparte en la reducción significativa de las tasas de urbanización sobre en las grandes ciudades, la cual se reduce desde 1950 cuando de 4.6 paso a 2.3 en 1960, a 3.7 en 1970, a 3.2 en 1980, a 2.6 en 1990 y a 2.3 en el 2000 (Hábitat, 1986), se prevé que en el 2030 se ubique alrededor del 1%. Este fenómeno se produce por el descenso de la migración campo-ciudad y del decrecimiento vegetativo de la población urbana y rural. Estas cifras tienen su sustento en el cierre de los ciclos de migración campo-ciudad y se abre el proceso de distribución territorial de la población. (Carrión y Benalcazar, 2009).

La sustentabilidad como desafío de las grandes ciudades y de los nuevos desarrollos urbanos, *que es esencialmente construido*, es buscar frente a la fragilidad ecológica y la escases de recursos energéticos, no se puede en hacer ciudad sin pensar en el territorio y la naturaleza, el consumo excesivo de suelo con vocación agrícola, de bosque y selva, así como la contaminación de aguas, aire. (Borja, 2011)

Un asentamiento irregular o infravivienda es un lugar donde se establece una persona o una comunidad que está fuera de normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano.

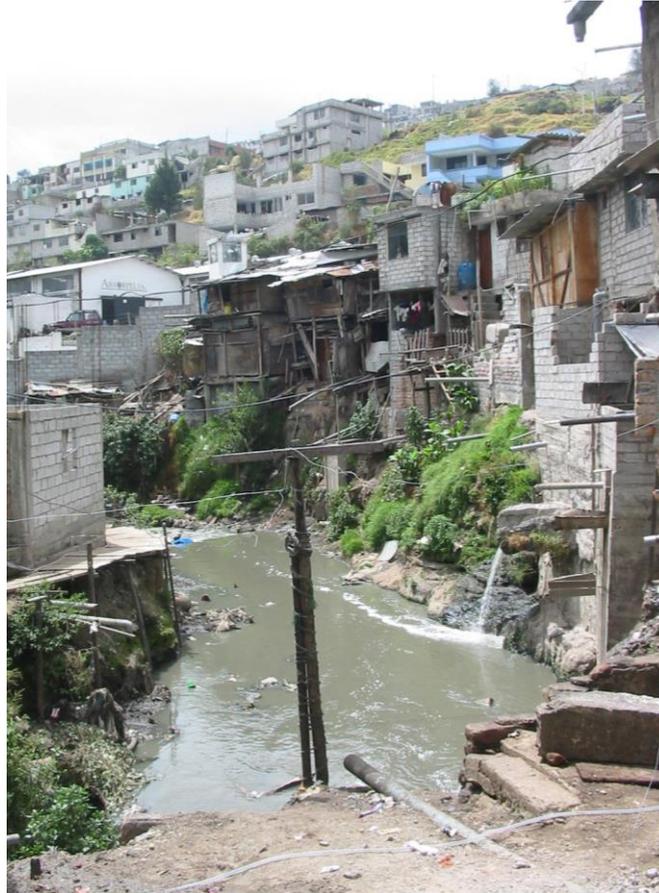


Figura 1. Viviendas informales dentro de un asentamiento regularizado. Sur de Quito, 2006.

Archivo: Pablo Salme.

Los establecimientos de asentamientos irregulares por lo general son densos, que abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas autoconstruidas bajo deficientes condiciones de habitabilidad. Se forman por ocupaciones espontáneas de terrenos, públicos o privados, sin reconocimiento legal, expandiendo los bordes de las ciudades en terrenos marginados que regularmente están en los límites de las zonas urbanas, o en terrenos con elevados riesgos para las viviendas allí asentadas como son laderas de altas pendientes, terrenos poco estables, zonas inundables en las márgenes de ríos y quebradas.

Típicamente son el producto de la necesidad urgente de obtención de vivienda de las comunidades urbanas de escasos recursos económicos, o de migrantes llegados de zonas rurales, empujadas a abandonar sus tierras por múltiples motivos, y al no existir, generalmente, políticas que habiliten a estas personas a adquirir por medios legales viviendas dignas.

Los asentamientos irregulares se caracterizan por ciertas condiciones en común:

- Viviendas con limitado acceso a los servicios tales como agua potable, cocina y red de alcantarillado;
- Difícil acceso a vivienda ya que frecuentemente no hay caminos consolidados de acceso;
- Multiplicidad de condiciones económicas y sociales en un mismo barrio;
- Dificultades de acceso de servicio de transporte público, ambulancias, bomberos y policía ante distintos eventos.

El surgimiento de los asentamientos irregulares tiene varias causas, uno de los principales es la poca fuerza que dedican al tema del ordenamiento territorial los gobiernos locales y regionales que generalmente no tiene propuestas válidas para ofrecer soluciones habitacionales a las poblaciones de baja renta y a los migrantes que continuamente llegan de las áreas rurales a agrandar los cordones periurbanos. Estas áreas se caracterizan por poseer un nivel muy rápido de desarrollo, no estructurado y no planeado.

A escala global, los asentamientos irregulares son un problema significativo, especialmente para los propios habitantes, quienes al no poseer su propiedad formalmente ven limitadas sus perspectivas de progreso futuro y a menudo conllevan, en la vida cotidiana, mayor presupuesto de mantenimiento que una vivienda de asentamiento formal.

Un informe de la Comisión de la Seguridad Social de las Naciones Unidas de 1986 indicó que entre un 30 y un 60 por ciento de los residentes de las ciudades más grandes de los países subdesarrollados viven en asentamientos irregulares, lo cual evidencia que los asentamientos irregulares, presentes en distintos países del mundo, ya no son conceptuados como lo han sido poco tiempo atrás, como guaridas de maleantes, ladrones o drogadictos y narcotraficantes, para ser hoy en día, poblaciones negadas de sus derechos elementales.

Normalmente los asentamientos irregulares tienen una estructura organizacional definida, que es encabezada por los líderes comunitarios. Esta organización es una medida que se da como resultado de crear un medio de protección ante las presiones de las autoridades locales, que por lo general están en contra de su situación irregular y puede llevar en muchos casos al desalojo. La organización de un asentamiento irregular se lleva a cabo mediante la generación de una relación de solidaridad entre sus vecinos.

Los establecimientos irregulares son sistemas sociales dinámicos complejos que experimentan un cambio continuo. Al ocupar la tierra irregularmente, los residentes están a menudo preparados para evadir la ley con la esperanza de mejorar su posición económica. Típicamente, la dinámica política y social interna está caracterizada por la solidaridad y/o la confrontación. Sin embargo, el conflicto interno es inherente en relación a la situación de la comunidad y los agentes externos, como las autoridades y los residentes circundantes. Una comunidad puede actuar en solidaridad al negociar con las autoridades o al invadir un terreno. Las autoridades, por lo general, adoptan una actitud pasiva respecto a estos barrios degradados, interviniendo tan sólo cuando su crecimiento genera desórdenes sociales, disturbios o crimen organizado.

La solidaridad puede ocurrir durante las negociaciones con las autoridades, pero las disputas pueden ocurrir durante la implementación de los programas acordados con las autoridades y durante el funcionamiento pleno del mismo establecimiento.

Para un agente externo, es muy difícil intervenir en los establecimientos irregulares con los objetivos de mejorarlos o procurar que las condiciones físicas, higiénicas, y la justicia social prevalezcan. Los líderes de la comunidad actúan como guardianes, las relaciones con las autoridades tienden a ser irregulares y por lo tanto, no reguladas. Debido a esto, es difícil que las instituciones formales de ordenamiento territorial puedan hacer repartos equitativos.

Los acuerdos se pueden elaborar sobre una base cotidiana. Debido a la complejidad de esta situación, muchos proyectos de mejoras no logran alcanzar los resultados deseados por las autoridades. En particular, muchos observadores critican a proyectos que entregan arrendamientos individuales, especialmente propiedad libre de impuestos. Sin embargo, también existen problemas asociados con el uso de formas comunales de arrendamiento. (Fourie.1993).

Villa miseria, villa de emergencia o simplemente villa es el nombre que se le da en Argentina a los asentamientos informales caracterizados por una densa proliferación de viviendas precarias. Toman su nombre de la novela de Bernardo Verbitsky, *Villa Miseria* también es América (1957), donde se describen las condiciones de vida de los migrantes internos durante la Década Infame.

Se generan cuando la administración actual y las autoridades de desarrollo urbano no pueden tratar las necesidades de la comunidad entera o cuando un grupo de personas requiere de un lugar donde vivir, pero no disponen de los recursos económicos necesarios para poder adquirir una vivienda regular. Sin embargo, los determinantes de la formación de "villas" en Argentina y asentamientos similares en otros países no son claros y existen varias hipótesis al respecto algunas son:

Las villas miseria surgieron en la Argentina como consecuencia de la crisis de los años 30. Las masas de migrantes del interior del país y países limítrofes de la Argentina, son atraídas por las ventajas de empleo en el Área Metropolitana, estas constituyeron y constituyen las causas de formación de las mismas. (Verbitsky, 1957)

Últimamente, en algunas ciudades, se han organizado *tours* de pago de visitantes extranjeros a algunos asentamientos por razones no muy claras, tal vez mezcla de turismo y de interés social.

Para otros autores los asentamientos y la vivienda informal son útiles para el sistema capitalista porque permiten la recuperación de la fuerza de trabajo de una forma barata, además porque el capital o el Estado no se hacen responsables de esta necesidad social.

Este rápida reflexión sobre lo informal y marginal, contribuye a sustentar el planteamiento de Smolka “aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad no puede ser explicada solamente por la pobreza. No todos los ocupantes de los asentamientos informales son pobres. (Smolka, 2003:1 citado en Mena. 2011: 9).

Mercado del uso del suelo

El mercado del suelo se mueve dentro de la lógica de los propietarios de obtener ganancias y captar rentabilidad que se presentan en el territorio, pueden ser éstas por intervenciones principalmente públicas, lo cual provoca especulación y engorde de tierras sin considerar la débil, incluso inexistente política de control municipal así como del manejo de la gestión del suelo.

El suelo vacante en áreas urbanas, o la generación de vacíos en el territorio rural producto de la dispersión y baja consolidación de los asentamientos humanos, conlleva

costos y gestión administrativa tanto para la ciudad como para la sociedad en su conjunto. Esta dispersión genera también procesos de segregación para la población pobre, puesto que por los altos costos del suelo urbano estas poblaciones son empujadas hacia la periferia urbana o a sectores rurales más baratos pero con muchas limitaciones en cuanto a infraestructura y servicios básicos, y en muchas ocasiones inclusive en suelos con vocación agrícola o en zonas de riesgo, no aptos o no preparados para recibir población.

Los mecanismos de producción de suelo urbano pueden ser legal o ilegal, en el primer caso es a través de los esquemas y modelos de planificación urbana que define los límites de lo urbano y rural, la dotación de infraestructura y servicios, mecanismos de producción de suelo urbano vinculados a los modos de consumo del mismo y a los planes de uso y ocupación del suelo y segundo caso como asentamientos informales.

El crecimiento de la población sea por crecimiento natural o por migración interna, provoca demandas de suelo que presionan la utilización y la incorporación de suelo tanto en la ciudad como en las parroquias rurales, las cuales se manifiestan como lotizaciones, urbanizaciones promovidas principalmente por particulares *en la actualidad con menos frecuencia*, conjuntos habitacionales y edificios.

Los principales actores en la producción de suelo como mercancía, que tienen un rol fundamental por su capacidad de inversión son: los sectores privados que inciden de manera directa en la forma de organización del territorio, *empresas inmobiliarias, cooperativas de ahorro y crédito, urbanizadores privados y profesionales en el libre ejercicio*; el sector público también interviene por medio de los gobiernos municipales y provinciales, o a través de las instituciones del Estado vinculadas a la producción de vivienda, en menor cantidad las organizaciones sociales populares como Cooperativas de Vivienda, Comités Pro mejoras. Cada uno de estos actores tiene una relación y articulación diferente dentro del mercado de suelo.

Algunos elementos que determinan o definen el precio del suelo son:

Uso del suelo en el contexto de la ciudad, por las características de su entorno inmediato y su localización en la ciudad. Dotación de infraestructura y servicios, equipamientos existentes, su capacidad de uso y edificabilidad, entre otras.

Una variable que hasta la fecha de hoy es determinante es la clasificación del suelo⁸, es decir si es rural o urbano y su uso como residencial, comercial, múltiple, industrial, el cual posibilita o restringe la implantación de un determinado uso, *esta posibilidad está regulada por la normativa municipal vigente*.

Por otra parte la normativa y regulaciones vigentes, así como el uso, determinan las capacidades de densidades que podría tener un suelo vacante en un proceso regular de urbanización y consolidación.

Las diferentes localizaciones tienen características propias del suelo y de su entorno como: accesibilidad, dotación de servicios e infraestructura, equipamientos, sistemas de transporte, la calidad urbana y paisajística del entorno, el uso del suelo, la zonificación⁹, entre otras. En el mercado del suelo existen otras variables como: socio-económica, culturales, de identidad, y otras que marcan tendencias en función del mercado inmobiliario de la ciudad y sus parroquias vecinas.

Democracia y sociedad

Este es uno de los conceptos centrales que se maneja en los discursos políticos en la actualidad. Pueblos enteros se han levantado para defenderla y promoverla. A lo largo de la historia de la humanidad, la democracia se ha convertido en un modelo ideal a construir y preservar.

La palabra democracia tiene su origen en el griego, que significa démos: pueblo, krátos: poder, entendiéndose como el poder del pueblo.

La relación Estado – democracia, es reciente. A lo largo de la historia, el concepto de la democracia ha sufrido modificaciones evolutivas, según las condiciones históricas en las que se ha expresado. En una primera concepción clásica, basada en la teoría aristotélica, la democracia era el gobierno de quienes para esa época eran considerados como ciudadanos. Una segunda ubicada en la época medieval tiene su origen en Roma, que concibe que la soberanía deriva del pueblo representado en la figura de un príncipe; y

⁸ Uso asignado a una zona o sector del territorio como soporte físico de las diferentes actividades que se desarrollan en él, las que se definen en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo del DMQ.

⁹ La zonificación son los atributos que tiene el suelo con un uso determinado y las potencialidades en cuanto, edificabilidad, coeficientes de ocupación, forma de ocupación, tamaño mínimo de lote.

finalmente una tercera que es la moderna, que nace con el concepto de Estado-Nación, que crea formas de representación y participación política, basadas en el sistema de partidos y procesos electorales. (Tello, 2012)

La democracia debe ser entendida como forma de gobierno y como modo de vida, lo que involucra directamente al comportamiento del Estado y de la Sociedad.

Una tendencia moderna, impulsada por algunos autores, entre ellos Tauraine y Habermas, se orienta hacia el fortalecimiento de la democracia, a través de la participación ciudadana, que promueve el protagonismo de la sociedad civil y de los actores sociales ante el Estado.

Actualmente la democracia es una forma de gobierno del Estado, donde el poder es ejercido por el pueblo, mediante una diversidad de formas participativas, que inciden en las decisiones políticas. El pueblo se ve representado en un gobernante, que es electo mediante sufragio universal por las mayorías, sin que por ello deje de atender a las minorías. (Significados, 2015)

Un modelo democrático está sustentado ideológicamente en una doctrina política basada en el respeto a los derechos humanos, la protección de las libertades civiles, la igualdad de oportunidades para todos los individuos de una sociedad, en definitiva, la justicia social. (Significados, 2015)

El Estado democrático es un estado de derecho y de derechos. En un Estado de derecho la convivencia está regulada y es sancionada por un marco normativo, lo que deja sin sentido a una forma de gobierno autocrática. En un Estado de derechos, todas las personas son iguales y son portadoras de derechos humanos, cuyo ejercicio universal y pleno está garantizado por el Estado. (Gallardo, 2004). Este concepto abarca la comprensión de la existencia de una diversidad de grupos sociales y étnicos históricamente excluidos, por lo que el reto de aplicar la justicia con ellos es aún mayor. (Lazzetta, 2008)

Sin embargo, la democracia es más que un proceso político. Es un proceso de transformación de las personas que de su condición pasiva de obediencia - sumisa, pasan hacia una actitud activa, donde las personas expresan sus ideas y éstas son consideradas por el gobierno, en su ejercicio de gobernar. Este ejercicio está basado en relaciones sociales libres e igualitarias, sin discriminación.

El sentido democrático se construye cuando se establecen procesos cuyo origen se cimienta:

No por súbditos sino por ciudadanos activos que se interesan por la cosa común o pública (república) y participan en su administración y control. Un ciudadano posee, por tanto, autonomía (que se deriva y materializa de su información y capacidad para actuar), consigue autoestima con su participación en la vida pública e irradia esta autoestima (colectiva) a los otros”. (Gallardo: 2004, cit. en Tello: 2012:6)

Se trata entonces de la construcción de ciudadanía, es decir, una condición de pertenencia e identidad de las personas a una determinada Comunidad política, en un determinado territorio, lo que les asigna derechos y responsabilidades. (Definiciones, 2015)

La noción de ciudadanía, tal como se la comprende actualmente, tiene un origen reciente, pues proviene de las luchas contra la exclusión y la desigualdad económica y social, promovidas por los movimientos sociales, principalmente en países con regímenes autoritarios, como lo explica Evelina Dagnino:

La redefinición de ciudadanía, asumida principalmente por movimientos sociales y otros sectores de la sociedad civil en América Latina, tenía, en primer lugar, la intención de enfrentar los límites existentes de lo que se define como la arena política, que incluye a sus participantes, sus instituciones, sus procesos, su agenda y su alcance. (Dagnino y Escobar, 1998). La ampliación de la definición de la política con el propósito de reconocer nuevos sujetos, asuntos, espacios e instituciones, ha sido un paso crucial hacia el restablecimiento de la democracia en países autoritarios. En términos más generales, “ha sido un paso esencial hacia la democratización de la democracia, o hacia su intensificación”. (Dagnino. 2008: 195)

Son los movimientos sociales, los partidos políticos, las ONG, quienes han aportado al posicionamiento del concepto de ciudadanía. Las luchas por las reivindicaciones de los derechos de diferentes grupos sociales, determinó “la consolidación de sujetos sociales activos, que definieran lo que consideraban sus derechos y que lucharán por su reconocimiento”. (Dagnino. 2008: 197)

Movimientos Sociales

La ciudadanía expresa su descontento o su rechazo a un orden establecido a través de su agrupación espontánea y colectiva expresada en los movimientos sociales. Estos,

surgen a finales de la década de los setentas e inicio de los ochentas, como formas organizativas de la sociedad civil en contra de los regímenes autoritarios dictatoriales existentes principalmente en América Latina y como espacios de demandas democráticas en pro de las libertades y la justicia social en beneficio de grupos sociales en condición de exclusión social, como por ejemplo organizaciones de mujeres, niños, población indígena o afro descendiente, discapacitados, obreros, para impulsar asentamientos humanos informales, o incluso en las luchas por la defensa y protección a la naturaleza.

Jelin define los movimientos sociales como:

Acciones colectivas con alta participación de base que utilizan canales no institucionalizados y que, al mismo tiempo van elaborando sus demandas, van encontrando formas de acción para expresarles y se van constituyendo en sujetos colectivos, es decir, reconociéndose como grupo o categoría social (Jelin, 1986). El mecanismo de rechazo a un orden dado o a un sistema, con el que cuenta la ciudadanía se concreta en nuevas formas de sociabilización de la ciudadanía, como son los movimientos sociales, que son movimientos de resistencia y de protesta social. (Jelin, 1986). Los movimientos sociales forman identidades sociales y sentidos de pertenencia, según el objetivo por el cual se conforman.

Los movimientos sociales han incorporado también a población que en la lucha por sus reivindicaciones, quienes buscan el reconocimiento de sus asentamientos poblacionales en zonas marginales y con procesos ilegales de asentamiento poblacional.

En relación a la ocupación del suelo en las ciudades, los procesos de modernización urbanos han acarreado asentamientos de población migrante, proveniente de los espacios rurales, que acuden a las ciudades en búsqueda de empleo y de oportunidades de desarrollo personal y social. Estos grupos se asientan espacialmente en sectores marginales donde reproducen sus lógicas de vida campesinas, como lo explicaría Jaramillo:

A esta modernización exitosa, la ciudad muestra proporciones, cuya magnitud crece de manera alarmante, que disuena con este paisaje de tierra prometida:

Barrios pobres que se construyen de manera precaria, cuya apariencia recuerda precisamente a los poblados del campo tradicional, atrasado y renuente al cambio, habitados por grupos muy pobres, fundamentalmente de recién llegados, que mantienen comportamiento y valores extraños a este proceso de transformación. (Jaramillo, 2012: 4).

Alrededor de las ciudades se configuran espacios de marginalidad que violentan los ordenamientos legales de propiedad y la normatividad urbana, por lo que el Estado debe intervenir, en un proceso de lucha contra su expansión. “La remoción de aquellos barrios populares que trasgreden de manera más flagrante el dispositivo funcional de la ciudad y/o de su esquema de segregación socio-espacial buscarían un objetivo técnico y de eficiencia para el desarrollo de la ciudad como un todo”. (Jaramillo, 2012: 6)

La intervención del Estado se justifica además por el propósito de romper el círculo vicioso de reproducción continua de la marginalidad en esos asentamientos ilegales, por lo que se busca trasladar a la población a espacios ordenados, con servicios básicos, con criterios de funcionalidad y apoyados financieramente por el Estado. Esta estrategia ha tenido sus limitaciones, porque la demanda urbanística rebasa en mucho la capacidad de respuesta del Estado. (Jaramillo, 2012).

Para el autor en mención, existe una nueva mirada que surge a partir de los años ochenta para cambiar la percepción de estos asentamientos sociales urbanos espontáneos como marginales. Para esta concepción, las razones que motivan los asentamientos urbanos informales son las siguientes:

Los barrios edificados espontáneamente por los contingentes de migrantes llegados súbitamente a la ciudad y que constituyen una porción tan considerable de ella, no son el fruto de ninguna inadecuación cultural, sino una respuesta sumamente racional de estos grupos ante condiciones sociales muy precarias, y que en lugar de ser un obstáculo para su promoción social es un soporte para ella: sin este esfuerzo ingente de los mismos pobres por hacer sus viviendas y sus barrios, la penuria habitacional hubiera sido pavorosa, mucho más grave lo que se manifiesta en la práctica ya de por sí alarmante. (Turner, J. 1976, citado en Jaramillo, 2012: 8)

Según Jaramillo, la visión en relación a los asentamientos irregulares debe cambiar y en vez de combatirla se debe reconocer la contribución de los pobres a los procesos urbanísticos. En su criterio “no solamente se debe apoyar la auto construcción, sino que se debe reasignar a este propósito los recursos que se dedican, con poca eficiencia, a la producción estatal de vivienda social”. (Jaramillo, 2012: 9)

La visión de apoyo a la autoconstrucción ha promovido en el plano de lo político, mecanismos de movilización social de los moradores, siendo éste un tema central de lucha de los movimientos sociales formados en la lucha por regularizar sus viviendas en asentamientos irregulares.

La participación ciudadana o participación comunitaria

El concepto de Participación, es parte del concepto Democracia, (Salazar, 2007), es decir es la base o la razón de ser de la democracia. La participación ciudadana hace referencia a la intervención de la sociedad civil, entendida ésta como el conjunto de individuos organizados, en las decisiones o acciones que son de su incumbencia. (Esquivel y León, 2007).

La participación ciudadana es fundamentalmente un derecho humano, atribuible a todas las personas sin distinción alguna, quienes a través de su presencia o de la expresión de sus ideas o sentimientos en asuntos de interés público, forman parte de la toma de decisiones, control social o fiscalización de las acciones de los gobernantes.

El autor González Ballar, define la participación ciudadana como:

Un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos o privados que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en el que se desenvuelve. (González, citado por UASB. 2005)

La realización progresiva de los derechos humanos, está directamente relacionada con la calidad de la participación ciudadana. (UASB, 2005).

En el Ecuador, la Constitución de 2008, concibe un Estado democrático, fundamentado en el ejercicio de derechos, entre ellos el de la participación como el sustento del poder público:

Art. 1. Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. (ANE, 2008: 16)

El ejercicio de la participación ciudadana está directamente relacionado con la redistribución del poder. En democracia, el poder radica en el pueblo y es su nivel de consciencia el que permitirá que este poder sea efectivo.

A nivel jurídico, la participación ciudadana tiene una triple connotación: es un derecho, en tanto permite a las personas incidir en su devenir; es un deber, en tanto es una responsabilidad como actores sociales de ser parte de los asuntos públicos y es además un mecanismo, en tanto permite ejercer los derechos y deberes. (González, citado por UASB. 2005)

Los resultados de la participación ciudadana en la gestión pública son altamente positivos, pues permite emitir políticas acertadas para la solución de los problemas sociales. Según Lahera, los beneficios de la participación ciudadana pueden detallarse como:

- La información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados pueden incrementarse;
- Los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos;
- La entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor la demanda
- Permite movilizar recursos locales
- Puede mejorar la utilización y la mantención de las instalaciones y servicios gubernamentales. (Lahera, 2004: 19).

Este autor identifica como inconvenientes de la participación ciudadana, el incremento de costos para financiar los eventos transaccionales, el incremento de expectativas en la Comunidad, eventual protagonismo y captura de recursos por parte de élites locales y en algunas situaciones podría sustituirse el conocimiento técnico por información local proveniente de las demandas sociales, (Lahera, 2004). En estas situaciones, el criterio técnico se subordina a las decisiones políticas por captar la aceptación de la población.

Entre los aspectos positivos de la participación ciudadana, Lahera, señala los aportes de la participación para la construcción del diálogo social, el fortalecimiento de los actores sociales, la mayor institucionalización y mejores procesos de rendición de cuentas, lo que incide en un funcionamiento transparente de los funcionarios públicos. (Lahera, 2004).

La promoción de la participación ciudadana no pasa solamente por el discurso, es necesario que los acuerdos que las autoridades llegan con la comunidad, se hagan efectivos, a fin de abonar en una gestión compartida basada en la confianza y en la corresponsabilidad. El fracaso en el cumplimiento de los acuerdos puede generar procesos de resistencia y de vulneración de intereses particulares preestablecidos.

Cuando en los temas de participación están los puramente económicos, se corre el riesgo que primen intereses personales de quienes están negociando, lo que incide en el deterioro de los intereses comunitarios, debilitando la organización social y su cohesión.

Un criterio a considerar en la organización comunitaria es que debe ser flexible, pues cuando existe una línea de organización muy rigurosa e inflexible, es posible que en las dinámicas se pierda interés en lo sustantivo, por lo que la participación pierde fuerza y desmotiva a los actores comunitarios.

En los criterios de sectores fundamentalmente dominantes de la sociedad, respecto a la democratización de la participación ciudadana, están presentes concepciones desvalorizantes de los actores, principalmente de los sectores pobres, estos criterios están basados en prejuicios como aquellos que porque la población es pobre o cuenta con niveles educativos bajos, no tiene la capacidad para participar. Estas visiones dejan de lado el hecho que la población posee un capital social, compuesto por bagajes culturales, saberes, valores compartidos, ha construido redes de solidaridad que constituyen condiciones sólidas para obtener excelentes resultados en los procesos de participación ciudadana.

La participación ciudadana está expuesta a diversas formas de manipulación, una de ellas es el clientelismo político, que pretende ganar apoyo, a través de discursos y promesas, incidiendo muchas de las veces en la deslegitimación de los líderes comunitarios, debilitando de esta manera la organización social.

Un eje central de la participación es el de compartir el poder *un ejemplo clave es la experiencia de Porto Alegre en Brasil*, donde la comunidad compartió el poder en todo el proceso con mecanismos concretos de deliberación, en torno a los presupuestos participativos.

Finalmente, para conseguir una sociedad mucho más democrática, es importante fortalecer la participación, a través de una capacitación permanente a los actores sociales, para que sus conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para los procesos deliberativos, puedan desarrollarse al máximo.

Las experiencias exitosas de participación ciudadana deben ser rescatadas a través de la emisión de políticas públicas, de su articulación con otros niveles de participación, involucrando al universo de organizaciones sociales gubernamentales y no

gubernamentales, buscando concretar los compromisos de todos los sectores y lo fundamental, que es generar conciencia pública respecto de los beneficios de la participación.

La participación puede tener varios modelos, uno de ellos, Tanaka (2001) lo plantea como: (...) modelo piramidal, donde la base sería la comunidad, la cual se expresa de manera organizada, la voz de esas organizaciones son los líderes o dirigentes que canalizan y dan forma a las demandas comunitarias. La participación aparece como una forma casi natural y espontánea de expresión de la comunidad, de sus intereses colectivos (Tanaka, 2001, 15).

La participación tiene una variable clave que tiene que ver con el grado de complejidad de los asentamientos humanos o comunidades que da lugar a formas distintas de participación, es decir cada contexto tiene su complejidad. Tanaka (2001) define tres escenarios que están en función del grado de complejidad: baja, media y alta, marcadas por las formas de participación.

La participación comunitaria para Víctor Hugo Torres, no pasa solamente por el discurso, los avances en la participación comunitaria muestra muchas debilidades, con frecuencia la participación no siempre es efectiva, son promesas frustradas que dan lugar a desconfiar. Son necesarios los resultados que se vean los productos, los cambios, ya que de lo contrario puede generar resistencia y vulnerar intereses particulares preestablecidos. (2008).

La participación se encuentra en estrecha relación con la educación y por tanto con el cambio social, para nosotros con la búsqueda del Buen Vivir.

Del análisis de los conceptos teóricos enunciados en este primer capítulo se concluye que el territorio es un escenario donde se construyen las relaciones sociales y se expresan como territorialidad, esta última como la forma de organizarse y participar. Implica la organización de componentes del espacio geográfico a través de procesos concretos que buscan alcanzar propósitos comunes, frente a objetivos concretos que se construyen a partir de una red espacial de relaciones sociales y de poder a diferente escala.

Los asentamientos informales son expresiones del territorio de la desigualdad social y económica que se manifiestan como procesos organizativos e institucionales a la hora de buscar soluciones a los problemas de la informalidad.

Todas estas formas de participación de la sociedad se expresan a través de procesos activos de ciudadanos individuales o colectivos, organizados o no, que participan a través de espacios democráticos en base a demandas u objetivos comunes.

CAPITULO II

CONTEXTO HISTÓRICO GENERAL

En las últimas décadas los asentamiento humanos informales han contribuido de manera determinante el crecimiento urbano en las parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito, al igual que en los bordes da la ciudad, estos han generado un modelo espacial de ocupación extensiva, que incide negativamente sobre las zonas agrícolas y de preservación natural (protección ecológica) fundamentalmente, estos procesos de expansión se han realizado sobre zonas de alto valor productivo que progresivamente se integran a la oferta de tierra informal, y que han escapado al control de los organismos e instituciones municipales.

En algunas áreas metropolitanas debido al crecimiento extensivo, la geografía, la topografía variable, la diversificación y aparecimiento convierte estos territorios en espacios cada vez más complejos y difíciles de manejar desde el punto de vista social, administrativo-institucional

La informalidad de los asentamientos humanos casi siempre está asociado o se identifica con el interés de las personas de menos ingresos económicos, impulsados por la necesidad de tener su lote para luego poder construir su vivienda de manera progresiva, es para muchos quizás una alternativa frente a la poca oferta para por parte de las instituciones públicas para este conglomerado humano, menos aún si desde la parte privada que es casi nula la posibilidad de realizar propuestas de vivienda barata.

Es necesario plantearse la importancia de una buena gestión del uso del suelo y de control de los asentamientos humanos, de igual manera control de la urbanización sobre la ciudad existente y en las zonas de expansión urbana, sin que con ello se restrinja algunas formas de densificación y desarrollo de asentamientos humanos.

Los gobiernos locales deben establecer una cultura de socialización de mecanismos e instrumentos de planificación urbana que les permita hacer ciudad con los asentamientos humanos informales que no solamente los regule y legalice, sino ordenen su desarrollo de tal manera que garantice su inserción en los procesos de articulación funcional al tejido urbano y su integridad con los colectivos sociales.

Las políticas públicas que pretenden gobernar el territorio y que se concretan de distintas formas, generalmente como imposición al territorio, contienen concepciones e instituciones diversas, desde las cuales se desatan procesos que impactan en las relaciones sociales que hacen al territorio mismo, que enlazan a éste con el territorio regional y nacional y que se traducen en procesos de ordenamiento y gestión territorial. También pueden generar alianzas o fraccionamientos políticos y de hecho tienden, paradójicamente, a desarrollarse en ambas direcciones. En general, las políticas no visualizan los procesos sociales, económicos y culturales como elementos de articulación del territorio. (Sosa, 2012: 86).

Las políticas públicas en los asentamientos informales

La administración pública tiene la responsabilidad de plantear las políticas públicas para establecer estrategias que permitan regular la ocupación del suelo, cuyo objetivo es formular una política que oriente y guíe las acciones para los procesos de suelo, hábitat y vivienda, que incidan en la transformación de la realidad actual del buen vivir. Por ello es fundamental contribuir en el proceso de configuración de una ciudad social, económica y ecológicamente sustentable, espacialmente justa y con un hábitat adecuado.

La articulación de la política con las políticas de un Estado tiene que ver con el debate público de una sociedad medida por su grado de discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella.

Las políticas de hábitat y vivienda de los Estados, sus regulaciones definidas como derecho a la propiedad, sus marcos jurídicos-institucionales, su historia y cultura, la capacidad y competencia de actuar con las instituciones del Estado para regular el suelo urbano y rural, así como las relaciones entre cada una de ellas además con el Gobierno Central, posibilitar el interactuar de estos con los distintos sectores de la sociedad civil.

La falta o poca capacidad de los gobiernos centrales así como los locales, sus políticas aisladas de regularización que a pesar de ser un proceso costoso y que entraña muchas dificultades al final siguen siendo soluciones parciales que no tienen efectos en las políticas generales.

En algunos momentos de estos procesos interviene algunos organismos internacionales, agencias de cooperación, y son en estas intervenciones donde se empiezan a desarrollar propuestas participativas algo más integradoras.

Son varios los derechos humanos económicos, sociales y culturales, individuales y colectivos, que están reglamentados en el marco de *los derechos del buen vivir* entre otros el derecho al hábitat y a la vivienda. El derecho a la vivienda está inserto en el contexto

más amplio del pueblo, la ciudad y el medio ambiente en general, esto es, el de un hábitat seguro y saludable tal como lo garantiza el artículo 30 de la Constitución. *El régimen del buen vivir* funciona en base a un sistema – el sistema nacional de inclusión y equidad social – que articula y coordina instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, la garantía y la exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución.

Otro de los derechos consagrados en la Constitución en el Art. 31, establece que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural.

La nueva Constitución (2008), establece como pilares del derecho a la ciudad digna los principios de la gestión democrática, de la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y del ejercicio pleno de la ciudadanía (Art. 31). Considerando que la ciudad es una construcción colectiva, con múltiples actores y procesos, es necesario garantizar la participación directa y representativa de todos los habitantes en la planificación y el gobierno de las ciudades, privilegiando el fortalecimiento y la autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones sociales. El Art. 248 reconoce a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.

En acuerdo a la nueva Constitución de Ecuador (2008), la formulación de las políticas de vivienda es de competencia exclusiva del Estado Central (Art. 261), pero su garantía compete a todos los niveles de gobierno (Art. 375). De igual manera, el Estado deberá articularse con los gobiernos autónomos y descentralizados de los municipios y parroquias rurales en los procesos de planificación del ordenamiento territorial (Art. 264.1 y Art. 267.1). Las políticas para la vivienda y el hábitat deberán cumplirse en base a los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación y funcionar bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación (Art. 340). La financiación de esta política está todavía a cargo de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, que deben dar prioridad a las personas de escasos recursos económicos y a las mujeres jefas de hogar (Art. 75.5).

cual el 82,7% de sus habitantes se define como mestizo, mientras que el 17,3% restante se identifica como blanco, indígena, afro-descendiente, mulato o montubio.

La población en el DMQ

La tasa de crecimiento en el DMQ ha mantenido una tendencia a partir de 1982. Entre 1950 y 1962 la población se incrementó en un promedio anual de 3.9 %, entre 1962 y 1974 disminuye al 3.6 %; en el período inter censal (1974-1982) asciende a una tasa de crecimiento del 4.5%, probablemente por los altos niveles de migración interna de esos años. Esta tasa empieza a descender hasta el último período inter censal (2001-2010) que llega al 2.2 % promedio anual.

De acuerdo al censo de población y vivienda del 2010, el DMQ tiene 400.000 habitantes más que en el 2001. Los 2.239.191 habitantes del Distrito representa el 86.9 % de la población de Pichincha y el 15.5% de la población total del país.

Entre los censos 2001-2010 se registra una disminución de la población urbana en el DMQ, que en el 2001 representaba el 76.6% y en el 2010 llega al 72.3%, es decir 1.619.146 habitantes.

En el mismo período la población rural registra un incremento de 4.3 puntos porcentuales, evidenciando una tendencia de la población de asentarse en áreas en proceso de consolidación, ubicadas en la periferia y en los extremos norte y sur de la ciudad, así como en los valles de Los Chillos, Tumbaco y Cumbaya. Un caso especial es la parroquia Calderón, que alcanzó en este período el mayor porcentaje de incremento de 6.6%.

El ordenamiento territorial urbano-rural en el DMQ

Lo rural en el Distrito Metropolitano de Quito tampoco es homogéneo, existen territorios con distintas potencialidades y limitaciones dadas por su clima, su relieve, su suelo y su conectividad.

Lo rural en sí constituye un territorio con características propias, formas de asentamientos humanos más bien dispersos y otros concentrados, con actividades productivas ligadas a los sectores primarios y secundarios, con necesidades de infraestructura y servicios básicos y sociales.

Los nuevos territorios urbanos ya no se reducen a la ciudad central y su entorno más o menos compacto, o lo que se llamó el “área metropolitana”, que fue el modelo de la ciudad de la sociedad industrial. Este territorio urbano- rural para hacer una apología con el DMQ, es un modelo expansivo, discontinuo, donde se mezclan zonas compactas con dispersas o difusas, de centralidad¹¹ de diferente escala y áreas marginales urbanizadas que generan vacíos urbano-rurales que provocan expectativas y especulación. (Borja, 2011).

Lo urbano también constituye un territorio diverso: la traza urbana, la morfología edilicia y el tipo de construcción muestran las huellas de diferentes épocas, estilos, tipologías y procesos constructivos. El acceso a servicios básicos y sociales es inequitativo. Procesos de conurbación que superan incluso los límites de las parroquias presentan condiciones específicas, potencialidades y limitaciones que deben ser entendidas y reconocidas en la formulación y ejercicio de la política pública.

El crecimiento acelerado de la urbanización en el primer tercio del siglo pasado, generó la necesidad de buscar mecanismos para una mejor administración de las ciudades. Una de las características de esta presión fue sin duda la presión demográfica sobre la ciudad y sus instituciones, producto en gran medida de las oleadas migratorias desde lo rural, que terminaron desbordando esa capacidad administrativa e institucional.

La construcción del espacio urbano a partir de la expansión de los suelos rurales de las parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito, en términos generales aparece como resultado de cambios estructurales en el campo económico social y político de los gobiernos, realizados por agentes públicos y privados de diferentes sectores de la sociedad.

La informalidad en las ciudades latinoamericanas como en Ecuador y en particular en el DMQ, tiene varios factores y magnitudes, entre las cuales podríamos destacar un modelo político-económico inadecuado que entre otras causas provoca desempleo, bajos ingresos, que ha desatendido los sectores productivos rurales y consecuencia de esto migración a las grandes ciudades.

¹¹ El Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, la describe como una red de componentes complementarios y jerarquizados, delimitados por un radio específico que tienen que ver con la concentración de equipamientos y espacio público, factores de localización, accesibilidad vial y de transporte, que pueden tener alta concentración de población y permiten intercambios e interacciones socio-económicas y productivas.

Durante los últimos años el Distrito Metropolitano y en particular la ciudad de Quito, como otras ciudades latinoamericanas donde han existido procesos de urbanización en zonas rurales, sobre todo con lotizaciones y proyectos de vivienda, así como posibilidades de trabajo asociado a estas actividades fundamentalmente como consecuencia de que las viviendas para familias de bajos ingresos se producen en suelo rural poco habilitado con infraestructura y servicios básicos, esto produce un alejamiento de las fuentes de empleo, en muchos casos estos grupos tienen que conformarse con el limitado empleo local en sectores industriales *caso de la parroquia de Calderón*, el comercio y en su mayoría al subempleo. De la misma manera estos grupos se alejan de otros servicios como el de educación, salud, bienestar social, sistemas de transporte público, que no siempre alcanzan a cubrir todos los sectores poblados o en proceso de consolidación, como consecuencia de esto, los tiempos de traslado son mayores y como una solución al problema aparecen transportes alternativos como busetas pequeñas, camionetas, taxis.

En los primeros años de la República se establece una lógica de valoración de la tierra que adquiere una forma de organización territorial longitudinal definida principalmente por factores geográficos y topográficos. Las haciendas que rodean la ciudad comienzan a generar una forma de expansión y de segregación urbana.

Posteriormente en los años que se desarrolla el agro-mercantil y la industria de la construcción, estos elementos van transformando el espacio urbano, consolidando una primera imagen de centralidad y de una habilitación del suelo promovidos por terratenientes que provocan especulación.

En la década de los 70's, adquieren importancia el desarrollo industrial, producido por la exportación petrolera, la ciudad se extiende y se renueva, asoman otras formas de organización territorial, la extensiva-irregular y dispersa que empezaba a configurar y desbordar la urbanización hacia los valles cercanos a la ciudad.

La expansión urbana en Quito no está ligada al crecimiento poblacional, es decir el modelo expansivo no guarda relación con el crecimiento poblacional y genera muchos vacíos de suelo vacante. En el período comprendido entre 1904 y 1922 *18 años*, la ciudad creció en cuatro veces, mientras que su población apenas se duplicó. De igual manera este fenómeno se mantiene durante otros períodos de tiempo, mientras la ciudad crece incluso

en algunas parroquias urbanas de Quito tiende a decrecer, al igual que sus densidades de población.

Asentamientos humanos o barrios informales en el DMQ

La informalidad o irregularidad de los asentamientos humanos en aéreas urbano-rurales atraviesa por múltiples dificultades, en términos que existe una normativa regulatoria¹² respecto al uso y ocupación del suelo en áreas rurales del Distrito.

La dinámica de crecimiento desbordo los límites urbanos, lo que en el ámbito de planificación se conoce como un fenómeno de conurbación urbana¹³, que se entiende como el desarrollo de una parroquia rural, parte del núcleo urbano original, lo que denominamos cabecera parroquial, y como el desarrollo de este núcleo se pierde con el avance de la urbanización y los asentamientos humanos para luego perderse en la continuidad urbana de las ciudades.

Durante los procesos de planificación realizados a través de los instrumentos establecidos en los planes, las leyes y ordenanzas vigentes, que en la práctica mucho de estas han servido más bien para legitimar situaciones existentes, o de presiones económicas y políticas, puesto que en la mayoría de estos procesos están delante de las acciones y organismos de control así como de la planificación formal.

Para entender un poco este fenómeno, es necesario entender cómo y cuando surge la informalidad de los asentamientos humanos en nuestro país, partiremos mencionando que una manera que se presenta la informalidad y la más común es el mercado informal del suelo, a través de la ocupación de lotes en sectores donde no es posible la división del suelo en lotes pequeños *entre 100 y 200 metros cuadrados* sean estos de propiedad privada o pública, a partir de lo cual se empieza a desarrollar un mercado de ventas informales de lotes. Este mercado informal se presenta una vez que se ha fracciona el suelo en zonas que no cumplen las condiciones de normativa y regulaciones vigentes y por lo tanto no pueden ser aprobados o regulados desde las instancias formales.

¹² Conjunto de normas y reglas técnicas establecidas para que permitan, a través de diferentes instrumentos de gestión establecer las condiciones de habilitar el suelo y edificar

¹³ Procesos del crecimiento urbanos de las ciudades que pasan a ser de unidades independientes a ser el resultado de muchas articulaciones o enlaces con otros sistemas urbanos.

El mercado informal también está vinculado a un clientelismo político de réditos que se traducen en votos, frente a la casi inexistencia de control de los organismos competentes, quedan puertas abiertas para que los lotizadores informales aprovechen estas circunstancias (Clichevsky, 2009).

Son muchos y diversos los suelos ocupados por el mercado informal, sean estos predios rurales, no aptos o sin condiciones para desarrollos urbanos puesto que tienen usos distintos o están en zonas de riesgo, de difícil acceso, sin conectividad¹⁴, ni transporte público, sin infraestructura ni servicios, aumentando los problemas ambientales ocasionados principalmente por las descargas de aguas servidas hacia las quebradas, además de acumulación de basura, deforestación, y problemas de inestabilidad de taludes por las condiciones precarias y sistemas anti técnicos que construyen las viviendas.

Los agentes que intervienen en estos procesos son múltiples: desde el propietario original del suelo sea urbano o rural, los promotores o lotizadores informales, las cooperativas y pre-cooperativas de vivienda y de carácter agrícola, las ONG's, las asociaciones de vecinos, etc., todas articuladas bajo complejos marcos técnico-jurídicos, incluso ligados al clientelismo político o como una coyuntura del poder político.

En el Distrito existen asentamientos no legalizados que –a primera vista- pueden despertar dudas sobre las bajas condiciones sociales y económicas de sus habitantes; por lo que se hace importante realizar una lectura integral, incluyendo todos los factores que intervienen en el establecimiento de estas características.

El apareamiento de nuevos asentamientos humanos y muchos de ellos al amparo de la Constitución respecto a que todo ciudadano tiene derecho a tener los servicios básicos de calidad, considerando que los asentamientos humanos no siempre dejan suficiente espacio para que sea destinado a áreas verdes o para la construcción de equipamientos comunitarios, y no siempre disponen de infraestructura y servicios básicos completos, lo que obliga a los gobiernos locales la dotación de espacio público y de infraestructura aunque no sea inmediato, sin embargo aunque estos procesos parecerían que atomizan la urbanización y la segregan, muchas de estas actuaciones sobre el territorio tiene efectos integradores y de redistribución de la población (Borja, 2011).

¹⁴ Hace referencia a la forma de integrarse a una red jerarquizada de vías que permitan la movilidad de las personas y carga a través de un sistema de transporte hacia a las distintas zonas y sectores del DMQ.

Breve caracterización de la población de los asentamientos humanos informales en el DMQ.

Demografía en los asentamientos humanos

Si bien no existe un dato exacto, sobre el número de personas asentadas en lotes adquiridos de manera informal, de acuerdo a las estimaciones de la USV Unidad de Suelo y Vivienda, dependencia Municipal que atendió la regularización y legalización de la ocupación informal del suelo, durante el período 2001-2010, los denominados asentamientos informales suman aproximadamente 120 y alcanzan una población de 55.000 habitantes, lo que significa el 2% de la población quiteña.

De acuerdo a las encuestas realizadas, se observa que existe casi una paridad entre el porcentaje de hombres 50,84% y mujeres 49,16%.

En cuanto a la edad, más de un tercio de la población 45,63% pertenece al grupo en edad escolar entre 0 y 19 años, seguido por el de los adultos entre los 30 a 49 años que equivale al 32,14%, mientras que el grupo entre los 20 y 29 años tiene un porcentaje de 14,68%. Las personas con más de 50 años representan apenas el 7,54% de la población.

Origen de la población de los asentamientos humanos informales

La palabra nos llegó con el castellano, y a esta lengua mestiza llegó desde el árabe. Barrio se lo conoce como cada una de las partes en que se dividen los pueblos grandes o sus distritos y es, acaso, el único territorio cuya dimensión, límites e identidad dependen casi enteramente de la voluntad colectiva. El Municipio tiene una división en *barrio-sector*, que sin duda cumple importantísimas funciones como herramienta de planificación y organización de la acción del Cabildo en el territorio metropolitano; pero es igualmente evidente, incluso para los propios técnicos del Municipio, que el barrio se termina, más o menos, donde los vecinos dicen...y como los barrios, quiérase o no, tiene identidades, la gente adscribe a uno u otro según sus costumbres y preferencias.

Luego empezamos a hablar de barrios o asentamientos informales, tienen su origen a partir de las migraciones internas; tal como lo demuestran los siguientes datos que

indican que el origen de los habitantes de los asentamientos informales es variado¹⁵; el 87,6% corresponde a población migrante –principalmente de las provincias de Imbabura de donde proviene el 20,79% de la población, Pichincha con el 21,39% y Carchi con el 10,67%.

Las provincias agrupadas dentro de la categoría *Otros* corresponden a Guayas, Morona Santiago, Napo, Sucumbíos, Tungurahua, Azuay, Cañar, Chimborazo, El Oro Esmeraldas y Los Ríos, que conjuntamente reúnen aproximadamente el 16% de la población migrante. (Mena, 2010)

Tabla 1.
Población migrante en el DMQ

Provincia	Número de casos	Porcentaje
Azuay	4	2.31
Bolívar	10	5.78
Cañar	2	1.16
Carchi	19	10.98
Chimborazo	8	4.62
Cotopaxi	12	6.94
El Oro	4	2.31
Esmeraldas	2	1.16
Guayas	1	0.58
Imbabura	37	21.39
Loja	17	9.83
Los Ríos	2	1.16
Manabí	14	8.09
Morona Santiago	1	0.58
Napo	1	0.58
Pichincha	37	21.39
Sucumbios	1	0.58
Tungurahua	1	0.58
Total	173	100.00

Fuente: (Ciudad, 2013.)

Elaborado por: Grupo de Tesis

Es importante también diferenciar entre los flujos poblacionales provenientes de otras provincias del país en relación a los movimientos internos; para esto se ha separado a las personas originarias de Quito; quienes suman el 12% de la población migrante. Este dato lleva a pensar que las migraciones internas también constituyen un factor importante al momento de caracterizar a estos asentamientos.

¹⁵ Hay que tener presente que las encuestas fueron realizadas en la parroquia Calderón, por lo que pueden existir diferencias en el origen de los pobladores si se realiza una comparación con otros asentamientos ubicados en zonas diferentes.

Es interesante también constatar que algunos de los asentamientos tienen un componente poblacional originario de otros países –en este caso Colombia-, si bien no es un porcentaje elevado (1,16%) es un punto de partida para futuros estudios relacionados al origen de los habitantes.

La migración como soporte para el surgimiento y consolidación de los asentamientos humanos informales.

Al hablar de migración no se puede dejar de considerar que la migración internacional¹⁶ a diferentes países, sobre todo a España, Italia y Los Estados Unidos de Norteamérica principalmente, como resultado del envío de remesas, significó un aumento importante en las inversiones en el sector inmobiliario formal e informal. Esta es una de las razones para la consolidación de algunos asentamientos informales. Desde este punto de vista, se rompe el paradigma de la relación directa entre informalidad y pobreza, en palabras de Smolka, “la tasa de ocupación irregular de la tierra es mucho más alta que el aumento de familias nuevas pobres.” (2003:1). La forma de promocionar a estas las lotizaciones en el extranjero es a través de las radios y *sucursales* de las empresas que operan en Ecuador con los fondos enviados desde el exterior; la complicación es que “hay gente en España que ni siquiera se imagina de los problemas que pasamos aquí y que han pagado de contado”. (Dirigente barrial 2015)

Consecuentemente, dejó de ser evidente el elevado número de personas que se ubicaba en los asentamientos informales, paralelamente la construcción de las casas presentó transformaciones relacionadas a la calidad de los materiales. El aporte de remesas provocó un crecimiento del sector de la construcción, que se evidencia en la construcción de lujosas viviendas, muchas de ellas localizadas en zonas prohibidas para usos residenciales. La inversión de los migrantes en la compra de terrenos sea dentro del mercado formal o informal a través de inmobiliarias, mutualistas o intermediarios, produce una diferenciación en la apropiación del territorio.

En síntesis, la actual dinámica de acceso al suelo se ha modificado: en décadas anteriores existía un mayor número de personas que ocupaban los lotes; por el contrario,

¹⁶ La migración hacia el exterior se inició con la crisis económica y política de 1998 y alcanzó su máxima expresión en el 2000 con la salida de aproximadamente 250.000 personas, lo que equivalía al 4% del total de población ecuatoriana.

actualmente, los dueños de los terrenos no son visibles, así el sentido de apropiación es menor en relación al período anterior.

Factores importantes que influyen en el apareamiento de asentamientos humanos informales.

Situación social.- Los asentamientos informales están asociados al hábitat de los sectores pobres de la población; éstos conforman en su mayoría la demanda informal de lotes; esto significa que en cierta forma también sus pobladores pertenecen al sector informal, debido a que sus empleos y actividades diarias están estrechamente ligados a *lo informal*, que a su vez se relaciona con “lo marginal”.

Estas dos situaciones han sido objeto de varias discusiones, algunas que las han descrito como negativas para el sistema capitalista y como una carga para el desarrollo económico.

Es importante también señalar que, el uso del suelo es principalmente residencial, sea con a través de la auto construcción o pagando a los mismos lotizadores para la edificación de viviendas, otros usos, como el comercial, no son tan frecuentes. Más bien, el cambio de usos de suelo en este tipo de asentamientos depende del grado de la consolidación, siguiendo los “patrones de los barrios programados de clase media; y que no es otra cosa que la ampliación y absorción por el mercado del suelo urbano formal de los asentamientos precarios.” (Rojas y otros, 1989:219)

Actividades económicas.- La migración y el nivel de educación son factores que influyen en el tipo de actividades económicas, Ortiz y Martínez (1999) señalan que las labores a las que se dedican los migrantes en la ciudad son de tipo manual, de baja calificación y especialización. Es decir, no cuentan con un salario que les permita ahorrar, pues sus ingresos les permiten subsistir y cubrir los gastos diarios.

Las actividades que absorben mano de obra poco calificada son las que más se destacan albañiles, conserjes, guardias, empleadas domésticas, meseros, jornaleros, etc. Sin embargo, autores como Hidalgo manifiestan que “no todas las actividades desempeñadas por los pobres son necesariamente residuales, improductivas o superfluas. Muchos de ellos están empleados en actividades del sector moderno, aunque con bajos salarios y baja productividad.” (1989:10)

Nivel de instrucción.- La falta de educación influye negativamente en dos aspectos: primero, porque hace que los habitantes sean víctimas fáciles de falsos tramitadores o promotor inmobiliario y segundo, les cuesta comprender la magnitud del problema, lo que significa que saben que están en zonas no permitidas, pero ignoran que no se legalizarán.

La participación ciudadana, leyes e instrumentos para su gestión

El Plan Nacional del Buen Vivir establece principios y orientaciones básicas para la construcción del nuevo modelo de desarrollo, denominado Socialismo del Buen Vivir. Uno de ellos es contar con una sociedad pluralista, participativa y auto determinada, que implica contar con una ciudadanía activa, informada que incida positivamente en la toma de decisiones, fundamentalmente en beneficio de los sectores más desfavorecidos, así como realice acciones de control y veeduría social:

Sociedad pluralista, participativa y auto determinada

Un Estado democrático requiere instituciones políticas y modos de gobierno públicos. Un gobierno democrático participativo entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas, para tratar cuestiones locales y temas nacionales. También es necesario institucionalizar múltiples espacios de participación, en los cuales se genere un diálogo público entre la sociedad y el Estado, para que la ciudadanía gane capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas, y se active el interés y el protagonismo en los sectores más desfavorecidos

La democracia participativa pretende un tipo de igualdad que posibilite la reciprocidad entre sus miembros. Ello permite integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el cual intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan, de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente entre iguales. (PNBV, 2013: 5)

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 plantea varios principios de la participación en democracia los cuales son: *igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.*

Plantea que la participación es un derecho que se ejerce de manera individual y colectiva. Reconoce toda forma de organización de la sociedad con el propósito de intervenir en las decisiones políticas públicas, así como en las entidades privadas que prestan servicios públicos. Las organizaciones sociales tiene diferentes niveles que pueden articularse a través de sus representantes.

La Constitución del 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir, diseñan un nuevo modelo de desarrollo para el país, fundamentado en el desarrollo humano, cuyo fin

máximo es la expansión de las capacidades humanas, así como la conversión de la ciudadanía en un actor político activo, con poder de decisión en temas que afectan su destino común, en procura de mejorar su calidad de vida. (PNVB, 2013)

Se trata del tránsito de un modelo de desarrollo centrado en lo económico y en el PIB, hacia un nuevo modelo de desarrollo centrado en el ser humano. (PNBV, 2013)

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana publicada en el Registro Oficial, Suplemento No. 175 del 20 de abril de 2010, en su Art. 1, sobre el objeto de ley, establece:

El propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

La ley Orgánica de Participación Ciudadana reconoce que la participación es un derecho, que se ejerce a través de diversos mecanismos como la democracia representativa, directa y comunitaria.

Este derecho se rige por los principios de: igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo, solidaridad. (Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

Esta misma Ley, reconoce a todas las formas de organización social como válidas, y les asigna la potestad de incidir en la gobernabilidad, posicionando de esta manera el protagonismo de la sociedad civil en los temas de interés público. Al respecto establece:

Art. 30. Las organizaciones sociales.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir; que incidan en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos

los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. (Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

La ley Orgánica de Participación Ciudadana identifica diversos espacios para el ejercicio de la participación ciudadana, como los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Consejo Nacional de Planificación que puede conformar la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, los Consejos Ciudadanos sectoriales, Asambleas locales, consejos locales de planificación, Presupuestos Participativos; así como identifica mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública como las audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía. Para acciones de control y vigilancia de la gestión pública, reconoce como válidas las veedurías ciudadanas, observatorios, consejos consultivos. Finalmente reconoce los procesos de rendición de cuentas de las autoridades a sus mandantes y el libre acceso a la información pública. (Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010) El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, en su Art. 302, establece que la participación ciudadana se la ejerce de manera individual o colectiva, participando en la toma de decisiones, la planificación, la gestión y los asuntos públicos, además ejercerán control social sobre las instituciones y los gobiernos autónomos descentralizados. Los GAD reconocerán toda forma de participación, incluyendo las de las bases como barrios, comunidades, comunas.

El Sistema de Gestión Participativa (SGP) del Municipio de Quito

Para la ciudad de Quito, la ordenanza 187 sancionada el 6 de julio de 2006, crea el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, se plantea como un instrumento de gobernabilidad que se desarrolla en un escenario de mucha complejidad, donde las administraciones zonales jugaron un papel importante ya que fueron las instancias desde las cuales se impulsaron los cabildos barriales y parroquiales, los comités de gestión, los mecanismos de rendición de cuentas y la relación con las organizaciones sociales. El propósito de este instrumento es garantizar los derechos de los ciudadanos e institucionalizar la participación en la gestión pública, que tiene como sus objetivos los siguientes:

a) Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, programas y políticas de la municipalidad

b) Priorizar la inversión en obra pública y programas de trabajo a partir del presupuesto participativo metropolitano

c) Implementar el subsistema de rendición de cuentas en todas las instancias políticas y administrativas de la municipalidad, así como las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas

d) Facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía (Quito M. d., Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, Ordenanza Metropolitana No. 187. , 2007)

Como se puede apreciar, esta Ordenanza fue creada dos años antes de la emisión de la Constitución de 2008, por lo que su contenido responde al modelo de desarrollo que para entonces se promovía desde la Constitución de 1998, que estaba basado en el desarrollo económico y físico, de ahí que el énfasis de la participación se asigne a la decisión del financiamiento de la obra pública a través de la figura de los Presupuestos Participativos.

El Sistema de Gestión Participativa crea una instancia máxima que es la Asamblea de Quito, presidida por el Alcalde e integrada por una amplia representación de la sociedad civil, para abordar temas territoriales, temáticos y sociales y que dará seguimiento al funcionamiento del Sistema de Gestión Participativa.

El SGP tiene tres componentes que son:

1. Componente Territorial cuyas instancias son los Cabildos Zonales, Sectoriales y Asambleas Parroquiales.
2. Componente Temático, son cuerpos colegiados que promueven la participación de los ciudadano bajo los ejes temáticos definidos en el Plan estratégico del Municipio.
3. Componente Social promueve la participación de actores institucionales o de ciudadanos organizados.

Existen otras formas organizativas de la sociedad civil que reconoce esta Ordenanza y que constituyen los cabildos zonales, cabildos sectoriales, asambleas parroquiales que dan cumplimiento a los objetivos del sistema de gestión participativa, control social y rendición de cuentas.



Figura 3. Cabildo en la Administración Zonal La Delicia. Arq. Santiago Velasco. 2009.

Archivo Pablo Salme

La rendición de cuentas y control social es un proceso que involucra a autoridades y funcionarios municipales quienes están obligados a informar y someterse a la evaluación de la ciudadanía, incluso conformando veedurías y auditorías sociales para controlar las acciones u omisiones en el cumplimiento de planes programas y proyectos de la administración municipal.

Este instrumento legaliza la participación ciudadana en una lógica de gestión compartida del gobierno local con la comunidad. De esta manera, la participación comunitaria está garantizada por un marco legal que la respalda y la promueve.

Aquí debemos tomar en cuenta lo que indica Torres Víctor Hugo (2008) en el texto “Políticas Públicas, Territorios y Localidades”, cuando menciona que un proceso significativo que se le conoce como Sistema de Gestión Participativa se lo implantó el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el año 2000, por medio de la Ordenanza No. 046, “con el propósito de democratizar las relaciones entre el gobierno municipal y la población quiteña, a través de la gestión integral del territorio, la equidad socio-ambiental y la racionalizando la gestión municipal”. (Barrera, 2001: 33). Auto concebido como la articulación de dos subsistemas; el de gobierno –gestión local y el de participación social-

ciudadana, su función es la formulación de políticas, el presupuesto público, la planificación territorial, la gestión compartida y el control social de la acción municipal (Art. I.60-B).

Los procesos de legalización de los asentamientos humanos informales en el Distrito Metropolitano de Quito

A partir de la década de los setenta la capital de los ecuatorianos empieza a tener un gran crecimiento poblacional por la migración en especial del campo y de ciudades medias, cuya causa principal es el auge del petróleo.

Familias enteras empiezan a llegar a la capital con el único fin de mejorar la calidad de vida, lo cual provoca los asentamientos informales en especial en áreas periféricas sin el Municipio pueda ejercer un oportuno control y una adecuada planificación.

El apareamiento de lotizaciones, promovidas por los “traficantes de tierras”, sin ninguna planificación urbana, hace aún más caótica a la ciudad. Terrenos baratos, sin servicios básicos, en zonas de riesgo y con una constante especulación en su adquisición.

El Municipio de Quito ve necesario reconocer e incorporar a la estructura urbana del Cantón, los asentamientos de hecho conformados por los sectores populares por lo que crea la Ordenanza 2123 del 3 de julio de 1981 y el reglamento 114 del 22 de noviembre de 1984, en donde varios asentamientos, ubicados especialmente en la periferia de la ciudad fueron legalizados; pero se crea un problema clientelar por lo que fueron derogadas.

Años más tarde en 1989, con el propósito dar reconocimiento legal y de regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana, se instaura la Ordenanza No. 2708 existiendo una reforma No. 2765 del 29 de enero el 1990, referente a las comunas, y su ley.

El 20 de abril de 1998 mediante Ordenanza Sustitutiva No. 003, referente a la Reglamentación Metropolitana de Quito, el art. II.41¹⁷ facilita la gestión de estos asentamientos humanos, con la finalidad de darle operatividad a este instrumento, se crea la Resolución No. A-070 de fecha 7 de agosto de 2001, la cual confiere la potestad a la

¹⁷ El artículo 41 establece que las urbanizaciones de interés social progresivo legalmente constituidas y evaluadas su condición socio-económica, se someta a los procedimientos y etapas evolutivas (implantación, conformación y consolidación) que garanticen su consolidación en un plazo de diez años.

Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda a través de la Unidad de Suelo y Vivienda (Ventanilla única) de avocar conocimiento de los trámites de regularización de la ocupación informal de suelo tanto de los procesos ya iniciados como de los nuevos trámites, para este efecto se da la facultad a la USV, para que se encargue del rediseño del proceso de legalización en procura de agilizar la emisión de informes y demás procesos tendientes a la legalización de barrios.

En este sentido la Unidad a cargo ha planteado un modelo de procedimiento administrativo, técnico-legal, tendiente a requerir de las personas que están en ocupación informal de suelo los documentos y requisitos necesarios para la legalización del barrio, en una “Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo”, la misma que al final del proceso de regularización obtendrá la aprobación mediante la respectiva ordenanza por parte del Concejo Metropolitano de Quito, esto será el aval para la dotación de obras de infraestructura por parte de las distintas empresas municipales y también permitirá la entrega del título de propiedad individual, a cada uno de los integrantes del asentamiento humano.

La variable riesgos, componente importante en los asentamientos humanos informales

Uno de los aspectos más importantes que caracterizan a la mayoría de los asentamientos humanos informales en el Distrito, es que en se implantan total o parcial en zonas de riesgos, ya sea por estar junto a ríos, quebradas, sectores con altas pendientes con suelos susceptibles a inundaciones, deslizamientos o movimientos en masa, o por otro tipo de riesgo, algunos casos incluso ocupando áreas de protección especial como zonas por donde cruzan líneas de alta tensión, oleoductos, poliductos, etc.



Figura 4. Vivienda informal bajo la Línea de Alta Tensión. Sin permiso de construcción. Zona Quitumbe. 201-10-07.

Archivo: Pablo Salme

La gestión del riesgo hoy es una variable que se está considerando dentro del ordenamiento territorial, con la finalidad de reducir los posibles sitios expuestos a riesgos naturales y antrópicos¹⁸, y evitar población que pueda ser afectada. Esta variable se la incluye como uno de los parámetros dentro del proceso de regularización de barrios informales, tomando en cuenta que existen asentamientos que por querer tener más lotes, los ubican en laderas con suelos inestables y los bordes de las quebradas, poniendo en riesgo a la población que construye sus viviendas en esos lotes.

¹⁸ Son riesgos provocados por la acción del ser humano sobre la naturaleza, como la contaminación ocasionada en el agua, aire, suelo, sobreexplotación de recursos, deforestación, incendios, entre otros.



Figura 5. Foto Plan Calderón 2006, muestra asentamientos humanos junto a zonas de altas pendientes con suelos inestables.

La ocupación del territorio por asentamientos humanos muchas veces en terrenos considerados como protección natural y de alta peligrosidad, o por estar en zonas de riesgo ante posibles eventos de origen natural que ponen en riesgo a la población y a la infraestructura construida en muchos casos por autogestión o con la ayuda de las instituciones del Estado.

La gestión del territorio en el Distrito Metropolitano de Quito

En este punto conviene incorporar sobre las dependencias funcionales y estructurales que se enmarcan en el nuevo modelo territorial para el Distrito Metropolitano de Quito que promueve la integralidad territorial reconociendo las interdependencia y potencialidades de cada una de las parroquias rurales, de los procesos de conurbación y dispersión urbana de los territorios vecinos y los desequilibrios que estas tendencias provocan en la planificación territorial que incluso supera la gobernabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

La planificación territorial de las parroquias rurales es un mandato constitucional, la cual debe articularse con los otros niveles de gobierno, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

Los gobiernos locales municipales en el caso de nuestro país, los GAD de acuerdo a el COOTAD, entre sus funciones, está la de diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Es así como en el año 2010 el MDMQ, dando cumplimiento a los mandatos constitucionales y los derechos ciudadanos sobre vivienda digna, hábitat integral, sustentable y con un manejo territorial adecuado, orienta sus acciones a la construcción de una Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda, cuyo objetivo principal es desarrollar mecanismos e instrumentos que permitan promover proyectos de hábitat y vivienda, atender a sectores prioritarios, administrar el uso del suelo, favorecer la economía solidaria, a través de un modelo de gestión que promueva la participación ciudadana.

La creación de las Administraciones Zonales como mecanismo para descentralizar la gestión municipal, a fin de tener un mayor acercamiento hacia los ciudadanos, los barrios, y demás sectores de las parroquias urbanas y rurales, las que se decían ser alcaldías menores, terminaron siendo oficinas de desconcentración de la gestión y de trámites burocráticos, puesto que no tuvieron una verdadera autonomía y tampoco un alto grado de representatividad frente a la sociedad civil.

Sin embargo la administración Zonal Calderón fue un elemento clave para respaldar la acción para combatir a los lotizadores informales, por medio de la Comisaría Zonal y la aplicación de la reglamentación existente, así como la toma de conciencia de los derechos ciudadanos y la implementación de planes de ordenamiento territorial.

Por esta razón, es necesario establecer cuáles podrían ser los ejes para una posible política pública, con estrategias de participación ciudadana que permita viabilizar soluciones para la regularización de los asentamientos informales, ya que el objetivo central de todas las personas que habitan dichos asentamientos, es la de alcanzar un título de propiedad, que le garantice que el sitio, el suelo, los materiales, el esfuerzo invertido, se traduzca en seguridad jurídica y bienestar para toda la familia.

La gestión de Municipio en los asentamientos humanos informales

Uno de las políticas de vivienda y acceso al suelo del Municipio fue la de impulsar la legalización de los barrios informales, es así como se crea la Unidad de Suelo y

Vivienda (USV), durante el período de agosto del 2001 a mayo del 2010, que regularizó alrededor de 350 asentamientos informales, con un promedio de 25 por año. En la parroquia Calderón se regularizaron 45 asentamientos durante este período, teniendo como promedio de 5 por año.¹⁹

Alcanzar a través de las distintas Comisarías Zonales, la sanción a los “traficantes de tierras”, ha sido el producto de la coordinación estrecha entre varias dependencias, bajo intervención directa de la Unidad de Suelo y Vivienda y la Procuraduría Metropolitana, es así que a la fecha (Año 2009) se habían enviado aproximadamente 100 asentamientos informales para conocimiento de los comisarios, de los cuales las multas acumuladas sobrepasaban el 1'000.000.000 de dólares. Cabe anotar que los asentamientos detectados correspondían en un 75% a la zona de Quitumbe y un 25% a la Zona de Calderón, posteriormente estas cifras se invertirían, debido a la intervención del control municipal y a las denuncias de los perjudicados.

La Unidad de Suelo y Vivienda con el programa de regularización y legalización de asentamientos informales, aparte de cumplir con el objetivo propuesto, ha buscado también generar, para el Municipio, ingresos referentes al área verde, impuesto predial y tasa retributiva, que se cobraban a los asentamientos que el Consejo Metropolitano aprobaba con la respectiva ordenanza.

En base a un análisis estadístico a la fecha (Año 2009) existían en la Unidad de Suelo y Vivienda, un total de 70 trámites que se encuentran en zonas no urbanizables²⁰ y por ende no legalizables, de los cuales un máximo de 5% son asentamientos de hecho y el resto son lotizaciones con un porcentaje menor al 20% en consolidación.

Teniendo como base la experiencia de la Unidad de Suelo y Vivienda posteriormente mediante Resolución Administrativa No. A0010 de fecha 19 de marzo de 2010 se crea la Unidad Especial Regula “Tu barrio” UERB, con autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión, esta Unidad se encarga de procesar y resolver los procedimientos de regularización de la ocupación informal del suelo para a su legalización.

¹⁹ En este período se regularizo el asentamiento humano en el sector de San Juan de la parroquia Calderón. Comité Po-Mejoras Buena Vista..

²⁰ Categoría que se la utilizó a partir del Plan General de Desarrollo Territorial, aprobado mediante Ordenanza No. 023, 2006.

Uno de los objetivos de la de la administración municipal entrante²¹ con la creación de la UERB sin duda están asociadas a cuestiones políticas más que a una real política pública de planificación y ordenamiento del territorio.

Además retoma las ideas planteadas anteriormente, pero además con acciones urgentes de reubicación de las familias afectadas y con la intervención coordinada de otras dependencias como la Secretaría de Riesgos, MIDUVI, Administraciones Zonales, etc., es decir, con un carácter más integral para enfrentar situaciones críticas.

La Unidad Especial “Regula Tu Barrio” (UERB), cuenta con presupuesto y recursos propios, instalaciones y personal técnico y administrativo en cada unidad descentralizada, para atender las zonas de Calderón, La Delicia-Norte, Eloy Alfaro-Quitumbe, Centro-Los Chillos.



Figura 6. Mesa de Trabajo. UERB. Zona Calderón (29-11-2011).

Archivo: Pablo Salme

Esta Unidad se propone regularizar y legalizar, alrededor de cien asentamientos informales por año, tomando en cuenta la nueva reglamentación existente. Si bien es cierto que entran a ser formales y catastrados como urbanos, muchos de los asentamientos a pesar de tener varios años en formación, tienen muy poca consolidación, al igual que su infraestructura es también limitada, esto significa que la municipalidad a través de sus

²¹ Administración del Dr. Augusto Barrera, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.

empresas deberá programar y asignar recursos para completar su infraestructura y no solo eso, además tendrá que viabilizar conjuntamente con otras Instituciones la dotación de equipamientos comunitarios.

La extinta USV mantenía un régimen centralizado, un personal reducido y dependía de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial (hoy STHV) desde el año 2001 y en la parroquia Calderón, llegó a regularizar cerca de 45 asentamientos informales, durante toda su existencia. Se debe señalar que la USV por año regularizaba en promedio unos 25 asentamientos informales que dista mucho de la meta propuesta por la UERB de regularizar 100 asentamientos por año.

Los asentamientos humanos informales en la parroquia Calderón

Calderón es una de la parroquias, después de Quitumbe que más barrios han sido regularizados, en lo que va de la creación de la UERB, en esta parroquia se han regularizado 95 barrios, incorporando a la parte “urbana” un total de 6.054 lotes, que beneficia a un total de 24.216 habitantes. El área de los lotes en su mayoría es de 200,00 metros cuadrados. Quedan por regularizar en Calderón un total de 61 barrios que por temas legales de tenencia de la tierra principalmente, no han logrado ser regularizados.

Tabla 2.
Asentamientos humanos informales regularizados en Calderón

Asentamientos humanos informales regularizados en Calderón			
Año	No. de barrios	No. de lotes	Beneficiarios
2014	14	497	1.988
2013	17	890	3.560
2012	26	2.071	8.284
2011	21	1.363	5.452
2010	12	846	3.384
2009	5	387	1.548
Total	95	6.054	24.216

Fuente: Unidad Regula Tu Barrio

Elaboración: Grupo de tesis

De la información obtenida, en la UERB, en el DMQ se han regularizado un total de 346 barrios o asentamiento informales, quedando por regularizar 230.

Cabe mencionar que otro de los instrumentos legales que faculta a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos o municipales, para la

regularización de asentamientos humanos de hecho²², bajo la figura de expropiación especial, es la establecida en el Art. 596 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuyo objetivo es la regularización de los asentamientos humanos de hecho y consolidados, que se encuentran ubicados en suelo urbano y de expansión urbana de propietarios particulares que no han legalizado la transferencia de dominio a favor de los presuntos poseionarios, con el propósito de dotarles de servicios básicos y definir la situación jurídica de los mismos, para transferirles la propiedad de los lotes correspondientes, con la finalidad de erradicar la informalidad en la tenencia de la tierra.

Con la promulgación por parte del Concejo Metropolitano de Quito, de la Resolución No. C 047 del 18 de enero del 2012 (Partición Administrativa y adjudicación de lotes ocupados por asentamientos humanos de hecho y consolidados) y la Resolución No. A 0004 del 26 de febrero del 2013 (Delegación a la Secretaria de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, la implementación y monitoreo para el ejercicio de la Potestad de Participación Administrativa), las mismas en mi entender permiten aplicar lo planteado en el COOTAD que fue promulgado en el 2010 y que los asentamientos esperaban con verdadera desesperación. Ya que al contar con derechos y acciones debería contar con el consentimiento de todos de los copropietarios, caso contrario se truncaban todos los esfuerzos por alcanzar un título de propiedad individual. Al delegar el proceso a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana por ende a la Unidad Especial Regula tu Barrio se aspiraba que se atiendan muchos de los expedientes represados y cortar esta estrategia utilizada por muchos de los moradores o dirigentes para alargar innecesariamente el proceso de regularización.

²² De conformidad a la Disposición General Séptima, de la Ordenanza Metropolitana 432; se consideran asentamientos humanos de hecho a la ocupación precaria o de hecho con fines habitacionales, en forma pública, pacífica, ininterrumpida por el plazo no menor a cinco años, que en uno o más lotes hacen un conjunto de familias. Para que estos asentamientos humanos de hecho se consideren consolidados deberán tener condiciones de accesibilidad y edificaciones habitadas, en una proporción tal, que a juicio del órgano competente metropolitano se pueda establecer su consolidación.



Mapa parcial de ubicación de barrio en la parroquia Calderón
Figura 7. Mapa elaborado por la UERB-Calderón, con la ubicación de asentamientos informales y propuestas viales para el Sector de San Juan de Calderón. Año 2014.

Archivo: Pablo Salme

La parroquia de Calderón como nicho de asentamientos informales

La parroquia rural de Calderón

La parroquia rural de Calderón, es una de las 33 parroquias rurales del Distrito, con una superficie total de 6390.70 hectáreas, está ubicada en el sector norte de la ciudad junto a la vía que conecta Quito con la región norte del País esta es la Panamericana Norte, forma la parte de la Administración Zonal Municipal que lleva su nombre, conjuntamente con la vecina parroquia de Llano Chico.



Figura 8.
 Mapa con ubicación de la parroquia Calderón en el DMQ
 Fuente: ¿Elaboración Pablo Ortega, 2015

Calderón en la actualidad tiene una superficie urbana de 3537.00 hectáreas, de las cuales consolidadas y en proceso de consolidación suman alrededor de 2186.00 hectáreas que equivalen a un 61.80 % del total del área urbana.

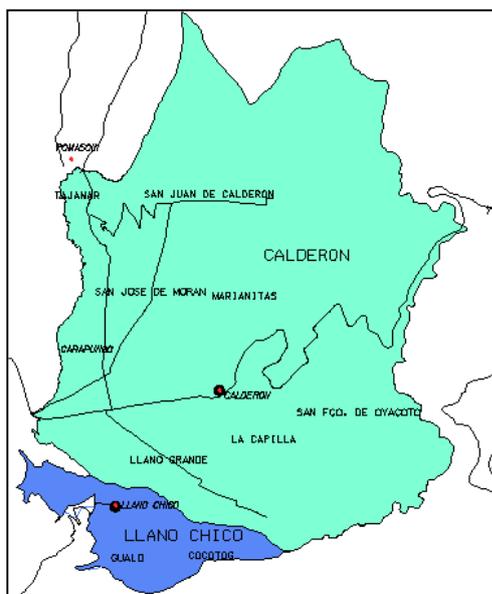


Figura 9.
 Mapa de las parroquias rurales de la Zona Administrativa Calderón
 Fuente: Gráfico del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial de Calderón, 2006

En el 2010 las parroquias de la Administración Zonal Calderón (Calderón y Llano Chico) alcanza una población total de 162.584²³ habitantes, la parroquia de Calderón con una población de 152.731 habitantes y una tasa de crecimiento promedio anual del 6.6%²⁴ ubicándose solamente después de la parroquia urbana Turubamba (7.0%), esta última es la de mayor crecimiento en el Distrito. Llano Chico según el censo de población y vivienda 2010, alcanza una población de 9.853 habitantes.

Tabla 3.
Población y superficie de la Zona Calderón

Nombre de parroquia	Población	Superficie urbana por parroquia (has)	Densidad poblacional urbana (hab/ha.)
Calderón	152.731,00	4.072,80	19,27
Llano Chico	9.853,00	575,70	13,59
Total	162.584,00	4.648,50	18,80

Fuente: Censo de población y vivienda 2010

Elaboración: Grupo de tesis

Tabla 4.
Población por genero la zona de Calderón

	Total Zona Calderón	Parroquia	
		Calderón	Llano Chico
Total Hombres	79.723	74.914	4.809
Total Mujeres	82.861	77.817	5.044
Total	162.584	152.731	9.853

Fuente: Censo de población y vivienda 2010

Elaboración: Grupo de tesis

Si bien es cierto que la mayoría de la población en la parroquia de calderón es mestiza, de acuerdo al censo de población y vivienda del año 2010, Calderón tiene dos grupos étnicos importantes claramente diferenciados que son los afro-ecuatorianos y los indígenas, entre los dos alcanzan un 11.42 %.

Tabla 5.
Grupos étnicos en la zona de Calderón

Etnias				
Parroquia	Indígena	%	Afro ecuatoriano	%
Calderón	9.094	5,95	8.368	5,47

Fuente: Censo de población y vivienda 2010

Elaboración: Grupo de tesis

²³ Según el Censo de población y vivienda. 2010

²⁴ Tasa de crecimiento inter-censal 2001-2010

En la parroquia de Calderón la inversión realizada por el Municipio en los últimos años en infraestructura de agua potable y alcantarillado, impulso el ya acelerado proceso constructivo de proyectos inmobiliarios (conjuntos habitacionales) así como edificaciones en lotes individuales, claro que no existe una lógica de consolidación y compactación del uso residencial, los polos de desarrollo son los sectores de Marianitas y Zabala y los ejes viales de acceso hacia San Juan de Calderón y Carapungo y con menor fuerza el eje vial Marianitas, en un comienzo el desarrollo se encaminó hacia la conformación de urbanizaciones y barrios

En la parroquia de Calderón, la inversión realizada en los últimos años en obra pública tanto por el Municipio y otras instituciones del Estado, sobre todo en infraestructura de agua potable y alcantarillado, impulso el ya acelerado proceso constructivo de proyectos inmobiliarios (conjuntos habitacionales) así como viviendas individuales. Los polos de mayor consolidación y desarrollo con usos residenciales y comerciales son los sectores de Carapungo, San José de Morán, San Juan de Calderón, con menor dinámica los sectores de Marianitas y Zabala y los ejes lineales de acceso hacia San Juan de Calderón y Marianitas.

La gestión de las instituciones públicas en los asentamientos humanos informales de Calderón

El tema del acceso a servicios básicos, es controversial; puesto que –como lo menciona Gilbert y Ward (1987) afectan directamente tanto los intereses de los políticos, burócratas, terratenientes y fraccionadores como los de los pobres. Por un lado se encuentra la posición de los habitantes establecidos en estos asentamientos que –como es natural- reclaman por obras de infraestructura básica²⁵; por otro, las empresas proveedoras de servicios –Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP-Q) y Empresa Eléctrica Quito (EEQ)- que consideran que al dejar de dar servicio a estos sectores trabajan a pérdida²⁶; y, por último, el gobierno local, que debe apegarse a la normativa vigente para decidir si puede o no legalizar estos barrios y ofrecer alternativas para los barrios que no es posible legalizar.

²⁵ No se debe olvidar que, muchas personas se consideran estafadas por los agentes vendedores de los lotes –o viviendas- por lo que consideran injusto el hecho de no poder acceder a servicios básicos.

²⁶ Para las empresas es importante cumplir con las normas ISO; es decir, lograr una mayor cobertura para atender a todos los usuarios. Sin embargo, esto es parte del círculo vicioso que produce un fomento de las lotizaciones.

Tanto las empresas como el gobierno local, se rigen al Registro Oficial del 7 de abril de 2003, que menciona que “las empresas municipales de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica no podrán dar servicio ni factibilidad de estos a los asentamientos ilegales o que se encuentren fuera del suelo urbano o urbanizable o en áreas de riesgos”. A pesar de esto, existen casos de descoordinación entre las mismas instituciones municipales, tal es así que existen barrios que se encuentran fuera del límite urbano que cuentan con algunos de los servicios básicos. Esto hace que los pobladores justifiquen la ocupación de esos terrenos y disminuyan los impedimentos para consolidar el barrio.

En otros casos, cuando existe una negativa por parte de las empresas a entregar el servicio, a pesar de las dificultades que se presentan, los moradores de estos asentamientos se “dan modos” para acceder a los servicios²⁷. Existen casos, en donde se ha recurrido a la autogestión, que implica la participación tanto en el financiamiento como en la construcción de las obras, esto no significa que en términos técnicos sea lo óptimo. Es decir, el precio de los terrenos resulta conveniente en la medida, que el lotizador no corre con los gastos que implica la dotación de servicios básicos.

El DMQ atraviesa por graves problemas de ordenamiento de su territorio, relacionado fundamentalmente con la proliferación de asentamientos humanos informales, implantados en suelo no planificados para desarrollos urbanísticos, sin embargo frente a la débil acción en la generación de políticas para el fomento de nueva vivienda para sectores populares por parte del Gobierno Central y los gobiernos locales, la comunidad movida por esta necesidad, entran en difíciles procesos organizativos y de participación ciudadana, en principio como poseionarios del suelo para luego lograr regularizar su asentamiento.

²⁷ Se refiere a que en muchas ocasiones los propios moradores gastan de su dinero para conseguir los servicios básicos; en otras palabras, son quienes hacen las obras y actividades que el lotizador debería encargarse.

CAPITULO III

ANÁLISIS Y CARACTERIZACIÓN DEL CASO

Tras estos asentamientos se han generado una serie de intrincados procesos y mecanismos de posesión de la tierra así como de formas de organización de la población. Muchos de los cuales vieron que la mejor manera de ser escuchados y poder tener presencia y ejercer presión sobre las autoridades, es a través de una participación activa, se sienten fortalecidos y con mayores posibilidades al mantenerse organizados, además esto les permite tener la posibilidad de aliarse o articularse con otros grupos o movimientos sociales, tejiendo y extendiendo redes sociales, esto les va a permitir identificar y enfrentar los procesos a fin de conseguir la regularización de su asentamientos informal.

Un factor importante y determinante en muchos de los asentamientos humanos informales, son su gente, sus posesionarios, pues son quienes desde el comienzo se van identificando con su territorio, se van organizando, interrelacionando y van adquiriendo sentido de pertenencia frente a una porción de tierra que a futuro les permitirá cumplir construir su anhelo principal, que es construir su vivienda propia.

La territorialidad se asocia con apropiación cultural, simbólica, ya que ésta marca el territorio en lo cotidiano y en lo histórico, convirtiéndolo en un tejido que hila lo natural y lo cultural. (Sosa Velásquez, 2012)

El territorio es un elemento de la identidad de un grupo que lo ubica como parte de lo propio y lo diferencia de lo ajeno; lo hace parte de sus componentes, de su ser colectivo en donde, al mismo tiempo, el grupo pertenece al territorio. (Sosa Velásquez, 2012)

Para comprobar lo antes mencionado se procedió primero a recabar la información sobre todo el proceso socio-organizativo, técnico y legal que siguió el barrio *Buena Vista* previo su legalización, luego a través de una selección previa, estructurar un banco de preguntas para recolectar la información oral con dirigentes y moradores del barrio, que relatan sobre los procesos y las dificultades, así como también algunas reflexiones y lecciones, que finalmente permitieron lograr la legalización del barrio.

Otro ámbito de las entrevistas son a los técnicos de la Unidad de Suelo y Vivienda, USV que vivieron de cerca este proceso y a funcionarios directivos que han trabajado en

planificación territorial sobre todo por el tema de la expansión y dispersión de la mancha urbana consecuencia del apareamiento de los asentamientos informales.

Otro tipo de información recabada para la investigación es la participación en las asambleas generales y extraordinarias que el Comité Pro-mejoras *Buena Vista*, mantiene periódicamente.

Se realizaron visitas de observación del estado actual del barrio y de algunas que el barrio estaba gestionado como: mejoramiento de vías, alcantarillado, la propia Casa Comunal y su parque, apoyo de la policía en temas de vigilancia, así también las celebraciones de carácter cívico, religiosas, de constitución, entre otras.

La organización de su Comité y la participación ciudadana, las redes sociales que se tejen y articulan y aparecen de tiempo en tiempo entre barrios legalizados y otros que están en proceso de legalización en función de las urgencias y coyunturas que van generándose en el diario vivir de los barrios.

Toda esta información, será recopilada a través de grabaciones magnéticas, filmaciones, fotografías, apuntes e informes recogidos durante las entrevistas, reuniones, charlas y visitas programadas.

EL CASO DEL BARRIO BUENA VISTA

Análisis de la experiencia

El Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista*, objeto de nuestro estudio es uno de los más grandes asentamientos informales, cuenta con 197 lotes y es uno de los 7 asentamientos que fueron considerados por el Alcalde de ese entonces, dentro del Plan Piloto para una posible revisión de la normativa vigente, lo cual en lo posterior permitiría su regularización y legalización a través de la USV. Además fue uno de los primeros en ser parte del Comité de Gestión de San Juan de Calderón, movimiento que aglutinó a los asentamientos informales y se convirtió en su representante, ante los gobiernos seccionales y ante los lotizadores del sector.

Se encuentra ubicado en el extremo norte de la parroquia rural de Calderón, esta parroquia es una de las de mayor dinámica en cuanto a desarrollo urbanístico y de conjuntos habitacionales, de hecho es la segunda de todas las 33 parroquias rurales en todo

el Distrito con mayor número de proyectos habitacionales registrados, además es una de las parroquias donde desde la Administración del General Paco Moncayo se han realizado grandes inversiones en infraestructura, esto es en agua potable y alcantarillado con una inversión aproximada de 9 millones en el segundo período del Alcalde Moncayo.

El sector de San Juan de Calderón, en donde se ubica el Comité Pro mejoras del barrio “Buena Vista” es considerado hasta hoy en día como parte de Bellavista debido a las grandes haciendas que existían, pero ahora los pobladores buscan dar un nuevo significado a esa ubicación. Incluso superar el estigma, de ser el sitio de asentamientos irregulares e informales, sino como barrios organizados y según ellos *legales*, es decir, de otra categoría.

El Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista*

El Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista*, aprobó sus estatutos ante el Ministerio de Bienestar Social, hoy MIES, mediante Acuerdo No. 0449 del 17 de junio del 2003.

Mediante escritura de compra-venta celebrada ante Notario Público Décimo Sexto del Cantón Quito Doctor Gonzalo Román Chacón el día 26 de enero del 2005, e inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Quito el 17 de febrero del 2005, el Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista*, adquirió un inmueble con una superficie de dieciocho mil setecientos cuarenta y ocho metros cuadrados con veinte y siete decímetros cuadrados 18.748,27 m², ubicado en la Parroquia Calderón del Cantón Quito, Provincia de Pichincha.

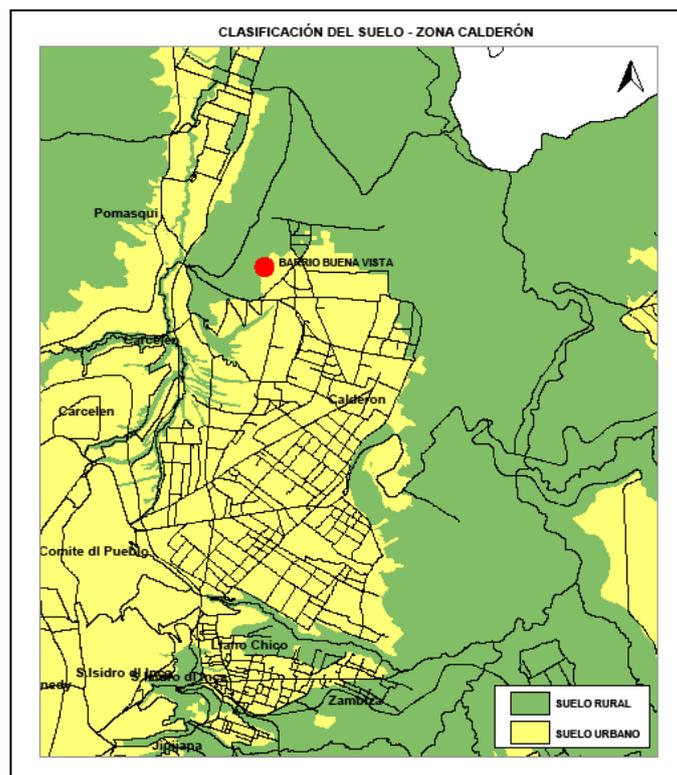


Figura 10.
Ubicación del Barrio Buena Vista, Calderón
Elaboración: Pablo Ortega

Cabe anotar que recién en esta fecha se cristaliza definitivamente, el traspaso de dominio del título de propiedad a nombre de la organización social, con ello en parte se alivia la incertidumbre de los moradores respecto a la tenencia de la tierra, la especulación sobre el fraccionamiento y esto además constituye un aval, para el proceso de regularización ante el Municipio de Quito.

Una vez organizados, solicitaron en el año 2010, al Municipio de Quito iniciar el proceso de Regularización de la ocupación informal del suelo, a través de la Unidad de Suelo y vivienda, entidad creada en la Administración del Gral. Paco Moncayo Gallegos, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.

Instrumentación legal para la regularización del barrio *Buena Vista*

Aquí se inicia una nueva etapa, ya que se podría hablar de etapas de regularización de asentamientos que contaban con un título global, como fue el caso del Comité Pro mejoras *Buena Vista* y otros asentamientos que por compras parciales realizadas por los moradores al lotizador, por herencias o por especulación del mismo no han alcanzado su regularización.

También se abre la pregunta si este tipo de regularización se encuentra acorde con la planificación territorial y sus regulaciones metropolitanas, vistas desde la zonificación, tamaño del lote, densidad, área constructiva, etc.

Creemos que es una herramienta muy válida pero que se la debe armonizar con los planes que se promulguen y con el crecimiento de la ciudad.

Este tipo de leyes y ordenanzas son el resultado de todo ese movimiento de regularización que surgió a inicios del año 2000 y que no termina aun, sino que está en construcción. No olvidemos que todavía no se implementa la *silla vacía*, una herramienta contemplada en la actual Constitución de la República, que daría voz a la ciudadanía y haría efectiva su participación. No queremos pensar que es una propuesta con buenas intenciones, pero sólo se ha quedado en la lírica y no habido la comprensión ni la voluntad de implementarla, sino cómo se explica que al final de la administración municipal, con mayoría de una tendencia política y con el amplio apoyo desde el gobierno central, recién se busca implantar los reglamentos e instructivos para poner en marcha las leyes que buscan el “Buen Vivir”.

No ha existido una línea continua para coordinar un trabajo acorde a los edictos del Estado, sólo se ha basado en la creencia de la fuerza de la mayoría y en la descalificación de las administraciones anteriores, sin darse cuenta que fueron parte de una de ellas.

Ni siquiera han podido dar un nombre a los proyectos existentes y lo más grave asumir como propias las obras que se han ejecutado o que han quedado programadas.

Una vez que se alcanzó la ordenanza de aprobación, el Comité Pro mejoras “Buena Vista”, como Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo y por consiguiente cada morador agilitó su título individual (escritura), el paso siguiente ha sido encaminarlos a la regularización de las construcciones, que se ha levantado en cada lote, mediante la Ordenanza No. 3737; sin olvidar que las obras de infraestructura deberán estar concluidas en un plazo de ocho años -2018-. Plazo en el cual los lotes que componen el asentamiento estarían libres de la hipoteca por obras de urbanización y por tanto libres de enajenar.

Es así como “Buena Vista” ha contado con la asesoría de los delegados de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, que han acudido a varias asambleas del Comité y explicó a los dirigentes y moradores el proceso a seguir.

Al ser opcional , los interesados reunieron los requisitos del caso y se inició el proceso. Al contar con el contratista asignado para este sector, se procedió a la medición de las viviendas y a la emisión de los respectivos informes.

El bajo costo y la posibilidad de regularizar las construcciones realizadas, han sido los puntos esenciales para que el Comité haya participado masivamente en este proceso, tomando en cuenta las ampliaciones que se pueden proyectar o la propiedad horizontal con la que pueden transferir parte de la propiedad a sus hijos o realizar la venta parcial de la misma.

Esto también dinamiza la economía del sector, por los materiales de construcción que se utilizan, la mano de obra que se ocupa y hasta el valor de la plusvalía que se incrementa por estas mejoras, hasta el mismo Municipio incrementa la recolección de impuestos por todos los trabajos que se realizan.

La construcción de bordillos y de la casa comunal, significó el inicio concreto del apoyo municipal, ya que al estar regularizados, el Comité se hizo acreedor a obras de infraestructura, y a ser tomados en cuenta dentro de los presupuestos de la Administración Zonal Calderón y de varias empresas metropolitanas.



Figura 11. Casa Comunal del Barrio “Buena Vista”. 2006.

Archivo: Pablo Salme



Figura 12. Casa Comunal del Barrio “Buena Vista”. 2014.

Archivo: Pablo Ortega

camino de acceso a estos sectores, tuvo un cambio radical. Por las facilidades que brinda, la iluminación con la que cuenta en las noches y sobre todo el transporte que poco a poco se ha incrementado.

Es más, parte de las vías principales del barrio servirán de enlace entre Carapungo, San Juan y Pomasqui, con lo que la red vial es mejor aprovechada y la comunicación entre los sectores es más fluida, lo que permite a su vez una mayor movilidad de la gente al realizar sus actividades. Lo que eran caminos llenos de baches y polvo ahora lucen adoquinados y con señalización para el tráfico vehicular.



Figura 13. Vía de acceso a San Juan de Calderón. (09-11-2008).

Archivo Pablo Salme

La dotación del servicio telefónico es uno de los más festejados, ya que permite también la utilización de servicios como internet, lo cual ha significado un gran aporte para la población estudiantil del sector, incluso el mismo Municipio ha implementado para los estudiantes, sitios como el Quitonet, en los Centros de Desarrollo Comunitario, apoyados por programas de deberes dirigidos, biblioteca, cursos de capacitación, etc.

Participar ya sea en eventos como la celebración de las Fiestas de San Juan, en especial de la elección de la Reina de San Juan, ha sido un motivo de orgullo para los moradores del Comité Pro mejoras *Buena Vista*, más aún cuando su representante alcanzó un lugar destacado en la corte de honor. Estos hechos han servido para levantar la autoestima de la comunidad y participar en otros eventos como el desfile del Carnaval en Carapungo, en las actividades que se organizan con motivo de las Fiestas de Quito, como la Velada Libertaria, cada mes de agosto.



Figura 14. Reina de San Juan de Calderón y su corte de Honor, asistiendo a eventos en el sector.2014.

Archivo: Pablo Ortega.

Cronología de una regularización (Barrio Buena Vista)

El proceso de regularización de este asentamiento abarca las administraciones del Gral. Paco Mocayo y la del Dr. Augusto Barrera, ya que en mayo del 2010 la Unidad de Suelo y Vivienda, USV presentó a la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, el informe que solicitaba la regularización del Comité Pro mejoras Buena Vista. Con este grupo de informes, cerca de 55, entre reformas y regularización de asentamientos, la USV cerró sus actividades y dio paso a la Unidad Especial *Regula Tu Barrio*, UERB, creada por la nueva administración municipal, para encargarse de la regularización de barrios.

El Comité Pro mejoras del Barrio Buena Vista, fue legalmente aprobado por el Ministerio de Bienestar Social hoy MIES mediante Acuerdo No. 0449 del 17 de junio del 2003, esto constituyó el apareamiento formal, del grupo humano y su necesidad de contar con el reconocimiento de la municipalidad, para la dotación de obras de infraestructura y lo más esencial que es alcanzar un título de propiedad individual que garantice su posesión, propiedad y sus derechos.

Esto permitió también ensamblar un grupo monolítico de asentamientos informales del sector de San Juan de la parroquia Calderón, quienes más adelante unidos propondrán al Alcalde Moncayo, la revisión de la normativa legal vigente para que sea revisada.

El grupo de la parroquia Calderón, estaba compuesto entre otros por los asentamientos: Buena Vista, Santa Rosa del Norte, Alborada de la Paz Etapa A y B, La Pradera, Divino Niño, Prados de San Juan, Babilonia, Bello Horizonte (varias etapas), Reina del Cisne (varias etapas), Pacpo Siglo XXI, Bellavista, Nueva Bellavista. Cabe anotar que a más de los citados, existieron otros asentamientos en distintos sectores del distrito que también se unieron al pedido. Se realizan marchas alrededor de la ciudad, se solicitan audiencias por parte del Comité de Gestión de San Juan de Calderón presionando la revisión del reglamento vigente.

Con el compromiso asumido en una audiencia pública, por parte del burgomaestre, un grupo de técnicos, que representaban a la municipalidad, a la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP), Empresa Eléctrica. S.A. (EEQ.S.A), realizaron visitas a los sectores conociendo su consolidación, en cuanto a viviendas y obras de infraestructura, población, posesión o no de título de propiedad global o no, organización social, recolección de basura, etc.

Posteriormente se compiló toda esa información y es así como la Unidad de Suelo y Vivienda, que en ese entonces era parte de la Secretaría de Territorio y Vivienda del Municipio de Quito, presenta la propuesta para la revisión de la zonificación a la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial en octubre del 2007, quién analiza el documento, realiza nuevas visitas para conocer de cerca la realidad, que se expone en dicho informe.



Figura 15. Rotulo informativo sobre el Limite Urbano de la ciudad. Sector Nuevo Camal Metropolitano. Zona Quitumbe. Instalado posteriormente a la construccion de las viviendas. 2008.

Archivo: Pablo Salme

El Concejo Metropolitano conoce el informe de la Comisión de Ordenamiento Territorial hoy Comisión de Suelo respecto al grupo analizado y la necesidad del cambio de zonificación. Con ese aval la Unidad de Suelo y Vivienda, retoma el análisis de los expedientes del grupo de asentamientos escogidos como plan piloto para el cambio de zonificación e inicia el proceso para su regularización.

Se realizan reuniones de trabajo, se socializa los requisitos en cuanto a la documentación necesaria y su presentación, se brinda asesoría técnica y legal a los socios y dirigentes barriales, se contacta con las empresas metropolitanas para la dotación de servicios básicos, recolección de basura, transporte, seguridad, registro de la propiedad, etc.

La Unidad de Suelo y Vivienda, realiza visitas a las Administraciones Zonales y participa en los cabildos en los cuales directamente atiende las inquietudes de las personas y dirigentes, en cuanto a regularización de asentamientos y obras de infraestructura.

Se promueve también la cultura de no proseguir con la venta informal de lotes por parte de los que ya *adquirieron* un lote de terreno, ya que si pasa de mano en mano el problema sería muy complicado de resolver y tardaría mucho más.

Para la elaboración de los planos del fraccionamiento existente, se propone la intervención de la ANET (Asociación de Entidades Técnicas Núcleo de Pichincha), la misma que firmó un acuerdo con la municipalidad para poder asesorar e intervenir en este tipo de asentamientos y garantizar la entrega de un trabajo responsable y a bajo costo.

La Participación Ciudadana en los asentamientos humanos informales, el caso del Barrio Buena Vista

En el Ecuador en general y en base a lo que dispone la nueva Constitución, el COOTAD²⁸, el Código de Planificación y Finanzas Públicas y otros mecanismos legislación, los municipios de los cantones y en particular en el Distrito Metropolitano de Quito han elaborado sus políticas públicas las cuales se formulan y se implementan a través de Ordenanzas, Resoluciones, Procedimentales y Acuerdos, que los emite el Concejo Metropolitano y el Alcalde.

Los presupuestos participativos de las administraciones zonales donde se implementó y funciono el Sistema de Participación Participativa, SGP²⁹, redujo la presión clientelar de los líderes barriales, eliminando las peticiones individuales de obras. Esta práctica fue reemplazada por la deliberación ciudadana en los cabildos territoriales, estos cabildos son espacios de participación ciudadana en los que se debaten las necesidades sociales y se jerarquiza las demandas ciudadanas, sin embargo los bajos presupuestos, la escasa movilización social, y el poco compromiso de las administraciones zonales revelan el bajo impacto que tuvo el SGP, manteniéndose por esta causa prácticas clientelares que a la larga generan resistencia en la población.

La participación ciudadana del barrio Buena Vista, podemos clasificarlo como un asentamiento humano heterogéneo integrado a centros urbanos de complejidad media, (Tanaka: 2001) donde la población participa en tanto tiene demandas y necesidades específicas que agrupan a un segmento en particular, posibilitando incluso la comunicación

²⁸ El COOTAD determina la formulación e implementación de estrategias integrales de hábitat y vivienda que impliquen servicios, espacio público, transporte público, equipamiento, gestión del suelo y gestión de riego acorde a los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad; y , asigna a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la responsabilidad por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras asegurando la distribución equitativa de los beneficios y las cargas.

²⁹ Sistema de Gestión Participativa, es un instrumento de gestión es garantizar los derechos de los ciudadanos e institucionalizar la participación en la gestión pública de Municipio de Distrito Metropolitano de Quito.

con otros actores de la comunidad, formando grupos de interés que aparecen y desaparecen en función de esas demandas y necesidades que en la mayoría de las veces tiene que ver con la construcción de obra pública (vías, agua potable, alcantarillado, servicios). Se registra una especialización en base a intereses específicos, por lo que no se vinculan mucho con bases, aunque también en algunas ocasiones los líderes llegan a involucrarse en la esfera política (complejidad alta).

Bajo esta lógica, los líderes hacen de intermediarios que en estos contextos son pocos, por lo que es importante democratizar el desarrollo de nuevas capacidades y liderazgos y no se conviertan en caciques formando grupos de poder en sus comunidades. Cabe mencionar que en el ámbito sobre sus diferentes intereses y necesidades en algunas ocasiones los líderes se ven obligados a buscar acuerdos o alianzas con otros líderes sociales a fin de lograr conseguir la obra pública.

Como se podrá notar estos procesos de regularización y legalización de la ocupación informal del suelo, fueron generados siempre desde la perspectiva institucional, hasta ahora no ha existido una propuesta sólida de algún movimiento social, académico, gremial, estatal, etc., o que su participación haya sido permanente, más bien ha sido itinerante y coyuntural.

Posteriormente, luego de la aprobación del asentamiento del Comité Pro mejoras del barrio “Buena Vista” como urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo, la preocupación de sus habitantes ya no es en sí la propiedad de la tierra sino, el mejorar sus condiciones de vida. La ordenanza, como tal no es más que un papel, un requisito más que se ha alcanzado. Abre las puertas a la dotación de servicios, a la atención de las autoridades de turno, pero hay que ver más allá de este modelo socio-económico que hemos usado consciente o inconscientemente. Dicho papel no garantiza que como asentamiento, sigamos unidos pensando en la seguridad individual o de grupo, en la capacitación, en la salud, el transporte, etc.

El proceso posterior a la legalización del asentamiento creemos que es de gran importancia y en lo cual hace falta un gran impulso. Es cuando nuevamente los habitantes del sector descubren nuevos objetivos comunes.

Ahora el mejoramiento de la vivienda es lo primordial, como refugio de la familia. Ahora la inversión económica y el esfuerzo de todos es para algo cierto, seguro, definitivo. Ya se puede pensar en dejar de arrendar y construir su *media agua*.

Se debe pensar en contratar un profesional para el diseño de la vivienda, obtener los permisos municipales para construir y realizar un presupuesto real para estas actividades. Esto supone un cambio radical, en la manera de pensar de los habitantes del asentamiento. El cambio que se presenta resulta hasta molesto. Regirnos a la normativa vigente impuesta por “otros” y no a nuestra iniciativa es casi un impedimento.

La preocupación es ahora el núcleo familiar, en especial los hijos. Ellos serán los que desde ahora en adelante disfruten de lo alcanzado y de las relaciones sociales establecidas durante el proceso de aprobación del asentamiento con los otros vecinos.

Los nexos que se formen, en adelante, tanto entre los jóvenes y adultos, las actividades que se desarrollen y se compartan, los sitios de recreación que se implementen, pueden ser lo que permita que los distintos grupos humanos del asentamiento, inicien una nueva etapa de mejoramiento barrial, de inclusión, respeto, equidad de género, cooperación y tolerancia, pensando ya no en la parte económica, en las obras, sino en el bienestar humano.

La regularización de un asentamiento es parte de la solución pero no es todo.

Es atender la problemática existente, puntual, pero no es la medida que permita cortar el apareamiento de asentamientos, no es la cura a la enfermedad.

Debe ser parte de una política pública vivienda y de acceso a la propiedad del suelo. Y en esa concordancia el GAD, es quien planifica el territorio y pone en marcha dichas políticas. La Constitución de la República establece el derecho a la vivienda digna, segura, pero los gobiernos locales son quienes deben materializar estos preceptos.

Ahí es cuando se vuelve la mirada a la elaboración de los planes de desarrollo, que deben ser el reflejo del sentir de la comunidad. Es escuchar la sabiduría popular. Es el momento en el cual se legitiman las propuestas y no se las imponen, por tanto, el resultado, es un plan aceptado y conocido por todos o por la mayoría, pero sobre todo lo que se busca es algo que no se resquebraje, al menor cuestionamiento.

Entrevistas, reuniones y conversatorios con funcionarios directivos, técnicos del Municipio de Quito, dirigentes y moradores del barrio *Buena Vista*

Que nos dicen los moradores del barrio

Para la recopilación de la información y su posterior análisis, contactamos a los moradores más antiguos, a los primeros dirigentes que más tiempo han tenido al frente del asentamiento y a los actualmente elegidos. Es así como entrevistamos al Sr. Segundo Sigcha, Presidente del Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista*, quien alrededor del 2006, ha ocupado distintos cargos dentro de la directiva del barrio.

A Don Segundo, como se le conoce, en una primera entrevista realizada en las oficinas de la Secretaría de Territorio, expresó su punto de vista como morador, dirigente y posteriormente como parte del Comité de Gestión de los Barrios de San Juan. Además, nos indicó cómo surgieron los asentamientos humanos en esa zona, la problemática que tuvieron que enfrentar, las estrategias que se debieron implementar, los acercamientos que se tuvieron que realizar e incluso los acuerdos a que debieron llegar tanto con el lotizador, entre los mismos moradores y la administración municipal.

En una entrevista posterior, ya en la Casa Comunal del barrio *Buena Vista*, estuvo acompañado por parte de la directiva que él preside y por los moradores más antiguos y colaboradores. Fue valioso conocer, sus relatos y experiencias, como fueron los inicios del asentamiento. El abandono que sentían al ser considerados como “barrios ilegales”, la falta de servicios básicos, la ambigua información que circulaba, pero sobretodo la inseguridad de no contar con algo que garantice la permanencia de ellos y sus familias dentro del lote que ocupaban.

Al ser pocas las familias que se arriesgaron a ubicarse en el barrio, nos cuentan que eso les permitió crear relaciones de amistad y confianza, pero sobre todo ser un referente para otras personas que descubrían que enfrentaban una situación similar. El desencanto les unía y a la vez los identificaba.

Al disponer de más de conocimiento del caso, en las asambleas que se convocaban, previos a organizarse y luego al ser una organización social, con estatutos reconocidos, fueron propuestos para ser parte de la directiva. Esta también constituye una experiencia,

que rompe con sus esquemas, ya que no solo enfrentan su problema particular sino que a la vez recogen todas las expectativas de los moradores del barrio.

Ahora ya no son solo moradores sino autoridades. Algunos tienen cierta experiencia pero la gran mayoría, llegan a estos cargos, más por la confianza de sus vecinos y en adelante tendrán que ir acumulando experiencia, según como marche el proceso de regularización, pero también supone un nuevo escenario como núcleo familiar y personal. Muchos dejan sus trabajos o ajustan sus horarios y las responsabilidades del hogar, y en ocasiones se comparten con las gestiones que deben realizar por el barrio.

Además acudimos a las asambleas, que el barrio *Buena Vista* convoca por lo general el primer fin de semana de cada mes. Les hemos indicado que deseábamos estar presentes para conocer cómo se desarrollan dichas convocatorias, la participación de los socios en los problemas y las actividades que se presentan, la toma de decisiones, les explicamos previamente que, la razón para asistir a dichas reuniones, es únicamente con fines académicos, como parte de la investigación, como observadores y no para influenciar o peor respaldar alguna postura personal.

Al estar presentes y al ser parte de la institución municipal, nos han consultado sobre las gestiones que se deben hacer antes y después de la regularización del asentamiento. Compartimos el conocimiento de la normativa vigente, lo que ha servido para alcanzar un mayor acercamiento con los dirigentes y moradores y a su vez nos ha permitido conocer sus penurias y establecer sus prioridades.

Conocimos el trabajo de una ONG en el apoyo escolar y la estimulación de los niños del barrio. Su labor en la entrega de becas de estudio y el desarrollo de actividades extra curriculares. Esto provoca no solo la relación entre niños, que comparten más tiempo, sino que es un medio por el cual los adultos se relacionan, por lo tanto, se multiplican esas redes y los intereses se renuevan.

Ya no solo es la preocupación de los *mayores* por la escritura individual o por las obras de infraestructura sino que ahora, adquiere importancia el ensayo del grupo de danza, la asistencia a un curso de capacitación o la elección de la Reina de San Juan.

La organización interna de este asentamiento como de otros del sector, motivó la conformación del Comité de Gestión de los barrios de San Juan, como

representante único y legítimo de los asentamientos que tenían una problemática muy parecida. Ante el Municipio de Quito ya no era el grupo pequeño y aislado, que solicitaba atención una vez más, sino que detrás ya había un pedido concreto que era la regularización de la tierra, respaldada por una alta iniciativa ciudadana, que representaba una gran cantidad de mano de obra y un creciente bastión electoral.

Una vez procesada esta información, nos ha permitido rescatar las aseveraciones y reflexiones que los directos involucrados han realizado sobre los inicios del asentamiento, el proceso de regularización, el mejoramiento del barrio y sus preocupaciones posteriores a dicho proceso.

Se realizaron también visitas de observación y toma de fotografías. En las cuales fuimos testigos como varias personas, no solo del Barrio *Buena Vista* sino de otros sectores, ocupan el parque de San Juan como un punto de referencia para ofrecer sus productos cosechados en sus huertos, artesanías, platos típicos, transporte, etc.

Al estar el parque junto al Centro de Desarrollo Comunitario (CDC) de San Juan, apreciamos las actividades que realiza la Reina de San Juan junto a niños y jóvenes del sector, en cuanto a recreación y fines sociales.

En lo referente a la planificación del barrio *Buena Vista* cuentan con áreas verdes que se han ido adecentando con el tiempo. Antes se las veía como un espacio de negociación. Es decir, como el sitio de reserva, para ubicar a uno u otro vecino, que por efectos de la regularización del barrio debía ser reubicado.

Al contar con la Casa Comunal y áreas recreativas, construidas con el apoyo de los mismos moradores y el Gobierno de la Provincia de Pichincha; estos espacios, cobran un significado diferente, ya no solo como un requisito solicitado por el municipio, para ser legalizados, sino como el lugar de encuentro y diversión de todos. Entonces son espacios que cuidan y les pertenece a todos.

Como resultado, se tiene la formación de un equipo de fútbol y un grupo de danza.

Esto también constituye como la carta de presentación del barrio y la participación en eventos de gran importancia como las fiestas de San Juan o los eventos organizados por la Administración Zonal Calderón, la Junta Parroquial o el mismo Gobierno Central.

El punto de vista de la municipalidad

En nuestra investigación, creímos indispensable contar con los criterios de: La municipalidad, como rectora de la planificación territorial de la ciudad; el punto de vista académico, desde la investigación cultural y patrimonial; y de la organización social en sí misma, como la representante legítima de los habitantes y socios del Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista*.

Para tal efecto entrevistamos al Arq. René Vallejo, Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, de la Administración del Alcalde Augusto Barrera. (Período 2010-2014).

Su experiencia como planificador, inicia hace más de treinta años, lo que merece que sus opiniones sean muy relevantes, sobre todo como uno de los involucrados en los Planes de Desarrollo Territorial implementados en el DMQ, Planes Parciales propuestos para la Zona de Calderón; incluso sus reflexiones sobre la creación de la Administración Zonal Calderón, como respuesta a la expansión acelerada de este sector y a la ocupación de áreas vacantes de suelo, dentro de la misma.

El papel de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (antes Dirección Metropolitana de Planificación), durante el proceso de regularización y legalización de la ocupación informal del suelo desde el año 2001, fue decisiva. En ese tiempo el Arq. Diego Carrión Mena, fue quien lideraba, esta dependencia. Su aporte, más la colaboración de la Empresa de Obras Públicas, en cuanto a recursos y logística fue fundamental.

Con estos aportes, se gesta la creación de la Unidad de Suelo y Vivienda USV, para lo cual se expide la Resolución A070 de agosto del 2001, con la cual el Concejo Metropolitano de Quito, la faculta para atender los casos de los asentamientos informales dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Su primer Coordinador fue el Arq. Santiago Velasco Andrade.

Dentro de esta perspectiva está la opinión del Dr. Marco Espinosa, Director de la Unidad Especial Regula Tu Barrio.

Esta Unidad es la que tomó la posta a la USV, con la diferencia no solo con el aumento de recursos y personal especializado, sino que ahora cuentan con herramientas como la Partición Administrativa, Expropiación Especial o el mismo COOTAD (Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización), que están dirigidos a

enfrentar la problemática recurrente que presentan los Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados, como ahora se los denomina.

Esto junto a una campaña de información preventiva, a oferta de vivienda barata en planes del Estado o promotores privados, y un financiamiento acorde a los ingresos de los interesados, es lo que podría contraer la aparición de asentamientos informales. Es decir, a la puesta en práctica de una política de vivienda. No se busca la creación de más leyes sino el trabajo conjunto del estado, GAD y organizaciones sociales.

La regularización y legalización de los asentamientos informales, es tan solo una parte del problema, pero no es la solución.

Reflexiones de un investigador

Otro punto de vista sustancial es el académico, por esta razón hemos entrevistado al Soc. Leopoldo Tobar Salazar, a la vez investigador y funcionario municipal. Su labor en la actual Secretaría de Cultura, le llevó a encabezar la investigación sobre Calderón, con el libro. “Calderón, cultura y sitios de interés”.

Su experiencia en la recopilación de la información para su publicación, su formación académica y el contacto directo con los pobladores del sector, nos da otra visión de las personas, de los asentamientos, de sus actividades y lazos y articulaciones que ha encontrado durante su investigación. Es una visión más condescendiente con el día a día del sector, pero no alejada de la mirada institucional.

Es oportuna, también su opinión sobre lo que podría añadirse o resaltar en las investigaciones realizadas. Mirar críticamente el crecimiento de Calderón, como parroquia rural, en comparación con otras ciudades de nuestro país. Incluso nos hace reflexionar que Calderón, por sus características y crecimiento, podría ser un nuevo Cantón de Provincia de Pichicha.

Finalmente la visión de los dirigentes y moradores más antiguos del Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”, nos parece fundamental, ya que son ellos los que conocen las circunstancias que han tenido que pasar para acceder a la propiedad del suelo. Entrevistamos Al Sr. Segundo Sigcha, Presidente del Comité Pro mejoras del Barrio y a sus colaboradores más cercanos.

La necesidad y las desventuras vividas les obligaron a organizarse, para poder tratar con el lotizador, con el Municipio de Quito y hasta con sus mismos integrantes.

Muchos de ellos tuvieron que asumir la representación de sus vecinos, y su propia responsabilidad, ejercer su cargo y aprender sobre la marcha. Como ellos lo relatan *si se trabaja, hablan y si no se trabaja, igual*. (Sigcha, 2014) Es un cargo con muchos sinsabores y a veces hasta la unidad familiar se ve afectada; debido al tiempo, compromisos y recursos empleados.

El paso del tiempo y el desgaste del ejercicio de la dirigencia, ha hecho que parte de los dirigentes del asentamiento se vayan alejando progresivamente.

Aglutinarse en el Comité de Gestión de San Juan, les dio a los asentamientos de esta zona una fortaleza inusitada, esto más su gran iniciativa y participación provocaron que de inmediato llamen la atención del Municipio de Quito, como un referente válido para el seguimiento de los procesos de regularización, dotación de obras y planificación.

Los asentamientos son la célula que crea o acoge a otras células, es la medida que nos vuelve a la realidad, que nos da cuenta que la ciudad es un hecho diario, constante que se refleja no en cifras o normativa sino en el bienestar humano, en la cultura, la identidad, lazos y redes se encuentran en continua construcción.

Son los responsables de construirse ellos mismos, una oportunidad, un objetivo de vida para ellos y sus familias, a veces sin contar con herramientas (conocimientos e influencias), recursos, guía y sobre todo, con muchas promesas incumplidas, durante largo tiempo. Es la planificación anónima ante la falta de atención oportuna de la municipalidad.

Es descubrir en el otro su misma necesidad de vivienda, de seguridad (legal), de un futuro mejor. Aceptar lo que se tiene y no vivir lamentándose lo que no se tiene. Empeñarse en cambiar, que el barrio no sea reconocido como *ilegal*, como la *mancha gris*, sino como el asentamiento organizado, que cuenta con respaldo de una ordenanza municipal y que sus moradores están comprometidos en su mejoramiento.

Superar el pensamiento que llegar a los niveles más altos de la organización, es un símbolo de estatus o privilegios. Es descubrir que hay más responsabilidades y que los resultados son los que hablan. Que el proceso de regularización no termina con la ordenanza municipal, que el mejoramiento barrial no tiene que ver solo con el presupuesto

y materiales que se inviertan en obras, sino que las personas y sus familias alcancen mejores condiciones de vida.

En el barrio, a la entrada a o a la salida se van a ver y si no son ellos serán sus hijos, los que mantengan o cambien los lazos se establezcan, durante el proceso de regularización.

Iniciar una nueva vida, en un lugar diferente, con gente desconocida, sin servicios básicos y a veces sin la seguridad de tener algo que respalde su inversión, es algo que no desean que les suceda a las nuevas generaciones, pero sobre todo que los entes que conducen la ciudad sean quienes planifiquen a largo plazo, de manera realista, escuchando a las personas y tomando oportunamente las decisiones, que el crecimiento urbano implica.

El punto de vista de un planificador

René Vallejo, Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, del Municipio de Quito, de la Administración del Alcalde Augusto Barrera, en la entrevista realizada, al plantearle la pregunta que hace referencia a la participación ciudadana, menciono que en la administración municipal no ha existido una real participación ciudadana, que la única convocatoria importante hacia los colectivos y organizaciones sociales, fue en el proceso de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del DMQ 2012-2022, luego de este momento importante en la gestión de la institución, han sido contados, quizás más coyunturales, el manejo de temas participativos.

Según Vallejo el fenómeno de la expansión urbana es un modelo de crecimiento que es una característica importante de las ciudades latinoamericanas, en el caso de Quito tiene sus especificidades propias; las cuales han operado desde una perspectiva que se podría definir como de carácter estructural, que tiene que ver con la especulación del suelo, el precio y la tendencia del uso del suelo y el comportamiento social, sobre todo en las zona rurales donde existe alto índice de composición hereditaria con sucesiones de la propiedad, y mucha población migrante, que termina fraccionando el suelo bajo la figura jurídica de los derechos y acciones.

Otra visión de este desarrollo expansivo y disperso de la planificación, viene a partir de los setenta, la posibilidad de fraccionar el suelo en su momento con el IERAC, hoy INDA, cuando Quito no tenía la competencia se fracciono excesivamente bajo la

figura de adjudicaciones de tierras rurales para la producción, luego la propia normativa municipal que obedece a unas tendencias de ocupación del suelo termino validando este fraccionamiento del suelo. Frente a esta realidad se enfrenta la planificación del territorio conceptualmente como un área metropolitana, que finalmente termino validando esta realidad.

A partir del plan del año 1973 se conforma Quito y su Distrito Metropolitano, Quito como región y las parroquias circundantes con sus núcleos urbanos, aquí una primera lectura como Distrito Metropolitano, esta región comprende a todo el conjunto de parroquias periféricas, incluso existen procesos de conurbación entre los cantones del Valle de los Chillos y Rumiñahui.

También se puede mencionar que hoy por hoy existen fuertes relaciones de interdependencias de las parroquias rurales con Quito, con el aeropuerto de Tababela y las nuevas inversiones públicas.

Los nuevos intentos de Quito con su área metropolitana aparecen en el ochenta, el primer plan que reconoce estas áreas, es el primer plan regulador del año 1993, que genera unos instrumentos normativos y reglamentarios, aquí se hace un reconocimiento es decir un mix del Área Metropolitana, Quito urbano y parroquias rurales cercanas, otorgándole una zonificación correspondiente, acercamiento de la problemática primero desde la perspectiva que, lo urbano son lotes pequeños, a partir de estas definiciones se intensifica el proceso de especulación, en la actualidad esto se lo hace sin sustento de infraestructura, redes, diseño vial, ni equipamientos, entonces un discurso de distrito sin infraestructura y sin análisis demográfico, sin demanda demográfica suficiente. (Este último comentario surge como una reflexión ante la presión política para la legalización de los barrios o asentamientos informales).

Pensar una demanda sin pensar en lo que se anotó antes, es decir en los servicios básicos, lo que ocasiona o motiva estas actuaciones aisladas es al crecimiento de la mancha urbana. Las parroquias rurales que tienen unos núcleos urbanos, también presionan para generar expansión desde y hacia la parte rural.

En un principio se incursiona siguiendo el esquema español que maneja la categoría de planificar el suelo como áreas urbanas, se define lo urbano y áreas de suelo para prever el crecimiento, lo que se llamó urbanizable³⁰, que no tuvo éxito.

Frente a esta presión sobre los suelos no urbanizables o rurales, sobre todo en el límite occidental de Quito, hacia las laderas del volcán Pichancha, una medida que se pensó es la congelación del límite, como mecanismo para evitar la expansión hacia zonas rurales, es decir como que no hay necesidad de expandir las áreas urbanas porque existe y se tiene suelo vacante con servicios.

Existe un fraccionamiento en la periferia de Quito, además tenemos suelo con servicios y sin ocupación es una realidad que contradice la lógica de expansión. Donde existen lotes grandes puede funcionar el congelamiento. La expansión formal puede habilitar suelo pero dentro de lo planificado.

Vallejo, cree que es importante una nueva gestión urbana que posibilite concretar los lineamientos de la planificación. Posibilitar el financiamiento de la expansión urbana, el financiamiento urbano, lograr rentas urbanas a partir de una gestión en función de la recuperación de plusvalía, mecanismos de financiamiento para hacer una estructura de suelo para vivienda de interés social y equipamientos, por ejemplo: el Municipio genera venta de edificación, cambios del PUOS³¹, obra pública, vía al aeropuerto, equipamientos, es decir damos rentabilidad a esos suelos, todo el mundo tiene rentabilidad, menos el Municipio, entonces el problema de tener suelo para urbanizar no existe ya que el Municipio no tiene capacidad para tener suelo para habilitarlo.

Pensar tener sostenibilidad o crecimiento sustentable es decir permitir que crezca, un tema son los derechos y acciones que fracciona el suelo sin respetar la normativa. Habla que sería importante tener un mecanismo que posibilite el desarrollo rural a través de lo que el gobierno promueva, energía barata, aeropuertos, puertos, zonas francas sustentables, que en lo rural debemos darle un sustento técnico reglamentario y financiero, es decir si

³⁰ Esta categoría se la manejo en el Plan General de Desarrollo Territorial, PGDT del año 2006, y consistía en definir suelo en el territorio para nuevos desarrollos urbanísticos en función de etapas de incorporación por quinquenios, (2005-2010, 2011-2015). Esta categoría desaparece en el nuevo PMOT 2012-2022, quedando únicamente urbano y rural.

³¹ Plan de Uso y Ocupación del Suelo, Anexo 11 de la Ordenanza Metropolitana No. 172 que contiene el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, en el cual se establecen normativas y regulaciones para la habilitación del suelo y de las edificaciones en el DMQ.

unos suelos tiene flores u otro producto, desde la línea de potenciar el desarrollo, impulsar o determinar factores que permitan crear incentivos para estimular y desestimular la ocupación. Es una lógica que tiene que ver con el desarrollo del Distrito.

En el ámbito de lo urbano, Vallejo indica que el análisis más sostenido se lo puede manejar, cruzando realmente que es lo urbano y que mismo debe ser, en base a la demanda real y cruce con la parte demográfica y lo que realmente se necesita de suelo, realizar una programación adecuada del crecimiento, muy fina. Luego una lógica de la planificación como los nuevos instrumentos de planificación, como la transferencia de derechos, como un beneficio de los que están en los límites, es decir que un piso pueda venderse como un derecho, es difícil intervenir en un modelo de mercado libre.

Otra manera quizás de mantener un límite urbano, es la transferencia de derechos a los pobladores que limitan con áreas de protección ecológica u otros suelos no urbanizables, partimos del hecho de que efectivamente como una primera medida debemos mantener el límite urbano.

Respecto al tema de la participación ciudadana, Vallejo menciona que el único tema donde realmente se consideró la participación ciudadana, es principalmente para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial. El Municipio se ha olvidado de la participación de los colectivos o comunidades, pero en que en qué medida esto debe revertirse.

Considera que existen dos razones para que esto suceda:

La primera es que los territorios rurales son más organizados, están conformados y adquieren ciertas experticias, tienen potencialidades que puede desatar una buena participación,

Lo segundo es que tenemos que hacer que lo rural tenga vínculos con lo urbano, precisamente a través de mecanismos que permitan promover la participación, que la población siempre deba ser consultada, esto puede servir mucho para la participación ciudadana.

La participación ciudadana nos sirve para tener un espacio integrador, cultural, se puede conjugar de manera programada con la comunidad, puede servir incluso para mantener el suelo libre, lo cual se puede programar con la propia comunidad.

Normalmente la participación ciudadana se confunde con procesos de reivindicación individual, por eso no recomienda que se maneje como procesos cerrados³².

Juan Pablo Alegría, Asesor Jurídico de la Unidad Especial Regula tu Barrio, UERB, quien es funcionario desde la administración anterior, concededor de todas las dificultades y complicaciones que implica la regularización de un asentamiento humano informal, al realizarle la entrevista, manifiesta su preocupación respecto a que si bien es cierto se han cumplido las metas propuestas por la Unidad, desde la parte política no se han planteado soluciones reales para en alguna medida frenar el apareamiento de nuevos asentamientos informales, si esto no se corrige no va a parar que la UERB siga regularizando asentamientos, en muchos casos con poca consolidación, y sin servicios básicos, algunos solamente con energía eléctrica, que a la larga quien tendrá que enfrentar la dotación de estos servicios será el mismo Municipio. Sugiere también que desde la parte técnica y de la planificación urbana, se planteen propuestas que ayuden a encontrar soluciones al problema de la vivienda en el DMQ.

La Unidad Municipal creada para la regularización de barrios

Según Juan Pablo Alegría, los principales problemas en el proceso de legalización de los barrios informales es el tema legal, ya que la población sabe organizarse sobre todo cuando su objetivo es la legalización del barrio, en ese sentido la parte socio organizativa se ha logrado subsanar, en lo legal lo difícil o las traba que se presentan en el proceso de legalización, es cuando hay personas que no se los puede identificar que son propietarios o beneficiarias asentadas, que incluso es necesario recurrir a procesos de expropiación.

Considera que en cuanto a la organización de los barrios es manejable, la gente se organiza según sus necesidades, aunque a veces cuando la propiedad está en derechos y acciones, la gente es manipulada en perjuicio de la comunidad, para lo cual la Unidad asume mecanismos de solución para que no sean perjudicados los beneficiarios de la regularización

Si no establecemos mecanismos claros vamos a seguir regularizando asentamientos, la necesidad de la vivienda de interés social y las pocas soluciones de vivienda por parte

³² Sobre este concepto Vallejo se refiere a que; la participación debe ser abierta, pluralista, libre de coyunturas e intereses individuales y partidistas.

de las Instituciones del Estado, ya que la gente ve que no encuentra alternativas de vivienda barata por parte del Gobierno Central, entonces volvemos al tema de que debe existir una buena información y comunicación. Existen muchos asentamientos generados por huasipungos especialmente en la parte de Calderón que quieren dividir pero no existe información de cómo hacerlo para lo cual es necesario se informe oportunamente.

Alegría recomienda que lo fundamental es utilizar la experiencia obtenida por parte de la UERB, estableciendo candados legales claros que permitan y se implementen para evitar nuevos asentamientos irregulares, es necesario que se impongan antes de que se elimine la Unidad porque si no se tendrá que seguir legalizando barrios y esto no va a parar. Respecto al tema del control, manifiesta que es una función de la Agencia Metropolitana de Control, que no siempre es lo más adecuado y siempre lo primero es implementar procesos intensos y continuos de comunicación.

El tema político evidencia que existen asentamientos desde hace mucho tiempo generados por la rama política del Estado y el Municipio que son utilizados para intereses políticos, no podemos desconocer la existencia de asentamientos humanos, es necesario concluir los procesos de regularización pero a la par estableciendo candados para que el tema de la legalización de un barrio sea por excepción.

Respecto al tema institucional, la UERB, ha hecho gestiones con otras instituciones del Estado por ejemplo la Superintendencia de Economía Popular Social y Solidaria, el MIES, el MIDUVI, en su momento para generar una política común de información y evitar que la población sea presa de los estafadores.

El que no estén claros los procedimientos también genera desorganización, para lo cual deben haber mesas de trabajo conjuntas para que se beneficie la comunidad de cómo manejar un mismo discurso entre todas las instituciones que tienen que ver con el desarrollo. También es importante la articulación con los otros niveles de gobierno.

Si ya se analiza el tema de los asentamientos humanos como mecanismo de solución para protección de la vivienda de interés social, pero también es importante que el Estado se involucre para evitar propiciar estos asentamientos, y en esto es importante la intervención de la Subsecretaria de Asentamientos Irregulares que creó el Gobierno Central.

Finalmente si este trabajo no es coordinado, capitalizado con mecanismos claves que eviten estos asentamientos humanos, el trabajo que se realiza resultaría infructuoso.

Los barrios que han sido regularizados van a demandar obra pública, lo que es inversión para el Municipio o cualquier otra Institución que construye obra pública. Lo importante es generar cultura en la comunidad indicar no comprenden, pero si ya compraron, son los poseionarios quienes tienen que hacer las obras, sin embargo reclaman argumentando que la Constitución les ampara en el derecho a las obras.

Los derechos y acciones es un tema clave complejo que se encuentra en el Código Civil, donde se establece y como tal, indica que la propiedad en mancomunidad nace también como sucesión entre herederos, que luego se transforman en derechos y acciones de hecho, pero el problema son los derechos y acciones de derecho.

Esto de la regularización de barrios es generar una planificación paralela, que mientras exista la Unidad se podrán seguir regularizando barrios.

La gente también viene a la brava para que le legalicen, pero la gente no le importa que no siquiera deja área verde y si deja, al poco tiempo hasta esa área está ocupada.

Ha habido procesos de legalización que para legalizar ha sido tan difícil y largo, que se terminan consolidando mientras dura el proceso de legalización, y que finalmente van consolidando el asentamiento. Existen barrios que quedan y son difíciles de regularizar sobre todo por el tema legal.

Para hacer una escritura normal y para regularizar y entrega de las escrituras, toma mínimo dos años cada fase, aunque a veces el tema de las escrituras toma mucho más tiempo.

Hay grupos incrustados en las organizaciones de los barrios que están acostumbrados y viven del caos en la forma de ocupación del suelo ya que lucran de la necesidad de las personas.

Alegría nos hace algunas recomendaciones para mejorar la gestión y detener de alguna manera los procesos de asentamientos informales, estas son:

- Lo primero como recomendación en estos procesos es la de establecer candados para sobre todo el tema de derechos y acciones para el DMQ.
- Establecer mecanismos de control, más que sancionadores, temas de comunicación a la gente para que vean cual es el proceso de comprar un lote y no sean estafadas por traficantes de tierra, y además determinar los lugares donde no pueden asentarse que vean que hay lugares incluso con riesgos que provocan a futuro inconvenientes para el propio asentamiento y la Administración Municipal.
- En Calderón existen sectores donde se puede crecer ordenadamente a través de una micro planificación o con un plan especial que podría ayudar junto con el tema de la información adecuada y oportuna a la ciudadanía. Sugiere además que este instrumento ayudaría a regular los asentamientos humanos como un proceso planificado.

Las fuentes consultadas

Las fuentes secundarias consultadas como los informes de la Unidad de Suelo y Vivienda, Unidad Especial Regula Tu Barrio, la Ordenanza de Aprobación del Barrio *Buena Vista*, la Ordenanza del Sistema General de Participación Ciudadana, el texto de Evelina Dagnino (“Los significados de la ciudadanía en América Latina”), el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el libro: *Calderón, cultura y sitios de interés* (Leopoldo Tobar) y Constitución de la República del Ecuador (2008) entre otros nos han permitido conocer los conceptos que existen respecto al tema y sobre todo, analizar las distintas propuestas que sobre planificación territorial y regularización de la ocupación informal del suelo y de los asentamientos humanos consolidados se han diseñado, confrontarlas con el surgimiento de los mimos bajo la óptica no sólo académica, sino de los mismos asentamientos informales y tratar de evaluar si la normativa existente y los esfuerzos han sido suficientes para afrontar el tema de acceso a la tierra, más aún cuando la nueva Constitución busca garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos y su participación.

De las experiencias sobre los procesos de legalización de los asentamientos humanos informales



Figura 16. Acceso al Comité del Barrio “Buena Vista” desde la Av. Pio XII (aproximadamente 1.5Km. de distancia).

Archivo: Pablo Salme.

El promotor del asentamiento del Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista*, fue también quien propició el apareamiento de otro asentamiento denominado *Bello Horizonte*, en sus varias etapas. Los vecinos aseguraban que se entregaban promesas de compra venta y recibos. Pese a las denuncias existentes y al sinnúmero de supuestos perjudicados, nunca se llegó a sancionar conforme al Código de Régimen Municipal, vigente a la fecha, que estipula una sanción de 4 a 5 veces el valor del predio fraccionado. Más aún, nadie disponía de los recursos, tiempo y conocimientos necesarios para embarcarse en tal aventura, incluso el mismo Municipio de Quito, lo que le interesaba era hacer presencia en el sector y de alguna manera iniciar el proceso de regularización de los asentamientos.

Recién en el año 2007 se establece en el Municipio de Quito, la Mediación como recurso, para que los asentamientos promovidos por un lotizador, puedan alcanzar el título de propiedad global de la tierra, sin tener que pasar por el largo proceso legal que esto

supone. La Municipalidad, a través de la Unidad de Suelo y Vivienda, USV y el Centro de Mediación realizaron visitas a varias Administraciones Zonales, en las cuales se brindó información a los dirigentes barriales y al público en general, sobre el proceso y los resultados que la Mediación producía.

El efecto fue grande, los dirigentes barriales, moradores incluso los promotores de varios asentamientos, se acercaron para pedir información. Esto tenía su razón de ser, veían al Centro de Mediación como el brazo legal del gobierno local, que de alguna manera iba a frenar las irregularidades cometidas, apartar al lotizador, pero sobre todo sería un proceso efectivo para su legalización.

En el período de existencia de la USV, es decir de casi diez años, fueron contados los casos de los asentamientos que acudieron al Centro de Mediación del Municipio de Quito. Variados factores incidieron para tan poca acogida; temor a represalias por parte del promotor, desinterés de los mismos dirigentes, pugnas internas que a veces eran provocadas para que nada cambie, falta de patrocinio de un profesional confiable, falta de recursos, etc.

La Administración Zonal Calderón, ha sido el escenario en el cual se analiza la problemática de un asentamiento informal, a veces con mucho más años de existencia que el Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista*, pero con ciertas similitudes. Tal es el caso que, para sorpresa de los moradores, el representante legal de los perjudicados y el representante legal de los presuntos promotores y propietarios del inmueble, sobre el cual estaba ubicado el asentamiento, eran la misma persona.

Nadie podía entender cómo se podía ser juez y parte. Los moradores y presuntos afectados, nos aseguraban que era mejor que el mismo profesional represente a ambas partes, ya que conoce el caso y es el más indicado para conseguir un acuerdo. De esta experiencia, han pasado más de diez años y hasta la fecha, dicho asentamiento aún no se ha legalizado.

Entre las experiencias que nos han compartido y que tienen que ver con la labor de atender el proceso de regularizar y legalizar los asentamientos informales, hay muchas, pero una de esas tiene que ver con la amenaza que vía telefónica recibió un funcionario municipal, por parte de un lotizador informal, el cual, le indicaba que se retire del caso, ya que de no hacerlo, sus familiares directos se verían afectados. El funcionario municipal se

alejó del caso; luego renunció hace mucho tiempo y el lotizador informal aún es investigado.

El desconocimiento, la falta de ejercicio de los derechos, la misma informalidad para acceder a suelo propio, la falta de oferta de vivienda sea estatal o privada, la tardía planificación en el crecimiento de la ciudad y por consiguiente, la falta de control, han sido los factores que han generado la aparición de los asentamiento informales en el sector de San Juan de Calderón.

Incluso podríamos pensar que el lotizador o promotor es una suerte de víctima o victimario. Víctima porque si tiene un lote o un predio sin que este le reporte réditos y ante la necesidad de recursos o por el interés de obtener una ganancia, lo fracciona y lo vende, en la forma como se deshace del suelo que fraccionó.

Esto creemos que podría ser un caso aparte, ya que la entrega de promesas de venta, recibos, derechos y acciones, etc., son la forma más común para acordar la “venta” de un solar dentro de uno de los tantos asentamientos.

Ofertas de papel

Se entrega impreso un formulario, en el cual ya se establecen las condiciones de la venta, plazo y solo se añaden las firmas y datos personales del comprador y vendedor.

Las personas son sorprendidas al desconocer la validez y el contenido de lo que voluntariamente aceptaron, prácticamente se conforman con lo acordado y en algunos casos les resulta difícil plantear un reclamo posterior, primero porque no saben cuántos más accedieron al suelo prometido y otra es que al estar en derechos y acciones, una de las condiciones y al parecer la más difícil, es que debe existir el consentimiento manifiesto de la mayoría de los copropietarios para plantear un reclamo de acuerdo a la ley, caso contrario son vanos los reclamos (Resolución C 047 del 18-01-2013. Partición Administrativa).

En dichos formularios se indicaba claramente que el asentamiento humano no se encontraba aprobado y que era necesaria la “participación” del interesado en las marchas y gestiones programadas ante la Municipalidad para que se reformen las ordenanzas vigentes, que impedían dicha aprobación. Lo más grave, es que se señalaba que el título de propiedad sería a ser entregado siempre y cuando la Municipalidad apruebe la lotización o

asentamiento, caso contrario no. Entonces la responsabilidad recaía hábilmente en el Municipio y no en el lotizador. El Municipio, para la comunidad se transformaba en una muralla, en un ente insensible; los papeles en poco tiempo se invertían. Esto propiciaba un ambiente de inconformidad, demagogia y confusión que en nada aportaba a la solución del problema

Hábilmente se manipulaba a los moradores, ya que se les señalaban que si se acercaban al pedir información ya sea en el Municipio de Quito, Notarías, Registro de la Propiedad, etc., estaban impidiendo el avance de las gestiones para la aprobación del asentamiento, incluso eran renuentes a dar cualquier declaración ante la prensa.

En los documentos que el lotizador entregaba a los interesados, constaba una cláusula, que le permitía devolver cierto porcentaje de dinero a los interesados, con las rebajas que por *gastos administrativos* se presentaban, pero con la condición de ser excluidos de su lotización, que la denominaban *labor social*. En unos casos se les devolvía hasta el 75% de lo invertido.

Esto era la excusa para expulsar a *socios* que no acudían a las asambleas del barrio, a las mingas, a las visitas de ciertos funcionarios municipales o que se atrasaban en los aportes económicos mensuales o cuotas extraordinarias que se establecían dentro del asentamiento.

La puesta en práctica de estas cláusulas, hacían posible que varíe de un momento a otro el titular de un lote de terreno. En el sector de San Juan de Calderón, se detectó que un mismo lote podía llegar a tener hasta 8 dueños. Para los afectados, para el mismo asentamiento y para el Municipio esto constituía un aumento de la problemática frente a una posible aprobación y para el lotizador en un pretexto más para dilatar la solución.

Falta de coordinación de instituciones y empresas municipales

El caos era tal que las empresas municipales, que dotan de servicios básicos, se encontraban en la disyuntiva de quién de los ocho supuestos propietarios, instalar tal o cual servicio. Optaban finalmente por no atender ninguna de las solicitudes, pero la insalubridad y los reclamos aumentaban.

Al no ser atendidos los moradores y ante las necesidades de su familia, recurrían a realizar conexiones clandestinas, que generaban riesgos para los mismos habitantes del sector y un perjuicio económico para la empresa que dota de uno u otro servicio básico.

La falta de coordinación entre las mismas empresas y la municipalidad se hacía evidente cuando se manejaban una lista de asentamientos humanos distinta o incompleta. En gran parte se pudo revertir esta situación cuando la USV remitía a las empresas municipales la información de los asentamientos que estaban dentro del proceso de regularización, tanto su ubicación gráfica como el estado de su documentación legal, técnica y socio-económica. Incluso se programaron visitas conjuntas, lo que permitió agilizar el proceso de dotación de servicios y establecer criterios comunes para la atención de las solicitudes que llegaban desde los asentamientos informales, autoridades seccionales o medios de prensa.

En la actualidad el COOTAD, establece ciertas condiciones para atender estos casos, pero aun así, sigue siendo un gran problema y un desafío para las personas que se hallan dentro de los asentamientos informales, sobre todo por una incipiente organización y participación ciudadana.

Ante esto surge también la pregunta; que la venta no se hace de un día para otro, se hace a plena luz del día, es un secreto a voces y ante la mirada de todos.

Ante la tentación de un lote barato, con cuotas mensuales relativamente bajas casi insignificantes, ofrecimientos de *promesas de venta*, como documento que respalda la adquisición, propagandas sugestivas y ante la urgencia de tener un techo propio, creo que es fácil caer en este juego.

Incluso lo que hemos evidenciado en el Barrio *Buena Vista*, en los diálogos que hemos mantenido con los dirigentes y moradores que hasta ahora residen allí, muchos de ellos confiaron en el lotizador. Pactaron el precio y las condiciones de la entrega del título de propiedad. Ante la demora, los gastos excesivos, la falta de obras de infraestructura, comenzó el malestar y los reclamos que desembocaron en la intervención del Municipio de Quito. Una de las razones para que esto no se haya sucedido antes, era la falta de denuncias en contra el promotor. Ni la Comisaría de Calderón ni otras instancias judiciales conocían de lo que estaba pasando. Había ciertos rumores, pero nadie se atrevía a alzar la voz. El promotor ya había fraccionado en varias ocasiones otros predios por el mismo

sector de San Juan. Incluso con el mismo nombre. La única diferencia radicaba en la etapa que le asignaba a cada asentamiento.

Al fraccionar obviamente lo que se buscaba era obtener la mayor cantidad de solares con un mínimo de áreas verdes y de circulación. Esto daba al traste con la “planificación” vigente. Muchas veces distante, parcial y fría de los procesos que allí se generaban.

Se ofrecían lotes de 200.00 m², y la reglamentación señalaba lotes de 25.000 a 50.000 m², ya que el sector era considerado como Área de Protección Ecológica, esto por razones de falta de servicios básicos, vías de acceso y en parte porque aún se mantenía cierto grado de ruralidad en el sector, esto es, las familias aún se dedicaban a la agricultura.



Figura 17. Venta de lotes, frente al Mercado de Chillogallo.

Archivo: Pablo Salme

Incluso habían personas que ofertaban en otros lugares, lotes menores a los 200.00 m²., con la entrega de promesas de compra venta, derechos y acciones o simples recibos. La normativa lo permite pero con la figura de Propiedad Horizontal, (Art. 4.- El derecho de cada propietario sobre el valor de los bienes comunes será proporcional al valor del piso, departamento o local de su dominio). (Ley de Propiedad Horizontal Codificada. Registro Oficial No. 119 de 6 de octubre del 2005. H. Congreso Nacional), pero esta información no

la poseen los interesados, al momento de adquirir un lote de terreno y en muchos de los casos tampoco se la brinda el promotor. Los bajos precios, las cómodas mensualidades, la publicidad en prensa o radio, la ocupación casi inmediatamente del lote y la entrega de la promesa de compraventa, son factores que hacen que la decisión de adquirir un lote sea casi forzada.

La propuesta era tentadora \$20.00 dólares de entrada, \$5.00 dólares mensuales, \$1 dólar para copias y gastos administrativos, \$5.00 dólares para la maquinaria que se contrataba para las mejoras del asentamiento, etc. Incluso el promotor ya se había adelantado en abrir ciertos tramos de vías, había construido tramos de bordillos e instalados postes para ubicar las redes eléctricas. Ante tal panorama, la persona que visitaba el terreno ofrecido, no deseaba perder más tiempo y separar el mejor de los lotes y no solo para él sino para su familia y amigos.

Hay fotos de un asentamiento en el sur de Quito, en los que se observa, una gran cantidad de postes y muy pocas viviendas y las que existían eran precarias, hechas con hojas de zinc, cartones o madera, que demuestran la ocupación acelerada del suelo. Al final, los postes no cumplían con las especificaciones para ser usados en las redes eléctricas, no había la factibilidad de dotar de servicios de agua potable y alcantarillado, no existía un plano aprobado por el Municipio, las vías no constaban con diseño y plan vial, no se habían tomado en cuenta las franjas de protección de quebrada y el promotor (conocido en las dependencias municipales) poseía este y otros asentamientos sin legalizar, por el mismo sector.



Figura 18. Asentamiento al sur de Quito.

Archivo: Pablo Salme

En el caso de San Juan de Calderón, cerca del Comité Pro mejoras del Barrio *Buena Vista* a nadie le llama la atención observar que al ingreso de un gran lote de terreno, se ubica una gran pared llena de medidores de energía eléctrica. No hay abiertas vías de acceso, ni existen viviendas construidas. Sólo están ahí. Hasta para los mismos técnicos de la Empresa Eléctrica Quito S.A., les resultaba extraña esta situación.



Figura 19. Redes de distribución eléctrica, en área despoblada, cercana al Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”. Año 2007.

Archivo: Pablo Salme.



Figura 20. Redes de distribución eléctrica, en área des poblada, cercana al Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”. Año 20010. Lote en venta.

Archivo: Pablo Salme.

La especulación de tierras aumentó cuando el Municipio de Quito presentó la propuesta de crear un plan de vivienda en la zona de Bellavista, cerca de San Juan de Calderón. Esta propuesta se materializó con lo que hoy conocemos como la Ciudad Bicentenario, que está ubicada entre San Juan de Calderón y Pomasqui.

Las marchas de la comunidad eran continuas, el descontento era generalizado, el valor de la posible expropiación era irrisorio, según los vecinos de Bellavista.

La propuesta presentada a la comunidad causó tal malestar que por poco se producen incidentes de gran magnitud. A decir de los asistentes, la propuesta estaba en construcción y era incompleta, se presentaban esquemas y tablas de los posibles beneficios. El proyecto causo malestar porque nunca fue consultado a los dueños de la tierra. Habitantes que por generaciones habían obtenido su propiedad de la antigua Hacienda Bellavista y que en pago a sus servicios los Padres Oblatos, les entregaron un solar, que representaba casi una hectárea.

La propuesta radicaba en la compra de sus tierras y el beneficio económico que genere la implantación del proyecto de vivienda por parte del Municipio de Quito y además la entrega de una casa o departamento.

La cita fue en el Museo de la Ciudad y posteriormente en el barrio “Bellavista de Calderón”. La oposición fue tal que no se llegó a ningún acercamiento, por eso fue el cambio del lugar para el proyecto de vivienda Ciudad Bicentenario.

El proyecto nació desde la institución con miras a ofertar vivienda a los sectores económicos con bajos ingresos, pero en su desarrollo y puesta en marcha no se tomó en cuenta a la comunidad sobre la cual se iba a desarrollar dicho proyecto. Se pensó que eso era lo mejor, que esa era la solución y que los habitantes del lugar solo debían ratificar lo *planificado*, lo que ya *estaba decidido*. La comunidad debían asistir a la presentación de la propuesta y no a discutir sobre ella. La participación ciudadana fue tomada como la asistencia de personas para apoyar algo diseñado previamente y con ello brindar su consentimiento, para la colonización de sus tierras por parte de la municipalidad.

Toda la zona de San Juan y Bellavista de la parroquia de Calderón, estaba considerada como área de rural, de recursos naturales renovables, de protección ecológica, pero en definitiva no estaba previsto el crecimiento urbano acelerado que ha tenido. Peor aún en considerar la implantación de planes de viviendas.

Al observar la dispersión de las lotizaciones, muchos lugareños no lo pensaron y se lanzaron a este nuevo negocio y que les resultaba más rentable. Por iniciativa propia, o asesorados por profesionales de la rama de la construcción, por tramitadores, dirigentes barriales, etc., ya comenzaban a existir ofertas de venta de lotes en los sectores de San Juan, Bellavista, San José de Morán, Marianas, Carapungo, etc.

Los días domingos fuera de las iglesias de San José de Morán, San Juan o en Carapungo, en los parques y plazas públicas se colocaban puestos para la venta de lotes, y para que acudan a sus oficinas para darles la “información” y requisitos necesarios para que puedan acceder a la compra de uno de sus lotes.

Para evitar los controles y alertar a los promotores, de la presencia de alguna autoridad o de la prensa, se instalaban en las vías principales, tiendas de abarrotes o al ingreso del mismo asentamiento, personas que por radio o por vía celular daban la señal, con la cual podían ponerse a buen recaudo.

En el caso del Barrio *Buena Vista*, fue necesaria la presencia del Administrador Zonal, recién nombrado en el año 2003, el Comisario Zonal, representantes de la Empresa

Eléctrica Quito EEQ S.A., Empresa Metropolitana de Agua Potable EMAAP-Q, la Unidad de Suelo y Vivienda, en una asamblea para escuchar a los representantes y moradores que ya contaban con una directiva debidamente registrada ante el MIES.

Nos sorprendió conocer de parte de uno de los dirigentes que las gestiones para la regularización del asentamiento ya se encontraban avanzadas. Nos indicaba a los asistentes que en cuestión de días se empezaría con la entrega de escrituras, ya que la aprobación del plano del fraccionamiento, se demoraría un poco más.

Las autoridades presentes desmintieron lo dicho, señalaron que no había nada iniciado y más aún, que el reglamento municipal prohibía tales gestiones. Las empresas municipales concordaron con esto, ya que según la normativa no podían dotar de servicios básicos a zonas que no contaban con la aprobación municipal y que peor aun cuando la propiedad estaba en manos del promotor o lotizador.

Tal fue nuestra sorpresa que en ese mismo instante, que el encargado de las gestiones de aprobación del plano ante el Municipio de Quito, reconoció que no contaba con el registro ante uno de los colegios profesionales de la rama, pero justificaba el valor percibido por las gestiones que según él había realizado. Es más propuso que si la asamblea del Barrio “Buena Vista” le cancelaba nuevamente, una cantidad similar, cumpliría lo ofrecido.

La indignación fue general al comprobar la falta de compromiso de los dirigentes del barrio, del profesional contratado, el tiempo transcurrido, los fondos invertidos y ante la lejana dotación de servicios básicos; pero el malestar era mayor, ya que a criterio de muchos, la obtención de la escritura individual, era casi imposible.

La asamblea decidió el inmediato cambio de directiva, solicitar la intervención de la Unidad de Suelo y Vivienda que era entonces parte de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial (hoy Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda) y por tanto, solicitar ser recibidos en audiencia pública por el Sr. Alcalde, en la cual se plantearía la revisión de la normativa existente.



Figura 21. Asistencia del Administrador Zona Calderón, su equipo técnico y los representantes de la USV a la Asamblea General del Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”. (2006-11-12), en la antigua Casa Comunal.

Digamos que esto fue el inicio para que por autorización del Sr. Alcalde en audiencia de 07 de septiembre del 2006, se inicien los estudios para la revisión de la zonificación del sector. Como plan piloto, en la Zona Calderón, se tomaron 7 barrios incluido el Comité Pro mejoras “Buena Vista”. A esta reunión acudieron los miembros de la Junta Parroquial de Calderón, el Comité de Gestión de San Juan (el cual aglutinaba no sólo a los 7 barrios escogidos, sino que en un futuro cobijaría a cerca de 45 asentamientos informales aproximadamente) y los representantes de la Unidad de Suelo y Vivienda.

Cabe anotar que este proceso de revisión de la zonificación abarcó asentamientos ubicados en varios sectores de la ciudad.

Como base de operaciones la Unidad de Suelo y Vivienda, convocó a las distintas empresas municipales de servicios básicos, Procuraduría Metropolitana, Administraciones Zonales, etc., para elaborar un plan de trabajo, designación de técnicos responsables, recopilar información, establecer un cronograma de visitas y al final emitir un informe técnico sobre la problemática de cada asentamiento, pero sobre todo, pronunciarse sobre la

posibilidad del cambio de la zonificación en los sectores visitados. A este grupo se uniría un representante de la comunidad, dirigente barrial u organismo seccional.



Figura 22. Dirigentes de los asentamientos informales del sector de San Juan de Calderón.
(13-03-2007) durante un recorrido de la USV.



Figura 23. Recorrido de las autoridades de la Zona Calderón, USV y de los dirigentes y moradores de los asentamientos humanos ubicados en el sector de San Juan de Calderón. Diciembre 2007

Es así como periódicamente se mantenía informada a la Comisión de Planificación y Nomenclatura sobre los avances del trabajo, ya que esta sería la entidad que conocería y patrocinaría el informe final, que luego sería presentado ante el Concejo Metropolitano de Quito, como la máxima instancia, para que allí se decida sobre la revisión de la

reglamentación vigente en los barrios ubicados en el sector de San Juan y en otros lugares de la ciudad.

Las visitas se realizaban conjuntamente con los delegados de la EMAAP-Q, EEQ. S.A., el delgado de la procuraduría Metropolitana, el delgado de la Administración Zonal y el representante barrial o de la Junta Parroquial si fuera el caso. Cabe anotar que en algunas ocasiones, contamos con la presencia de los Señores Concejales o sus delegados.

Dependiendo del sector y la problemática encontrada, se realizaba una o más visitas, que eran posteriores a la visita técnica programada. En muchas ocasiones servían para dar a conocer el “compromiso” de la administración municipal con los asentamientos informales y a la vez captar el apoyo de la comunidad. Sin dudas este sería el inicio para una relación clientelar no consentida pero necesaria.

La participación comunitaria se limitaba a la presencia del Sr. Presidente del Comité Pro mejoras o su representante. Ya que era considerado como el más capaz, por su conocimiento en este tipo de gestiones o por su profesión, además de sus relaciones con otros sectores de la comunidad o autoridades y en algunos casos, por ser uno de los antiguos pobladores.

Nuestros entrevistados (los miembros de la directiva vigente 2013 del Comité “Buena Vista” y el grupo de moradores más antiguos) coinciden en que había casos en que los cónyuges de los dirigentes del asentamiento, eran parte de la comitiva o de la delegación. “Nosotros lo veíamos como un aporte de respaldo, constituía la apropiación de la gestión de sus soluciones y claro un alto grado de confianza por parte del dirigente, pero creemos sobre todo, como el compromiso por la ansiedad, por la desesperación, para que sus hijos y sus familias sean atendidas lo más pronto posible con la regularización y con la dotación de obras de infraestructura”.

Incluso afirman que en otros casos los cónyuges, eran quienes manejaban la parte financiera de los recursos que se utilizaban para tal o cual actividad dentro del asentamiento. Por ejemplo; cuotas para la elaboración de planos topográficos, cuotas para el alquiler de maquinaria pesada, gastos administrativos, etc.

Las salidas constantes, muchas veces sin horario y la distancia de las dependencias que se debían visitar, ocasionaba que al salir los representantes del barrio, tengan que dejar

sus propiedades, negocio o familia a cargo de uno de los hijos mayores, esta fue una de las causas para que varios dirigentes se aparten de las gestiones del Barrio, “por cansancio, porque les daba coraje”. Porque debían “estar andando, cada rato atrás de los del Municipio”.

Como lo indicamos antes, en el caso del Barrio “Buena Vista”, se cambió la directiva que existía al inicio de este proceso, se elaboraron los estatutos y sobre todo se contó con la asesoría técnica y jurídica por parte del Municipio de Quito.

Lo dicho se respalda en las conversaciones mantenidas con los moradores, quienes acudían a las reuniones o comisiones que se organizaban para visitar a las autoridades municipales, pese al número reducido de habitantes en los asentamientos. No es extraño que por lo general se encontraran rostros ya conocidos en las reuniones que continuamente se organizaban en los asentamientos, administraciones zonales u otra dependencia.

Esto en algún momento fue considerado como la prueba más representativa del interés de cada asentamiento por colaborar con las gestiones que se realizaban.

Al conocerse que ya estaba en marcha los estudios, muchos de las personas que compraron uno o varios lotes, se inscribían como socios en el Comité Pro mejoras del Barrio “Buena Vista”, se calificaban como tales ante el MIES y por tanto adquirían deberes y derechos. Algo para resaltar eran los inconvenientes que se generaban al momento de la inscripción como socios. Muchas veces se les extendía una larga cuenta con los aportes que debían y que se justificaba en obras o gestiones realizadas por los representantes del Comité.

Muchos no ven un problema en la informalidad al acceder al suelo, sino más bien la urgencia con la cual deben obtenerla. La planificación viene después o está en segundo plano.

Crear que el problema es únicamente del GAD parroquial, Municipio, Prefectura, Junta Parroquial, etc., en parte es cierto, ya que la organización y la planificación del territorio, debe ser vista como una herramienta para el crecimiento de la ciudad y no sólo llenarnos con estudios teóricos que se hacen lejos del sitio de estudio o que se quedan como documentos y en frases publicitarias de la “ciudad incluyente, solidaria, segura,

amigable”, etc., que para estos sectores sólo son frases vacías y que no hablan, ni reflejan lo que ellos viven.

Para ser efectiva su presencia dentro del barrio y aprovechando sus conocimientos de albañilería, muchos de los moradores, procedían a levantar poco a poco pequeñas construcciones, las mismas que no contaban con las seguridades estructurales necesarias o la guía de algún profesional. Es más la ubicación de la vivienda se la hacía en base a un plano referencial, que obviamente no era el definitivo ni tenía la aprobación municipal, pero que servía de base para conocer la ubicación de los lotes y por tanto, la implantación de las viviendas. Las mingas eran muy comunes y estaba reglamentada por la asamblea del barrio.

El ingreso de los materiales para la construcción era una tarea formidable, tomando en cuenta los caminos existentes, eran sólo una brecha abierta a lo largo de otras propiedades colindantes. El suelo es arenoso, seco y unido a un clima cálido seco, hace que las tareas para los obreros sea muy desgastantes. Prácticamente debían caminar cerca de 1.5 Km. desde la vía principal (Pio XII) hasta el Barrio “Buena Vista”. El transporte más común son las camionetas, ya que los buses de transporte público formal (Línea de Buses San Juan) no es permanente debido al mal estado de las vías existentes, que cuando aparece el invierno se convierten en grandes lodazales y en verano en cambio, el polvo es excesivo.

El informe final sobre la revisión de la zonificación fue presentado a la Comisión de Planificación y Nomenclatura el 7 de octubre del 2007. El Consejo Metropolitano en dos sesiones posteriores aprobó este informe y con este aval la Unidad de Suelo y Vivienda, intervino en el proceso de legalización y regularización de la ocupación informal del suelo de cada asentamiento. La aprobación de este informe, se plasmó en los Planes Parciales de la Zona de Calderón y en la Planificación General del Distrito.

La USV tenía como política trabajar con al ANET (Asociación Nacional de Entidades Técnicas) que eran grupos de profesionales en varias ramas que se dedicaban a la regularización de los asentamientos informales. Al estar vigente en ese tiempo un convenio entre el Municipio de Quito y la ANET con sede en Quito, se llevaba a sorteo público y el grupo técnico beneficiado era quien se encargaba de inmediato de gestionar la documentación necesaria para la aprobación del asentamiento informal como Urbanización

de Interés Social de Desarrollo Progresivo, que era la figura con la cual se alcanzaba la ordenanza municipal, lo cual permitía la entrega de escrituras individuales dentro de un plazo estipulado y la ejecución de obras de infraestructura, bajo condiciones claramente establecidas y en las cuales se comprometía el trabajo de los dirigentes y moradores del barrio, así como de las empresas municipales.

El Comité Pro mejoras Buena Vista de la parroquia de Calderón, se aprobó ya que contaba con 10 años de existencia, 29% de ocupación de viviendas. A continuación se adjunta las siguientes especificaciones técnicas³³ que fueron incluidas dentro del informe que se elaboró para conocimiento de la Comisión de Planificación y Nomenclatura:

Zonificación actual:	D3 (D203-80)
Forma Ocupación del Suelo:	(D) Continua, sobre línea de fábrica
Clasificación del Suelo:	(SU) Suelo Urbano
Etapas de Incorporación:	Etapas 1 (2006-2010)
Uso principal:	(R2) Residencial mediana densidad
Número de Lotes:	197
Área Útil de Lotes:	40786.21 m ²
Área de Vías y Pasajes:	14515.18 m ² .
Área Comunal:	3747.90 m ² . (9.19% del Área útil de Lotes)
Área Total de Predio (Lev.Topog):	61103.51 m ² .
Área Total de Predio (Escrit.):	59115.53 m ² .
Diferencia (Lev. Topog.- Escrit.):	1987.98 m ² .
Zona Protegida (No computable):	475.35 m ² .

Faja de Protección Quebrada

³³ Información del Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) que da cuenta de la normativa en cuanto a uso y ocupación del suelo, y zonificación aplicable a un determinado polígono del territorio del DMQ.

La explicación es sencilla; antes de la regularización no habían muchas personas en el lugar, casi todos se conocían, caminaban desde San Juan hasta el barrio “Buena Vista” o más allá tranquilamente cerca de las 23H00, ya que a esa hora llegaba al parque de San Juan, el último bus desde Quito. Las pocas camionetas abastecían la necesidad de transporte, pero ya con la dotación de energía eléctrica sobre todo, la apertura de vías y la instalación de lugares de actividades (gallera, bares, billares), que según los pobladores, ha servido para la llegada de grupos violentos (pandillas), que se dedican a actividades ilícitas. Esto es evidente los viernes y los fines de semana, cuando por lo general los esposos llegan “cobrados” y son presas fáciles de estos grupos, que muchos no los consideran del sector y que ante la casi nula atención policial han proliferado. Las calles abiertas e iluminadas delatan la llegada de los moradores. En el barrio “Buena Vista” se organizaron por un tiempo brigadas que realizaban rondas durante las noches pero ante la falta de apoyo de las unidades policiales y de los mismos moradores fue decayendo esta iniciativa. Ahora sabemos que cuenta con una alarma comunitaria conocida como botón de auxilio, que sirve para alertar sobre cualquier emergencia o para convocar a las asambleas que organiza el Comité.

Según nos dicen, en las entrevistas realizadas, la inseguridad es a toda hora. Ya que como la mayoría de personas ejercen los oficios de albañiles, choferes, cobradores, empleadas domésticas, servidores públicos, etc., quedando en los hogares únicamente los niños y los adultos mayores.

Una aspiración de este barrio es la de implantar una Unidad de Policía Comunitaria (UPC) pero uno de los requisitos básicos, es la dotación por parte del barrio de un lote de al menos 600 m². Conversando con los dirigentes y moradores del barrio llegan a la conclusión de que es imposible ya que todos los lotes tienen dueño y señalan que nadie va a vender así no más. El área verde que dispone el barrio no es suficiente para este fin si se toma en cuenta los equipamientos proyectados como casa comunal, parque infantil, área de recreación pasiva, etc.

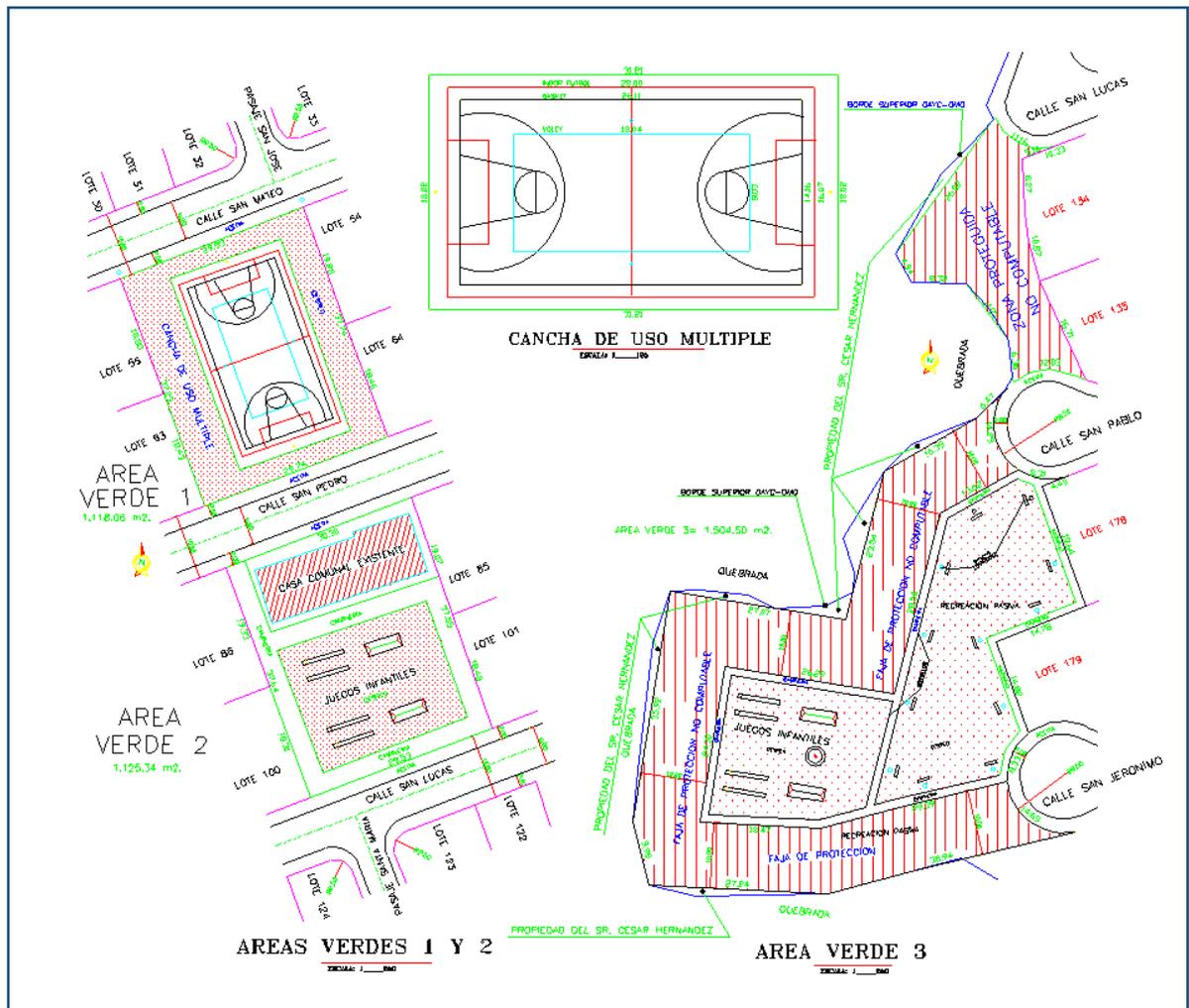


Figura 25. Plano de diseño de áreas verdes y comunales del Barrio Buena Vista. El mismo se encuentra en el Departamento de Archivo de la STHV, bajo el código U-114B.

Más bien se tiene la idea de que el Municipio o el Estado central sea quien compre uno o varios lotes y así poder instalar el UPC. Se llega otra vez al juego del clientelismo o peor a mantener la idea del paternalismo a ultranza, ya que según dicen el terreno les ha resultado “requeté compradísimo” o sea muy caro y por nada lo piensan arriesgar.

Debemos indicar que un lote en los primeros años del asentamiento se conseguía entre tres mil a cuatro mil dólares pero ahora luego de obtener la aprobación municipal con la respectiva ordenanza y contar con cierto grado de obras de infraestructura el precio llega hasta los veinte mil dólares, incluso se ofertan por internet.

En las conversaciones mantenidas con los dirigentes y pobladores más antiguos del barrio “Buena Vista” nos indican que otro barrio ubicado más al norte, ha ofrecido hasta 1000 m², para instalar la Unidad Policial Comunitaria, UPC, pero como es

una zona deshabitada y sin servicios básicos, no lo han instalado allí, por lo que según su percepción, la inseguridad se mantiene.

La llegada de más pobladores debido a los avances conseguidos dentro de la regularización y la ejecución de obras de infraestructura a servido para que compartan celebraciones como la Navidad, incluso para ser tomados en cuenta en el Concurso de Pesebres en el 2012. Con tan buenos resultados que al ser uno de los mejores, recibieron de parte del párroco de San Juan, como premio, la imagen de la virgen María, lo cual tomaron como una señal, como un motivo para establecer la celebración del barrio, el Día 8 de septiembre (Día de las Marías) de cada año.

Quedaron relegadas fechas como la obtención de los estatutos del barrio, del cambio de zonificación, de la ordenanza municipal de aprobación o el inicio de obras de infraestructura.

Incluso ya participan en las fiestas de San Juan en el mes de Junio, con danzas y representantes al reinado del sector. En estas actividades los dos últimos años han conseguido el reinado y eso ha servido para ser conocidos aún más y llegar a tener cierto status o representatividad dentro del sector. Ya que los ubican ahora como el barrio que fue uno de los primeros en ser legalizado, que entregó escrituras individuales, que ejecuta obras y que tiene ahora la Reina de San Juan.

Pese a ser un barrio recientemente legalizado, cuenta ya con la recolección de basura dos veces por semana. En eso nos ha sorprendido gratamente ya que no existen desechos o basura acumulada. La aplicación de los reglamentos internos ha servido mucho para normar la vida cotidiana de los moradores y sancionar en varias ocasiones a los infractores.

Algo que se vuelve recurrente es el pedido de cursos de capacitación para mujeres, niños y adultos mayores. Los cursos se realizan periódicamente en el Centro de Desarrollo Comunitario (CDC) de San Juan, como pastelería, confitería, danza, etc., que como hemos ya indicado se halla a 1.5 km. del Barrio “Buena Vista”, esto unido a los horarios en los que se imparten han sido las causas para que al menos en este asentamiento humano no tenga a la cogida esperada. Cuando los moradores y dirigentes han reclamado a la Administración Zonal Calderón, la respuesta ha sido que no pueden hacer más, por falta de recursos y logística e incluso debido a la especialidad de los cursos deberían acudir a las

instalaciones de la Administración Zonal Calderón, que prácticamente estaría al doble de distancia del asentamiento. Estas condiciones han causado malestar en los interesados y poco a poco se ha ido perdiendo el interés por participar en estas actividades.

Hay que considerar que la Administración Zonal Calderón no podría dedicar sus recursos y esfuerzos a satisfacer a un solo asentamiento, sino más bien podría potenciar al sector de San Juan como una “centralidad” que acoja a todos los asentamientos y que a partir de eso, conjuntamente se elaboren un cuadro de actividades y eventos, ocupando saberes ancestrales, propuestas contemporáneas, incluyentes y equitativas.

Por gestiones de los dirigentes del Barrio “Buena Vista”, han conseguido que una ONG los visite y apoye a los niños en sus deberes escolares y en la organización de cursos vacacionales, que se desarrollan en la Casa Comunal con la que cuenta el asentamiento.



Figura 26. Presencia de ONG para apoyo escolar y estimulación de los niños del Barrio “Buena Vista”. Reunión en la nueva Casa Comunal. 2014.

Archivo: Pablo Ortega.

Algo para resaltar es la participación de los dirigentes del barrio “Buena Vista” en las elaboraciones del Plan Parcial de Calderón, Presupuestos participativos, ordenanzas para la regularización de construcciones informales, rendición de cuentas de la Junta Parroquial, de la Administración Zonal Calderón, Gobierno de la Provincia de Pichincha, entre otras.

En estos eventos su participación es más bien un formalismo, como ellos mismos aseguran. Ya que las obras y los presupuestos ya están estudiados, y la rotación en la asignación de obras es ya conocida y aceptada. Sucede que el barrio *Buena Vista*, cuenta ya con la asignación del presupuesto para el adoquinado pero no lo pueden ejecutar porque la EMAAP-Q aún no concluye los estudios para la dotación del agua potable y el alcantarillado. Esto en consecuencia dificulta el ingreso de vehículos particulares y de transporte.

Otro caso fue en el año 2012 durante las fiestas de Quito El barrio *Buena Vista*, consiguió la presencia de una banda de música popular para animar sus festejos. En este año como era sabido otro barrio fue el beneficiado. Al contar con la amplificación propia y la Casa Comunal, las celebraciones no se alteraron.

La participación en la obtención de obras de infraestructura complementaria, sigue siendo alta. Es el caso que ahora se encuentran empeñados en implementar juegos infantiles en las áreas verdes del barrio y es más, su anhelo es conseguir la dotación de máquinas de ejercicios para sus áreas comunales y de esta manera ser un centro de atracción y de reunión para los demás asentamientos.

En los casos que se ha conocido del fallecimiento de uno de los moradores del barrio, la asamblea del barrio ha sido la que ha autorizado la entrega de una pequeña ayuda económica por única vez y la ocupación sin costo de la casa comunal, como una forma de colaborar con la comunidad.

No se desarrolla ningún emprendimiento que logre la participación de la comunidad. Los pequeños huertos, las tiendas de abarrotes o el trabajo realizando a través de recorridos escolares con sus camionetas son las actividades más usuales y a las que se dedican un grupo pequeño de moradores. Esto además se refleja en la calidad de los materiales de construcción empleados y en sus acabados. Muchas de las construcciones se encuentran en obra gris, sin pintura, con protecciones en puertas y ventanas y por lo general son de un piso altura. Muy pocas, podríamos decir son las viviendas mayores a un piso y que cuentan con acabados.



Figura 27. Oferta de productos de huertos familiares en el Parque de San Juan de Calderón. 2014.

Archivo: Pablo Ortega.

Muchas veces, por parte de la entidad municipal, no se da el valor exacto, al trabajo de los dirigentes barriales, a los cuales se les convoca con antelación para tratar sobre presupuestos de obras, trámites u ordenanzas y a última hora se cambia de planes, de sitios de reunión o peor aún, se escogen las personas que deben participar, esto desmotiva y genera desconfianza entre los moradores por una parte y con las autoridades seccionales por otra, se rompen los lazos existentes, baja la participación comunitaria y se estancan obras o gestiones administrativas. Un claro ejemplo es la extinción del Comité de Gestión de San Juan, que como hemos dicho aglutinaba a los asentamientos informales y ejercía la coordinación para la solución de necesidades del sector.

Varios moradores de *Buena Vista* como otros asentamientos de San Juan de Calderón, cuando los entrevistamos afirman que es lamentable pero en la pasada administración municipal (Dr. Augusto Barrera, período 2010-2014) se promovió la desunión entre los moradores y dirigentes de los asentamientos humanos, se han desconocido a directivas en los barrios y lo que es peor se ha desestimado el proceso de regularización de años anteriores, siendo que se tomó el mismo procedimiento técnico, legal y socio-organizativo que se venía aplicando, incluso se adoptaron los formatos de redacción de informes, de presentación grafica de planos y que además recibieron la

capacitación y la información recopilada en los casi nueve años que funcionó la Unidad de Suelo y Vivienda (USV). Creemos que esto no es nuevo, pero si causa impactos sobre todo a la comunidad.

En el barrio *Buena Vista* no se ha producido la gentrificación (del inglés, *gentrification*) es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado y con pobreza es progresivamente desplazado por otro que tiene mayores recursos y va mejorando y renovándose, ya que prácticamente, el solar fue ocupado lentamente por los más necesitados de un techo, ya que al no existir servicios básicos, vías de acceso, transporte y ni siquiera un vecindario cercano. Las relaciones más bien empezaron a surgir como pequeñas redes entre 4 o 5 familias que primero se instalaron en el sector. Más bien como veremos más adelante, al ser un predio dentro de lo que fue la extensa hacienda *Bellavista*, tomo otro significado al ser el sitio de un *barrio ilegal, precario, informal, de traficantes de tierra*; etiquetas que avergonzaban a sus pobladores, dentro de la globalidad que es la ciudad y a la vez representaba un grado de exclusión.

Marc Augé (https://es.wikipedia.org/wiki/Marc_Aug%C3%A9), acuñó el concepto *no-lugar* para referirse a los lugares de transitoriedad que no tienen suficiente importancia para ser considerados como *lugares*. Son lugares antropológicos los históricos o los vitales, así como aquellos otros espacios en los que nos relacionamos. Un no-lugar es una autopista, una habitación de hotel, un aeropuerto o un supermercado. Carece de la configuración de los espacios, es en cambio circunstancial, casi exclusivamente definido por el pasar de individuos. No personaliza ni aporta a la identidad porque no es fácil interiorizar sus aspectos o componentes. Y en ellos la relación o comunicación es más artificial. Nos identifica el ticket de paso, un D.N.I, la tarjeta de crédito... Los no-lugares están muy presentes en la obra de J. G. Ballard.

En los últimos años, algunos intelectuales, como Maximiliano Korstanje, (https://es.wikipedia.org/wiki/Marc_Aug%C3%A9), han evidenciado que la tesis de los no-lugares posee algunas fallas epistemológicas importantes. En primer lugar, no existen indicadores claros sobre lo que representa un lugar para un sujeto y su grupo de pertenencia. Segundo, si se parte de la base que los lugares engendran derechos, y que esos lugares son parte importante del sentido de identidad de un grupo, entonces los no lugares reproducirían no derechos. Desde esa perspectiva, los lugares de tránsito (la mayoría de

ellos elegidos por personas relegadas del sistema productivo moderno) serían espacios de no derechos

La Deslugarización, término que utiliza la investigadora Graciela Martínez (Espinosa Andrade, 2013) en su artículo “El barrio un ser de otro planeta”, dedicado a analizar diversas dinámicas urbanas de Montevideo, publicado en la revista de Estudios Culturales Urbanos Bifurcaciones. Ella se refiere, con un término evidentemente heredado del antropólogo francés Marc Augé (https://es.wikipedia.org/wiki/Marc_Aug%C3%A9) y su teoría de los no-lugares, a la “deslugarización de nuestra época”. El barrio como creación popular espontánea donde se ejerce el derecho a la ciudad es cuestionado por un mundo cuya inmensa variedad potencial ha sido sacrificada a una uniformidad metropolitana de un nivel inferior.

Graciela Martínez nos advierte sobre el peligro de dejar que los barrios ya no nos importen. “imponer el gran no-lugar que es la globalización requiere más que producir no-lugares, llevar a cabo una *deslugarización* generalizada que lleva a extremos ilimitados la alienación iniciada con la ciudad industrial y que es parte fundamental del modelado del ser humano funcional al sistema, un átomo desarticulado, un ser anónimo (...) un sujeto aislado y perdido, despojado de referencias comunitarias y locales propias, culturales, históricas y naturales a merced de la coerción y la manipulación mediática. Las utopías del espanto concebidas por George Orwell y Aldous Huxley se subsumen esencialmente en esta desintegración de la identidad y el lugar en el mundo de la gente y su sustitución por el equivalente universal único y un espacio de flujos aséptico y designificado”.

Con la regularización y la legalización hemos uniformizado a los asentamientos informales, hemos dado un lugar a los asentamientos que no tenían lugar, hemos asignado ya un significado al territorio, pero nos encontramos casi como al principio, dentro de los territorios están los barrios y dentro de ellos están los *lugares* de la cultura, la solidaridad, organización y esos lugares son los que debemos descubrir o en algunos caso fortalecer. Nos hemos olvidado de sus valores, de sus tejidos sociales, de su identidad, de sus fortalezas. Los hemos convertido en uno más de los barrios de Quito, a tal punto que las agendas culturales que se promueven pueden ser desarrolladas en el Barrio *Buena Vista, Carapungo, Conocoto, Pisulli, Comité del Pueblo, La Bota Caupichu, Chillogallo, Villa Flora* o en cualquier sector. Hemos masificado la cultura, pero no hemos abonado en la identidad, no hemos intervenido en esos *lugares* dentro de los barrios.

Cabe resaltar que el Municipio de Quito en julio de 2012, a través de la Secretaría de Cultura ha lanzado el libro: Calderón, cultura y sitios de interés. Esta es sin duda una publicación necesaria y que resume la historia, cultura y bondades de la “La tierra de la Convalecencia”, hoy conocida también como *La tierra del Mazapán*. Publicación útil pero huérfana, porque no se conocen de más iniciativas, al menos si hablamos de esta zona.

No es solamente el hecho de promover la apertura de un parque, bulevar, ciclo vía o conjuntos residenciales amurallados, etc., que muchas veces no cuentan con un plan de uso, ni de impacto en la zona, ni tampoco se toma en cuenta la inseguridad que podría existir en el entorno, sino de entender también el hecho de respetar el *derecho a la ciudad* del resto de habitantes que muchas veces deben dejar de lado la venta de sus helados, confites, legumbres, artesanías, etc., que son en el fondo el conocimiento añejo y la riqueza de cada grupo social a cambio de cierto grado de convivencia.

Se ofertan curso de guitarra, danza, teatro, capoeira, computación, etc. en los distintos Centros de Desarrollo Comunitario, dentro de las ocho administraciones zonales.

Como una forma de capacitación, de motivación y el descubrimiento de destrezas puede ser muy valioso, pero los conocimientos ancestrales de los adultos mayores, la música, la gastronomía, las leyendas, los ritos, los juegos, la vestimenta, los nombres, etc., son cosas que se topan en conversatorios promovidos una vez al año, si existe presupuesto, en las fiestas de la parroquia de Calderón o cuando se convoca a la participación en los distintos Encuentros de las Culturas de las Parroquias Rurales del Distrito Metropolitano de Quito, pero no hay un ejercicio permanente, ya que demanda un alto grado de compromiso académico, político, administrativo y comunitario.

Nos inclinamos por lo más fácil aparentemente, por la bailo terapia, por el ciclo paseo, por el concierto *del despecho*, por el desfile de las damas de Calderón, por la Vía Activa, evento cultural y deportivo, que se desarrolla en Carapungo, en fin por los eventos masivos, por la bulla que provoque protagonismo y levante la figura de uno u otro, en forma mediática. Y nuestra tierra?, nuestra luna, nuestro sol, nuestros muertos, el agua, el viento...pueden esperar. Total siempre han estado ahí, pero nosotros no estuvimos siempre aquí, esa es la diferencia y eso es lo que no entendemos. Nosotros somos los extraños en este territorio. Somos reciente, estamos conociendo este territorio y lo que hagamos le dará un significado.

Algo para rescatar es la conformación del Ensamble Sinfónico de Calderón. Grupo musical, compuesto por niños y jóvenes del sector. Esto ha representado un salto cualitativo en su calidad de vida y sobre todo es una nueva actividad que permitiría descubrir nuevos talentos y formas de vida. Los grupos culturales de danza, música, cine, teatro, etc., van cobrando protagonismo no sólo durante las fiestas de la localidad sino también en la agenda cultural que la Municipalidad programa en todo el Distrito.

Algunas reflexiones sobre los procesos de participación ciudadana para la legalización de barrios en el DMQ



Figura 28. Asamblea ordinaria del Barrio “Buena Vista”. 2014.

Archivo: Pablo Ortega.

Pero lo que podemos apreciar es fruto del trabajo y apropiación de los moradores y ciudadanos de las parroquias de Quitumbe, Calderón, Conocoto, La Ecuatoriana, etc., que buscaron asesoría con el fin de romper con ese círculo trágico imperante, como dice Evelina Dagnino en *Los significados de la ciudadanía en América Latina*: “La noción de ciudadanía se ha destacado en las últimas décadas porque también ha sido reconocida como un arma crucial no sólo en las luchas en contra de la exclusión y la desigualdad económica y social, sino, más importante aún, en la ampliación de las ideas dominantes de la política en sí misma”.

Ya no es sólo es el pedido de obras, a fuerza de gritos, sino que existe la convicción de ejercer sus derechos y comprometerse en un cambio, que se reflejará en la lucha de mejores condiciones de vida para él y los suyos, por eso muy bien se dice en el texto citado que en la *redefinición de la ciudadanía en América latina han participado tanto actores sociales y políticos, como académicos*. Ese nuevo punto de vista integrador no sólo se refleja en las personas de los asentamientos populares, sino también en varios representantes de instituciones públicas y privadas, que también debemos sintonizar los nuevos procesos que surgen.

La representación de un asentamiento humano, liga deportiva barrial, organización o grupo humano, ya no es el personaje quijotesco que busca llegar hacia la autoridad para exponer sus necesidades, sino que ahora existe algo que los une, los acerca y eso es la existencia de sus derechos... “las luchas organizadas por el reconocimiento y la existencia de los derechos contribuyeron a que la extensión e intensificación de la democracia se concretarán más. Asimismo, la referencia a la ciudadanía proporcionó un terreno común y un principio unificador para una inmensa diversidad de movimientos sociales que encontraron en el lenguaje de los derechos una forma de expresar sus exigencias, lo cual les ayudó a escapar de la fragmentación y del aislamiento.”.

Esto se pudo observar con claridad, al momento que la Coordinadora de Barrios del Camal Metropolitano, el Comité de Gestión del sector San Juan de la parroquia Calderón, la Federación de Barrios del Sur de Quito y varios movimientos sociales como académicos, plantearon al Sr. Alcalde y luego al Consejo Metropolitano, de ese entonces, la revisión de la zonificación de esos sectores que por largo tiempo no habían podido ser legalizados y que además se encontraban bajo la explotación y manipulación de ciertos dirigentes, que engañaban a los moradores con la entrega de escrituras (títulos de propiedad) y la ejecución de obras de infraestructura, que en algunos casos era mínima y sin asesoría técnica. Hay experiencias, que por el contrario son muy exitosas.

Esto también constituía para la institución municipal, el inicio, el norte para poder ejercer aunque en algunos casos tarde, cierto control y plantear reformas urbanas necesarias, para implantar criterios básicos de planificación y regularizar el uso y la tenencia del suelo y por lo tanto también de la dotación de servicios básicos.

Tal es así, que ahora ha cobrado nuevos bríos el Encuentro Inter parroquial y es alentador ver como se esmeran los distintos grupos musicales, sociales, culturales, étnicos, tercera edad, etc., para presentar a los asistentes las distintas manifestaciones culturales, se en medicina ancestral, gastronomía, danza, música, teatro, artesanías, etc., que en algunos casos muchos de los mismos conterráneos desconocíamos y lo mejor de todo, se puede apreciar que son los jóvenes, son los que toman la iniciativa en varias de esas actividades.

Como dice Menéndez Carrión: “Creo que la participación aunque incipiente, más que buscar ejercer el poder o compartirlo ha sido en mi opinión, la *garantía de la democracia y la ciudadanía*, espero llegar a que algún momento alcancemos una *ciudadanía activa*, ciudadanos que participan, luchan, ejercen el derecho a participar con el propósito de alcanzar, materializar y garantizar otros derechos.

“Para esta autora, el significado, el alcance e importancia de la participación respecto de la ciudadanía necesita examinarse en cada caso concreto: “las acciones participativas y de movilización no están necesariamente ligadas a la comprensión cívica del ámbito político, ni como un antecedente ni como un efecto” (Menéndez Carrión, 2003:27).

Debo entender que el proceso de participación es permanente, activo, cuestionador, porque de lo contrario estaríamos ante lo mismo que hemos visto; una posición paternalista, cómoda o peor falta de interés, que en algunos casos, se encubra detrás de la “solidaridad”.

“La participación fue ratificada como un elemento de construcción de ciudadanía y soporte de una nueva concepción democrática de gobernabilidad”, en el Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, que reconoce los espacios de interlocución entre la población, el gobierno y los niveles territoriales (cfr. Memoria Técnica 2006-2010: 10)”.

“La otrora tradicional intermediación de obras, fue sustituida por la deliberación ciudadana en los cabildos territoriales.”

“La gente se relaciona de manera distinta con la ciudad, varía según el lugar de residencia o trabajo, de acuerdo con la identidad y apropiación del espacio; ante las autoridades locales la población también reacciona diferente, sea por su cercanía al

clientelismo local, o por el nivel de influencia que hayan conseguido. Lo cierto es que entre la ciudad y sus autoridades se forma una suerte de calidoscopio de relaciones políticas, económicas, culturales y territoriales.”

“La orientación estratégica del burgomaestre enmarcó las distintas acciones municipales, aunque en lo atinente a la experiencia del SGP las autoridades mantuvieron desde el inicio la expectativa de que la ciudadanía también asuma la participación social. Sin embargo, en los hechos, su implementación durante cuatro años reveló que el principal impulso provino más del municipio y menos de la gente”

Pero esto nuevamente nos trae a la discusión de que *las personas quieran participar, es preciso que sepan cómo hacerlo, su motivación, a través de su formación y organización.* (Gestión Participativa de las Asociaciones, Equipo Claves).

Podríamos concluir que por lo general, la falta de planificación, calles sin nombres, falta de equipamientos, de obras de infraestructura y servicios, problemas internos, unidos a la ausencia de un título de dominio, son las características comunes de los asentamientos informales. La informalidad es la planificación anónima ante la limitada atención del gobierno central y los gobiernos locales.

CONCLUSIONES

El Municipio de Distrito Metropolitano de Quito, a partir del Plan Metropolitano Ordenamiento Territorial (PMOT), constituye un instrumento que permite lineamientos estratégicos y establecer actuaciones sobre el territorio y además es vinculante con otros niveles de gobierno. El PMOT establece líneas generales sobre aspectos del uso y la ocupación del suelo, mismos que pueden ser precisados a través de los instrumentos de planificación complementarios constantes en el Régimen Administrativo del Suelo³⁴ y su Anexo No. 11 que contiene el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, PUOS.

Por muchos años el tema de la informalidad no ha sido resuelto, a pesar de las políticas y acciones tomadas por los gobiernos locales de turno, el problema no ha sido superado, al contrario la demanda de suelo es cada vez mayor, sobre todo para la población más pobre. Frente a esta realidad, no cabe solo plantearse soluciones sobre los hechos consumados, sino de tomar acciones y plantear políticas efectivas que ayuden a enfrentar el problema de los asentamientos humanos informales.

Se plantean algunas conclusiones desde tres ámbitos: lo territorial, la participación ciudadana y la organización de los movimientos sociales y desde la gestión institucional.

En lo territorial:

Es necesario estructurar una política y un modelo de gestión acorde a las realidades y particularidades de cada una de las parroquias rurales que aseguren la preservación y protección de las áreas productivas, zonas de altas pendientes, zonas de riesgo o vulnerables, estableciendo sectores o porciones de territorio a manera de faja de transición entre lo urbano y lo rural.

Es importante señalar la necesidad de generar instrumentos técnicos que nos permitan tener bases de información actualizada a fin de conocer de manera clara y precisa los sectores con predios y edificaciones que puedan estar expuestos o afectados por riesgos, sean mitigable o no mitigables, para de esta manera priorizar las intervenciones y tomar las acciones necesarias.

³⁴ Ordenanza Metropolitana No.172 que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ

Esta información permitirá actualizar las herramientas de gestión, el marco normativo en el uso del suelo y las edificaciones en el DMQ, además de generar procesos de información y concientización de la población asentada en zonas de riesgos.

Los asentamientos humanos informales aunque en principio quizás por desconocimiento y como una lucha por una causa “puede ser justa”, sin embargo, estos responden a una lógica natural invasiva, destructiva, que arrasa con suelos con vocación agrícola, bosques nativos, suelos con vertientes naturales, lógica que elimina incluso poblaciones originarias o propias del sector, lo cual provoca desplazamientos de población a sectores más alejados, donde quizás puedan desarrollarse de manera “planificada” manteniendo sus costumbres, cultura, e identidad.

La habilitación del suelo, la urbanización, se la ve como la dotación de obras de infraestructura únicamente; como una inversión, como un modelo económico, para lograr altas ganancias y no como el proceso que permita el desarrollo humano armónico, en condiciones de igualdad y seguridad.

La regularización de los asentamientos humanos informales, se la plantea cómo la cura y no como la prevención de un problema, razón por lo cual es necesario implementar mecanismos de control y evaluación de las reales potencialidades y posibilidades de extender los límites urbanos en las parroquias rurales del DMQ.

Las investigaciones acerca de los asentamientos humanos no toman en cuenta a los técnicos involucrados en el tema o los contenidos recogidos. Los resultados son la expresión del sentir político o el diagnóstico temporal del funcionario de turno. Es inventar la patria o la ciudad cada cierto tiempo. Incluso el investigador, se encuentra huérfano ante las amenazas de uno u otro dirigente, promotor o lotizador o lo que es peor su trabajo es minimizado, ya que es más relevante para la autoridad de turno, resaltar ciertos temas de su investigación en función a su interés político, el resto de temas quedan en el olvido.

La falta de oferta de vivienda formal para la población más pobre y con pocas posibilidades de acceder a créditos, la limitada información preventiva a nivel nacional y local, hace que el acceso sea restringido por gran parte de la población y busque en lo informal, la respuesta más rápida y aparentemente barata a sus aspiraciones.

Desde la planificación del ordenamiento territorial, y frente a las tendencias de crecimiento de la mancha urbana, los asentamientos humanos deben articularse a un marco normativo de desarrollo, utilizando los instrumentos de gestión y planificación previstos para el efecto, en coordinación con otras instituciones del Estado (MIDUVI, Gobierno de la Provincia, MTOP, entre otros), plantear procesos de incorporación de suelo barato en sectores que tengan la posibilidad de dotación de infraestructura, accesibilidad, servicios y equipamientos complementarios.

En la participación y la organización de los movimientos sociales:

Antes de mencionar conclusiones sobre este ámbito, cabe señalar algunas constantes vinculadas al imaginario o grado de entendimiento de la gente, quienes frente a las lotizaciones informales, consideran es una alternativa, que aunque saben que el proceso para legalizar debe atravesar una serie de difíciles procesos, las personas mantienen ciertas argumentaciones que a lo largo del tiempo se van fortaleciendo, ideas como las que se pueden anotar a continuación:

- Si se mantienen firmes en los asentamientos y comienzan a construir sus viviendas, tarde o temprano llega el Municipio y como ya son varias las familias asentadas y en algunos casos han realizado alguna obra inicial sea a través de mingas o por gestiones de una incipiente pero convencida organización de vecinos, que logran obtener servicios básicos sea de manera legal o ilegal, esto en alguna medida les da seguridad y fortalece el sentido de propiedad y empiezan a identificarse con el territorio, que aunque saben que no tienen las escrituras, mantienen la esperanza de que son poseedores, y esto va a ser un factor importante a la hora de legalizar su situación (Mena, 2010:101).
- La legalización de otros asentamientos cercanos o vecinos genera expectativas, ante una posible regularización, esto acompañado por ofrecimientos de políticos que ven a la población como posibles votos, lo que al contrario de evitar más ilegalidad, crea confianza en los poseedores de que en algún momento también se los va a regularizar y posibilidades de nuevos asentamientos para los traficantes de tierras (Mena, 2010:101).
- Otro factor importante frente a la posibilidad de regularizar un asentamiento humano, el precio del suelo se incrementa a medida que van obteniendo

escrituras y construyendo más viviendas, en algunos casos, asentamientos que iniciaron de manera precaria, con el tiempo y en parte gracias a que muchos de sus habitantes son migrantes o tiene familiares que les envían dinero, el proceso de consolidación es más rápido, razón por lo cual dichas viviendas son de mejor calidad, lo que refleja una mejor economía de la población asentada (Mena, 2010:101).

La participación ciudadana no debe ser vista únicamente como un recurso electoral sino como el ejercicio activo de los ciudadanos, que permitan el control social y un acercamiento directo de las autoridades.

La planificación es escuchar y debe ser interdisciplinaria. Escuchar a la comunidad, las autoridades deben ser sensibles a los comentarios y críticas que pueden presentar la gente, ya que es la que directamente recibe los efectos de la toma de decisiones en uno u otro sentido. La planificación a más de su función técnica, debe tener un amplio contenido humano, debe ser la respuesta que la comunidad busca, de lo contrario no tiene sentido. No debe ser un libro con una portada llamativa, para luego ser archivado.

La organización social es el resultado de haber encontrado un objetivo común, como se manifiesta en los asentamientos humanos, la obtención del título de propiedad y el acceso a la tierra. Así mismo constituye la representación formal del grupo humano frente a las autoridades y sus requerimientos. Es también la muestra evidente de democracia.

Establecer un marco normativo y jurídico, con la participación activa y permanente de la comunidad, las institucionales públicas y privadas, que apunten a delinear estrategias, instrumentos y mecanismos de gestión y control adecuados con una visión integral y sustentable.

La propuesta de ocupar las áreas vacantes no se cumple, ya que la misma municipalidad sigue extendiendo la ciudad, reconociendo más asentamientos informales, en contra de sus propios planteamientos y recursos.

Se debería establecer un catastro actualizado y posteriormente la formación de un banco de tierra vacante, sea esta de carácter privado o estatal, o en alianza público-privada. Promover el acceso a la propiedad de la tierra, a través de asentamientos organizados desde

el gobierno local, que se apoyarían en la fuerza de la organización social y la mano de obra de los grupos participantes.

La legalización y regularización de los asentamientos humanos no son en sí el final de su organización y movilización. Son solo los niveles que deben acceder para alcanzar mejores condiciones de vida, pero no exentas de nuevos retos como consecuencia del “desarrollo”, como son: la seguridad, capacitación, el deporte, la cultura, etc.

No siempre existe un objetivo común, como ciudad. No nos planteamos en serio como es el modelo de desarrollo de la ciudad. Existen muchos planes de desarrollo y varios planes parciales y planes especiales, así como proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales, a excepción de estos últimos, que la actual administración los está manejando integralmente, la planificación del territorio en la práctica, muchas veces no toman en cuenta al ser humano al sujeto social, el factor ambiental y económico. Sólo revisamos las estadísticas y los asentamientos, los grupos humanos y sus necesidades de agua, luz, transporte, etc. no esperan. Aún no tenemos claro que mismo queremos y a dónde vamos. Un día es “La ciudad que queremos”, la “ciudad de los geranios o de los quindes” otro día es “la ciudad en que trabajamos para vivir mejor”, otro es “la ciudad incluyente, solidaria”. Frases elaboradas pero que no guardan una coherencia entre la planificación territorial, la vivienda, la población, movilidad, la industria, migración, ambiente, etc., ni un compromiso real en base a lo que somos y tenemos, es decir, en base a los seres humanos que conforman la ciudad. Es lo temporal y la improvisación en algunas ocasiones lo que marcan procesos acelerados de desarrollo y de ordenamiento del territorio.

La verticalidad del poder es lo que nos rige y a la que nos acogemos, porque es lo más cómodo y lo más seguro. La ciudad es algunas ocasiones es un reflejo de eso.

El Buen Vivir promovido por el Gobierno actual prácticamente no tiene su réplica en la institución municipal. Se plantea una Constitución de derechos pero tenemos en muchos de los casos una ciudad de hecho, donde lo informal, la costumbre y la especulación de la tierra es la práctica más común para acceder al suelo propio.

No creemos que sea cuestión de crear más leyes, es cuestión de ponerlas en práctica. La ley de participación ciudadana establece la creación de consejos de igualdad, veedurías, cabildos y herramientas como el control social, la silla vacía, que prácticamente desde hace varias administraciones municipales, hasta la fecha no se han implementado.

Una por razones políticas, por razones de gobernabilidad y otra porque llenar los auditorios con la asistencia de muchas personas, para la rendición de cuentas de tal o cual funcionario, es más que suficiente.

Lo peor práctica es tomar decisiones y llamar a nuestros adeptos y apartar a nuestros críticos. Algo que fue muy común en administraciones municipales pasadas.

Frente a procesos de cambio sin duda, en algunas ocasiones tenemos que reconocer la falta de resultados durante que pudo atravesar otro período de gobierno, no por ausencia de leyes sino por la poca iniciativa de las mismas autoridades y el desentendimiento con la comunidad, que aguarda la asistencia del gobierno local.

La estructuración de agendas culturales para buscar el rescate de tradiciones e identidad de los asentamientos humanos, deben ser el resultado de consensos y el aprovechamiento de saberes, habilidades y la participación de esos grupos sociales. No la imposición desde la institución municipal debido a un presupuesto, compromiso político, fecha o lugar preestablecido.



Figura 29. Feria en la “Pampa” de Calderón. En medio un tarima con un festival de rock. (Agosto 2014). Archivo: Pablo Salme

El Buen Vivir se lo construye, no debe ser solamente un eslogan o una frase de moda. El proceso post legalización y regularización, debe mantener la organización social, la unidad del grupo, no solamente para la gestión y seguimiento de obras, sino fomentando programas y proyectos permanentes en beneficio para su comunidad, estableciendo agendas de trabajo para cursos y actividades de capacitación en artes y oficios, deporte, seguridad, movilidad, emprendimientos, etc. y por tanto, el acompañamiento de la Administración Zonal o del GAD, debe ser permanente.

Diversificar las propuestas culturales y fortalecer el tejido social. El grupo afro-ecuatoriano es el más numeroso, organizado y el que más participa en los eventos programados por la Administración Zonal Calderón, pero los grupos de discapacitados, adultos mayores y otras etnias han alcanzado una incipiente presencia en estas actividades y no por su valor y aptitudes, sino como una propuesta frívola particular de parte de la sociedad. Implementar mecanismos de control y evaluación de las reales potencialidades y posibilidades de extender los límites urbanos en las parroquias rurales del DMQ.

Un aspecto importante que hay que tomar en cuenta y trabajar intensamente con los colectivos sociales, es la de generar una fuerte cultura democrática y participativa e incluyente, con respeto a la diversidad de criterios y de los valores relacionados con la convivencia y la tolerancia ciudadana

En lo institucional y la gestión:

El artículo 30 de la Constitución del Ecuador (2008), establece que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica, el derecho y disfrute pleno a la ciudad, buscando el equilibrio entre lo urbano y lo rural (Constitución 2008, Art. 31).

Dentro de las competencias de los gobiernos municipales, está la de formular los planes de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles de gobierno, además regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural (Constitución 2008, Art. 264), en ese sentido el DMQ ha desarrollado procesos de planificación territorial, ha creado instrumentos de planificación, un marco normativo, reglamentario y de procedimientos, que permitan hacer efectivos, la aplicación de los derechos consagrados en la Constitución, tanto desde el sector público como del sector privado.

Desde la visión de los gobiernos locales, es necesario plantearse nuevas políticas territoriales, a través de una planificación integral en función del modelo de ciudad, a fin de consolidar las reservas de suelo urbano existente, compactar y densificar sectores seleccionados con capacidad de dotación de infraestructura y servicios bajo criterios de calidad de hábitat, y que en alguna medida permita contener el crecimiento disperso de los bordes de la ciudad y las parroquias rurales.

La Administración Municipal en el marco de un nuevo modelo territorial para el DMQ debe asegurar la racionalidad y sostenibilidad de las intervenciones de las Instituciones Públicas y privadas sobre los territorios, en función de los objetivos de la planificación económica, social y ambiental.

A pesar que el Municipio crea espacios y estrategias de gestión para facilitar los procesos para regularizar barrios, y que actualmente existes leyes e instrumentos constantes en la Constitución del Ecuador (2008), el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que faculta a los gobiernos locales, la posibilidad de llevar adelante el control y la planificación del territorio (artículo 486), mediante el cual se pueden realizar particiones administrativas de asentamientos humanos de hecho, donde los lotizadores han entregado los terrenos en derechos y acciones, que por lo general no respetaron la zonificación³⁵ vigente en el sector donde se encuentra el asentamiento informal (Instituto de la Ciudad del DMQ), en la práctica no han existido avances importantes para regular el crecimiento informal de la ciudad.

El COOTAD también faculta a los GAD, al amparo del artículo 596, “regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, en suelo urbano o de expansión urbana, de propietarios particulares, mediante resolución del órgano legislativo “podrán declarar estos predios de utilidad pública.” Este artículo permite al gobierno local a expropiar terrenos de los lotizadores en donde existen asentamientos de hecho.

Estos instrumentos más allá de buscar una salida a los asentamientos informales, parecería que los perjudicados o posesionarios de los lotes vuelven a ser victimizados, por el proceso de lotización irregular, y beneficia a los que promueven estos asentamientos ilegales, es un círculo vicioso que parte de la necesidad de establecer algún tipo de candado

³⁵ Regulaciones sobre el uso del suelo, tamaño mínimo de lotes y forma de ocupación y edificabilidad.

o freno jurídico que impida la venta de lotes en derechos y acciones, quienes al amparo de esta norma jurídica no respetan las regulaciones y siguen promoviendo estos asentamientos, caso contrario seguiremos legalizando asentamientos informales en cualquier lugar del territorio del DMQ.

Es importante fortalecer los organismos de control y mantener una efectiva coordinación con las empresas que brindan los servicios públicos a fin de articular acciones que permitan programar la dotación de estos, considerando que la mayoría de la población de estos barrios es gente de escasos recursos, aplicando donde sea posible la iniciativa de cogestión con la comunidad, para lo cual es necesario mantener a través de la UERB u otra instancia competente, un seguimiento y capacitación para el fortalecimiento de la gestión y la posibilidad de realizar inversiones en obras priorizadas para el beneficio de los asentamientos humanos regularizados.

Como conclusión final, un tema que hay que considerar de mucha importancia, es que frente a la limitada oferta inmobiliaria que debe brindar el gobierno central como una de sus políticas de hábitat y vivienda, no existen programas masivos de vivienda barata, digna y de buena calidad en lugares que dispongan de infraestructura y servicios adecuados, así como los equipamientos necesarios para el desarrollo de un conglomerado humano.

LISTA DE REFERENCIAS

Alan, G / Peter, M. W. (1987) Asentamientos Populares vs. Poder del Estado. Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia. GG/México.

Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano (Bitácora 14-2009, Dossier Central, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá).

Berruecos, Luis Alfonso. Una mirada interdisciplinaria a los conceptos de espacio y territorio. México.

Boisier, S. (2004) Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en manos de la gente. Santiago de Chile.

Borja, Jordi. (2011) Revolución urbana y derecho a la ciudad. Textos urbanos. Volumen III. Quito, Ecuador.

Carrión M., Fernando y Benalcázar Z. Grace. (2009). Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión. Quito.

Clichevsky, Nora, (2009), Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. Bitácora 14, 65.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2014). Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Versión resumida. Quito, 2009.

Dagnino, E. (2008). Los significados de ciudadanía en América Latina. En C. G. Adolfo Chaparro, Estado, democracia y populismo en América Latina.

De Sousa, Boaventura. (2008) Las paradojas de nuestro tiempo y la Plurinacionalidad.

Definiciones. (03 de 02 de 2015).
<http://www.definicionabc.com/politica/ciudadania.php>.

Deller, Jean-Paul. (2007) Ecuador del espacio al estado nacional. Universidad Andina simón Bolívar.

Dinámicas socio-espaciales urbanas. Documento de investigación (2012). Instituto de la Ciudad del MDMQ.

Echeverri O. y Ribero M. (2002) Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe, Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

Echeverri, O. y Sotomayor, O. (2010). Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. CEPAL: Documentos de proyectos. Santiago de Chile.

El manejo del espacio en el Ecuador-Etapas Claves (J. P. Deller. Geografía Básica del Ecuador. Tomo I, Geografía Histórica. Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica 1983).

El territorio como reinención de la comunidad rural (Cesar Gómez. Grupo de estudios rurales. Centro de Investigaciones Gino Germani-UBA/CONICET. 2008).

Escobar, A. (1993). El Lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. CLACSO- Buenos Aires.

Espacios del Capital. Hacia una Geografía crítica (Harvey, David) Ediciones Akal S.A. Madrid 2007.

Espinosa, Alfonso, 2013. ¿Y qué mismo es un barrio? Apuntes incompletos para una respuesta. Revista Q. No. 43. Quito.

Esquivel Max y León Carlos. (2007). Participación Ciudadana en el Sistema de Administración de Justicia en Costa Rica. San José de Costa Rica, Editorial Arboleda.

Estrategia Territorial Nacional. SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Gallardo, H. (2004). *Habitar la tierra*. Ciudad de México : Centro de Estudios Ecuménicos.

Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Segunda Edición: Revisada y ampliada. Ediciones Mundi-Prensa.

GTZ. Perú (2006) *Bases Conceptuales y metodológicas para la elaboración de la Guía nacional de ordenamiento territorial*.

Harvey, David. (2007) *Urbanismo y Desigualdad Social*. Traducción de González Marina, España, séptima edición.

Jaramillo, Jacqueline y Rosero, Wladimir (1996) *Mercado del Suelo en Quito*. Municipio metropolitano de Quito. Imprenta Polar: Quito, Ecuador.

Jaramillo, S. (2012). *Urbanización Informal: Diagnósticos y políticas*. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Jelin, E. (1986). *Mujeres y Género en América Latina*. En F. C. comp., “Otros silencios, otras voces: el tiempo de la democratización en la Argentina” (en: F. Calderón Gutiérrez (comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Aires, UNU/CLACSO/IISUNAM. Buenos Aires: UNU/CLACSO/IISUNAM.

Lahera Eugenio. (2004). *Política y Políticas Públicas*.

Lazzetta, O. (2008). *Lo público, lo estatal y la democracia*. ICONOS, revista de Ciencias Sociales, N. 32, 11.

Lefebvre, Henri. (1983). *La Revolución Urbana*. Madrid.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, R.O. Suplemento No. 175, Quito, 2010.

Maren, Jiménez. (201). *CELADE*. Cuenca, Ecuador.

Martínez, L. (1998). *Comunidades y tierra en el Ecuador*. Ecuador Debate No. 45, CAAP.

Mena, A. (2010). Regularización de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas: Tesis FLACSO.

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

Montañez, G y Delgado, O. (1998) Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. Universidad nacional de Colombia.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2006). Ordenanza No. 187, Sistema de Gestión Participativa, Rendición de cuentas y Control Social. Emitida el 6 de julio de 2006 y publicada en Registro Oficial 402, de 22 de noviembre de 2006.

Plan de Ordenamiento Territorial de Calderón, 2006

Plan Metropolitano de Desarrollo (Versión Resumida) 2012-2022

Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Versión Resumida) 2012-2022.

Plan Nacional del Buen Vivir. PNBV. 2009-2012.

Quito, Ciudad y Pobreza, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección General de Planificación, Quito, Ecuador, 1995.

República del Ecuador. (2008). Constitución Política del Ecuador. Montecristi, Manabí, Ecuador.

República del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Pichincha, Ecuador.

República del Ecuador. (2014). Ley orgánica Reformativa al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Pichincha, Ecuador.

Salazar Roxana y José Pablo Ramos (2007). Manual sobre Participación Ciudadana. Serie Ejercemos nuestros derechos.

Sassen, Saskia (1996). La Ciudad Global. Buenos Aires. EUDEBA.

Sassen, Saskia (2011). Ciudad y Globalización. Quito, Ecuador.

SENPLADES. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 Versión Resumida. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.

Significados. (2015). Disponible en: <http://www.significados.com/democracia/>. Consultado el 3/02/2015.

Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, Ordenanza Metropolitana No. 187. 2007

Sosa Velásquez, Mario. (2012) ¿Cómo entender el territorio?. Universidad Rafael Landívar. Guatemala. Colección documentos para el debate y la formación.

Tanaka, Martín (2001).

Tello, E. (2012). La democracia en el Ecuador contemporáneo: desafíos y problemas. En E. Tello. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.

Torres, V. (2008). Políticas públicas, territorios y localidades: Políticas sociales municipales y participación en Quito. Quito: Abya Yala.

Universidad Andina Simón Bolívar. Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia. Documentos Internacionales y andinos sobre participación ciudadana. ¿Qué es participación ciudadana?

Verbitsky, Bernardo. (1957), Novela Villa Miseria también es América para el Diario Noticias Gráficas. Argentina.

Turner, J, (1976), citado por Martínez y Carrión.

ANEXOS

ANEXO 1

ENTREVISTAS REALIZADAS

Funcionarios Municipales

Juan Pablo Alegría, Asesor Jurídico de la Unidad Especial Regula Tu Barrio, UERB, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Alegría, enero 2015.

René Vallejo Aguirre, Ex Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Vallejo, agosto 2013.

Marco Espinoza, Ex Director de la Unidad Especial Regula Tu Barrio, UERB, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Espinoza, septiembre 2013.

Leopoldo Tobar Salazar, Investigador de la Secretaría de Cultura. MDMQ. Leopoldo. Enero 2015.

Moradores y dirigentes barriales

Segundo Nicanor Sigcha, Presidente del Comité Pro mejoras del barrio “Buena Vista”. Don Segundo. Mayo 2013.

Conversatorio con preguntas dirigidas, con el Presidente del barrio y los principales representantes de los vecinos del barrio “Buena Vista” (asistieron 12 vecinos).

ANEXO 2

DESARROLLO DE LAS ENTREVISTAS

Arq. René Vallejo A., Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda del Municipio del DMQ, Alcaldía del Dr. Augusto Barrera. 2010-2014

Pregunta 1:Cuál es su opinión respecto al crecimiento expansivo del área urbana de Quito y sus parroquias rurales.

Respuesta: El fenómeno de la expansión urbana sustentado en la expansión y el modelo de crecimiento es una característica de las ciudades latinoamericanas, en el caso de Quito tiene sus propias especificidades propias como a operado esto el porqué de la expansión urbana?, es un situación estructural que tiene que ver con la especulación del suelo , el precio y la tendencia del uso del suelo y comportamiento social, donde existe alto índice de composición hereditaria sucesiones de la propiedad . Otra visión es desde la planificación a partir de los 70 la posibilidad de fraccionar el suelo en su momento con el del IERAC, INDA, cuando Quito no tenía la competencia se fracciono, luego la propia normativa municipal que obedece a unas tendencias de ocupación del suelo que termino validando el fraccionamiento del suelo. Frente a esta realidad pretende enfrentar desde conceptualmente como un área metropolitana, que termino validando esta realidad. A partir del plan del 73 como Quito y su distrito metropolitano, Quito como región y las parroquias circundante con núcleos urbanos , aquí una primera lectura como distrito metropolitano, región que es todo con el conjunto de parroquias periféricas incluso existen procesos de conurbación como los Chillos y Rumiñahui.

Las relaciones de interdependencias con las parroquias con Quito y el rol de estas parroquias rurales, nuevo aeropuerto y las nuevas inversiones públicas

Los nuevos intentos aparecen en el 80, el primer plan que reconoce estas áreas es el primer plan regulador del 93, reglamento vigente , aquí se hace un reconocimiento es decir un mix del área metropolitana Quito urbano y parroquias cercanas otorgándole una zonificación correspondiente, acercamiento a la problemática primero desde la perspectiva que, los lotes urbanos pequeños y aquí se intensifica el proceso de especulación y esto se lo hace sin sustento de infraestructura, redes, diseño vial, ni equipamientos, entonces un discurso de distrito sin infraestructura y sin análisis demográfico, sin demanda demográfica suficiente.

Pensar una demanda sin pensar en lo que se anotó antes entonces esto motivo el crecimiento de la mancha urbana. Las parroquias tienen unos núcleos urbanos que propicio también la expansión en la parte rural

Siguiendo el esquema español se define planificar el suelo en áreas urbanas, definamos lo urbano previamos el crecimiento, lo que se llamó urbanizable, que no tuvo éxito.

Una medida que se pensó es una congelación del límite, es decir como que no hay necesidad de expandir por que se tiene suelo vacante. Pero esa

Existe un fraccionamiento en la periferia de Quito, además tenemos suelo con servicios y sin ocupación es una realidad que contradice la lógica de expansión. Donde

existen lotes grandes puede funcionar el congelamiento. La expansión formal, la ordenada quien quiera hacer dentro de lo planificado.

Pregunta 2: Cual sería una respuesta del Municipio a esta tendencia de crecimiento urbano.

Respuesta: Creo que es importante una nueva gestión urbana que posibilite concretar los lineamientos de la planificación. Posibilitar el financiamiento la expansión urbana, de posibilitar el financiamiento urbano, rentas urbanas gestión a partir de la recuperación de plusvalía, mecanismos de financiamiento para hacer una estructura de suelo para vivienda de interés social y equipamientos. Ejemplo: El municipio genera venta de edificación, cambios del PUOS obra pública, vía al aeropuerto, es decir damos rentabilidad a esos suelos todo el mundo tiene rentabilidad menos el municipio, entonces el problema de tener suelo para urbanizar no existe ya que el municipio no tiene capacidad para tener el suelo y habilitar. Pensar tener sostenibilidad o crecimiento sustentable es decir permitir que crezca, un tema son los derechos y acciones fuerte es, derechos de. Mecanismo que posibilite el desarrollo rural a través de lo que el gobierno promueve, energía barata, aeropuertos puertos, zonas francas sustentable, es decir que en lo rural debemos darle un sustento técnico reglamentario financiero es decir si unos suelos tiene flores u otro producto, desde la línea de potenciar el desarrollo, es decir determinar, es decir debe haber incentivos para estimular y desestimular la ocupación. Es una lógica que tiene que tiene que ver con el desarrollo

En el ámbito de lo urbano análisis más sostenido cruzando realmente que es lo urbano y que mismo debe ser en base a la demanda real y cruce con la demografía, y lo que realmente se necesita de suelo, una programación adecuada del crecimiento, muy fina. Luego una lógica de la planificación como una lógica de los nuevos instrumentos de planificación como la transferencia de derechos, como un beneficio, de lo que están en los límites es decir que un piso pueda venderse como un derecho, es difícil intervenir en un modelo de mercado libre.

Otra transferencia de derechos en la PE, partimos que efectivamente debemos mantener el límite urbano Una primera medida es mantener efectivamente el límite urbano.

Pregunta 3: Considera usted que ha existido una verdadera participación ciudadana en la planificación de la ciudad.

Respuesta: Nuestro tema de participación es principalmente para la formulación del plan de Ordenamiento Territorial

Vallejo manifiesta dos razones:

Primera: Territorios rurales son muy organizados, están conformados y adquieren ciertas experticias son potencialidades que puede desatar una buena participación,

Segunda:

Tenemos que hacer que lo rural tenga vínculos con lo urbano precisamente Hay que promover la participación que deba ser consultada puede servir mucho la pc. Para tener un espacio paisajístico, cultural se puede conjugar de manera programada con la comunidad.

Puede servir la participación ciudadana para mantener el suelo libre y se puede programar con la propia comunidad

Normalmente la participación ciudadana se confunde con procesos de reivindicación individual, por eso la participación ciudadana, no recomienda que se maneje como procesos cerrados.

Entrevista al Dr. Juan Pablo Alegría, Asesor Legal de la Unidad Especial Regula Tu Barrio, UERB. Municipio de Quito

Pregunta 1: Cuales han sido los principales problemas en el proceso de legalización de barrios

Respuesta: Lo primero es el tema legal sobre el tema asociativo o socio organizativos ha logrado subsanar, lo legal es lo difícil traba el proceso de legalización cuando no hay la persona o no se identifica que son propietarios o beneficiarias asentadas, la dificultad es incluso hay procesos de expropiación.

Lo primero como recomendación en estos procesos es la de establecer candados para sobre todo el tema de derechos y acciones para el DMQ

Establecer mecanismos de control, más que sancionadores, temas de comunicación a la gente para que estén vean cual es el proceso de comprar un lote y no sean estafadas por traficantes de tierra, y además determinar los lugares donde no pueden asentarse que vean que hay lugares hasta de riesgos que provocan a furo inconvenientes para la Administración Municipal.

Pregunta 2: Existe una verdadera organización barrial en los asentamientos informales.

Respuesta: En cuanto a la organización es manejable, la gente se organiza según sus necesidades, aunque a veces cuando la propiedad está en derechos y acciones, la gente es manipulada en perjuicio de la comunidad lo cual la Unidad asume mecanismos de solución para que no sean perjudicados los beneficiarios de la regularización

Pregunta 3: Cómo ve el tema de la apropiación del territorio por parte de los asentamientos informales.

Respuesta: Si no establecemos mecanismos claros vamos a seguir regularizando asentamiento la necesidad de la vivienda de interés social ya que no hay soluciones de vivienda por parte de las instituciones del estado, ya que la gente no encuentra alternativas de vivienda barata no existe por parte del Estado, entonces volvemos al tema de que debe existir una buena información y comunicación y el desconocimiento, existen muchos asentamientos generados por huasipungos especialmente en la parte de Calderón que quieren dividir pero no existe información de cómo hacerlo para lo cual es necesario se informe oportunamente.

En Calderón existen sectores donde se puede crecer ordenadamente a través de una micro planificación o como un plan especial.

Pregunta 4: De tu experiencia en la UERB cual tu balance en el tema de regularización en lo técnico y político.

Respuesta: Lo fundamental es utilizar la experiencia obtenida estableciendo candados claros permitan y se implementen para evitar nuevos asentamientos irregulares,

es necesario que se impongan antes de que se elimine la unidad porque si no la unidad tendrá que seguir legalizando, otro tema es una función de la agencia de control que no siempre es lo más adecuado y siempre lo primero sigue siendo un proceso de comunicación agresivo e intenso.

Pregunta 5: Desde su punto de vista político e institucional existen intereses para el tema de legalización de asentamientos informales.

Respuesta: El tema político evidencia que existen asentamientos desde hace mucho tiempo generados por la rama política del estado que son utilizados para interés políticos...

Bo podemos desconocer la existencia de asentamientos humanos que permita concluir el proceso de regularización pero estableciendo candados para que le tema sea por excepción la legalización de un barrio.

Respecto a tema institucional, como articular con otros entes del estado.

La UERB, ha hecho gestiones con otras instituciones del estado por ejemplo la superintendencia de economía popular y social y solidaria, el MIES, el MIDUVI en su momento para generar una política común de información y evitar que la población sea presa de los estafadores.

El que no exista claridad en los procedimientos también genera desorganización, para lo cual debe haber mesas de trabajo conjunto para que se beneficie la comunidad para manejar un mismo discurso entre todas las instituciones que tienen que ver con el desarrollo.

Es importante la articulación con los otros niveles de gobierno.

Si ya se analiza el tema de los asentamientos humanos como mecanismo de solución para protección del tema de la vivienda de interés social pero también es importante que el estado se involucre para evitar propiciar estos asentamientos como la subsecretaría de asentamientos irregulares que creo el gobierno central.

Finalmente si este trabajo no es coordinado capitalizado con mecánicas claves que eviten estos asentamientos humanos, el trabajo que se realiza resultaría infructífero.

Los barrios que han sido regularizados van a demandar obra pública, lo que es inversión para el municipio o cualquier otra institución

Los derechos y acciones es un tema clave complejo que se encuentra en el código civil donde se establece como tal indica como propiedad en mancomunidad que nace también como sucesión como hereditarios que son derechos y acciones de hecho, pero el problema son los derechos y acciones de derecho, el concepto de la comunidad es que la Unidad les ayudo.

Generar una planificación paralela que mientras exista la unidad podrán seguir regularizando barrios, de la legalización.

La gente también viene a la brava para que le legalicen, pero la gente no le importa que no siquiera deja área verde y si deja, al poco tiempo hasta esa área está ocupada.

Pregunta 6: Que recomienda para solucionar al tema de los asentamientos informales:

Respuesta: La micro planificación podría ayudar junto con el tema de la información.

Ha habido procesos de legalización que para legalizar ha sido tan difícil que se terminan consolidando mientras dura el proceso de legalización, que finalmente generaron el asentamiento.

Para hacer una escritura normal para regularizar y entrega de las escritura toma mínimo dos años cada fase, aunque el tema de las escrituras es mucho más tiempo.

Hay grupos incrustados en las organizaciones de los barrios que están acostumbrados y viven del caos en la forma de ocupación del suelo ya que lucran de la necesidad ajena.

Primeros los barrios que quedan son difíciles de regularizar sobre todo en el tema legal.

Recomienda que a través de esta micro planificación se regule el proceso de asentamientos humanos como un proceso planificado.

Lo importante es generar cultura en la comunidad indicar no comprenden pero si ya compraron son lo que deben hacer la obra pública, y te reclaman y se acogen que la constitución les consagra derechos para tener una vivienda digna.

ANEXO 3

GLOSARIO DE SIGLAS

ANET	Asociación de Entidades Técnicas Núcleo de Pichincha
CDC	Centro de Desarrollo Comunitario
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
CPPCS	Concejo de Participación Ciudadana y Control Social
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EEQ	Empresa Eléctrica Quito
EMAAP-Q	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado-Quito
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
ONG	Organización No Gubernamental
PMOT	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PUOS	Plan de Uso y Ocupación del Suelo

SGP	Sistema de Gestión Participativa
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
STHV	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UERB	Unidad Especial Regula Tu Barrio
USV	Unidad de Suelo y Vivienda