PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES

PROPUESTA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL, UNIDAD REGULA TU BARRIO, PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA DE LOS BARRIOS ILEGALES EN EL SECTOR URBANO DEL DMQ DESDE UNA ÓPTICA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE INGENIERÍA COMERCIAL

CAJAS RIVADENEIRA DIANA FERNANDA

CRESPO MORÁN TANYA CAROLINA

DIRECTOR: ING. VICENTE TORRES

QUITO, MARZO 2013

DIRECTOR DE DISERTACIÓN

Ing. Vicente Torres

DOCENTES INFORMANTES

Dr. Ramiro Cadena

Ing. David Hidalgo

DEDICATORIA

Quiero dedicar la presente disertación a Dios por permitirme llegar a este momento tan importante de mi formación profesional; a mis padres, Tania y Daniel, por ser el pilar de mi vida y ejemplo de perseverancia, integridad y amor; a mi hermano Daniel por estar siempre presente brindándome su apoyo y alegría, a mi compañera Diana con la que compartimos interminables horas de trabajo; y finalmente a todos quienes esperaron la culminación de esta etapa de mi vida.

Tanya Crespo M.

Quiero dedicar el presente trabajo de investigación a Dios por iluminar cada segundo de mi vida y permitirme el haber llegado a este momento tan importante de mi formación profesional, a mis padres Diana y Fernando y a mi hermana Johanna por estar conmigo en todo momento y por siempre creer en mí, son la mejor familia del mundo, no saben cuánto los amo, a mis abuelitas Leonor y Rosita por ser mis ángeles de la guarda, a mi enamorado Daniel por su amor y apoyo incondicional en cada paso que doy, a Tanya mi compañera de tesis ya que sin su ayuda este sueño no hubiera sido realidad.

Diana Cajas R.

AGRADECIMIENTO

Agradecemos por su gran apoyo y motivación para la realización de esta investigación al Ing. Vicente Torres, Dr. Ramito Cadena y al Ing. David Hidalgo. Adicionalmente, nuestro sincero reconocimiento a la PUCE por impulsar el desarrollo de nuestra formación profesional, así como a todas las personas que contribuyeron a la finalización de la presente disertación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN, 1

1. ANÁLISIS DE LOS BARRIOS ILEGALES EN EL SECTOR URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 3

1.1 ANTECENDENTES, 3
- 1.1.1 La Globalización, 3
- 1.1.2 El crecimiento poblacional en el Distrito Metropolitano de Quito, 6
- 1.1.3 La pobreza urbana en el Distrito Metropolitano de Quito, 10
- 1.1.4 Análisis de la gestión municipal en la planificación urbana del Distrito Metropolitano de Quito, 19

1.2 LOS BARRIOS ILEGALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 33
- 1.2.1 Condiciones actuales, 33
- 1.2.2 Tipos de asentamientos informales, 39
  - 1.2.2.1 Invasiones de tierras, 40
  - 1.2.2.2 Venta ilegal de tierras, 43
- 1.2.3 Distribución de los barrios ilegales, 50
- 1.2.4 Requerimientos para legalizar un barrio, 59
  - 1.2.4.1 Requisitos técnicos, 69

1.3 CONSECUENCIAS DE LA EXISTENCIA DE BARRIOS ILEGALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, 74

2. ESTUDIO DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO" DESDE UNA ÓPTICA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, 85

2.1 CREACIÓN DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO" COMO RESPUESTA DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LOS BARRIOS ILEGALES, 85

2.2 RELACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO CON LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO", 98

2.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA FUNCIONAL, 106

2.4 ETAPAS A SEGUIR EN EL PROCESO DE LEGALIZACIÓN, 110
- 2.4.1 Diagrama de procesos, 123

2.5 ASPECTOS FINANCIEROS, 124

2.6 PROYECTOS DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO", 138

2.6.1 Proyectos ejecutados, 138
2.6.2 Proyectos en proceso de ejecución, 146
2.6.3 Proyectos por ejecutarse, 150
2.7 DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO", 158
2.7.1 Aspectos institucionales, 161
2.7.2 Aspectos organizacionales, 165
2.7.3 Aspectos administrativos, 177

3. ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA: PROPUESTA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO", 184

3.1 DETERMINACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO", 184
3.1.1 Identificación del cliente, 190
3.1.1.1 Clientes internos, 190
3.1.1.2 Clientes externos, 195
3.1.2 Análisis del entorno, 213
3.1.3 Análisis organizacional, 230
3.1.4 Matriz FODA, 239
3.1.5 Visión, 241
3.1.6 Misión, 244
3.1.7 Valores institucionales, 247
3.1.8 Formulación de los objetivos estratégicos, 252
3.1.9 Formulación de estrategias generales, 257
3.1.10 Formulación de políticas para la ejecución estratégica, 264
3.2 DETERMINACIÓN DEL PLAN OPERATIVO DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO", 272
3.3 EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA, 283

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, 287

4.1 CONCLUSIONES, 287
4.2 RECOMENDACIONES, 295

GLOSARIO, 307

BIBLIOGRAFÍA, 312

ANEXOS, 319

RESUMEN EJECUTIVO

En el primer capítulo de este trabajo se presentan las principales causas para la evolución de la formación de los barrios ilegales en el perímetro urbano del Distrito Metropolitano de Quito a partir de la década de los setenta. Además, un diagnóstico de la situación actual que nos permite tener una idea de la magnitud de esta problemática en la ciudad.

Posteriormente se encuentra en el segundo capítulo un diagnóstico administrativo de la Unidad "Regula tu Barrio", perteneciente al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y encargada de gestionar los procesos técnicos, legales y socio administrativos para la legalización de barrios; con el propósito de conocer la organización administrativa y el funcionamiento de la misma para detectar las causas y efectos de los problemas administrativos, y finalmente para analizar y proponer alternativas viables de solución que ayuden a la erradicación de los mismos.

La propuesta de planeación estratégica y operativa es el tema del tercer capítulo, aquí se pretende dar una guía general sobre los lineamientos administrativos que debe seguir la Unidad "Regula tu Barrio" para lograr sus objetivos. Esta propuesta ha sido elaborada con la finalidad de que dicha unidad se consolide de manera descentralizada y permanente,

debido a que así lo requiere la dimensión de la problemática de los barrios ilegales en la ciudad.

Finalmente, se desarrollan las conclusiones y recomendaciones que buscan proporcionar directrices para lograr una gestión eficaz y eficiente de los barrios ilegales en el perímetro urbano de la ciudad a través la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, lo cual a su vez se reflejará en la seguridad jurídica de la tenencia de tierras, mejores condiciones de vida para todos los moradores, la reducción de riesgos y el desarrollo ordenado de la ciudad.

INTRODUCCIÓN

El crecimiento de viviendas sin planificación en el Distrito Metropolitano de Quito, constituye uno de los mayores problemas con implicaciones legales, sociales, administrativas y de ordenamiento urbano que debe enfrentar el Municipio desde hace varias décadas atrás. El alto crecimiento demográfico provocado por la migración de los habitantes de las zonas rurales hacia la capital en busca de mejores oportunidades, los altos niveles de pobreza urbana, el inestable modelo político-económico ecuatoriano, la respuesta tardía de las autoridades municipales y los cambios económicos a nivel mundial, son condiciones que han contribuido al crecimiento de esta problemática.

En este sentido, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito requiere una adecuada estructura administrativa que procure una planificación urbanística a largo plazo, que se adapte a las necesidades de la ciudad y a los lineamientos del Plan Nacional Para El Buen Vivir definidos por el actual Gobierno Nacional. Por este motivo, las autoridades municipales a través de un mejor enfoque administrativo han creado la Unidad Especial "Regula tu Barrio" con la finalidad de facilitar la regularización de los barrios ilegales, además de frenar las lotizaciones ilegales y el crecimiento territorial desordenado, dentro del marco de la planificación y ordenamiento de la ciudad.

La importancia de esta propuesta de planificación estratégica y operativa para la Unidad Especial “Regula tu Barrio” radica en que se establecerán las directrices para la toma de decisiones oportunas, para lograr una gestión administrativa eficiente y eficaz, en mira a solucionar y prevenir la problemática de los barrios ilegales en el sector urbano del Distrito Metropolitano de Quito.

La consolidación de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe ser tomada con seriedad, debido a que, la legalización de barrios es el primer paso para contribuir al desarrollo ordenado de la ciudad; así como para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de tierras, mejorar las condiciones de vida de todos los moradores y reducir riesgos.

1. ANÁLISIS DE LOS BARRIOS ILEGALES EN EL SECTOR URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1.1 ANTECENDENTES

1.1.1 La Globalización

En las últimas décadas el mundo ha cambiado con mayor velocidad que nunca en todos los campos, debido al proceso económico, tecnológico, social y cultural a gran escala conocido como Globalización. También la economía global ha sufrido cambios, el crecimiento económico y la intensificación del intercambio internacional han dado como resultado la polarización entre quienes acumulan grandes riquezas y quienes empobrecen. Lo mismo sucede dentro de los países, sobre todo en los países en vías de desarrollo, donde el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres ha contribuido a la marginación periférica alrededor de las ciudades de grandes bloques humanos que deben vivir en condiciones precarias.[1]

[1] Cfr. E. AYALA. (2005). ***Fascículos de Historia Nacional.*** Ecuador: El Comercio. p. 41.

> Dentro de las ciudades globales vemos una nueva geografía de la centralidad y de la marginalidad… mientras en los centros de las ciudades globales reciben recursos, las zonas con bajos ingresos están ávidas de ellos, y esa inequidad no se atiende con las normas globales sino con la asignación de recursos y programas de gobierno local o regional.[2]

Por este motivo, la globalización es una de las posibles causas de la existencia de los barrios ilegales, que muestran la necesidad urgente de vivienda de los habitantes de escasos recursos, quienes se han visto obligados a vivir en estas condiciones, mientras mejora su situación económica. Por lo general, este tipo de viviendas surgen al margen de las ciudades, en las zonas geográficas menos favorables y carecen de los principales servicios básicos. Además, se caracterizan por no cumplir con los requisitos que establecen los municipios locales para su legalización, considerando que los procesos administrativos de estas instituciones no han evolucionado al mismo ritmo que las necesidades de vivienda.

> Ejemplos de ello son las favelas en Brasil, las villas miserias en Argentina, los ranchos en Venezuela, los barrios de invasión en Colombia, las barriadas en Perú, las callampas en Chile y las colonias paracaidistas en México.[3]

El caso de Ecuador no es distinto, el crecimiento de los barrios ilegales al margen de las ciudades principales, como el Distrito Metropolitano de

---

[2] COORPORACIÓN INSTITUTO DE LA CIUDAD DE QUITO. (2009). ***Quito, desarrollo para la gente. Tomo II. Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores.*** Ecuador: Ediciones Continente. 1ra edición. p. 10.

[3] MERTINS y otros. (1998). [http://desarrollourbano.caf.com/media/154272/036_es-land-tenure-urban03.pdf], ***La importancia de tenencia de la tierra en países en desarrollo.***

Quito, es el reflejo de la realidad mundial de los países en vías de desarrollo, que se intensificó a partir de la segunda mitad del siglo XX con el inicio de la globalización.

Sin embargo, el Ecuador optó por una postura diferente frente a los cambios que proponía la globalización a partir de la presidencia del economista Rafael Correa en el año 2006, lo que marcó un cambio en las políticas comerciales, económicas y sociales que determinarían el nuevo rumbo del país.

En definitiva, la globalización es un fenómeno en el que todos los países están inmersos, pero es responsabilidad de sus líderes políticos identificar las debilidades y fortalezas propias de cada país, para así potenciar las oportunidades y minimizar las amenazas que el proceso de globalización conlleva. Por esta razón, Ecuador debe asumir el reto de la globalización, pero manteniendo políticas firmes que favorezcan al desarrollo económico y social de sus habitantes.

1.1.2 El crecimiento poblacional en el Distrito Metropolitano de Quito

Actualmente, el crecimiento poblacional es uno de los temas de mayor preocupación a nivel mundial, debido a que el incremento desmedido de la población, sobre todo en los países subdesarrollados, provoca el agotamiento de los recursos naturales, contaminación, erosión de las tierras productivas y dificulta la capacidad de las autoridades para satisfacer las sus necesidades mínimas de sus habitantes.

De igual forma, el crecimiento de la población es uno de los mayores problemas que debe enfrentar el Distrito Metropolitano de Quito desde la década de los setenta, cuando inició una importante migración del campo hacia la ciudad que provocó la formación de las primeras comunidades pobres marginales.[4]

El grave problema de la migración es que trajo consigo el incremento en la demanda de suelo, vivienda y servicios en la ciudad, que deben ser atendidas por el Municipio, a través de mecanismos de planificación urbanística que permitan satisfacer las necesidades y demandas de suelo de una población que crece a un ritmo acelerado.

[4] Cfr. M. LESSER. (1983). [http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/125/15/TFLACSO-03-ML1983.pdf], ***Pobreza urbana y relaciones de dominación en Quito.***

Según el Plan de Desarrollo 2012 – 2022 del Distrito Metropolitano de Quito, la población se ha incrementado considerablemente desde el año 1950 hasta el año 2010, produciendo importantes cambios en el área urbana y rural.[5]

A continuación se muestra el cuadro del crecimiento poblacional de la ciudad, basado en datos históricos de los censos de población y vivienda, y adicionalmente la proyección hasta el 2020.

Tabla No. 1

Tasa de crecimiento poblacional de Quito (proyección)

Años	DMQ	Quito urbano	Quito rural
1962	3.99%	4.47%	2.98%
1974	3.63%	4.47%	1.36%
1982	4.54%	5.53%	0.71%
1990	2.56%	2.56%	3.68%
2001	2.61%	2.07%	4.68%
2010	2.59%	2.03%	4.30%
2020	2.19%	1.55%	3.75%

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.
Elaborado por: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

Se puede observar que la tasa de crecimiento total del Distrito tiene una disminución a partir de 1982. Entre 1962 y 1974 la población reduce al 3,6%; en el siguiente período (1974 – 1982) asciende a una tasa de 4,5%,

[5] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Plan de Desarrollo 2012-2022.*** Ecuador. p. 15.

para luego descender en forma constante hasta alcanzar en el último período (2001 – 2010) una tasa de 2,5%.

La tasa anual de crecimiento de población urbana de 1962 a 1974 alcanzó el 4,5%. En el período 1974-1982 llegó al 5,5% y a partir de este período empieza una desaceleración, al bajar notablemente a 1.8 % en promedio de los dos períodos siguientes (1990-2001 y 2001-2010).

Asimismo, se puede evidenciar en el siguiente cuadro los indicadores del crecimiento poblacional del Distrito Metropolitano de Quito desde el año 2001 al 2010.

Tabla No. 2

Indicadores de la población del DMQ comparados 2001-2010

INDICADOR	TOTAL DISTRITO		QUITO URBANO[4]		QUITO RURAL[5]	
Censo	**2010**	**2001**	**2010**	**2001**	**2010**	**2001**
Población	2'239.191	1'842.201	1'619.146	1'411.595	620.045	430.606
• Hombres	1'088.811	893.716	783.616	675.576	305.195	218.140
• Mujeres	1'150.380	948.485	835.530	725.128	314.850	223.357
Población proyectada al año 2011	2'305.475		1'658.809		646.666	
Población proyectada al año 2022	2'787.040		1'914.410		872.630	
Tasa de crecimiento (%) 2001-2010	2.2	2.6	1.5	2.2	4.1	4.8
Hogares Pobres (%)	12.8	22.2	11.2	19.9	17.3	30.1
Hogares en Extrema Pobreza (%)	2.3	8.2	1.7	5.9	4.1	15.3
Población pobre	360.399		236.698		123.701	
Población en extrema pobreza	71.040		39.518		31.522	

Fuente: Censos de Población y Vivienda.
Elaborado por: INEC.

> Según el Censo de Población y Vivienda del 2010, el DMQ tiene casi 400.000 habitantes más que en el 2001. Los 2'239.191 habitantes de Quito representan el 86,9% de la población de la provincia de Pichincha y el 15.5% de la población total del país. Se estima que para el año 2022, la población del DMQ será de casi 2,8 millones de habitantes en el DMQ, de los cuales el 68,7% residirá en el área urbana. [6]

De acuerdo a los datos publicados en el Diario Hoy, "actualmente se están estableciendo nuevos patrones de urbanización y ocupación del suelo, la ciudad se está llenando, casi no quedan lotes vacíos; hace 20 años se tenía como 40% de área vacante, hoy está en alrededor del 9%".

En definitiva, es posible afirmar que la población del Distrito crece a un ritmo acelerado, pero esta tendencia poblacional creciente, se relaciona principalmente con la migración y no con la tasa de natalidad.

El incremento de la población marca el ritmo de crecimiento de los barrios ilegales al margen de la ciudad de Quito, así como la necesidad de servicios básicos como agua, luz, alcantarillado y otras carencias propias de asentamientos informales.

Además, es importante considerar que el alto crecimiento poblacional en una ciudad que no cuenta con los recursos y la infraestructura social

[6] Ibídem. p. 15.

necesaria para atender las necesidades de la población más vulnerable solo agudiza el problema de la pobreza y otros problemas sociales.

Por este motivo, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito debe tener políticas de vivienda que le permitan tomar medidas para reducir la comercialización de terrenos ilegales, permitiendo satisfacer la demanda de necesidades de la población y afrontando requerimientos de suelo, infraestructura, equipamiento, servicios básicos y especialmente necesidades de vivienda; por lo que será necesario consolidar una planificación adecuada, que logre satisfacer las necesidades de la creciente población, especialmente la ubicada en barrios periféricos; mediante la participación de la sociedad civil y con un rol protagónico del Estado.

1.1.3 La pobreza urbana en el Distrito Metropolitano de Quito

La pobreza se define como la carencia de recursos para satisfacer las necesidades básicas para el desarrollo de la vida tales como: alimentación, salud, educación y vivienda. La situación de pobreza no es un fenómeno nuevo a nivel mundial, por el contrario esta condición siempre ha existido, pero en ciertos países se ha intensificado y en otros ha disminuido dependiendo de las realidades socio - económico de cada uno.

En el caso del Ecuador, la pobreza es parte de la realidad nacional desde hace muchos años atrás. Al finalizar el siglo XX se determinó que la pobreza afectaba al 75% de la población urbana, revelando que el crecimiento económico experimentado durante las décadas del auge bananero y el boom petrolero no significó la mejora de las condiciones de vida del pueblo ecuatoriano. Además, las políticas aplicadas para enfrentar la crisis de los años ochenta ampliaron la línea de la pobreza y el déficit habitacional.[7]

Con estos antecedentes, es posible determinar que durante muchos años la mínima atención a las necesidades básicas de la ciudadanía es la causa de los grandes problemas sociales que aquejan al Ecuador, entre ellos la formación incontrolable de barrios ilegales en el sector urbano del Distrito Metropolitano de Quito, situación que se ha visto agravada por la pobreza que persiste a causa de los factores que se mencionan a continuación:

a) **La localidad.-** Es importante considerar que la pobreza no ha afectado de forma homogénea a las ciudades, la pobreza urbana generada por la migración hacia la capital en búsqueda de mejores oportunidades, es menos severa que la que afecta a la población rural, sin que esto signifique que las condiciones de pobreza en las ciudades sean menos alarmantes.[8]

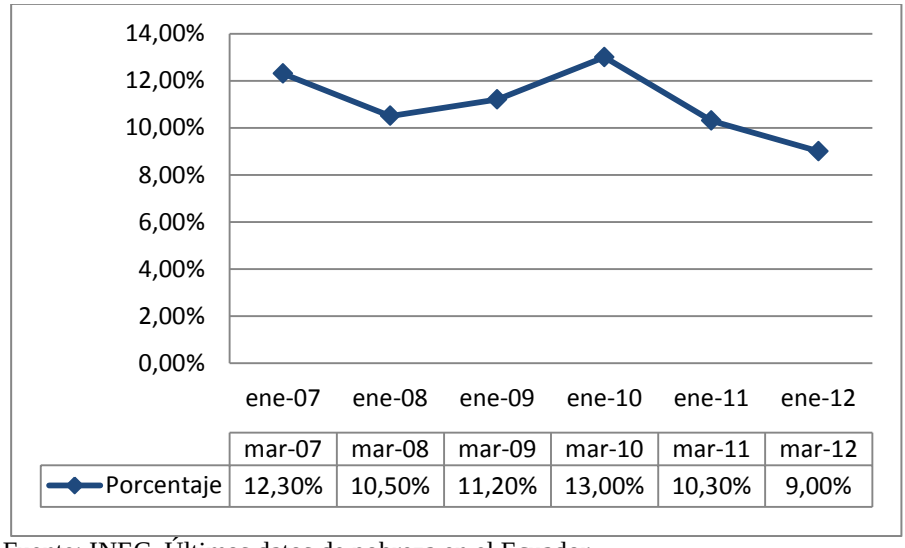
[7] Cfr. C. LARREA. (1990). ***Pobreza, necesidades básicas y desempleo. Área urbana del Ecuador.*** Ecuador: ILDIS. 1ra edición. p. 73.
[8] Ibídem. p. 74.

Para el año 2006 la pobreza estaba concentrada principalmente en las zonas marginales de la ciudad, como se indica en el mapa de la pobreza por sectores censales de la ciudad de Quito, elaborado por la Unidad de Información Socioambiental de la Universidad Andina Simón Bolívar. (ANEXO 1)

Sin embargo, de acuerdo a los últimos datos de la pobreza en el Ecuador presentados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), es posible ver que el porcentaje de crecimiento de la pobreza urbana en el Distrito Metropolitano de Quito ha disminuido en los últimos seis años, como se ilustra a continuación:

Gráfico No. 1

Evolución de la pobreza urbana en Quito (2007-2012)



	mar-07	mar-08	mar-09	mar-10	mar-11	mar-12
Porcentaje	12,30%	10,50%	11,20%	13,00%	10,30%	9,00%

Fuente: INEC, Últimos datos de pobreza en el Ecuador.
Elaborado por: Autoras.

Las cifras indican que a pesar de que Quito se encuentra en condiciones relativamente favorables, existe una gran parte de la población afectada por la pobreza urbana, principalmente por la precariedad de sus viviendas y la falta de servicios básicos como luz, agua potable, alcantarillado, etc.[9]

b) **La corrupción.-** Uno de los elementos que más ha hecho daño al mundo de hoy es la corrupción. Lastimosamente, este es un factor constante en la historia del Ecuador, que pone de manifiesto que los intereses individuales de ciertos grupos sociales son más importantes que las necesidades básicas de la ciudadanía en general; no en vano el Ecuador ocupó el puesto 120 de 182 países según el informe sobre la percepción de corrupción presentado por la ONG Transparencia Internacional (TI) en el año 2011.[10]

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, la precariedad habitacional es el reflejo de los malos manejos políticos y administrativos del Municipio y el Gobierno Central entorno a esta problemática a lo largo de los años.

[9] Cfr. C. LARREA. (1990). Op. Cit. p. 68.
[10] Cfr. EL COMERCIO. (2011). [http://www.elcomercio.com/politica/Gobierno-Ecuador-cuestiona-ONG-corrupcion_0_602339778.html], ***Gobierno de Ecuador cuestiona informe de Transparencia Internacional sobre corrupción.***

Por ejemplo, en épocas de campañas electorales los residentes de los barrios ilegales reciben toda la atención de las autoridades en búsqueda de votos. Sin embargo, una vez transcurrido el periodo de elecciones la esperanza de legalizar sus viviendas pasa a un segundo plano, al igual que la asignación de los recursos para el desarrollo de estas zonas.

De igual forma, los traficantes de tierras también son personas inescrupulosas que se aprovechan de la ingenuidad de los más pobres al venderles terrenos ajenos, inclusive valiéndose de la falsificación de documentos, para luego desaparecer o en el peor de los casos amenazar a los invasores para que no los denuncien, todo esto solo en búsqueda de su beneficio personal. Sin mencionar las trabas administrativas que deben enfrentar los habitantes de los barrios ilegales para regularizar sus viviendas, al igual que los dueños de los terrenos invadidos para recuperar sus propiedades.

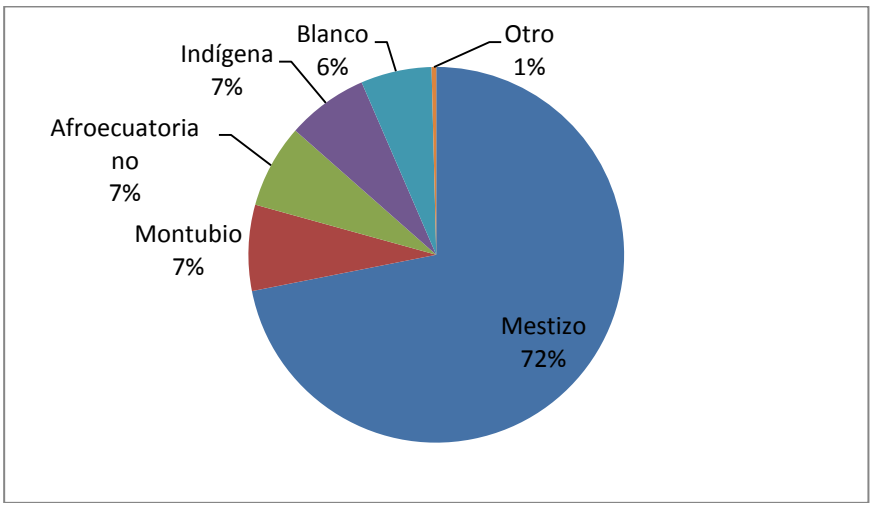
Por estas razones, es posible decir que la corrupción se ha convertido en un problema estructural que afecta a todos los aspectos y niveles de la sociedad ecuatoriana, dando como resultado la inequidad en la distribución de la riqueza, el incumplimiento de leyes, la ineficiencia de los servicios públicos y el desgaste de la ética ciudadana; al igual

que el crecimiento de la problemática de la formación de los barrios ilegales en el perímetro urbano del DMQ.

c) **La discriminación y exclusión.-** Según los datos del censo realizado por el INEC en el año 2010, Ecuador tiene 14´483.499 habitantes, entre los cuales es posible encontrar mestizos, montubios, afroecuatorianos, indígenas y blancos, como se ilustra a continuación:

Gráfico No. 2

Auto identificación de la población - Censo 2010



Fuente: INEC. Resultados del censo 2010 de población y vivienda.
Elaborador por: Autoras.

Estas estadísticas se reproducen en el Distrito Metropolitano de Quito, debido a que su condición de ciudad capital atrae a personas de todas las regiones del país y también de otras nacionalidades. Realidad que siempre ha dificultado la consecución de los objetivos del Estado,

porque a pesar de que la Constitución reconoce las diferencias de cada grupo social, los prejuicios que tiene la sociedad acerca de un grupo cualquiera afectan a todos los niveles de vida de estas personas, incluyendo el lugar donde viven.

d) **El modelo de producción.-** Otra de las condiciones que mantiene al Ecuador en la pobreza es un modelo de producción basado en la explotación y exportación de sus recursos naturales, también conocidos como commodities, que tienden a tener un valor bajo en el mercado por no tener un mayor nivel de valor agregado, a diferencia de los productos elaborados producidos por los países desarrollados.

Por ejemplo, en el 2010 los principales productos exportados por el Ecuador hacia el resto del mundo fueron el petróleo, banano, camarones, rosas y cacao, mientras que solo un mínimo porcentaje corresponde a la exportación de productos industrializados, como se indica a continuación:

Tabla No. 3

Composición de las exportaciones del Ecuador 2010

Descripción	% de participación
Petróleo	55,26%
Banano	11,25%
Camarones	4,62%
Rosas	2,49%
Cacao	1,92%
Atunes	1,32%
Pescado	1,26%
Vehículos y sus partes	0,67%
Café industrializado	0,60%
Harina de pescado	0,55%
Aceites vegetales	0,53%
Jugos y conservas	0,48%
Madera	0,44%
Otros	18,61%
Total	**100,00%**

Fuente: Embajada del Ecuador en la República Popular China.
Elaborado por: Autoras.

Estos datos muestran que Ecuador requiere crear una nueva infraestructura industrial y comercial que lo acerque al mercado internacional, mediante productos con valor agregado que realmente generen importantes beneficios económicos para el país y mejoren las oportunidades de vida para sus habitantes.

e) El modelo político – económico.- Durante muchos años Ecuador se caracterizó por un modelo político – económico neoliberal, el cual provocó el empobrecimiento acelerado del país, el quiebre del sistema político, una realidad social agitada y la pérdida de metas comunes. A pesar de que hubo una importante dinamización de las exportaciones,

pero lastimosamente siempre para el provecho de unos pocos empresarios.[11]

A partir del año 2006, el Ecuador le apuesta a un nuevo modelo político – económico conocido como el Socialismo del Siglo XXI, que busca un nuevo sistema de organización social y económica, con la esperanza de mejorar su realidad social.

En el caso de la planificación urbana del Distrito Metropolitano de Quito, esta debe responder a la correcta integración de los ciudadanos al sistema urbano, económico y social de la ciudad, mientras prevalece su desarrollo a largo plazo, más allá de las necesidades políticas de los gobiernos de turno, es decir, cualquiera que sea el modelo político – económico vigente este no solo debe incentivar el crecimiento económico, sino también garantizar una vida digna para todos los ciudadanos.

En conclusión, la mala distribución de la riqueza es el resultado de una mala administración del país, en un pueblo donde crece la miseria y las grandes inequidades socioeconómicas, los ingresos del pueblo para acceder a los niveles mínimos de atención médica, alimento, vivienda, vestido y educación son escasos. Así mismo, la ausencia de condiciones

[11] Cfr. E. AYALA. (2005). ***Fascículos de Historia Nacional.*** Ecuador: El Comercio. p. 9.

dignas para la vida producen un nivel bajo de desarrollo e impiden el crecimiento ordenado de las ciudades.[12]

La formación de barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito no es más que el resultado principalmente de la pobreza, por este motivo es necesario que el Ecuador supere el círculo de la pobreza del que no ha podido salir desde hace varios siglos atrás; para ello el Gobierno debe trabajar en sus debilidades institucionales y estructurales con una visión a largo plazo que propicie mejores condiciones de vida para el desarrollo de sus habitantes.

1.1.4 Análisis de la gestión municipal en la planificación urbana del Distrito Metropolitano de Quito

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada en el año 1948 en el Artículo 25 establece que, "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la vivienda y los servicios sociales necesarios".

Así mismo, la Constitución de la República del Ecuador, promulgada en el Registro Oficial No.449 del 20 de Octubre de 2008, en los Artículos 30 y 31 en la Sección Sexta Hábitat y Vivienda dentro de los derechos del buen

[12] Ibídem. p. 11.

vivir, dispone que las personas tienen derecho a una vivienda adecuada y digna, además del disfrute pleno de la ciudad que debe desarrollarse bajo el equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Lastimosamente, las legislaciones muchas veces se quedan sólo en papeles y la gestión de las entidades públicas y sus autoridades no logran adaptarse a la magnitud de los problemas sociales existentes, este es el caso de la formación de los barrios ilegales en el sector urbano del Distrito Metropolitano de Quito. Estos asentamientos se caracterizan por no contar con regularización urbanística alguna porque son viviendas que han surgido al margen de la ciudad de Quito, en las zonas geográficas menos favorables y carecen de los principales servicios básicos. Además, se caracterizan por albergar a personas de bajos recursos, que han invertido gran parte de su vida en la construcción de viviendas rudimentarias y vulnerables frente a posibles desastres naturales.

La formación de barrios ilegales no es un fenómeno nuevo en el Distrito Metropolitano de Quito, por el contrario existe desde hace varias décadas atrás y se ha incrementado con el paso del tiempo hasta convertirse en un problema casi incontrolable para las autoridades municipales en la actualidad.

> Según el urbanista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fernando Carrión, la informalidad de los terrenos en la ciudad tiene su origen en la década de los setenta y se extiende hasta los noventa. Esto se dio debido a que el proceso de urbanización en la ciudad fue acelerado y la migración de los habitantes del campo a la urbe hizo que la invasión de tierras sea un elemento a partir del cual las personas pudieran conseguir un sitio para vivir.[13]

Entre los acontecimientos que han contribuido al crecimiento de esta problemática, está la Ley de Reforma Agraria promulgada en 1973, que buscaba redistribuir las tierras que se consideraban ineficientes para lograr la distribución equitativa y la función social de la propiedad a nivel nacional, pero sobre todo con la finalidad de reestructurar el sistema económico y mejorar las condiciones de vida de los campesinos. Sin embargo, esta reforma en lugar de motivar la permanencia de la población indígena en el campo, provocó la migración a las grandes ciudades, como la ciudad de Quito, donde los campesinos eran empleados para negocios como la construcción que les brindaba mejores opciones salariales a las que se habían generado con la proletarización en el campo.[14]

A esta situación, se suma el Boom Petrolero que atravesó el Ecuador durante la década de los sesentas, donde el inicio de la exportación petrolera provocó un crecimiento económico desmedido del país y la intensificación del comercio internacional; lo que convirtió a la ciudad de Quito en uno de los centros financieros más importantes del país, pero a la vez intensificó la

[13] EL COMERCIO. (2011). [http://www.elcomercio.com/quito/barrios-ilegales-legales_0_403759627.html], ***485 barrios ilegales y 1.269 legales.***

[14] Cfr. G. VITERI. (2007). [http://www.eumed.net/libros/2007b/298/ley-1973.htm], ***Reforma Agraria en el Ecuador***.

migración hacia la ciudad capital provocando el crecimiento desorganizado de la misma.

Así, la alcaldía del arquitecto Sixto Durán Ballén (1970-1978) debió enfrentar el proceso de industrialización y expansión desordenada de la ciudad de Quito, que provocó el incremento de los barrios marginales, en especial en el sector Sur de la urbe.

> Fábricas de autos, de electrodomésticos, madereras, metalmecánicas, licoreras, tabacaleras, alimentarias, etc. crean oportunidades nuevas en la ciudad y atraen a miles de personas que se mudaban de las zonas rurales y de las ciudades pequeñas buscando empleo y una vida mejor. Esto más el alto índice de crecimiento natural (8 a 10% en los barrios marginales) determinan un crecimiento vertiginoso de Quito.[15]

Todos estos acontecimientos hicieron que vivir en el actualmente denominado Distrito Metropolitano de Quito se convirtiera en una opción muy atractiva, provocando la elevación del precio de las construcciones urbanas. No obstante, quienes no contaban con los recursos necesarios para vivir dentro de la ciudad, se vieron obligados a vivir en la periferia de la misma en humildes viviendas ubicadas en terrenos que no les pertenecían.

[15] N. ALLAURI. (2005). [http://redculturalsur.blogspot.com/p/historia-1994-2011.html], ***Experiencia de la Red Cultural del Sur de la Ciudad Metropolitana de Quito.***

De esta forma, surge el Plan Quito en 1981, mediante la Ordenanza 2092, como parte de la iniciativa municipal para volver a estudiar la ciudad a partir de nuevos conceptos de desarrollo espacial como: la propuesta de organización distrital (cinco distritos), pretendiendo descentralizar la administración y el desarrollo urbano.[16]

En 1984 el Municipio de Quito empezó a sentir las presiones sociales para la legalización de tierras, por lo que buscó incorporar los asentamientos de hecho a la estructura urbana mediante el Reglamento No. 114, cuya finalidad fue frenar el manejo clientelar de los asentamientos informales que no pasaban por el Consejo Metropolitano para su regularización mediante ordenanza.[17]

Sin embargo, la tendencia de crecimiento del número de barrios ilegales en Quito había excedido los límites estimados por el Plan Quito. En 1981 existían alrededor de 87 asentamientos ilegales, para 1985 esta cifra había aumentado a 134, en l991 creció a 202 y en 1992 llegó a registrarse 212 barrios ilegales.[18]

---

[16] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (1992). ***Plan Distrito Metropolitano. Estructura espacial metropolitana: temas y problemas críticos.*** Ecuador: Editorial el Conejo. 1ra edición. p. 16.

[17] Ibídem. p. 16.

[18] Cfr. N. CLICHEVSKY. (2003). [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/14390/lcl2025e.pdf], ***Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina.***

Según el Plan del Distrito Metropolitano para 1990, "Más del 70% de la producción de la vivienda es informal, indicador que explica la calidad de la vivienda sobre todo en los sectores populares". (MUNICIPIO DE QUITO, 1992: 64)

Por lo tanto, es posible observar que el rápido crecimiento de la ciudad de Quito ha ido de la mano con el incontrolable incremento de los asentamientos informales, sobre todo longitudinalmente alrededor del eje urbano de la ciudad debido a las condiciones topográficas que la caracterizan.

En 1992 se desarrolla el Plan de Estructura Espacial Metropolitana bajo la alcaldía del doctor Jamil Mahuad, con el objetivo de resolver una vez más las necesidades urbanísticas de la época. El plan proponía descentralizar las funciones de los ejes de la ciudad para individualizar y dinamizar los barrios, comunas y parroquias. Además, exponía un plan de manejo ambiental para encontrar un equilibrio entre la naturaleza y las actividades de los quiteños.[19]

El año siguiente, con la aprobación de la Ordenanza No.3050 publicada en el Registro Oficial No.342 de 22 de Diciembre del año 1993, se prohibió las

[19] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2003). ***Ordenanza de Zonificación No. 0011.*** Ecuador. p. 10-11.

construcciones en terrenos con pendientes mayores a 30 grados y estableció que al dividir la tierra esta debía incluir servicios básicos, a diferencia de los años anteriores en los que los lotes se regularizaban sólo en papel y no contaban con ningún tipo de infraestructura. Contradictoriamente, en las Laderas del Pichincha ya vivían más de ochenta mil personal al momento de aprobarse la ordenanza.[20]

Para este entonces la gestión municipal ya se mostraba incapaz de controlar el rápido crecimiento de los asentamientos informales en la ciudad, en especial en relación a ciertos grupos políticos y sociales que se habían formado en torno a esta problemática para sacar provecho de las familias perjudicadas.

Con la expedición de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito en 1993, el Municipio procuró nuevamente la regularización del uso y aprovechamiento del suelo para fomentar el crecimiento ordenado del Distrito a mediano y largo plazo; pero a pesar de esto el fenómeno de la formación de barrios ilegales continuó superando los límites urbanos establecidos, constituyéndose en uno de los desafíos más grandes que debe enfrentar la gestión municipal.[21]

[20] Cfr. N. CLICHEVSKY. (2003). Op. Cit.
[21] Cfr. C. CIFUENTES. (2008). ***La planificación de las áreas patrimoniales de Quito.*** Centro-h. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos. Volumen 1, p. 101-114.

Así mismo, la situación de pobreza que vivía la población ecuatoriana empeoró durante la crisis bancaria de 1999, lo que provocó el incremento de la pobreza y exclusión de las personas de bajos recursos. Se estima que para este año un 50% de la población del Distrito vivía en algún tipo de construcción ilegal.[22]

Definitivamente, el colapso financiero de 1999 repercutió principalmente en las clases sociales más pobres, que perdieron entre varias cosas la posibilidad de acceder a una vivienda digna, viéndose obligados a vivir en condiciones precarias o migrar hacia los países desarrollados en búsqueda de oportunidades.

Es importante mencionar que, para finales del siglo XX se habían desarrollado varios estudios para solucionar la problemática de la formación de barrios ilegales en el Distrito, que a pesar de no haber sido aprobados legalmente fueron necesarios para formar las bases estructurales para los planes urbanísticos ejecutados, como fue el caso del Plan del Área Metropolitana de Quito (1973), el Plan de Ocupación del Suelo (1982) y el Plan de Ordenamiento Territorial al 2020 (1999).[23]

[22] Cfr. N. CLICHEVSKY. (2003). [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/14390/lcl2025e.pdf], ***Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina.***
[23] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2003). ***Ordenanza de Zonificación No. 0011.*** Ecuador. p. 11.

> Para el año 2001 fueron registrados más de 443 barrios ilegales en Quito, asentamientos que en su mayoría se ubicaron en sectores periféricos al norte y sur de la ciudad, los cuales presentaban amplias carencias de infraestructura y servicios, y estaban habitados por grupos poblacionales con niveles socioeconómicos precarios.[24]

Durante la alcaldía del general Paco Moncayo, se publicó la Ordenanza de Zonificación No.0011 publicada en la Edición Especial No.4 del Registro Oficial del 7 de Abril de 2003, con la finalidad de encaminar el crecimiento físico ordenado del Distrito Metropolitano de Quito, mediante el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) que tiene una vigencia no inferior a diez años y se revisa su contenido quinquenalmente en función de las nuevas necesidades territoriales. Los objetivos del PUOS son mejorar la calidad de vida de los quiteños y las condiciones de habitabilidad de la ciudad, equilibrar la distribución de usos de suelo y el entorno, lograr el equilibrio entre la distribución de población y vivienda, racionalizar la inversión pública en infraestructura y recuperar el espacio público.[25]

En el año 2009 un censo realizado por la Coordinación Territorial del Municipio dio a conocer que en el Distrito Metropolitano de Quito existían más de 400 barrios ilegales en ese momento, lo que indica que hubo una disminución del índice de crecimiento de asentamientos informales debido

---

[24] O. OSPINA. (2010). [http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3284/2/TFLACSO-02-2010OROL.pdf], ***La expresión territorial del mercado de vivienda nueva en Quito, crisis y dolarización de la economía ecuatoriana (2000-2008).***

[25] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2003). ***Ordenanza de Zonificación No. 0011.*** Ecuador. p. 1, 20.

al plan intensivo de legalización que empezó el Municipio ese mismo año bajo la alcaldía del doctor Augusto Barrera.[26]

Según la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial del Municipio de Quito, el 39% de barrios ilegales del Distrito Metropolitano de Quito se encontraban en proceso de regularización durante el 2009, como se muestra en el gráfico a continuación:

Gráfico No. 3

Barrios por formalizarse en el DMQ al 2009

Fuente: DIARIO EL HOY. (2009). Quito tiene 400 barrios ilegales.
Elaborado por: Municipio de Quito.

Sin embargo, al finalizar el año 2009 solo fueron regularizados los barrios que se muestran a continuación:

[26] Cfr. DIARIO EL HOY. (2009). [http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/quito-tiene-400-barrios-ilegales-376474.html], ***Quito tiene 400 barrios ilegales.***

Tabla No. 4

Barrios regularizados en el 2009

No.	Barrios	Familias beneficiadas
1	Asodac	135
2	S. Francisco de Bellavista	24
3	Jardines de Babilonia	55
4	El Pedestal	282
5	Girasoles de Monjas	66
6	Bello Horizonte I, II, III	174
7	Bello Horizonte VII	49
8	Bello Horizonte IX	87
Total familias beneficiadas en el año 2011		**872**

Fuente: Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios.
Elaborado por: Unida Especial "Regula tu Barrio".

Según el estudio realizado por el Municipio de Quito en el 2010, se pudo determinar la existencia de 439 barrios ilegales en el área urbana del Distrito, que en su mayoría están ubicados en las zonas de Calderón, Quitumbe y la Delicia.[27]

> La mayor parte de problemas de estos asentamientos se refieren a escrituración global, escrituras individuales, posesión efectiva de los predios, derechos y acciones, litigios de los comités pro-mejoras, planos desactualizados de los barrios ilegales, asentamientos de lotizaciones en zonas de riesgo y áreas de protección ecológica, escasos recursos para elaboración de planos, falta de trazados viales y áreas verdes.[28]

Además, muchas de estas construcciones deben ser relocalizadas a causa de su desfavorable ubicación geográfica, debido a que resulta más económico

[27] Cfr. A. BARRERA. (2010). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/municipio_creo_unidad_especial_quotregula_tu_barrio_quot--63], ***Municipio creó Unidad Especial "Regula tu Barrio".***
[28] Ibídem.

para el Municipio ubicarlas en zonas ya consolidadas que invertir en nuevas infraestructuras y adecuaciones de servicios básicos, como es el caso de sitios como el Camal Metropolitano, zona del Atacazo, Conocoto y la Forestal.[29]

Como resultado de esta iniciativa, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito apoya la construcción de viviendas populares como una alternativa accesible y digna para los más pobres.

En el año 2010, el Municipio de Quito amplificó el proceso de legalización de barrios en el Distrito mediante la creación de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", cuyo objetivo es:

> Procesar, canalizar y resolver los procedimientos de legalización y regularización de barrios de manera desconcentrada, en forma ágil, oportuna y en el marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad, para garantizar la vida digna de los ciudadanos y ciudadanas del Distrito.[30]

Además, la Asamblea Nacional aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) publicado en el Registro Oficial No. 303, el 19 de octubre de 2010, con el que se busca

[29] Cfr. A. BARRERA. (2010). Op. Cit.
[30] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Secretaria de Ordenamiento Territorial Hábitat y Vivienda – Regulación de Barrios.***

profundizar el proceso de autonomías del Estado, para mejorar la organización territorial de forma equitativa y solidaria, orientado al desarrollo económico y social de la población.

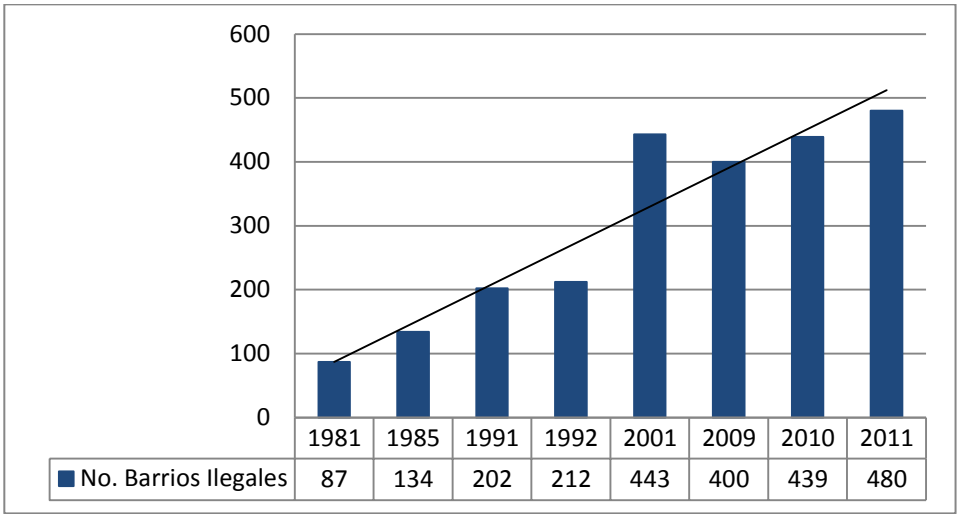
No obstante, la legalización de los barrios informales debe ir acorde a la capacidad de planificación de la municipalidad, debido a que las obras de infraestructura y servicios básicos deberían realizarse inmediatamente a la regularización del barrio, caso contrario solo se muestra la premura por obtener votos y un objetivo netamente político.

Según publicó la Revista Vistazo en el año 2011, "el Municipio registra 480 barrios ilegales en la capital: 178 en el norte, 164 en el sur, 28 en el centro y 110 en los valles".

Para resumir mejor la información expuesta anteriormente, a continuación se ilustra la tendencia de crecimiento de los asentamientos ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito a partir del año 1981 hasta el 2011.

Gráfico No. 4

Formación de Barrios Ilegales en el DMQ 1981-2011



Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

En esta línea es posible afirmar que el crecimiento del número de los barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito ha sido considerablemente alto y muestra una tendencia ascendente a la largo de los años; principalmente durante la época de los noventa donde existe un crecimiento cuantitativo importante que está posiblemente relacionado con situaciones como: la guerra con el Perú, la inestabilidad política, el fenómeno del niño, la constante devaluación de la moneda, la crisis bancaria y la dolarización que desestabilizaron profundamente al país.

De igual forma, esto manifiesta que la capacidad de las diferentes autoridades municipales para atender eficientemente la reorganización urbana de la ciudad y la necesidad de vivienda de sus pobladores ha sido insuficiente frente al acelerado crecimiento de los asentamientos ilegales.

Además, la falta de continuidad en los planes para la reorganización del suelo quiteño, muestran la falta de visión a largo plazo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Independientemente de quien haya sido el alcalde, todos han tenido que enfrentar la problemática de la formación de barrios ilegales en el perímetro urbano de la ciudad, lastimosamente no ha existido la decisión política de ejecutar un plan urbanístico que se ejecute en el largo plazo que atienda a las necesidades de crecimiento de la ciudad, en lugar de los intereses políticos de turno.

1.2 LOS BARRIOS ILEGALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

1.2.1 Condiciones actuales

El Distrito Metropolitano de Quito es la capital de la República del Ecuador y también de la provincia de Pichincha; es la segunda ciudad más poblada del Ecuador con 2´239.191 habitantes, después de Guayaquil con 2´350.915 habitantes, de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda del año 2010. Además, es el centro político, administrativo y económico del país debido a que concentra los principales organismos gubernamentales, culturales, financieros, administrativos y comerciales.

Los límites del Distrito son los siguientes: la Provincia de Imbabura al norte, los cantones Rumiñahui y Mejía al sur, los cantones Pedro Moncayo, Cayambe y Provincia de Napo al Este y los cantones Pedro Vicente Maldonado, Los Bancos y Provincia de Santo Domingo de los Tsáchila al Oeste.[31]

La porción urbanizada del área metropolitana de Quito está situada en un estrecho valle montañoso localizado inmediatamente al Este de las faldas del volcán activo Pichincha, que ha provocado que los asentamientos humanos se consoliden de la siguiente forma:

> La barrera natural de las montañas ha obligado a que la expansión de la ciudad ocurra longitudinalmente, en forma de luna creciente (DeNoni, 1986), de tal manera que el núcleo urbano consolidado de la metrópoli tiene actualmente de 5 a 8 km. de ancho, y más de 30 km. de largo. Mientras que los pobladores han logrado superar algunas limitaciones físicas que restringen los asentamientos en las laderas de la montaña, el acceso, el abastecimiento de agua y el riesgo de desastres naturales continúan impidiendo un desarrollo intensivo en estas áreas empinadas. En las zonas periféricas por fuera del núcleo urbano, el desarrollo también se ha movido más rápidamente en algunos valles y planicies urbanas que se extienden hacia el este y el sur de la ciudad principal, entre cadenas de colinas y otros terrenos empinados. [32]

---

[31] Cfr. GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA. (2010). [http://www.pichincha.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=71], ***Distrito Metropolitano de Quito.***

[32] DEPÓSITO DE DOCUMENTOS DE LA FAO. (1998). [http://www.fao.org/docrep/W7445S/w7445s03.htm#2.3.1. características biofísicas], ***Silvicultura urbana y periurbana en Quito, Ecuador.***

El Distrito Metropolitano de Quito tiene una importancia geopolítica estratégica para el Ecuador. Ocupa una superficie de 4.235,2 km^2 y alberga al 15,5% de la población nacional y es el territorio donde se encuentra la capital política-administrativa del país. Su área de influencia y representación es de alcance nacional y además su patrimonio físico es Patrimonio Cultural de la Humanidad desde el año 1978. El DMQ ocupa el territorio del antiguo cantón Quito, que el 27 de octubre de 1993 fue reconocido por el Estado como territorio especial (Distrito Metropolitano) por su particular condición demográfica y política; desde entonces su administración asumió nuevas competencias y para una mejor gestión, dividió el territorio en ocho Administraciones Zonales, las que contienen a sesenta y cinco parroquias, de las cuales treinta y dos son urbanas y treinta y tres rurales. [33] (ANEXO 2)

La ciudad está dividida en las Administraciones Zonales de Calderón, Eloy Alfaro (Sur) , Eugenio Espejo (Norte), la Delicia, los Chillos, Manuel Sáenz (Centro), Quitumbe y Tumbaco, las mismas que fueron creadas para retomar la identidad cultural, social y productiva de la población; priorizando la inversión en servicios públicos, vialidad, movilización e infraestructura social; además de garantizar la participación ciudadana y el desarrollo integral de la ciudad al acercarse más a los habitantes de cada zona para prestarles los servicios municipales que requieran.

[33] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Plan de Desarrollo 2012-2022.*** Ecuador. p. 14.

El mapa de las Administraciones Zonales y Delegaciones Metropolitanas muestra la organización político-administrativa del Distrito Metropolitano de Quito Distrito en el territorio. (ANEXO 3)

Es importante mencionar que el área urbana del Distrito Metropolitano de Quito se encuentra distribuida en cinco Administraciones Zonales, como se muestra a continuación:

Tabla No. 5

Parroquias urbanas del DMQ

Administración Zonal	Parroquias urbanas	
Quitumbe	1	Guamaní
	2	Turubamba
	3	La Ecuatoriana
	4	Quitumbe
	5	Chillogallo
Eloy Alfaro (Sur)	6	La Mena
	7	Solanda
	8	La Argelia
	9	San Bartolo
	10	La Ferroviaria
	11	Chilibulo
	12	La Magdalena
	13	Chimbacalle
Manuela Sáenz (Centro)	14	Puengasí
	15	La Libertad
	16	Centro Histórico
	17	Itchimbía
	18	San Juan
Eugenio Espejo (Norte)	19	Belesario Quevedo
	20	Mariscal Sucre
	21	Iñaquito
	22	Rumipamba
	23	Jipijapa
	24	Cochapamba
	25	Concepción
	26	Kennedy
	27	San Isidro del Inca
La Delicia	28	Cotocollao
	29	Ponceano
	30	Comité del Pueblo
	31	El condado
	32	Carcelén

Fuente: Instituto Geográfico Militar. Mapa de la Ciudad de Quito 2009.
Elaborado por: Autoras.

En lo concerniente a la población, los datos que maneja la Dirección General de Planificación indican que en el Distrito Metropolitano de Quito se concentra el 14,8% de la población y el 14,9% de las viviendas del país, lo que ha ocasionado la ocupación informal del suelo que se desarrolla de manera dispersa sin cumplir con la normativa vigente.

Además la ciudad presenta una alta vulnerabilidad a las amenazas naturales, sobre todo porque persiste un modelo territorial desordenado, que incluye la ocupación del suelo no urbanizable, en su mayoría hacia las laderas del Pichincha, sobre áreas de protección ecológica, en sectores de fuertes pendientes; pocas son las personas que están preparadas ante un desastre natural, por lo que es de vital importancia la reubicación de las familias que habitan en estas zonas, a lugares seguros evitando que su vida corra peligro.

> Con relación a la cobertura de servicios básicos, el Distrito Metropolitano de Quito tiene la más alta cobertura de servicios de agua potable (95%) y alcantarillado (89,9%), siendo Papallacta, Puengasí, La Mica-Quito Sur y El Placer los sistemas de abastecimiento más importantes de la ciudad. Estos abastecen a más del 70% de la población de Quito y se complementan con otros sistemas dispersos que funcionan en las parroquias rurales y sectores en proceso de consolidación. Si bien estos sistemas abastecen la demanda actual, se estima que para el 2020 la demanda superará la actual capacidad de producción. [34]

Es importante mencionar que la administración de la ciudad la ejecuta el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que entre sus principales funciones tiene a cargo velar por el orden urbanístico de la ciudad, promoción cultural, prestación de servicios públicos, las disposiciones tributarias competentes de la urbe, la reglamentación del transporte público y privado, del uso de los bienes públicos, la aprobación del presupuesto

[34] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Plan de Desarrollo 2012-2022.*** Ecuador. p. 18.

general de la ciudad y la fijación de los límites urbanos, distritales y parroquiales.[35]

1.2.2 Tipos de asentamientos informales

Los barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito se pueden dar de dos formas: la primera es la formación de este tipo de asentamientos tras la ocupación de terrenos públicos o privados con el propósito de edificar viviendas sin el consentimiento del dueño, mientras que la segunda forma es la adquisición de terrenos ilegales a traficantes de tierras, también conocidos como lotizadores, que a través de engaños y falsificación de documentos convencen a los ciudadanos más pobres de comprar varias veces propiedades sin regularización alguna.[36]

En ambos casos, se busca la legalización de dichos asentamientos principalmente por dos razones:

- Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de tierra.

[35] Cfr. VARIOS. (2012). [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-67xYKA07SwJ:es.1vu.org/2012/12/23/quito-politica/+&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=ec], ***Quito: Política.***

[36] Cfr. M. CASTILLO y otros. (1997). [http://www.bogotalab.com/articles/VIVIENDAINFORMAL.htm], ***Caracterización de la ciudad, el hábitat y la vivienda informal en la Colombia de los años 90.***

- Mejorar las condiciones de vida de los moradores, reducir riesgos y contribuir al desarrollo ordenado del Distrito Metropolitano de Quito.

La falta de títulos de propiedad, servicios básicos y la infraestructura necesaria para el desarrollo económico y social de los habitantes de los asentamientos informales, sólo pone al descubierto el alto nivel de crecimiento de la pobreza en la ciudad y asienta las bases para el desarrollo de otros problemas sociales, como la delincuencia, la inseguridad, el narcotráfico, entre otros.

1.2.2.1 Invasiones de tierras

> Según el Reglamento General de la Ley de Desarrollo Agrario en el Capítulo VI de Obligaciones del Estado se define, "como invasión a la ocupación actual, con violencia o clandestinidad, de tierras rústicas de propiedad privada, comunitarias, del Estado y demás entidades del Sector Público".
>
> En el Código Civil en el Capítulo VII de la Posesión, los Artículos 724, 725, 726 y 728 definen a la ocupación violenta como la que se adquiere por la fuerza actual o inminente, al igual

que el que se apodera del bien en ausencia del dueño y luego lo repele a la fuerza; mientras que la posesión clandestina se entiende como la que se ejerce ocultándola a los que tienen derecho para oponerse a ella.

A pesar de que, el Código Civil trata sobre el tema de las invasiones, el juzgamiento corresponde a la justicia penal por tratarse de un delito, más aún cuando dicho acto se comete con violencia.[37]

El Código Penal del Ecuador, sanciona el delito de Usurpación en el Artículo 580 del Capítulo VII, con la pena de un mes a dos años de prisión al que por violencia, engaño o abuso de confianza despojare a otro de la posesión o tenencia de un bien inmueble.

En el Capítulo V del mismo cuerpo legal, al referirse a las estafas y otras defraudaciones, los Artículos 575-1 y 575-2 establece que:

[37] Cfr. J. GARCÍA. (2008). [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2500%3Aaspectos-juraiacutedicos-sobre-las-invasiones&catid=28%3Aderecho-civil&Itemid=420], ***Revista Judicial del Diario la Hora: Aspectos jurídicos sobre las invasiones.***

> Serán reprimidos con prisión de dos a cinco años los que con el propósito de sacar provecho personal y a título de dirigentes, organicen seudo-cooperativas, e invadan tierras tanto en la zona urbana como en la rural, atentando de esta manera el derecho de propiedad privada.[38]

> Quien alegando la calidad de integrante de una seudocooperativa, invada tierras ubicadas en la zona rural o en la urbana y negocie sobre aquellas o sobre supuestos derechos adquiridos en dichas tierras, será reprimido con prisión de uno a tres años.[39]

En definitiva, las invasiones de tierras están sancionadas por la ley penal porque constituyen una forma del delito de usurpación, el mismo que puede ser penado con prisión por atentar contra el derecho de la propiedad privada.

A pesar del drama personal que viven los invasores, a causa de la pobreza extrema que los ha obligado a edificar sus viviendas en predios ajenos, esto no justifica sus actos. Los dueños de las tierras invadidas también son víctimas de la invasión de sus inmuebles y tienen el derecho de exigir que se les restituya o indemnice por los mismos.

[38] ASAMBLEA NACIONAL. (2011). ***Código Penal***. Ecuador. Art. 575-1.
[39] ASAMBLEA NACIONAL. (2011). ***Código Penal***. Ecuador. Art. 575-2.

Es importante reflexionar que, aunque la ley norme claramente las sanciones para este tipo de delito, es imposible que el gran porcentaje de la población pobre que existe en el Ecuador sea sancionada, sobre todo si es responsabilidad del propio Estado según lo establece la Constitución de la República y el Plan Nacional de Desarrollo garantizar la vivienda digna a sus habitantes.

1.2.2.2 Venta ilegal de tierras

En muy escasos países de Latinoamérica se han implementado regulaciones específicas sobre la comercialización ilegal del suelo; generalmente la compraventa de tierra se rige por el Código Civil de cada país y sus respectivas reglamentaciones y, los Códigos Penales para el caso de infracciones.

Además, el crédito privado para la compra de tierra ha existido sin ninguna regulación estatal, y por lo tanto en condiciones muy difíciles respecto a las garantías, intereses, forma de pago, etc., totalmente por fuera de las posibilidades de la población de bajos ingresos. Mientras que, el crédito del sector público ofrece mejores condiciones de financiamiento mediante instituciones

como el Banco del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (BIESS), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco COFIEC; pero que de todas formas no han logrado solventar en su totalidad la necesidad de vivienda de los más pobres.[40]

A esta situación se suma, la especulación en el precio del suelo generado por los propietarios privados, que adquieren tierras para protegerse del proceso inflacionario, que en el caso de Ecuador es una constante.

Con estos antecedentes, es posible afirmar que la venta ilegal de tierras en el Distrito Metropolitano de Quito es en parte el resultado de las deficiencias y falta de control del mercado legal de este bien. Además, las condiciones de pobreza y el funcionamiento normal del mercado legal de tierras dificultan la posibilidad de la población pobre a acceder a vivir en una determinada área urbana.

Así, los traficantes de tierras durante mucho tiempo se han aprovechado de la ignorancia y la necesidad de los más pobres para venderles terrenos sin permiso de urbanización.

---

[40] Cfr. N. CLICHEVSKY. (2000). [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/5638/lcl1430e.pdf], ***Informalidad y segregación urbana en América Latina.***

Según el noticiero Comunidad 21, “los traficantes compran grandes lotes de terreno y lo dividen en partes, guardando un pedazo de tierra sin un propietario, sabiendo que la ley vigente no permite legalizar nada, sin el acuerdo del cien por ciento de los habitantes del barrio”.

En ocasiones los lotes son vendidos dos o tres veces, incluso hay personas que desde España envían remesas para la compra de una casa o terreno.

El actual Alcalde de Distrito Metropolitano de Quito, el doctor Augusto Barrera, manifiesta que “en muchos casos a las personas jamás se les entrega escrituras y cada vez se les pide más plata a cambio supuestamente de estudios, alcantarillado, parques, plazas, estas personas con todo el dinero que han entregado, ya hubieran adquirido una vivienda digna y segura con todos los servicios.”

Según explica Fernando Carrión, profesor de la FLACSO, “muchas veces en caso que los habitantes no puedan pagar, los traficantes logran cobrar su dinero a través de formas violentas, trabajando para el traficante, ayudándole en el tráfico de tierras,

mejorando los servicios del barrio, e incluso vinculándose al sicariato.”

Este es un grave problema ya que los lotizadores manejan la situación a su conveniencia, perjudicando siempre a los más pobres, muchas veces los traficantes desaparecen al cobrar la deuda, dejando al barrio con graves deficiencias y la problemática legal. Además, existen lotes que están ubicados en zonas de riesgo que ponen en peligro la vida de las familias que aquí habitan, por lo que varias veces luego de haberlos comprado los habitantes deben abandonar el lugar.

Por estos motivos, como parte de la actual política municipal existe la decisión de acabar con el tráfico de tierras, la manipulación y el chantaje a las familias a causa de los problemas de tenencia de tierra, escrituras, etc.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y otras instituciones preocupadas por esta situación, buscan una serie de mecanismos para evitar que el tráfico de tierras continúe, para impedir que personas inescrupulosas abusen de la gente de bajas condiciones económicas; que en busca de un lugar para vivir

tienen que aguantar las injusticias de los traficantes, que aprovechan la situación para favorecer a sus intereses.

Para esto uno de los planes que tiene el Gobierno en asociación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para poner freno a esta situación, es la creación de un comité interinstitucional con el objetivo de prevenir y controlar los asentamientos ilegales. Entre sus funciones, estará proponer políticas de prevención, ordenamiento y control de asentamientos, además podrá iniciar las acciones penales contra quienes promuevan los asentamientos irregulares y solicitar a las autoridades los desalojos respectivos, de conformidad con la ley.[41]

Asimismo, el Gobierno aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Es importante mencionar que:

> El presente Código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993. A todo efecto, la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de

[41] EL DIARIO. (2012). [http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/234522-el-gobierno-busca-controlar-las-invasiones-de-tierras/.], ***El Gobierno busca controlar las invasiones de tierra.***

> creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial.[42]

El COOTAD en los Artículos 477 y 478, establece que quienes perpetúen el delito de fraccionar inmuebles sin autorización y con fines comerciales incurrirán en delito de estafa tipificado en el Código Penal, que podrá ser denunciado por las personas perjudicadas o la municipalidad donde se cometió el delito. Además, se establece que las municipalidades afectadas podrán aplicar las sanciones económicas y administrativas previstas en la ley y en las respectivas ordenanzas para los traficantes de tierras.

Según la Alcaldía Metropolitana, el COOTAD es una herramienta jurídica importante que evita que los traficantes se mantengan como dueños de la tierra y no traspasen las propiedades a los compradores a pesar de haber pagado sus cuotas.

El Municipio afirma que, ha sancionado a traficantes de tierras informales, con multas que ascienden a 20 millones de dólares. Estos recursos deben ser recuperados a través de juicios de

[42] ASAMBLEA NACIONAL. (2010). ***Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*** Ecuador. 7ma disposición general.

coactiva que llevan adelante las respectivas Comisarías Municipales.[43]

Pese a que el Gobierno y la Municipalidad han implantado herramientas legales para controlar el problema, los traficantes siguen haciendo de las suyas, la mayoría de las veces los juicios que se sigue en su contra duran largos períodos; además se cree que hay funcionarios que han sido amenazados de muerte por la intervención en contra de los lotizadores.

El Estado debe designar los recursos necesarios para afrontar esta situación, implantando mecanismos de control necesarios que tengan relación con en el Plan Nacional del buen vivir, el mismo que se basa en la igualdad, la justicia social y el acceso inmediato a los derechos; permitiendo de esta manera proteger a la gente pobre, que es la que resulta más perjudicada por los traficantes al querer conseguir un lugar para vivir.

---

[43] ECUADOR INMEDIATO. (2005). [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=7269&umt=quito_cobrara_millonarias_multas_a_traficantes_tierras], ***Quito cobrará millonarias multas a traficantes de tierras.***

1.2.3 Distribución de los barrios ilegales

El Municipio es el ente responsable de tener un listado actualizado de todos los barrios ilegales existentes en el Distrito Metropolitano de Quito, debido a que, contar con datos espaciales exactos y actualizados es de vital importancia para delimitar la magnitud del problema y poder tomar las acciones necesarias para solucionarlo.

Las herramientas que se utilizan para determinar la distribución territorial en la ciudad son el tradicional mapeo, que actualmente no se considera un método económico y práctico, en relación con las imágenes satelitales que proporcionan mejor información sobre el crecimiento de las ciudades. Por estos motivos, la colaboración de organismos como el Instituto Geográfico Militar sería de vital importancia para facilitar información cartográfica fiable acerca de los asentamientos humanos en la ciudad.

Según manifestó el doctor Augusto Barrera, a través de la Agencia Pública de Noticias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se han realizado dos diagnósticos para establecer el número de barrios irregulares en la ciudad. En el primer estudio se determinó en base a entrevistas a los dirigentes barriales que existían 470 barrios irregulares, de los cuales se legalizaron 169 a finales del 2011. Mientras que, en el segundo estudios

llevado a cabo en mayo del mismo año se detectó la existencia de 450 barrios irregulares.[44]

Por otro lado, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" afirma en su boletín La Ciudad Avanza en la Regularización de Barrios que, "en un estudio realizado a inicios del 2011, se identificaron 650 Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)". Además, esta unidad ha regularizado 158 barrios hasta el 2011 de acuerdo a la información proporcionada.

Mientras que la Revista Vistazo publicó en el mismo año, "el Municipio registra 480 barrios ilegales en la capital: 178 en el norte, 164 en el sur, 28 en el centro y 110 en los valles".

En definitiva, esta información refleja que para el año 2011 no se ha determinado un número específico de los barrios ilegales existentes en la ciudad. Los datos publicados muestran un número aproximado de este tipo de asentamientos, pero no se ha publicado un listado detallado de los asentamientos informales detectados en los estudios realizados que sean de conocimiento público.

[44] Cfr. A. BARRERA. (2012). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_category/territorio--10020], ***Ley de Legalización Masiva de Barrios acabaría con planificación urbana del Distrito.***

Sin embargo, de acuerdo a los datos proporcionados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito durante la investigación de campo realizada se pudo determinar que existen 206 barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito para el año 2012, que se detallan a continuación:

Tabla No. 6

Listado de barrios ilegales en el DMQ 2012

No.	Barrio	Asunto
1	Aldea Ecológica el Rocío	Jaime Vascones solicita informe acerca del trámite
2	Asociación DAC Mitad del Mundo	Solicitan aprobación del proyecto de interés social (urbanización ya consolidada)
3	Asociación de Trabajadores Autónomos de Carcelén	
4	Asociación de Trabajadores Pisulí	
5	Barrio 25 de Diciembre	Solicita legalización de barrio
6	Barrio 25 de Diciembre	María Eugenia Lima solicita legalización de barrio
7	Barrio 29 de Febrero	Solicita legalización de barrio
8	Barrio Albornoz de Marianitas	Julio Chávez Miranda solicitan informe favorable para el proyecto
9	Barrio Asociación Pequeños Comerciantes Parroquia el Quinche	
10	Barrio Atenas de Guamaní	Aprobación del anteproyecto
11	Barrio Balcón del Sur	Dr. Rolando Ruiz M. continuar trámite de legalización de asentamiento
12	Barrio Bella Argelia	Solicita legalización de barrio
13	Barrio Bienestar Familiar del Norte	Solicita legalización de barrio
14	Barrio Brisas del Norte	
15	Barrio Buenos Aires	Solicitan devolución del plano desactualizado que está en el expediente
16	Barrio Camino a la Libertad II	
17	Barrio Canteras de Chillogallo	Solicita legalización de barrio
18	Barrio Caupicho 2	Solicita legalización de barrio
19	Barrio Centro de Abastos Paz	
20	Barrio Chilibulo la Lorena	
21	Barrio Ciudad Futura el Conde	Solicitan asistencia a Asamblea General
22	Barrio Collacoto	Solicita certificado de legalización
23	Barrio Cristo Rey	
24	Barrio Ecasa y Venceremos	

25	Barrio el Carmen	
26	Barrio el Conde 3,4 y Santa Fe	Dr. Rolando Ruiz M. continuar trámite de legalización de asentamiento
27	Barrio el Conde Tres	Solicita legalización de barrio
28	Barrio el Guabo	Solicita legalización de barrio
29	Barrio el Mirador de Guajaló	Solicita legalización de barrio
30	Barrio el Paraíso	
31	Barrio el Pedregal N° 2	
32	Barrio el Trigal y Vista Hermosa	
33	Barrio Esperanza 1	Solicita legalización de barrio
34	Barrio la Comuna Occidental	Ingresan documento del Registro de la Propiedad (no hay bienes a nombre de la Comuna)
35	Barrio la Lorena	Solicita legalización de barrio
36	Barrio la Paz	Si consta en el límite urbano
37	Barrio la Planicie	
38	Barrio las Acacias de San José de Calderón	Solicita legalización de barrio
39	Barrio las Canteras	Reubicación de lotes
40	Barrio las Cuadras la Buena Esperanza	Aprobación del proyecto
41	Barrio los Álamos	
42	Barrio los Cipreses	Solicita legalización de barrio
43	Barrio Mena del Hierro	Solicitan aprobación
44	Barrio Mirador de Chillogallo	Solicita legalización de barrio
45	Barrio Nueva Loja	
46	Barrio Nuevos Horizontes	
47	Barrio Paluco	Solicita informe trámite
48	Barrio Paraguas de Pacto	Dr. Rolando Ruiz M. solicita continuar trámite de legalización del asentamiento.
49	Barrio Pueblo Unido de Quito	
50	Barrio Puertas del Norte	
51	Barrio Rancho San Antonio	
52	Barrio Reina del Cisne	Solicita legalización de barrio
53	Barrio San Cristóbal	Solicita legalización de barrio
54	Barrio San Cristóbal 5 Etapa	Estudio de aprobación
55	Barrio San Enrique Velasco	Aprobación del plano
56	Barrio San Francisco de los Pinos	Solicita legalización de barrio
57	Barrio San Francisco de Quito de Guayabamba	
58	Barrio San José y la Pulida	
59	Barrio San Vicente de Cornejo (Valle Hermoso)	
60	Barrio Santa Isabel de Cotocollao	Solicita legalización de barrio
61	Barrio Santa Teresita Alta	Solicita legalización de barrio
62	Barrio Santa Teresita Alta de Pomasqui	
63	Barrio Simón Bolívar de Conocoto	
64	Barrio SINACOE IEOS	Dr. Rolando Ruiz M. continuar trámite de legalización de asentamiento

65	Barrio Tambo del Inca II	Solicitan informe. Audiencia pública.
66	Barrio Terranova	
67	Barrio Triangulo de Piedra	Solicita legalización de barrio
68	Barrio Valle de Puengasí	Estado trámite
69	Barrio Valle Hermoso de Conocoto	Solicita legalización de barrio
70	Barrio Vencedores de Chilibulo	
71	Barrio Vertiente del Sur	Solicita legalización de barrio
72	Barrio Vertiente Unida	
73	Barrio Virgen del Cisne	
74	Barrio Virgen del Quinche No. 2	
75	Barrio Yurak Alpa Loma	
76	Cabildo Barrial Toctiuco	Cambiar zonificación y aprobación de los barrios Miraflores Alto 2, San Luis, Pinar Alto y Bajo.
77	Carcelén Bajo	Dr. Aníbal Baldeón sobre el barrio Carcelén Bajo
78	Centro Femenino de Guajaló	16 familias que pertenecen al Centro de Abastos Paz
79	Comité Barrial la Isla y la Perla	Dr. Rolando Ruiz M. continuar trámite de legalización de asentamiento
80	Comité Barrial los Olivos	Aprobación del anteproyecto
81	Comité Barrial San Luis de Monjas	Pablo Ponce solicita legalización del barrio
82	Comité Barrial Vista Alegre	
83	Comité Barrial Vista Hermosa	Interceder con los anteriores dueños
84	Comité Barrial Vista Hermosa de Chillogallo	
85	Comité del Pueblo	
86	Comité Hospital No.1 / el Beaterio	Solicita legalización de barrio
87	Comité Islas de Guajaló	
88	Comité Miravalle	
89	Comité Promejoras 10 de Mayo	Solicita legalización de barrio
90	Comité Promejoras Abdón Calderón	Legalización del barrio como urbanización de interés social progresivo.
91	Comité Promejoras Abdón Calderón Y II	Legalización del barrio como urbanización de interés social progresivo.
92	Comité Promejoras Balcón del Valle	
93	Comité Promejoras Barrio Armero	Aprobación legalización trazado vial
94	Comité Promejoras Barrio el Garrochal	Manuel Chávez solicita informe básico del barrio, pedir reunión con presidente
95	Comité Promejoras Barrio el Pedestal	
96	Comité Promejoras Barrio la Trinidad de Guamaní	Obtención de escrituras del Barrio
97	Comité Promejoras Barrio Monterrey	
98	Comité Promejoras Barrio Planadas San Francisco	Solicita legalización de barrio

99	Comité Promejoras Barrio Primavera del Sur	Solicita legalización de barrio
100	Comité Promejoras Barrio Rocío de Morán	
101	Comité Promejoras Barrio San Francisco de los Pinos	Solicita legalización de barrio
102	Comité Promejoras Barrio San Luis de Guayllabamba	Solicitan zonificación del Sector
103	Comité Promejoras Bella Aurora	
104	Comité Promejoras Calicanto	Solicitan la legalización del barrio (hasta el anteproyecto)
105	Comité Promejoras Catzuqui de Velasco y Tenerías	Solicita legalización de barrio
106	Comité Promejoras Caupicho	
107	Comité Promejoras Cordillera	Solicita informe básico de delimitación territorial
108	Comité Promejoras del Barrio Adalid parroquia de Turubamba	Jorge León ocupación del suelo del norte
109	Comité Promejoras del Barrio el Rosal	Se mantenga el avalúo de los lotes de terreno en posesión y de los cuales el Concejo Metropolitano autorizó la venta directa
110	Comité Promejoras el Belén de San Juan	Gonzalo Ayme solicita calificación vivienda de interés social
111	Comité Promejoras el Guabo	Aprobación del proyecto
112	Comité Promejoras el Jardín	Solicitan ser incluidos en el proyecto de legalización de la Cooperativa Don Eloy y Lotiz. Vista Hermosa
113	Comité Promejoras el Pedestal	Entrega recepción área comunal. Remitir trámite DAYC
114	Comité Promejoras Jardines de Turubamba	Ruperto Toalombo solicitan hipoteca del 100% de lotes para obras de infraestructura
115	Comité Promejoras Jesús del Gran Poder	Solicita proyecto definitivo
116	Comité Promejoras la Alborada de Cornejo	Aprobación del anteproyecto
117	Comité Promejoras la Cocha	Solicita legalización de barrio
118	Comité Promejoras la Esperanza 2	
119	Comité Promejoras Nueva Aurora	Solicita legalización de barrio
120	Comité Promejoras Occidental del Barrio la Comuna Santa Clara (2 carpetas)	Solicita legalización de barrio
121	Comité Promejoras Proyecto Sur	Solicita declaración de vivienda de interés social
122	Comité Promejoras San Francisco	Arq. Jhony Revelo solicita legalización del barrio
123	Comité Promejoras San Jacinto de Atucucho	Solicita legalización de barrio
124	Comité Promejoras San Juanito	Solicita legalización de barrio
125	Comité Promejoras Sta. Teresita Alta	Fausto Pillajo solicita aprobación de lotización Arq. Alfredo Canelos
126	Comité Promejoras Vertientes del Sur	Solicitan calificación del barrio como asentamiento de hecho y su posterior

		legalización
127	Comuna Urauco	Informa tramite de legalización
128	Conjunto Habitacional el Panecillo	
129	Conjunto Habitacional Geranios II	Calificación de Interés Social
130	Conjunto Habitacional Isabel	
131	Cooperativa 31 de octubre	Informa conformación nueva cooperativa
132	Cooperativa 6 de agosto	Efrén Cocíos solicita cambio de zonificación y aprobación
133	Cooperativa Agrop. Atahualpa	Dr. Rolando Ruiz M. continuar trámite de legalización de asentamiento
134	Cooperativa Alianza Solidaria	
135	Cooperativa CEDOC	
136	Cooperativa de Vivienda 15 de Julio	Aprobación de planos
137	Cooperativa de Vivienda 18 de Octubre	Aprobación del anteproyecto
138	Cooperativa de Vivienda Josefina Enríquez	Aprobación del anteproyecto
139	Cooperativa de Vivienda Julio Endara	Solicita legalización de barrio
140	Cooperativa de Vivienda Juventud en Lucha	
141	Cooperativa de Vivienda Libertad y Justicia	Aprobación de planos
142	Cooperativa de Vivienda rural el Huacho	Solicita informe técnico para la aprobación de la urbanización
143	Cooperativa de Vivienda San Blas	
144	Cooperativa de Vivienda Servidores del IESS	Efrén Cocios solicita inspección para actualización y planos definitivos
145	Cooperativa el Rosal	Dr. Rolando Ruiz M. continuar trámite de legalización de asentamiento
146	Cooperativa Eloy Alfaro	
147	Cooperativa Fincas Vacacionales Huasipingo	Solicita legalización de barrio
148	Cooperativa General Rumiñahui	Aprobación de planos
149	Cooperativa Huertos Familiares el Rosario	
150	Cooperativa Huertos Familiares la Macarena	Cristóbal Cepeda solicita legalización del barrio y reubicación
151	Cooperativa Huertos Familiares las Fuentes	Dr. Diego Guerra
152	Cooperativa Jaime Roldós Aguilera	Solicitan venta directa del área comunal
153	Cooperativa Jaime Roldós Aguilera 22 de Julio	Informe técnico para la legalización del Comité Promejoras Barrio 22 de Julio.
154	Cooperativa Julio Zabala	Informe sobre trámite
155	Cooperativa la Líder María Eugenia Duran Ballén	Aprobación del proyecto
156	Cooperativa Luz de Occidente	
157	Cooperativa Músculos y Rieles	

158	Cooperativa Nuestra Señora del Pilar	Arq. Hugo Vásquez solicita aprobación de planos
159	Cooperativa Reino de Quito	Solicitan suspender proceso de legalización
160	Cooperativa San Blas N.2	Aprobación del proyecto
161	Cooperativa San José del Valle	
162	Cooperativa San José Obrero	
163	Cooperativa Santa Teresita del Valle	Aprobación del anteproyecto
164	Cooperativa Velasco Ibarra	Aprobación del anteproyecto
165	Cooperativa Vivienda Valles del Sur	Solicita legalización de barrio
166	Cooperativa Vivienda del Pueblo	Solicitan documentación técnica y legal
167	Cooperativa Vivienda Estella Maris Plan C	Solicita legalización de barrio
168	Cooperativa vivienda Quinta Victoria	Solicitan la aprobación del anteproyecto
169	Cooperativa Vivienda Rural los Pinos	Solicita legalizar tercera etapa Cooperativa
170	Cooperativa Vivienda Salvador Allende, la Patagonia y Solidaridad 1 de Agosto	Observar expediente de la Cooperativa de Vivienda Estela Maris
171	Corporación Desarrollo Comunitario Morán	Solicitan legalización de 19 barrios
172	Dolorosa del Valle del IESS	Levantar la hipoteca
173	Federación de Barrios Noroccidente de Quito	Solicitan información sobre listado de barrios adjuntos
174	Fraccionamiento Ex-hacienda. Correa: Caupicho 1 lote 1,Metropolitana Caupicho lote 2, Estela Maris lote 3, San Blas lote 4 (el Beaterio)	
175	Junta Parroquial Calderón	Invitación al Cabildo sobre legalización
176	La Merced, la Independencia y Huarcay	Solicitan copia de último informe de Administración Zonal Quitumbe
177	La UTAQ	Solicita legalización de barrio
178	laderas del Pichincha Préstamo BID	Ampliación perfiles de proyectos préstamo BID
179	María Quilachamín (Presidente Comité)	Sobre el proyecto de urbanización
180	Pedro Checa Comuna Leopoldo Chávez de Tumbaco	Solicita aprobación del asentamiento de la Comuna
181	Plan Ciudad Quitumbe	Solicita informe técnico a solicitud del Comisario de la zona suroeste
182	Precooperativa Dolorosa del Valle	Procuraduría solicita inicie trámite como urbanización de interés social
183	Predio ubicado en la Hacienda Marienrhu	Alfredo Palta solicitan informe técnico
184	Programa Interés Social San francisco III	Solicita actualización de la calificación como programa de interés social
185	Programa San Francisco II	Aprobación del anteproyecto

186	Proyecto Bellavista del Sur	Aprobación del anteproyecto
187	Pueblo Andino de la Comuna Miraflores	
188	San Antonio de Pichincha	Declaratoria de interés social del predio ubicado en la calle Museo Solar
189	San José de Guayllabamba	Solicita la ratificación del fraccionamiento
190	San Pedro de Pisulí	Fanny Vinuesa solicita aprobación de anteproyecto
191	San Rafael de Atucucho	Pablo Ponce solicita se levante la prohibición de construir viviendas.
192	Santa Rosa 2	Calificación de Interés Social
193	Segundo Chileno Barrio el Pinar Alto	
194	Segundo Chileno Barrio el Pinar Bajo	
195	Segundo Chileno Barrio San Luis	
196	Sociedad Buenos Aires	Jorge Ortega retiro de documentación
197	Sociedad Civil Buenos Aires	
198	Tenerías Catzuqui	
199	Terreno José Zurita y María Tránsito Cañar	Fraccionamiento
200	Unión de Trabajadores Ambulantes de Quito	Informe afectación vial
201	Urbanización 9 de Julio	Reforma ordenanza de aprobación
202	Urbanización Interés Social Bienestar Familiar del Norte	Verificación del asentamiento
203	Urbanización Interés Social Progresiva	
204	Urbanización Parroquia Chillogallo	Informe técnico sobre transferencia de dominio de lote del terreno
205	Urbanización Sierra Dorada	Solicita aprobación del proyecto de interés social
206	Urbanizaciones el Condado y Conocoto	Incorporación de las urbanizaciones el Condado y Conocoto a los proyectos de vivienda para empleados municipales del DMQ.

Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
Elaborado por: Equipo de investigación.

Es importante que el listado de los barrios ilegales de la ciudad sea de conocimiento público, debido a que, permitiría alertar a los residentes de los barrios informales que están siendo víctimas de traficantes de tierras, facilitaría el proceso de legalización para cada dependencia de la Unidad

Especial “Regula tu Barrio” y también permitiría a la ciudadanía conocer las condiciones reales del ordenamiento territorial en la ciudad.

1.2.4 Requerimientos para legalizar un barrio

Cada vez son más los barrios del Distrito Metropolitano de Quito que necesitan una pronta atención por parte de la municipalidad para que sus residentes puedan vivir en condiciones dignas, para que un asentamiento ilegal pueda acceder a los servicios básicos debe cumplir con ciertos requisitos y seguir un proceso que concluye con la regularización del mismo.

La legalización de los asentamientos informales del Distrito se gestionaba en la Unidad de Suelo y Vivienda hasta el año 2009, pero debido a que esta no cumplía con las expectativas de legalización de la comunidad quiteña se creó la Unidad Especial “Regula tu Barrio” que enfrenta esta situación a partir del 2010.

El ingeniero Diego Dávila, ex Director Ejecutivo de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, aseguró que:

> Este departamento se creó en marzo del año 2010, con el propósito de regularizar los barrios y permitir que la gente tenga un mejor nivel de vida. Sostuvo que esta ilegalidad se produce por la existencia de los traficantes de tierra y por la necesidad de las personas de tener un lugar donde vivir. Antes de la creación de este Departamento se regularizaba un promedio de 19 barrios por año. En esta administración ya se han regularizado 89 barrios.[45]

Para iniciar el proceso de regularización de un barrio es necesario presentar la siguiente documentación:

a) Documentos socio organizativos

Si el barrio cuenta con organización social se debe presentar:

- Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).
- Registro de la Directiva Actual de la organización social en el MIES.
- Listado de socios refrendado por el MIES.

Según el Ministerio de Inclusión Económica y Social, una organización social es "un grupo social formado por personas, tareas y administración,

[45] EL COMERCIO. (2011). [http://www.elcomercio.com/quito/barrios-ilegales-legales_0_403759627.html], ***485 barrios ilegales y 1 269 legales.***

que interactúan en el marco de una estructura sistemática para cumplir con sus objetivos".

Es importante mencionar que las organizaciones sociales sólo pueden existir cuando sus miembros se comunican y están dispuestos a actuar en formar coordinada para cumplir sus objetivos. Además, las organizaciones deben establecer normas que las guíen en el cumplimiento de su misión.[46]

Es importante diferenciar que las organizaciones sociales para tratar la legalización de barrios por lo general se forman a manera de comité promejoras, cooperativa de vivienda o asociación.

- Comité promejoras.- Es una organización de derecho privado sin fines de lucro, con patrimonio propio, administración autónoma y personería jurídica, que tiene como objetivo trabajar por el adelanto de un determinado barrio y el bienestar de sus moradores.[47]

- Cooperativa de vivienda.- Es asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones de vivienda. Estas asociaciones tienen personalidad

[46] Cfr. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. (2012). [http://app.mies.gob.ec/intranet/images/procesospdf/S.01.04.P2%20Metodolog%C3%ADasx.pdf], ***Manual de Diseño de Metodologías de Participación Ciudadana.***

[47] Cfr. CONFEDERACIÓN UNITARIA DE BARRIOS DEL ECUADOR. (2012). [http://cubee.es.tl/JURIDICO.htm], ***Modelo de estatuto del comité pro-mejoras.***

jurídica propia y su funcionamiento se basa en la participación democrática de los socios.[48]

- Asociación.- Es una agrupación de personas que viven en una determina comunidad que acuerdan en reunirse de manera regular para alcanzar un objetivo común, sin un carácter preponderantemente económico.[49]

Las ventajas de conformar una organización social registrada es que permite trabajar de manera conjunta y solidaria a sus miembros por mejores condiciones de vida como las de satisfacer las necesidades básicas de infraestructura, gestionar obras ante los gobiernos locales y en este caso regularizar un determinado barrio.

Por el contrario, si el barrio no tiene organización social debe presentarse:

- Copia de la escritura del predio donde se asienta el barrio, la misma que puede estar en derechos y acciones y en otros casos con juicios por no saber quién es el propietario original.

[48] Cfr. DICCIONARIO DE VIVIENDA. (2011). [http://www.euroresidentes.com/vivienda/hipotecas/diccionario/cooperativa_de_viviendas.htm], ***Cooperativa de viviendas.***

[49] Cfr. DEFINICIÓN ORG. [http://www.definicion.org/asociacion], ***Definición de asociación.***

Según al artículo 595 del Código Civil, "derecho real es el que se tiene sobre una cosa sin respecto a determinada persona. Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales".

Mientras que, las acciones son los instrumentos legales establecidos en el Código Civil que permiten defender los derechos reales. En el caso del derecho de dominio sobre una propiedad, se aplican acciones posesorias que aquellas que tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de los derechos reales constituidos en ellos.[50]

En estos casos se requiere la intervención del Municipio para que declare dichos predios de utilidad pública, lo que permitirá continuar con el proceso de legalización, mientras se resuelven los demás problemas legales sobre las tierras invadidas.

b) Documentos legales

- Estructura global a nombre de la organización social o sus integrantes; o escrituras que justifiquen el 100% de derechos y acciones.- La escritura es el documento público autorizado por un notario que da fe

[50] Cfr. CONGRESO NACIONAL. (2005). ***Código Civil.*** Ecuador. Título XIV, de las acciones posesorias.

de su contenido y lo faculta para ser inscrito en el Registro de la Propiedad.[51]

- Certificado de gravámenes actualizado.- Este documento es proporcionado por el Registro de la Propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través del mismo es posible conocer si una determinada propiedad tiene limitaciones o gravámenes que recaigan sobre esta, tales como: hipotecas, embargos, prohibiciones, interdicciones, demandas o cualquier otra limitación al dominio. Además, contiene información como la descripción de la propiedad, los propietarios, forma y fechas de adquisición, es decir, una breve historia de la propiedad.[52]

- Carta del impuesto predial actualizado.- Es el documento que certifica el pago del impuesto predial en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, este impuesto es una contribución anual que grava al valor de cada predio según su avalúo.[53]

- Posesiones efectivas, testamentos, en caso de ser necesario.- La posesión efectiva de la herencia se da cuando los herederos pueden

---

[51] Cfr. DICCIONARIO DE VIVIENDA. (2011). [http://www.euroresidentes.com/vivienda/hipotecas/diccionario/escritura.htm], ***Escritura pública.***

[52] Cfr. REGISTRO DE LA PROPIEDAD. (2010). [http://www.registrodelapropiedad.quito.gob.ec/index.php/tramites-y-requisitos/certificaciones], ***¿Qué es el certificado de gravámenes?***

[53] EL COMERCIO. (2011). [http://www.elcomercio.com/quito/guia-pagar-Impuesto-Predial_0_610139158.html], ***Una guía para pagar el Impuesto Predial.***

disponer legalmente de los bienes que les han sido dejados por disposición del fallecido.

c) Documentos técnicos

- Informe de Regularización Metropolitana (IRM) actualizado.- Es un informe que se obtiene en la Administración Zonal correspondiente que proporciona información del predio referida al Plan de Uso y Ocupación del Suelo e instrumentos de planificación complementarios, vigentes en el DMQ.

- Plano de fraccionamiento del barrio apegado a la normativa municipal vigente.- En el plano de fraccionamiento consta la división de tierras en lotes más pequeños para construir y el espacio destinado para calles, parques, entre otros.

Una vez obtenidos los requisitos anteriormente mencionados se procede a las diferentes instancias de aprobación en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para que finalmente el Consejo y la Alcaldía Metropolitana emitan la respectiva ordenanza, que permitirá insertar al barrio en la trama urbana e iniciar el mejoramiento barrial con la participación activa de la comunidad, facultando a las empresas

metropolitanas para dotar de infraestructura básica, aceras, adoquinado, así como promover acciones de carácter social y económico.

No obstante, existen demoras en el proceso de legalización que se producen principalmente por los siguientes motivos:

- Falta de documentación.- Muchas veces los residentes no cuentan con la documentación necesaria para la legalización. Según el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el 75% de problemas se da en barrios que no tienen escrituras globales y el resto de documentos de tenencia de tierra.

  De igual forma, muchos barrios se estancan en la solicitud de documentos de la etapa inicial, que consiste en el reconocimiento de la personería jurídica, la inscripción de la directiva y el listado de socios del barrio en el Ministerio de Inclusión Social y Económica.[54]

- Juicio contra el traficante en proceso.- En los casos que se registra el delito de tráfico de tierra y existe un proceso legal en contra del

[54] Cfr. P. MONCAYO. (2008). ***Quito habitable y armónica.*** Ecuador: Dirección de comunicación y diálogo social del DMQ. p. 369.

traficante, la legalización se suspende y debe esperar que termine el juicio.

- Conflictos entre los vecinos.- Muchas veces existen conflictos entre los residentes de los lotes invadidos que dificultan el proceso de legalización, sobretodo porque hay personas que han lucrando gracias a la condición de ilegalidad del barrio y no es de su interés que se resuelva el problema. Por esta razón, la gestión del Municipio debe estar orientada a solucionar directamente el problema a través de una postura mediadora e imparcial frente al conflicto.

El tiempo que demora cada barrio en legalizarse depende de las diferentes situaciones que pueden afectar dicho proceso. Para evitar este tipo de demoras, lo importante es que al regularizar un barrio se establezca una relación entre la unidad responsable del Municipio y la organización social, para que posteriormente los moradores puedan acceder a los servicios básicos, gozar de áreas verdes, recreativas y espacios para equipamientos de Policía y Centros de Desarrollo Comunitario.

Por otro lado, cuando la gestión municipal no responde rápidamente ante las necesidades de regularización de un barrio, los afectados tienen otra alternativa, que consiste en demandar ante un Juez de lo Civil la

prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio del inmueble, en la forma que lo dispone el Código Civil y su Código de Procedimiento.

La prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio cabe cuando se ha realizado posesión material del bien por un tiempo no menor a quince años, no existe un título adquisitivo de dominio y quien alega la prescripción puede probar haber poseído sin violencia, clandestinidad, ni interrupción el bien por el mismo espacio de tiempo. De esta forma, la sentencia judicial que declara una prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio hará las veces de escritura pública para la propiedad y para su validez debe ser inscrita en el Registro de la Propiedad después del juicio correspondiente ante el Juez de la materia.

En conclusión, los requerimientos para legalizar los asentamientos informales se encuentran establecidos claramente por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la actualidad. A pesar de esto, la gran cantidad de barrios ilegales en el perímetro urbano del Distrito muestra que la gestión municipal pasada no ha respondido oportunamente frente a la magnitud del problema; sobre todo considerando que los involucrados son gente de escasos recursos que necesita un apoyo gratuito durante todo el proceso para poder llevar a cabo la legalización con éxito.

Es importante mencionar que la legalización de los asentamientos informales es el primer paso para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, porque así el municipio puede iniciar las obras de infraestructura para dotar de servicios básicos y equipamiento a la zona. Además, se logra que los propietarios tengan seguridad sobre los derechos de su propiedad para poder acceder a otros beneficios como préstamos para mejorar sus viviendas.

1.2.4.1 Requisitos técnicos

> Las condiciones y elementos para habilitar el suelo están definidos por el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), que fue aprobado el 4 de junio de 2008 con la Ordenanza Metropolitana No. 0255. Este plan es un instrumento para el ordenamiento territorial y el desarrollo físico integral del Distrito Metropolitano de Quito, elaborado por la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos que tiene una vigencia de veinte años y que se revisa cada cinco años.[55]

[55] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). ***Ordenanza Metropolitana No. 0255.*** Ecuador. Art. 21. p. 10.

A continuación se detallan los principales parámetros técnicos para la regularización de los asentamientos informales del Distrito:

- **Tiempo de asentamiento.-** El tiempo de ocupación del asentamiento no debe ser menor a cinco años.

- **Suelo urbano o de expansión urbana.-** Los asentamientos deben encontrarse dentro del área urbana de la ciudad o el área destinada para el crecimiento urbano previsible, donde el uso de suelo sea de tipo residencial u otro compatible, en áreas y lotes independientes y edificaciones individuales y/o colectivas del territorio. La regularización no se realiza para predios de protección ecológica, de pendientes superiores al treinta por ciento (30%) o que correspondan a riberas de ríos, lagos y playas. Además, la titularización no cambia el régimen de uso del suelo que rige para los predios.[56]

- **Lotes.-** Para habilitar el suelo se deberán observar las disposiciones sobre áreas y dimensiones mínimas y grados

[56] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Plan de Desarrollo Territorial del DMQ.*** Ecuador. p. 62.

o porcentajes de pendientes establece el PUOS, otros instrumentos de planificación y las Normas de Arquitectura y Urbanismo.[57]

- **Sistema vial.-** Toda habilitación del suelo debe contemplar un sistema vial de uso público que será diseñado por cada Administración Zonal de acuerdo a los instrumentos de planificación.[58]

- **Redes de infraestructura.-** Los proyectos de urbanización deben obtener la aprobación de la EMAAP-Q, Empresa Eléctrica Quito S.A. y las empresas autorizadas de servicios de telecomunicaciones.[59]

- **Áreas verdes y áreas de equipamiento comunal.-** Según el Artículo 424 del COOTAD, "en toda urbanización y fraccionamiento del suelo, se entregará a la municipalidad, mínimo el diez por ciento y máximo el veinte por ciento calculado del área útil del terreno urbanizado o fraccionado, en calidad de áreas verdes y comunales". La existencia de

[57] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). ***Ordenanza Metropolitana No. 0255***. Ecuador. p.18-22.
[58] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). ***Ordenanza Metropolitana No. 0255***. Ecuador. p.18-22.
[59] Ibídem.

dotaciones públicas es parte integral de la planificación urbana porque esto garantiza el esparcimiento y mejor calidad de vida de los residentes, minimizando otros problemas sociales como la delincuencia.

A pesar de esto, en la actualidad se están legalizando barrios que no cumplen con los porcentajes requeridos para dotaciones públicas, debido a que, en el mismo Artículo 424 del COOTAD se permite la exoneración de dichas áreas en función del lote mínimo vigente según la planificación territorial, en cuyo caso se compensa con el pago en dinero al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito según el avalúo catastral.

Es importante considerar que, la legalización de barrios en la ciudad es un problema que requiere la intervención urgente de la municipalidad y el gobierno nacional, las nuevas leyes expedidas en el COOTAD permiten agilitar el proceso de legalización, pero no solo se debe procurar dar una solución rápida sino efectiva que asegure el desarrollo integral de las familias perjudicadas.

- **Zonas de riesgo.-** La zonificación de los peligros naturales se divide en riesgos mitigables y no mitigables. En el caso de los riesgos mitigables es posible minimizar los peligros naturales mediante las debidas medidas de prevención, mientras que para los riesgos no mitigables cualquier medida de prevención es físicamente inadmisible o financieramente no viable. La legalización de barrios se limita a los asentamientos que no se encuentran en zonas de riesgo no mitigables donde los asentamientos humanos no son permitidos.[60]

  En el caso de las zonas de riesgo no mitigable, el Municipio a través de la Secretaría de Seguridad procede a la reubicación de las familias, mediante la aplicación de una ficha socioeconómica, que permite conocer las necesidades de vivienda y la capacidad de pago que tiene cada familia, para la entrega de las casas o departamentos en los diferentes programas de vivienda patrocinados por el Municipio. Por ejemplo, esta es la situación de barrios como Yacu, Paluco, San Francisco de Miravalle, Monjas y La Colmena que serán trasladados a los programas La Mena II y Bicentenario.[61]

---

[60] Cfr. MUNICIPIO DE MÉRIDA YUCATÁN, MÉXICO. [http://www.merida.gob.mx/servicios/portal/pcivil/archivos/atlas/marco_concep.pdf], ***Atlas de Riesgos de Peligros Naturales.***

[61] Cfr. ADMINISTRACIÓN ZONAL CENTRO. (2012). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_category/territorio--10020], ***Familias en riesgo censadas para ingreso a programa de relocalización.***

1.3 CONSECUENCIAS DE LA EXISTENCIA DE BARRIOS ILEGALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La formación de barrios ilegales en el sector urbano del Distrito Metropolitano de Quito ha tenido varias consecuencias negativas como:

a) Violencia.- Es posible afirmar que la pobreza que caracteriza a los barrios ilegales tiene una estrecha relación con los altos niveles de violencia percibidos por la sociedad quiteña durante los últimos años. Los tipos de violencias que afectan o se generan alrededor de la problemática de los barrios marginales son de diversos tipos:

- Violencia estructural: está dada por el modelo político-económico del país que no aporta para satisfacer las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la sociedad, como es el caso de los residentes de los barrios marginales de la ciudad de Quito que han recibido soluciones parciales a su necesidad de una vivienda digna por parte de la municipalidad durante muchos años.[62]

[62] Cfr. I. CANDELON. (2009). [http://ysabelcandelon.wordpress.com/2009/07/19/tipos-de-violencia/], ***Tipos de violencia.***

- Violencia política: es aquella que está relacionada con hechos violentos o amenazas que buscan favorecer a los intereses de grupos políticos, por ejemplo la creación de falsas expectativas de regularización en los residentes de los asentamientos informales para lograr su voto a favor de un determinado partido político en época de elecciones.[63]

- Violencia social: consiste en la coacción física o psicológica que una persona ejerce para que otra realice un acto jurídico contra su voluntad, este es el caso de los traficantes de tierras que amenazan constantemente a las familias de los barrios ilegales para manipularlos en torno a sus intereses.[64]

- Violencia doméstica: es aquella que afecta a las familias, pero que principalmente se caracteriza por el maltrato a la mujer y a los niños. Así, el medio en el que viven las familias de los asentamientos ilegales propicia a que las personas tomen actitudes violentas como resultado de la angustia que viven a diario en su lucha por sobrevivir.[65]

- Violencia juvenil: la inaccesibilidad a mejores niveles de educación y los problemas familiares a causa de la pobreza que enfrentan los residentes

[63] Ibídem.
[64] Cfr. I. CANDELON. (2009). [http://ysabelcandelon.wordpress.com/2009/07/19/tipos-de-violencia/], ***Tipos de violencia.***
[65] Ibídem.

de los barrios ilegales, promueven la formación de pandillas juveniles que perpetran actos violentos que afectan a otros jóvenes y al resto de la comunidad. Esta situación muestra un panorama desalentador, considerando que los jóvenes son la base para la sociedad ecuatoriana del futuro. [66]

- Violencia delincuencial: este tipo de violencia surge con la finalidad alcanzar bienes materiales por medios ilegítimos, es el resultado de la pobreza extrema y la marginalidad que lleva a los afectados a tomar decisiones de vida equivocadas en busca de mejorar sus condiciones de vida rápidamente. [67]

En definitiva, los residentes de los barrios ilegales deben enfrentar diferentes tipos de violencia, que pueden ser generadas desde la sociedad o los propios habitantes de dichos asentamientos hacia grupos más vulnerables.

Sin embargo, la violencia no afecta solo a los residentes de este tipo de asentamientos, sino que consecuentemente se difunde por toda la ciudad, provocando un ambiente de inseguridad y reafirmando las marcadas diferencias sociales y económicas entre ricos y pobres.

[66] Cfr. I. CANDELON. (2009). [http://ysabelcandelon.wordpress.com/2009/07/19/tipos-de-violencia/], ***Tipos de violencia.***
[67] Ibídem.

b) **Ambientales.-** El crecimiento desordenado de los barrios ilegales al margen de la ciudad tiene también un impacto ambiental, debido a que la ocupación espontánea del suelo se realiza por lo general en zonas de suelo agrícola, de protección ecológica y comúnmente en zonas de riego que se consideran poco aptas para el uso residencial.[68]

Como menciona Hilda Herzer, "… a través de la expansión urbana, la población se apropia de ciertos recursos naturales y degrada la naturaleza, afectando a la misma ciudad y a la vida urbana". Sin considerar que ponen en peligro sus propias vidas, al construir sin medir los riesgos en zonas que por lo general presentan peligro de deslizamiento.

En este sentido, la problemática de los barrios ilegales en el DMQ debe ser tratada desde una óptica integral que busque un adecuado ordenamiento urbano, con el menor impacto ambiental posible.

c) **Insalubridad.-** Los barrios ilegales por su condición ilícita no reciben los servicios básicos que tiene el resto de barrios, esto propicia a que sus habitantes vivan en condiciones insalubres que pueden generar enfermedades y epidemias. Además, en algunos casos los hábitos de las familias no favorecen a un ambiente saludable, debido a la falta de educación respecto al tema.

[68] Cfr. G. BUSTAMANTE y otros. (1991). ***Urbiquito: Población y medio ambiente.*** Ecuador: Municipio de Quito, Dirección de Planificación. p. 28.

La falta de las condiciones mínimas para mantener la sanidad en estas zonas repercute en la salud de sus habitantes.

> En la población infantil los problemas de salud más frecuentes son las infecciones respiratorias agudas, diarreicas, parasitosis, anemia, desnutrición, enfermedades de la piel y otras. En el caso de los adultos se reflejan patologías de diabetes, hipertensión, casos de cáncer, problemas cardiovasculares, infecciones de vías respiratorias, entre otras.[69]

Los problemas de salud que aquejan a los residentes de los barrios ilegales afectan todos los aspectos de su vida, al limitar sus condiciones físicas y en algunos casos mentales para desarrollar todo su potencial y salir de la pobreza. Por este motivo, la legalización de los asentamientos irregulares es de vital importancia para iniciar la reestructuración de los mismos en mira a brindar una vida digna a sus residentes.

d) Gasto público elevado.- En el caso de los barrios con mayor vulnerabilidad ante desastres naturales el Municipio suele tomar la decisión de reubicarlos en nuevas viviendas patrocinadas por el Gobierno. Esto implica un mayor gasto público porque la construcción de este tipo de viviendas cuenta con un subsidio por parte del Estado a los constructores, con la finalidad de que se ofrezca un producto de calidad, pero a un precio totalmente accesible para las familias más pobres.

---

[69] EL DIARIO. (2008). [http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/87920-insalubridad-y-pobreza-desmejoran-la-salud/], ***Insalubridad y pobreza desmejoran la salud.***

De acuerdo a los datos de los boletines anuales, presentados por UNICEF en colaboración con el Ministerio de Finanza y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, acerca de la inversión social en el presupuesto general del Estado de los años 2009, 2010 y 2012 se puede observar la siguiente evolución de la inversión en el sector de desarrollo urbano y vivienda:

> Se aprecia un incremento significativo del presupuesto ejecutado en el sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda, que creció en USD 292.8 millones (170.1%), al pasar de USD 172.1 millones en el período enero-diciembre 2007 a USD 464.9 millones en el mismo período del 2008.[70]

> El único sectorial que presenta una disminución en su asignación para 2010 frente a lo ejecutado en 2009 es Desarrollo Urbano y Vivienda, que tendrá a su disposición USD 162.4 millones frente a los USD 235.9 millones de 2009 (-31.2%).[71]

> Para el Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda se asignaron inicialmente USD 144.3 millones en 2011, que aumentaron a USD 326.5 millones en diciembre, puesto que el Gobierno Nacional dio mayor énfasis a la entrega de servicios que a la construcción de viviendas nuevas, debido a compromisos adquiridos con la sociedad. [72]

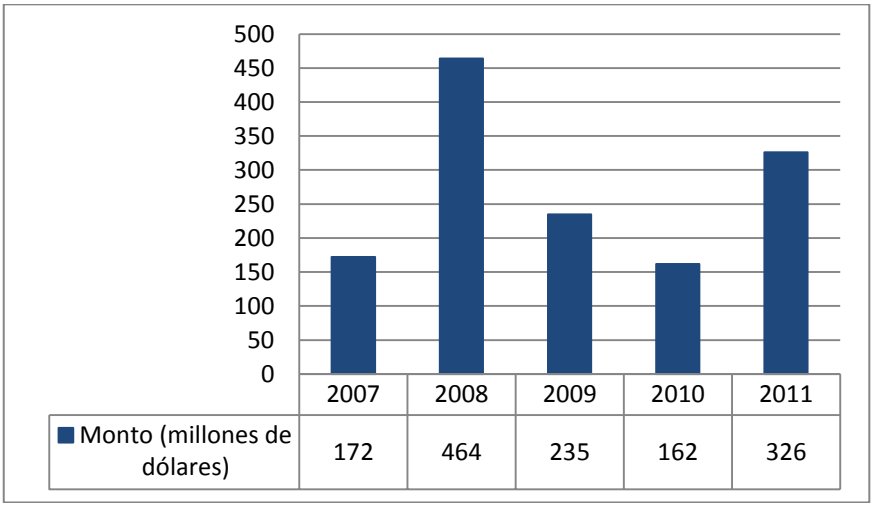
En definitiva, la inversión social en el desarrollo de planes de vivienda ha seguido la siguiente tendencia:

---

[70] UNICEF. (2009). ***La inversión social en el presupuesto general del Estado durante el año 2008***. Volumen 25, p. 6.
[71] UNICEF. (2010). ***La inversión social en el presupuesto general del Estado durante el año 2010***. p. 16.
[72] UNICEF. (2011). ***La inversión social en el presupuesto general del Estado durante el año 2011***. Volumen 33. p. 29.

Gráfico No. 5

Presupuesto para el sector del Desarrollo Urbano y Vivienda (2007-2011)



Fuente: UNICEF, Inversión social en el presupuesto general del Estado 2009, 2010 y 2012.
Elaborado por: Autoras.

Esto indica que a pesar de que ha existido una mayor asignación presupuestaria para solucionar el déficit habitacional durante los últimos años, este ha sido insuficiente respecto al rápido crecimiento de la problemática de los barrios ilegales.

De todas formas, invertir en planes de vivienda popular para ubicar a las familias pobres desde un principio, sigue siendo mucho más económico que rehabilitar amplias zonas de asentamientos ilegales ya consolidados; a pesar de esto las familias no quieren ser reubicadas en la mayoría de los casos, debido a que han invertido los recursos de toda su vida en la construcción de sus casas sin considerar el alto costo económico y social que esto representa para la ciudad.

e) Afectaciones a la propiedad.- A pesar de que la Constitución en su Artículo 321 reconoce el derecho de la propiedad privada, los invasores en su angustia por cubrir su necesidad de vivienda, inducidos o engañados por el traficante de tierras, trasgreden este derecho del dueño del terreno. Además, cuando los dueños de las propiedades invadidas tratan de acercarse a su propiedad en muchos casos suelen recibir amenazas e incluso pueden llegar a ser agredidos físicamente por parte de los invasores o el traficante de tierras.

No obstante, es importante considerar que en la mayoría de los casos los terrenos invadidos son adquiridos originalmente por sus dueños a manera de inversión, debido al avalúo que reciben este tipo de propiedades con el paso del tiempo, lo que pone al dueño en una posición vulnerable considerando que la Constitución garantiza el derecho a la propiedad privada mientras que el terreno cumpla su función social y ambiental.

De igual forma, los terrenos que son propiedad del Estado también suelen ser invadidos, lo que transgrede la propiedad pública de todos los ciudadanos y obliga al Estado a llevar a cabo sus propios procesos legales.

En ambos casos, la invasión de tierras constituye un delito de usurpación que está penado por las leyes ecuatorianas, lo que genera una constante problemática social, política, legal y económica alrededor de este tema.

f) Conflictos legales.- Los conflictos legales que conlleva la formación de barrios ilegales alrededor del Distrito Metropolitano de Quito son de diversos índoles, como:

- La denuncia que se puede presentar contra el traficante de tierras por los delitos de estafa, extorsión, usurpación y venta de terrenos ilegales.

- Los requisitos legales que debe presentar la comunidad en la Unidad de Suelo y Vivienda de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial del Municipio de Quito para regularizar la situación de su barrio.

- Al cumplir el proceso de legalización inicia el trámite para obtener las escrituras de las propiedades involucradas.

- En el caso de tratarse de propiedades privadas invadidas, el Municipio debe iniciar el proceso de expropiación de las tierras bajo las condiciones que establece el COOTAD en la Sección Séptima de Expropiaciones.

- De igual formas, se deben elaborar y aprobar las ordenanzas que normen las acciones que aplicar la ciudadanía respecto al tema de organización territorial y planificación urbana.

- Las acciones legales que puede tomar el dueño del terreno para impugnar la resolución administrativa de expropiación o recibir la indemnización de acuerdo a las formas de pago y tiempo que establece el COOTAD. Es importante considerar que está prohibida todo tipo de confiscación de bienes.

Como todo conflicto legal hay que considerar el costo económico que representa para los involucrados, sobretodo en el caso de los residentes de los barrios ilegales que por lo general son personas de bajos recursos, lo que muchas veces los obliga a desistir de iniciar las acciones legales correspondientes para regularizar sus tierras y ejercer sus derechos.

g) Imagen de la ciudad.- La existencia de una gran cantidad de asentamientos informales alrededor de Quito muestra una ciudad pobre, que no se ha consolidado con el paso del tiempo, autoridades ineficientes y poca planificación urbanística. [73]

[73] Cfr. S. MARTINEZ. (2007). [http://es.scribd.com/doc/38832308/Retrospectiva-Asentamientos-Informales-en-Bogota#page=167], ***Retrospectiva Asentamientos Informales en Bogotá.***

h) Escasez de espacios públicos.- Cuando los barrios se forman sin ningún tipo de regularización, existe una grave afectación al espacio público de la ciudad. Por lo general este tipo de viviendas se construyen hacinadas unas tras otras, lo que resta el espacio para áreas verdes y de recreación características de cada barrio.[74]

En conclusión, uno de los principales objetivos de las autoridades debe ser ejecutar una adecuada administración para evitar la proliferación de los barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito, debido a que la existencia de los mismos genera importantes costos económicos y sociales.

En este sentido, la acción municipal es de primordial importancia para el desarrollo ordenado del territorio metropolitano, para esto el Municipio debe propiciar las condiciones necesarias para que sus habitantes puedan acceder a una vivienda digna, mientras se proteja el medio ambiente.

[74] Ibídem.

2. ESTUDIO DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO" DESDE UNA ÓPTICA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

2.1 CREACIÓN DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO" COMO RESPUESTA DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LOS BARRIOS ILEGALES

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es una sociedad política autónoma, subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, que ejerce el gobierno del territorio del Distrito Metropolitano de Quito, que es el mismo que constituía el cantón Quito, con la finalidad de promover el bien común local a través de la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales.[75]

Según el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, expedida en el Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de Diciembre del 2005, "Cada municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el

[75] Cfr. CONGRESO NACIONAL. (2001). ***Ley de Régimen Orgánico del Distrito Metropolitano de Quito.*** Ecuador. Art. 1. p. 1-2.

cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la ley".

El actual representante legal del Municipio es el Alcalde, el doctor Augusto Barrera, quien fue elegido por votación popular y directa el 1 de agosto de 2009. Además, el Alcalde tiene funciones inherentes como Presidente del Consejo Metropolitano, que en conjunto con quince Concejales, tiene el poder legislativo de expedir ordenanzas que son disposiciones o mandatos que debe cumplir la ciudadanía para que la municipalidad pueda llevar a cabo su gestión.

El Municipio tiene diversas finalidades de acuerdo a los temas que son de interés social para los quiteños. Según el Artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se establecen las siguientes competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;

c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;

d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;

e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;

f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;

g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;

h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;

i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;

k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;

m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,

n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.[76]

Además, el artículo 54 literal c) del mismo código establece como función de cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal la de:

> Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales.[77]

[76] ASAMBLEA NACIONAL. (2010). ***Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*** Ecuador. Art. 55. p. 19-20.
[77] Ibídem, Art. 54. p. 19.

De igual forma, el artículo 2 numeral 1 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito establece que “el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, tiene la competencia exclusiva y privativa de regular el uso y la adecuada ocupación del suelo, ejerciendo el control sobre el mismo”.

La Constitución en el numeral 1 del artículo 264 también instituye que los gobiernos municipales tienen la facultad de “planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural”.

Así, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha contemplado los siguientes objetivos estratégicos e institucionales en su Plan Operativo para el año 2012, en relación al eje de planificación y ordenamiento territorial de la ciudad.

Tabla No. 7

Plan Operativo del Municipio del DMQ 2012, Eje Territorial

<table>
<tr><th colspan="2">EJE: QUITO TERRITORIO DE TODOS</th></tr>
<tr><td colspan="2">Alcance: Planificación y ordenamiento territorial para integrar y articular sosteniblemente las actividades socioculturales, administrativas y económicas y el trabajo para propiciar el equilibrio y la equidad social y territorial.</td></tr>
<tr><th>Objetivos estratégicos</th><th>Sectores institucionales responsables</th></tr>
<tr><td>1. Fortalecer la integridad territorial y regional del DMQ a partir de su función como Ciudad Capital y Distrito-Región.</td><td rowspan="2">Secretaría de Ordenamiento Territorial Hábitat y Vivienda
Instituto Metropolitano de Patrimonio
EMDUQ</td></tr>
<tr><td>2. Desarrollar un sistema de centralidades que reconozca diferentes realidades geográficas, económicas, culturales y sociales del Distrito respondiendo a escalas poblacionales.</td></tr>
<tr><td>3. Hacer valer la función social y ambiental de la propiedad y garantizar un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intenciones públicas y privadas del territorio.</td><td>Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
Administraciones Zonales
Unidad Especial "Regula tu Barrio"</td></tr>
</table>

Fuente: Ordenanza No. 0169. (2011). Proyecto de Presupuesto Año 2012.
Elaborado por: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Con estos antecedentes, es posible ver que uno de los propósitos que tiene el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es la planificación territorial de la ciudad, considerando que la acelerada expansión de la misma ha llevado a la existencia de un gran número de asentamientos humanos de hecho y consolidados en zonas no urbanizables. En este marco, la planificación territorial se define como:

> El proceso a través del cual la Municipalidad planifica el ordenamiento del territorio, la organización del crecimiento urbano mediante una adecuada distribución de la población; las actividades económicas, el uso y aprovechamiento del suelo, la ocupación y edificabilidad; la planificación del sistema vial, del espacio público y las dotaciones de infraestructura, equipamientos y servicios, con el fin de lograr un desarrollo armónico, eficiente, humano y ecológicamente sustentable en el DMQ. Las acciones de planificación

> territorial deberán promover el bienestar colectivo e individual; velar por la función social de la propiedad; procurar la distribución equitativa de los beneficios y cargas ente los propietarios; y racionalizar el uso e inversión de los recursos tanto públicos como privados.[78]

Para gestionar la ocupación del suelo el Municipio debe determinar los límites de la ciudad, la configuración de la red vial, el déficit actual y futuro de vivienda, la necesidad de servicios básicos e infraestructura, los flujos internos y externos que determinan la relación de la ciudad con las áreas rurales y otras ciudades, entre otros, para en base a estos desarrollar planes para definir una adecuada estructura urbana de la ciudad.[79]

Estos instrumentos de planificación territorial serán aprobados por el Consejo Metropolitano para su ejecución. Entre los planes de planificación territorial existentes están: el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT), Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), Planes Maestros, Planes Parciales, Planes Especiales, Proyectos Urbanísticos-Arquitectónicos Especiales, las Normas de Arquitectura y Urbanismo, los Manuales de normas específicas y el Reglamento de Procedimientos para la Habilitación del Suelo y Edificación.[80]

---

[78] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). ***Ordenanza Metropolitana No. 0255***. Ecuador. Art. 16. p. 8.

[79] Cfr. KALIPEDIA. [http://ec.kalipedia.com/geografia-ecuador/tema/geografia-urbana-rural/ordenamiento-espacio-urbano.html?x=20080801klpgeogec_21.Kes&ap=1], ***Ordenamiento territorial.***

[80] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). ***Ordenanza Metropolitana No. 0255***. Ecuador. Art. 22. p. 10-11.

Una vez elaboradas y aprobadas dichas propuestas de ordenamiento territorial, el Municipio tiene la facultad de regular el uso de suelo y delimitar barrios y parroquias urbanas, mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes por parte de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial del Consejo Metropolitano de Quito.[81]

Es importante mencionar que para cumplir con la gestión de la planificación municipal la ley establece que:

> Para gestionar operaciones estratégicas relacionadas con la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, la Administración Municipal podrá recurrir a mecanismos e instrumento de gestión tales como expropiaciones, reestructuraciones parcelarias, compensaciones, así como a convenios de cooperación, cogestión, mancomunidades y otros instrumentos previstos en el marco legal y administrativo.[82]

En este sentido, es posible afirmar que el rol político-administrativo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es primordial para asegurar el crecimiento ordenado del Distrito. Por lo tanto, es prioridad del Municipio buscar una solución urgente para dar respuesta a la población de los asentamientos informales, frenar las lotizaciones ilegales y el crecimiento desordenado de la ciudad.

---

[81] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Ordenanza No. 0268.*** Ecuador. p. 2.

[82] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). ***Ordenanza Metropolitana No. 0255***. Ecuador. Art. 75. p. 35.

Sin embargo, a lo largo de los años han sido elaborados diferentes estudios y recomendaciones para regular el uso del suelo de la ciudad que no se llevaron a cabo principalmente por no obtener el apoyo político para ejecutarlos, como se indicó en el Análisis de la Gestión Municipal en la Planificación Urbana del Distrito Metropolitano de Quito del Capítulo 1; sin considerar que la desatención a las necesidades de suelo urbanizable de la población durante mucho tiempo, provocó el incremento de barrios ilegales hasta llegar a condiciones críticas e incontrolables en la actualidad. Por lo tanto, es posible decir que la gravedad de la situación actual muestra que los esfuerzos realizados por las diferentes Alcaldías han sido infructuosos frente al crecimiento explosivo de la ciudad, en especial si se considera que el actual ordenamiento territorial no es más que la expresión espacial de las deficientes condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que han caracterizado al Ecuador.

Por este motivo, la Alcaldía del doctor Augusto Barrera en su afán por plantear una política firme de regularización de barrios, creó la Unidad Especial "Regula tu Barrio" el 19 de marzo del 2010 mediante la Resolución No. A0010. Esta unidad es un ente contable dotado de autonomía económica, financiera y administrativa supeditado a la Secretaría de Coordinación Territorial y de Participación Ciudadana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; con la finalidad de planificar y ejecutar los procesos técnicos, legales y socio organizativos para la regularización de barrios de manera descentralizada, en forma ágil, oportuna y en el marco de la

planificación y el ordenamiento de la ciudad, para garantizar la vida digna de los habitantes de Quito.[83]

La actual administración municipal ha afirmado sus intenciones de regularizar cuatrocientos barrios aproximadamente en un período de cinco años mediante la Unidad Especial "Regula tu Barrio", es decir que, planifica legalizar cien barrios por año desde el año 2010 hasta concluir el 2015, todo esto mediante la aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).[84]

Para lograr esto, la Unidad Especial " Regula tu Barrio" cuenta con una Dirección Ejecutiva y cuatro dependencias a fin de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para regularizar la ocupación informal del suelo, de acuerdo a las Administraciones Zonales que le han sido asignadas a cada una.

La Dirección Ejecutiva de la Unidad Especia "Regula tu Barrio" funciona en las oficinas de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana en el centro histórico de la ciudad, esta es la encargada de coordinar el trabajo de las cuatro dependencias y recibir los trámites de legalización de las mismas para su

[83] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Regulación de Barrios.***

[84] Cfr. NOTICIAS QUITO (2012). [http://www.radiotarqui.com.ec/portal/index.php?module=Pagesetter&func=viewpub&tid=2&pid=6771], ***4000 familias beneficiadas en regularización de barrios.***

aprobación y posterior elaboración de la respectiva ordenanza por parte del Consejo Metropolitano. Además, la Dirección Ejecutiva cumple con las funciones de la dependencia de la Administración Zonal Manuela Sáenz (Centro), que atiende los problemas de legalización de los barrios ubicados en las Administraciones Zonales Manuela Sáenz, Valle de Los Chillos y Tumbaco.

Las otras tres dependencias de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" funcionan en las oficinas de las Administraciones Zonales La Delicia, Calderón y Quitumbe. De esta forma, la dependencia ubicada en la Administración Zonal de La Delicia ejerce su competencia en los casos relacionados a las Administraciones Zonales de la Delicia y Eugenio Espejo, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" de la Administración Zonal de Calderón atiende los problemas de legalización de las Administraciones Zonales de Calderón y finalmente la Unidad de la Administración Zonal de Quitumbe se ocupa de la legalización de los barrios de las Administraciones Zonales Eloy Alfaro y Quitumbe.[85]

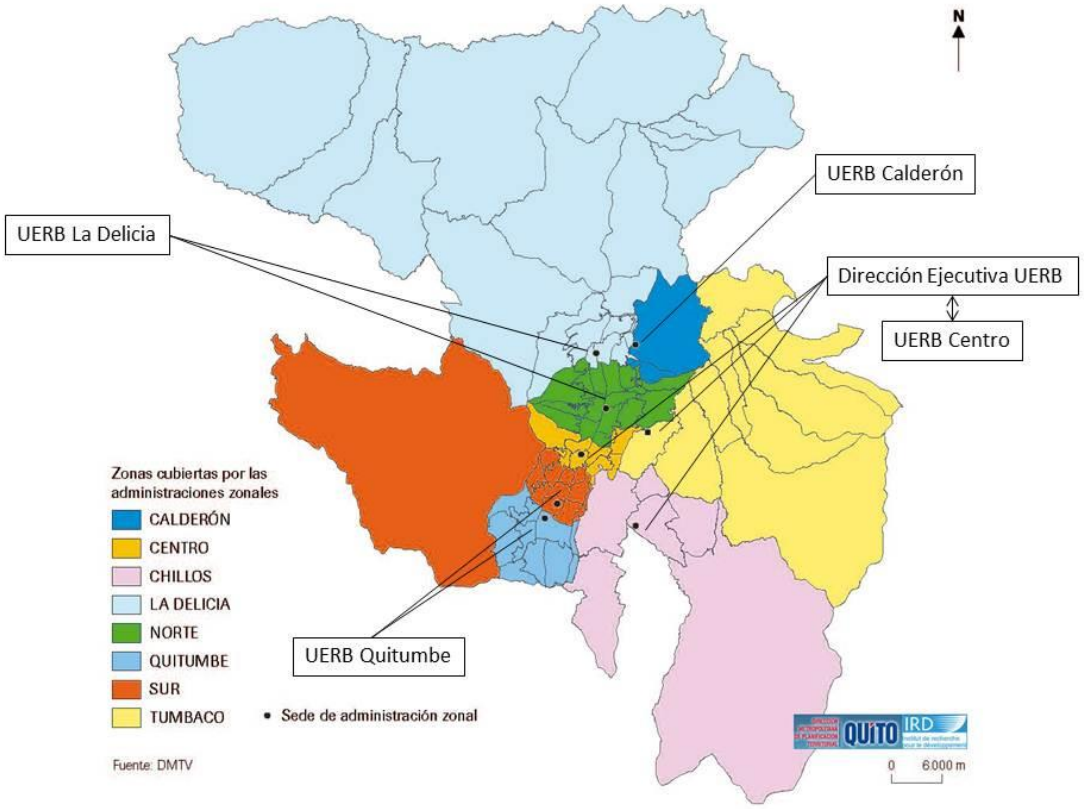
Además, se pudo constatar la existencia de una oficina de escrituración que funciona en la Administración Zonal Eugenio Espejo (Norte), brindado apoyo en el tema de escrituración a todas las demás dependencias de la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

[85] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Regulación de Barrios.***

A continuación se grafica el alcance de la gestión de las dependencias de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” por las Administraciones Zonales que le competen a cada una.

Gráfico No. 6

Ubicación de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” en el DMQ



Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

A través de la gestión de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” se pretende dar el primer paso para integrar los barrios ilegales al territorio urbano y rural de la ciudad, debido a que una vez regularizados es posible iniciar las obras de infraestructura que aseguran una vida digna a sus residentes. Así, “se pretende beneficiar a 8.000

familias de escasos recursos económicos, en especial aquellos que se encuentran en zonas de riesgo o áreas de protección ecológica". (NOTICIAS QUITO, 2010)

Esto es de vital importancia para el Gobierno Nacional, considerando que uno de los principales objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) es, "lograr una organización territorial que promueva la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno y a los recursos productivos".

En conclusión, es posible decir que la creación de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es una respuesta oportuna por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito frente a la crítica situación que representa el crecimiento desmedido de los barrios ilegales en el perímetro urbano de la ciudad durante las últimas décadas; la existencia de una unidad para solucionar específicamente los asuntos administrativos y legales en torno a la regulación de barrios es una manera de descentralizar este proceso para lograr mayor agilidad en el mismo.

No obstante, las intenciones de legalizar cien barrios por año es una meta bastante alta que se debe analizar de acuerdo a la capacidad administrativa y el alcance de la toma de decisiones de la Unidad Especial "Regula tu Barrio". En este sentido, "Regula tu Barrio" debe ser una unidad netamente operativa que agilite la emisión de informes y trámites pertinentes para la regularización de barrios, con el objetivo de

legalizar la totalidad de asentamientos informales de la ciudad como se lo ha propuesto la Alcaldía.

2.2 RELACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO CON LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO"

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito está formado por diversas secciones como son: Secretarías, Direcciones Metropolitanas, Administraciones Zonales y otras Empresas Públicas Metropolitanas que permiten que la institución lleve a cabo los diferentes servicios que presta a la comunidad.

Las Secretarías dictan políticas públicas y vigilan su cumplimiento en materias específicas, mientras que las Direcciones Metropolitanas son las encargadas de controlar los bienes del Municipio y de la ciudad, por otro lado las Administraciones Zonales descentralizan las funciones institucionales para mejorar la gestión municipal de acuerdo al área geográfica que le compete a cada una, y finalmente las Empresas Públicas Metropolitanas son las encargadas de la prestación de servicios públicos en el Distrito.[86]

[86] Cfr. CONGRESO NACIONAL. (2001). ***Ley de Régimen Orgánico del Distrito Metropolitano de Quito.*** Ecuador. Art. 8-15. p. 3-5.

A continuación se detalla las diferentes dependencias que conforman el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:

Tabla No. 8

Estructura Administrativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Descripción	Detalle
Secretarías	- Secretaría de Ambiente - Secretaría de Comunicación - ***Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana*** - ***Unidad Especial "Regula tu Barrio"*** - Secretaría de Cultura - Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad - Secretaría de Educación - Secretaría de Inclusión Social - Secretaría de Movilidad - Secretaría de Planificación - Secretaría de Salud - Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad - Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
Direcciones Metropolitanas	- Dirección Metropolitana Administrativa - Dirección Metropolitana de Catastro - Dirección Metropolitana Gestión, Documentación y Archivo - Dirección Metropolitana Financiera - Dirección Metropolitana Financiera Tributaria - Dirección Metropolitana de Información - Dirección Metropolitana de RR.HH. - Dirección Metropolitana de Servicios Ciudadanos
Administraciones Zonales	- Administración Calderón - Administración Eloy Alfaro - Administración Eugenio Espejo - Administración La Delicia - Administración Los Chillos - Administración Manuela Sáenz - Administración Quitumbe - Administración Tumbaco
Empresas Públicas Metropolitanas	- EMP Agua Potable - EMP Desarrollo Urbano de Quito - EMP EMASEO - EMP Hábitat y Vivienda - EMP Metro de Quito - EMP Movilidad y Obras Públicas - EMP Quito Turismo - EMP Rastro - EMP Seguridad - Metrobus-Q Trole

Fuente: Página Web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
Elaborado por: Autoras.

Además, el Municipio tiene una estructura orgánico funcional, que cuenta con un nivel político y de decisión conformado por el Consejo Metropolitano y la Alcaldía Metropolitana, el nivel asesor que está representado por la Procuraduría Metropolitana, Auditoría Metropolitana, el Gabinete Asesor y la Dirección General de Relaciones Internacionales, el nivel de decisión estratégica formado por la Secretaría General de Planificación, Secretaría General de Planificación de Seguridad y Gobierno y la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, otro nivel de decisión sectorial conformado por las diferentes secretarías enlistadas anteriormente, el nivel de gestión al que pertenecen las Direcciones Metropolitanas, y finalmente un nivel operativo conformado por las Administraciones Zonales y las Empresas Metropolitanas.

En el caso de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", esta se encuentra en el nivel operativo al igual que las Administraciones Zonales y las Empresas Públicas Metropolitanas. Además, está bajo la coordinación y supervisión de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, que tiene dependencia directa del Consejo Metropolitano y la Alcaldía Metropolitana, como se muestra en el organigrama estructural del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito reformado en el año 2010. (ANEXO 4)

Por este motivo, es primordial entender el papel que cumple la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, la misma que fue creada y agregada en el nivel de decisión de la estructura orgánica funcional del Municipio del

Distrito Metropolitano de Quito, mediante Resolución Administrativa número A0002 expedida y suscrita por el Alcalde Metropolitano el 6 de agosto de 2009.[87]

Esta secretaría es la responsable de coordinar el trabajo de las diferentes Administraciones Zonales, con la finalidad de planificar y ejecutar en el territorio las políticas metropolitanas, bajo criterios de integridad y equidad. También debe coordinar la formulación de políticas metropolitanas que favorezcan la participación ciudadana y generar las herramientas, instrumentos y metodologías para la ejecución de dichas políticas.[88]

Para cumplir con sus funciones la actual administración de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana ha planteado las siguientes políticas de gestión:

- Promover la planificación y el ordenamiento territorial de las Zonas Administrativas del Distrito, para garantizar la integralidad de las intervenciones y el crecimiento y desarrollo ordenado de la ciudad.

[87] Cfr. ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Resoluciones%20de%20Alcald%C3%ADa/A%C3%B1o%20%202010/RA-2010-010.pdf], ***Resolución No. A0010.***

[88] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Secretaría de Coordinación Territorial y Participación.***

- Promover una ciudadanía y organización social activa que accede con equidad e inclusión al arte, la cultura, el deporte, la recreación, a prácticas y saberes ancestrales, a tecnologías de la comunicación, entre otros.

- Garantizar, promover y generar condiciones para la participación ciudadana y la organización social en el distrito, adecuada a las realidades urbanas y rurales de los sectores y zonas.

- Fortalecer las capacidades ciudadanas y la organización social en el Distrito.

- Implementar un sistema de planificación territorial de obras, servicios públicos y equipamiento urbano a escala zonal, sectorial y barrial.

- Prestar servicios óptimos a la ciudadanía a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo e infraestructura de las Administraciones Zonales.[89]

Por consiguiente, es posible ver que una de las responsabilidades de dicha Secretaría es garantizar el crecimiento ordenado del Distrito Metropolitano de Quito mediante una adecuada coordinación de las Administraciones Zonales.

[89] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Secretaría de Coordinación Territorial y Participación.***

Cada Administración Zonal es responsable de la planificación coordinada de la gestión del territorio en el que tiene jurisdicción, para lo cual debe apoyarse en los lineamientos de los planes metropolitanos y parciales de ordenamiento territorial. Igualmente, deben procurar la ejecución de los planes, programas y proyectos integrales de desarrollo y la gestión participativa para consolidar una ciudad democrática e incluyente.[90]

Los programas y proyectos relacionados con el rol territorial son definidos por la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y se ejecutan a escala zonal y parroquial, como es el caso de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" que se creó para resolver los procedimientos de regularización de la ocupación informal del suelo.

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" fue puesta en marcha por la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana en coordinación con la Administración General, después de que esta secretaría justificó su creación con el respectivo informe técnico.[91]

[90] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Secretaría de Coordinación Territorial y Participación.***

[91] Cfr. ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Resoluciones%20de%20Alcald%C3%ADa/A%C3%B1o%20%202010/RA-2010-010.pdf], ***Resolución No. A0010.***

Así, el personal, los activos y los archivos que pertenecían al Área de Legalización de Barrios de la Unidad de Gestión del Territorio de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos, fueron trasladados a la Unidad Especial "Regula tu Barrio" previa la evaluación correspondiente.[92]

El Artículo 4 de la Resolución No. A0010 establece que, "Regula tu Barrio estará conformada por el Director de la Unidad Especial, nombrado por el Secretario General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, y por un equipo conformado con los responsables organizativo, técnico, jurídico y administrativo financiero".

Además, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" para llevar a cabo el proceso de legalización de barrios debe trabajar en coordinación con otras dependencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y otros organismos públicos, como: el Consejo Metropolitano, las Administración Zonales, la Dirección Metropolitana de Catastro, la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, la Procuraduría Metropolitana, el Registro de la Propiedad y la Unidad Técnica de Control de Construcciones. Asimismo, las instituciones públicas como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS) que participan en el proceso de legalización de barrios.

[92] Ibídem.

En conclusión, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” forma parte de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación bajo la nueva estructura organizacional del Municipio, con la finalidad de brindar un apoyo operativo en el proceso de regularización de la ocupación informal del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.

Además, trabaja en conjunto con otras dependencias del Municipio y organismos públicos para concluir el proceso de regularización de los barrios de Quito con éxito, lo que favorece de gran manera a los beneficiarios de dicho servicio, debido a que, antes de la existencia de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, el proceso de regularización era complicado y tenía muchas trabas porque no había un directriz clara para el Municipio y los usuarios.

La existencia de una unidad independiente encargada de agilitar el proceso de legalización de los asentamientos informales, permite una respuesta más rápida y mejora la capacidad de tratar una gran cantidad de datos, como los que debe manejar el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito entorno a todos los agentes involucrados en la problemática de los barrios ilegales.

2.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA FUNCIONAL

El organigrama es una representación gráfica de la estructura organizativa de una organización. Es un instrumento de análisis que permite visualizar en forma rápida los órganos que componen la estructura, las relaciones formales que existen entre ellos, los niveles jerárquicos y las funciones que desempeña cada empleado. Los organigramas son útiles instrumentos de organización, puesto que proporcionan una imagen formal de la organización, facilitando el conocimiento de la misma y constituyendo una fuente de consulta.[93]

Según Blanco de Tella, "los organigramas son representaciones gráficas de la estructura de las organizaciones. Su finalidad según los casos, puede ser informativa o analítica". En efecto los organigramas también sirven como un medio capaz de proporcionar información sobre la estructura de la organización, en otras palabras, poseen la rapidez y eficacia informativa propia de las representaciones gráficas en general.

La mayor parte de autores coinciden que el organigrama debe reflejar en forma clara la descripción de las unidades que integran la empresa, su respectiva relación, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación y funciones de los cargos. Esto permitirá conocer la repartición de responsabilidades y las jerarquías. Además, el

[93] Cfr. FERRER CONSULTOR. (2011). [http://ferrerconsultor.blogspot.com/2011/11/organigrama-funcional-de-la-empresa.html], ***Organigrama Funcional de la empresa.***

personal podrá interactuar entre sí de acuerdo a un proceso estructural, con el fin de que la empresa pueda cumplir eficientemente sus objetivos.[94]

De igual forma, en la administración pública el organigrama implica dibujar un esquema de la institución. Así, el organigrama de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" permitirá tener claro las relaciones que existen entre los diferentes puestos, es decir, quién depende de quién, conocer los canales de comunicación y la misión del cargo de cada funcionario.

El tipo de organigrama que va a regir para la unidad se seleccionará de mutuo acuerdo con la Dirección, por lo que, será necesaria la adopción del organigrama que resulte de mayor utilidad y provecho para la administración, siendo así una guía clara para la consecución de objetivos. Además, debe aportar información para que el público o personas ajenas a la Unidad Especial "Regula tu Barrio" tengan una visión clara de cuál es la estructura de la misma.

Mediante la Resolución No. A0010 publicada en marzo de 2010, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito creó e incorporó a su estructura orgánica funcional a la Unidad Especial "Regula tu Barrio", dependencia adscrita a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana.

[94] Cfr. M. LÓPEZ. [www.itescam.edu.mx/principal/sylabus/fpdb/recursos/r73471.DOC], ***Organigramas.***

La anteriormente mencionada resolución también manifiesta que la Unidad Especial "Regula tu Barrio", estará conformada por el Director de la unidad, nombrado por el Secretario de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, y por un equipo conformado por los responsables organizativo, técnico, jurídico y administrativo financiero. Esta estructura es aplicada en cada una de las dependencias que actúan en forma desconcentrada en las Administraciones Zonales Centro, Quitumbe, La Delicia y Calderón.

Sin embargo, existe una oficina adicional en la Administración Zonal Eugenio Espejo (Norte) que brinda apoyo exclusivamente en el tema de escrituración a todas las dependencias, esta no se encuentra establecida en la resolución de creación de la unidad. Esto indica que no se está respetando la estructura funcional definida en la resolución de creación de la unidad y que cada dependencia no está funcionando la manera eficiente y autónoma que debería, posiblemente porque esta estructura no se acopla a las necesidades reales del proceso de legalización de barrios.

A continuación se grafica la actual estructura orgánica funcional de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" de acuerdo a lo establecido en la Resolución No. A0010. (ANEXO 5)

Es importante recalcar que bajo la actual estructura funcional, la Dirección Ejecutiva de la unidad cumple al mismo tiempo las funciones de la dependencia Centro de

acuerdo a lo que establece la anteriormente mencionada resolución; al tener un rol directivo y supervisor es de vital importancia que la Dirección Ejecutiva mantenga una postura independiente al supervisar el trabajo que realiza cada dependencia. Por este motivo, debe contar con sus propias instalaciones y recurso humano, que por las características directivas de la Dirección Ejecutiva tendrá diferentes funciones que las dependencias de la unidad.

Además, la actual estructura funcional de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" no es suficiente para cubrir la demanda existente de legalización de barrios. Es una estructura simple a la cual se han adaptado las autoridades y los funcionarios de la unidad, de manera que, para varias funciones no existe personal de apoyo y muchas veces los funcionarios deben complementar el trabajo con actividades que no son de su competencia.

Todo el personal de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" está enfocado únicamente en cumplir con la legalización del número de barrios planificado, no se piensa si el recurso humano está motivado, si las funciones de su puesto van de acuerdo a su experiencia profesional o si existen técnicas administrativas que podrían ser aplicadas de tal manera que contribuyan a optimizar tiempo y recursos en el proceso de legalización de barrios.

El hecho de que la Unidad Especial “Regula tu Barrio” sea un proyecto a corto plazo no implica que sea tomado a la ligera, es necesario que las autoridades municipales tomen conciencia de que la estructura funcional debe ser reorganizada, estar en constante ajuste, adaptándose a un futuro incierto, considerando el recurso humano que demandarán las nuevas actividades y procesos, en la búsqueda constante de la mejor gestión de la organización; debido a que, si el número de asentamientos informales va en aumento y la administración no innova su estructura administrativa no se podrá cumplir eficientemente con los objetivos y dar el beneficio de la legalización a todos los barrios que lo demandan.

2.4 ETAPAS A SEGUIR EN EL PROCESO DE LEGALIZACIÓN

El Alcalde a través de los órganos administrativos de la municipalidad, tiene la potestad de regularizar los barrios ubicados en su circunscripción territorial, siguiendo los procedimientos y reglas establecidas por el COOTAD. De esta forma, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” es el órgano administrativo encargado de la regularización de barrios en el Distrito Metropolitano de Quito, para esto dicha unidad sigue un proceso de legalización, que se divide en tres etapas: pre-legalización, legalización y post legalización, que se detallan a continuación:

a) Pre-legalización

En la etapa de pre-legalización se busca establecer una relación entre los representantes barriales y las diferentes dependencias de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", con la finalidad de asesorar a los representantes en la obtención de los requisitos socio-organizativos, legales y técnicos, que permitirán a la unidad emitir el respectivo informe del que depende la aprobación de la legalización del barrio.

Solicitud de legalización.- Los representantes de los barrios acudirán a la dependencia de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", en la Administración Zonal del sector donde se encuentre el asentamiento, a solicitar información sobre los requisitos y procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo.

Visita al barrio.- Dicha dependencia podrá levantar la información de campo que considere pertinente, para lo que contará con la colaboración de los interesados y de todo órgano u organismo público, tales como el Registro de la Propiedad, notarías, entre otros, para recoger información acerca del estado de las vías, obras ejecutadas, servicios básicos, consolidación, topografía, riesgos, ubicación y demás aspectos importantes para el respectivo análisis de las condiciones actuales del asentamiento.

Además, es necesario levantar información acerca de los residentes para que no exista la intromisión de nuevas personas durante el proceso de regularización.

Clasificación del barrio.- Una vez que se analiza el grado de dificultad de legalización y regularización de un determinado barrio, se clasifica al barrio en una de las tres categorías a continuación:

- Categoría A.- Son aquellos barrios que cumplen con los requisitos para su legalización y se estima que serán regularizados en el corto plazo.

- Categoría B.- Son aquellos barrios que a pesar de tener el título de propiedad no cumplen con los requisitos técnicos y son susceptibles de alcanzar la regularización mediante diversas alternativas; el tiempo es a mediano plazo.

- Categoría C.- Son aquellos que no cumplen con los requisitos técnicos ni legales y que para ser regularizados requerirán de procedimientos especiales.

Asamblea general.- El proceso de legalización se realiza con los moradores del barrio en forma participativa, para esto se realiza asambleas generales, especialmente los fines de semana, donde la dependencia Unidad Especial

“Regula tu Barrio” encargada informa sobre el avance del proceso de legalización y aclara dudas a los moradores.

Informar a la Comisaría de la zona.- En el caso que se detecte la presencia de personas que estén lotizando informalmente el suelo, también conocidos como traficantes de tierra, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” acompañará en los procesos que cada posesionario puede plantear ante la Comisaría de la zona y las autoridades pertinentes, para iniciar el respectivo proceso legal por presunta estafa contra el traficante.

Fase socio-organizativa.- Cada dependencia de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe asegurarse que cada barrio por legalizarse cuente con personería jurídica inscrita y aprobada en el Ministerio de Inclusión Económica y Social, para lo cual solicitará lo siguiente:

- Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

- Registro de la Directiva Actual de la organización social en el MIES.

- Listado de socios refrendado por el MIES.

En caso de que el barrio no tenga organización social se solicita la copia de la escritura del predio donde se asienta el barrio.

Fase legal.- La respectiva dependencia de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" solicitará la siguiente documentación de tipo legal al representante barrial:

- Escritura global a nombre de la organización social o sus integrantes (Comité o Cooperativa); o, escrituras que justifiquen el 100% de derechos y acciones.

- Certificado de gravámenes actualizado.

- Carta del impuesto Predial actualizado.

- Posesiones efectivas, testamentos, en caso de ser necesario.

Fase técnica.- Cada dependencia de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" emitirá un informe técnico, determinando el criterio de partición del bien pro indiviso, los beneficiarios conocidos, dejando a salvo los derechos de aquellos beneficiarios que no fueren identificables, para esto solicitará al representante barrial los siguientes documentos:

- El informe de Regularización Metropolitana (IRM) actualizado.

- Plano de fraccionamiento del barrio apegado a la normativa municipal vigente.

Informe socio-organizativo, legal y técnico provisional.- Posteriormente, dicha dependencia emitirá un informe provisional que será revisado y aprobado por la Dirección Ejecutiva de dicha unidad.

Informe socio-organizativo, legal y técnico definitivo.- Finalmente, cada dependencia emitirá el informe socio-organizativo, legal y técnico definitivo con las observaciones aportadas y justificadas por la Dirección Ejecutiva de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", determinando entre varias cosas el criterio de partición del bien y los beneficiarios conocidos.

Es importante mencionar que todo trámite en la gestión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es gratuito. Sin embargo, en el caso que la unidad requiera intervenir con recursos económicos para agilitar el proceso de legalización, estos serán distribuidos y cobrados en el impuesto predial de los asentamientos legalizados.

b) Legalización

La etapa de legalización está relacionada con la gestión de la Dirección Ejecutiva de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" con las diferentes autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con la finalidad de sancionar la ordenanza que aprueba la legalización de un determinado barrio, durante esta etapa se siguen las siguientes instancias de aprobación:

Mesa Institucional.- La Dirección Ejecutiva de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" solicitará la conformación de una Mesa Institucional, integrada por la Administración Zonal, Subprocuraduría Zonal, Jefatura de Catastro y Coordinación de Gestión y Control, y Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, donde todos pueden establecer observaciones acerca del informe socio-organizativo, legal y técnico definitivo si consideran pertinente, que serán analizadas y resueltas de igual manera en la Mesa Institucional.

En esta caso, la Dirección de Avalúos y Catastros, es la encarga de comprobar el plano de cada uno de los barrios, las coordenadas, cabidas generales, linderos, quebradas y áreas de cada lote.

Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial.- En la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, presidida actualmente por la economista Elizabeth Cabezas, se analiza los resultados arrojados por la Mesa Institucional para que posteriormente sean ingresados para debate al Consejo Metropolitano los barrios aprobados por dicha Comisión.

Consejo Metropolitano.- Una vez que la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial aprueba los barrios para su legalización, el Consejo Metropolitano por medio de dos debates analiza la aprobación de las respectivas ordenanzas para reconocer el asentamiento.

Alcalde sanciona la ordenanza municipal.- El Alcalde sanciona la ordenanza municipal que establecerá los procedimientos de titularización administrativa a favor de los posesionarios de predios que carezcan de título inscrito, en los casos previstos en el COOTAD.

c) Post-legalización

La etapa de post-legalización es de especial importancia, debido a que, permite que las ordenanzas sancionadas sean aplicadas efectivamente para la obtención de las escrituras individuales de los moradores, para esto la Unidad Especial

“Regula tu Barrio” a través de sus dependencias guía a los representantes barriales en la realización de los siguientes trámites:

Solicitar número de predios y claves catastrales.- Los representantes barriales deben solicitar mediante un oficio al Director Metropolitano de Catastros el número de predios y claves catastrales para cada lote, adjuntando la siguiente documentación:

- Copia de cédula (representante del barrio).
- Copia de certificado de votación actualizado.
- Copia de nombramiento del representante del barrio, aprobado por el MIES (si es el caso).
- Copia de escritura.
- Copia de pago de impuestos predial.
- Certificado de Gravámenes original.
- Copia del comprobante de pago de liquidación de obra (EMMOP), opcional.

La Dirección Metropolitana de Catastro, responde directamente al representante del barrio, quién a su vez, debe solicitar por escrito a la Administración Zonal la transferencia de dominio; recibiendo un documento que justifique la misma.

El representante recibe éstos documentos que deben ser llevados a una notaría para que elabore la minuta, la eleve a escritura pública y la inscriba en el Registro de la Propiedad.

Solicitar el valor a pagar por el faltante de áreas verdes y la identificación del número del predio y clave catastral de la misma a transferir.- A través de un oficio al Director Metropolitano de Catastros el representante barrial debe solicitar el valor a pagar por el faltante de área verde y la identificación del número de predio y clave catastral de la misma a transferir, anexando la siguiente documentación:

- Copia de cédula (representante del barrio).
- Copia de certificado de votación actualizado.
- Copia de Ordenanza Municipal.
- Copia de planos sellados.

- CD de Plano Geo-referenciado.

- Copia de certificado de Gravámenes actualizado (vigente).

Con esta información, la Dirección Metropolitana de Catastro dirige una solicitud a la Administración Zonal correspondiente, para que emita los títulos de crédito y proceda al cobro sobre el faltante de área verde (se entrega copia al representante del barrio).

El representante del barrio con los títulos de crédito se acerca a cancelar el valor en el Balcón de Servicios de la Administración Zonal o suscribirá un convenio de pago.

Luego debe realizar un oficio dirigido a Procuraduría de la Administración Zonal, adjuntando lo siguiente:

- Copia de cédula (representante del barrio).

- Copia de certificado de votación actualizado.

- Copia de Ordenanza Municipal.

- Copia de planos sellados.

- CD de Plano Geo-referenciado.

- Copia de certificado de Gravámenes actualizado (vigente).

Solicitar a la Procuraduría Municipal la minuta para la transferencia de áreas verdes y espacios comunales.- El representante barrial debe llevar la minuta a la Notaría y después al Registro de la Propiedad para su protocolización, debe obtener 5 ejemplares de la escritura certificada, de las cuales 4 entregará en Procuraduría.

Entrega de escrituras individuales.- Posteriormente, el barrio podrá continuar con la entrega de las escrituras individuales, la partición y adjudicación de los lotes correspondientes al inmueble en los términos previstos en el informe definitivo. La partición y adjudicación administrativas se harán constar en los correspondientes catastros, con todos los efectos legales.

En el caso que los adjudicatarios no acrediten su condición de titulares del inmueble, se hará constar en la correspondiente resolución administrativa de partición y notificación e inscripción en el Registro de la Propiedad, la

titularidad del lote a nombre del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito como propietario fiduciario.

Por otro lado, si existieran controversias sobre el dominio del inmueble estas serán resueltas por el juez competente en juicio ordinario. Sin embargo, por ningún motivo la adjudicación de los lotes a los moradores puede ser revertida o anulada, el propietario original solo tendrá derecho exclusivamente a percibir el justo precio por el lote adjudicado, según lo establece el COOTAD.

En conclusión, el éxito del proceso de legalización está en el compromiso de los representantes barriales por beneficiar a su comunidad, debido a que, durante este proceso se requiere la participación activa de los representantes barriales, quienes se vuelven actores directos en la vida comunitaria para demandar sus derechos frente el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y asegurar una mejor calidad de vida a sus vecinos.

Asimismo, la decisión política de las autoridades municipales es de vital importancia para el asegurar la legalización de los barrios del Distrito, considerando que la agilidad del proceso depende de las exigencias que Alcaldía Metropolitana ponga sobre sus colaboradores en relación a esta problemática.

2.4.1 Diagrama de procesos

El diagrama de procesos es una técnica gráfica que describe, de manera sumaria y sencilla, las actividades secuenciales y lineales, es decir, las actividades que siguen una a continuación de la otra, para que los funcionarios de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" puedan conseguir el objetivo final de brindar el servicio de legalización de barrios.[95]

La importancia de realizar un diagrama de procesos radica en que permite identificar los posibles problemas existentes en los procedimientos para la legalización de barrios, y consecuentemente, "mejorar la productividad, calidad y comunicación entre áreas, en definitiva, disciplinar nuestra manera de pensar y actuar" (PEÑA, 2007:129).

De esta forma, en base a la información obtenida acerca del proceso de legalización de barrios, que sigue la Unidad Especial "Regula tu Barrio" en el Distrito Metropolitano de Quito, se ha elaborado el respectivo diagrama del proceso. (ANEXO 6)

[95] Cfr. H. PEÑA. (2007). ***Prácticas presupuestarias para ejecutivos.*** Ecuador: Editorial Ecuador. 1ra edición. p. 130.

2.5 ASPECTOS FINANCIEROS

Inicialmente es importante conocer que, "el presupuesto es un programa coordinado de las operaciones de la empresa, expresado en términos monetarios, dentro de un período financiero". (PEÑA, 2007: 71)

Los presupuestos son herramientas de gestión que juegan un papel crucial en la toma de decisiones gerenciales, debido a que, permiten llevar un adecuado sistema para controlar y manejar efectivamente los costos, gastos e ingresos de una determinada organización.[96]

Los sistemas presupuestarios públicos y privados han evolucionado al igual las organizaciones y la creciente importancia económica de las actividades gubernamentales y empresariales. De esta forma, la importancia de que las instituciones públicas o privadas elaboren presupuestos se debe a que esto presenta importantes ventajas como:

- Sirven de programas formales de trabajo, debido a que nacen del análisis cuidadoso de la experiencia pasada y de las condiciones futuras en las que se van a ejecutar las operaciones de la organización.

[96] Cfr. A. VÉLIZ. (2008). [http://www.monografias.com/trabajos65/presupuesto-basado-actividades/presupuesto-basado-actividades.shtml], ***El presupuesto basado en actividades, herramienta de gestión empresarial.***

- Proporcionan información futura. En esto difiere de la contabilidad que lo hace de forma histórica. En consecuencia, la alta dirección de una compañía tiene la posibilidad de considerar distintas alternativas, con suficiente oportunidad para evaluarlas y adoptar las decisiones más convenientes.

- Coordinar las distintas actividades de la empresa. Todas las actividades de la empresa se desarrollarán conforme con el plan general fijado en los presupuestos.

- Promover el espíritu de cooperación entre los funcionarios, supervisores y jefes.[97]

Adicionalmente los presupuestos públicos tienen una connotación especial, debido a que, no solo determinan las actividades a desarrollar de los organismos públicos en un periodo de tiempo, sino que también se pueden considerar como un instrumento que sirve para influenciar conscientemente en la vida política y social a nivel nacional o local.

En el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el presupuesto también debe facilitar el logro de los objetivos de esta institución, los cuales reflejan las decisiones políticas en relación a las necesidades de los diferentes grupos interesados de la ciudad, como es el caso de los residentes de los barrios ilegales.

[97] H. PEÑA. (2007). Op. Cit. p. 72.

Por lo general, los presupuestos de las instituciones públicas son elaborados de acuerdo a una proyección de los ingresos que se percibirán y posteriormente en relación a los gastos que realizarán de acuerdo a las necesidades públicas que deben cubrir; todo esto considerando que las entidades gubernamentales no persiguen la obtención de utilidades, sino satisfacer las necesidades sociales de la mejor manera posible.[98]

El Código de Planificación y Finanzas Públicas, en el inciso segundo del Artículo 100, señala:

> Las proformas presupuestarias de las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados, banca pública y seguridad social incorporarán programas, proyectos y actividades que hayan sido calificadas y definidos de conformidad con los procedimientos y disposiciones previstas en este código y demás leyes.[99]

Además, la Norma Técnica de Presupuesto No. 2.2.3.1.2.2 publicada por el Ministerio de Finanzas, acerca de la Programación Plurianual Institucional menciona:

> Las instituciones mantendrán una proyección actualizada de los requerimientos de los programas, proyectos y actividades bajo su manejo, igualmente para un

[98] Cfr. M. PÉREZ. [http://www.monografias.com/trabajos87/el-presupuesto/el-presupuesto.shtml], ***El presupuesto.***

[99] ASAMBLEA NACIONAL. (2010). ***Código de Planificación y Finanzas Públicas.*** Ecuador. Art. 100.

> horizonte de cuatro años, a fin de que sean consideradas en la formulación del escenario presupuestario plurianual.[100]

Asimismo, las características del sistema presupuestario de las instituciones públicas son el resultado de la filosofía política de sus dirigentes y, en particular, de las actitudes que prevalecen hacia el papel y responsabilidad del gobierno.[101]

En este sentido, el presupuesto para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para el año 2012 fue de $ 726´562.259,00, de acuerdo al Proyecto de Presupuesto 2012 aprobado mediante la Ordenanza No. 0169.

La elaboración del presupuesto es un trabajo conjunto de los principales directivos de la municipalidad, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 242 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización que expresa lo siguiente:

> La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así

[100] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL ECUADOR. (2010). ***Normas de Presupuesto.*** Ecuador. p. 15.
[101] Cfr. J. BURKHEAD. (1963). ***El sistema presupuestario gubernamental.*** México: Editorial Herrero. 1ra edición. p. 61.

> como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso.[102]

De igual forma, el presupuesto asigando para la Unidad Especial "Regula tu Barrio", al tratarse de una dependencia del Municipio Metropolitano de Quito, es elaborado en conjunto con el Director de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y las autoridades del Municipio, que están conformadas por el Consejo Metropolitano, Alcalde Metropolitano, Director General Financiero y Jefe de Presupuesto.

Cuando se creó la Unidad Especial "Regula tu Barrio" en el año 2010 se determinó que los recursos financiero de la unidad, constituirían las transferencias presupuestarias efectuadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con cargo al proyecto Regularización de Barrios, así como las partidas presupuestarias asignadas a los puestos de trabajo creados. De esta forma, las Administraciones Zonales que trabajarían conjuntamente con "Regula tu Barrio" confirmaron la asignación presupuestaria para la creación de las dependencias de esta unidad en sus respectivas instalaciones.[103]

El presupuesto anual para la Unidad Regula tu Barrio se realiza a partir de dos rubros: ingresos y egresos. Sin embargo, es importante conocer el presupuesto

---

[102] ASAMBLEA NACIONAL. (2010). ***Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*** Ecuador. Art. 242. p. 55.

[103] Cfr. A. BARRERA. (2010). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/municipio_creo_unidad_especial_quotregula_tu_barrio_quot--63], ***Municipio creó Unidad Especial "Regula tu Barrio".***

general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para poder determinar cuánto dinero se empleará para cada uno de sus programas que debe desarrollar, en especial en lo relacionado a la coordinación territorial.

A continuación se describen los ingresos que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pretende generar para el año 2012:

Tabla No. 9

Presupuesto de ingresos del Municipio del DMQ 2012

Ingresos	**2012**	
Impuestos	125.839.000	17,32%
Tasas y contribuciones	60.553.796	8,33%
Venta de bienes y servicios	326.955	0,05%
Renta de inversiones y multas	9.340.885	1,29%
Otros ingresos	6.989.633	0,96%
Venta de activos de larga duración	7.757.579	1,07%
Cuentas por cobrar	41.000.000	5,64%
Saldo caja bancos	50.667.105	6,97%
Transferencias de capital	269.752.302	37,13%
Transferencias empresas	7.000.000	0,96%
Financiamiento fututo	107.449.652	14,79%
Convenios	39.885.353	5,49%
TOTAL	**726.562.259**	**100,00%**

Fuente: Ordenanza No. 0169. (2011). Proyecto de Presupuesto Año 2012.
Elaborado por: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El presupuesto de ingresos es el eje para elaborar los demás presupuestos, debido a que, sus objetivos condicionan las decisiones que afectan la administración de la institución. Además, el presupuesto de ingresos soportará los costos y los gastos en los que debe incurrir el Municipio para cumplir con sus funciones.

En el caso de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, esta depende de los ingresos percibidos por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, debido a que, la unidad no genera ingresos por la naturaleza de su labor que busca beneficiar a los residentes de los barrios ilegales, que por lo general son personas de escasos recursos.

Una vez conocidos los ingresos que percibirá el Municipio un determinado periodo es posible ver de qué forma va a disponer de los mismos en relación a su alcance en los temas de interés de la comunidad quiteña. Los factores que determinan la distribución de los gastos públicos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se establecen de acuerdo a su estructura gubernamental y las demandas sociales de los habitantes de la ciudad.[104]

A continuación se presenta el presupuesto de los egresos que va a realizar el Municipio para el año 2012 de acuerdo a los sectores que le competen:

[104] Cfr. J. BURKHEAD. (1963). Op. Cit. p. 46.

Tabla No. 10

Presupuesto de egresos por sector del Municipio del DMQ 2012

Sector	2012	
Movilidad	260.284.048	35,82%
Territorio, hábitat y vivienda	126.282.114	17,38%
Deuda	59.337.381	8,17%
Administración general	60.888.861	8,38%
Coordinación Territorial	**62.825.042**	**8,65%**
Educación	31.572.849	4,35%
Seguridad y gobernabilidad	24.709.658	3,40%
Cultura	19.021.422	2,62%
Salud	17.224.492	2,37%
Ambiente	13.361.364	1,84%
Desarrollo productivo	11.707.405	1,61%
Gobierno Municipal	9.885.927	1,36%
Inclusión social	9.165.332	1,26%
Comunicación	8.884.937	1,22%
Agenda de control	5.321.267	0,73%
Planificación	3.407.430	0,47%
Deporte	2.682.730	0,37%
TOTAL	**726.562.259**	**100,00%**

Fuente: Ordenanza No. 0169. (2011). Proyecto de Presupuesto Año 2012.
Elaborado por: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El presupuesto asignado para el sector de Coordinación Territorial se distribuye de acuerdo a los programas que se deben ejecutar para el adecuado ordenamiento de la ciudad y las actividades que se realizan en ella, como se muestra a continuación:

Tabla No. 11

Presupuesto del sector de coordinación territorial del Municipio 2012

COORDINACIÓN TERRITORIAL			
Programa	**Objetivo del Programa**	**Presupuesto total 2012**	
Mejoramiento de la ciudad	***Articular la planificación y ejecución de la obra pública al plan metropolitano de intervenciones urbanas para contribuir al mejoramiento integral del hábitat y consolidad las centrales sectoriales y barriales***	**8.480.295**	**13,50%**
Servicios ciudadanos	Implementar el plan integral de mejoramiento de servicios ciudadanos en las Administraciones Zonales	124.524	0,20%
Ciudad educadora e incluyente	Establecer un modelo de desarrollo social integral orientado a la potenciación de las capacidades humanas mediante acciones concretas de salud, educación, economía solidaria equilibrio con el entorno ecológico, cultural, histórico y humano.	3.209.433	5,11%
Ciudad segura	Fortalecer gestión integral de seguridad en el marco de las competencias municipales.	241.937	0,39%
Movilidad inteligente	Mejorar y construir accesos viables por donde circula el transporte público y se genera la conectividad en el marco del plan de movilidad, transporte público y seguridad vial del Distrito	8.570.584	13,64%
Espacio público	Gestionar el espacio público para garantizar el acceso de la ciudadanía con criterios de equidad e inclusión.	4.748.589	7,56%
Empleo, emprendimientos y solidaridad	Promover acciones de economía social y solidaria de acuerdo con las vocaciones territoriales	73.792	0,12%
Quito verde	Implementar planes integrales de recuperación mantenimiento y control de espacios naturales con la participación y voluntariado social	-	0,00%
Mi plaza mi identidad	Fortalecer las culturas, la identidad y la diversidad del Distrito mediante agendas anuales que respondan a las realidades territoriales	1.201.969	1,91%
Planificación participativa	Consolidad los espacios de planificación participativa en el marco de la Constitución, la Ley de Participación Ciudadana.	1.329.820	2,12%
Formación ciudadana	Promover la formación ciudadana a fin de promover nuevos liderazgos con legitimidad y representación real.	478.703	0,76%

Culminación de proyectos 2011	Culminar los proyectos en ejecución	5.000.000	7,96%
Fortalecimiento de organizaciones sociales	Fortalecer la base organizativa de la ciudad, la movilización, el voluntariado y la corresponsabilidad social.	202.990	0,32%
Fortalecimiento institucional	Fortalecer las capacidades institucionales de la Secretaría y sus dependencias adscritas.	29.162.407	46,42%
TOTAL GENERAL		**62.825.042**	**100,00%**

Fuente: Ordenanza No. 0169. (2011). Proyecto de Presupuesto Año 2012.
Elaborado por: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

De igual forma, parte de este presupuesto debe ser destinado al tema de regularización de barrios. Según lo publicado por el diario El Hoy en mayo del 2012, "la unidad Regula Tu Barrio invierte cada año $1,4 millones en regularizaciones y ejecuta el control para evitar nuevos barrios ilegales".

Los principales gastos en los que incurre la Unidad Especial "Regula tu Barrio" son los correspondientes a los sueldos del personal y los relacionados con la contratación de técnicos especializados para realizar los levantamientos, que sirven para constatar la situación actual de los barrios que inician el proceso de legalización.

Es de vital importancia que el presupuesto asignado para dicha unidad sea ejecutado en su totalidad para los fines previstos, debido a que, al no utilizar los recursos proporcionados no se está beneficiando a los residentes de los barrios ilegales como se planifico, para esto cada dependencia de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" cuenta con un Responsable Administrativo-Financiero encargado de llevar un control periódico de la ejecución del presupuesto asignado para cada año.

Por otro lado, los presupuestos públicos deben contar con la proyección de los ingresos y gastos que realizarán para los años siguientes. El Artículo 87 del Código de Planificación y Finanzas Públicas establece que, “la programación fiscal del Sector no Financiero será plurianual y anual y servirá como marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto”.

En el Proyecto de Presupuesto 2012 del Municipio también incluye el presupuesto para los años 2013 y 2014, los mismos que a su vez determinarán la proyección económica para la Unidad Especial “Regula tu Barrio” de los años futuros.

A continuación se muestra el presupuesto de los ingresos que el Municipio planea recibir para los años 2013 y 2014:

Tabla No. 12

Presupuesto de ingresos del Municipio del DMQ 2013-2014

Ingresos	2013		2014	
Impuestos	137.099.340	18,28%	145.325.300	18,61%
Tasas y contribuciones	64.187.024	8,56%	68.038.245	8,71%
Venta de bienes y servicios	346.572	0,05%	367.366	0,05%
Renta de inversiones y multas	17.321.338	2,31%	18.360.618	2,35%
Otros ingresos	7.409.011	0,99%	7.853.552	1,01%
Venta de activos de larga duración	803.034	0,11%	851.216	0,11%
Cuentas por cobrar	30.460.000	4,06%	32.067.600	4,11%
Saldo caja bancos	15.707.131	2,09%	16.649.559	2,13%
Transferencias de capital	269.752.302	35,97%	269.752.302	34,54%
Financiamiento fututo	175.000.000	23,33%	200.000.000	25,61%
Convenios	31.875.451	4,25%	21.632.765	2,77%
TOTAL	**749.961.203**	**100,00%**	**780.898.523**	**100,00%**

Fuente: Ordenanza No. 0169. (2011). Proyecto de Presupuesto Año 2012.
Elaborado por: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El incremento en la estimación del presupuesto de ingresos del Municipio permite suponer que el presupuesto asignado para la Unidad Especial “Regula tu Barrio” se debe incrementar o por lo menos mantener para los próximos años, considerando que dicha unidad debe continuar con su gestión de legalizar aproximadamente cien barrios por año.

Asimismo, se presenta los egresos que pretende desembolsar para los años 2013 y 2014, previa la planificación que ha realizado para determinar cómo va a satisfacer las necesidades sociales del Distrito.

Tabla No. 13

Presupuesto de egresos por sector del Municipio del DMQ 2013-2014

Sector	2013		2014	
Movilidad	298.176.864	39,76%	326.875.672	41,86%
Territorio, hábitat y vivienda	95.657.757	12,76%	97.570.912	12,49%
Deuda	64.081.543	8,54%	65.363.174	8,37%
Administración general	63.010.639	8,40%	61.817.936	7,92%
Coordinación Territorial	**68.950.692**	**9,19%**	**65.985.446**	**8,45%**
Educación	32.204.306	4,29%	32.848.392	4,21%
Seguridad y gobernabilidad	25.203.851	3,36%	25.707.928	3,29%
Cultura	19.401.850	2,59%	19.789.887	2,53%
Salud	17.568.981	2,34%	17.920.361	2,29%
Ambiente	13.628.591	1,82%	13.901.163	1,78%
Desarrollo productivo	11.941.553	1,59%	12.180.384	1,56%
Gobierno Municipal	10.083.646	1,34%	10.285.319	1,32%
Inclusión social	9.348.639	1,25%	9.535.612	1,22%
Comunicación	9.062.636	1,21%	9.243.889	1,18%
Agenda de control	5.427.692	0,72%	5.536.246	0,71%
Planificación	3.475.578	0,46%	3.545.090	0,45%
Deporte	2.736.385	0,36%	2.791.112	0,36%
TOTAL	**749.961.203**	**100,00%**	**780.898.523**	**100,00%**

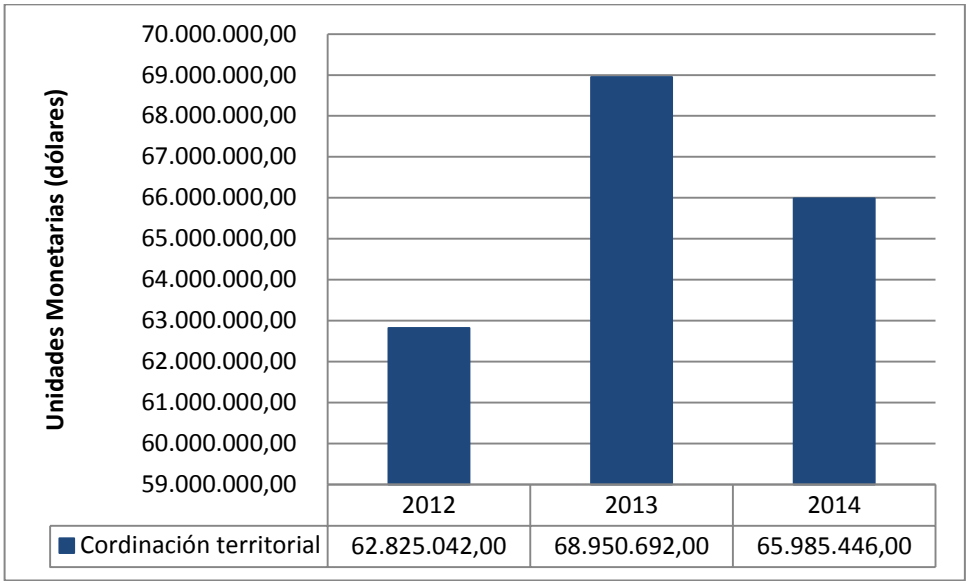
Fuente: Ordenanza No. 0169. (2011). Proyecto de Presupuesto Año 2012.
Elaborado por: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Con estos antecedentes, es posible afirmar que se planea incrementar el gasto para el sector de Coordinación Territorial, posiblemente porque se espera continuar trabajando para solucionar los problemas de este sector, que crecen conjuntamente con las necesidades de la población de Quito.

A continuación se ilustra la inversión que el Municipio planea realizar específicamente en el sector mencionado:

Gráfico No. 7

Presupuesto del Sector de Coordinación Territorial



Fuente: Ordenanza No. 0169. Proyecto de presupuesto del Municipio 2012.
Elaborado por: Autoras.

Asimismo, el presupuesto asignado para la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe seguir la misma tendencia hasta el año 2014, debido a que se estima resolver los problemas de legalización de la totalidad de asentamientos informales de la ciudad.

En definitiva, el presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito refleja y da forma a la vida económica de la ciudad, y en el caso de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" determina la situación de los barrios ilegales de Quito. Por este motivo, el presupuesto asignado para la unidad anteriormente mencionada debe proporcionar las facilidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El presupuesto de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe apoyarse de un buen modelo organizacional que conduzca a las mejores decisiones directivas, y conjuntamente debe llevarse un adecuado control presupuestal considerando que, al ser parte de una institución pública, debe rendir cuentas a la ciudadanía acerca de la gestión de los recursos económicos de la ciudad.

2.6 PROYECTOS DE LA UNIDAD ESPECIAL “REGULA TU BARRIO”

2.6.1 Proyectos ejecutados

La Unidad Especial “Regula tu Barrio” inicia el trámite de legalización individualmente por cada barrio, la legalización de un barrio le toma en aproximadamente de cuatro a seis meses dependiendo de los problemas legales y técnicos que lo afecten. Sin embargo, para lograr cumplir con sus objetivos deben entran varios barrios en proceso de regularización al mismo tiempo.

En el año 2010, dicha unidad regularizó 83 barrios del Distrito Metropolitano de Quito, lo que a su vez benefició a 9.372 familias. A continuación se muestra el listado de los barrios legalizados en este periodo:

Tabla No. 14

Barrios regularizados en el 2010

No.	Barrios	Familias beneficiadas
1	Comité Promejoras Barrio Buena Vista de Calderón	197
2	Comité Promejoras Barrio Nueva Vida	20
3	Comité Promejoras Reina del Cisne 3	62
4	Comité Promejoras Barrio Miranda Mirador Sur	33
5	Marco Antonio Alvarado y otros, copropietarios del inmueble en el que se encuentra asentado el barrio Los Libertadores	14
6	Luis Alberto Maigua Changoluisa y otros	11
7	Comité de Desarrollo Comunal San Ignacio de Guayllabamba	160
8	Jardines del Inca	157
9	Comité Promejoras Santa Clara 3	315
10	Comité Promejoras Daniel Serrano / Comité Promejoras Barrio Primavera del Sur	232
11	Comité Promejoras Barrio la Trinidad	286
12	Asociación Barrio 6 de Diciembre de Santa Anita	41
13	Comité Promejoras Barrio José Ignacio Arauz	56
14	Comité Promejoras San José de Cangahua Alto	144
15	Comité Promejoras Praderas del Valle	18
16	Cooperativa de Vivienda Estela Maris Plan A	84
17	Cooperativa de Vivienda Estela Maris Plan Jazmines	118
18	Cooperativa de Vivienda Estela Maris Plan C	37
19	Barrio Los Jazmines	24
20	Comité Promejoras Santa Clara de La Libertad de Chillogallo I Etapa	386
21	Comité Promejoras Jesús del Gran Poder	57
22	Asociación Pro Vivienda Prados de San Juan	15
23	Comité Promejoras Barrio San Arsenio	13
24	Comité Promejoras Nuevo Horizonte de Huarcay	96
25	Comité Promejoras Pacpo siglo XXI	40
26	Comité Promejoras Barrio Divino Niño	58
27	Comité Promejoras Santa Ana	296
28	Comité Promejoras Acacias de San José II Etapa	106
29	Comité Promejoras la Esperanza 2	36
30	Urbanización Popular El Carmen Bajo	396
31	Cooperativa de Vivienda Don Eloy y Comité Promejoras Vista Hermosa de Amaguaña	291
32	Cooperativa de Vivienda Rural Alborada de la Paz Etapa A	30
33	Comité Promejoras Bello Horizonte Etapa 6A	77
34	Comité Promejoras Barrio La Cruz	20

35	Copropietarios del inmueble en el que se encuentra asentado el Comité Promejoras Barrio San Martín	18
36	Comité Promejoras Barrio Sol del Norte II	24
37	Comité Promejoras Barrio Eucaliptos II Etapa y otros copropietarios	21
38	Comité Promejoras Barrio El Olivo	31
39	Comité Promejoras Barrio San Cristóbal I Etapa	55
40	Cooperativa de Vivienda Unión Geográfica	42
41	Copropietarios de los inmuebles en los cuales se encuentre asentado el Comité Barrial El Carmen	396
42	Comité Promejoras Barrio Fortaleza Florín del Camal Metropolitano	48
43	Cooperativa de Vivienda Músculos y Rieles	902
44	Copropietarios del inmueble donde se asienta el barrio blanqueado La Balvina	139
45	Comité Promejoras El Belén	163
46	Lotización San Patricio	64
47	Comité Promejoras Barrio Las Acacias de Carapungo	88
48	Cooperativa de Vivienda 6 de Agosto	70
49	Cooperativa de Vivienda Urbana Servidores de la Salud	628
50	Solidaridad Ecuatoriana	221
51	Comité Promejoras Barrio San Francisco	21
52	Comité Promejoras Barrio Núñez	48
53	Comité Promejoras Barrio Palestina Sector Chilibulo	37
54	Comité Promejoras Barrio San Marcos	25
55	Cooperativa de Vivienda Luchador Eloy Alfaro	260
56	Cooperativa de Vivienda María Eugenia Durán Ballén Villalobos	266
57	Asociación de ayuda mutua Héroes del Cenepa	45
58	Asociación de Pro Vivienda Oasis del Sur II Etapa	19
59	Comité Promejoras Barrio El Rosal de los Andes	57
60	Comité Barrial La Tolita del Sector San Carlos de Calderón	53
61	Comité Promejoras Barrio Mercedes No. 1	15
62	Asociación Pro Vivienda Nueva Bellavista	84
63	Comité Promejoras Portal de San Juan	28
64	Comité Promejoras Barrio Santa Rosa del Norte	62
65	Cooperativa de Vivienda de Interés Social Benito Juárez	83
66	Cooperativa de Vivienda el Calzado	20
67	Comité Promejoras Barrio Francisco Yánez	139
68	Comité Promejoras Hermandad	86
69	Comité Promejoras Laureles del Sur	74
70	Comité Promejoras Proyecto Sur	106
71	Comité Promejoras Barrio Tránsito Alto	42
72	Comité Promejoras El Cisne	98
73	Comité Promejoras Praderas del Sur Metropolitano	71

74	Comité Barrial Promejoras Puertas del Valle	47
75	Cooperativa de Vivienda Los Retoños de los Servidores del MAG	343
76	Comité Promejoras Balcones de Ontaneda	156
77	Comité Promejoras Barrio Santa Rosa de Guayllabamba	23
78	Asociación de Trabajadores Autónomos África Mía	14
79	Asociación de Vivienda Nueva Vida	25
80	Comité Promejoras Barrio Esmeraldas	16
81	Comité Promejoras Altamira	31
82	Comité Promejoras Brisas del Valle	69
83	Comité Promejoras Balcones del Sur	73
Total familias beneficiadas en el año 2010		**9.372**

Fuente: Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios.
Elaborado por: Unida Especial "Regula tu Barrio".

Mientras que, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" logró regularizar 75 barrios en el año 2011, beneficiando a 10.401 familias, como se muestra en el siguiente listado:

Tabla No. 15

Barrios regularizados en el 2011

No.	Barrios	Familias beneficiadas
1	Comité Promejoras Eco y Vida	107
2	Comité Promejoras María Augusta Urrutia	64
3	Comité Promejoras Sausalito	38
4	Comité Promejoras La Primavera del Cornejo	109
5	Comité Promejoras Vista Hermosa del Sur	37
6	Cooperativa de Vivienda Orquídeas del Sur	28
7	Comité Promejoras la Macarena	28
8	Cooperativa de Producción Artesanal del Sur Durán Ballén	27
9	Comité Promejoras del Barrio Los Arupos de la Cristianía	18
10	Comité Promejoras del Barrio Praderas del Sur	35
11	Comité Promejoras del Barrio La Pradera	260
12	Comité Promejoras del Barrio Valle de San Juan	20
13	Comité Promejoras del Barrio Reina del Cisne	51
14	Comité Promejoras del Barrio Las Marías	251
15	Cooperativa de Vivienda Santa Teresita del Valle	532
16	Comité Promejoras del Barrio Bienestar Familiar	187
17	Cooperativa de Vivienda 29 de Mayo	367
18	Cooperativa de Vivienda 4 de Marzo de los Arrayanes	199
19	Comité Promejoras del Barrio San Carlos de Alangasí	28
20	Comité Promejoras del Barrio Dos Mil	258
21	Asociación de Trabajadores Autónomos Colinas de Monserrat	102
22	Comité Promejoras del Barrio Santa María II	33
23	Comité Promejoras Igualdad Social	147
24	Comité Promejoras HCM1	78
25	Comité Promejoras Pradesur 2	77
26	Comité Promejoras Pedestales II	153
27	Comité Promejoras Pedestales III	153
28	Urauco	112
29	Comité Promejoras del Barrio San Marcos	25
30	Cooperativa de Vivienda Puerta del Sol	649
31	Comité Promejoras del Barrio Valle de Marianitas	30
32	Comité Promejoras El Porvenir	33
33	San Francisco de la Vicentina 1 Etapa	53
34	Comité Promejoras de la Urbanización Balcones de Ontaneda	156
35	Comité Promejoras Nuevos Horizontes Amaguaña	259
36	Comité Promejoras Anita Lucía del Norte I Etapa	51

37	Comité Promejoras Buenos Aires	31
38	Comité Promejoras del Barrio Mirador Yaruqueño	36
39	Comité Promejoras Cordillera de Cotocollao	219
40	El Arbolito 2	103
41	Comité Barrial Vista Hermosa de Chillogallo	158
42	Comité Barrial Vista Hermosa de Monjas	56
43	Comité Promejoras Barrio Mi Terrenito	53
44	Comité Promejoras Barrio Fortaleza Florín	48
45	Copropietarios El Blanquedo La Balvina	139
46	Comité Promejoras Barrio Trinidad	286
47	Comité Promejoras El Edén de San Juan	32
48	Comité Promejoras de Moradores Barrio Nueva Vida 2	37
49	Comité Promejoras Acacias de San José	78
50	Comité Promejoras Barrio Pradesur Etapa I	49
51	Llano Castillo	68
52	Comité Promejoras Barrio San Pedro de Las Colinas	42
53	La Victoria	17
54	Monjas Medio	15
55	Centro Femenino San Francisco de Yurac	20
56	Comité Promejoras Barrio Jesús del Gran Poder del Quinche	30
57	Comité Promejoras Barrio Jardín de Yaruquí	11
58	Comité Promejoras El Bosque de Bellavista	27
59	Comité Promejoras Puertas del Sol de San Juan de Calderón	28
60	Comité Promejoras La Esperanza	29
61	Comité Promejoras Ontaneda Alta I Etapa	56
62	Comité Promejoras Núñez	48
63	Comité Promejoras Las Orquídeas	42
64	Comité Promejoras Colinas de San José	22
65	Comité Promejoras Barrio Monterrey	50
66	Comité Promejoras Barrio Nuevo Amanecer 2	58
67	Comité Promejoras Nueva Generación	
68	Comité Promejoras Niño Jesús	96
69	Comité Promejoras Barrio Atucucho	2.940
70	Comité Promejoras Colina de Bellavista	49
71	Comité Promejoras Barrio Balcones del Sur	25
72	Comité Promejoras Barrio Puertas del Sol	108
73	Comité Promejoras Barrio Periférico Puertas del Norte	
74	Comité Promejoras Barrio Puertas del Sol de Cotocollao	
75	Asociación de Trabajadores Autónomos Santo Domingo de Carretas	540
Total familias beneficiadas en el año 2011		**10.401**

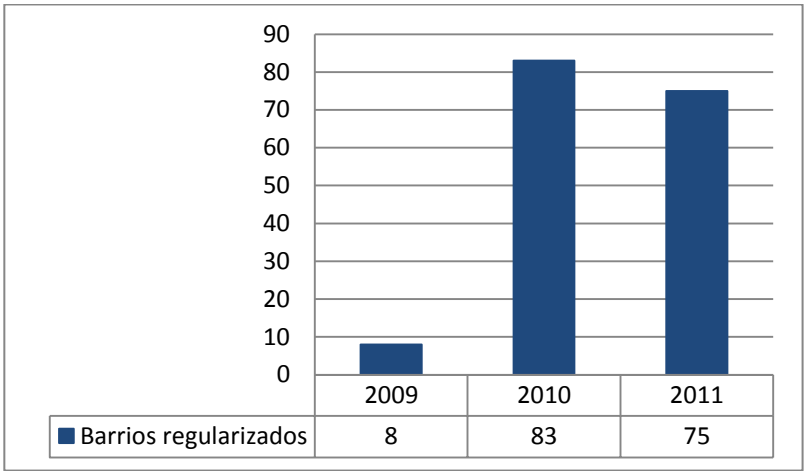
Fuente: Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios.
Elaborado por: Unida Especial “Regula tu Barrio”.

En resumen, durante los dos primeros años de la gestión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" se han regularizado 158 barrios, lo cual ha permitido que 19.773 familias se beneficien de este proceso.[105]

A continuación podemos ver la tendencia de los resultados alcanzados por la Unidad Especial "Regula tu Barrio" durante los años 2010 y 2011, en relación al año 2009 cuando todavía no se creaba dicha unidad.

Gráfico No. 8

Barrios regularizados 2009 - 2011



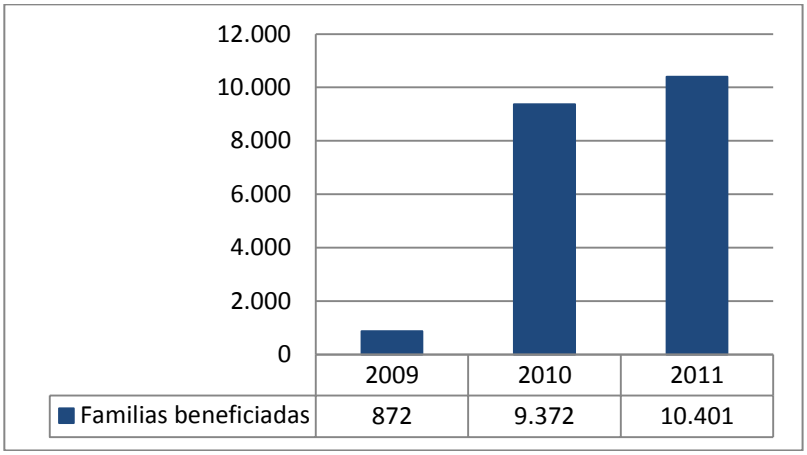
Fuente: Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios. UERB.
Elaborado por: Autoras.

Asimismo, se ha beneficiado a un importante número de familias con la regularización, como se muestra a continuación:

[105] Cfr. UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO". (2011). ***Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios.*** Ecuador.

Gráfico No. 9

Familias beneficiadas 2009 - 2011



Fuente: Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios. UERB.
Elaborado por: Autoras.

Estos resultados han superado las expectativas de la propia Unidad Especial "Regula tu Barrio" y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, hay muchas familias que aún esperan regularizar su situación, lo que indica que se debe reafirmar el compromiso de regularización de barrios en el Distrito para evitar que más personas continúen siendo víctimas del tráfico de tierras, la extorsión y el abuso.

Además, es importante considerar que la tendencia de crecimiento del número de barrios ilegales en Quito ha sido de aproximadamente de cuarenta barrios nuevos por año, lo que muestra que el trabajo de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" no terminará en el 2015 como está previsto, sino que deberá continuar si realmente se desea resolver la problemática de los barrios ilegales en su totalidad.

2.6.2 Proyectos en proceso de ejecución

La Unidad Especial “Regula tu Barrio” ha continuado con la regularización de asentamientos informales para el año 2012, con la finalidad de devolver la dignidad a los quiteños que han sido víctimas del tráfico de tierras durante muchos años.

Según señaló el alcalde Augusto Barrera en el Diario el Quiteño el 23 de noviembre de 2012, “la meta hasta diciembre es regularizar 273 barrios asentamientos. Hasta octubre de este año ya han sido aprobados por el Consejo Metropolitano 215 asentamientos y 58 más están en proceso de aprobación”.

Al finalizar el mes de noviembre, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” ha remitido 62 barrios a la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial durante el año 2012 para iniciar el proceso de legalización, a continuación se detalla los barrios que serían beneficiados una vez concluida la legalización:

Tabla No. 16

Barrios remitidos a la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial

hasta el 29 de Noviembre de 2012

No.	Barrios
1	Comuna San Francisco de la Tola Grande
2	Madrigal 2
3	Vida Nueva
4	Vida Nueva II
5	Valle del Sur
6	Primavera del Sur
7	San Carlos de Alangasi, II Etapa
8	San Carlos de Alangasi, III Etapa
9	La Victoria de Yaruqui
10	Los Altares y Buena Esperanza
11	Asociación Ayuda Mutua Fuente de Luz
12	Jardines de Bellavista
13	Colinas del Sur
14	Brisas de San Juan
15	Pallo Centeno Santos Alfredo y Otros
16	Hermandad
17	Araujo Zurita Juan Genaro y Otros
18	Fuerza Popular
19	Portal del Sur
20	Nuevo Amanecer, Sector el Chamisal I Etapa
21	Mejía Atahualpa
22	Quinta Victoria
23	San José Obrero de Cotocollao, II Etapa
24	Ciudad Futura
25	Santa Roda de Rumicucho Alto
26	Santa María II de Cotocollao
27	Nuevo Paraíso
28	Nueva Vida
29	Centinela del Sur
30	Los Ángeles de Calderón
31	San Martín
32	Nuevo Horizonte No.2
33	Fortaleza Florín
34	La Lorena
35	El Rosal de los Andes
36	Sol del Norte
37	Puertas del Valle
38	El Bosque II
39	El Bosque IV
40	Herederos Aiña Toapanta
41	Nuevo Amanecer, II Etapa
42	Bellavista I Etapa
43	San José de Conocoto
44	Balcón Quiteño
45	La Victoria II

46	América
47	La Dolorosa de la Parroquia de Chillogallo
48	El Calzado No.2
49	La Pampa Ecuatoriana
50	Tierra Mía
51	Vista Hermosa No.2
52	Cooperativa de Vivienda Urbana Defensores del Trabajador Municipal
53	San Juan Loma Bajo
54	Los Pinos
55	Ángeles del Sur
56	Acción Cívica de Guayllabillas
57	San Blas
58	San Jacinto
59	El Arbolito del Sur
60	Santa Mónica
61	Esmil
62	Asociación de Trabajadores Autónomos Colinas de Monserrat

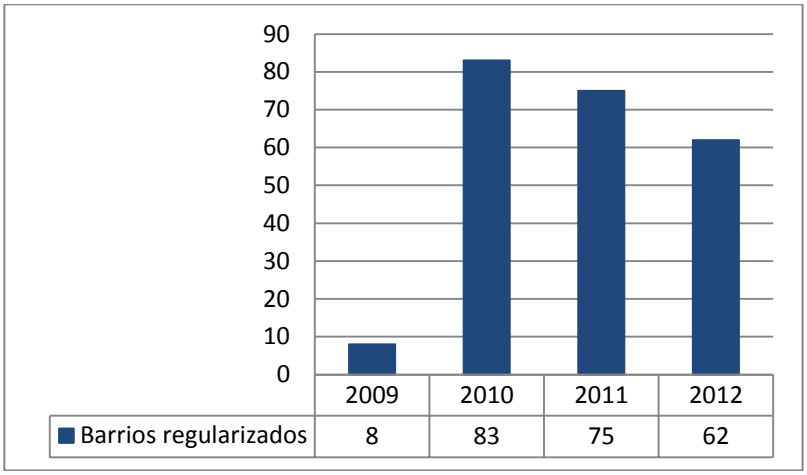
Fuente: Unida Especial "Regula tu Barrio".
Elaborado por: Autoras.

Sin embargo, de los 62 barrios ingresados a la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, 52 han sido aprobados por dicha Comisión para iniciar el proceso de regularización, de los cuales 35 barrios ya cuentan con las Ordenanzas respectivas, es decir, todavía existen 27 barrios que están por aprobarse por el Consejo Metropolitano. De igual forma, quedarían 38 barrios por ingresar a Comisión para cumplir con la meta de legalización de 100 barrios por año. (ANEXO 7)

A continuación se muestra los barrios que han sido regularizados a partir del año 2009 hasta la fecha.

Gráfico No. 10

Barrios regularizados 2009 – 2012



Fuente: Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios. UERB.
Elaborado por: Autoras.

Por otro lado, se han llevado ante la justicia tres casos de personas que promovían lotizaciones ilegales. Según destacó el alcalde Augusto Barrera, "hemos iniciado procesos penales en el caso de los traficantes del norte; tenemos multas coactivas por millones de dólares. El daño que han hecho a la ciudad es increíble".

Es posible decir que los proyectos en ejecución durante el año 2012 han continuado, a pesar de que, en un número menor al de los primeros años de gestión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", siguen beneficiando a muchas familias de escasos recursos que viven esta problemática varias décadas atrás.

2.6.3 Proyectos por ejecutarse

Como parte del proceso de regularización de barrios en el DMQ, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" proyecta regularizar 478 asentamientos humanos de hecho y consolidados entre los años 2012 al 2014. Para logar esto la Unidad tiene entre sus planes iniciar el proceso de expropiación especial, el proceso de participación administrativa y el recurso jurídico de potestad de ejecución que se detallan a continuación.[106]

a) Proceso de expropiación especial.- De acuerdo a lo expresado por el actual Director de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", el abogado Marco Espinoza, la modalidad de expropiación especial requiere de un análisis jurídico, económico y técnico que permitirá a la unidad llevar a cabo por primera vez en el país un proceso adecuado para la expropiación de los predios que son propiedad de los lotizadores.

Así, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al igual que los otros gobiernos autónomos descentralizados, tendrá la facultad de declarar mediante ordenanza los predios ocupados de utilidad pública para evitar invasiones o asentamientos informales según lo dispuesto en el Artículo 458 del COOTAD.

[106] Ibídem.

Según lo tipificado en el Artículo 596 del mismo Código, se ha establecido un proceso de expropiación especial, para regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, con el propósito de definir la situación jurídica de los posesionarios y adjudicarles los lotes correspondientes. Esta modalidad de expropiación se caracteriza principalmente por las siguientes disposiciones:

- El financiamiento del pago del justo precio a quien se pretende expropiar el inmueble se realizará mediante el cobro en condiciones adecuadas a los adjudicatarios de los lotes de terreno.[107]

  En este sentido, los residentes de los asentamientos informales pagan por última vez por el predio, pero esta vez tienen seguridad jurídica sobre el mismo para acceder a créditos públicos en condiciones favorables para la adquisición, construcción y mejoramiento de sus viviendas.

- "En la valoración del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deberán deducir los créditos a favor de la

[107] Cfr. ASAMBLEA NACIONAL. (2010). ***Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización***. Ecuador. Art. 596. p. 104-105.

municipalidad por conceptos tributarios". (COOTAD, 2010: 104)

Por lo general, cuando la gente no cuenta con los recursos necesarios para contratar profesionales, como arquitectos para realizar el plano de fraccionamiento del barrio, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito asume estos gastos, que posteriormente son prorrateados y cobrados en condiciones adecuadas mediante el impuesto predial a los adjudicatarios de los predios.

- El órgano legislativo decide el mecanismo y forma de pago del justo precio del inmueble. En este caso se cancela con títulos de crédito que tendrán vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados.

Igualmente, con el objetivo de evitar el enriquecimiento injusto del titular, el justo precio debe ser determinado por la Dirección de Avalúos y Catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, sin considerar el uso actual del bien o su

plusvalía. Este avalúo especial no toma en cuenta la inversión realizada por los posesionarios en el predio con la finalidad de no beneficiar al lotizador con la expropiación.[108]

- En el caso que el titular del inmueble es conocido se le entregan los títulos de crédito emitidos por la expropiación del inmueble. Por el contrario, en los casos que el titular es desconocido, el titular se encuentra en oposición de la expropiación del bien o el dominio del bien expropiado está en disputa los títulos emitidos serán consignados ante un Juez de lo Civil.[109]

Con estos antecedentes, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" planea realizar en una primera etapa la expropiación de 18 predios a inicios del año 2013, con lo que se busca beneficiar a 27.236 familias que se encuentran asentadas en 7.303 lotes que constituyen en su totalidad 297,49 hectáreas.[110]

[108] Cfr. ASAMBLEA NACIONAL. (2010). ***Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización***. Ecuador. Art. 596. p. 104-105.
[109] Ibídem, Art. 596. p. 104-105.
[110] Cfr. SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN. (2012). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_category/territorio--10020], ***Municipio inicia proceso de Expropiación Especial de grandes predios irregulares.***

Tabla No. 17

Predios por expropiarse en la primera etapa del 2013

Unidad Especial "Regula tu Barrio"	No.	Administración Zonal	Lotizador	No. Lotes	Hectáreas	Años de asentamiento
UERB Calderón	1	Calderón	Dorifer S.A.	400	37	12
	2	Calderón	Luis Mario Puruncajas	105	3,2	15
	3	Calderón	Pedro Lorenzo Maza	1.100	31,8	20
	4	Calderón	Segundo Aguilar, Edgar Coral y Germán Jaramillo	300	10	20
UERB La Delicia	5	Eugenio Espejo	Felipe Lincango	82	3,6	20
	6	La Delicia	Herederos Pazmiño Navas	789	28,3	22
	7	La Delicia	Segundo Aguilar y Carlos Yacelga	1.600	46,64	21
UERB Centro	8	Manuela Sáenz	Herederos de Álvaro Bolívar	231	61	20
	9	Manuela Sáenz	Juan Bautista Proaño y otro.	17	0,55	16
UERB Quitumbe	10	Quitumbe	Artherms S.A.	126	2	12
	11	Quitumbe	Artherms S.A.	359	9,1	9
	12	Quitumbe	Edgar Edmundo Pinto	133	4	10
	13	Quitumbe	Eustaquio Jácome y Beatriz Guano	141	1,5	11
	14	Quitumbe	Hipas	636	22,3	15
	15	Quitumbe	IK. Irina Kortekcich y Asoc.	53	2,9	10
	16	Quitumbe	IK. Irina Kortekcich y Asoc.	126	5,7	10
	17	Quitumbe	Jaime Iza Chanatasig	956	24,9	11
	18	Quitumbe	José Xavier Francisco Tipán	149	3	13

Fuente: Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación.
Elaborado por: Autoras.

La modalidad de expropiación especial es un paso importante para la legalización de los asentamientos informales en los casos que el predio es propiedad del traficante de tierras, considerando que sería injusto indemnizar al lotizador que ya se ha beneficiado al vender el predio varias veces sin escrituras. De esta forma, la municipalidad procede directamente con la expropiación y una vez que los lotes están a nombre del Municipio se los entrega a cada uno de los posesionarios, independientemente de los otros problemas legales que

podrían existir sobre el predio y priorizando las necesidades de los moradores que durante muchos años se han conformado con un papel de compra-venta en lugar de las escrituras y han sido extorsionados por los supuestos propietarios a los que nunca terminan de pagar por un lote.

Sin embargo, la expropiación especial también es un tema que preocupa a la comunidad quiteña porque muchos la consideran una forma indirecta de confiscación que afecta al derecho de la propiedad; en especial a lo relacionado al avaluó del inmueble, para el cual bajo esta nueva modalidad no se considera las plusvalías del bien, y en relación a la indemnización al propietario, que se realizaría en papales con un plazo de hasta veinticinco años.

b) **Proceso de participación administrativa.-** Además, se implementará el proceso de participación administrativa a partir del 2013 para entregar en el primer trimestre aproximadamente 300 escrituras de los asentamientos regularizados durante el 2009, 2010 y 2011, que se encontraban en copropiedad (derechos y acciones), según lo estipulado en el artículo 486 del COOTAD.[111]

[111] UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO". (2011). ***Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios.*** Ecuador.

El proceso de participación administrativa establece el procedimiento y las reglas que debe seguir la municipalidad a través de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" para la legalización de los terrenos en copropiedad, es decir, aquellos predios en los que existen varios derechos de la propiedad sobre el mismo objeto como la sucesión hereditaria o la existencia de un contrato en sociedad.

Un ejemplo del proceso de participación administrativa es el caso del barrio Atucucho, que después de no haber sido regularizado durante 30 años, debido a que los terrenos de este barrio pertenecían a una hacienda de propiedad del Ministerio de Salud, fue finalmente legalizado en el año 2011 y contará con las escrituras individuales al finalizar el 2012 mediante este mecanismo.[112]

c) **Recurso jurídico de potestad de ejecución.-** Para el caso de los barrios que cuentan con la ordenanza de regularización aprobada y que hayan incumplido el plazo para la entrega de escrituras, se aplicará el recurso jurídico de potestad de ejecución estipulado en el artículo 378 del COOTAD, este establece que el funcionario competente adoptará todas las medidas que fueren necesarias para el cumplimiento de los actos y resoluciones administrativas, pudiendo

[112] Cfr. A. BARRERA. (2012). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_category/territorio--10020], ***Ley de Legalización Masiva de Barrios acabaría con planificación urbana del Distrito.***

> inclusive recuperar los valores invertidos por la vía coactiva y con el auxilio de la Policía.

> Según el Artículo 597 del COOTAD, "los gobiernos autónomos descentralizados distritales y municipales contarán, para el ejercicio de la potestad pública, con unidades administrativas de la policía metropolitana o municipal, que aseguren el cumplimiento de las normas expedidas en función de su capacidad reguladora".

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" durante sus pocos años de gestión ha podido detectar la necesidad de aplicar estos nuevos instrumentos legales y administrativos para poder llevar a cabo el proceso de legalización con éxito. La aplicación de los mismos permitirá mejorar la capacidad de legalización de barrios para los próximos años, lo que a su vez beneficiará a un número mayor de familias y disminuirá la problemática de los barrios ilegales en la ciudad.

De igual forma, es muy importante que los moradores conozcan y respalden los nuevos instrumentos legales y administrativos para facilitar el trabajo del Municipio en cuanto a la legalización de la tenencia de tierras, así como para mantener el compromiso de sancionar a los traficantes de tierras que han perjudicado periódicamente a miles de familias.

2.7 DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO"

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumple un rol importante en la administración de la ciudad. Así, una de las funciones que debe llevar a cabo es la planificación y ordenamiento territorial de acuerdo a lo establecido por la Constitución, el Plan Nacional para el Buen Vivir, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

De esta forma, la legalización de barrios es una de las prioridades de la municipalidad para contribuir al desarrollo ordenado de la ciudad y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, debido a que, el rápido crecimiento poblacional y la existencia de traficantes de tierra que continúan vendiendo tierras sin respaldo legal ha llevado a la formación de una gran cantidad de asentamientos humanos de hecho y consolidados en zonas no urbanizables.

En procura de facilitar el proceso de regularización y control del suelo, el Municipio creó la Unidad Especial "Regula tu Barrio", mediante la Resolución No. A0010 del 19 de marzo del 2010, con dependencia directa de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana para brindar apoyo en la parte operativa del proceso de legalización de barrios en la ciudad. Es la primera vez que la

municipalidad tiene una iniciativa como esta en relación a la legalización de barrios, manteniendo un proceso ágil comparado con las anteriores administraciones.

Una de los aspectos más importantes acerca de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es que es un programa que pretende legalizar cien barrios por año hasta regularizar todos los asentamientos informales existentes en el Distrito hasta el año 2015, una vez que haya dado solución a esta problemática la unidad dejará de funcionar en el mismo año.

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" al ser una dependencia nueva del Municipio debe ser estructurada de manera que pueda cumplir eficaz y eficientemente las responsabilidades que le han sido atribuidas. Para lograr esto, se ha considerado necesaria la realización de un Diagnóstico Administrativo que se define como:

> El Diagnóstico Administrativo es un estudio sistemático, integral y periódico que tiene como propósito conocer la organización administrativa y el funcionamiento del área objeto de estudio, con la finalidad de detectar las causas y efectos de los problemas administrativos de la empresa, para analizar y proponer alternativas viables de solución que ayuden a la erradicación de los mismos. Surge como una necesidad empresarial por detectar los problemas que ocasionan crisis dentro de la empresa, así como las necesidades de adaptación del presente al futuro.[113]

El Diagnóstico Administrativo de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" ayudará a determinar las causas y efectos de los problemas administrativos, sugiriendo las

[113] M. SANDOVAL. (2010). [http://www.buenastareas.com/ensayos/Diagnostico-Administrativo/1181519.html], ***Diagnóstico Administrativo.***

posibles soluciones a los mismos, con el fin de que se cumplan los objetivos estratégicos y operativos planteados por la unidad.

El presente diagnóstico administrativo de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” se desarrolla a partir del análisis de los aspectos institucionales, administrativos y organizativos de la misma. Los aspectos institucionales se refieren a los posibles problemas que pueden surgir debido a la naturaleza propia de la unidad, la respuesta frente a la normativa legal vigente, la capacidad para asumir las competencias asignadas y la infraestructura física para desarrollar sus actividades. Respecto a los aspectos organizacionales se analizará la estructura orgánica funcional, el proceso de legalización de barrios, los manuales de funciones, procesos y procedimientos, el sistema de control interno y la gestión presupuestaria. Finalmente, los aspectos administrativos se refieren al análisis de la gestión del personal, la administración de la información y la aplicación de herramientas tecnológicas.

Para recopilar la información necesaria para realizar el Diagnóstico Administrativo de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” se utilizaron los siguientes instrumentos de investigación:

a) **Análisis documental.-** Consistió en el análisis de toda la documentación referente a la unidad como: la base legal para su creación (Resolución No. A0010) y funcionamiento (COOTAD), las ordenanzas relacionadas con el eje

territorial, las noticias publicadas por la Agencia Pública de Noticias de Quito de la municipalidad y otros medios independientes, y trípticos proporcionados por la misma unidad y el Municipio.

b) Encuestas a los funcionarios.- Se realizó una reunión con el Director Ejecutivo y funcionarios de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" el día 28 de noviembre de 2012, en el que se realizó una encuesta de manera personal, previa la presentación de los integrantes del grupo como estudiantes de la PUCE y la explicación del objeto de investigación, para poder profundizar en el tema y conocer más de cerca la perspectiva administrativas que tiene cada uno acerca de la gestión de la unidad en relación a la problemática de los barrios ilegales en la ciudad. (ANEXO 8)

2.7.1 Aspectos institucionales

a) Problemas de la administración pública

A través de los años la corrupción se ha institucionalizado en la mayor parte de la administración pública, el esquema que se maneja muchas veces es demasiado centralizado e impulsa a la formación de grupos de poder, que hacen que se tomen decisiones que solo responden a sus

intereses personales. Las malas prácticas en la administración pública continúan vigentes, la improvisación, la normativa caduca, la duplicidad de objetivos, controles ineficientes, han hecho que la gestión pública sea considerada deficiente y lenta.

Según el índice del Estado de Derecho 2011 publicado en Washington, "América Latina ha realizado avances en materia de apertura y libertades políticas, pero sus instituciones públicas siguen siendo frágiles, con significativos problemas de corrupción y en materia de responsabilidad gubernamental". Un estado moderno no puede existir si no dispone de una administración pública moderna, la misma que debe ser conducida por funcionarios capacitados, de tal manera que puedan ejercer sus funciones adecuadamente, logrando satisfacer las necesidades ciudadanas.

La Unidad Especial "Regula tu Barrio", al ser una dependencia nueva, no se ha visto involucrado en casos de corrupción, pero existen varias partes del proceso donde si los empleados lo permiten la corrupción puede estar presente, deteriorando por completo la imagen de la unidad. Por ejemplo, existen muchos intereses políticos alrededor de la problemática de los barrios ilegales en la ciudad, de igual forma, los lotizadores pueden buscar maneras de influir en el proceso de legalización, con el fin de seguir lucrando a través de la extorsión a los

residentes de los barrios ilegales. Así, la unidad debe buscar mecanismos que aseguren en lo posible la actuación ética de sus funcionarios al desempeñar su trabajo.

b) Aplicación de las leyes de ordenamiento territorial

A pesar de que el nuevo marco regulatorio (COOTAD) facilita la aplicación del proceso de legalización de barrios, todavía existen vacíos y contradicciones jurídicas que obstaculizan dicho proceso, la normativa existente varias veces ha requerido ser complementada con los criterios legales de la Procuraduría Metropolitana. Es importante que exista un trabajo en equipo entre la parte administrativa y legal de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" en virtud de agilitar los procesos. Además, la unidad debe realizar un análisis profundo con la finalidad de adoptar las mejores prácticas y reforzar los posibles vacíos legales que se encuentren durante el proceso de legalización.

c) Capacidad para asumir competencias

En relación a la capacidad que tiene la Unidad Especial "Regula tu Barrio" para asumir sus competencias, existen ciertas limitaciones

administrativas por la naturaleza netamente operativa de dicha unidad. A pesar de que, cumple con los objetivos propuestos por la municipalidad no cuenta con la capacidad administrativa necesaria para decidir su destino estratégico y alcanzar mejores resultados en su gestión. Es importante que el trabajo que realiza la unidad reciba la atención necesaria de la municipalidad y el apoyo para consolidarse de manera eficiente, autónoma y permanente en el Distrito.

d) Capacidad de la infraestructura física

En cuanto a la infraestructura física con la que cuenta la unidad, se deberá realizar una reorganización de las instalaciones, debido a que, las actuales oficinas no van acorde a la importancia de las actividades que desempeña la unidad. Por este motivo, se recomienda que cada empleado cuente con un lugar apropiado para desempeñar sus funciones. Además, debe destinarse un espacio en cada dependencia donde se pueda brindar una adecuada atención a los usuarios, que refleje la seriedad y calidad del servicio.

2.7.2 Aspectos organizacionales

a) Análisis de la estructura orgánica funcional

De acuerdo, al análisis de la estructura funcional de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” realizada previamente en este capítulo, se ha podido determinar que los mayores problemas que se presentan son:

- La Dirección Ejecutiva de la unidad realiza las mismas funciones que la dependencia Centro. Se recomienda que funcionen de manera independiente, debido a que, las funciones y atribuciones de cada una son muy diferentes.

- Existe una oficina en la Administración Zonal Eugenio Espejo (Norte) que brinda apoyo en el tema de escrituración para todas las dependencias de la unidad. Esto indica las dependencias no están funcionando de manera descentralizada. Es importante que el apoyo para escrituración sea manejado en cada dependencia por el Departamento Legal a través de los Responsables Jurídicos.

- La estructura orgánica funcional de la Unidad no está definida de acuerdo a las necesidades reales del proceso de legalización, por lo que se dificulta la ejecución de tareas al no tener claro la línea de mandos y funciones. Para esto es necesaria una reestructuración de la unidad que permita la consolidación de la misma como unidades descentralizadas y autónomas.

De igual forma, se ha podido determinar que durante el proceso de legalización, existen diferentes actividades que requieren de mayor apoyo para que lleguen a ser concluidas con eficiencia y eficacia. Por estos motivos, surge la necesidad de realizar una restructuración de la actual estructura funcional de la unidad, con el fin de optimizar el tiempo y los recursos que permitan la consecución de las metas propuestas. A continuación se anexa y detalla la estructura funcional propuesta para la unidad. (ANEXO 9)

- **Dirección Ejecutiva.-** Se encarga de organizar, coordinar y controlar las actividades de las diferentes coordinaciones y departamentos que integran la Unidad Especial "Regula tu Barrio" con la finalidad de alcanzar los objetivos estratégicos; realizar evaluaciones periódicas acerca del cumplimiento de las funciones y metas de cada dependencia, liderar el desarrollo y ejecución de la planificación estratégica y operativa, asegurar

que cada dependencia funcione de manera eficiente y autónoma, representación de la unidad frente a la municipalidad y la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, y promover las buenas relaciones con los usuarios.

- **Secretaria.-** La Dirección Ejecutiva de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" contará con una secretaria que brindará apoyo incondicional al Director Ejecutivo en el desarrollo de sus funciones, manejando su agenda diaria, además se encargará de recibir y enviar correspondencia relacionada con las funciones de la unidad, brindará apoyo logístico en la organización y ejecución de reuniones y eventos, mantendrá al Director actualizado con el estado de los proyectos de legalización de cada Administración Zonal.

- **Auditoría.-** Con el fin de examinar y evaluar la adecuada y eficaz aplicación de los sistemas de control interno es necesario que se incorpore a la estructura de la unidad, el Departamento de Auditoría, el mismo que tendrá a su cargo la evaluación permanente del control de las operaciones, confiabilidad de la información financiera, gestión de riesgos, cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas vigentes; y sugerir métodos y

procedimientos de control interno, a fin de lograr una gestión más eficiente y eficaz.

- **Comisión Asesora y de Revisión de Proyectos.-** Es la encargada de estudiar y analizar los informes organizativos, técnicos y legales realizado por cada una de las dependencias, para junto con el Director Ejecutivo, aprobar dicho informe y gestionar la aprobación del mismo por parte de la municipalidad, para que posteriormente el Alcalde sancione la ordenanza correspondiente. En el caso que sea necesario, la Comisión deberá proponer correcciones para mejorar dicho informe.

- **Departamento Administrativo – Financiero UERB.-** Busca que exista una adecuada coordinación y control de las actividades administrativas y financieras de cada dependencia, así como el apropiado funcionamiento de la Dirección Ejecutiva, todo esto en coordinación con la Dirección Metropolitana Financiera. Además, tiene las funciones de entregar oportunamente la información financiera requerida, establecimiento de métodos de control presupuestario, funcionamiento del control interno administrativo y financiero, cumplir las disposiciones legales relacionadas con sus funciones

y supervisar la calidad profesional y ética del personal administrativo – financiero.

- **Departamento de Recursos Humanos.-** Tiene la responsabilidad de gestionar el adecuado manejo del recurso humano de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", en coordinación con la Dirección Metropolitana de RR.HH. de la municipalidad. Entre sus funciones esta hacer cumplir las disposiciones establecidas por Ley Orgánica del Servicio Público y la Alcaldía, aportar en el proceso de reclutamiento, selección, contratación, y formación del personal de la unidad; y desarrollar la comunicación organizacional, el liderazgo, el trabajo en equipo, la cultura organizacional. Además, coordinará un programa de capacitación permanente, sobre temas que promuevan el desempeño eficiente del personal, con el fin de alinear al personal con la estrategia de la unidad y asegurar el cumplimiento de los objetivos a corto y largo plazo.

- **Departamento de Relaciones con la Comunidad.-** Es el encargado de fortalecer la imagen interna y externa de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" y el Municipio en relación a la legalización de barrios, con el apoyo de la Secretaría de Comunicación, a fin de lograr el respaldo del Gobierno

Nacional, los residentes de los barrios ilegales y la ciudanía en general. La existencia de un departamento encargado de vincular a la comunidad con la propuesta de la unidad, permitirá que la misma se convierta en un referente nacional con mira a existir permanentemente en la estructura funcional de la municipalidad.

- **Departamento de Planificación y Mejora de Procesos.-** Su principal función es formular y evaluar los diferentes procesos que sigue la unidad para la legalización de barrios, con la finalidad de obtener mejores resultados en el menor tiempo posible. Además, debe diseñar y controlar la ejecución de los planes estratégicos y operativos, indicadores de gestión y normas para mejorar las funciones de la unidad; y presentar informes de las actividades realizadas. En definitiva, velar por el mejoramiento continuo de la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

- **Coordinaciones.-** Estarán representadas por el Coordinador que será el encargado de que cada dependencia funcione de manera independiente y eficiente en el proceso de legalización de barrios; y deberá reportar periódicamente ante el Director Ejecutivo. Además, debe asegurar el cumplimiento de los proyectos y actividades estratégicas, a través de la coordinación

de las diferentes áreas de su respectiva dependencia y las Administraciones Zonales en las que tiene jurisdicción. También tendrá el apoyo permanente de un asistente que ayudará en la ejecución de las funciones de cada coordinación.

- **Departamento de Asesoría y Consultoría.-** Se ocupará de dar atención a los residentes de los barrios ilegales, orientándoles y proporcionándoles toda la información necesaria en relación al proceso de legalización de su barrio. Este departamento debe crear y mantener una buena relación con cada usuario, brindar un servicio profesional y de calidad, y gestionar adecuadamente las quejas y reclamos.

- **Jefe de Proyectos.-** Las funciones del Jefe de Proyectos se relacionan con la planificación, dirección y control de los recursos a su cargo, para satisfacer los requerimientos socio - organizativos, técnicos y legales, que permitan finalizar con éxito cada nuevo proyecto de legalización bajo su responsabilidad. Para lograr esto el Jefe de Proyectos debe planificar cada proyecto, manejar los recursos físicos y financieros, coordinar el trabajo de los demás departamentos de la dependencia, facilitar el flujo de la información, velar por el cumplimiento del proyecto en el tiempo previsto, promover el

trabajo en equipo y reportar periódicamente a la Coordinación que le corresponde. En definitiva, el objetivo de la existencia de un jefe de proyectos en cada dependencia de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es asegurar la calidad de cada proyecto de legalización de barrios.

- **Departamento Técnico.-** Los responsables técnicos serán los encargados de que los barrios por legalizarse cumplan con todos los requisitos técnicos definidos por el Plan General de Desarrollo Territorial, el Plan de Uso y Ocupación de Suelo, las Normas de Arquitectura y Urbanismos y demás instrumentos de planificación territorial establecidos por el Municipio. Es importante que este departamento cuente con la participación de un arquitecto con profundos conocimientos urbanísticos.

- **Departamento Legal.-** El Departamento Legal está conformado por los responsables organizativos y jurídicos, que revisarán y aprobarán la documentación socio-organizativa y legal. El Responsable Jurídico estará a cargo del manejo de la parte legal que implica el proceso de legalización, como emitir su criterio de forma ágil respecto a las consultas legales, comunicar oportunamente al Jefe de Proyectos y elaborar un informe legal acerca de cada barrio en proceso de legalización. Es importante

mencionar que en la estructura propuesta, el tema de escrituración debe recibir el apoyo del responsable jurídico de manera independiente en cada dependencia, para que posteriormente se emitan las escrituras individuales a través del Registro de la Propiedad.

Por otro lado, el Responsable Organizativo debe brindar apoyo y asesoramiento en la fase socio-organizativa del proceso de legalización de barrios, esto implica atender de forma oportuna las consultas referentes a su área, revisar la documentación socio–organizativa y emitir el respectivo informe para el Jefe del Proyectos.

- **Departamento Administrativo – Financiero.-** Se encarga del adecuado manejo las actividades administrativas y financieras de su respectiva dependencia, en coordinación con el Departamento Administrativa- Financiero de la Unidad Especial "Regula tu Barrio". La principal función de este departamento es llevar a cabo el control del presupuesto asignado para la dependencia y gestionar la canalización justificada de los recursos necesarios para el funcionamiento de la misma. También tienen a su cargo la formulación, ejecución y control de los procedimientos administrativos.

La estructura funcional propuesta para la Unidad Especial “Regula tu Barrio” busca dar autonomía a cada dependencia en sus respectivas Administraciones Zonales. Cada Administración Zonal contará con su recurso humano independiente, con la finalidad de trabajar frente a las solicitudes de legalización de los asentamientos humanos de su competencia, enfocándose en lograr un proceso de legalización ágil y oportuno, promoviendo asentamientos humanos socialmente integrados y accesibles que cuenten con todos los servicios básicos y condiciones para vivir dignamente.

Cada dependencia podrá optimizar el tiempo de su trabajo, gracias a la ayuda de su equipo colaborador, que permitirá que cada etapa que demanda el proceso sea atendida por personal motivado y competente; además gracias a un trabajo conjunto las dependencias podrán presentar con facilidad y en menor tiempo el informe socio-organizativo, legal y técnico, que lo revisará el Director Ejecutivo para posteriormente gestionar la emisión de la ordenanza.

b) Análisis del proceso de legalización de barrios

De acuerdo, al análisis realizado del proceso de legalización previamente en este mismo capítulo, se ha determinado que el proceso

está acorde a las necesidades socio-organizativas, técnicas y legales que debe cumplir cada barrio, por este motivo, la gestión de la unidad en sus primeros años de existencia ha sido favorable. No obstante, el proceso de legalización requiere la participación del dirigente barrial durante la mayor parte del proceso, por lo que, se sugiere buscar mecanismos que proporcionen mayor información y faciliten la intervención del usuario.

c) Manuales de funciones y procedimientos

Otro de los problemas organizacionales identificados está relacionado con la falta de manuales de funciones y procedimientos para los empleados y los usuarios. Es importante que, se encuentren documentadas todas las funciones, procesos y procedimientos que lleva a cabo la Unidad Especial “Regula tu Barrio” para que los empleados puedan contar con una guía clara para desarrollar sus actividades diarias, disminuir errores en las mismas, reducir los niveles de supervisión y adoptar los mismos como instrumentos de evaluación del desempeño de los funcionarios.

d) Análisis del sistema de control interno

De igual forma, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” no cuenta con un sistema sólido que permita a la Dirección Ejecutiva y la Coordinación de cada dependencia tener seguridad razonable del logro de los objetivos. Es importante, que la unidad cuente con una estructura clara que le permita dar seguimiento y evaluar las diferentes operaciones que se realizan.

e) Análisis del presupuesto asignado

De acuerdo al análisis realizado, el presupuesto para legalización de barrios asignado a la Unidad Especial “Regula tu Barrio” (1´400.000 dólares) es relativamente mínimo en relación al presupuesto destinado por la municipalidad para el sector de Coordinación Territorial (62´825.042 dólares). Es necesario que la canalización de recursos para la unidad incremente en vista de formalizar la organización y mejorar la legalización de barrios en el Distrito. Además, cada dependencia debe manejar su propio presupuesto, en coordinación con el Departamento Financiero de la Dirección Ejecutiva, para que cada una pueda administrar con responsabilidad dichos recursos para agilitar el proceso de legalización.

2.7.3 Aspectos administrativos

a) Análisis de la estructura administrativa

Según Idalberto Chiavenato, la estructura administrativa es el "sistema de relaciones formales que se establecen en el interior de una organización/empresa para que ésta alcance sus objetivos de conservación, productivos y económicos". En el caso de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" se ha podido determinar que no se ha formalizado la estructura administrativa, es decir, no existe una planificación estratégica y operativa que permita una gestión de calidad respecto a la legalización de barrios. A pesar de que, la resolución de creación de la unidad establece la misión, visión y estructura funcional de la misma, lo hace de una manera simple sobre todo si se considera que la unidad es un programa temporal que existirá hasta el año 2015. Por esta razón, es necesario replantear la unidad debido a la importancia de su gestión en el tiempo, así es imprescindible contemplar la formalización de la estructura administrativa en la planificación estratégica y operativa.

b) Administración del personal

Es importante mencionar que la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos se ocupa de la administración del personal de todas las instancias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluyendo la Unidad Especial “Regula tu Barrio”. Sin embargo, se ha considerado pertinente que la unidad cuente con un departamento responsable de gestionar el talento humano, en coordinación con la Dirección anteriormente mencionada, a fin de que este gestione las necesidades de recursos y capacitación, promueva la motivación, el desarrollo profesional, la retención del talento y la consolidación de la cultura organizacional.

Adicionalmente, la planta del personal no se ajusta a las necesidades del proceso de legalización, muchas veces los funcionarios deben complementar el trabajo con actividades que no son de su competencia. Por este motivo, se propone en la nueva estructura funcional la consolidación de departamentos en cada dependencia, con funciones específicas para cada uno.

De igual forma, se recomienda implementar un programa de capacitación y evaluación del desempeño del personal, todo esto

orientado a mejorar las competencias y habilidades de todos quienes conforman la Unidad Especial “Regula tu Barrio”.

Respecto a la escala salarial el personal se encuentra satisfecho, es importante considerar que la misma se encuentra de acuerdo a las normas que rigen la administración pública.

c) Administración de las relaciones con el usuario

En cuanto a las relaciones con el usuario, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” es urgente disponer de un espacio en cada dependencia orientado únicamente a la atención del usuario, reflejando la seriedad del trabajo realizado en la unidad. A pesar de que, los residentes de los barrios ilegales son personas de escasos recursos deben ser atendidos con dignidad y respeto.

De igual forma, no existe un portal web o plataforma tecnológica que facilite la difusión de la información al usuario y a la ciudadanía en general. Es necesario que la Unidad a través de la página web del Municipio de a conocer los resultados acerca de su gestión, los

requisitos para legalizar los barrios y los formatos de los documentos que deben llenar los usuarios.

Adicionalmente, la municipalidad en general debe estar consciente de la ubicación de la unidad, para orientar al usuario acerca de la localización de la misma. También se recomienda mejorar la señalética relacionada a la unidad.

En definitiva, es necesario mejorar las relaciones con los usuarios para trabajar coordinadamente en procura de la legalización del barrio y mejoramiento de las condiciones de vida del mismo.

d) Administración de la información

La Unidad Especial “Regula tu Barrio” también debe documentar la información relevante que le permita respaldar los resultados del trabajo realizado día a día. Además, debe mantener información actualizada acerca de los barrios informales existentes en la ciudad, para esto podría trabajar en conjunto con otras instituciones públicas, como el Instituto Geográfico Militar a fin de tener información

cartográfica de la problemática para desarrollar su labor e informar a la municipalidad y la ciudadanía.

Por otro lado, no existe una política clara de acuerdo al manejo de la información, debe establecerse un conjunto de medidas preventivas que permitan proteger la información, como el control del acceso de los registros a terceros, un sistema de archivo tecnificado, entre otros.

e) Aplicación de herramientas tecnológicas

> Cada día, la informática adquiere más relevancia en la vida de las personas y en las empresas de todo tipo. Grandes, pequeñas, privadas o públicas; su utilización ya es un instrumento de aprendizaje y que provee servicios, que en la sociedad aumenta muy rápidamente. Actualmente ninguna empresa puede funcionar sin la informática, en el Municipio de Quito, se ha convertido en el pilar de un manejo más eficiente de procesos para beneficio tanto interno como externo; pues es a través de la informática que todo se resuelve con mayor facilidad.[114]

Por este motivo, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe trabajar con apoyo del a Dirección Metropolitana de Informática para implementar un sistema que facilite la ejecución de los procesos operativos, la comunicación, la seguridad de la información y la atención del cliente interno y externo. Además, esta Dirección debe

[114] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/admgeneral/dirminfor.html], ***Dirección Metropolitana de Informática.***

brindar soporte técnico a los problemas tecnológicos que podrían surgir, así como el mantenimiento de los equipos tecnológicos de la unidad.

La Unidad Especial “Regula tu Barrio”, al ser una unidad nueva en la estructura funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, tiene la posibilidad de acoger técnicas administrativas modernas que le permitan agilizar el proceso de legalización de barrios, mejorar las relaciones con los usuarios y alcanzar los objetivos propuestos.

Además, la unidad ha generado expectativas y credibilidad en el proceso de legalización de barrios, debido a que, en sus primeros años de gestión ha logrado resultados positivos en relación a las anteriores administraciones municipales. Por este motivo, la unidad tiene la posibilidad de mejorar continuamente para ofrecer un servicio de calidad. La legalización de barrios debe ser tomada con mayor seriedad, debido a que, es el primer paso para que los residentes de dichos asentamientos puedan acceder a servicios básicos y mejores condiciones de vida.

También es importante considerar que no existe otro organismo público o privado que tenga la facultad para legalizar barrios en el Distrito, por lo que, es necesario que la Unidad Especial “Regula tu Barrio” sea estructura de manera permanente y formal en el organigrama funcional de la municipalidad.

Para lograr esto, la unidad debe estructurarse de manera que exista una adecuada repartición de responsabilidades, delegación de la autoridad y asignación de los recursos; impulsando el crecimiento de la capacidad técnica - administrativa, logrando que se cumplan eficientemente las metas establecidas e integrando a la vez todos los recursos humanos, económicos y sociales. En definitiva, se debe implementar en la estructura organizacional de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” una metodología de trabajo, que a través del manejo adecuado del recurso humano, financieros, materiales y tecnológicos, asegure la calidad del servicio de legalización de barrios, la satisfacción de los usuarios y la consecución de los objetivos estratégicos.

3. ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA: PROPUESTA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO"

3.1 DETERMINACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO"

La planeación estratégica es una de las herramientas administrativas más utilizada por las organizaciones del Siglo XXI, debido a que, ha permitido a entidades de diverso índole alcanzar resultados exitosos en términos financieros, laborales, ambientales, productivos, administrativos, entre otros; todo esto en base a un conjunto de políticas y estrategias que están orientadas a la consecución de una misión y visión preestablecidas para cada organización.

Según Fred David la planificación estratégica se define como, "el arte y ciencia de formular, implementar y evaluar decisiones multifuncionales que le permitan a una organización lograr sus objetivos". Esto quiere decir que la planificación estratégica es un proceso en el que se seleccionan las mejores alternativas para el futuro de una organización.

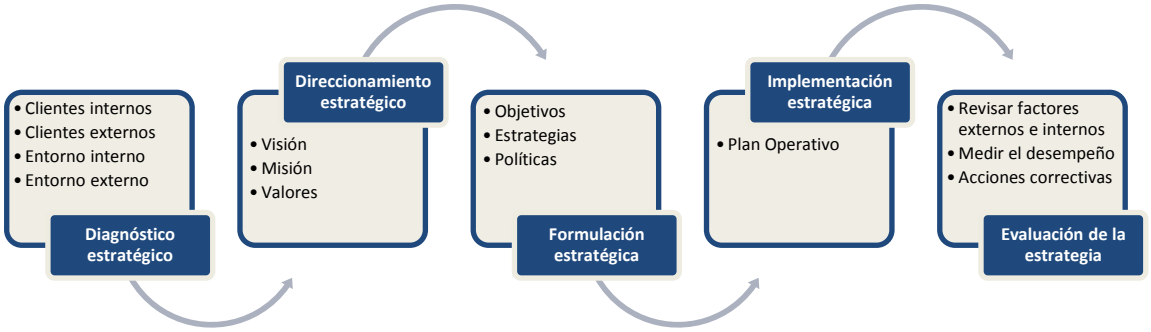
De esta forma, la planificación estratégica como todo proceso consta de un conjunto de actividades ordenadas con un fin específico. Así, el proceso de la planificación estratégica se divide en cinco etapas: diagnóstico estratégico, direccionamiento estratégico, formulación estratégica, implementación estratégica y evaluación de la estrategia.

El diagnóstico estratégico implica identificar los clientes internos y externos de la organización, así como determinar las oportunidades y amenazas externas, y las fortalezas y debilidades internas. El direccionamiento estratégico consiste en desarrollar la visión y misión, e identificar los valores institucionales que guiarán a la organización. Mientras que, la formulación estratégica requiere determinar los objetivos a largo plazo y desarrollar las estrategias y políticas que permitirán a la organización el cumplimiento de dichos objetivos. Una vez definido el destino de la organización, es necesario implementar la estrategia a través de planes anuales que guíen al personal y establezcan los recursos necesarios para hacer realidad cada objetivo. Finalmente, la evaluación estratégica es la etapa final de la planeación estratégica, esta implica revisar nuevamente los factores externos e internos que afectan a la organización, para medir el desempeño de la estrategia y tomar las acciones correctivas necesarias.[115]

El diagrama que se ilustra a continuación muestra un modelo muy práctico para la aplicación de la planificación estratégica.

[115] Cfr. F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 5-6.

Gráfico No. 11
Proceso de la planificación estratégica



Fuente: Varios.
Elaborado por: Autoras.

La importancia de la planificación estratégica radica en que surge del estudio de los diferentes factores internos y externos que afectan a una determinada organización, y adicionalmente se caracteriza por un enfoque futuro que permitirá a la organización estar preparada para un futuro anticipado. Así, este conjunto de guías servirá a las autoridades pertinentes para la toma de decisiones porque serán capaces de saber la incidencia de sus acciones en el presente y en el futuro de la organización.[116]

Otro de las bondades de que exista una planificación estratégica en una determinada organización, es que al velar por las actuaciones presentes a corto y largo plazo se

[116] Cfr. M. PALACIOS y otros. (2001). ***Propuesta de plan estratégico para la Administración Zonal Norte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*** Ecuador. p. 41.

ocupa de seleccionar y desarrollar personas motivadas y capaces que garanticen el rendimiento futuro esperado.[117]

En este sentido, la planeación estratégica ha demostrado ser una herramienta muy útil para alcanzar los objetivos de las organizaciones, de manera coherente con sus potencialidades y el entorno en el que se desarrollan. La administración pública no es la excepción, debido a que, al aplicar la planeación estratégica en las diferentes instituciones públicas también es posible encaminar las acciones de sus responsables y colaboradores para alcanzar los objetivos deseados a favor de la sociedad.

Según el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal se establece que, "cada institución del sector público no financiero elaborará el plan plurianual institucional para cuatro años y planes operativos anuales que servirán de base para la programación presupuestaria".

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" también debe incorporar una planeación estratégica a su estructura organizacional que le permita cumplir los objetivos para los que fue creada. Con la elaboración del plan estratégico, dicha unidad podrá definir su destino estratégico y las actividades que debe realizar día a día para cumplir con las expectativas del Estado y los ciudadanos, expresadas en el Plan

[117] Cfr. J. ARAGÓN y otros. (2002). ***Nuevas claves para la dirección estratégica.*** Ecuador. Editorial Ariel: 1ra edición. p. 153.

Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en relación al avance equilibrado y sostenible de los asentamientos humanos en el territorio.

Además, los funcionarios y autoridades de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” podrán conocer de manera formal que quiere ser, donde va y cuáles son los objetivos de la unidad a la que pertenecen, permitiendo al mismo tiempo una mayor participación de estas personas en la importante labor que persigue la municipalidad a través de esta unidad.

De esta forma, la presente propuesta de planeación estratégica busca mostrar el camino que llevará a la Unidad Especial “Regula tu Barrio” a ser un ente reconocido a nivel local y nacional por una gestión eficiente y oportuna en cuanto a la legalización de barrios en el Distrito Metropolitano de Quito para el año 2015. La aplicación del plan estratégico es responsabilidad del Director Ejecutivo, los coordinadores de cada dependencia y todos quienes conforman la unidad; asimismo, las autoridades municipales deben respaldar este proceso.

Es importante mencionar que para recopilar la información necesaria para realizar la propuesta de planificación estratégica se utilizaron los siguientes instrumentos de investigación:

a) **Análisis documental.-** Consistió en el análisis de toda la documentación referente a la unidad como: la base legal para su creación (Resolución No. A0010) y funcionamiento (COOTAD), las noticias publicadas por la Agencia Pública de Noticias de Quito de la municipalidad y otros medios independientes, y trípticos proporcionados por la misma unidad y el Municipio.

b) **Entrevistas a directivos y funcionarios.-** Se realizaron reuniones con el Director Ejecutivo y funcionarios de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" los días 4 y 5 de diciembre de 2012, en los que se realizó una entrevista estructurada, es decir, una conversación planificada previamente para profundizar en los temas puntuales que se deseaban conocer en relación a la planificación estratégica y operativa. (ANEXO 10)

Con estos insumos se desarrolló el Plan Estratégico y Operativo para la Unidad Especial "Regula tu Barrio" que se presenta a lo largo de este capítulo.

3.1.1 Identificación del cliente

La identificación de los clientes de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" consiste en analizar las necesidades y expectativas de cada uno de los actores relacionados con la gestión de la unidad, esto es de utilidad para posteriormente desarrollar las declaraciones filosóficas que orientarán la actuación de la misma. En el siguiente gráfico se resume los diferentes clientes que se analizarán a continuación.

3.1.1.1 Clientes internos

Toda organización tiene personal que requiere ser atendido, estos son los clientes internos, que se pueden definir como el capital humano de la organización que interviene en el proceso productivo de bienes o servicios para la satisfacción de las necesidades de los clientes o usuarios.[118]

En el caso de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" se considera como clientes internos a los funcionarios de dicha unidad. Conocer las demandas de los clientes internos es importante para una adecuada planificación estratégica, en la medida que sus

[118] J. CAMACHO. (2008). [http://www.eumed.net/libros-gratis/2011a/894/EL%20CLIENTE%20Y%20LA%20EMPRESA.htm], ***Marketing de servicios.***

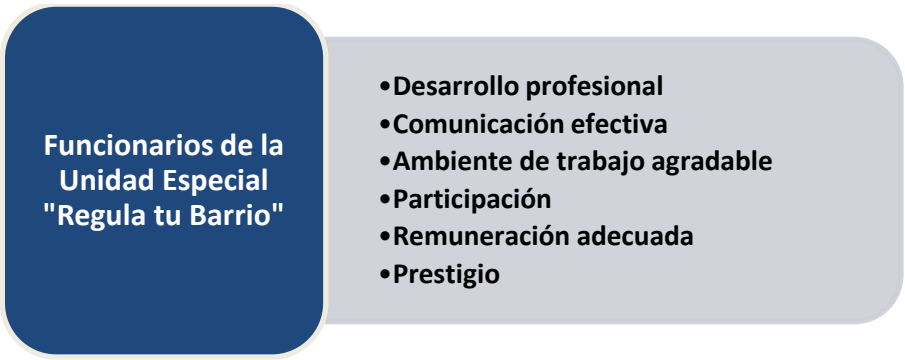
puntos de vista servirán de base para la formulación de objetivos y estrategias.

Además, el cliente interno no puede ser olvidado en el esfuerzo de satisfacer las necesidades del cliente externo, debido a que, un cliente interno satisfecho logra la satisfacción del cliente externo.

Los funcionarios de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, como gestores directos en el trabajo de la unidad, tienen las siguientes expectativas:

Gráfico No. 12

Expectativas del cliente interno



Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

- **Desarrollo profesional.-** Los funcionarios cuentan con el conocimiento necesario para llevar a cabo la legalización de

barrios con éxito, pero también están conscientes de que es necesario profundizar en los temas que son de vital importancia para que la unidad pueda mejorar su gestión; en especial en aquellos casos que los dirigentes barriales tienen mayor conocimiento que la propia unidad porque han estado involucrados durante varios años atrás en esta problemática.

- **Comunicación efectiva.-** La Unidad Especial "Regula tu Barrio" cuenta con cuatro dependencias en diferentes Administraciones Zonales, por lo que, una adecuada comunicación con la Dirección Ejecutiva y el resto de funcionarios de la unidad es de suma importancia para el desarrollo coordinado de sus actividades. En este sentido, las reuniones que se realizan periódicamente con los responsables de cada dependencia y el Director Ejecutivo deben continuar, pero a la vez debe haber un sistema que permita mantener una comunicación efectiva entre los funcionarios.

- **Ambiente de trabajo agradable.-** Los funcionarios se encuentran satisfechos con el ambiente de trabajo de la unidad, debido a que, al estar conformada por pocos

integrantes permite una mejor relación entre el personal. Por otro lado, este aspecto también genera mayor presión considerando que el personal debe estar capacitado y dispuesto a realizar un trabajo multidisciplinario que puede crear tenciones entre ellos.

- **Participación.-** El personal siente que su participación en el proceso de legalización es importante y siente que está aportando en gran medida a la unidad, el Municipio y la ciudad. Sin embargo, es importante mantener una participación activa del personal en las decisiones de la organización, considerando que de esta forma aportaran con entusiasmo al trabajo diario.

- **Remuneración adecuada.-** La remuneración es uno de los factores que influyen en la satisfacción del personal de cualquier organización. En este sentido, el personal de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” se encuentra satisfecho con su situación en la unidad, considerando que existe una tabla de Remuneraciones Autoridades - Servidores LOSEP que contempla de manera justa la remuneración para cada puesto de trabajo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

- **Prestigio.-** Los integrantes de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” tiene como todo persona la necesidad de sentirse apreciados, tener prestigio y destacar dentro de su grupo social, por lo que los directivos deben crear las condiciones necesarias para que los funcionarios puedan desarrollarse profesional y personalmente.

Es importante considerar que, el manejo del personal debe siempre considerar las necesidades del individuo de una manera jerárquica, debido a que, a medida que las necesidades van siendo satisfechas surgen otras.

Las necesidades satisfechas del cliente interno se reflejan en su motivación y compromiso para el trabajo, asegurando a su vez la satisfacción del cliente externo. De esta forma, una adecuada gestión del personal de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” garantiza el primer paso para una ciudad ordenada y una comunidad tranquila.

3.1.1.2 Clientes externos

Los clientes externos son aquellas personas, organizaciones, grupos o sectores que son la razón de ser de la organización, principalmente porque adquieren y consumen directa o indirectamente los bienes o servicios que ofrece la organización.[119]

La determinación de las demandas, puntos de vista, y expectativas de los clientes externos, al inicio de la planificación estratégica, permite a la organización disponer de valiosa información para posteriormente diseñar y entregar un servicio de calidad que satisfaga las necesidades de los mismos.

Son clientes externos de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" los residentes de los barrios ilegales dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito. De igual forma, la ciudadanía es un cliente externo de la unidad considerando las implicaciones sociales que tiene esta problemática para todo el Distrito.

---

[119] Cfr. J. CAMACHO. (2008). [http://www.eumed.net/libros-gratis/2011a/894/EL%20CLIENTE%20Y%20LA%20EMPRESA.htm], ***Marketing de servicios.***

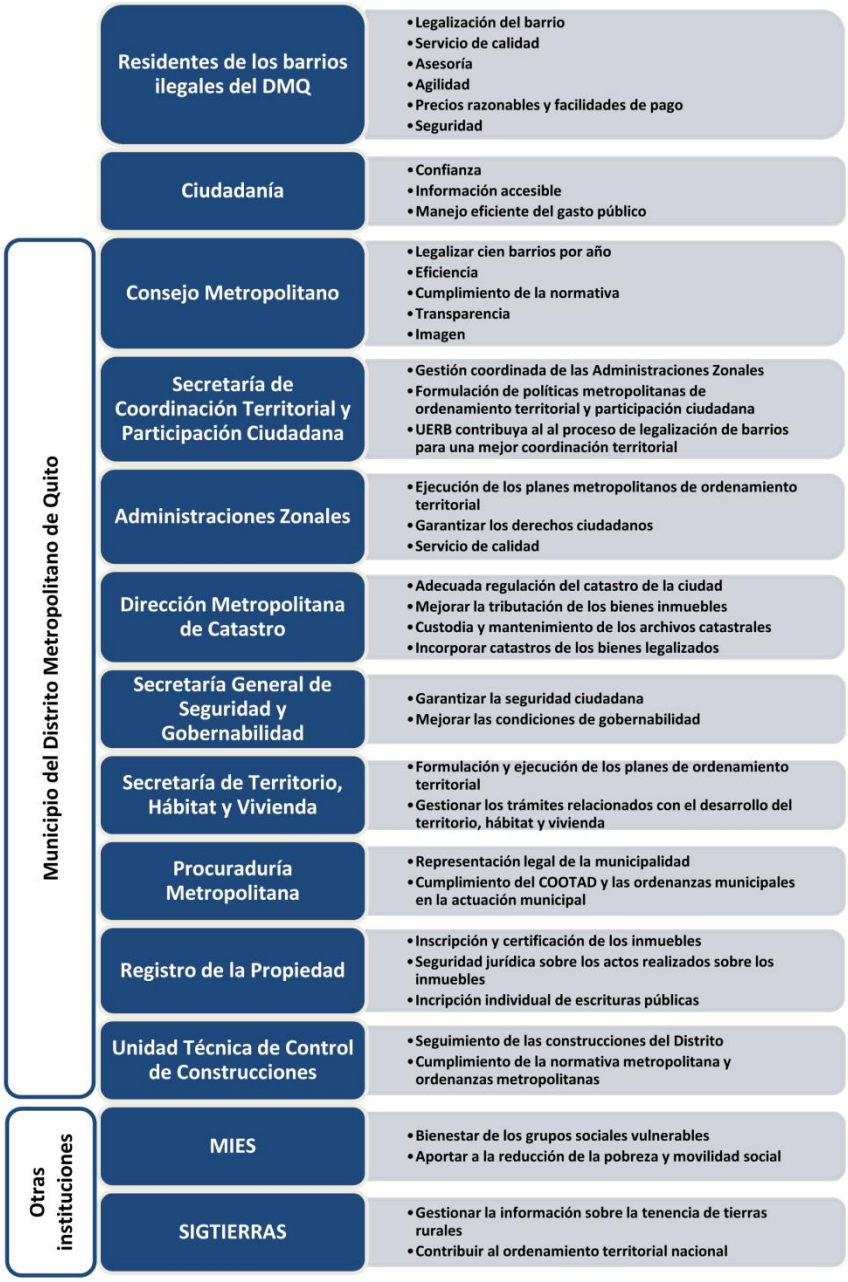
También se puede considerar como clientes externos a las personas, grupos, áreas o departamentos que tiene una relación directa con la unidad; estos serán el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que estará conformado por las dependencias que están involucradas en el proceso de legalización de barrios, como: el Consejo Metropolitano, la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, las Administración Zonales, la Dirección Metropolitana de Catastro, la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, la Procuraduría Metropolitana, el Registro de la Propiedad y la Unidad Técnica de Control de Construcciones.

Asimismo, las instituciones públicas como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS) que participan en el proceso de legalización de barrios se pueden considerar clientes externos de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”.

El análisis de los clientes externos ha permitido identificar las siguientes expectativas de los mismos:

Gráfico No. 13

Expectativas del cliente externo



Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

a) Residentes de los barrios ilegales del DMQ.- Los principales usuarios del servicio que presta la Unidad Especial "Regula tu Barrio" son los residentes de los

asentamientos informales del Distrito Metropolitano de Quito, que han manifestado las siguientes expectativas en relación al trabajo que realiza dicha unidad.

- Legalización del barrio.- La principal expectativa de los residentes de los barrios ilegales de la ciudad es conseguir la seguridad jurídica de la tenencia de sus tierras, debido a que, esto les permitirá acceder a servicios básicos, préstamos hipotecarios y mejores condiciones de vida.

- Servicio de calidad.- Los residentes de los barrios ilegales se han visto perjudicados por la falta de la legalidad de sus tierras durante muchos años, por lo que, requieren que la Unidad "Especial Regula tu Barrio" ofrezca una solución efectiva y definitiva a este problema a través de una atención cordial, oportuna y de calidad.

- Asesoría.- El servicio que realiza la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe ser individualizado, de acuerdo a las necesidad de cada barrio. La situación

que vive cada asentamiento es distinta, por ejemplo los barrios que se encuentran en zonas de riesgo, deben pasar por un proceso diferente, que incluso puede contemplar la reubicación de las familias perjudicadas.

- Agilidad.- El tiempo que toma el proceso de regularización de un barrio es de vital importancia para sus residentes, debido a que, existen barrios que han permanecido irregulares por más de treinta años, lo que a su vez obstaculiza el inicio de obras en la zona a causa de que la municipalidad no puede iniciar obras públicas en terrenos que están a nombre de un particular.

- Precios razonables y facilidades de pago.- Los barrios ilegales en su mayoría están constituidos por personas de escasos recursos que necesitan acceder a la regularización a un precio razonable. En este sentido, todo trámite de la gestión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es gratuito. Sin embargo, el pago por los trámites legales que se deben realizar en otras instituciones públicas los asumen los residentes de

manera conjunta. Por estos motivos, es importante considerar convenios de pago o incluso asesorías legales gratuitas que las podría asumir el Municipio, para posteriormente cobrarlos en condiciones adecuadas una vez que los predios han sido legalizados.

- Seguridad.- Las demandas de los residentes de los barrios ilegales no terminan con la legalización, por el contrario, este es el primer paso para que estos asentamientos puedan acceder a las escrituras individuales, servicios básicos y la correspondiente restructuración urbana. Así, los residentes de los barrios ilegales esperan tener la seguridad suficiente de que la Unidad Especial "Regula tu Barrio" va a concluir el proceso de legalización con éxito.

b) Ciudadanía.- En relación a las expectativas de la ciudadanía del Distrito Metropolitano de Quito se encuentran las siguientes:

- Confianza.- Los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito necesitan tener confianza de que el trabajo de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” está siendo realizado de manera eficiente y en favor de la comunidad.

- Información accesible.- Los quiteños están conscientes de la necesidad de mantenerse informados acerca de los temas que conciernen al Distrito, por lo que esperan que la unidad proporcione de manera accesible y periódica información acerca de su gestión a través de la municipalidad.

- Manejo eficiente del gasto público.- Esta es una exigencia de toda la comunidad quiteña en general, considerando que un proceso transparente asegura la adecuada utilización de los recursos públicos aportados por los ciudadanos a través de sus impuestos.

c) Consejo Metropolitano.- Es la principal autoridad de la municipalidad, debido a que, está conformado por la

Alcaldía Metropolitana y los Concejales. Por lo tanto, tiene importantes expectativas en relación al trabajo de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, como:

- Legalizar cien barrios por año.- Es prioridad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito dar una solución definitiva a la problemática de los barrios ilegales existentes en la ciudad, por lo que, espera que la Unidad Especial “Regula tu Barrio” contribuya a lograr este objetivo.

- Eficiencia.- El Municipio espera que la Unidad Especial “Regula tu Barrio” cumpla con sus objetivos de manera eficiente, es decir, dicha unidad debe utilizar los recursos que le han sido asignados de la mejor manera para aportar con su trabajo a los planes de ordenamiento territorial del Municipio.

- Cumplimiento de la normativa.- El Municipio, al igual que el resto de instituciones públicas, debe guiar su gestión en base a las leyes vigentes. Por esta razón, se espera que la Unidad Especial “Regula tu Barrio”

aporte al trabajo municipal bajo el marco de las normas correspondientes, como es el caso del COOTAD. Además, la unidad debe contribuir al cumplimiento de las ordenanzas aprobadas por el Consejo Metropolitano en relación a la legalización de barrios.

- Transparencia.- El Municipio en conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) está obligado a presentar la información relacionada a su gestión. Por este motivo, se espera de igual forma que la Unidad Especial "Regula tu Barrio" rinda cuentas de manera periódica acerca del trabajo que realiza, considerando que esta es una forma de generar confianza, credibilidad y reforzar el apoyo para los planes relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de la ciudad.

- Imagen.- Este es un elemento imprescindible para cualquier organización porque ofrece un mensaje claro acerca de la calidad del servicio, asimismo el Municipio espera que la Unidad Especial "Regula tu

Barrio" contribuya de manera positiva a la imagen municipal frente a la ciudadanía y el Gobierno Nacional.

d) Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana.- Como se mencionó anteriormente en el Capítulo 2, esta secretaría es la responsable de coordinar el trabajo de las diferentes Administraciones Zonales, con la finalidad de planificar y ejecutar en el territorio las políticas metropolitanas, bajo criterios de integridad y equidad. También debe coordinar la formulación de políticas metropolitanas que favorezcan la participación ciudadana y generar las herramientas, instrumentos y metodologías para la ejecución de dichas políticas.[120]

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" depende directamente de esta Secretaría, lo que implica que debe contribuir con eficaz y oportunamente al trabajo de la misma a través de la legalización de barrios en la ciudad.

[120] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Secretaría de Coordinación Territorial y Participación.***

e) **Administraciones Zonales.-** La Administración Zonal del sector donde se encuentra un determinado barrio a regularizarse también debe intervenir en la gestión de la Unidad "Regula tu Barrio", considerando que es la entidad responsable de todos los temas de interés para el desarrollo de dicha jurisdicción territorial.

Así, las Administraciones Zonales esperan que la Unidad Especial "Regula tu Barrio" contribuya, con un servicio de calidad de legalización de barrios, a facilitar la ejecución de los planes metropolitanos y parciales de ordenamiento territorial, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de cada circunscripción territorial.

f) **Dirección Metropolitana de Catastro.-** La Dirección Metropolitana de Avalúos y Catastro realiza permanentemente estudios y la formulación de propuestas normativas relacionadas con los procedimientos y sistemas de valoración de los bienes inmueble, así como con las actividades de formación, mantenimiento y renovación del catastro inmobiliario y, en general, con las demás funciones o procedimientos a que se refieren los textos enmarcados en

las leyes municipales de la regulación del catastro en nuestra ciudad.[121]

Asimismo, la Dirección Metropolitana de Catastro colabora en la fase técnica del proceso de regularización de barrios, en especial con lo relacionado al cumplimiento del Plan General de Desarrollo Territorial, el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, las Normas de Arquitectura y Urbanismo, y demás instrumentos de planificación vigentes.

De esta forma, se espera que a través del trabajo de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" contribuya a incorporar los catastros de los barrios legalizados para una adecuada regularización del catastro de la ciudad, que permitirá mejorar los ingresos percibidos por la tributación de estos bienes inmuebles.

g) Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad.- Es la encargada de velar por la seguridad ciudadana, mediante la gestión de los diferentes riesgos que afectan al Distrito. De esta forma, brinda apoyo a la Unidad Especial "Regula

[121] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/admgeneral/dirmcatastro.html], ***Dirección Metropolitana de Catastro.***

tu Barrio" a través de un Comité de Gestión de Riegos que interviene en el proceso de legalización cuando los barrios a regularizar se encuentran en zonas de riesgo que representan un peligro para la vida de sus residentes.

Es importante mencionar que el ordenamiento territorial se considera una herramienta para la gestión del riesgo, debido a que, al distribuir a la población de la mejor forma posible se disminuye la vulnerabilidad de la misma ante la ocurrencia de desastres naturales.

h) Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.- Lidera los procesos de desarrollo: arquitectónico urbano - territorial, del espacio público, de la recuperación paisajística y equipamiento urbano; a través de la formulación y aplicación de políticas públicas territoriales, de usos del suelo, de hábitat, de patrimonio edificado y vivienda, bajo conceptos de sostenibilidad, inclusión, calidad, universalidad, que promueva la convivencia, la apropiación y la identidad ciudadana en el marco del buen vivir.[122]

[122] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://sthv.quito.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=35], ***Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.***

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" determina con esta Secretaría la cantidad de procedimientos administrativos que llevará a cabo durante la legalización de barrios para lograr un adecuado ordenamiento territorial.[123]

i) **Procuraduría Metropolitana.-** Es la encargada de ejercer la representación jurídica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que, está interesada en que las diferentes partes que integran la municipalidad cumplan con las leyes, como: el COOTAD y las ordenanzas municipales.

La Unidad "Regula tu Barrio" recibe asesoría de la Procuraduría Metropolitana cuando encuentran vacíos legales que detienen el proceso de regularización de un determinado barrio, para en base a su asesoría optar por un opción jurídicamente viable.

j) **Registro de la Propiedad.-** Es una Unidad Especial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que se encarga de los servicios de inscripción y certificación de los

[123] Cfr. A. BARRERA. (2010). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/municipio_creo_unidad_especial_quotregula_tu_barrio_quot--63], ***Municipio creó Unidad Especial "Regula tu Barrio".***

inmuebles ubicados en el Distrito Metropolitano de Quito, aquí se protocolorizan las escrituras individuales de los predios legalizados.[124]

Con la legalización de barrios también se espera contribuir a la inscripción y certificación de todos los inmuebles de la ciudad en lo posible. Además, se espera que todos los ciudadanos tengan seguridad jurídica sobre los actos realizados sobre sus inmuebles.

k) Unidad Técnica de Control de Construcciones.- Es parte de la Agencia Metropolitana de Control del Municipio de Quito, que realiza controles programados especiales y seguimiento de construcciones que cuentan con registros y licencias de construcción de acuerdo a la normativa metropolitana vigente y las ordenanzas municipales. (Ordenanzas Metropolitanas N° 095, 3746, 255, 031, 171, 172 y 156.)[125]

[124] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.registrodelapropiedad.quito.gob.ec/], ***Registro de la Propiedad.***

[125] MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/agencias/agencia-metropolitana-de-control.html], ***Unidad Técnica de Control de Construcciones.***

La Unidad Especial “Regula tu Barrio” trabaja en conjunto con dicha Comisaría para evitar que sigan apareciendo este tipo de asentamientos informales en la ciudad. De igual forma, con la legalización de barrios se espera que los beneficiados cumplan con las normas vigentes al momento de edificar sus viviendas.

l) **Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).-** El MIES es la institución pública encargada de velar por el bienestar social de los grupos sociales más vulnerables como los niños, adolescentes, adultos mayores, discapacitados y aquellos que viven en la pobreza.

A través del MIES los residentes de los barrios ilegales deben inscribir y aprobar la personería jurídica, es decir, registrarse como una organización social para iniciar el proceso de legalización. De esta manera, se espera que los residentes de los barrios ilegales del Distrito Metropolitano de Quito puedan ejercer sus derechos al constituirse como organización social.

m) Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS).- Es una de las unidades ejecutoras del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), que se encarga de gestionar la información sobre la tenencia de las tierras rurales para facilitar la planificación del desarrollo nacional, ordenamiento territorial, decisiones estratégicas y la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas.[126]

En el caso de los barrios ilegales ubicados en la zona rural del Distrito, la Unidad "Regula tu Barrio" solicita información al SIGTIERRAS, que ejerce las funciones del antiguo Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), para conocer la escritura original del predio donde se asienta el barrio por regularizar, debido a que existen diferentes figuras jurídicas, misma que puede estar en derechos y acciones.

Igualmente, se espera que la legalización de tierras contribuya a mantener información real y actualizada acerca

[126] Cfr. SIGTIERRAS. (2010). [http://www.sigtierras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=4], ***Misión.***

de la tenencia de las tierras rurales existentes en el Distrito Metropolitano de Quito.

La satisfacción de las expectativas del cliente externo es de vital importancia para continuar con cualquier actividad económica, en el caso de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” no es diferente, considerando que al solucionar eficaz y efectivamente la problemática de los asentamientos informales en el Distrito mejorarán las condiciones estructurales de la ciudad, lo que a su vez incentiva a todos los quiteños a continuar pagando sus impuestos.

Además, la comunidad quiteña se vuelve cada más exigente respecto a las demandas que tiene para las autoridades municipales, ya que vivir en un mundo globalizado permite a los ciudadanos abrir los ojos frente a los modelos urbanísticos modernos como: Berlín, Ámsterdam, Barcelona, y de manera más cercana, la ciudad de Medellín; demostrado que es posible construir metrópolis amigables con el ambiente, con sistemas de transporte modernos, estructura urbana descentralizada y capaz de propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo social y económico de sus habitantes.

3.1.2 Análisis del entorno

Es muy importante que dentro del proceso de planificación estratégica, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" entienda en qué entorno se desenvuelve, debido a que, la mayoría de las organizaciones se enfrentan a entornos complejos que requieren ser comprendidos para asumir el reto que esto significa. Este análisis es un proceso que requiere recopilar e interpretar información para conocer el entorno, por esta razón, se lo denomina análisis del entorno.

El análisis del entorno o diagnóstico externo de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" pone de relieve las oportunidades y amenazas del medio, todo esto mediante el análisis de los factores económicos, sociales, políticos, tecnológicos y competitivos con la finalidad de observar las tendencias y estudiar las incidencias.[127]

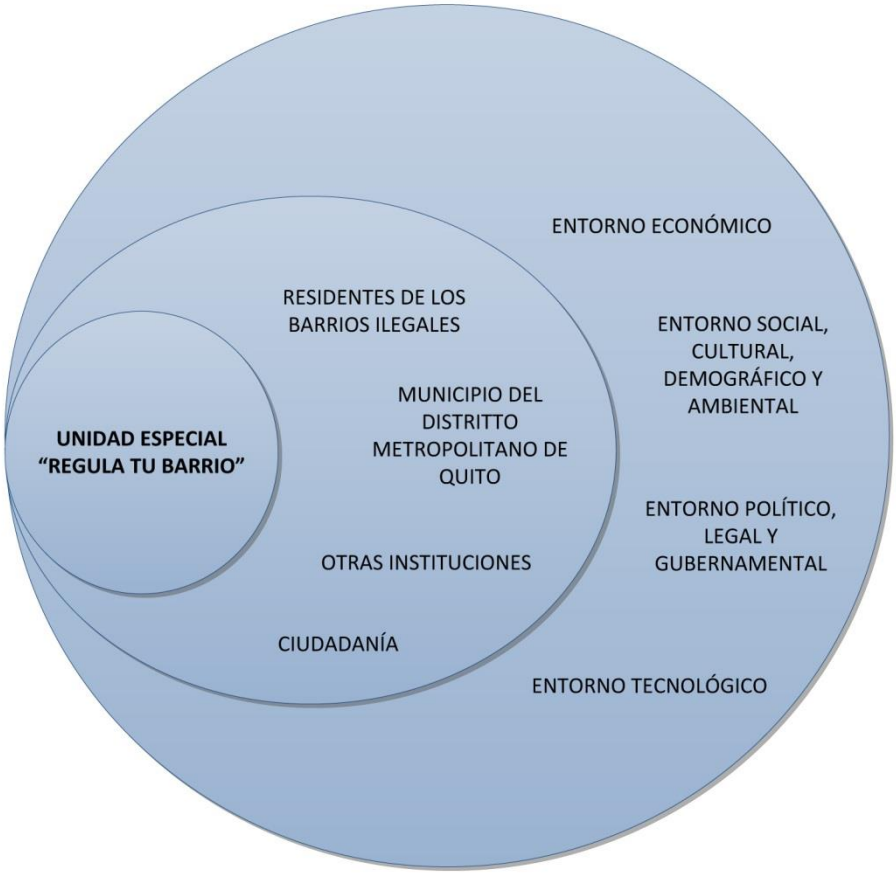
Para realizar el análisis del entorno de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" se ha utilizado información publicada en periódicos, revistas, publicaciones especializadas, internet, investigaciones académicas, y sobre todo en las entrevistas realizadas al personal directivo y funcionarios de la unidad acerca de su percepción del entorno en el que se desenvuelve.

[127] Cfr. J. ARAGÓN y otros. (2002). ***Nuevas claves para la dirección estratégica***. Ecuador. Editorial Ariel: 1ra edición. p. 167.

En el siguiente gráfico se muestra la relación de las fuerza externas claves con la Unidad Especial "Regula tu Barrio", estas fuerzas serán analizadas a continuación.

Gráfico No. 14

Análisis del entorno externo de la Unidad Especial "Regula tu Barrio"



Fuente: Investigación.
Elaborado por: Autoras.

a) Entorno económico.- La situación económica del Ecuador ha sido favorable en el año 2012, a pesar de que, esto es el resultado de un elevado gasto e inversión pública. El analista Vicente Albornoz

comentó, "el gasto público ha sido triplicado (descontando el efecto de la inflación) por el Gobierno, de 5.304 millones de dólares que fue en el primer semestre de 2005, frente a los 15.315 millones de dólares de 2012".

Además, el Ecuador mantuvo índices macroeconómicos positivos que le permitieron encontrar las fuentes necesarias para financiar el Presupuesto General del Estado de este mismo año.[128]

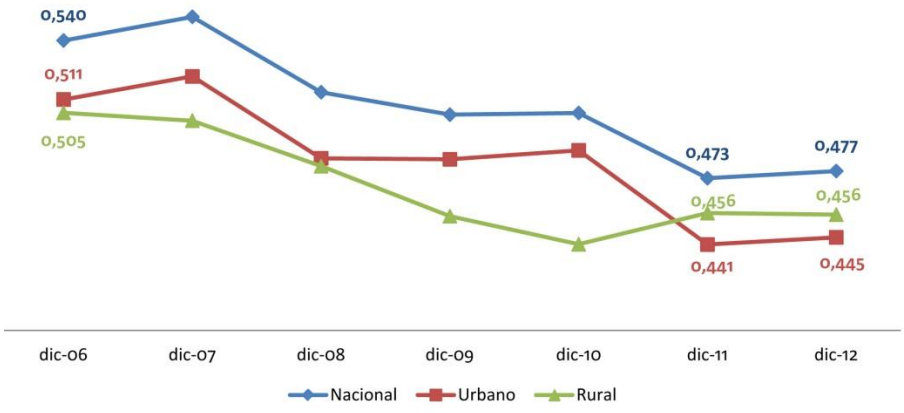
Por ejemplo, según el Reporte Mensual de Inflación presentado por el INEC en diciembre de 2012 "la inflación anual y acumulada en diciembre de 2012 fue de 4,16%, hace un año esta cifra se ubicó en 5,41%". De igual forma, el mismo reporte indica que "el valor de la canasta familiar básica se ubicó en 595,70 dólares, con un ingreso familiar de 545,07 dólares, es decir, el 91,50% de la canasta básica se cubre con el ingreso familiar", es decir que, ha existido un incremento en la cobertura de la canasta básica que ha favorecido al nivel económico de vida de los hogares ecuatorianos. A esto se suma el incremento al bono de desarrollo humano aprobado por la Asamblea Nacional en noviembre del 2012.

[128] Cfr. PLUSVALÍA. (2012). [http://www.fideicomisoplusvalia.com/entorno_economico_ecuador.php], ***Entorno Económico del Ecuador.***

En relación a la pobreza en el Ecuador, de acuerdo a los datos presentados por el INEC en el reporte de diciembre 2012 de los Indicadores de Pobreza, la evolución del coeficiente de Gini nacional, urbano y rural indica que "El coeficiente de Gini pasa de 0,441 en diciembre 2011 a 0,445 en diciembre 2012 a nivel urbano". Esto indica la distribución del ingreso entre los hogares ecuatorianos, siendo cero la equidad perfecta y uno la inequidad perfecta; demostrando que en Ecuador las condiciones económicas se han vuelto más equitativas en los últimos años, pero aún sigue existiendo importantes diferencias entre ricos y pobres que en el año 2012 crecieron en baja proporción, a diferencia de los cinco años anteriores que mantuvieron una tendencia a la baja, como se muestra en el gráfico a continuación:

Gráfico No. 15

Evolución del coeficiente de Gini nacional urbano y rural



Fuente: INEC, Indicadores de Pobreza Diciembre 2012.
Elaborado por: INEC

Por otro lado, el crecimiento económico del país se ha debido principalmente al consumo y demanda interna; en lugar del crecimiento de sectores como la construcción, financiero, el comercio y la industria como se pronosticó en un inicio; lo que indica que la iniciativa privada se ha visto desmotiva en el país este año.[129]

Sin embargo, esta situación no se ha visto reflejada en los índices de desempleo. El diario el Universo publicó que en el año 2012, "el desempleo en Ecuador durante el tercer trimestre de este año se redujo en casi un punto porcentual, ubicándose en 4,6% frente al 5,5% del mismo periodo del año pasado". Esto demuestra una vez más que el Gobierno Nacional está acrecentando el aparataje gubernamental.

Con estos antecedentes, es posible afirmar que la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y consecuentemente de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", cuenta en gran medida con el apoyo económico del actual Gobierno Nacional, que se ha caracterizado por fortalecer el sector público.

No obstante, las condiciones económicas del Ecuador aún son características de un país en vías de desarrollo, a pesar de que las

[129] Cfr. PLUSVALÍA. (2012). [http://www.fideicomisoplusvalia.com/entorno_economico_ecuador.php], ***Entorno Económico del Ecuador.***

condiciones económicas del país han mejorado relativamente en relación a los años anteriores, esto dificulta la gestión de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” porque los residentes de los barrios ilegales no cuentan con los recursos o condiciones necesarias para facilitar el proceso de legalización. Por el contrario, esta situación favorece al aparecimiento de nuevos barrios ilegales en la ciudad.

b) Entorno social, cultural, demográfico y ambiental.- De igual forma los cambios sociales, culturales, demográficos y ambientales tienen importantes efectos en la Unidad Especial “Regula tu Barrio”. Las oportunidades y amenazas que surgen son un desafío para la unidad.

- Factores socioculturales.- Quito es un auténtico referente cultural que surgió del choque de la cultura indígena, española y africana. De igual forma, las migraciones que se han dado hacia Quito, por su condición de ciudad capital, han incrementado su diversidad cultural.

  Consecuentemente, la identidad de los quiteños es el resultado de los acontecimientos históricos que dicha sociedad ha vivido; y que se manifiesta a través de elementos como: tradiciones,

creencias, valores, costumbres, normas, personalidades, idiomas, entre otros.

Entre los principales elementos que caracterizan a la cultura quiteña podemos encontrar: la ascendencia colonial española, de cuyo legado histórico es fruto el centro histórico; la religiosidad católica cuyas muestras visibles son las iglesias y la celebración de la semana santa; las costumbres culinarias como la colada morada con guagua de pan, la fanesca; la música típica se identifica con el pasillo, el sanjuanito; el idioma español, ciertas expresiones en kichwa, el escudo y la bandera de la ciudad, etc.

Actualmente, el Distrito Metropolitano de Quito trata de proyectarse al mundo como una metrópoli que combina su historia con la modernidad. La cultura y la identidad son los pilares fundamentales para el desarrollo, debido a que, permite la realización de los quiteños como individuos al ser conscientes de su ser y de su realidad. Además, con frecuencia marcan los cambios y condiciones demográficas, económicas, políticas, legales y tecnológicas.

Todos estos factores socioculturales permitirán a la Unidad Especial "Regula tu Barrio" conocer la manera en que viven, trabajan y producen los residentes del Distrito Metropolitano de Quito, proporcionando información importante para la toma de decisiones.

- Demográfico.- El tamaño de la población, la estructura de los grupos de edad, la distribución geográfica, la composición étnica y las características económicas de una población constituyen los factores demográficos básicos, que influye en la identificación de necesidades, en la dotación de los diversos bienes y la prestación de servicios esenciales.[130]

Como se mencionó anteriormente en el análisis del Crecimiento Poblacional en el Distrito Metropolitano de Quito del Capítulo 1, la población en la ciudad se ha ido incrementando considerablemente desde el año 1950, hasta llegar a 2'239.191 habitantes en el año 2010.

La estructura de la población está conformada por el 51,37% de la población son mujeres y el 48.63% restante son hombres. La

[130] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (1992). ***Plan de Desarrollo 2012-2022.*** Ecuador. p. 15.

edad promedio de la población es de 30 años, pero también existe una importante cantidad de adultos mayores.[131]

En cuanto a la distribución geográfica, el 71.80% de la población vive en al área urbana de la ciudad. Mientras que, el 28.20% vive en el área rural.[132]

En relación a la composición étnica, el 82,8% de la población del cantón se consideran mestizos, 6,7% blancos, 4,1% indígenas, 4,7% afroecuatorianos y 1,4% montubios.[133]

Por otro lado, en relación a las actividades económicas de los quiteños, se descarta el hecho de que Quito es considerada como una ciudad burocrática puesto que existen otras actividades comerciales, empresariales y económicas que dinamizan a la ciudad, como: el turismo, el comercio, el sector inmobiliario, los servicios, entre otros.

---

[131] Cfr. INEC. (2010). ***Resultados del censo 2010 de población y vivienda – Fascículo Provincia Pichincha***. p. 8.
[132] Ibídem.
[133] Cfr. SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN. (2011). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/inec_entrego_resultados_del_censo_2010_al_municipio_de_quito--4406], ***INEC entregó resultados del Censo 2010 al Municipio de Quito.***

En relación a las viviendas, el censo realizado en el año 2010 indica que existen 764.167 viviendas, de las cuales el 80% son casas y departamentos.

Finalmente, es importante considerar que el rápido crecimiento de la ciudad va de la mano con el incremento de las necesidades de la población. Por esta razón, el Municipio debe continuar trabajando en la cobertura de servicios básicos para la ciudad; a pesar de que, la Quito registra mayor cobertura que otras ciudades del país.

Asimismo, se ha incrementado el número de barrios ilegales en el perímetro urbano de la ciudad hasta llegar a condiciones incontrolables, principalmente a causa del crecimiento de la población y la existencia de traficantes de tierras que continúan vendiendo tierras sin respaldo legal.

De esta forma, el análisis de los factores demográficos sirve de guía a la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, para realizar una proyección de la demanda de tierras de la población; así como la cantidad estimada de asentamientos informales que se podrían consolidar. En este sentido, la municipalidad debe procurar

resolver la situación de los barrios ilegales actuales y ejecutar una adecuada planificación territorial para evitar que siga creciendo esta problemática.

- Ambiental.- En la mayor parte de la sociedad quiteña ha surgido la preocupación en lo que respecta al cuidado y mantenimiento del medio ambiente. De igual forma, respetar la naturaleza es fundamental hoy en día para las empresas, en especial si se considera que estas son las principales responsables por el deterioro ambiental.

Por esta razón, la Responsabilidad Social Empresarial ha tenido gran acogida, debido a que, es un modelo de gestión a través del cual las empresas aportan al mejoramiento social, económico y ambiental; al mismo tiempo que, obtienen beneficios para sí mismas.

Según Robbins la Responsabilidad Social Empresarial se puede definir como “la intención de un negocio, más allá de sus obligaciones legales y económicas, para hacer las cosas correctas y actuar de modo que beneficie a la sociedad”. Bajo esta perspectiva las empresas actuales tienen que tomar

importantes decisiones que involucren la filantropía en su actuación.

En este sentido, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito propone en el Plan de Desarrollo 2012-2022 “conservar el patrimonio natural y paisajístico y los recursos vitales como agua y suelo, al mejoramiento de la calidad del aire y la reducción de la huella ecológica distrital”.

Igualmente, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe acoger esta nueva mentalidad, con la implementación de las estrategias y procedimientos administrativos que esto implica, a fin de utilizar adecuadamente sus recursos para contribuir a la preservación del medio ambiente.

c) Entorno político, legal y gubernamental.- Al ser la Unidad Especial “Regula tu Barrio” parte de una institución pública, los pronósticos políticos, legales y gubernamentales constituyen uno de los elementos más importantes del análisis del entorno. En este sentido, es de vital importancia entender de qué formas el Gobierno Nacional influye en la unidad, y viceversa, así como las leyes y reglamentos que rigen las interacciones entre ellos.

Respecto al entorno político, es posible afirmar que ha existido una relativa estabilidad que ha vivido el Ecuador desde el año 2007 con la presidencia del economista Rafael Correa, esto ha favorecido al desarrollo y continuidad de los planes del Gobierno Nacional. Sin embargo, han existido escándalos de corrupción como la narco-valija, el caso Duzac, la falsificación de títulos universitarios, entre otros, que han empañado la imagen del gobierno; al igual que ha sido característico de la política ecuatoriana a lo largo del tiempo. Adicionalmente, existe un ambiente político en el país que ha perjudicado a la inversión extranjera y el desarrollo de la empresa privada.

De igual forma, la problemática de los barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito ha sido utilizada como una plataforma política para ganar votos con la promesa de legalización, poniendo al descubierto que existen diversos grupos, incluyendo los traficantes de tierras, que dificultan intencionalmente el proceso de legalización de barrios.

Además, existen diversos intereses políticos, que de acuerdo a las necesidades de la Alcaldía de turno, pueden afectar el rumbo de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” en el largo plazo. Es importante mencionar que los actuales lineamientos del Gobierno Nacional y el

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito han favorecido a gestionar la ocupación informal de suelo de mejor manera que las administraciones anteriores, la creación de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es el primer paso para que la municipalidad pueda dotar de servicios básicos a las zonas más vulnerables de la ciudad.

Por otro lado, el entorno legal del país ha experimentado grandes cambios en los últimos años, debido a la ideología política del actual Gobierno Nacional. En el caso de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", esta se ha visto beneficiada por la emisión de nuevas leyes como el COOTAD. El COOTAD es uno de los mayores avances legales respecto al ordenamiento territorial, debido a que, ha permitido contar con una legislación para que los gobiernos autónomos descentralizados puedan gestionar adecuadamente el territorio que les compete. Sin embargo, todavía existen muchas mejoras que se deben realizar en cuanto a los aspectos legales relacionados a esta problemática. Además, es importante contar con el apoyo de la ciudadanía, debido a que, el desconocimiento de las nuevas leyes genera rechazo a las mismas.

d) Entorno tecnológico.- Los constantes cambios tecnológicos afectan a muchos aspectos de la vida moderna. Ante el rápido desarrollo tecnológico, es necesario que las instituciones y organizaciones

ecuatorianas analicen cuidadosamente el entorno tecnológico al que se enfrentan.

Lastimosamente, gran parte de las instituciones y organizaciones ecuatorianas se resisten al cambio y limitan la inversión en tecnología, estas organizaciones necesitan con urgencia un cambio de mentalidad, debido a que, la velocidad del cambio tecnológico actual va en aumento y puede llegar a arrasar con las mismas.[134]

Para evitar esto, las instituciones y organizaciones deben estar al tanto de las nuevas tecnologías, pero también deben estar preparadas para adaptarse a las nuevas tecnologías tan pronto sean introducidas. Además, deben seguir estrategias que les permita aprovechar las oportunidades tecnológicas, contar con departamentos especializados que promuevan la innovación e invertir los recursos que sean necesarios.[135]

Actualmente, el internet está desempeñando un papel cada vez más importante en las actividades empresariales, siendo un gran instrumento tecnológico que ha eliminado las limitaciones que implicaban los mercados geográficos tradicionales, permitiendo

[134] Cfr. F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica***. México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 94.
[135] Ibídem.

optimizar el tiempo, reducir costos, lograr alianzas estratégicas y relaciones de negocio en todo el mundo.

También existen otros avances tecnológicos que han marcado esta época como: teléfonos móviles con acceso a internet, computadoras con conexiones inalámbricas a redes, nuevas formas de energía, el desarrollo de la robótica y la nanotecnología, entre otros.

En conclusión, la administración de la tecnología es una de las responsabilidades clave de los ejecutivos actuales. Las empresas deben invertir en tecnología para adquirir una ventaja competitiva que le permita enfrentar con éxito al entorno externo. Del mismo modo, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” tiene el reto de aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que los cambios tecnológicos representan.

Finalmente, identificar las fuerzas competitivas tiene relación con recopilar y evaluar información acerca de los competidores. Sin embargo, de acuerdo a la naturaleza del servicio que ofrece la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, se ha podido determinar que no existen otras empresas públicas o privadas que ofrezcan el servicio de legalización de barrios en el Distrito Metropolitano de Quito.

Una vez que se ha realizado el análisis del entorno externo en el que se desenvuelve la Unidad Especial "Regula tu Barrio", se ha distinguido entre los factores externos claves (oportunidades y amenazas), para realizar una evaluación de la manera en que la unidad responde a dichos factores. Para esto se ha realizado una matriz de evaluación de los factores externos que ha permitido resumir y evaluar la información del entorno en los que se desenvuelve la unidad.

La matriz de evaluación de los factores externos (EFE) consiste en un listado de los factores externos más importantes que afectan a la Unidad Especial "Regula tu Barrio", a los que inicialmente se ha asignado una ponderación que indica la importancia de ese factor para tener éxito en el entorno. Posteriormente, se ha asignado una clasificación que indica que tan eficazmente responden las estrategias actuales de la unidad a ese factor, siendo cuatro la respuesta superior y uno la respuesta deficiente. Finalmente, se multiplica la ponderación por la clasificación de cada factor para determinar una puntuación ponderada, que al ser sumada para cada variable permitirá conocer la puntuación ponderada total de la unidad.[136]

Así, la matriz de evaluación de factores externos de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" ha arrojado una puntuación ponderada de 2.25, lo que indica que las estrategias actuales de la unidad no están aprovechando

[136] Cfr. F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 110.

eficientemente las oportunidades, ni evitando las amenazas del entorno como debería. (ANEXO 11)

La importancia de realizar un análisis de las fuerzas externas que afectan a la Unidad Especial "Regula tu Barrio" radica en que esto le permite desarrollar una misión clara y formular estrategias para aprovechar las oportunidades del entorno y reducir al mínimo los efectos de las posibles amenazas identificadas anteriormente. En conclusión, el análisis del entorno es un parte vital del proceso de la planificación estratégica, en el que deben participar los directivos y funcionarios de la unidad para asegurar el éxito de la misma en el entorno que se desenvuelve.[137]

3.1.3 Análisis organizacional

Cada vez el entorno externo es más competitivo y exigente, por lo que, es necesario que las empresas identifiquen otras fuentes de ventaja competitiva propias de sí mismas. Esto significa que cada organización debe conocer los recursos, capacidades y competencias centrales que posee con el fin de mejorar el producto o servicio que ofrece a sus clientes. Para lograr esto se debe utiliza el análisis organizacional a través del cual se analiza el entorno interno de la empresa.

[137] Cfr. F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 82-83.

Llevar a cabo el análisis organizacional requirió recopilar y evaluar información acerca de las diferentes operaciones y recursos de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”. Para lograr esto, se necesitó la participación de los directivos y funcionarios más representativos, que a través de las entrevistas y encuestas realizadas proporcionaron dicha información.

Es importante mencionar que el presente análisis organizacional ha sido realizado en base a la información que se utilizó para realizar el Diagnóstico Administrativo de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” del Capítulo 2.

De esta forma, se ha realizado un análisis de los recursos con los que cuenta la Unidad Especial “Regula tu Barrio” para proporcionar el servicio de legalización de barrios a sus usuarios. Es este sentido, los recursos son los activos con los que cuenta la unidad para desarrollar sus actividades. Los recursos pueden ser tangibles e intangibles.

Los recursos tangibles son los que se pueden ver y cuantificar, existen cuatro tipos de recursos tangibles, que se analizaran a continuación:

a) **Recursos financieros.-** Todas las organizaciones requieren recursos financieros para su funcionamiento. Por este motivo, los responsables

de administrar los recursos financieros de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” deben analizar y planificar el adecuado uso de dichos recursos para afrontar sus obligaciones con los usuarios del servicio de legalización de barrios.

Un aspecto importante de la unidad es que no genera ingresos, debido a que, presta un servicio gratuito para la comunidad quiteña. En este sentido, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es la fuente de los recursos financieros de la unidad, a través del presupuesto anual asignado. La Unidad Especial “Regula tu Barrio” cuenta con un presupuesto anual de aproximadamente 1´400.000 dólares, que se podría considerar limitado en relación a los 62´825.042 dólares que la municipalidad destina para el eje de Coordinación Territorial. Sin embargo, es importante considerar que la unidad cuenta con la posibilidad de solicitar apoyo económico adicional en caso de ser requerido a la municipalidad.

Por otro lado, no existe una estructura administrativa financiera formal para cada dependencia, debido a que, este tema se centraliza en la Dirección Ejecutiva de la unidad. Es importante que cada dependencia maneje su propio presupuesto, a la vez que rinde cuentas a la Dirección Ejecutiva, para lograr autonomía en su gestión.

b) Recursos organizacionales.- Los recursos organizacionales son los elementos que permitirán a la Unidad Especial "Regula tu Barrio" alcanzar sus objetivos. De acuerdo al análisis realizado, se ha podido determinar que la unidad cuenta con una estructura formal definida en la Resolución No. A0010 de creación de la misma. Sin embargo, esta estructura no ha sido creada de acuerdo a las necesidades reales de legalización de barrios de la ciudad. De igual forma, no existe una planificación estratégica formal, ni manuales de funciones y procedimientos para las diferentes actividades que realiza la unidad. Tampoco un proceso definido para la atención a los usuarios del servicio.

A pesar de todo esto, es importante señalar que la unidad ha obtenido resultados positivos en sus primeros años de gestión, considerando que es la primera vez que una administración municipal toma con seriedad la legalización de barrios en la ciudad.

c) Recursos físicos.- Los recursos físicos son todos los bienes que posee la Unidad Especial "Regula tu Barrio", que son susceptibles a ser utilizados para el logro de los objetivos de la misma. Se ha podido determinar que la unidad no cuenta con la infraestructura física adecuada para trabajar en la legalización de todos los barrios ilegales

del Distrito. Es necesario que exista la cantidad y calidad de recursos físicos para que la unidad pueda desarrollar dichas actividades.

Además, las unidades deben consolidarse en las administraciones zonales que tengan mayor cantidad de barrios ilegales, con la finalidad de tener acceso a los residentes de los barrios ilegales. Asimismo, dichas instalaciones deben estar adecuadas para atender adecuadamente a los usuarios.

d) **Recursos tecnológicos.-** En el caso de La Unidad Especial "Regula tu Barrio", no se ha desarrollado programas tecnológicos que permitan a los usuarios internos y externos optimizar el proceso de legalización, el personal no cuenta con una herramienta tecnológica que esté a la vanguardia de lo que demanda cada dependencia. De igual forma, la unidad no cuenta con una página web como instrumento de difusión de la información a los usuarios y la ciudadanía.

En definitiva, no se ha dado la importancia necesaria al mejoramiento de los recursos tecnológicos, es necesario que se analice que los cambios tecnológicos que pueden crear ventajas competitivas, permitiendo reducir los costos y tiempo en la realización de los procesos.

Por otro lado, los recursos intangibles "incluyen activos que suelen tener profundas raíces en la historia de la empresa y que se han ido acumulando con el transcurso del tiempo" (M. HITT y otros, 2009: 79). Los tipos de recursos intangibles son: humanos, innovaciones y reputación.

a) **Recursos humanos.-** Está relacionado con calidad profesional de los funcionarios de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", debido a que, solo es posible implementar las estrategias de la unidad a través de sus colaboradores. Así, se ha podido determinar que la unidad cuenta con un equipo multidisciplinario y técnico con alto grado de responsabilidad, posiblemente porque el proceso de selección del personal está basado en los méritos del profesional como lo determina la Ley de Administración Pública. De igual forma, la unidad cuenta con un adecuado clima laboral que facilita la cooperación entre los funcionarios.

No obstante, se ha podido comprobar que la unidad no cuenta con una subestructura de gestión del talento humano, ni un programa de capacitación definido. Tampoco existe el personal suficiente para llevar a cabo, de manera autónoma por cada dependencia, el proceso de legalización de barrios.

El recurso humano es de vital importancia para el desarrollo de cualquier organización. La Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe administrar adecuadamente su recurso humano, en coordinación la Dirección Metropolitana de RRHH, para alcanzar los objetivos propuestos y mejorar la atención a la ciudadanía.

b) **Recursos de innovación.-** Los recursos de innovación son aquellos que permiten a la Unidad Especial “Regula tu Barrio” optimizar los diferentes procesos que realiza, a fin de crear valor para sus usuarios. Lastimosamente, se ha podido determinar que la unidad no cuenta con un sistema que le permita innovar constantemente las diferentes actividades que realiza para cumplir con la legalización de barrios.

La innovación es uno de los requisitos que deben cumplir las empresas actuales para continuar existiendo ante un entorno que cambia con gran rapidez. Del mismo modo, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe innovar para sus clientes, con la finalidad de contribuir a la gestión de coordinación territorial de la municipalidad.

c) **Recursos de reputación.-** La Unidad Especial “Regula tu Barrio” ha recibido críticas positivas, debido a los resultados obtenidos en sus primeros años de gestión. Además, la unidad cuenta con una imagen

positiva frente al Municipio, debido a su actuación eficiente y transparente.

Sin embargo, pocas personas de la ciudad conocen acerca de la gestión de la unidad. Es necesario que la percepción que tienen los diferentes grupos de interés acerca de la unidad genere la confianza necesaria en los usuarios para favorecer al proceso de legalización de barrios en la ciudad.

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe encontrar la combinación adecuada de recursos que le permita generar las capacidades necesarias para realizar las actividades de legalización de barrios. A su vez las capacidades son la fuente de las competencias centrales, es decir, de las habilidades claves de la unidad que determinaran sus ventajas competitivas.[138]

Una vez realizado el análisis organizacional de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", es posible identificar las fortalezas y debilidades propias de la unidad. Las fortalezas se pueden definir como los puntos fuertes de la unidad que facilitan el logro de los objetivos. Mientras que, las debilidades son las actividades que la unidad desempeña con deficiencias.

[138] Cfr. M. HITT y otros. (2009). ***Administración estratégica. Competitividad y Globalización. Conceptos y casos.*** México: Cengage Learning. 7ma edición. p. 79.

Es importante considerar que toda organización tiene fortalezas y debilidades en las diferentes áreas que la integran. La Unidad Especial "Regula tu Barrio" no es la excepción. Por este motivo, el análisis interno, al igual que identificar las oportunidades y amenazas externas, es importante para determinar la misión, objetivos y estrategias que le permitirán aprovechar sus fortalezas y superar sus debilidades de la mejor forma posible.

Finalmente, se realizó un análisis de los factores internos claves a través de la matriz de evaluación de factores internos (EFI), que en definitiva resume el presente análisis organizacional. Es importante mencionar que esta matriz sigue la misma metodología que la matriz de evaluación de los factores externos realizada anteriormente en el análisis del entorno.

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" obtuvo un puntaje ponderado total de 2.45, que indica que la unidad debe fortalecerse internamente. Es importante considerar que no se puede juzgar a la unidad solo por su desempeño, también se debe considerar si la manera en que logra sus objetivos es la adecuada. (ANEXO 12)

De esta forma, el proceso de llevar a cabo un análisis organizacional permite a los directivos y funcionarios participar en la determinación del futuro de la

unidad. La problemática de los barrios ilegales en el Distrito requiere de una gestión eficiente por parte de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, y esta a su vez, necesita el apoyo incondicional de la municipalidad para consolidarse de manera autónoma en la ciudad hasta que el Municipio logre ejercer una eficiente planificación territorial.

3.1.4 Matriz FODA

La matriz FODA es una herramienta de análisis que permite desarrollar una lista de las oportunidades y amenazas del entorno que deberá enfrentar la Unidad Especial “Regula tu Barrio” a partir de sus fortalezas y debilidades internas. En definitiva, la matriz FODA es un compendio del análisis del entorno externo e interno realizado anteriormente.

Para diseñar la matriz FODA se tomó la información acerca de los factores internos y externos que sirvió para estructurar el análisis del entorno y el análisis organizacional de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”. Los resultados obtenidos son los que se incorporan a continuación. (ANEXO 13)

Según Michael Hitt “una oportunidad es una condición presente en el entorno general que, si es explotada por la empresa, le ayudará a lograr una competitividad estratégica”. Entre las oportunidades se pueden destacar el

interés del Gobierno Nacional y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la legalización de barrios, la amplia necesidad de legalización de barrios que existe actualmente en la ciudad y la existencia de un nuevo marco regulatorio que favorece la organización territorial, como es el COOTAD.

Del análisis de las amenazas o factores externos del entorno que podrían afectar negativamente a las actividades de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, se puede definir como las más importantes al rápido crecimiento de los barrios ilegales en la ciudad, así como los intereses políticos que pueden afectar el rumbo de la unidad. Otro aspecto de preocupación es la existencia de vacíos y contradicciones jurídicas que dificultan el proceso de legalización de tierras.

Entre las fortalezas se destaca la posibilidad de disponer de mayores recursos para el financiamiento de las operaciones de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” a través de la municipalidad, el alto grado de responsabilidad del recurso humano, y sobretodo, que la unidad ha obtenido resultados positivos en sus primeros años de gestión, logrando un mejor proceso de legalización de barrios que el realizado por las administraciones municipales anteriores.

Finalmente, al analizar las debilidades se puede determinar que el mayor impacto negativo es provocado por la falta de formalización de la estructura organizacional, la carencia de instrumentos para la difusión de información al usuario, una estructura adecuada para el servicio de atención al cliente y la falta de aplicación de herramientas tecnológicas que favorezcan al proceso de legalización y comunicación interna.

3.1.5 Visión

Una vez que se ha realizado el análisis del entorno externo e interno de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", es posible realizar la declaración de la visión y misión para proporcionar información clara a las diferentes partes interesadas acerca de lo qué es y quiere alcanzar la unidad.

La visión es el enunciado que describe el estado que la organización aspira alcanzar a largo plazo, en otras palabras, la visión "es una panorámica de todo lo que, en un sentido amplio, quiere ser una empresa y de aquello que quiere lograr en última instancia". (HITT y otros, 2008: 19)

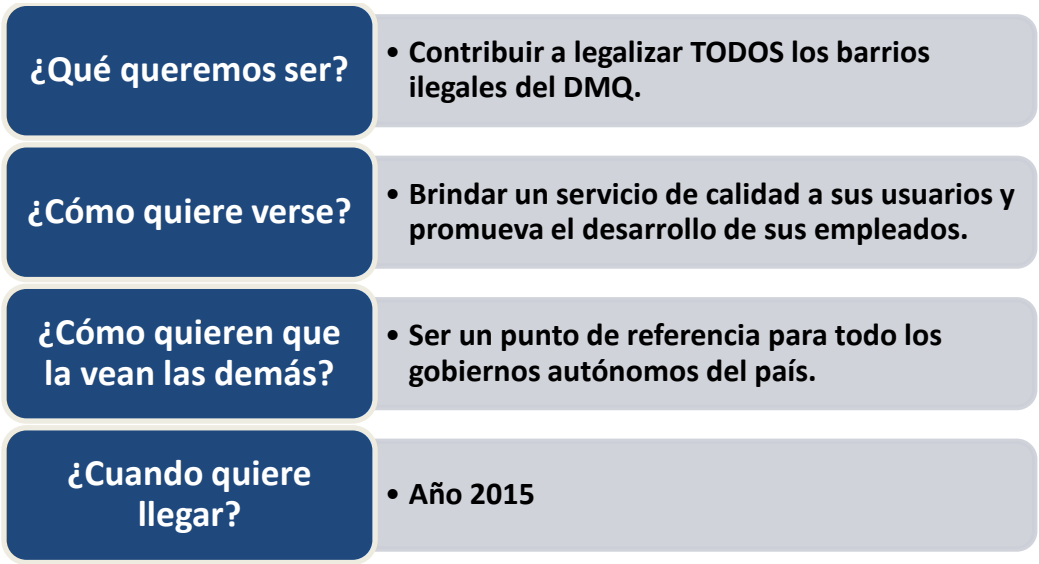
La formulación de la visión requiere de la participación de los gerentes y ejecutivos, pero también debe ser compartida por los colaboradores, para alentarlos a forjar el futuro de la organización. La visión debe ser breve, de

preferencia de una sola oración, amplia y detallada, que de manera realista y consistente provea dirección a la organización. Consecuentemente, una visión clara provee la base para desarrollar una amplia declaración de la misión.[139]

En el siguiente gráfico se detallan los componentes de la visión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", que permitieron desarrollar la declaración de la visión.

Gráfico No. 16

Componentes de la visión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio"



Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

[139] Cfr. F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 56.

Con estos antecedentes, la visión que guiará a la Unidad Especial "Regula tu Barrio" en el contexto interno y externo cambiante en el que se mueve, refleja lo que deberá ser dicha unidad en los próximos años, su imagen futura. Por este motivo, la misión es un mensaje claro y directo para los trabajadores, que encontrarán en ella su fuente de inspiración diaria. La visión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" para el año 2015 será la siguiente:

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" habrá contribuido a legalizar todos los barrios ilegales existentes en el Distrito Metropolitano de Quito, así como crear un ambiente que promueva el desarrollo de sus empleados y brinde un servicio de calidad a sus usuarios; que ofrezca una imagen pública y política positiva, y que sea un punto de referencia para todos los gobiernos autónomos del país.

De esta forma, se espera que para el año 2015 la Unidad Especial "Regula tu Barrio" habrá beneficiando a miles de familias de escasos recursos económicos, que demandan la legalidad de sus predios, para que posteriormente puedan acceder a una vivienda digna con servicios básicos, áreas verdes, trazado vial, etc. Además, será un referente para la regularización de barrios a nivel nacional, después de haber dado una solución definitiva a la problemática de los barrios ilegales que ha afectado al Distrito Metropolitano de Quito durante varias décadas.

3.1.6 Misión

La declaración de la misión, constituye una manifestación duradera del propósito que mueve una organización y la distingue de otras empresas similares, es una declaración de la razón de ser de la organización. Responde a la pregunta central ¿Cuál es nuestro negocio?. Una declaración clara de la misión resulta esencial para establecer objetivos y formular estrategias de la manera eficaz.[140]

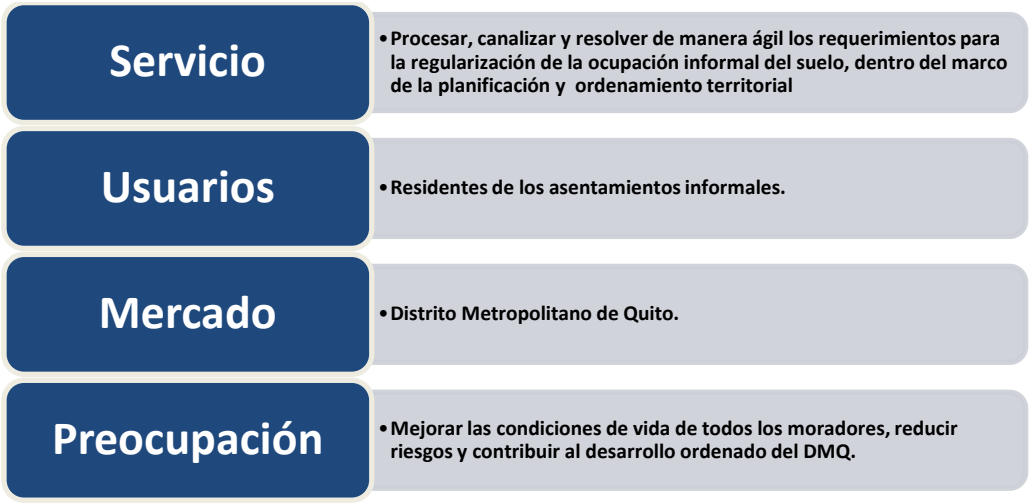
De esta forma, la misión revelará la razón de ser de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", describiendo su principal actividad, dejando claro que le distingue de cualquier otra organización, a quienes sirve y qué necesidades satisface, proporcionando además sentido de dirección y guía en la toma de decisiones estratégicas.

Para el efecto se han identificado los siguientes aspectos relacionados con la razón de ser de la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

[140] F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 56.

Gráfico No. 17

Componentes de la misión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio"



Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

A continuación se presenta la declaración de la misión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", formulada en relación a los elementos anteriormente mencionados:

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" es una unidad operativa dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión, adscrita a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, encargada de procesar, canalizar y resolver de manera ágil los requerimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, dentro del marco de la planificación y ordenamiento territorial, para mejorar las condiciones de vida de todos los moradores, reducir riesgos y contribuir al desarrollo ordenado del Distrito Metropolitano de Quito.

De igual forma, se ha considerado pertinente proporcionar una declaración de la misión simplificada para facilitar su comunicación a los usuarios y demás clientes externos de la unidad, esta se detalla a continuación:

La Unidad Especial "Regula tu Barrio" se encargada de procesar, canalizar y resolver de manera ágil los requerimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, dentro del marco de la planificación y ordenamiento territorial, para mejorar las condiciones de vida de todos los moradores, reducir riesgos y contribuir al desarrollo ordenado del Distrito Metropolitano de Quito.

Es importante considerar que la misión de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” no contempla objetivos financieros, esto se debe principalmente a dos razones. Primero, la unidad brinda un servicio gratuito a favor de la comunidad. En segundo lugar, los mejores resultados en el manejo presupuestal de la unidad serán el producto de una adecuada administración de las operaciones en mira a cumplir la misión y visión.

Finalmente, es posible decir que tener una visión y misión bien definidas tiene un efecto positivo en el desempeño de la organización, lo que se reflejará en la capacidad de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” para satisfacer las necesidades de sus cliente internos y externos. A pesar de que

esto no garantiza el éxito total de la unidad, contar con una visión y misión reduce las posibilidades de que fracase con el tiempo.

3.1.7 Valores institucionales

Los valores institucionales son el conjunto de creencias, actitudes, reglas de conducta personal y organizacional que determinan el comportamiento en todo momento de quienes integran la organización. Los valores institucionales son el pilar más importante de cualquier organización porque con ellos se promueve un cambio de pensamiento en los funcionarios, evitando conflictos, logrando éxito en los procesos y en el cumplimiento de metas, en otras palabras, se define la cultura organizacional de la institución.[141]

Es trascendental que los funcionarios de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" se sientan comprometidos con el trabajo que realizan, considerando que el mismo es de vital importancia para que un sin número de familias de la ciudad vivan en condiciones dignas. Por este motivo, los valores institucionales se deben reflejar en las actividades diarias, para crear una cultura organizacional que se caracterice por una conducta integra y un trabajo eficiente.

[141] Cfr. CLUB PLANETA. (2012). [http://www.trabajo.com.mx/valores_de_una_empresa.htm], ***Valores de una empresa.***

El COOTAD en el Artículo 3 establece los principios que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados. De esta forma, la Unidad Especial "Regula tu Barrio", al ser parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, también debe regir su actuación por dichos principios. Adicionalmente, se han considerado otros valores necesarios para que la unidad pueda llevar a cabo el proceso de legalización de barrios con imparcialidad e integridad. A continuación se enumeran los valores institucionales para la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

Gráfico No. 18

Valores institucionales de la Unidad Especial "Regula tu Barrio"

Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

- **Honestidad.-** Es la virtud que se refleja en la dignidad, rectitud y pulcritud en el pensar y en el obrar. La honestidad debe ser practicada en las actividades diarias, manejando honestamente el tiempo, los

recursos y la información a su cargo. El personal de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe evitar cualquier presunción que pudiera poner en duda su honestidad o disposición para el cumplimiento de su trabajo.

- **Integridad.-** El personal de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” no aceptará ningún tipo de prestación financiera, o de cualquier otra índole, provenientes de entidades, organizaciones o personas que comprometan sus responsabilidades como funcionario público.

- **Legalidad.-** El personal de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” deberá conocer, estudiar y cumplir con las disposiciones constitucionales y legales que regulan la actividad de dicha unidad. De igual forma, la gestión de la unidad debe estar articulada con la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir y demás disposiciones legales relacionadas.

- **Compromiso.-** El personal de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” deberá tener la aptitud y actitud de colaboración para cumplir con las obligaciones de su puesto con ahínco y esmero en cada función encomendada.

- **Actitud de servicio.-** El personal de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" deberá responder permanentemente las necesidades e intereses de los habitantes de los asentamientos informales, generando confianza y manteniendo una relación digna.

- **Respeto.-** El personal de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe propiciar al establecimiento de relaciones interpersonales sanas, donde todas las personas gocen de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a la dignidad humana.

- **Solidaridad.-** El personal de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe propiciar la conciliación de intereses y responsabilidades colectivas e institucionales, para el cumplimiento de los objetivos institucionales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos.

- **Confidencialidad.-** El personal de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe guardar reserva respecto de información que tenga a su conocimiento con motivo del ejercicio de sus funciones, no podrá hacer declaraciones públicas o suscribir documentos, sin que cuente con la respectiva autorización.

- **Participación ciudadana.-** Implica mantener a disposición de la sociedad de manera confiable, oportuna y clara los actos inherentes a la legalización de barrios, con la finalidad de que los ciudadanos estén informados. Con esto se busca garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

- **Coordinación y corresponsabilidad.-** Todos los niveles de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" deben trabajar de manera articulada y complementaria para la gestión de sus competencias, el uso eficiente de los recursos públicos y la comunicación efectiva.

- **Equidad.-** La Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe distribuir los recursos y bienes públicos a sus dependencias de manera que compense las inequidades territoriales e impulse el bienestar de la población respectando los aspectos económicos, culturales y ambientales.

- **Subsidiariedad.-** La Unidad Especial "Regula tu Barrio" realiza una actividad orientada al bien común de los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, las necesidades de legalización de tierras deben ser atendidas eficientemente por la dependencia más

cercana, que solo se ocupará de aquellos problemas de legalización que correspondan a sus Administraciones Zonales.

3.1.8 Formulación de los objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos se definen como los resultados específicos que una organización desea alcanzar en un periodo de tiempo determinado, generalmente cinco a diez años. Al formular los objetivos se debe considerar que estos sean cuantificables, factibles, desafiantes y tengan una dimensión en el tiempo; también deben estar relacionados con la visión y misión a futuro para que sean consistentes con la organización.

De igual forma, es importante que los objetivos se generen de una manera participativa que asegure su aceptación y cumplimiento. De igual forma, una vez que han sido establecidos deben ser comunicados a toda la organización con claridad para asegurar el éxito de la misma.

Es posible establecer objetivos para cada nivel de la organización, es decir, a nivel corporativo, divisional y funcional; por lo que al establecer objetivos estratégicos para la Unidad Especial “Regula tu Barrio” es posible contar con una importante herramienta para medir el desempeño de la misma en cuanto a la legalización de barrios en la ciudad.

La planificación estratégica de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" se basa en los objetivos estratégicos que se enumera a continuación:

Gráfico No. 19

Objetivos estratégicos de la Unidad Especial "Regula tu Barrio"

Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

a) **Contribuir a legalizar todos los barrios ilegales del DMQ.-** La gran cantidad de asentamientos informes existentes en la ciudad es uno de los mayores problemas con implicaciones legales, sociales y de ordenamiento urbano que enfrenta la municipalidad en la actualidad, por lo que es primordial que la Unidad Especial "Regula tu Barrio" sea eficiente operativamente para dar una solución urgente a los residentes de estos barrios y frene el abuso de los traficantes de tierras y el crecimiento desordenado de la ciudad.

b) Formalizar la estructura organizacional.- La formalización de la estructura organizacional es una herramienta esencial para determinar el propósito y la orientación de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", de esta forma se puede definir objetivos, planes, presupuestos, procedimientos y controles para cada una de las fases del proceso de legalización que lleva a cabo la unidad, asegurando el desempeño adecuado por parte de los funcionarios.[142]

c) Fortalecer la normativa legal.- Es un instrumento para fortalecimiento institucional de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", que implica un análisis profundo de lo que está definido en las leyes, normas, ordenanzas y reglamentos en relación al ordenamiento territorial y la legalización de tierras a nivel nacional y local, con la finalidad de adoptar las mejores prácticas y reforzar los posibles vacíos legales que se puedan encontrar durante el proceso.

d) Incrementar la eficiencia operacional.- La eficiencia operacional es una condición de supervivencia para todas las organizaciones públicas o privadas en la actualidad. Así, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe contar un modelo de gestión orientado a la calidad y excelencia operacional que le permita alcanzar los objetivos planteados.

---

[142] Cfr. ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. (2012). [http://admindeempresas.blogspot.com/2007/11/formalizacion-de-la-estructura-de-la.html], ***Formalización de la Estructura de la Organización.***

e) **Reestructurar el servicio de atención al cliente.-** Todas las organizaciones dependen de sus clientes o usuarios, por la tanto la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe procurar comprender las expectativas de sus usuarios para atenderlos de la mejor forma posible. Además, un adecuado servicio de atención al cliente es una forma de garantizar el apoyo de la comunidad al trabajo que realiza la unidad.

f) **Potenciar el talento humano.-** Los funcionarios de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” son la esencia de la unidad, por lo que es necesario implementar un proceso de gestión del talento humano que permita el desarrollo profesional y personal de los funcionarios, incrementando su nivel de compromiso y productividad.

g) **Mejorar la infraestructura física.-** La problemática de los barrios ilegales en el ciudad debe ser considerada con la suficiente seriedad para dotar a la Unidad Especial “Regula tu Barrio” con las condiciones necesarias de infraestructura para que pueda gestionar adecuadamente la legalización de tierras y brindar un servicio de calidad a sus usuarios.

h) Posicionar la imagen.- El trabajo que realiza la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es vital para el desarrollo ordenado de la ciudad y sus habitantes, por lo que es importante que la gestión de dicha unidad sea conocida a nivel local y nacional, para que cuente con el respaldo del Gobierno Nacional y la ciudadanía para continuar e intensificar su trabajo.

i) Lograr el uso eficiente del presupuesto.- La Unidad Especial "Regula tu Barrio" pretende llevar un adecuado manejo presupuestal, que consiste en utilizar el presupuesto en aquellas actividades que le permitan cumplir con los objetivos propuestos, considerando que la ciudadanía espera el uso eficiente de los recursos que ha aportado a través de sus impuestos al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Estos objetivos estratégicos han sido establecidos claramente con la finalidad de que brinden dirección, faciliten la toma de decisiones, permitan sinergia, ayuden a la evaluación, establezcan prioridades, reduzcan la incertidumbre, minimicen los conflictos, estimulen el esfuerzo y ayuden en la asignación de recursos en el día a día de la Unidad Especial "Regula tu Barrio".[143]

[143] Cfr. F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 168.

Por estas razones, los objetivos establecidos deben ser comunicados con claridad para asegurar el éxito de la organización, debido a que, sin objetivos a corto y largo plazo la unidad tendría un destino incierto.

3.1.9 Formulación de estrategias generales

La Unidad Especial "Regula tu Barrio", al igual que toda organización, debe formular y ejecutar ciertas estrategias, que son los "cursos de acción que muestra la dirección y el empleo general de los recursos para lograr los objetivos". (MÜNCH, 2007: 42)

Las estrategias organizacionales se dividen en tres tipos: corporativas, competitivas y funcionales; como se muestra a continuación:

Gráfico No. 20

Tipos de estrategias organizacionales

Fuente: S. ROBBINS y otros. (2010). Administración.
Elaborado por: S. ROBBINS y otros.

Las estrategias corporativas son aquellas que especifican en cuales negocios desea entrar la organización y qué es lo que desea hacer en dichos negocios. Mientras que, las estrategias competitivas son las que permiten identificar de qué forma la organización va a competir en sus negocios. Finalmente, las estrategias funcionales son las utilizadas por los distintos departamentos de una organización para apoyar las estrategias de competitividad.[144]

Es importante que en el momento de formular las estrategias, estas se deriven de la visión y misión. También se deben apoyar en las fortalezas, con la finalidad de explotar las oportunidades y contrarrestar las amenazas del entorno, al mismo tiempo que corrigen las debilidades propias de la unidad.[145]

Las estrategias estarán orientadas a desarrollar las principales competencias de la unidad, mediante un conjunto coordinado de compromisos y actividades, a fin de alcanzar la situación futura deseada. Por esta razón, se debe analizar cuidadosamente cada estrategia propuesta, para seleccionar una cantidad manejable de las mejores estrategias.

[144] Cfr. S. ROBBINS y otros. (2010). ***Administración.*** México: Pearson Educación. 10ma edición. p. 167, 170, 172.
[145] Cfr. J. ARAGÓN y otros. (2002). ***Nuevas claves para la dirección estratégica***. Ecuador. Editorial Ariel: 1ra edición. p. 174.

Con estos antecedentes, se han seleccionado dos estrategias corporativas para la unidad. Inicialmente, una estrategia corporativa de renovación, que implica que la Unidad Especial "Regula tu Barrio" se enfocará en desarrollar estrategias que buscan incrementar su desempeño, en base a la reestructuración de la unidad. Posteriormente, una estrategia de crecimiento de concentración por medio de la que la unidad se enfocará en llegar cada día a más perjudicados por la ilegalidad de sus tierras, a través de consolidarse de manera autónoma en las Administraciones Zonales que se ven más afectadas por esta problemática.

Una vez definidas las estrategias corporativas, se han seleccionado las siguientes estrategias competitivas para la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

a) **Estrategias de servicio al cliente.-** La unidad se debe caracterizar por prestar un excelente servicio a sus usuarios, debido a que, como en toda organización los usuarios son la razón de ser de la misma. Por este motivo, la unidad requiere de estrategias que fomenten esta atmósfera en todos los niveles de la misma, dichas estrategias implican:

- Satisfacer las necesidades de los usuarios.- El servicio de legalización de barrios consiste en su mayoría en una asesoría a los residentes de los barrios ilegales para solucionar la situación de su barrio. Así, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe hacer énfasis en un excelente servicio que satisfaga de manera ágil las necesidad de los usuarios.

- Promover la comunicación externa efectiva.- La unidad debe implementar mecanismos que le permitan desarrollar una adecuada comunicación con los usuarios, con la finalidad de conocer sus necesidades y expectativas. Además, debe existir un adecuado sistema de retroalimentación que facilite el desarrollo de soluciones para satisfacer las necesidades de los usuarios del servicio de legalización de barrios.

Asimismo, existen diferentes grupos de interés alrededor de la problemática de los barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito. Por este motivo, es importante que la Unidad Especial "Regula tu Barrio" integre mecanismos que le permitan mejorar sus relaciones con estos grupos, a fin de agilizar el proceso de legalización de barrios.

En definitiva, es necesario que la Unidad Especial “Regula tu Barrio” establezca relaciones de largo plazo con los clientes externos, con la finalidad de lograr el reconocimiento su gestión y el apoyo por parte de las autoridades gubernamentales y municipales a la labor de legalización de barrios.

- Impulsar el desarrollo del talento humano.- La Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe estar comprometida a apoyar a sus funcionarios a cumplir los objetivos de la organización de la mejor manera posible, y con el beneficio profesional que esto representa. Los empleados deben estar capacitados para proporcionar un excepcional servicio al cliente.

b) Estrategias de innovación.- Las estrategias de innovación buscan explotar el potencial de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, para esto es necesario que la unidad realice de forma sistemática actividades de planificación y mejora. La unidad se enfocara principalmente en las siguientes estrategias de innovación:

- Innovación tecnológica.- La tecnología es parte de todos los aspectos de las sociedades modernas. Por esta razón, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe aceptar el reto de utilizar

herramientas tecnológicas (nuevas o existentes) que mejoren su gestión, considerando que si se mantiene inflexible ante los cambios tecnológicos estos pueden resultar en una importante amenaza para la consecución de sus objetivos.

- Innovación en los procesos.- La unidad debe estar comprometida con la mejora continua de todos sus procesos, con la finalidad de desarrollar nuevas maneras para que los funcionarios puedan llevar a cabo sus funciones de la mejor forma posible.

c) Estrategias de calidad total.- Actualmente, la calidad es reconocida como uno de los factores a través del cual las organizaciones pueden crear una ventaja competitiva en relación a sus competidores. En el caso de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" no es diferente, la calidad será la percepción que tendrán los usuarios del servicio de legalización de barrios. Por esta razón, la unidad debe estar comprometida en implementar la calidad en todos sus procedimientos en beneficio del usuario.

d) Estrategia de control presupuestal.- Representa un conjunto de acciones integradas que desempeñará la Unidad Especial "Regula tu

Barrio” para ofrecer el servicio de legalización de barrios a un costo aceptable para la municipalidad. Además, es una estrategia para ver que los recursos municipales sean usados de manera coherente y ética en el proceso de legalización de barrios.

Las estrategias funcionales que serán utilizadas por las diferentes áreas que integran la Unidad Especial “Regula tu Barrio” para lograr las estrategias competitivas serán formuladas en la propuesta de planeación operativa que se desarrolla posteriormente en este capítulo.

Una vez que han sido formuladas las estrategias, estas se deben implementar. Las estrategias tendrán una importante relación con el desempeño de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”; de manera que, si las estrategias no son implementadas adecuadamente el desempeño se verá afectado negativamente. En este sentido, la implementación de las estrategias requiere de decisiones por parte de los directivos y la asignación efectiva de recursos de acuerdo a las prioridades establecidas por los objetivos estratégicos.

Además, es imprescindible que los directivos sean capaces de responder con rapidez a los cambios constantes del entorno, a fin de destinar los recursos necesarios para corregir las estrategias que no están funcionando. En otras

palabras, los directivos de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" deben tener flexibilidad estratégica que les permita reconocer los cambios externos importantes.[146]

En conclusión, la formulación e implementación de las estrategias es de vital importancia en el proceso de planificación estratégica de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", debido a que, permitirá a la unidad cumplir sus objetivos y alcanzar el futuro deseado con éxito.

3.1.10 Formulación de políticas para la ejecución estratégica

El manejo de una empresa, no es nada fácil, es necesario tomar decisiones oportunamente, encaminar a los empleados y direccionar a cada dependencia para lograr las metas propuestas. Para alcanzar todo esto es necesario determinar las políticas de la organización. Las políticas se definen como:

> Las políticas son orientaciones o directrices de pensamiento en la toma de decisiones, para asegurar que estas caigan dentro de ciertos límites, con lo cual se convierten en guías de las decisiones de los administradores, ejemplos: reclutamiento de personal, permisos, licencias y vacaciones, etc.[147]

[146] S. ROBBINS y otros. (2010). ***Administración.*** México: Pearson Educación. 10ma edición. p. 173.
[147] H. PEÑA. (2007). ***Prácticas presupuestarias para ejecutivos***. Ecuador: Editorial Ecuador. 1ra edición. p. 45-46.

Un aspecto importante de las políticas es que establecen parámetros generales para la toma de decisiones, en lugar de reglas que especifiquen lo que deben o no hacer los directivos y funcionarios. También permiten que exista coordinación dentro de las diferentes áreas de la organización y entre ellos; así como, facilitan la resolución de conflictos recurrentes.[148]

Generalmente las políticas de las empresas tienen su origen en las costumbres y tradiciones, muchas de ellas no se encuentran escritas y se van comunicando oralmente de un empleado a otro. Cuando no existe un documento escrito que fije claramente las políticas, existen muchas probabilidades que su aplicación se haga en forma incorrecta. Por este motivo, es importante que las políticas de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" sean documentadas. Además, deben ser conocidas y comprendidas por todos los funcionarios de cada dependencia para permitir el cumplimiento de los objetivos propuestos y la implementación de la estrategia.

> Las políticas se refieren a guías, métodos, procedimientos específicos que se establecen para apoyar e impulsar el trabajo hacia las metas señaladas, se establecen en términos de actividades de administración, marketing, finanzas y contabilidad, producción y operaciones, investigación y desarrollo, así como de los sistemas computarizados de la información.[149]

[148] Cfr. F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 13, 266.
[149] F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 13, 266.

De igual forma, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe contar con políticas relacionadas con las obligaciones y derechos de los clientes internos y externos, evitando futuros inconvenientes con los mismos.

En este sentido, las políticas definidas para la Unidad Especial “Regula tu Barrio” buscan comunicar de forma clara los principios de la unidad para la toma de decisiones en los diferentes aspectos que le competen. Además, han sido diseñadas de manera coherente con los objetivos estratégicos, es decir, todas las decisiones que se tomen irán orientadas a las metas propuestas de la unidad, permitiendo de igual manera tener orden y control en el desarrollo de las actividades del personal.[150]

Es importante mencionar que para el desarrollo de las políticas se han tomado en cuenta aspectos del medio en el que se desarrolla la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, mencionados anteriormente en el Análisis del Entorno de este mismo capítulo, como son los aspectos económicos, sociales, culturales, demográficos, ambientales, políticos, legales, gubernamentales y tecnológicos; esto se debe a que el entorno cambiante en el que se desenvuelve la unidad obliga a que las políticas sean revisadas constantemente y adaptadas al mismo.

[150] Cfr. EMPRESAMIA. (2011). [http://empresamia.com/crear-empresa/iniciar/item/809-que-son-las-politicas-empresariales], ***¿Qué son las políticas empresariales?***

Las políticas propuestas que servirán como mecanismo para la implementación de estrategias y la consecución de objetivos de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” son las siguientes:

a) **Políticas de calidad.-** Son las directrices con respecto a la calidad del servicio que brinda la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, estas permiten orientar la gestión de la unidad hacia la satisfacción de los usuarios.

- Brindar un servicio de calidad y ágil a los usuarios en todo el proceso de legalización de barrios.

- Buscar la mejora continua de los procesos.

- Cada proceso deberá tener un responsable.

- Mantener una estructura orgánica funcional enfocada en satisfacer las necesidades de los usuarios.

- Buscar la mejora continua del recurso humano.

- Se debe comunicar la información de manera honesta, precisa y oportuna.

b) Políticas de asesoría y consultoría al usuario.- Son las herramientas que permitirán la toma oportuna de decisiones, brindando un servicio ágil y adecuado a los usuarios de la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

- El cliente siempre tiene preferencia y siempre debe estar satisfecho.

- Todo trámite en la gestión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es gratuito.

- Tratar con educación y respeto a todos los usuarios.

- El servicio que la Unidad Especial “Regula tu Barrio” presta a la comunidad, debe ser desempeñado con capacidad, honestidad y eficiencia.

- Debe existir un registro de todos los trámites realizados.

- Mantener un registro de las personas que acudan a la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

- Todas las quejas y reclamos presentados deberán ser registrados adecuadamente, procurando dar solución inmediata a los mismos.

c) **Políticas de manejo de los equipos e instalaciones.-** Dan una guía clara al personal acerca del uso correcto que se debe dar a los equipos e instalaciones de la unidad.

- Todo el equipo electrónico debe ser usado adecuadamente por personal.

- Las instalaciones en las que funciona cada dependencia de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", deben mantenerse limpias y en buenas condiciones.

d) **Políticas de manejo del personal.-** Permitirán a los empleados de la Unidad contar con una guía para el desarrollo de sus funciones, y a la vez serán de ayuda a la parte directiva para el manejo adecuado del personal.

- Todo el personal debe portar la identificación proporcionada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

- Debe existir un plan de carrera para los funcionarios.

- Los funcionarios serán capacitados continuamente con el objetivo de desarrollar sus capacidades personales y profesionales.

- Todo funcionario debe tener conocimiento pleno de las funciones de su cargo.

- Todo el personal debe tener clara la misión y visión de la unidad.

- Se realizará evaluaciones periódicas del desempeño del personal.

- Ningún directivo o funcionario recibirá prestaciones económicas de terceros para alterar sus responsabilidades.

- Se debe respetar las prácticas y procedimientos definidos en los manuales de funciones y procedimientos.

- Debe existir puntualidad en la asistencia y tareas encomendadas.

- Promover la existencia y distribución del personal necesario de acuerdo a las necesidades de legalización de barrios de la ciudad.

- La contratación del personal se realizará en base a los méritos del profesional como lo establece la Ley de Administración Pública del Ecuador.

- Los salarios de los empleados deben ser competitivos con los estándares de la municipalidad.

- Todos los funcionarios tendrán la posibilidad de ascender con base en el mérito y antigüedad.

- En caso de que se genere una vacante se dará preferencia al personal de la unidad.

- Una vez que el empleado sea despedido o renuncie, no podrá ser contratado nuevamente.

Finalmente, se debe considerar que de nada sirven las políticas si no son difundidas y comprendidas por todos los funcionarios de la unidad, por lo que es importante que se tenga un respaldo físico de las mismas y que sean comunicadas apropiadamente a través de charlas, boletines, correo electrónico u otros medios con el fin de contar con el adecuado conocimiento y entendimiento, logrando que los funcionarios se sientan comprometidos con su cumplimiento.

3.2 DETERMINACIÓN DEL PLAN OPERATIVO DE LA UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO"

Una vez realizado el diagnóstico, direccionamiento y formulación estratégica de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es necesario establecer los diferentes programas de acción que detallen las acciones necesarias para la consecución de los objetivos estratégicos planteados. Esta etapa se conoce como la implementación de la estrategia y requiere que se desplieguen responsabilidades a las diferentes áreas de la organización. Por este motivo, es necesario que el personal involucrado participe en la formulación de las estrategias, al igual que el personal directivo debe participar en el proceso de implementación.

De esta manera, la unidad deberá establecer y realizar un conjunto de actividades que la ayudaran al mejoramiento de su gestión desde las diversas áreas que la integran. Estas actividades se formularan anualmente a través de lo que se conoce como planes operativos.

> Las empresa que desean asegurar el cumplimiento de sus objetivos y metas anuales, con el soporte de los distintos niveles organizacionales, establecen anualmente los llamados Planes Operativos, Plan Anual de Operaciones o Planes Estratégicos Corporativos. El plan, a más de recoger los objetivos y metas a corto plaza a alcanzar en las diferentes tareas a ejecutar, establece un conjunto de disposiciones de lo que debe hacerse, con el propósito de aprovechar al máximo los recursos humanos, físicos, financieros, tecnológicos y organizacionales y evitar duplicidad de funciones y gastos inútiles. [151]

[151] H. PEÑA. (2007). ***Prácticas presupuestarias para ejecutivos.*** Ecuador: Editorial Ecuador. 1ra edición. p. 61.

De igual forma, la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe considerar la utilización de programas de acción como un instrumento que le permitirá dar un orden lógico a las actividades que se propone realizar para llevar a la práctica todo lo efectuado en la planeación estratégica, debido a que, el plan operativo establece qué se va a hacer, en qué momento se va a realizar, quién lo va a hacer, cuáles son los recursos disponibles y de qué manera se procederá para llegar a los objetivos planteados.

La implementación de las estrategias establecidas para cada objetivo estratégico depende del plan operativo, que también permitirá a la Unidad Especial “Regula tu Barrio” convertir las objetivos estratégicos en metas evaluables al corto plazo, contribuyendo al fortalecimiento institucional, mejoramiento de la gestión e incremento de la trasparencia del gasto.

Es importante mencionar que los planes operativos generalmente se formulan anualmente, lo cual les da la característica de temporales, bajo esta consideración los planes operativos entran en la categoría de proyectos, razón por la cual esta metodología incorpora proyectos para cada estrategia, que estarán conformados por:

a) **Estrategias funcionales.-** Son los caminos que serán utilizadas por las diferentes áreas que integran la Unidad Especial “Regula tu Barrio” para lograr los objetivos estratégicos y las estrategias generales. Además, contribuyen a

solucionar problemas y mejorar la gestión de las diversas áreas de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”.

b) **Proyectos.-** Son esfuerzos temporales que se llevan a cabo para obtener un resultado específico. Cada proyecto tiene un inicio y un final; y también un impacto organizacional, social o económico que durará mucho más allá que el propio proyecto.

c) **Área responsable.-** Son las personas que participan activamente en la ejecución del proyecto, es decir, son los responsables de los resultados entregables del proyecto.

d) **Año de ejecución.-** Una vez determinados los proyectos y sus responsables será necesario estimar el tiempo en el que se planea ejecutar dichos proyectos, esto consiste en establecer los periodos de trabajo para cada proyecto. En el caso de la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, debido a la naturaleza plurianual de la planificación estratégica pública, se utilizará el tiempo en años para definir la duración de cada proyecto.

e) **Indicador de gestión.-** Finalmente, se establecen los indicadores de gestión que permiten dar seguimiento y control. Es importante mencionar que los

indicadores de gestión planteados incorporan los criterios de eficacia y eficiencia, debido a que, estos criterios son complementarios entre sí y juntos permiten medir de mejor manera la gestión de cada proyecto.

En este sentido, se han planteado la siguiente propuesta de planificación operativa para cada uno de los objetivos estratégicos de la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

Tabla No. 18

Plan de Acción, Objetivo 1

Objetivo 1: Contribuir a legalizar todos los barrios ilegales del DMQ							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Identificar los barrios ilegales existentes en el DMQ.	Desarrollo de una base de datos de los barrios ilegales.	Depto. de Planificación / Jefe de Proyectos / Depto. Técnico	x	x	x	Listado de barrios ilegales
2	Generar estudios acerca de la problemática de los barrios ilegales acorde a las necesidades de los usuarios internos y externos.	Generación de estudios.	Depto. de Planificación / Jefe de Proyectos	x	x	x	Estudios desarrollados
3	Establecer alianzas estratégicas con Universidades, para contar con ayuda en el desarrollo de estudios acerca de la problemática de los barrios ilegales en la ciudad.	Desarrollo de alianzas estratégicas con Centros de Educación Superior.	Dirección Ejecutiva / Depto. de Planificación / Jefe de Proyectos	x			Alianzas Desarrolladas
4	Promover y desarrollar mecanismo de comunicación con los usuarios.	Mecanismos de comunicación con los usuarios.	Depto. de Relaciones con la Comunidad / Depto.de Asesoría y Consultoría	x	x	x	Mecanismos de comunicación desarrollados
5	Difundir y capacitar a nivel local sobre las oportunidades que brinda la unidad.	Mecanismos de difusión.	Depto. de Relaciones con la Comunidad / Depto. de Asesoría	x	x	x	Mecanismos de difusión desarrollados
6	Legalizar cien barrios por año.	Legalización de barrios.	Depto. de Planificación / Jefe de Proyectos / Depto. Técnico / Depto. Legal	x	x	x	Barrios legalizados
7	Contar con talento humano suficiente, competente y capacitado.	Plan de desarrollo del talento humano.	Depto. RRHH	x	x	x	Plan de desarrollo del talento humano

Elaborado por: Autoras.

Tabla No. 19

Plan de Acción, Objetivo 2

Objetivo 2: Formalizar la estructura organizacional							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Crear una estructura orgánica funcional acorde a las necesidades de la unidad	Restructuración del orgánico funcional	Depto. de Planificación	x			Organigrama funcional
2	Diseñar e implementar una metodología de planificación estratégica y operativa	Desarrollo de metodologías para la planificación	Dirección Ejecutiva / Depto. de Planificación	x			Metodologías desarrolladas
3	Generar los manuales de funciones y procedimientos que lleva a cabo la unidad	Formulación de manuales	Todas las áreas	x			Manuales desarrollados
4	Crear las políticas de control, evaluación y supervisión de los procesos de la unidad	Formulación de políticas de control de procesos	Depto. de Planificación	x			Políticas desarrolladas
5	Optimizar los canales de comunicación	Fortalecimiento de canales de comunicación	Depto. de Planificación	x	x	x	Optimización de canales de comunicación
6	Diseñar e implementar un modelo de administración de la información interna y externa	Administración de la información interna y externa	Depto. de Planificación	x			Sistemas desarrollados

Elaborado por: Autoras.

Tabla No. 20

Plan de Acción, Objetivo 3

Objetivo 3: Fortalecer la normativa legal							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Elaborar los manuales generales y específicos inherentes al proceso de legalización de barrios, que faciliten la aplicación del COOTAD y sean difundidos periódicamente	Doctrina jurídica	Depto. de Planificación / Depto. Legal / Depto. Técnico	x			Criterios uniformizados
2	Realizar un análisis exhaustivo de los vacíos y contradicciones jurídicas que dificultan el proceso de legalización	Análisis jurídico y técnico de la normativa	Depto. Legal	x	x	x	Informe realizado
3	Proponer reformas técnicamente analizadas con alto contenido multidisciplinario	Desarrollo de propuesta de reformas	Depto. Legal	x	x	x	Propuesta de reformas
4	Buscar apoyo de las autoridades del Municipio para que intermedien para realizar las reformas necesarias a la normativa	Fortalecimiento de las relaciones institucionales con el Municipio	Dirección Ejecutiva	x	x	x	Reformas realizadas
5	Desarrollar campañas de comunicación que fortalezcan el respaldo de la nueva ley	Mecanismos de difusión	Depto. de Relaciones con la Comunidad	x	x	x	Mecanismos de difusión desarrollados

Elaborado por: Autoras.

Tabla No. 21

Plan de Acción, Objetivo 4

Objetivo 4: Incrementar la eficiencia operacional							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Determinar un proceso de verificación y validación de información de los trámites que se deben realizar con otras instituciones relacionadas en el proceso de legalización de barrios.	Convenios de intercambio de información	Depto. de Planificación	x			Intercambio de información
2	Implementar un modelo de gestión por procesos.	Desarrollo organizacional	Depto. de Planificación	x			Diagnostico de la calidad de los procesos
3	Implementar un modelo de evaluación por indicadores de gestión.	Cuadro de mando integral	Depto. de Planificación	x			Evaluación de procesos
4	Fortalecer el proceso de supervisión.	Desarrollo tecnológico para la supervisión	Depto. de Planificación	x			Aplicaciones tecnológicas desarrolladas
5	Lograr la integridad, ética y compromiso de los servidores con la institución.	Sociabilización de los valores institucionales	Depto. de RRHH	x	x	x	Eventos realizados
6	Obtener la certificación ISO.	Certificación de calidad	Depto. de Planificación	x			Certificación de calidad
7	Adoptar oportunamente normas y principios relacionados con el ordenamiento territorial y la legalización de barrios.	Estudio comparativo de normas y principios	Depto. Legal	x	x	x	Normas y principios
8	Realizar convenios para el conocimiento de nuevas practicas de legalización de barrios.	Convenios de información	Dirección Ejecutiva / Depto. de Planificación	x			Convenios gestionados
9	Adquirir infraestructura tecnológica que permita facilitar los procesos internos para atender óptimamente a los usuarios.	Mejoramiento de la infraestructura tecnológica	Dirección Ejecutiva / Depto. de Planificación	x			Infraestructura tecnológica
10	Utilizar herramientas tecnológicas para prevenir prácticas fraudulentas.	Desarrollo tecnológico para la supervisión	Auditoría / Depto. de Planificación	x	x	x	Sistemas desarrollados

Elaborado por: Autoras.

Tabla No. 22

Plan de Acción, Objetivo 5

Objetivo 5: Reestructurar el servicio de atención al cliente							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Desarrollar estrategias de comunicación relacionadas con las necesidades de los usuarios.	Desarrollo de estrategias de educación al usuario	Depto. de Relaciones con la Comunidad / Depto. de Asesoría	x	x	x	Eventos realizados
2	Crear una página web o portal exclusivamente para proporcionar información a los usuarios del servicio de la unidad.	Implementación de mecanismos para mejorar la atención al usuario	Depto. de Asesoría y Consultoría / Dirección Metropolitana de Informática	x			Mecanismos de atención al usuario
3	Implementar un sistema de direccionamiento de llamadas telefónicas	Implementación de mecanismos para mejorar la atención al	Depto. de Planificación	x			Mecanismo implementado
4	Depurar información errónea y actualizar la información proporcionada al usuario.	Herramientas de depuración de la información	Depto. de Asesoría	x	x	x	Herramientas desarrolladas
5	Levantar datos estadísticos y crear CD de capacitación didáctico y de fácil manejo	Implementación de mecanismos para mejorar la atención al	Depto. de Asesoría / Depto. de Planificación	x			CD de capacitación
6	Elaborar un programa de capacitación que englobe temas legales, técnicos y administrativos sobre la ley, reglamentos, políticas y procedimientos de la UERB, aplicable a funcionarios y usuarios externos.	Plan de desarrollo de capacitación	Depto. de RRHH / Depto. de Relaciones con la Comunidad / Depto. de Asesoría	x			Plan de desarrollo
7	Brindar información adicional sobre diferentes programas del gobierno relacionados con la vivienda digna.	Programa de educación al usuario	Depto. de Relaciones con la Comunidad	x	x	x	Eventos realizados
8	Brindar todas las facilidades en la página web y en las oficinas de la unidad para recabar las sugerencias y críticas de los usuarios.	Mecanismos de comunicación y absolución de sugerencias	Depto. de Asesoría	x	x	x	Mecanismos desarrollados

Elaborado por: Autoras.

Tabla No. 23

Plan de Acción, Objetivo 6

Objetivo 6 Potenciar el talento humano							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Actualizar la estructura para la administración del talento humano	Modernización del sistema de administración del talento humano	Dirección Ejecutiva / Depto. de Planificación / Depto. RRHH	x			Administración del talento humano
2	Coordinar con la Dirección Metropolitana de RRHH en la gestión del personal de la Unidad	Dotación de talento humano	Dirección Ejecutiva / Depto. RRHH	x	x	x	Dotación de funcionarios
3	Elaborar un plan anual de talento humano, que englobe un programa de capacitación de temas legales, técnicos y administrativos	Plan de desarrollo del talento humano	Depto. RRHH	x	x	x	Plan de desarrollo del talento humano
4	Establecer políticas de seguridad laboral para garantizar las condiciones físicas y psicológicas del personal	Desarrollo del manual de políticas de seguridad laboral para la UERB	Depto. RRHH	x			Manual de políticas de seguridad laboral
5	Lograr el compromiso del personal con los objetivos de la empresa	Difusión del plan estratégico y operativo de la UERB	Depto. RRHH	x	x	x	Eventos realizados
6	Diseñar estrategias que permitan mantener al personal especializado a fin de garantizar la calidad y continuidad del proceso	Plan de carrera del personal de la UERB	Depto. RRHH	x	x	x	Rotación del personal
7	Fomentar el trabajo en equipo, la sinergia entre el personal y un adecuado clima laboral	Programa de motivación al personal	Depto. RRHH	x	x	x	Eventos realizados

Elaborado por: Autoras.

Tabla No. 24

Plan de Acción, Objetivo 7

Objetivo 7: Mejorar la infraestructura física							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Gestionar ante la Municipalidad la asignación del mobiliario y espacio físico adecuado	Fortalecimiento de las relaciones institucionales con el Municipio	Dirección Ejecutiva / Depto. Administrativo - Financiero	x	x	x	Espacio físico y mobiliario asignado
2	Definir una metodología para optmizar la gestión de equipos, materiales e instalaciones	Metodología para mejorar la infraestructura física	Depto. de Planificación / Depto. Administrativo - Financiero	x			Metodología desarrollada
3	Realizar una adecuada revisión de la información y control físico de los activos	Control de activos	Depto. Administrativo - Financiero	x	x	x	Inventario de activos
4	Racionalizar el uso de espacios físicos	Racionalización del espacio físico	Depto. Administrativo - Financiero	x	x	x	Racionalización de espacios
5	Mejorar la señalética de las Instalaciones	Modernización de las instalaciones	Depto. Administrativo - Financiero	x			Letreros instalados
6	Realizar el mantenimiento periódico de las instalaciones	Mantenimiento de las instalaciones	Depto. Administrativo - Financiero	x	x	x	Condiciones de las instalaciones
7	Promover entre el personal el uso adecuado de las instalaciones	Uso adecuado de las instalaciones	Depto. RR.HH.		x		Eventos realizados

Elaborado por: Autoras.

Tabla No. 25

Plan de Acción, Objetivo 8

Objetivo 8: Posicionar la imagen							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Diseñar mecanismos adecuados para la difusión de la información	Mecanismos de difusión	Depto. de Relaciones con la Comunidad / Depto. Planificación	x			Mecanismos de difusión desarrollados
2	Posicionar la imagen de la unidad a nivel local	Diseño estructura comunicacional hacia los clientes externos	Depto. de Relaciones con la Comunidad	x			Eventos de difusión
3	Interactuar con las autoridades de otras instituciones públicas involucradas en el proceso de legalización.	Convenios de intercambio de información	Dirección Ejecutiva / Depto. de Relaciones con la Comunidad	x	x	x	Intercambio de información
4	Interactuar con los programas de gobierno enfocados al fomento del ordenamiento territorial y la vivienda digna.	Convenios de intercambio de información	Depto. de Relaciones con la Comunidad	x	x	x	Intercambio de información
5	Consolidar la aceptación de los dirigentes barriales mediante intercambio de criterios y experiencias.	Fortalecimiento de las relaciones con los dirigentes barriales	Depto. de Relaciones con la Comunidad / Depto. Asesoría	x			Intercambio de información
6	Crear canales de comunicación con la prensa a fin de dar a conocer el funcionamiento del sistema y los resultados obtenidos.	Desarrollo de canales de comunicación con la prensa	Depto. de Relaciones con la Comunidad	x			Opinión ciudadana
7	Estar atentos a los comentarios de la prensa para inmediatamente dar respuesta en el caso de que se atente contra la imagen de la Unidad.	Mejoramiento de canales de comunicación con la prensa	Depto. de Relaciones con la Comunidad	x	x	x	Eventos de difusión
8	Desarrollar programas de educación para fomentar la cultura de respeto al ordenamiento territorial.	Desarrollo de estrategia de educación al usuario	Depto. de Relaciones con la Comunidad	x			Eventos realizados

Elaborado por: Autoras.

Tabla No. 26

Plan de Acción, Objetivo 9

Objetivo 9: Lograr el uso eficiente del presupuesto							
No.	**Estrategias funcionales**	**Proyecto**	**Área responsable**	**Años de ejecución**			**Indicador de gestión**
				2013	**2014**	**2015**	
1	Implementar y socializar la metodología para la programación y formulación del presupuesto	Divulgación de metodología para la programación y formulación del presupuesto	Depto. Administrativo - Financiero	x			Metodología elaborada e implementada
2	Elaborar un presupuesto general y por proyecto equilibrado	Elaboración del presupuesto	Depto. Administrativo - Financiero / Depto. de Planificación	x	x	x	Presupuesto elaborado
3	Gestionar ante el Municipio la oportuna asignación de recursos para el óptimo funcionamiento de la Unidad	Fortalecimiento de las relaciones institucionales con el Municipio	Dirección Ejecutiva / Depto. Administrativo - Financiero	x	x	x	Gestión para la asignación de recursos
4	Mantener un adecuado sistema de control presupuestario	Fortalecimiento del control presupuestario	Auditoría / Depto. Administrativo - Financiero	x	x	x	Indicadores financieros
5	Publicar el presupuesto y los informes para rendir cuenta sobre la gestión financiera realizada.	Plan de rendición de cuentas	Depto. Administrativo - Financiero	x	x	x	Informes financieros

Elaborado por: Autoras.

Una vez que los planes operativos hayan sido implementados, es necesario que cada una de las áreas responsables tenga los soportes físicos de cada una de las metas ejecutadas, estos serán plasmados en el respectivo informe, que será solicitado por los Coordinadores de cada dependencia y el Departamento de Planificación y Mejora de Procesos, para posteriormente rendir cuentas al Director Ejecutivo y la municipalidad.

3.3 EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

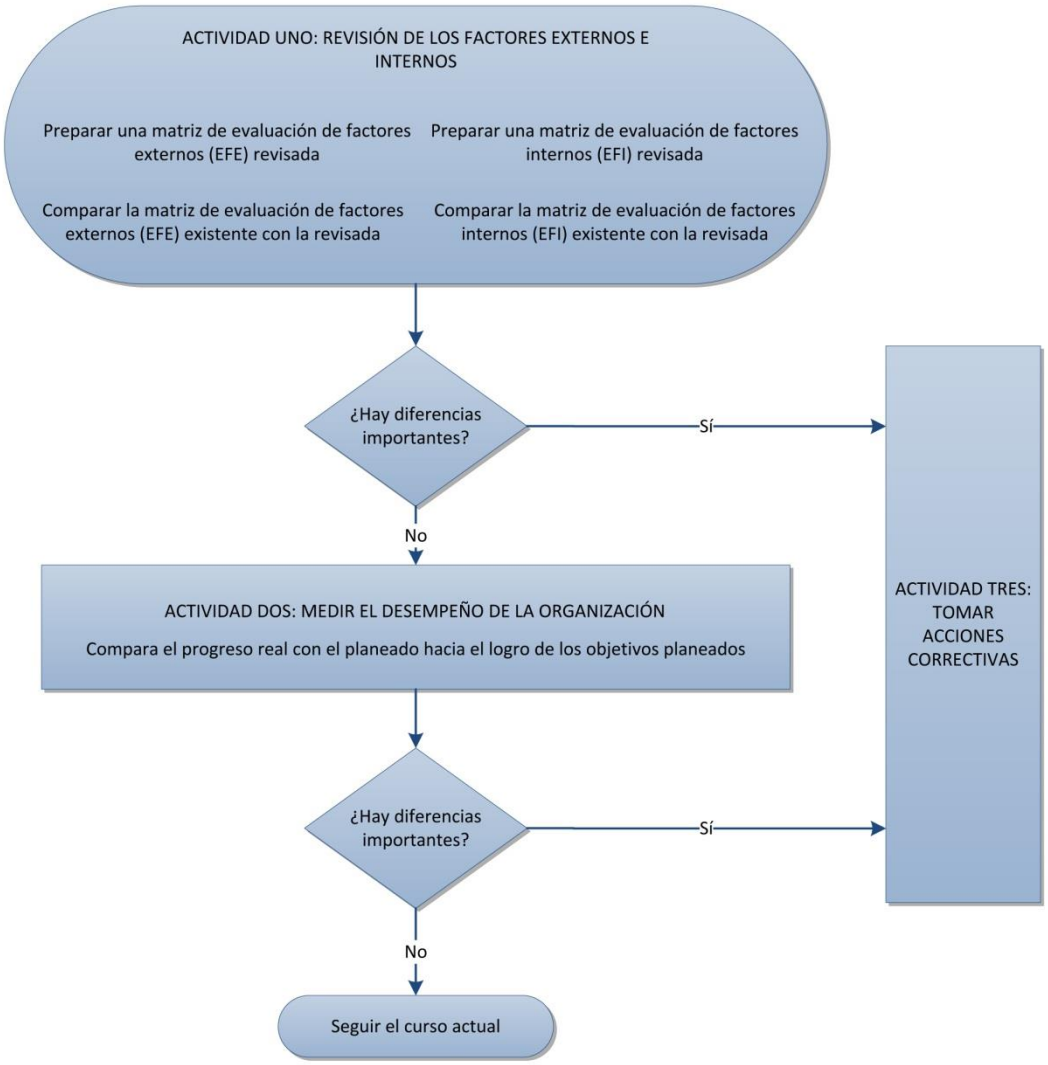
Una vez que han sido implementadas las estrategias a través del plan operativo, es importante que exista una evaluación periódica de las mismas, debido a que, el cambiante entorno externo e interno puede causar que las estrategias se vuelvan obsoletas. Además, la evaluación oportuna de las estrategias permite alertar a los directivos acerca de problemas que pueden llegar a perjudicar profundamente a la organización.

La evaluación de la estrategia es necesaria para todas las organizaciones, sin importar su tipo o tamaño. Así, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" también debe recibir la retroalimentación adecuada de las estrategias implementadas para realizar oportunamente los cambios necesarios.

La evaluación de la estrategia incluye tres actividades: revisar los factores externos e internos, medir el desempeño y tomar acciones correctivas. Las relaciones entre estas actividades se ilustran a continuación:

Gráfico No. 21

Esquema de evaluación de la estrategia



Fuente: F. DAVID. (2008). Conceptos de administración estratégica.
Elaborado por: F. DAVID. (2008). Conceptos de administración estratégica.

Como se muestra en el gráfico, la revisión de los factores externos e internos se la puede realizar en base a las matriz que se utilizaron para realizar el análisis del entorno y organizacional en un inicio. Asimismo, las estrategias deben ser analizadas en base a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas determinadas en la matriz FODA. Toda esta información debe ser vigilada continuamente para detectar posibles cambios que requieran acciones correctivas.

Por otro lado, la medición del desempeño consiste en comparar los resultados esperados con los resultados reales. En este sentido, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" debe seleccionar criterios que le permitan medir y verificar fácilmente dichos resultados. En esta etapa, por lo general, se utilizan los objetivos estratégicos para examinar el progreso que ha alcanzado cada uno.

Finalmente, los directivos de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" deberán tomar las acciones correctivas necesarias, en el caso de encontrar desequilibrios en las estrategias que puedan afectar el futuro de la unidad. Las acciones correctivas pueden incluir cambios como:

> Modificar la estructura de la organización, sustituir a una o más personas clave, vender una división o revisar la misión de un negocio. Otros cambios podían incluir establecer o revisar objetivos, idear nuevas políticas, emitir acciones para incrementar el capital, aumentar el número de vendedores, asignar recursos de manera diferente o desarrollar nuevos incentivos de desarrollo.[152]

Las acciones correctivas que elija la Unidad Especial "Regula tu Barrio", al igual que las estrategias seleccionadas inicialmente, deben procurar aprovechar las fortalezas y oportunidades, mientras reducen las amenazas y reparan las debilidades internas.

Es importante considerar que también existen otras herramientas para evaluar las estrategias, como es el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard), que se

[152] F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 344.

caracteriza por evaluar las estrategias a través del análisis del desempeño financiero, conocimiento de clientes, procesos internos del negocio, y aprendizaje y crecimiento. No obstante, es importante que la Unidad Especial "Regula tu Barrio" utilice la metodología que mejor se adapte a sus necesidades.[153]

En conclusión, la evaluación periódica de la estrategia de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" puede traer grandes beneficios para la misma, debido a que, la unidad podrá alcanzar los objetivos establecidos. Además, los directivos obtendrán la información necesaria para desarrollar una adecuada administración estratégica, que se plasmará en el éxito de la unidad.

[153] Cfr. F. DAVID. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición. p. 346.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presenta el desarrollo de las conclusiones y recomendaciones que fueron determinadas una vez concluido el trabajo de investigación. De su aplicación dependerá que la Unidad Especial "Regula tu Barrio" pueda operar eficaz y eficientemente impulsando el crecimiento de la capacidad técnica- administrativa, logrando que se cumplan eficientemente las metas establecidas e integrando a la vez todos los recursos humanos, económicos y sociales en el desarrollo del proceso de legalización.

La propuesta de planeación estratégica y operativa busca mostrar el camino que llevará a la Unidad Especial "Regula tu Barrio" a ser un ente reconocido a nivel local y nacional por una gestión eficiente y oportuna en cuanto a la legalización de barrios en el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1 CONCLUSIONES

- Las tendencias mundiales muestran el crecimiento de la brecha económica entre los países ricos y pobres, lo mismo sucede dentro de los países lo que se refleja en el crecimiento de grandes bloques humanos marginados.

- La población en el Distrito Metropolitano de Quito ha crecido a un ritmo acelerado desde la década de los setenta. El crecimiento poblacional continuará, considerando que la ciudad de Quito es el centro político, económico y administrativo del país.

- Uno de los propósitos que tiene el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es ejecutar la adecuada planificación territorial de la ciudad. Sin embargo, la gestión Municipal ha sido insuficiente en relación a la gran cantidad de asentamientos humanos de hecho y consolidados en zonas no urbanizables.

- La legalización de barrios es el primer paso para mejorar la calidad de vida de los residentes, ya que de esta manera el Municipio puede iniciar las obras de infraestructura para dotar de servicios básicos y equipamiento a estas zonas. Además, permite que los propietarios tengan seguridad jurídica sobre los derechos de su propiedad, para poder acceder a otros beneficios, como préstamos para mejorar sus viviendas. La legalización de barrios también permite reducir riesgos y contribuir al desarrollo ordenado de la ciudad.

- Los asentamientos informales se pueden dar de dos formas: invasiones de tierras o venta ilegal de tierras. En ambos casos la municipalidad debe procurar la legalización del barrio.

- Los datos publicados en las diferentes fuentes consultadas muestran un número aproximado de asentamientos informales o barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito, pero no existe un listado detallado para el conocimiento público acerca de los barrios pendientes de legalización.

- La legalización de barrios no ha recibido el interés político necesario, debido a que, en épocas de elecciones esta problemática ha sido utilizada como plataforma política para ganar votos con la promesa de legalización, pero una vez transcurridas las elecciones los residentes regresan al olvido.

- Por lo general, los residentes de los barrios ilegales son extorsionados por traficantes de tierras o lotizadores, a los que nunca acaban de pagar por un lote que no cuenta con ningún tipo de seguridad jurídica. Los traficantes de tierras dificultan intencionalmente el proceso de legalización de barrios, debido a que, a causa de este dejan de lucrar en base a la necesidad de vivienda de los más pobres.

- La existencia de barrios ilegales en la ciudad tiene importantes implicaciones de tipo social, ambiental, legal y económico.

- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en busca de dar una solución urgente a la problemática de los barrios ilegales existentes, frenar las lotizaciones ilegales y el crecimiento desordenado de la ciudad ha creado la Unidad Especial "Regula tu Barrio", con el fin de procesar, canalizar y resolver los procedimientos de legalización y regularización de barrios de manera desconcentrada, en forma ágil, oportuna y en el marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad, para garantizar la vida digna de los ciudadanos del Distrito.

- Como parte del proceso de legalización de barrios en la ciudad, la Alcaldía se ha propuesto legalizar cien barrios por año, a través de la Unidad Especial "Regula tu Barrio"; con esto se espera legalizar todos los barrios ilegales existentes en el Distrito hasta el año 2015, la unidad dejará de funcionar una vez que haya dado solución total a esta problemática.

- Se ha podido determinar que no existen otras empresas públicas o privadas que ofrezcan el servicio de legalización de barrios en el Distrito Metropolitano de Quito, como la Unidad Especial "Regula tu Barrio". La unidad ha cumplido con los objetivos propuestos desde su creación, demostrando un proceso de legalización oportuno y ágil en relación a las anteriores administraciones municipales.

- El nuevo marco regulatorio (COOTAD) facilita la aplicación del proceso de legalización de barrios. Sin embargo, existen vacíos y contradicciones jurídicas que todavía obstaculizan dicho proceso, por este motivo la normativa existente varias veces ha requerido ser complementada con los criterios legales de la Procuraduría Metropolitana.

- La Resolución No. A0010 de 19 de marzo de 2010, que determina los parámetros para la creación y funcionamiento de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", plantea una estructura orgánica funcional que no obedece a las necesidades reales de legalización de barrios en la ciudad, así como a una planificación estratégica y operativa. Es una estructura simple a la cual se han adaptado las autoridades y los funcionarios de la unidad, de manera que, para varias funciones no existe personal de apoyo y muchas veces los funcionarios deben complementar el trabajo con actividades que no son de su competencia.

- También se pudo determinar que la Dirección Ejecutiva de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" realiza las funciones correspondientes a la dependencia Centro, que tiene a su cargo las circunscripciones territoriales asignadas a las Administraciones Zonales de la Centro y de los Valles; dificultando el rol directivo de la Dirección Ejecutiva en relación al trabajo que realiza cada dependencia.

- Existe una oficina en la Administración Zonal Eugenio Espejo (Norte) que brinda apoyo en el tema de escrituración para todas las dependencias de la unidad. Esto indica que las dependencias no están funcionando de manera descentralizada y que no se está respetando la estructura funcional definida en la resolución de creación de la unidad.

- Durante las visitas realizadas a las instalaciones de las diferentes dependencia de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", se pudo determinar que la infraestructura física no es acorde a la importancia de las actividades que desempeña la unidad.

- La Unidad Especial "Regula tu Barrio" no cuenta con manuales de funciones y procedimientos, lo que ocasiona que no exista una guía clara para los empleados y usuarios acerca del proceso de legalización de barrios.

- Con respecto a la tecnología utilizada por la Unidad Especial "Regula tu Barrio", se ha podido determinar que no se han desarrollado programas tecnológicos que permitan a los usuarios internos y externos optimizar el proceso de legalización. La unidad no cuenta con un portal web o plataforma tecnológica que facilite la difusión de la información al usuario y a la ciudadanía en general.

- El recurso humano que conforma la unidad es un equipo multidisciplinario y técnico con alto grado de responsabilidad, además cuenta con un adecuado clima laboral que facilita la cooperación entre los funcionarios. Sin embargo, se ha podido comprobar que la unidad no cuenta con una subestructura de gestión del talento humano, ni un programa de capacitación definido. Tampoco existe el personal suficiente para llevar a cabo de manera autónoma en cada dependencia el proceso de legalización de barrios.

- A pesar de que, ha existido una mayor asignación presupuestaria por parte del Municipio para el sector de Coordinación Territorial, el presupuesto para la Unidad Especial "Regula tu Barrio" es mínimo e insuficiente para solucionar totalmente la problemática de los barrios ilegales.

- El trabajo de investigación realizado aporta con una propuesta de planificación estratégica y operativa que consta de cinco etapas, como son el diagnóstico estratégico, que permite la identificación de los clientes internos y externos, así como el análisis del entorno interno y externo; el direccionamiento estratégico que consiste en adaptar la misión, visión y valores a las necesidades de la unidad; la formulación estratégica consiste en la formulación de los objetivos, estrategias y políticas; mientras que la implementación estratégica propone el desarrollo del plan operativo, culminando con la evaluación estratégica que ayuda a medir el desempeño y acciones correctivas que se generen.

- Los nueve objetivos estratégicos propuestos han sido establecidos claramente con la finalidad de que brinden dirección, faciliten la toma de decisiones, permitan sinergia, ayuden a la evaluación, establezcan prioridades, reduzcan la incertidumbre, minimicen los conflictos, estimulen el esfuerzo y ayuden en la asignación de recursos en el día a día de la Unidad Especial "Regula tu Barrio".

- Las estrategias corporativas, competitivas y funcionales han sido planteadas con el fin de mostrar la dirección y el empleo general de los recursos para el logro de objetivos, están orientadas a desarrollar las principales competencias de la unidad, mediante un conjunto coordinado de compromisos y actividades, a fin de alcanzar la situación futura deseada. La implementación de las estrategias funcionales establecidas para cada objetivo estratégico se han definido en la propuesta de planificación operativa.

- En lo que respecta al desarrollo del plan operativo de la Unidad Especial "Regula tu Barrio", se ha establecido qué se va a hacer, en qué momento se va a realizar, qué área lo va a hacer, cuáles son los recursos disponibles y de qué manera se procederá para llegar a los objetivos planteados.

4.2 RECOMENDACIONES

- La Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe ser una unidad netamente operativa que agilite la emisión de informes y trámites pertinentes para la regularización de barrios, con el objetivo de legalizar la totalidad de asentamientos informales de la ciudad como se lo ha propuesto la Alcaldía.

- Es importante que la Unidad Especial “Regula tu Barrio” aplique los nuevos instrumentos legales y administrativos como son el proceso de expropiación especial, el proceso de participación administrativa y el recurso jurídico de potestad de ejecución, que permitirán poder llevar a cabo el proceso de legalización con éxito.

- La unidad debe realizar un análisis profundo con la finalidad de adoptar las mejores prácticas y reforzar los posibles vacíos legales que se encuentre en la normativa legal durante el proceso de legalización. Además, la unidad debe sentar las bases para la que la Alcaldía pueda solicitar reformas a la ley ante el Gobierno Nacional y la Asamblea.

- Es necesaria una reestructuración de la actual estructura funcional de la Unidad con el fin de optimizar el tiempo y los recursos que permitan la consecución de

las metas propuestas. La estructura funcional debe estar en constante ajuste, adaptándose a un futuro incierto, considerando el recurso humano que demandarán las nuevas actividades y procesos, en la búsqueda constante de la mejor gestión de la organización; debido a que, si el número de asentamientos informales va en aumento y la administración no innova su estructura administrativa no se podrá cumplir eficientemente con los objetivos y dar el beneficio de la legalización a todos los barrios que lo demandan. Por este motivo, el presente trabajo propone una estructura que se adapta de mejor manera al proceso que lleva a cabo la unidad, permitiendo la consolidación de departamentos en cada dependencia, con funciones específicas para cada uno.

- Se recomienda que la Dirección Ejecutiva y la dependencia Centro funcionen de manera independiente, debido a que, las funciones y atribuciones de cada una son muy diferentes. Al tener un rol directivo y supervisor es de vital importancia que la Dirección Ejecutiva mantenga una postura independiente al supervisar el trabajo que realiza cada dependencia. Por este motivo, debe contar con sus propias instalaciones y recurso humano, que por las características directivas de la Dirección Ejecutiva tendrá diferentes funciones que las dependencias de la unidad.

- Es importante que el apoyo para escrituración sea manejado en cada dependencia por el Departamento Legal a través de los Responsables Jurídicos, sobre todo considerando que la inscripción y certificación de los inmuebles

ubicados en el Distrito Metropolitano de Quito es función específica del Registro de la Propiedad.

- Al ser una unidad nueva, “Regula tu Barrio” debe acoger técnicas administrativas modernas que le permitan mejorar su desempeño, con el fin de agilizar el proceso de legalización. Por este motivo, se recomienda la aplicación del plan estratégico y operativo propuesto, para que dicha unidad tenga claro su destino estratégico y las actividades que debe realizar día a día para cumplir con las expectativas del Estado y la ciudadanía.

- Las autoridades municipales y la directiva de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe tener flexibilidad estratégica que le permita reconocer y adaptarse a los cambios externos importantes.

- Para el adecuado funcionamiento de la unidad, es importante que la misión y visión de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” estén colocadas en un lugar visible con el objetivo de que el personal y clientes la conozcan.

- Una vez que se ha realizado el diagnóstico, direccionamiento y formulación estratégica de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” se han establecido los diferentes programas de acción que detallen las acciones necesarias para la

consecución de los objetivos estratégicos planteados, se requiere además que se desplieguen responsabilidades a las diferentes áreas de la organización.

- Una vez que los planes operativos hayan sido implementados, es necesario que cada una de las áreas responsables tenga los soportes físicos de las metas ejecutadas, estos serán plasmados en el respectivo informe, que será solicitado por los Coordinadores de cada dependencia y el Departamento de Planificación y Mejora de Procesos, para posteriormente rendir cuentas al Director Ejecutivo y la municipalidad.

- También es importante que la unidad cuente con manuales de funciones y procedimientos que permitan tener un guía clara acerca de las actividades que deben desarrollar los funcionarios y usuarios.

- Para la orientación adecuada de los usuarios sobre la localización de la unidad, es necesario el mejoramiento de la señalética, además es importante que el personal del municipio conozca acerca de la existencia y gestión de la misma.

- Se deberá aceptar todo tipo de ideas y sugerencias de los usuarios, para lo cual es ideal implementar un buzón de sugerencias en cada dependencia. Además,

dichas sugerencias y reclamos deben ser canalizados adecuadamente para ser resueltos.

- Además, es importante que se trabaje con apoyo de la Dirección Metropolitana de Informática para implementar un sistema que facilite la ejecución de los procesos operativos, la comunicación, la seguridad de la información y la atención del cliente interno y externo.

- La unidad a través de una página web propia o dentro de la página web del Municipio debe dar a conocer los resultados acerca de su gestión e información de utilidad para el proceso de legalización, para que de esta manera los moradores de los barrios tengan una fuente de información actualizada.

- La Dirección Metropolitana de Recursos Humanos se ocupa de la administración del personal de todas las instancias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluyendo la Unidad Especial “Regula tu Barrio”. Sin embargo, se ha considerado pertinente que la unidad cuente con un departamento responsable de gestionar el talento humano, a fin de que se gestione las necesidades de recursos y capacitación, promueva la motivación, el desarrollo profesional, la retención del talento y la consolidación de la cultura organizacional.

- Es importante la implementación de un programa de capacitación y evaluación del desempeño del personal, todo esto orientado a mejorar las competencias y habilidades de todos quienes conforman la Unidad Especial “Regula tu Barrio”.

- En cuanto a la infraestructura física con la que cuenta la unidad, es necesario realizar una reorganización de las instalaciones, se recomienda que cada empleado cuente con un lugar apropiado para desempeñar sus funciones. Además, debe destinarse un espacio en cada dependencia donde se pueda brindar una adecuada atención a los usuarios, que refleje la seriedad y calidad del servicio.

- No existe una estructura administrativa financiera formal para cada dependencia, debido a que, este tema se centraliza en la Dirección Ejecutiva de la unidad. Es importante que cada dependencia maneje su propio presupuesto, a la vez que rinda cuentas a la Dirección Ejecutiva, para lograr autonomía en su gestión.

- El presupuesto de cada dependencia de la Unidad Especial “Regula tu Barrio” debe llevarse con un adecuado control presupuestal considerando que, al ser parte de una institución pública, debe rendir cuentas a la ciudadanía acerca de la gestión de los recursos económicos de la ciudad.

- Es importante que el trabajo que realiza la unidad reciba la atención necesaria de la municipalidad y el apoyo para consolidarse de manera eficiente, autónoma y permanente en el Distrito. Además, la unidad debe responder a un modelo de gestión basado en la eficacia, eficiencia y transparencia.

- La percepción que tienen los diferentes grupos de interés acerca de la gestión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" deberá generar la confianza necesaria para favorecer al proceso de legalización de barrios en la ciudad. Es importante que la legalización de barrios sea vista como una inversión a largo plazo que busca impulsar el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad y sus habitantes.

- El Municipio debe mejorar el control de la ciudad para evitar la proliferación de barrios ilegales, debido a que, la existencia de los mismos genera importantes costos económicos y sociales. En este sentido, la administración se convierte en una herramienta necesaria para que el Municipio pueda planificar, organizar y controlar el crecimiento de la ciudad de acuerdo a las políticas metropolitanas.

- La municipalidad debe aprovechar los actuales lineamientos del Gobierno Nacional, que en su afán por fortalecer la institucionalidad pública genera

importantes oportunidades para que el Municipio mejore la gestión territorial de la ciudad.

- La municipalidad debe definir la forma espacial del futuro crecimiento de la ciudad, con la finalidad de mantener un conjunto compacto y ordenado. El ordenamiento territorial es una importante herramienta que permitirá a la municipalidad:

> Reconocer las potencialidades, las restricciones, los desequilibrios y los riesgos del territorio; lograr la valoración del territorio y sus recursos por las poblaciones, como base de información de su identidad territorial; detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones; reducir los desequilibrios espaciales generados por el crecimiento económico; articular de manera sostenible las actividades practicadas por los grupos sociales, buscando el equilibrio entre utilización y conservación de los recursos naturales y desarrollar las capacidades de gestión descentralizada del territorio por quienes se encuentran más cerca de él (principio de subsidiaridad).[154]

- Es importante que el listado de los barrios ilegales existentes en la ciudad sea de conocimiento público, permitiendo a la ciudadanía conocer las condiciones reales del ordenamiento territorial en la ciudad, así como advertir acerca de la existencia de traficante de tierras.

[154] CONAM/GTZ. (2006). ***Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de ordenamiento territorial.*** Lima. p. 149.

- La legalización de barrios debe ser tomada con la seriedad suficiente para ofrecer una solución a largo plazo, debido a que, por la magnitud del problema la Unidad Especial “Regula tu Barrio” no puede ser tomada como un proyecto temporal de la municipalidad. Es importante considerar que “las ciudades no pueden ser ni integrantes ni sostenibles si los pobres de las zonas urbanas carecen de vivienda adecuada y servicios básicos”. (ONU, 1996)

- Cada Administración Zonal deberá contar con las competencias necesarias para contribuir a la solución de problemas de diferente índole y la prevención de los mismos, ayudando así a la gestión del Alcalde.

- Con el fin de optimizar la gestión territorial de la municipalidad, es importante que los lotes se vendan urbanizados o se vendan al municipio para que este los urbanice, permitiendo evitar problemas como el tráfico de tierras y a la vez contribuyendo a la disminución del aparecimiento de asentamientos informales.

- La municipalidad debe continuar con la emisión de leyes y normas que favorezcan al desarrollo ordenado de la ciudad, pero sobre todo con la ejecución y cumplimiento de dichas normas.

- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con apoyo del Gobierno Nacional, debe velar por la existencia de sistemas de financiamiento para personas de escasos recursos, a fin de que puedan acceder a una vivienda digna. Además, la municipalidad debe definir patrones de uso, ocupación y oferta de los programas de vivienda para prevenir la ocupación informal de suelo.

- El desarrollo ordenado del Distrito Metropolitano de Quito es indispensable para lograr una ciudad equitativa y sostenible ambientalmente. Así, el Municipio debe continuar con la dotación equilibrada de equipamientos y servicios, y un sistema equilibrado de asentamientos urbanos que favorezca el desarrollo local y la conservación de los recursos naturales.[155]

- La municipalidad en el desarrollo de su gestión deberá tener como ejemplo los modelos urbanísticos de ciudades como Berlín, Ámsterdam, Barcelona, Medellín, que han demostrado que es posible construir metrópolis amigables con el ambiente, con sistemas de transporte modernos, estructura urbana descentralizada y capaz de propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo social y económico de sus habitantes.

[155] Cfr. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Plan de Desarrollo Territorial del DMQ.*** Ecuador. p. 29.

– Un proyecto que ha dado resultados positivos en la ciudad de Bogotá, es la creación de una brigada temporal interinstitucional para lograr tres objetivos principales, el primero es la legalización de los asentamientos humanos, el segundo es la titulación de predios y el tercero consiste en el mejoramiento de los barrios que se legalicen. Esta brigada temporal estaría conformada por un grupo de servidores públicos de aquellas entidades distritales competentes para estos fines, tanto del orden central como descentralizado, cuya función sería la de trabajar coordinada y armónicamente entre sí, de acuerdo con las competencias propias de cada una de las entidades distritales que la conforman para lograr los objetivos trazados. Se pretende que aquellas entidades competentes trabajen unidas con el fin de recibir las peticiones de la comunidad y continuar con aquellos procesos que de oficio ya se han iniciado o que se inicien en lo sucesivo.[156]

Asimismo, la Unidad Especial "Regula tu Barrio" podría replicar este tipo de iniciativas que han dado buenos resultados para la gestión territorial en otras ciudades.

– Una vez finalizada esta investigación, se da la apertura para que estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de facultades como trabajo social, arquitectura, derecho, topografía, puedan de igual manera contribuir con

[156] Cfr. CONSEJO DE BOGOTÁ. (2009). [http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35040], ***Proyecto de acuerdo No. 089.***

valiosos aportes para solucionar la problemática de los barrios ilegales en el Distrito Metropolitano de Quito.

- El presente trabajo de investigación crea un precedente en la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, debido a que, contribuye positivamente al mejoramiento de la gestión administrativa de tan importante área de la municipalidad, como es la Unidad Especial “Regula tu Barrio”, que desde su creación ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población más pobre y vulnerable.

GLOSARIO

ASOCIACIÓN.- Es una agrupación de personas que viven en una determina comunidad que acuerdan en reunirse de manera regular para alcanzar un objetivo común, sin un carácter preponderantemente económico.

CLAVE CATASTRAL.- Es el código o convención numérica establecida para identificar geográficamente los predios dentro del territorio del Distrito Metropolitano de Quito.

COMITÉ PROMEJORAS.- Es una organización de derecho privado sin fines de lucro, con patrimonio propio, administración autónoma y personería jurídica, que tiene como objetivo trabajar por el adelanto de un determinado barrio y el bienestar de sus moradores.

CONFISCACIÓN.- Apropiación que el Estado hace de los bienes privados en determinadas circunstancias.

COOPERATIVA DE VIVIENDA.- Es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones de vivienda. Estas

asociaciones tienen personalidad jurídica propia y su funcionamiento se basa en la participación democrática de los socios.

COPROPIEDAD EN PROPIEDAD HORIZONTAL.- Es la modalidad mediante la cual un predio único se distribuye proporcionalmente (alícuotas) entre varios propietarios de unidades o predios exclusivos e independientes establecidos conforme a un plano y reglamento reconocido legalmente. Esta modalidad contempla la participación de los copropietarios en el uso y disfrute de los bienes comunales.

COPROPIEDAD EN DERECHOS Y ACCIONES.- Es la forma en la que un predio único se distribuye proporcionalmente (acciones) el derecho de propiedad o dominio entre dos o más personas naturales o jurídicas, sin establecerse cabidas ni linderos individuales. Estos derechos y acciones son aplicables tanto a la unipropiedad como a la propiedad horizontal.

COPROPIEDAD.- Es el régimen o forma mediante la cual dos o más propietarios comparten proporcionalmente el dominio de un predio único.

EXPROPIACIÓN.- Acto por el cual la Municipalidad, mediante procedimiento jurídico administrativo, afecta a un bien privado en forma parcial o total a cambio de un reconocimiento económico o a través de permuta con fines de ejecución de una obra pública.

LOTIZACIÓN.- Lotización o lotificación viene de “lotificar” que significa preparar un terreno, urbanizarlo y dividirlo en lotes para construir casas.

LOTIZADOR.- Persona que prepara un terreno para urbanizarlo y dividirlo en lotes para construir casas sin contar con los permisos legales necesarios, se lo conoce también como traficante de tierras.

MANCOMUNIDADES.- Es la asociación voluntaria entre entidades territoriales autónomas municipales que desarrollan acciones conjuntas en el marco de las competencias legalmente asignadas a sus integrantes para la realización de planes, programas y proyectos comunes, dentro de un periodo y marco jurídico determinado y que requiere de un Directorio y estructura organizativa.

MINUTA.- Es el extracto o borrador que se hace de algún contrato o documento, anotando las cláusulas o partes esenciales para copiarlo después y extenderlo con todas las formalidades necesarias a su perfección.

PARCELACIÓN.- Es la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más nuevas parcelas independientes, es decir en porciones pequeñas de terreno.

PERMUTA.- Acto legal por el que se opera la transferencia reciproca de dos propiedades inmuebles previo el acuerdo entre los propietarios de los mismos.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.- Es el proceso de desarrollo e implementación de planes para alcanzar propósitos u objetivos

PLANIFICACIÓN OPERATIVA.- La planificación operativa consiste en formular planes a corto plazo que pongan de relieve las diversas partes de la organización. Se utiliza para describir lo que las diversas partes de la organización deben hacer para que la empresa tenga éxito a corto plazo.

POSESIÓN EFECTIVA.- Documento que se origina por procedimiento judicial o por acta notarial, mediante el cual, él o los herederos de un bien inmueble, demandan la posesión de dicho bien ante juez o notario público, cuya sentencia o acta notarial respectivamente deberán constar inscritas en el Registro de la Propiedad.

RIESGOS MITIGABLES.- Aquel riesgo donde su reducción o minimización aparece como un proceso factible o alcanzable, mediante la ejecución de medidas de prevención.

RIESGOS NO MITIGABLES.- Representan espacios donde el asentamiento humano no debe permitirse, dado que cualquier medida de mitigación es físicamente inadmisible o no viable financieramente.

SEUDOCOOPERATIVA.- Son empresas creadas como una ficción jurídica utilizada para encubrir relaciones de trabajo subordinado. Hacen que las empresas reduzcan costos mediante la disminución del número de trabajadores con contrato de trabajo. La reducción de las contribuciones a la seguridad social. La disminución de la protección de la legislación laboral. El trabajador percibe bajos salarios, carece de estabilidad, aportes previsionales, beneficios asistenciales, protección ante accidentes o enfermedades laborales, y demás beneficios que otorga la legislación laboral vigente.

USURPACIÓN.- Es un delito que se comete apoderándose con violencia o intimidación del inmueble o derecho ajeno.

VIOLENCIA ESTRUCTURAL.- Está dada por el modelo político-económico del país que no aporta para satisfacer las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la sociedad, como es el caso de los residentes de los barrios marginales de la ciudad de Quito que han recibido soluciones parciales a su necesidad de una vivienda digna por parte de la municipalidad durante muchos años.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

1. ARAGÓN J. y otros. (2002). ***Nuevas claves para la dirección estratégica.*** Ecuador. Editorial Ariel: 1ra edición.

2. ASAMBLEA NACIONAL. (2010). ***Código de Planificación y Finanzas Públicas.*** Ecuador.

3. ASAMBLEA NACIONAL. (2010). ***Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*** Ecuador.

4. ASAMBLEA NACIONAL. (2011). ***Código Penal.*** Ecuador.

5. AYALA E. (2005). ***Fascículos de Historia Nacional.*** Ecuador: El Comercio.

6. BURKHEAD J. (1963). ***El sistema presupuestario gubernamental.*** México: Editorial Herrero. 1ra edición.

7. BUSTAMANTE G. y otros. (1991). ***Urbiquito: Población y medio ambiente.*** Ecuador: Municipio de Quito, Dirección de Planificación.

8. CONAM/GTZ. (2006). ***Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de ordenamiento territorial.*** Lima.

9. CONGRESO NACIONAL. (2001). ***Ley de Régimen Orgánico del Distrito Metropolitano de Quito.*** Ecuador.

10. CONGRESO NACIONAL. (2005). ***Código Civil.*** Ecuador.

11. DAVID F. (2008). ***Conceptos de Administración Estratégica.*** México: Editorial Pearson Educación. 11va edición.

12. HITT M. y otros. (2009). ***Administración estratégica. Competitividad y Globalización.*** Conceptos y casos. México: Cengage Learning. 7ma edición.

13. LARREA C. (1990). ***Pobreza, necesidades básicas y desempleo. Área urbana del Ecuador.*** Ecuador: ILDIS. 1ra edición.

14. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL ECUADOR. (2010). ***Normas de Presupuesto.*** Ecuador.

15. MONCAYO P. (2008). ***Quito habitable y armónica.*** Ecuador: Dirección de comunicación y diálogo social del DMQ.

16. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (1992). ***Plan de Desarrollo 2012-2022.*** Ecuador.

17. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (1992). ***Plan Distrito Metropolitano. Estructura espacial metropolitana: temas y problemas críticos.*** Ecuador: Editorial el Conejo. 1ra edición.

18. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2003). ***Ordenanza de Zonificación No. 0011.*** Ecuador.

19. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). ***Ordenanza Metropolitana No. 0255.*** Ecuador.

20. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Ordenanza No. 0268.*** Ecuador.

21. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Plan de Desarrollo 2012-2022.*** Ecuador.

22. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). ***Plan de Desarrollo Territorial del DMQ.*** Ecuador.

23. PALACIOS M. y otros. (2001). ***Propuesta de plan estratégico para la Administración Zonal Norte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.*** Ecuador.

24. PEÑA H. (2007). ***Prácticas presupuestarias para ejecutivos.*** Ecuador: Editorial Ecuador. 1ra edición.

25. ROBBINS S. y otros. (2010). ***Administración.*** México: Pearson Educación. 10ma edición.

26. UNIDAD ESPECIAL "REGULA TU BARRIO". (2011). ***Boletín, La ciudad avanza en la regularización de barrios.*** Ecuador.

Páginas de internet

27. ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. (2012). [http://admindeempresas.blogspot.com/2007/11/formalizacion-de-la-estructura-de-la.html], ***Formalización de la Estructura de la Organización.***

28. ADMINISTRACIÓN ZONAL CENTRO. (2012). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_category/territorio--10020], ***Familias en riesgo censadas para ingreso a programa de relocalización.***

29. ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Resoluciones%20de%20Alcald%C3%ADa/A%C3%B1o%20%202010/RA-2010-010.pdf], ***Resolución No. A0010.***

30. ALLAURI N. (2005). [http://redculturalsur.blogspot.com/p/historia-1994-2011.html], ***Experiencia de la Red Cultural del Sur de la Ciudad Metropolitana de Quito.***

31. BARRERA A. (2010). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/municipio_creo_unidad_especial_quotregula_tu_barrio_quot--63], ***Municipio creó Unidad Especial "Regula tu Barrio".***

32. BARRERA A. (2012). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_category/territorio--10020], ***Ley de Legalización Masiva de Barrios acabaría con planificación urbana del Distrito.***

33. CAMACHO J. (2008). [http://www.eumed.net/libros-gratis/2011a/894/EL%20CLIENTE%20Y%20LA%20EMPRESA.htm], ***Marketing de servicios.***

34. CANDELON I. (2009). [http://ysabelcandelon.wordpress.com/2009/07/19/tipos-de-violencia/], ***Tipos de violencia.***

35. CASTILLO M. y otros. (1997). [http://www.bogotalab.com/articles/VIVIENDAINFORMAL.htm], ***Caracterización de la ciudad, el hábitat y la vivienda informal en la Colombia de los años 90.***

36. CLICHEVSKY N. (2000). [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/5638/lcl1430e.pdf], ***Informalidad y segregación urbana en América Latina.***

37. CLICHEVSKY N. (2003). [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/14390/lcl2025e.pdf], ***Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina.***

38. CLUB PLANETA. (2012). [http://www.trabajo.com.mx/valores_de_una_empresa.htm], ***Valores de una empresa.***

39. CONFEDERACIÓN UNITARIA DE BARRIOS DEL ECUADOR. (2012). [http://cubee.es.tl/JURIDICO.htm], ***Modelo de estatuto del comité pro-mejoras.***

40. CONSEJO DE BOGOTÁ. (2009). [http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35040], ***Proyecto de acuerdo No. 089.***

41. DEFINICIÓN ORG. [http://www.definicion.org/asociacion], **Definición de asociación.**

42. DEPÓSITO DE DOCUMENTOS DE LA FAO. (1998). [http://www.fao.org/docrep/W7445S/w7445s03.htm#2.3.1. características biofísicas], ***Silvicultura urbana y periurbana en Quito, Ecuador.***

43. DIARIO EL HOY. (2009). [http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/quito-tiene-400-barrios-ilegales-376474.html], ***Quito tiene 400 barrios ilegales.***

44. DICCIONARIO DE VIVIENDA. (2011). [http://www.euroresidentes.com/vivienda/hipotecas/diccionario/escritura.htm], ***Escritura pública.***

45. DICCIONARIO DE VIVIENDA. (2011). [http://www.euroresidentes.com/vivienda/hipotecas/diccionario/cooperativa_de_viviendas.htm], ***Cooperativa de viviendas.***

46. ECUADOR INMEDIATO. (2005). [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=7269&umt=quito_cobrara_millonarias_multas_a_traficantes_tierras], ***Quito cobrará millonarias multas a traficantes de tierras.***

47. EL COMERCIO. (2011). [http://www.elcomercio.com/politica/Gobierno-Ecuador-cuestiona-ONG-corrupcion_0_602339778.html], ***Gobierno de Ecuador cuestiona informe de Transparencia Internacional sobre corrupción.***

48. EL COMERCIO. (2011). [http://www.elcomercio.com/quito/barrios-ilegales-legales_0_403759627.html], ***485 barrios ilegales y 1 269 legales.***

49. EL COMERCIO. (2011). [http://www.elcomercio.com/quito/guia-pagar-Impuesto-Predial_0_610139158.html], ***Una guía para pagar el Impuesto Predial.***

50. EL DIARIO. (2008). [http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/87920-insalubridad-y-pobreza-desmejoran-la-salud/], ***Insalubridad y pobreza desmejoran la salud.***

51. EL DIARIO. (2012). [http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/234522-el-gobierno-busca-controlar-las-invasiones-de-tierras/.], ***El Gobierno busca controlar las invasiones de tierra.***

52. EMPRESAMIA. (2011). [http://empresamia.com/crear-empresa/iniciar/item/809-que-son-las-politicas-empresariales], ***¿Qué son las políticas empresariales?***

53. FERRER CONSULTOR. (2011). [http://ferrerconsultor.blogspot.com/2011/11/organigrama-funcional-de-la-empresa.html], ***Organigrama Funcional de la empresa.***

54. GARCÍA J. (2008). [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2500%3Aaspectos-juraiacutedicos-sobre-las-invasiones&catid=28%3Aderecho-civil&Itemid=420], ***Revista Judicial del Diario la Hora: Aspectos jurídicos sobre las invasiones.***

55. GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA. (2010). [http://www.pichincha.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=71], ***Distrito Metropolitano de Quito.***

56. KALIPEDIA. [http://ec.kalipedia.com/geografia-ecuador/tema/geografia-urbana-rural/ordenamiento-espacio-urbano.html?x=20080801klpgeogec_21.Kes&ap=1], ***Ordenamiento territorial.***

57. LESSER M. (1983). [http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/125/15/TFLACSO-03-ML1983.pdf], ***Pobreza urbana y relaciones de dominación en Quito.***

58. LÓPEZ M. [www.itescam.edu.mx/principal/sylabus/fpdb/recursos/r73471.DOC], ***Organigramas.***

59. MARTINEZ S. (2007). [http://es.scribd.com/doc/38832308/Retrospectiva-Asentamientos-Informales-en-Bogota#page=167], ***Retrospectiva Asentamientos Informales en Bogotá.***

60. MERTINS y otros. (1998). [http://desarrollourbano.caf.com/media/154272/036_es-land-tenure-urban03.pdf], ***La importancia de tenencia de la tierra en países en desarrollo.***

61. MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. (2012). [http://app.mies.gob.ec/intranet/images/procesospdf/S.01.04.P2%20Metodolog%C3%ADasx.pdf], ***Manual de Diseño de Metodologías de Participación Ciudadana.***

62. MUNICIPIO DE MÉRIDA YUCATÁN, MÉXICO. [http://www.merida.gob.mx/servicios/portal/pcivil/archivos/atlas/marco_concep.pdf], ***Atlas de Riesgos de Peligros Naturales.***

63. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://sthv.quito.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=35], ***Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.***

64. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/admgeneral/dirmcatastro.html], ***Dirección Metropolitana de Catastro.***

65. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/admgeneral/dirminfor.html], ***Dirección Metropolitana de Informática.***

66. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/agencias/agencia-metropolitana-de-control.html], ***Unidad Técnica de Control de Construcciones.***

67. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Regulación de Barrios.***

68. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Secretaría de Coordinación Territorial y Participación.***

69. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2010). [http://www.registrodelapropiedad.quito.gob.ec/], ***Registro de la Propiedad.***

70. MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2012). [http://www.quito.gob.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-ordenamiento-territorial-habitat-y-vivienda.html], ***Secretaria de Ordenamiento Territorial Hábitat y Vivienda – Regulación de Barrios.***

71. NOTICIAS QUITO (2012). [http://www.radiotarqui.com.ec/portal/index.php?module=Pagesetter&func=viewpub&tid=2&pid=6771], ***4000 familias beneficiadas en regularización de barrios.***

72. OSPINA O. (2010). [http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3284/2/TFLACSO-02-2010OROL.pdf], ***La expresión territorial del mercado de vivienda nueva en Quito, crisis y dolarización de la economía ecuatoriana (2000-2008).***

73. PÉREZ M. [http://www.monografias.com/trabajos87/el-presupuesto/el-presupuesto.shtml], ***El presupuesto.***

74. PLUSVALÍA. (2012). [http://www.fideicomisoplusvalia.com/entorno_economico_ecuador.php], ***Entorno Económico del Ecuador.***

75. REGISTRO DE LA PROPIEDAD. (2010). [http://www.registrodelapropiedad.quito.gob.ec/index.php/tramites-y-requisitos/certificaciones], ***¿Qué es el certificado de gravámenes?***

76. SANDOVAL M. (2010). [http://www.buenastareas.com/ensayos/Diagnostico-Administrativo/1181519.html], ***Diagnóstico Administrativo.***

77. SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN. (2011). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/inec_entrego_resultados_del_censo_2010_al_municipio_de_quito--4406], ***INEC entregó resultados del Censo 2010 al Municipio de Quito.***

78. SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN. (2012). [http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_category/territorio--10020], ***Municipio inicia proceso de Expropiación Especial de grandes predios irregulares.***

79. SIGTIERRAS. (2010). [http://www.sigtierras.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=4], ***Misión.***

80. VARIOS. (2012). [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-67xYKA07SwJ:es.1vu.org/2012/12/23/quito-politica/+&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=ec], ***Quito: Política.***

81. VÉLIZ A. (2008). [http://www.monografias.com/trabajos65/presupuesto-basado-actividades/presupuesto-basado-actividades.shtml], ***El presupuesto basado en actividades, herramienta de gestión empresarial.***

82. VITERI G. (2007). [http://www.eumed.net/libros/2007b/298/ley-1973.htm], ***Reforma Agraria en el Ecuador.***

Revistas

83. CIFUENTES C. (2008). ***La planificación de las áreas patrimoniales de Quito. Centro-h. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.*** Volumen 1, p. 101-114.

84. COORPORACIÓN INSTITUTO DE LA CIUDAD DE QUITO. (2009). ***Quito, desarrollo para la gente. Tomo II. Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores.*** Ecuador: Ediciones Continente. 1ra edición. p. 10.

85. INEC. (2010). ***Resultados del censo 2010 de población y vivienda – Fascículo Provincia Pichincha.*** p. 8.

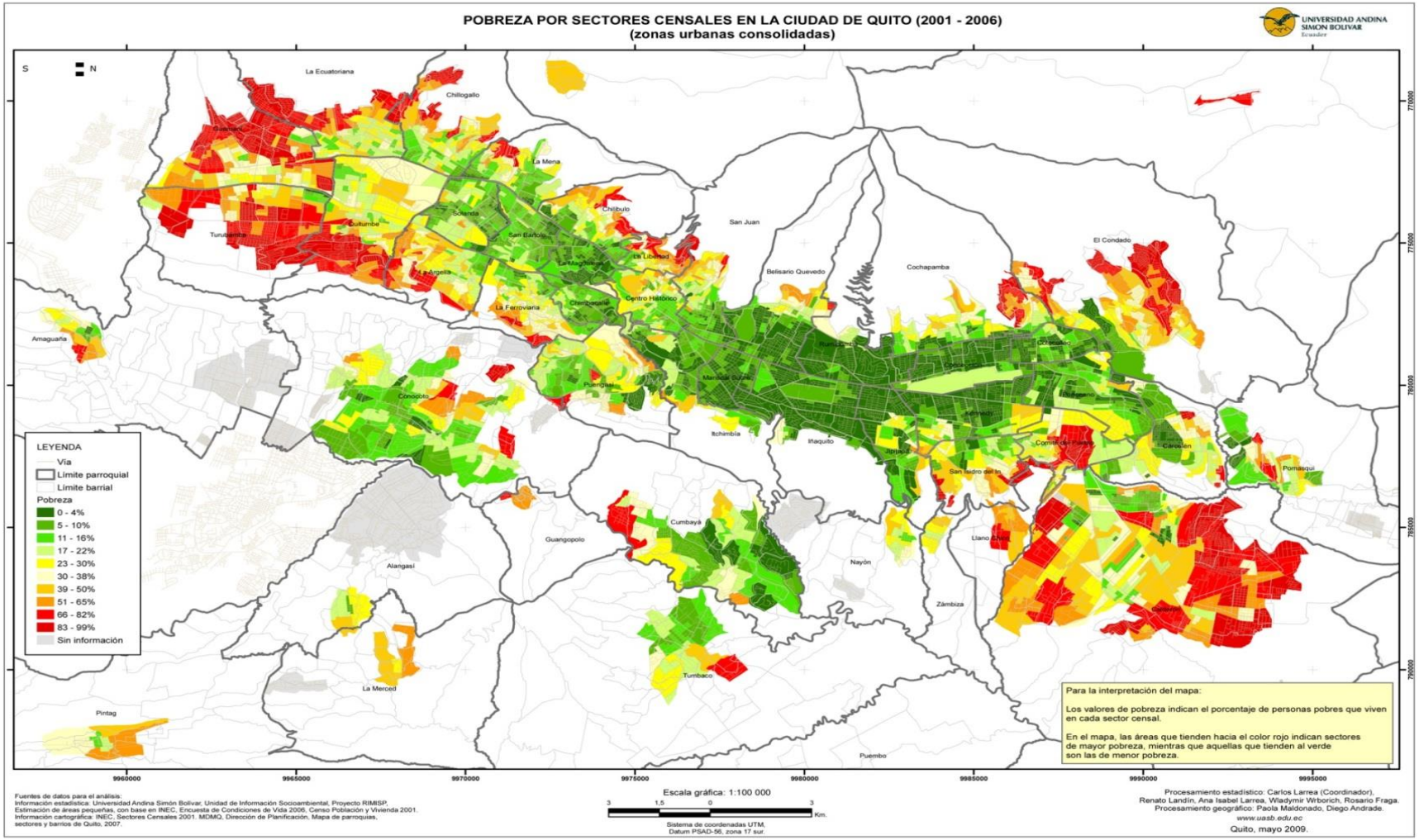
86. UNICEF. (2009). ***La inversión social en el presupuesto general del Estado durante el año 2008.*** Volumen 25, p. 6.

87. UNICEF. (2010). ***La inversión social en el presupuesto general del Estado durante el año 2010.*** p. 16.

88. UNICEF. (2011). ***La inversión social en el presupuesto general del Estado durante el año 2011.*** Volumen 33. p. 29.

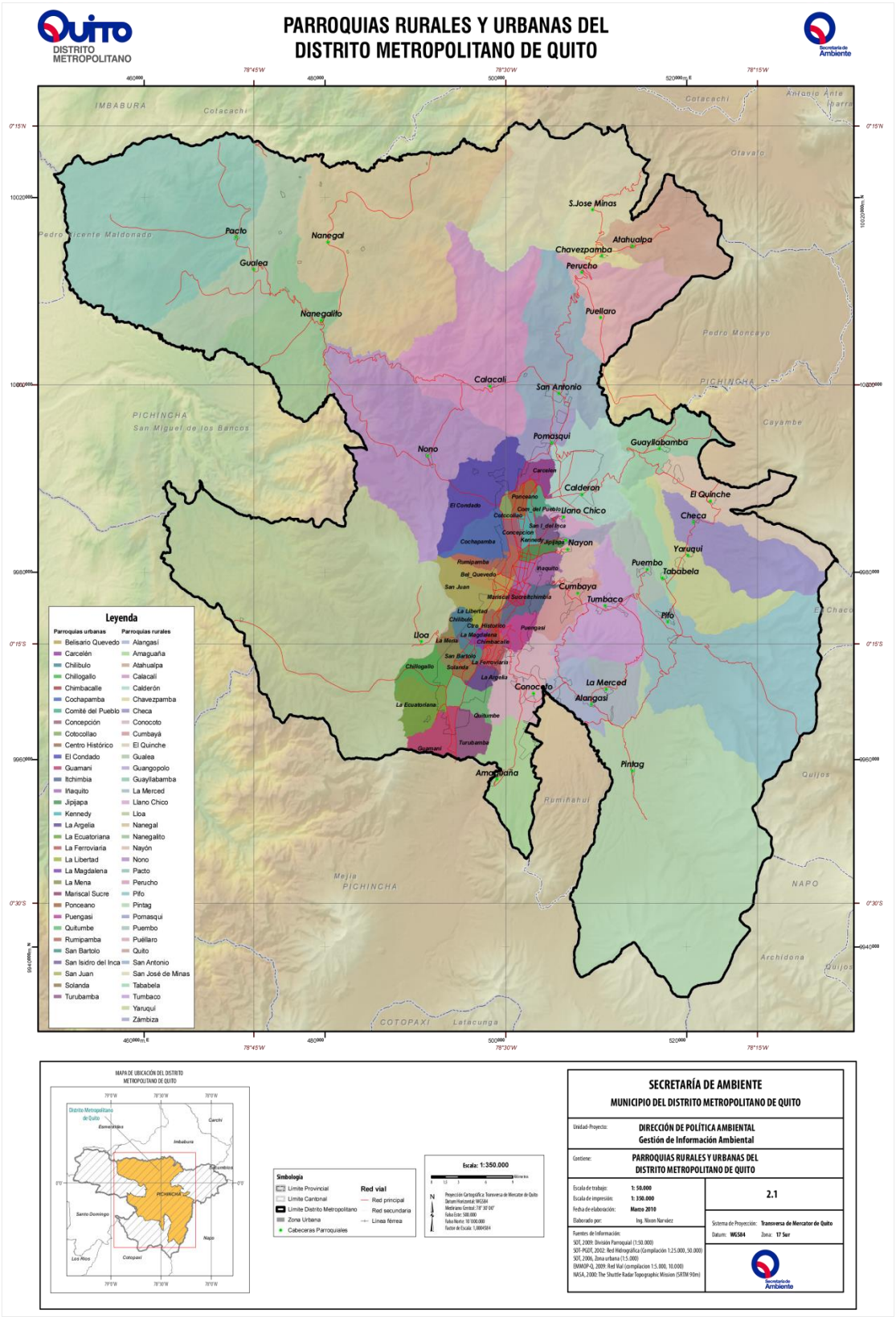
ANEXOS

ANEXO 1: POBREZA POR SECTORES CENSALES DE LA CIUDAD DE QUITO (2001-2006)



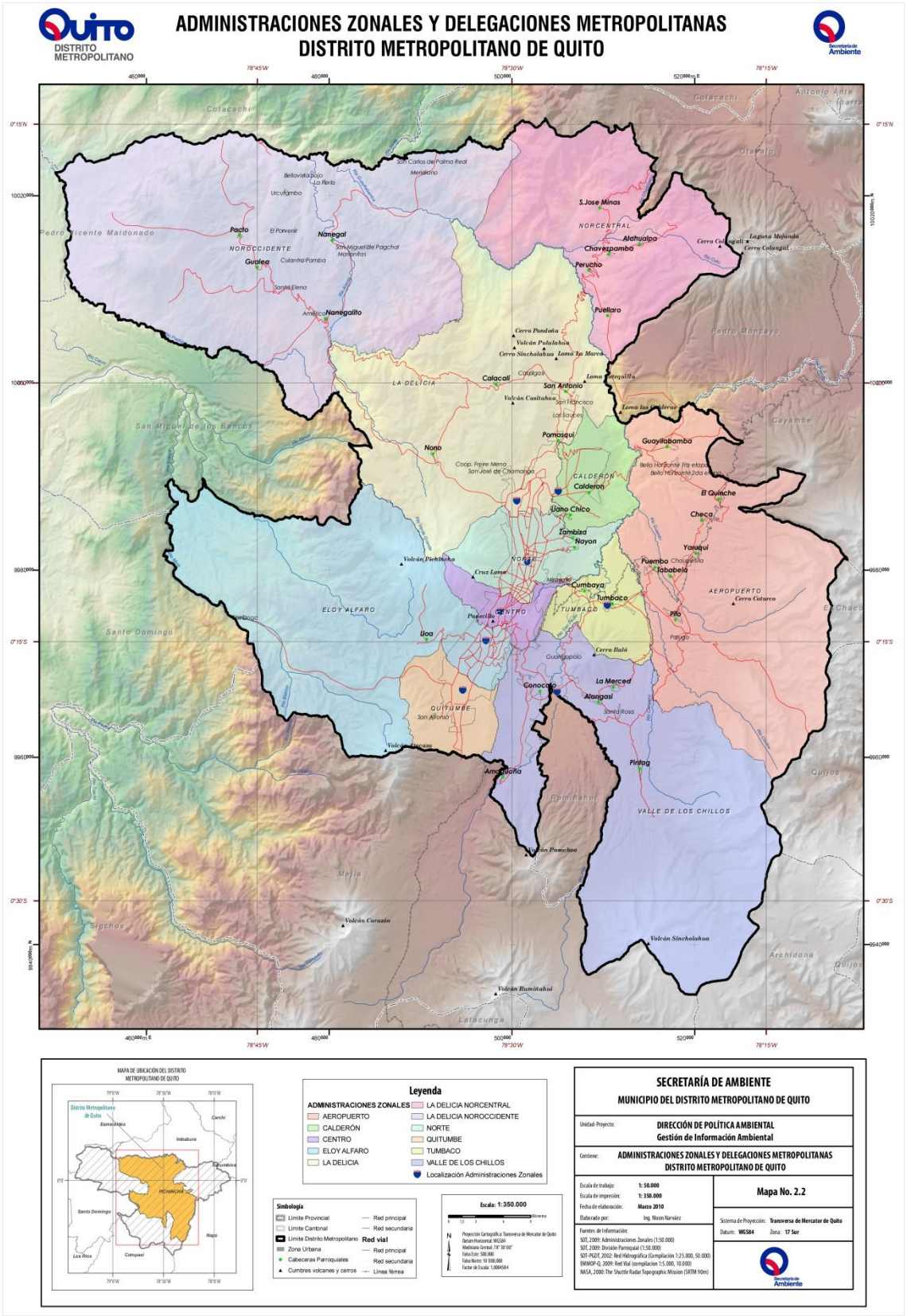
Fuente: Universidad Andina Simón Bolívar.
Elaborado por: Unidad de Información Socio-Ambiental.

ANEXO 2: PARROQUIAS RURALES Y URBANAS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO 2010



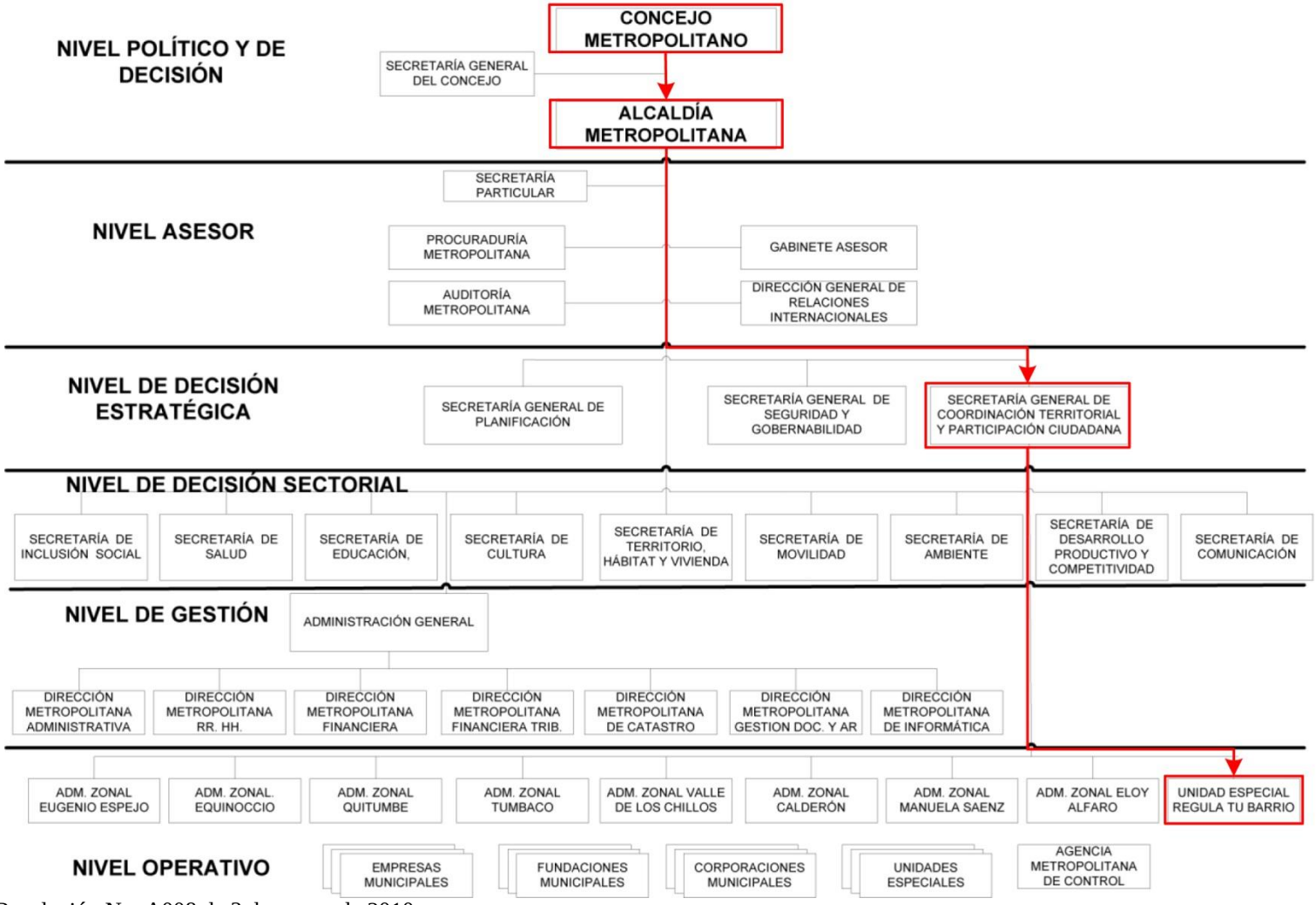
Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
Elaborado por: Secretaría de Ambiente.

ANEXO 3: ADMINISTRACIONES ZONALES Y DELEGACIONES METROPOLITANAS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO 2010



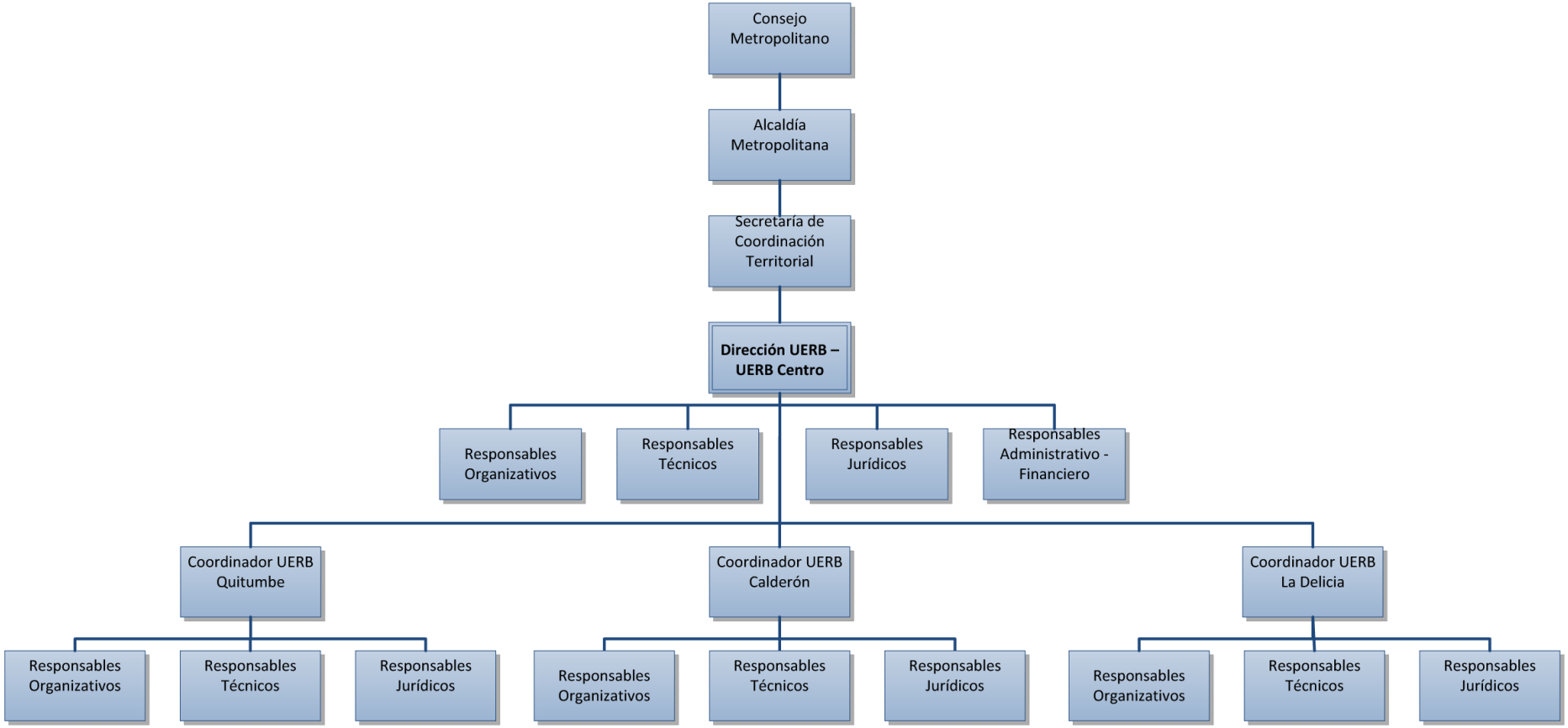
Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
Elaborado por: Secretaría de Ambiente.

ANEXO 4: ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA MUNICIPALIDAD (2010)



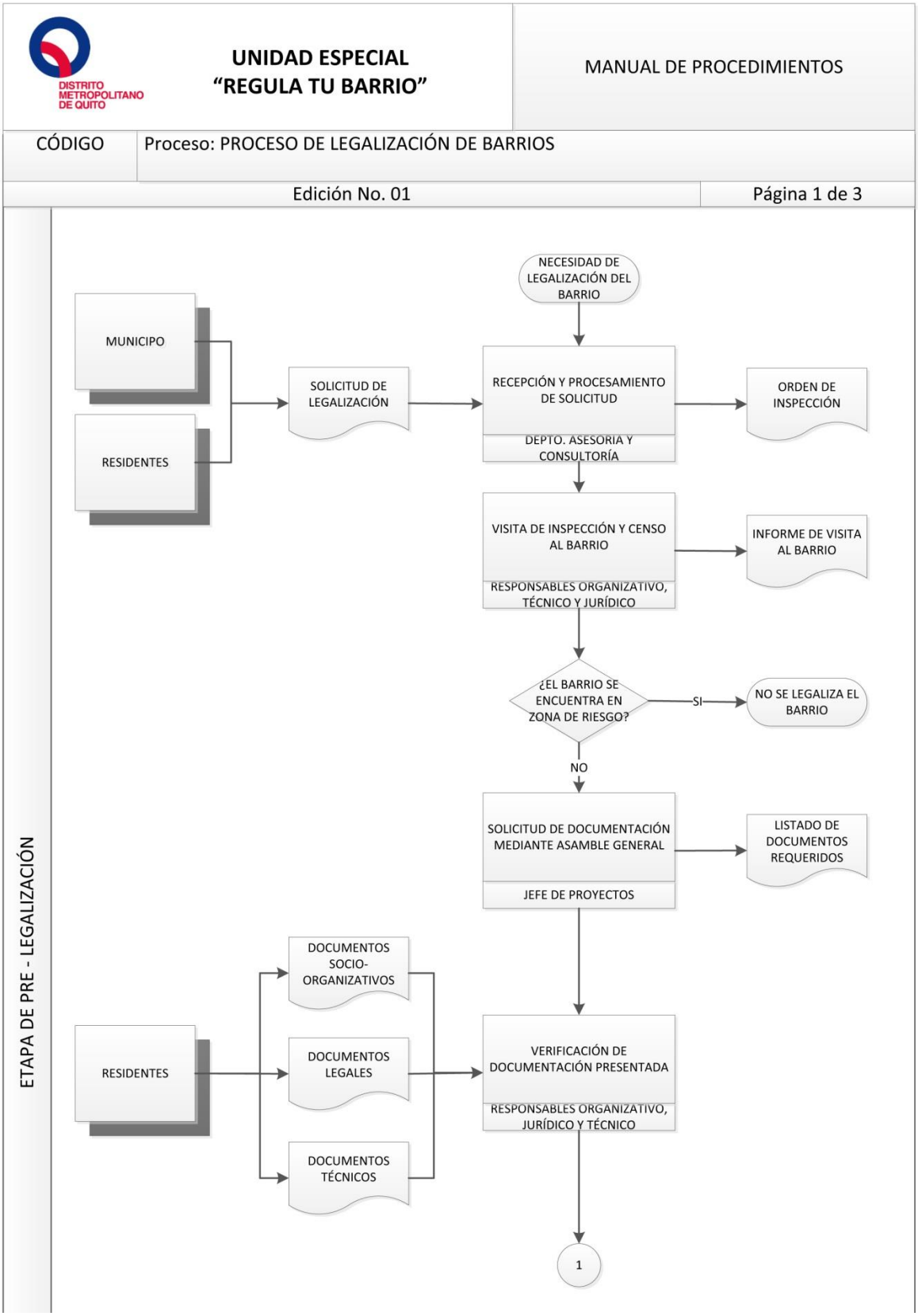
Fuente: Resolución No. A008 de 3 de marzo de 2010.
Elaborado por: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

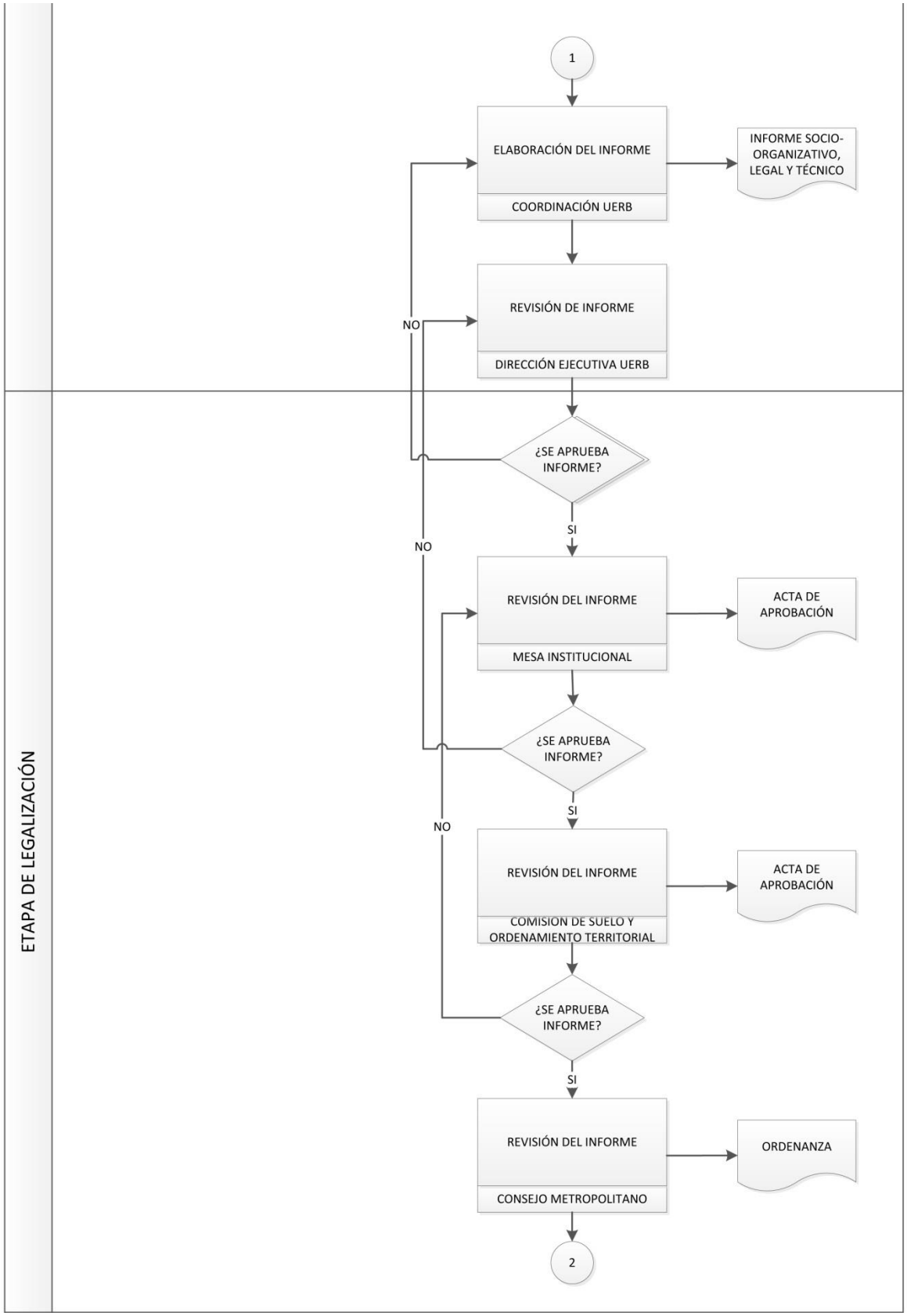
ANEXO 5: ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE LA UERB SEGÚN RESOLUCIÓN No. A0010

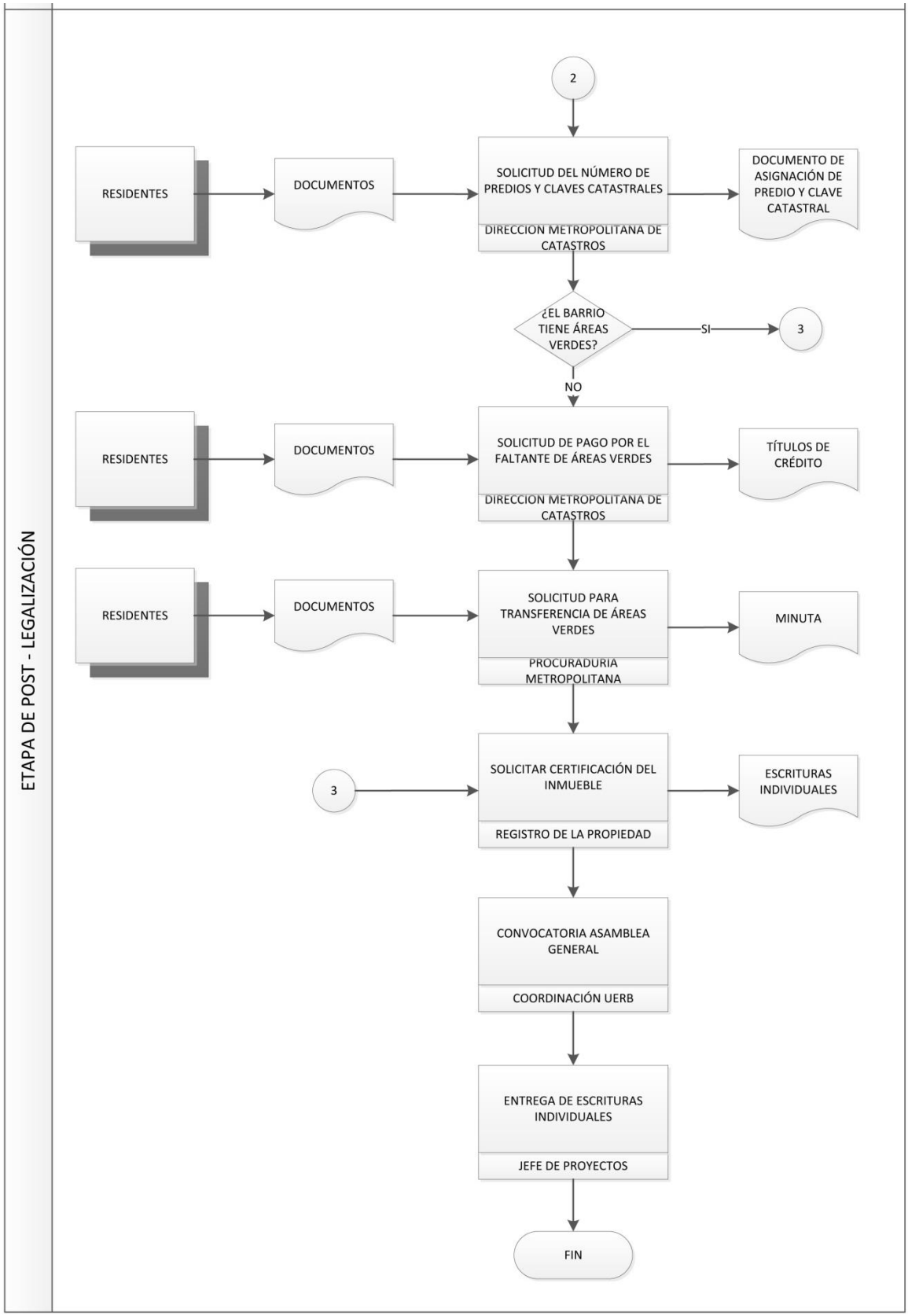


Fuente: Resolución No. A0010 de 19 de marzo de 2010.
Elaborado por: Autoras.

ANEXO 6: PROCESO DE LEGALIZACIÓN DE BARRIOS




ETAPA DE LEGALIZACIÓN
1
ELABORACIÓN DEL INFORME
COORDINACIÓN UERB
INFORME SOCIO-ORGANIZATIVO, LEGAL Y TÉCNICO
REVISIÓN DE INFORME
DIRECCIÓN EJECUTIVA UERB
NO
¿SE APRUEBA INFORME?
SI
NO
REVISIÓN DEL INFORME
MESA INSTITUCIONAL
ACTA DE APROBACIÓN
¿SE APRUEBA INFORME?
SI
NO
REVISIÓN DEL INFORME
COMISION DE SUELO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
ACTA DE APROBACIÓN
¿SE APRUEBA INFORME?
SI
REVISIÓN DEL INFORME
CONSEJO METROPOLITANO
ORDENANZA
2



Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

ANEXO 7: AVANCE DE GESTIÓN DE REGULARIZACIÓN ACTUALIZADO AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012

Meta del año	Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial		Consejo Metropolitano				Barrios por aprobar	Barrios por aprobarse en función de la meta	Fecha de actualización
	Ingresados a Comisión	Aprobados en Comisión	Primer debate	Segundo debate	Ordenanzas Sancionadas / Barrios Aprobados	Ordenanzas por sancionar			
100	58	49	2	7	28	9	30	42	30-oct-12
100	62	52	3	14	35	17	27	38	29-nov-12

Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

ANEXO 8: ENCUESTA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA
PROYECTO:
BARRIOS ILEGALES EN EL SECTOR URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. ORIGEN, SOLUCIONES Y PREVENCIÓN DESDE UNA ÓPTICA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
DIRIGIDO A: PERSONAL DE LA UNIDAD REGULA TU BARRIO

OBJETIVO: Realizar un diagnóstico administrativo de la situación actual de la Unidad Regula tu Barrio, involucrada en solucionar la problemática de los barrios ilegales del Distrito Metropolitano de Quito.

MOTIVACIÓN: Saludos cordiales, le invitamos a contestar con la mayor seriedad el siguiente cuestionario a fin de obtener información valiosa y confiable, que será de uso oficial y de máxima confidencialidad, con miras a colaborar en la solución del establecimiento de barrios ilegales en el sector urbano de Quito.

INSTRUCCIONES: Seleccione la respuesta adecuada a su modo de pensar o su opinión según el caso. Procure ser lo más objetivo y veraz.

INFORMACIÓN GENERAL

1. ¿Cuál es su antigüedad en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito?

Menos de 2 años ☐
De 2 a 5 años ☐
De 6 a 10 años ☐
De 11 a 20 años ☐
Más de 20 años ☐

2. ¿Cuál es su posición de trabajo actual? (nombre del cargo)

_____

FUNCIONES

3. ¿Qué función(es) realiza usted en la Unidad Regula tu Barrio?

_____
_____

4. ¿Quién es su jefe directo? (nombre del cargo)

_____

5. ¿Tiene usted empleados a su cargo? (Si la respuesta es sí, detalle el cargo de cada uno).

_____
_____
_____
_____

6. ¿Existe una descripción detallada de las funciones de su cargo? (Si la respuesta es sí contestar la pregunta 7)

Si ☐
☐

No

7. ¿Las funciones que usted realiza son las que están en la descripción de su cargo?

Si ☐
No ☐

PROCESOS

8. ¿Qué proceso sigue la Unidad para legalizar un Barrio? Enliste todos los pasos del proceso como se están realizando, incluyendo los controles y documentos utilizados.

_____
_____
_____
_____
_____
_____

9. Describa en qué parte(s) del proceso interviene usted.

_____

10. ¿Considera usted que existen los controles necesarios para asegurar la calidad del servicio que presta esta Unidad a los usuarios?

Si ☐
No ☐

11. ¿Considera que los procesos que se realizan aportan a la consecución de los objetivos de la Unidad Regula tu Barrio?

Si ☐
No ☐

12. ¿Considera usted que la Unidad Regula tu Barrio cuenta con todos los recursos (financieros, personal, espacio físico, etc.) necesarios para realizar sus actividades con normalidad? (Si la respuesta es NO comente que recursos considera usted que hacen falta).

Si ☐
No ☐

_____
_____
_____

13. ¿Qué cosas o elementos le gustaría cambiar para mejorar el proceso?

_____
_____
_____
_____
_____

CLIMA LABORAL

14. ¿Está usted satisfecho con su trayectoria laboral en la Unidad Regula tu Barrio?

Si ☐
No ☐

15. ¿Se siente orgulloso de pertenecer a ella?

Si ☐
No ☐

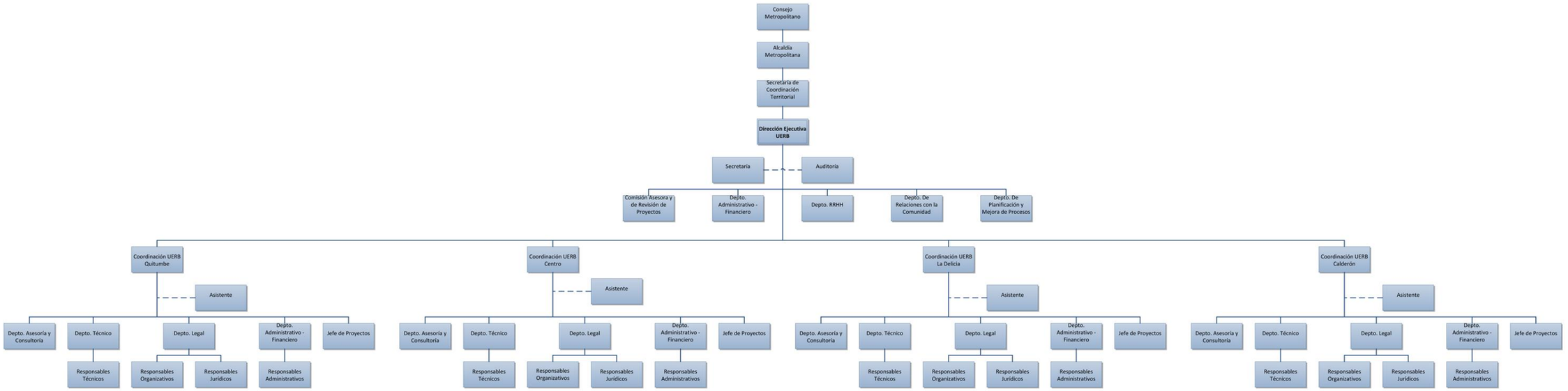
16. ¿Se siente integrado a nivel personal en el día a día de la Unidad Regula tu Barrio?

Si ☐
No ☐

17. ¿Es usted consciente de lo que aporta con su participación a la Unidad Regula tu Barrio?

Si ☐
No ☐

ANEXO 9: PROPUESTA DE ORGANIGRAMA FUNCIONAL PARA LA UNIDAD ESPECIAL “REGULA TU BARRIO”



Fuente: Autoras.
Elaborado por: Autoras.

ANEXO 10: ENTREVISTA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES
CUESTIONARIO DE LA ENTREVISTA
PROYECTO:
BARRIOS ILEGALES EN EL SECTOR URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. ORIGEN, SOLUCIONES Y PREVENCIÓN DESDE UNA ÓPTICA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
DIRIGIDO A: PERSONAL DIRECTIVO DE LA UNIDAD REGULA TU BARRIO

OBJETIVO: Realizar el levantamiento de la información necesaria para estructurar el plan estratégico y operativo de la Unidad Regula tu Barrio, involucrada en solucionar la problemática de los barrios ilegales del Distrito Metropolitano de Quito.

MOTIVACIÓN: Saludos cordiales, le invitamos a contestar con la mayor seriedad el siguiente cuestionario a fin de obtener información valiosa y confiable, que será de uso oficial y de máxima confidencialidad, con miras a colaborar en la solución del establecimiento de barrios ilegales en el sector urbano de Quito.

INSTRUCCIONES: Responda de acuerdo a su modo de pensar o su opinión según el caso. Procure ser lo más objetivo y veraz.

INFORMACIÓN GENERAL

1. ¿Cuál es su posición de trabajo actual? (nombre del cargo)

_____

2. ¿Cuántos barrios ilegales existen actualmente en el Distrito Metropolitano de Quito?

_____
_____
_____

3. ¿Existe algún mapa o listado que nos permita identificar la ubicación y distribución geográfica de estos barrios?

_____
_____
_____

4. ¿Cuenta la Unidad Regula tu Barrio con un plan estratégico y operativo?

Si ☐
No ☐

PLAN ESTRATÉGICO

SITUACIÓN ACTUAL

5. ¿Quiénes considera usted que son los clientes de la Unidad Regula tu Barrio? y ¿Cuál es su perfil?

_____
_____
_____

6. ¿Qué factores externos cree usted que afectan considerablemente a la gestión de la Unidad Regula tu Barrio?

_____
_____
_____

7. ¿Qué factores propios de la institución cree usted que afectan considerablemente a la gestión de la Unidad Regula tu Barrio? (Por ejemplo, demora en la asignación de recursos financieros)

_____
_____
_____

MISIÓN

8. ¿Cuál es el servicio que presta la Unidad Regula tu Barrio?

_____
_____
_____

9. ¿Compite la Unidad Regula tu Barrio con alguna otra institución pública o privada?

_____
_____
_____

10. ¿Con qué otros organismos públicos o privados trabaja la Unidad Regula tu Barrio?

_____
_____
_____

11. ¿Cuál es la imagen pública a la que aspira la Unidad Regula tu Barrio?

_____
_____
_____

VISIÓN

12. ¿Cómo ve usted a la Unidad Regula tu Barrio en los próximos años? (5 años)

_____
_____
_____

VALORES CORPORATIVOS

13. ¿Qué valores considera usted que son propios del día a día de la gestión de la Unidad Regula tu Barrio?

_____
_____
_____

OBJETIVOS

14. ¿Qué objetivos desea alcanzar la Unidad Regula tu Barrio? (tiempo, cuantificables, motivador)

_____
_____
_____

ESTRATEGIAS

15. ¿Cuáles son los puntos claves a través de los que la Unidad Regula tu Barrio piensa lograr estos objetivos?

_____
_____
_____

POLÍTICAS

16. ¿Qué directrices generales existen en la Unidad Regula tu Barrio para asegurar una correcta toma de decisiones?

_____
_____
_____

PLAN OPERATIVO

17. ¿Cuenta la Unidad Regula tu Barrio con proyectos anuales para solucionar la existencia de los barrios ilegales? (Si la respuesta es afirmativa por favor identificar estos proyectos).

_____
_____
_____

18. ¿De estos proyectos cuáles se han ejecutado? y ¿Cuántos barrios se han logrado regularizar?

_____
_____
_____

19. ¿Qué proyectos están en ejecución? y ¿Cuántos barrios están en proceso de legalización?

_____
_____
_____

20. ¿Cuáles proyectos están por ser ejecutados? y ¿Cuántos barrios están por legalizar?

_____
_____
_____

21. Cuando se realiza un proyecto de legalización, ¿Quién es el director del proyecto y quienes conforman el equipo de trabajo?

_____
_____
_____

22. ¿A parte del presupuesto normal de la Unidad, cada proyecto de legalización requiere de un presupuesto adicional? (Si la respuesta es SI explique porque)

Si ☐
No ☐

_____
_____
_____

23. ¿Qué resultados esperan los organismos externos en relación con un proyecto de legalización ejecutado por la Unidad Regula tu Barrio? (expectativas)

_____
_____
_____

24. ¿Qué problemas considera usted que enfrenta la Unidad Regula tu Barrio? (financieros, personal, procesos, etc.)

_____
_____
_____

25. ¿Qué pasos considera usted que son críticos para terminar la legalización de un barrio con éxito? (fases del proyecto)

_____
_____
_____

26. ¿Qué tiempo requiere cada proyecto de legalización de un barrio? y ¿Qué fase del proyecto requiere mayor tiempo? (indicar en días)

_____
_____
_____

27. ¿En términos generales, cuáles son los costos de legalizar un barrio?

_____
_____
_____

28. ¿Qué presupuesto anual recibe la Unidad Regula tu Barrio?

_____
_____
_____

29. ¿La Unidad realiza sola todo el trabajo o es necesario subcontratar ciertos servicios?

_____
_____
_____

30. ¿Existen indicadores de gestión que permitan el seguimiento y control de los proyectos?

_____
_____
_____

ANEXO 11: MATRIZ DE EVALUACIÓN DE FACTORES EXTERNOS (EFE) PARA LA UERB

No.	Factores externos clave	Ponderación	Clasificación	Puntuaciones ponderadas
Oportunidad				
1	Existe apoyo gubernamental para la legalización de barrios.	0,05	1	0,05
2	La legalización de la ocupación informal del suelo es una de las prioridades de la actual administración municipal.	0,15	2	0,30
3	No existe otro organismo público o privado que tenga la facultad de legalizar barrios en el Distrito Metropolitano de Quito.	0,10	2	0,20
4	Existe una amplia necesidad por el servicio ofrecido.	0,05	3	0,15
5	Existe un nuevo marco regulatorio (COOTAD) que facilita la aplicación del proceso de legalización.	0,15	3	0,45
6	Predisposición del gobierno actual por el uso de tecnología.	0,05	2	0,10
Amenaza				
7	Rápido crecimiento de los asentamientos informales debido al crecimiento poblacional y la existencia de traficantes de tierra que continúan vendiendo tierras sin respaldo legal.	0,15	4	0,60
8	Intereses políticos que pueden afectar el rumbo de la unidad.	0,05	1	0,05
9	Todavía existen vacíos y contradicciones jurídicas que dificultan el proceso de legalización de tierras.	0,10	2	0,20
10	La nueva ley de ordenamiento territorial no cuenta con la aceptación total de la ciudadanía.	0,05	1	0,05
11	Los residentes de los barrios ilegales no cuentan con el conocimiento y la información necesaria para facilitar el proceso de legalización.	0,10	1	0,10
Total		**1,00**		**2,25**

Respuesta superior	4
Respuesta mayor al promedio	3
Respuesta promedio	2
Respuesta deficiente	1

Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

ANEXO 12: MATRIZ DE EVALUACIÓN DE FACTORES INTERNOS (EFI) PARA LA UERB

No.	Factores internos clave	Ponderación	Clasificación	Puntuaciones ponderadas
Fortalezas				
1	Posibilidad de solicitar apoyo económico adicional en caso de ser requerido a la municipalidad.	0,15	3	0,45
2	Los resultados obtenidos en los primeros años de gestión han sido alentadores y positivos.	0,05	4	0,20
3	Equipo multidisciplinario y técnico con alto grado de responsabilidad.	0,10	4	0,40
4	El proceso de legalización es mejor que el realizado por las anteriores administraciones municipales.	0,15	4	0,60
5	La UERB cuenta con una imagen positiva frente al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.	0,05	3	0,15
Debilidades				
7	Los recursos destinados para la legalización de barrios son mínimos en relación a los recursos destinados para el eje de Coordinación Territorial.	0,15	1	0,15
8	No existe una estructura del orgánico funcional de acuerdo a las necesidades de legalización de la ciudad.	0,15	1	0,15
9	No existe el personal necesario para consolidarse de manera autónoma.	0,10	2	0,20
10	No existe la infraestructura física adecuada.	0,05	1	0,05
11	No existe sistemas informáticos, ni herramientas tecnológicas adecuadas para el proceso de legalización.	0,05	2	0,10
Total		**1,00**		**2,45**

Fortaleza importante	4
Fortaleza menor	3
Debilidad menor	2
Debilidad importante	1

Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.

ANEXO 13: MATRIZ FODA DE LA UERB

Matriz FODA	Oportunidades		Amenazas	
	Factores económicos		**Factores económicos**	
	1	Predisposición del Gobierno por incrementar el gasto e inversión pública.	**1**	Las condiciones económicas del Ecuador aún son características de un país en vías de desarrollo.
	2	Crecimiento económico del país.	**2**	Los residentes de los barrios ilegales por lo general no cuentan con los recursos, información o condiciones necesarias para facilitar el proceso de legalización.
	3	Reducción de los niveles de pobreza.	**Factores socioculturales, demográficos y ambientales**	
	Factores socioculturales, demográficos y ambientales		**3**	La formación de barrios ilegales en el Distrito ha llegado a condiciones incontrolables.
	4	Existe una amplia necesidad por el servicio ofrecido.	**4**	Rápido crecimiento de los barrios ilegales debido al crecimiento poblacional y la existencia de traficantes de tierra que continúan vendiendo tierras sin respaldo legal.
	5	Al ser una unidad nueva y haber generado expectativa puede alcanzar credibilidad en el proceso de legalización de barrios en el Distrito.	**5**	Conflictos entre los moradores de los asentamientos informales que dificultan el proceso de legalización.
	6	Existe la posibilidad de que la unidad sea un referente a nivel nacional en cuanto a la legalización de barrios.	**6**	La prensa sensacionalista puede afectar la imagen del trabajo que realiza la municipalidad y la Unidad Especial "Regula tu Barrio" en relación al ordenamiento territorial de la ciudad.
	7	Predisposición de las empresas actuales por la Responsabilidad Social Empresarial.	**7**	La formación de barrios sin planificación perjudica al medio ambiente.
	Factores políticos, legales y gubernamentales		**Factores políticos, legales y gubernamentales**	
	8	Apoyo político del Gobierno a la legalización de barrios.	**8**	Dependencia de los procesos administrativos del Gobierno y el Municipio.
	9	La legalización de la ocupación informal del suelo es una de las prioridades de la actual administración municipal.	**9**	Intereses políticos que pueden afectar el rumbo de la unidad.
	10	Existe el apoyo de Unidad Técnica de Control de Construcciones del Municipio para disminuir la aparición de nuevos asentamientos informales.	**10**	Reacción negativa de ciertos grupos inconformes por la afectación de sus intereses.
	11	Existe un nuevo marco regulatorio (COOTAD) que facilita la aplicación del proceso de legalización.	**11**	Todavía existen vacíos y contradicciones jurídicas que dificultan el proceso de legalización de tierras.
	12	Al ser nueva la normativa legal existe interés por parte de los gobiernos autónomos de capacitarse, lo que favorece al desarrollo y crecimiento de la UERB.	**12**	La nueva ley de ordenamiento territorial no cuenta con la aceptación total de la ciudadanía.
	Factores tecnológicos		**Factores tecnológicos**	
	13	La tecnología actual puede ayudar a cumplir con el objetivo de la legalización de barrios.	**13**	La tecnología aún es considerada como un gasto y no como una inversión, en el entorno empresarial ecuatoriano.
	14	Predisposición del gobierno actual por el uso de tecnología.		
	Factores competitivos			
	15	No existe otro organismo público o privado que tenga la facultad de legalizar barrios en el Distrito Metropolitano de Quito.		

Matriz FODA	Fortalezas		Debilidades	
		Recursos financieros		**Recursos financieros**
		1 Posibilidad de solicitar apoyo económico adicional en caso de ser requerido a la municipalidad.		**1** No existe una estructura administrativa financiera formal, ni políticas claras al respecto para cada dependencia de la UERB.
		Recursos organizacionales		**2** Los recursos destinados para la legalización de barrios son mínimos en relación a los recursos destinados para el eje de Coordinación Territorial.
		2 Existe una estructura formal definida en la resolución de creación de la unidad.		**Recursos organizacionales**
		3 Los resultados obtenidos en los primeros años de gestión han sido alentadores y positivos.		**3** No existe un proceso de planificación estratégica formal en la estructura organizacional.
		4 La legalización de barrios se está tomando con seriedad por primera vez en el Distrito, permitiendo que las autoridades y funcionarios involucrados sean proactivos.		**4** No existen manuales de funciones y procedimientos de la unidad.
		Recursos humanos		**5** No existe una estructura del orgánico funcional de acuerdo a las necesidades de legalización de la ciudad.
		5 Equipo multidisciplinario y técnico con alto grado de responsabilidad.		**6** No existe un proceso definido para la atención de los usuarios del servicio.
		6 Existe un proceso de selección adecuado basado en los méritos del profesional.		**Recursos humanos**
		7 Existe un adecuado clima laboral y cooperación entre los funcionarios.		**7** No existe una subestructura para la gestión del talento humano.
		Recursos de reputación		**8** No existe el personal necesario para consolidarse de manera autónoma.
		8 El proceso de legalización es mejor que el realizado por las anteriores administraciones municipales.		**9** No existe un proceso de capacitación continuo para el personal.
		9 La UERB cuenta con una imagen positiva frente al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.		**Recursos físicos**
		10 Actuación y procesos transparentes frente al Municipio y la sociedad.		**10** No existe la infraestructura física adecuada.
				11 Las dependencias de la UERB no han sido ubicadas de acuerdo a las necesidades de legalización de barrios de la ciudad.
				Recursos tecnológicos
				12 No existe sistemas informáticos, ni herramientas tecnológicas adecuadas para el proceso de legalización.
				13 La Unidad no cuenta con una página web o plataforma tecnológica como instrumento de difusión de la información disponible.
				Recursos de innovación
				14 No existe un sistema para la innovación de los procesos.
				15 No existe un proceso de retroalimentación del servicio que presta la unidad (quejas, reclamos, satisfacción al usuario).
				Recursos de reputación
				16 Pocas personas conocen acerca de la gestión de la Unidad Especial "Regula tu Barrio" en el Distrito Metropolitano de Quito.

Fuente: Equipo de investigación.
Elaborado por: Autoras.