

Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



facultad de
arquitectura, diseño y artes

Planificación y diseño urbano para gestionar los asentamientos informales en la ciudad de Quito.



Autor: Arq. Roberto C. Bastidas

Tutor: D.SC. Petre José Schweizer

Quito - Ecuador

2018

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ARTES

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE MÁSTER DE DISEÑO URBANO Y
TERRITORIAL

TÍTULO

***“PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANO PARA
GESTIONAR LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN
LA CIUDAD DE QUITO”***

ARQ. ROBERTO CARLOS BASTIDAS MEZA

DIRECTOR: D.SC. PETER JOSÉ SCHWEIZER

QUITO – ECUADOR

2018

Presentación

El Trabajo de Titulación: “*Planificación y Diseño Urbano para Gestionar los Asentamientos Informales en la ciudad de Quito*” se entrega en un DVD que contiene:
Volumen I: Documento de investigación.

Dedicado a mi Cris y a mi Pedro quienes han sido un soporte fundamental para poder completar esta meta que tomó dos años de esfuerzo y dedicación; todo por y para ustedes.

Roberto Carlos

Agradecimiento

A mi familia y amigos, quienes con su palabra de aliento me ayudaron a seguir en todo momento. A mi hermana Carolina, que con su profesionalismo contribuyó a la elaboración de este documento. A mi soporte, Cris, y a mi motor, Pedrito.

A quien considero un amigo y maestro, Peter Schweizer, por su guía y enseñanzas, las cuales me motivaron a buscar siempre algo más, e inspiró con sus consejos este trabajo.

A todos quienes formaron parte de la primera cohorte de la Maestría de Diseño Urbano y Territorial de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Maestros, compañeros y todos quienes de una u otra forma aportaron a un proceso de aprendizaje que ha durado dos años y que pretende ser una base para ampliar el conocimiento y profundizar en la investigación de temas urbanos.

Índice

ANTECEDENTES	10
INTRODUCCIÓN	13
1. CAPITULO I	15
1.1 Los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)	15
1.2 Expansión de mancha urbana y crecimiento de la población en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).....	16
1.3 Aparición de los asentamientos informales en el DMQ.....	20
1.4 Presencia de los barrios informales en el DMQ	22
1.5 Organización social en torno a los barrios informales en el DMQ.....	27
1.6 Políticas y normativas vinculadas al reconocimiento y regularización de asentamientos informales en el DMQ	29
1.6.1 Entidades vinculadas a los asentamientos informales en el DMQ.....	32
2. CAPITULO II	36
2.1 Marco Teórico	36
2.2 Caracterización de los asentamientos informales	37
2.2.1 Origen (Tipo).....	41
2.2.2 Características físicas.....	43
2.2.3 Características socio económicas	45
2.2.4 Características ambientales.....	47
2.3 Matriz base para diagnóstico de asentamientos informales	48
2.4 Políticas de Estado referentes al hábitat y vivienda.....	49
2.5 Antecedentes sobre estudios y políticas públicas referentes a asentamientos informales en América Latina.....	54
2.6 Análisis crítico de las políticas públicas locales frente a asentamientos informales y vivienda accesible	60
2.6.1 Planificación del DMQ frente a los asentamientos informales	61
2.6.2 El rol de la Unidad Especial Regula tu Barrio.....	63

2.6.3	Corolario sobre la legalización de asentamientos informales	65
3.	CAPÍTULO III.....	69
3.1	Planificación y diseño urbano en un barrio regularizado.....	69
3.2	Análisis de un sector que surgió de la informalidad y ha sido regularizado por el municipio del DMQ	70
3.3	Ámbitos por considerar para el análisis del caso de estudio	70
3.4	Selección y delimitación del caso de estudio	71
3.5	Breve reseña sobre la aparición del barrio Atucucho	72
3.6	Delimitación del área de estudio.....	74
3.7	Normativa para la legalización del barrio Atucucho	76
3.8	Análisis del estado actual del barrio Atucucho	77
3.8.1	Medio físico natural.....	78
3.9	Medio físico artificial	82
3.9.1	Sistema Vial	82
3.9.2	Transporte público	84
3.9.3	Espacio público.....	86
3.9.4	Sistema Colectivo de Soporte.....	89
3.9.5	Equipamientos.....	91
3.9.6	Estado de las edificaciones en el barrio Atucucho	94
3.9.7	Zonificación permitida.....	95
3.10	Medio social	96
3.10.1	Población y proyección poblacional.....	96
3.11	Diagnóstico de estado actual del barrio Atucucho	101
3.12	Propuesta de aplicación de Planificación y Diseño Urbano en el barrio Atucucho	105
3.12.1	Reubicación de viviendas en zonas de riesgo	106
3.12.2	Mitigar riesgos existentes.....	107
3.12.3	Reubicar equipamientos y buscar una cobertura óptima	109

3.12.4	Mejorar las condiciones de accesibilidad y espacio público	110
3.12.5	Optimizar la red vial y su vinculación con el transporte público.....	111
3.12.6	Mejorar las condiciones de infraestructura	111
3.12.7	Establecer áreas verdes y zonas de recreación	112
3.12.8	Intensificar la relación del barrio con el bosque protector.....	112
3.13	Delimitación y definición de intervención propuesta	112
3.14	Conclusiones y recomendaciones	123
3.14.1	Conclusiones referentes a las políticas del municipio frente a la regularización de asentamientos informales.....	125
3.14.2	Conclusiones referentes a lo normativo y al proceso actual de regularización de barrios 127	
3.14.3	Conclusiones referentes a la planificación territorial.....	128
3.14.4	Conclusiones en cuanto a diseño urbano.....	128
3.14.5	Conclusiones con relación al caso de estudio “Barrio Atucucho”	129
3.14.6	Recomendaciones finales.....	132
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		135
LISTA DE GRÁFICOS		140
LISTA DE CUADROS.....		140
LISTA DE MAPAS		141
LISTA DE ESQUEMAS		142
LISTA DE FOTOGRAFÍAS		142
ANEXOS		143

ANTECEDENTES

América Latina y el Caribe (ALC) es considerada la región más urbanizada del planeta, según ONU-HABITAT (2012). Casi el 80% de su población, actualmente, vive en ciudades (p.11). Esta realidad se traduce en grandes retos, pues sus ciudades enfrentan una demanda creciente de bienes y servicios requeridos por los nuevos pobladores urbanos. Vivienda, educación, salud, empleo son algunos de los objetivos que se busca en las ciudades, sin embargo, gran parte de sus nuevos residentes no pueden acceder a ellos.

Ecuador, desde la década del 70, inició un proceso de migración interna en el que los destinos principales fueron Quito y Guayaquil.¹ Estas urbes acogieron a miles de personas que buscaban mejorar sus condiciones de vida. Ese crecimiento poblacional, generado por la migración y otros factores, sorprendió a las ciudades y a su capacidad de dar respuesta eficaz para el tema.

La falta de recursos para acceder al mercado de vivienda, así como el déficit de proyectos de vivienda social que cuente con servicios e infraestructura, obligó a que los nuevos habitantes urbanos ocupen lugares alejados, en los que no existe infraestructura adecuada, los servicios son escasos y la legalidad de la tierra, en cuanto a su posesión y uso, no es clara. Las familias que ahí se asentaron no tuvieron otra opción que acudir a este suelo “informal” y crear nuevos barrios en las periferias de la urbe. Estos sectores no fueron planificados para expansión urbana, acogiendo barrios carentes de servicios y equipamientos, en muchos casos, situados en zonas de riesgo o áreas protegidas.

Los asentamientos informales tienen serios problemas para la dotación de servicios básicos y esto tiene varias aristas. Por un lado, el tema de la legalidad, pues no se conoce con claridad quiénes son los dueños de la tierra y existen casos donde se invadieron predios y establecieron

¹ Según Vicente Albornoz, en el documento *La población del Ecuador 1950 – 2010*, de 2011, la población del país pasó de 3'202.757 a 14'306.876, lo que significó un crecimiento promedio del 2,5% anual. En base a los análisis se determinan importantes cambios demográficos, la caída de la tasa de crecimiento y la concentración de la población en Pichincha y Guayas.

barrios enteros. Se hacen lotizaciones en suelo no urbanizable y, por otro lado, los barrios informales carecen de normativas y criterios técnicos para su creación.

Estos nuevos asentamientos humanos no cuentan con características físicas para el tendido de redes eléctricas, agua potable y alcantarillado. En cuanto al tema vial, esta no se cumple, en muchos casos debido a las dimensiones necesarias para un funcionamiento adecuado.

Referente a lo social, las personas que viven en estos barrios están marcadas por el simple hecho de vivir en un asentamiento que surgió de la ilegalidad, con limitado acceso a educación, salud y oportunidades laborales. Esa condición propende ambientes donde la delincuencia y los problemas sociales se originan con facilidad, lo que se potencia debido a la falta de control y prevención por parte de las autoridades. Sin embargo, es necesario mencionar que en dichos asentamientos existen fuertes lazos de unión entre sus habitantes, como efecto de compartir una lucha -que puede durar años- por recibir atención por parte de las autoridades para el acceso a servicios.

Las administraciones municipales no han sabido encarar el problema de dichos asentamientos. Segregación, pobreza, inequidad, entre otras condiciones se presentan en barrios sin que existan políticas públicas que busquen atender las necesidades de las personas en condiciones de precariedad.

Si bien se han realizado proyectos de creación de vivienda de interés social, como el barrio San Carlos, en la década del 80, estas fueron acciones aisladas que no significaron una solución real para la creciente demanda. De esta manera, no se ha creado programas de impacto que busquen el mejoramiento de la calidad de vida en los barrios informales y, mediante la legalización, se espera dar “solución” a este problema.

Tener un título de propiedad (asegurar la tenencia) y acceder a servicios no garantiza que las condiciones de vida en asentamientos informales mejoren, ni que estos sean incluidos en el desarrollo de la ciudad, siendo parte de planes que busquen el desarrollo integral de los barrios con el resto de la ciudad.

Un barrio informal, al ser legalizado, es un problema menos a los ojos de la administración municipal, y una acción que goza de una popularidad momentánea. Pese a ello, al “legalizar” un barrio con predominio de la pobreza, los problemas sociales y económicos no son enfrentados ni resueltos, además, no se asegura que las condiciones de vida mejoren, lo que deja a estos espacios en condiciones de “legalidad” únicamente para el acceso a los servicios públicos (no de forma inmediata), pero sin disminuir su vulnerabilidad.

Desde esta óptica se deberían generar políticas públicas en las cuales las acciones realizadas en torno a los asentamientos informales vayan más allá de la legalización y una dotación de servicios medianamente funcional. Aclarar la tenencia del suelo es un paso importante, pero debe estar acompañada de mejoras significativas en la calidad de vida de las personas del lugar y que este sea parte de la ciudad “formal” o legal, integrándolo en sus dinámicas. Para empezar, esta inclusión de las transformaciones en asentamientos informales debe ir de la mano con los cambios físicos en el territorio y la legalización. Es fundamental incluir el diseño urbano para que su desarrollo post legalización no se traduzca en un nuevo proceso de tugurización.

INTRODUCCIÓN

Las ciudades, a nivel mundial, en especial en ALC, han sido los polos de atracción para la búsqueda de mejores niveles de vida. La migración hacia la ciudad ha estado en el imaginario de la gente como el sitio donde se dan las oportunidades de empleos, negocios, educación, salud y la obtención de mejores condiciones de vida.

Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011), ALC es la región en desarrollo que ha registrado la urbanización más rápida en el mundo. El porcentaje de población urbana pasó del 41%, en 1950, al 80%, en 2010.

En Ecuador, la migración interna, a inicios de la década de los 70, se efectuó con mayor intensidad, y factores como el denominado “boom” económico fueron los que motivaron a muchas personas a dejar el campo. No solo se podría hablar de personas que viven en la ruralidad, pues los pobladores de ciudades intermedias también migraron hacia las ciudades principales (Quito y Guayaquil) en busca de una mejor remuneración salarial, condiciones de vida más satisfactorias, acceso a una educación de calidad, entre otros.

Esta entrada de residentes en las ciudades ha planteado desafíos que en la mayoría de los casos no se han podido superar, como acoger a cientos de miles de personas, no todos con recursos económicos necesarios para acceder a la oferta de vivienda en la realidad urbana. La falta de proyectos de vivienda económicamente accesible para los más pobres, habilitación de suelo, promoción de proyectos de interés social, entre otras circunstancias, ha obligado a los nuevos habitantes a establecerse donde sus condiciones económicas se lo permitían.

Este es el punto de partida para la inequidad y la segregación socio espacial, ya que los gobiernos locales solo han planificado para la ciudad formal y en función de los intereses del mercado. Con eso se ha dejado de lado a la “ciudad informal” que creció poco a poco en zonas

de la periferia donde los servicios son precarios o inexistentes, la accesibilidad es un problema diario y, en general, mantiene condiciones de hábitat vulnerables.

La falta de acción de los gobiernos locales y la necesidad de los migrantes por asentarse en la urbe ha hecho que su búsqueda sea lejos de la ciudad consolidada. Así, el mercado de suelo clandestino se ha presentado como la única opción para estas personas: ocuparon territorios que no estaban urbanizados o previstos de urbanización, zonas de riesgo o de protección ecológica, incluso se instalaron en terrenos que no les pertenecían dando origen a las conocidas invasiones que se produjeron, sobre todo, en la década de los 80.

Por tanto, los asentamientos informales fueron la única opción de un sector de la población. La vivienda, en estos espacios, se daba en suelo público o privado mediante autoconstrucción, sin seguir normativas técnicas, tanto en la parte constructiva como en la de ocupación del suelo. De esa forma se utilizaba normalmente la totalidad del área de los lotes y no se preveía espacio para aceras, instalaciones, vías y otros componentes urbanos.

Así es como en las periferias de la ciudad, en los bordes, en las zonas de peligro, como laderas, o inclusive al interior de quebradas, se crearon los barrios que tuvieron como principal detonante la necesidad de las personas de tener un hogar, sin importar dónde y cómo. La meta era tener un lugar para sacar adelante a sus familias en la ciudad, por más grande que fuera la precariedad.

1. CAPITULO I

1.1 Los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

La problemática de los asentamientos informales tiene varias décadas y sobre su aparición se han manejado diferentes posturas, en las que se incluye la migración campo-ciudad, el crecimiento de la población, los elevados costos del suelo urbano, entre otros.

Se considera que a finales de la década del 60 e inicios de la del 70 aparecieron los primeros asentamientos informales en la ciudad, un fenómeno presente algún tiempo atrás en diferentes países de la región como Colombia, Brasil, Perú, pero que en nuestro país no se había presentado hasta el mencionado periodo de tiempo.

En sus inicios se consideró a dichos asentamientos como situaciones pasajeras, sin embargo, el tiempo se encargó de mostrar que esta forma distinta de acceder al suelo y la vivienda se transformarían en una alternativa de acceso a la ciudad. Estos espacios han generado dinámicas que están fuera del control de la administración municipal y con eso han creado un complejo mercado paralelo.

Dicho mercado manejó el suelo informal utilizando diferentes vías para su creación, desde las invasiones, en la década del 80, hasta la ocupación de zonas de riesgo o fraccionamiento de suelo no permitido, y de esa manera, lograron formar, prácticamente, un cinturón de asentamientos ilegales entorno a la ciudad formal.

De un momento a otro el problema inicial, considerado pasajero, se transformó en una situación progresivamente incontrolable. Las políticas creadas y aplicadas a lo largo de los años no han funcionado en su búsqueda de frenar la aparición de nuevos asentamientos informales y, más

bien, han motivado la creación de nuevos asentamientos ávidos de recibir la atención y las obras del gobierno municipal.

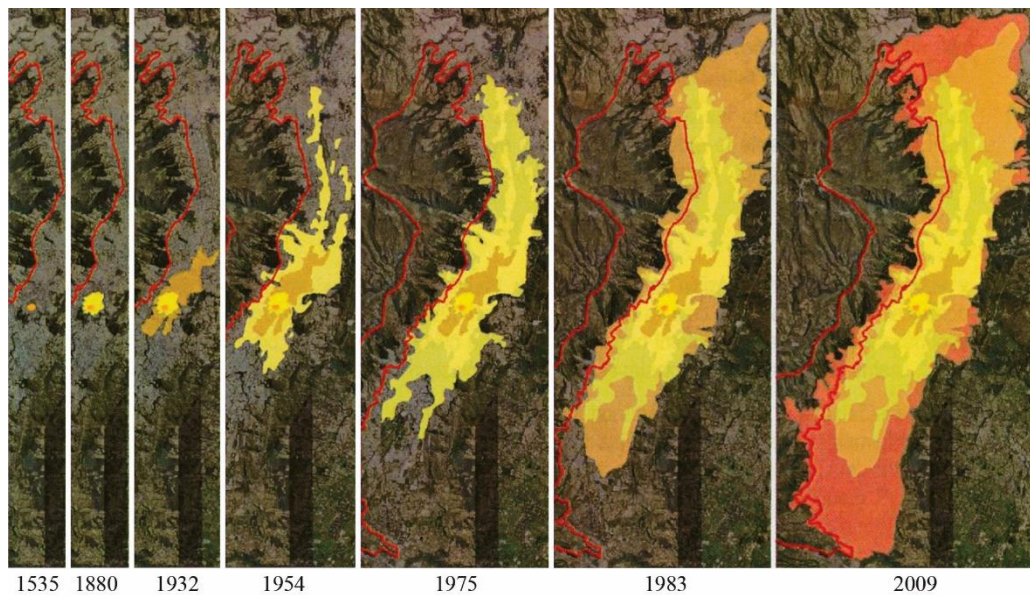
El presente capítulo pretende conocer y comprender el origen de los asentamientos informales más allá de las preconcepciones que sobre ellos han existido. Y, de esta forma, buscar la raíz de esta problemática e identificar si está considerada en las políticas actuales.

1.2 Expansión de mancha urbana y crecimiento de la población en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

Quito, a lo largo de su historia, ha visto cómo su morfología se ha transformado a partir de diferentes acontecimientos. Por un largo periodo la ciudad mantuvo la traza característica del centro histórico, como señala Alfredo Lozano Castro (1991): “En el transcurso de casi tres siglos de dominio colonial, la ciudad no tiene mayores modificaciones. El núcleo central se densifica y crece siguiendo las directrices del trazado inicial.” (p.175). Posteriormente, la ciudad atravesaría momentos donde la superficie de la misma tendría crecimientos y modificaría su forma.

A inicios del siglo XX se advierten cambios graduales en la forma de la ciudad, por el crecimiento longitudinal de la misma, producto de un proceso de valorización de las relaciones capitalistas de habitación – utilización del suelo urbano (Lozano, 1991).

Gráfico 1: Crecimiento de Quito 1535-2009



Fuente: ...en las faldas inmensas de un monte... Las laderas occidentales de la ciudad de Quito. 2010

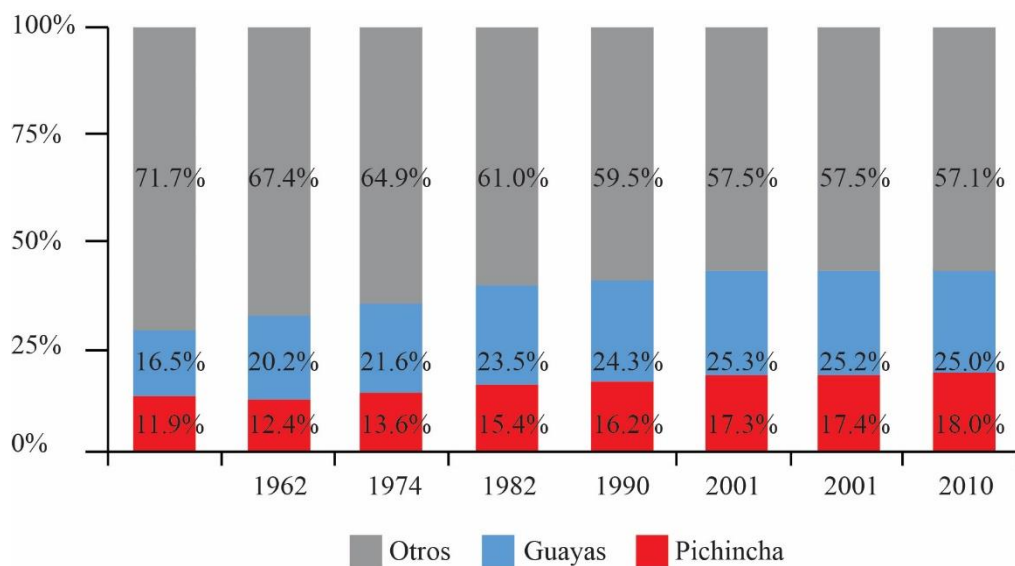
Como se observa en el gráfico 1, el rápido proceso de urbanización en la ciudad hace que el modelo radial concéntrico se rompa e inicie un crecimiento longitudinal. Así, nuevas zonas se adhieren al antiguo núcleo en la forma mencionada, como una natural prolongación en dirección al eje norte/sur, aprovechando las condiciones topográficas de la ciudad (Lozano, 1991).

Está claro que ahora la incorporación o densificación de áreas urbanas obedece a la lógica del capital, antes que a una estrategia planificada, generando en las áreas geológicamente diferenciadas (norte-centro-sur), la concentración de funciones urbanas (comercio, servicios, etc.) que viene a la vez aparejada por la segregación residencial y de uso de suelo. (Lozano, 1991, p.176).

En base a la información de los censos de población realizados en el país entre 1950 y 2010, se puede conocer cómo el crecimiento poblacional y los cambios demográficos han influenciado sobre el desarrollo del DMQ. Junto a la ciudad de Guayaquil, Quito ha sido históricamente receptor de un porcentaje importante de migración interna. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en el lapso de 60 años el Ecuador tuvo un crecimiento de población de 2,5%, en promedio. Los datos proporcionados además muestran que el crecimiento fue sobre todo en las provincias de Guayas y Pichincha.

En 1950 ambas provincias contaban en conjunto con el 28,4% de la población total y para 2010 el porcentaje fue del 43%. Como consecuencia de estos cambios demográficos, el DMQ y Guayaquil debieron acoger a una cantidad considerable de personas que migraron hacia estas urbes.

Cuadro 1: Distribución de la población



Fuente: Vicente Albornoz, La población del Ecuador 1950 – 2010, 2011 en base a datos de INEC.

Elaboración del autor.

Para comprender los motivos que impulsaron estos cambios, en cuanto a la distribución de la población en el Ecuador, es preciso conocer que en los años sesenta el país tuvo una transformación con respecto a su funcionamiento. Así, se ingresa en un acelerado proceso de modernización capitalista a todo nivel, con impacto en el Estado, en la sociedad, en el campo y la ciudad. Dicho proceso acarrearía una modificación en el modo de producción y acumulación de bienes y servicios a través del desarrollo de la industria, el comercio y la banca concentrada principalmente en Guayaquil y Quito (Carrión, 1986).

Además de la concentración de las actividades productivas que tradicionalmente se manejaban, Quito, como capital del Ecuador, asumió el manejo de la mayor parte de recursos económicos

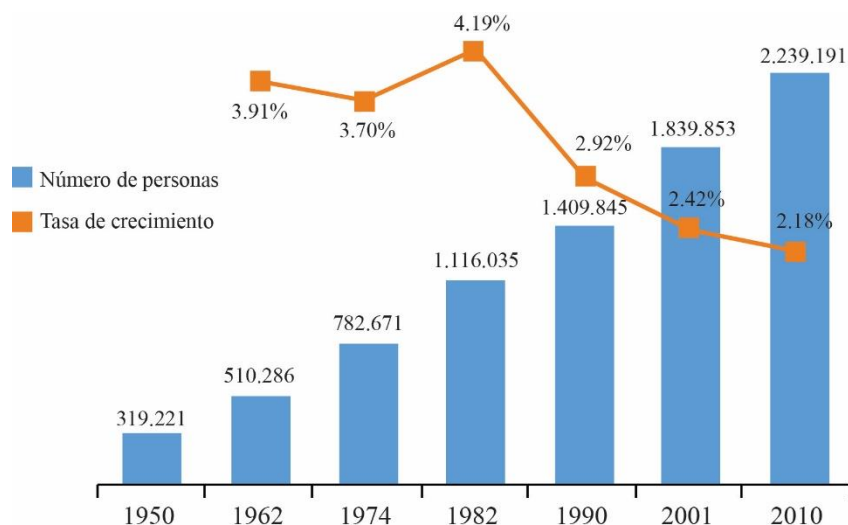
producto de la explotación petrolera. Estas circunstancias contribuirían a un crecimiento acelerado que no respondía a una demanda real.

Entre 1970 y 1980 la ciudad de Quito ve crecer su área cuatro veces (400%) con la característica adicional de que más del 50% de la superficie es considerada “libre o vacante” (nosotros, por su uso real, preferimos definir las como áreas de usos especulativos o terrenos de engorde). (Carrión F, 1986, p.49).

Para los nuevos habitantes de la ciudad fue muy complicado acceder a suelo urbano debido a los altos costos que demandaba. A pesar de la cantidad de tierra disponible los precios del suelo fueron en aumento, como señala Carrión (1986): “(...) un incremento espeluznante de los precios de la tierra. El precio del m² promedio en la ciudad se ha incrementado en más del 700% en la década del 70.” (p.50).

Conociendo que el área de la ciudad incrementó cuatro veces mientras que la población, en los años señalados, tuvo un aumento que no está a la par del crecimiento físico de la ciudad, se puede aseverar que el crecimiento de la mancha urbana en la ciudad de Quito es un efecto del mercado del suelo más no del incremento poblacional *per se*.

Cuadro 2: Crecimiento de la población en Quito 1950 – 2010



Fuente: INEC, 2017

Elaboración del autor

El crecimiento de la mancha urbana no es producto directo del crecimiento poblacional como se ha pensado tradicionalmente. Para Bonilla y otros autores (1994), “El crecimiento irracional de la trama urbana de forma desarticulada es expresión de un proceso de urbanización especulativo.” (p.105).

Por otro lado, Carrión (1986) explica, “(...) el crecimiento poblacional no ha sido el causante de los problemas fundamentales de la ciudad, ni del apareamiento de los barrios populares en las áreas de expansión reciente (...)” (p.50).

1.3 Aparición de los asentamientos informales en el DMQ

Cuando hablamos de la aparición de los primeros asentamientos informales en Quito varios autores señalan que este hecho se da entre la década de los 60 y de los 70.

Históricamente, el origen de estos barrios puede señalarse, tal como se ha descrito, en la década de los 60, pero su generalización como fenómeno urbano puede ubicarse hacia la mitad de los 70. En términos urbanos, su origen debe buscarse en el tipo concertado de políticas urbanas que auspiciaron el fortalecimiento de la relación centro-periferia y, consecuentemente, la nueva forma de organización territorial de la ciudad (Carrión, 1986, p.52).

Los asentamientos informales aparecerían en lugares alejados, donde los servicios no existen y la accesibilidad es complicada. Así lo afirma la publicación *...en las faldas inmensas de un monte...*, publicada por el DMQ (2010), “(...) desde los años 1960 y 1970 evidencia la ocupación de las laderas. Procesos migratorios y el fraccionamiento de grandes haciendas por la reforma agraria escaparon del control urbano del municipio.” (p.42).

El mercado especulativo del suelo y la falta de oferta de vivienda accesible fueron los principales detonantes para la aparición de asentamientos informales en la ciudad (Carrión, 1986), pero otros factores como la migración sin duda han sido parte de la problemática, sin ser el componente fundamental. Serían entonces las personas de escasos recursos económicos quienes, aún en el tiempo actual, se valen de esta forma de urbanización irregular para acceder al suelo y a la vivienda.

(...) los estratos bajos o de menores ingresos solo pueden habitar ya en el centro histórico, y en las periferias. Estas últimas son entendidas como las zonas no planificadas para uso residencial y que normalmente se ubican en áreas geográficas de topografía irregular o de difícil acceso (lejanas de las vías principales y medios de transporte masivo), desprovistas, entonces, de servicios básicos. Son, sin embargo, económicamente asequibles para estas clases sociales. (Regalado, 2015, p.73).

De esta manera, la formación de estos asentamientos, que no siguen lineamiento alguno más que el instinto, la necesidad y las condiciones impuestas por la topografía, configuran los bordes de la ciudad con una propia identidad.

(...) bien llamadas “zonas de autoconstrucción”, cuyo crecimiento espontáneo responde a una lógica orgánica, dentro de la cual los bordes no los demarca ninguna forma de geometría euclidiana impuesta “desde arriba”, sino más bien las auto-soluciones de pobladores que viven más allá de la economía, la política y la cultura oficiales, sometidos primordialmente a las leyes de la geografía y la escasez a la hora de implantarse. (Busquets y Correa (Ed.), 2007, p.33).

A lo largo de su crecimiento Quito se desarrollaba desde dos visiones: por un lado, la ciudad formal, que contaba con todas las condiciones necesarias para ofrecer un hábitat favorable, y su cara opuesta, la informal, que seguía en franco crecimiento sin que se pueda detener esta división. Lo que a largo plazo trae como resultado, según Bonilla (1994), “(...) una ciudad segregada, su proceso de desarrollo excluye el beneficio de la urbanización a miles de

habitantes, situación que se agrava diariamente en sus aspectos territorial, económico, social, cultural, político (...).” (p 24).

1.4 Presencia de los barrios informales en el DMQ

Sitios alejados y de difícil acceso son las características de los lugares donde los asentamientos informales aparecieron, y este patrón no ha variado desde la formación de los primeros hasta la época actual.

Mena (como se citó en Castello y Cueva, 2012) expone que, “Los asentamientos informales están ubicados en las parroquias geográficamente más extremas de la ciudad, o en aquellos límites urbanos conformados por laderas o quebradas; muchas veces en zonas de protección ecológica o de riesgo, lo que intensifica -aunque no imposibilita-, las limitaciones de acceso a infraestructura urbana en términos de servicios básicos, salud, movilidad, educación y otras.”

En tal virtud, los asentamientos informales han generado una suerte de borde que ha sobrepasado el límite urbano establecido por la municipalidad en varias ocasiones. Según Correa, (2007), “La ocupación de las laderas del volcán Pichincha y otras zonas periféricas no urbanizables, fue posible gracias a la ausencia de mecanismos de control y previsión de los municipios de ese entonces.” (p.34).

De esta forma, los asentamientos informales han presionado sobre el límite urbano hasta modificarlo; una vez son reconocidos y regularizados, surgen nuevos asentamientos que repiten esta dinámica sin que las diferentes administraciones municipales puedan controlar nuevos aparecimientos.

Mapa 1: Ubicación de barrios regularizados 2015



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

El mapa 1 nos muestra cómo los asentamientos que surgieron desde la informalidad (y que se encuentran regularizados) están distribuidos por toda el área del DMQ, si bien se observa una concentración en la zona norte de la ciudad (Calderón). Es evidente que la presencia de la informalidad se encuentra dispersa, inclusive presentándose en los valles aledaños, pero siempre cercanos al límite urbano, a áreas protegidas o zonas de riesgo.

Conscientes de la ubicación de estos asentamientos resulta fundamental conocer cuántos existen para tener un horizonte claro sobre la problemática y saber cuántos barrios deben pasar por un proceso de reconocimiento.

(...) en la administración del alcalde Moncayo se tenían registrados 400 barrios (...). En la administración del alcalde Barrera, se registraron aproximadamente 600 barrios, 200 barrios más que en la Alcaldía anterior, no eran nuevos asentamientos, pues los registrados tenían una antigüedad de 15 años promedio (Alcocer, 2016).

En 2010 la Unidad Especial Regula tu Barrio (UERB) realizó una consultoría que buscó identificar a los asentamientos informales en el DMQ. Este trabajo reveló información sobre su ubicación, cantidad de lotes, área, características físicas, de tenencia, entre otros datos necesarios para el estudio de cada caso.

Los resultados de la consultoría identificaron 659 asentamientos informales en todo el DMQ. Es importante señalar que la misma unidad especial ha realizado observaciones a la consultoría por tener varios datos dudosos y poco confiables, por ejemplo, la inclusión de barrios ya regularizados y otros sin información o sin nombre, por ello, la misma entidad se encarga de verificar y confirmar la información.

**Cuadro 3: Presencia de asentamientos humanos de hecho y consolidados
 en el DMQ – 2010**

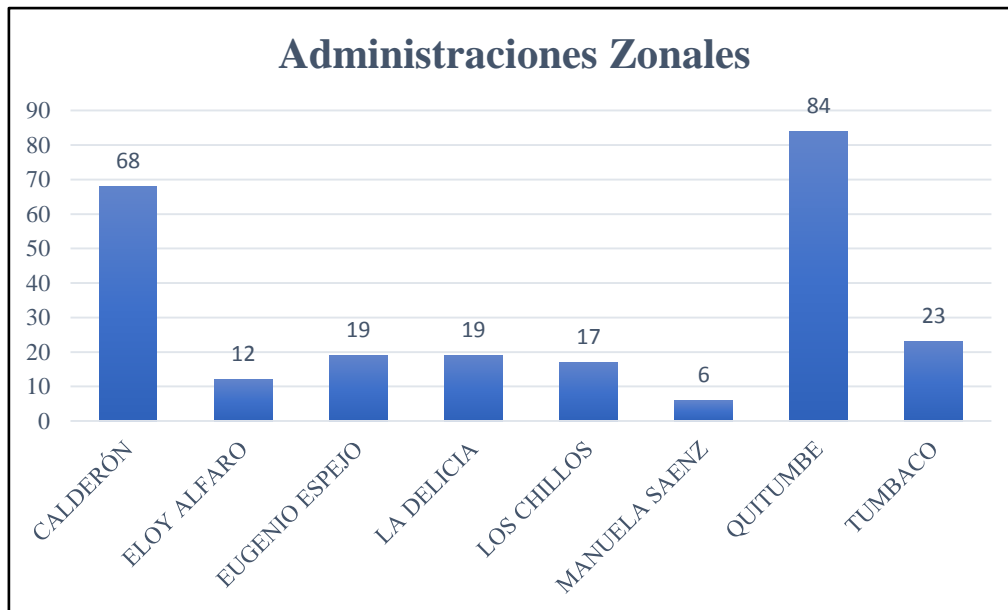
Resumen de datos por administración zonal						
Admin. Zonal	Cantidad	Regularizados	Sin info.	Repetido	Sin nombre	Por analizar
Calderón	116	-	27	1	-	115
La Delicia	108	1	12	2	-	105
Eloy Alfaro	37	8	8	-	-	29
M. Sáenz	27	-	-	-	-	27
E. Espejo	33	-	10	-	-	33
Quitumbe	275	16	79	16	4	239
Tumbaco	25	-	8	1	-	24
Los Chillos	38	1	5	1	-	36
TOTAL	659	26	149	21	4	608

Fuente: Unidad Especial Regula tu Barrio, 2017

Elaboración del autor.

Según indica la UERB, desde 2011 hasta 2016, esta unidad ha regularizado a 293 barrios en todo el DMQ. Cada uno cuenta con una normativa específica que se refleja en una ordenanza en la que se establece las características normativas en cuanto a la forma de ocupación y porcentajes de aprovechamiento de suelo con las que deben cumplir los asentamientos, cantidades de áreas verdes, zonas destinadas a equipamientos, dimensiones de lotes, usos permitidos y no permitidos, entre otras.

Cuadro 4: Localización de asentamientos regularizados 2011-2016 por Administración Zonal



Fuente: Unidad Especial Regula tu Barrio, 2017

Elaboración del autor.

Como se observa en el Cuadro 4, los sectores donde se han realizado mayor cantidad de procesos de regularización se ubican en los extremos norte, en Calderón, y al sur de la ciudad, en Quitumbe; ambos casos mantienen un crecimiento de asentamientos informales que no ha podido ser controlado por las diferentes administraciones municipales.

Según un artículo publicado en el diario El Universo (25 de enero de 2011) se asegura que después del censo realizado se iniciará un proceso para legalizar a los barrios y que posteriormente ningún otro asentamiento informal contará con aval municipal. Además, añade que la concejala Elizabeth Cabezas, presidenta de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, manifestó que el proceso no motivará el apareamiento de nuevas invasiones, sino que facilitará la entrega de títulos de propiedad y escrituras a personas que por ahora “no son propietarios”.

1.5 Organización social en torno a los barrios informales en el DMQ

Los asentamientos informales han sido, desde sus inicios, producto de la organización social; y su búsqueda por contar con condiciones de vida digna los llevó a la necesidad de organizarse. Así lo menciona el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), en 1987: “El crecimiento acelerado de los asentamientos populares trae una fuerte presión popular por tierra urbana, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en general, aspectos que se convierten en puntos nodales alrededor de los cuales se organizan los moradores.” (p.156).

Las organizaciones que buscan el acceso al suelo y vivienda son las cooperativas, y así lo señala ILDIS (1987): “Estas agrupaciones surgen normalmente con anterioridad a la consecución de sus objetivos principales: la tierra y la vivienda, por lo que una vez que logran su propósito suelen decaer sus niveles de participación y combatividad.” (p. 158).

Mejorar las condiciones de vida ha sido el llamado principal para la organización, a través de la cual los barrios fueron configurándose, como lo señala el MDMQ (2002): “El barrio se ha ido construyendo con la organización popular, la solidaridad, el compromiso y la entrega. La minga ha sido aquí la herramienta fundamental del trabajo comunitario, de cohesión social y de solidaridad.” (p.15).

Es importante considerar que detrás de los asentamientos informales existen otros intereses, y es que el desarrollo informal de la ciudad ha sido un negocio conveniente para un número reducido de personas. Los “traficantes de tierras” o “urbanizadores clandestinos” son los impulsores de invasiones, ocupaciones ilegales, lotizaciones en lugares prohibidos, quienes luego comercializan el suelo a precios considerablemente superiores a los costos reales.

Sin embargo, los traficantes de tierras se posicionan como líderes sociales para contar con el apoyo de la gente. Así lo deja ver el relato de un morador de un asentamiento informal en la publicación del MDMQ (2002). “(...) Ese fue el día que se produjo la invasión encabezada por dos líderes populares: Aguilar y Yacelga, que antes habían invadido terrenos para ubicar los asentamientos de los barrios La Roldós y Pisulí (...).” (p.14).

El municipio buscaría que los traficantes de tierra pagaran por haber extorsionado por años a las personas necesitadas sancionando a los responsables como se menciona en el artículo digital de Ecuador inmediato (22 de noviembre de 2012): “(...) otro caso es de los lotizadores Aguilar y Yacelga que han sido multados con 19 millones de dólares por un supuesto fraccionamiento ilegal y se realiza un proceso de embargo de sus bienes.”

La organización social en los barrios crece y se conforman nuevas luchas que van más allá de sus barrios, consolidándose en federaciones que representan a grandes sectores de barrios en la ciudad. En su momento, dichos organismos del norte y sur de la ciudad se coordinaron para buscar que se respete las viviendas de sus asociados.

Es así que, en 1983, frente a la posible aprobación de la Ley del Cordón Verde propuesta por el diputado Hugo Caicedo, y durante la alcaldía de Gustavo Herdoiza, se organizaron tres federaciones, la del Sur Oriente, Sur Occidente y la de Noroccidente de Quito. Estas organizaciones surgieron en defensa de la vivienda de las personas que se encontraban arriba de la cota que establecía la ley, con lo cual, muchas familias se hubiesen visto excluidas de acceder a una vivienda y contar con servicios básicos. Además, por esta oposición a la ley, también lograron identificar que quien la proponía era un empresario de bienes raíces de Quito que tenía intereses en estas zonas. (Varela, 2013, p.106).

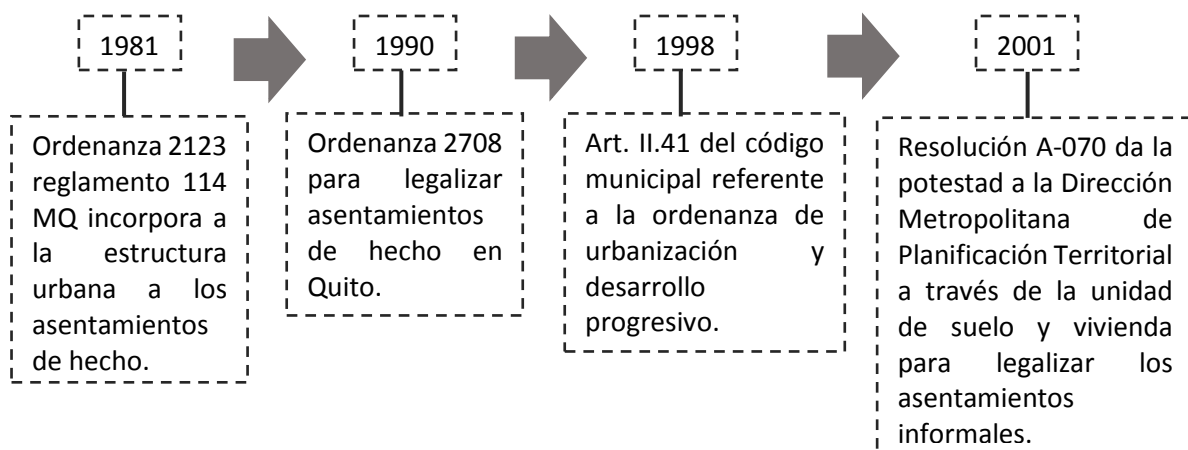
El poder de las organizaciones sociales que surgen en los barrios puede tener un peso extremadamente importante, no solo para el mejoramiento de la calidad de vida de los barrios en general, también pueden jugar un rol decisivo en el desarrollo de la política local.

Existen otros casos de cooperativas que por el desarrollo político que han alcanzado sus dirigentes logran mantenerse a nivel de la escena urbana como frentes de masas que apoyan clientelaramente determinadas tendencias, partidos o fuerzas políticas, con lo cual obtiene algunas de las demandas planteadas por sus asociados. (ILDIS, 1987, p.158).

1.6 Políticas y normativas vinculadas al reconocimiento y regularización de asentamientos informales en el DMQ

A lo largo de las administraciones municipales se han tomado diferentes medidas frente a los asentamientos informales. Cada una de ellas quiso solucionar la problemática del momento, como se mencionó en el capítulo I. Así, las normativas propuestas no eran proyectadas pensando en que este fenómeno podría persistir o crecer más de lo que entonces representaba. Debido a esto, con el pasar del tiempo, se tuvieron que ajustar y revisar las normas propuestas para atender a la situación.

Esquema 1: Línea de tiempo sobre iniciativas en el Distrito Metropolitano de Quito para regularización de barrios



Fuente: Suelo y edificación en el DMQ, Mejía. A, 2009, Diap.14.

Elaboración del autor.

Primero, se incorporó a los barrios al tejido urbano a través del reconocimiento y la legalización, y así se crearon ordenanzas metropolitanas que cada cierto tiempo eran modificadas o complementadas, hasta llegar a la creación de comisiones técnicas y unidades encargadas directamente del tema.

En el lapso de 20 años se dieron ciertos lineamientos para atender a los asentamientos informales y se tomaron acciones enfocadas a la legalización. Además, existieron proyectos aislados de vivienda social con la intención de beneficiar a los sectores económicamente menos favorecidos. Apenas para 2001 se crea la Unidad de Suelo y Vivienda para resolver exclusivamente al tema de la legalización. Es necesario recordar que las normativas y ordenanzas promulgadas siempre se han enfocado en la tenencia. Sin embargo, una de las grandes falencias de las diferentes administraciones municipales fue el no dar continuidad a las normativas e instancias creadas, así como rescatar la experiencia que se iba ganando sobre el tema.

Las diferentes administraciones crearon soluciones propias (de cada una), sin considerar la experiencia y el trabajo realizado por gestiones anteriores. Como ya se mencionó, en 2010 se creó la UERB con el fin de ser la entidad encargada de llevar el proceso de regularización en beneficio de los asentamientos informales.

(...) mediante resolución 178, emitida el 19 de marzo del 2010, se creó la Unidad Especial “Regula tu barrio” como ente contable dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión adscrita a la Secretaria de Coordinación Territorial y Participación con el fin de iniciar los procesos de regularización de barrios en el Distrito (Agencia Pública de Noticias de Quito, 2010).

La creación de la UERB fue motivada por la masiva presencia de asentamientos informales en el DMQ, según la Agencia Pública de Noticias de Quito (APNQ) (2010): “Mediante un censo exhaustivo se determinó que existen 439 barrios irregulares en el Distrito en el área urbana. En las zonas de Calderón, Quitumbe y la Delicia se encuentran la mayor parte de asentamientos ilegales.”

El objetivo inicial consideraba cerrar el proceso de regularización en un periodo de 5 años orientado para los 439 barrios mencionados. En la época, el gobierno municipal informa que:

Se emprenderá en un gran programa riguroso de reubicación que conllevaría a plantear 7.000 soluciones habitacionales, en dos años, para la gente que está en zonas de riesgo, también se coordinará con otras instancias de gobierno para unificar los bonos: de mejoramiento barrial, de titulación y de vivienda para que se destinen a la construcción exclusiva de vivienda social (...). (Agencia Pública de Noticias de Quito, 2010).

Al igual que en otras administraciones, la del periodo 2014-2019 ha creado normativas para atender a los asentamientos informales. Para ello determinó la Ordenanza Metropolitana No.055, el 1 de abril de 2015, la cual establece el procedimiento para expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los asentamientos humanos de hecho (informales), de interés social, en el suelo urbano y de expansión urbana. Esto con el fin de tener más herramientas para la operación de la UERB.

Otro de los instrumentos que la mencionada administración municipal ha realizado es la Ordenanza Metropolitana No.147, del 9 de diciembre de 2016, la cual declara de interés social a asentamientos humanos de hecho y consolidados, y establece su proceso integral de regularización. Ésta indica cómo se debe llevar el procedimiento para la regularización, sus requisitos, condiciones y las entidades que tienen competencias dentro del proceso, ya que desde la creación de la UERB no se contaba con una normativa propia para el funcionamiento de la unidad y se debía acudir a normas aisladas u otras que no eran específicas sobre el tema.

El proceso de evolución en cuanto a normativas, que data de la década de los 80, y el accionar de las entidades creadas para afrontar la problemática no han tenido el efecto deseado. El crecimiento y la aparición de nuevos asentamientos informales así lo corroboran, sin que las políticas para manejar la situación se modifiquen a pesar de los resultados negativos. Las entidades municipales creadas para la regularización de los asentamientos informales han enfocado su actividad en el cumplimiento de requisitos para la aclaración de la tenencia sin considerar las condiciones de vida que se desarrollan en los barrios, y sin un seguimiento a los mismos, posterior a su regularización, lo cual debería ser una prioridad para la administración municipal.

1.6.1 Entidades vinculadas a los asentamientos informales en el DMQ

En el Distrito Metropolitano de Quito, la UERB es la entidad encargada de gestionar los requerimientos para que un asentamiento informal pueda ser legalizado a través de un proceso que incluye evaluar las condiciones en temas socio-organizativos, legales y técnicos. Además de ella, otras entidades municipales participan en el proceso de regularización según sus competencias: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda (STHV), Dirección Metropolitana de Catastros, y la Administración Zonal correspondiente.

Tras la evaluación de los diferentes componentes que se consideran en el análisis por parte de los técnicos de la UERB, el proceso continúa con mesas donde participan las otras entidades municipales vinculadas al proceso. Ahí se elabora un informe de cada caso, el que se envía al Concejo Metropolitano, una vez recibido el visto bueno, para sancionar la ordenanza que regulariza al barrio. Posteriormente, las personas que habitan en el barrio pueden acceder a títulos de propiedad individuales.

En esta mesa técnica es en la que se debería considerar todos los elementos que caracterizan a cada asentamiento irregular, promoviendo que se cumplan las normativas mínimas o buscando las alternativas para llegar a acuerdos y formas de alcanzar un hábitat de calidad, en conjunto con los interesados. Sin embargo, la mayoría de los barrios cuentan con su propia normativa

debido a que, con la excusa de encontrarse ocupados en más del 75% de su área, se procede a ajustar las normas para que se adapten a la realidad de cada barrio. Se puede decir que es un proceso donde se legaliza lo ilegal.

Esta acción clientelar responde a intereses políticos que no consideran el tipo de hábitat que están “regularizando” para las personas que ocuparán estos barrios, así como los riesgos y altos costos para ellos y la ciudad. Sectores que no cuentan con las bases necesarias para tener condiciones de vida adecuadas y que son altamente vulnerables a diferentes tipos de riesgos se legalizan bajo la visión de garantizar los derechos humanos sin pensar en que se crean hábitats donde la insalubridad, inseguridad, violencia y otros males se vuelven cotidianos.

La misión de la UERB es regularizar todos los asentamientos informales, y cumplir con el trámite administrativo que se requiere para que sean reconocidos y puedan acceder a escrituras individuales. Una vez cumplida la legalización de todos los asentamientos identificados se daría por terminada la labor de esta unidad especial, esto según lo manifiesta la Doctora Karina Zubía, directora de la UERB, dejando claro que el sentido de existencia de dicha unidad es regularizar la tenencia de los asentamientos informales en el distrito, manifestando que su competencia está sobre la tenencia, deslindando cualquier otro tipo de intervención diferente a lo mencionado (Entrevista personal, 11 de mayo de 2017. Anexo 1).

Entendiendo que son varias las instancias municipales que están relacionadas con las condiciones de vida en los asentamientos informales es necesario saber de qué forma se incorpora a estos barrios al tejido urbano “formal”, una vez han sido regularizados.

Según el arquitecto Jacobo Herdoiza, Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (2017), las políticas de la actual administración se han plasmado en el mejoramiento de la normativa para el reconocimiento de vivienda informal. Significa que existe una corresponsabilidad por parte

de los beneficiarios y del municipio en cuanto a las cargas y beneficios² que conlleva el reconocimiento de una vivienda, sometiéndose a medidas de mitigación de riesgos, seguridad estructural y cumplimientos de estándares de habitabilidad de las viviendas. Para esto los beneficiarios (los habitantes) deberían asumir los costos de dichas medidas, mientras el municipio asume los costos de incorporar equipamientos y servicios (Entrevista personal, 17 de mayo de 2017. Anexo 2).

El arquitecto Herdoiza manifiesta que una herramienta útil son los presupuestos participativos, con los que los barrios, en coordinación con la respectiva Administración Zonal, planifican obras de escala barrial dirigidas a mejoramiento vial, parques o seguridad. Además, señala que los proyectos que buscan el desarrollo orientado en el transporte, que rige a la ciudad, se ven plasmados en el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMDOT).

La conectividad con la ciudad es una parte importante de la integración de asentamientos de hecho, por eso se espera vincular a los barrios en zonas periféricas con los diferentes sistemas de transporte que existen, mencionando el sistema Quitocables como uno de los principales proyectos que facilitaría el acceso a zonas altas a través de su conexión con la terminal de buses BRT que, a su vez, estaría articulado con el metro de Quito.

El hecho de tener varias dependencias que tienen competencias sobre los asentamientos informales y la regularización hace que la aplicación de las políticas, planes, programas y proyectos no se ejecuten de manera integral. La desconexión entre las dependencias y los esfuerzos aislados que cada una hace, terminan perdiéndose y dejando a los más necesitados sin respuestas adecuadas en el territorio.

² *Cargas*.- Son los gravámenes, imposiciones, afectaciones y cesiones obligatorias del suelo, derivadas de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo.

Beneficios.- Se consideran beneficios las rentas y/o utilidades potenciales generadas en los bienes inmuebles, a partir del aprovechamiento del suelo derivado de la asignación de los usos y las edificabilidades en el plan de uso y ocupación de suelo e instrumentos complementarios.

El manejo de los asentamientos informales se vuelve extremadamente complejo al tener competencias divididas y entidades que no tienen la misma visión de la problemática a pesar de formar parte de la misma administración municipal.

Dichos asentamientos demandan atención en favor del bienestar de sus entornos, además de la regularización. Esto debe ser atendido por la administración municipal, a través de una planificación urbana adecuada que tenga una misma visión, que prevea el mejoramiento total en la calidad de vida, aprovechando sus potencialidades e integrándolas a la vida urbana.

La inclusión en las dinámicas de la ciudad formal no se puede dar de forma automática o por la incorporación de algún proyecto o equipamiento pues el estigma que pesa sobre los asentamientos informales va a continuar a pesar de contar con títulos de propiedad, al igual que la inseguridad, los deslaves e inundaciones, los largos viajes para llegar a sus destinos, la falta de atención de las autoridades, entre muchas otras realidades que la gente de escasos recursos económicos vive día a día.

2. CAPITULO II

2.1 Marco Teórico

El presente capítulo busca conocer y comprender cómo la problemática expuesta ha sido abordada a nivel local. Saber cuáles son los componentes que forman parte del tema y si han sido y son actualmente considerados dentro de las políticas, planes, programas y proyectos que atienden a los asentamientos informales.

Se determinarán los diferentes tipos de asentamientos informales hasta llegar a una clasificación de lo que se entiende por barrio informal. Asimismo, se mostrará cuáles son los diferentes matices que marcan las diferencias entre los asentamientos populares al momento de una posible intervención para mejorar la calidad de vida en estos lugares.

Se analizarán las políticas y normativas que han sido aplicadas a nivel local para conocer si su implementación ha sido exitosa o, en su defecto, saber qué factores impidieron alcanzar los resultados deseados. De igual manera se estudiarán las acciones y políticas que han sido instauradas en otros países de América Latina referente al tema de investigación con el objetivo de comprender los aspectos relevantes que fueron considerados y aquellos que se pasaron por alto, en el desarrollo de políticas a nivel local.

Finalmente, se establecerá un análisis crítico a las políticas públicas instauradas a nivel local, en base a los resultados que se reflejan y en las experiencias exitosas de otros países de América Latina. El desarrollo de este capítulo buscará conocer las políticas públicas actuales, los programas y proyectos desarrollados para tratar la problemática y su efectividad generando hábitat de calidad en los asentamientos informales.

2.2 Caracterización de los asentamientos informales

Uno de los grandes problemas en esta temática es la generalización de este tipo de asentamientos. Por esto se hace necesario definir lo que se entiende por informalidad e irregularidad, y qué es lo que abarca en el tema de los barrios, por ejemplo, su conformación, tenencia, normas constructivas y otros aspectos, y qué elementos están vinculados a esta definición. Esto ayudará a reconocer características distintivas de los asentamientos, lo cual servirá como base para generar categorías o tipos, y poder estudiarlos en función a sus condiciones y necesidades específicas.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “los asentamientos informales son un grupo de más de 10 viviendas en terrenos públicos o privados, construidos sin permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana.” (Recuperado de <http://habitat-worldmap.org/es/palabras-clave/asentamientos-informales/>).

Esta descripción manifiesta un número determinado de viviendas que ocupan terrenos públicos o privados construidos sin permiso del dueño, lo cual evidencia que en ningún caso los asentamientos informales se desarrollan en suelo que pertenece a las personas que allí habitan. Además, menciona el hecho de incumplir con normas jurídicas y urbanísticas locales, lo cual en asentamientos informales es casi una regla.

López (2015) define como asentamiento informal a un “sector urbano surgido al margen del planeamiento urbanístico, sobre suelo que no es propiedad de sus ocupantes, y generalmente de uso residencial.” (p. 52). Aquí se enfoca la temática en la tenencia del suelo y la legalidad se relaciona con la propiedad o no del suelo. Adicional, se señala que generalmente el uso que se desarrolla en estos asentamientos está dirigido a la vivienda.

Los procesos de urbanización en los asentamientos informales se dan mediante procesos de autoconstrucción y están marcados por el incumplimiento de las normas de urbanización de la

ciudad, y la ocupación del suelo se realiza con la ausencia de títulos de propiedad. Reciben múltiples nombres como ranchito, favela, invasión, *bidonville*, colonia proletaria, villa miseria, y otros (López, 2015).

Si bien las definiciones propuestas por López describen de forma muy cercana a la realidad a los asentamientos informales, el autor menciona una parte fundamental que es la tenencia legal, afirmando que “no es propiedad de sus ocupantes”. Eso no siempre se aplica a la realidad ya que existen casos de propietarios del suelo que hacen un uso ilegal de los lotes, como fraccionamiento no permitido, construcciones sin permisos, y así entran en la definición general de lo que se conoce como asentamiento informal.

Los asentamientos informales son una forma común, y frecuentemente preponderante, de emprendimientos residenciales urbanos en la mayoría de los países latinoamericanos. Dichos emprendimientos son resultado, en parte, de una ocupación ilegal o subdivisión no permitida de los suelos y, en parte, de prácticas de exclusión que han contribuido a la existencia de condiciones históricas de desigualdad en cuanto a crecimiento económico y distribución de la riqueza. (Fernandes, 2011, p.4).

La definición de Fernandes abre la posibilidad de varios tipos de asentamiento en relación con la tenencia, mencionando la ocupación ilegal y la subdivisión no permitida, a su vez señala ciertos procesos segregativos como parte de la aparición y desarrollo de estos espacios. Adicional, abre el concepto de la informalidad ligándola a temas que van más allá de la vivienda, si bien no se menciona directamente a la segregación socio espacial, lo cual es una realidad en los asentamientos informales. El hecho de sumar otros elementos a la informalidad, más allá de temas de tenencia y vivienda, deja en claro que el problema se torna en extremo complejo por la cantidad de componentes, cada uno con diferentes variables, que pueden incidir en la informalidad urbana.

Castillo (citado por Ospina, Navas y Cueva, 2011) señala que:

Las expresiones de la informalidad urbana en el territorio pueden ser identificadas desde varios ejes temáticos: pobreza, exclusión social y desarrollo; desplazamiento, migración y reasentamientos; transformación del espacio urbano informal (arquitecturas, estéticas urbanas, tecnologías, amenazas y riesgos, medio ambiente); economía y actividad inmobiliaria en la ciudad informal; políticas públicas de regularización y mejoramiento; y movimientos sociales, participación comunitaria y acción interinstitucional (p.11).

Al entender la cantidad de componentes que intervienen en la aparición de los asentamientos informales se puede decir que las medidas aplicadas a los mismos resultan insuficientes debido a que la raíz del problema no es considerada en las políticas locales y nacionales, ya que factores como la migración, desplazamiento y exclusión social demandan la intervención de entidades gubernamentales además del gobierno local.

Alegria (citado por Abramo, 2012) define, “(...) la informalidad urbana sería un conjunto de irregularidades – o (a) regularidades – en materia de derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra.” (p. 41). Este concepto se complementa con la irregularidad económica ya que las transacciones de suelo se realizan de manera clandestina, causando un perjuicio a la ciudad y sin registros que confirmen los pagos y cantidades entregadas a los comerciantes de suelo.

Quizá uno de los motivos para que el problema de los asentamientos informales persista es que los pequeños grupos que se benefician con este tipo de operación (traficantes de suelo) no reciben las sanciones correspondientes y han usado esta actividad para generar ingresos en detrimento de la gente necesitada y de los intereses de la ciudad.

El conjunto de irregularidades que se generan en función a los asentamientos informales produce características muy distintas desde su formación, tenencia y condiciones físicas, por ello no se puede generalizar clasificándolos únicamente como informales. Cardoso (citado por

Canestraro, 2013) expresa que “definir la irregularidad supone una clasificación o una tipología que permita orientar el análisis teniendo en cuenta las diferencias significativas entre las diversas formas encontradas.” (p.7).

Por este motivo cada gobierno local debería analizar a cada caso de forma independiente ya que tener este sin número de variables en los asentamientos deriva en que las políticas de regularización tengan diferentes resultados en cada uno de ellos. Generar un diagnóstico donde se diferencien condiciones de origen, organización, estado físico, vulnerabilidades, acceso a servicios y potencialidades de los mismos debe ser la base para un proceso que regularice y mejore sus condiciones de vida.

En relación con el uso del término informalidad para los asentamientos, Fernandes (2011) señala que “Este término tan poco específico posee la ventaja de tener un alcance amplio, pero al mismo tiempo, su poca especificidad puede impedir el establecimiento de políticas públicas efectivas (...).” (p.12).

Las entidades encargadas de atender a los asentamientos informales deben ser las responsables de categorizarlos para que sus propios esfuerzos sean exitosos y su gestión no sea vista como un proceso clientelar. Ospina y otros autores (2011) afirman que “(...) la identificación de tipologías de informalidad en el territorio es una medida estratégica desde el gobierno de la ciudad, en la medida que proporciona la información necesaria para enfrentar la producción informal del espacio en todas sus dimensiones.” (p.12).

Tras lo expuesto queda claro que son varios los factores que inciden en los asentamientos informales, más allá de los temas evidentes de necesidad de la vivienda e irregularidad de la tenencia. Por ello, es fundamental tener una caracterización amplia de los mismos.

Cualquier proceso que busque su regularización, mejoramiento u otro tipo de intervención será efectivo si se apega a las realidades específicas de cada barrio. Para esto se debe contar con una

metodología base en la que se reúna esas condiciones y sirva de insumo a quienes diseñen las respuestas a esta problemática. De ninguna forma se podría aplicar soluciones globales en barrios sin tomar en consideración los aspectos físicos, económicos, sociales y ambientales que los diferencian, por tanto, resulta de vital importancia una caracterización más específica en el tema.

2.2.1 Origen (Tipo)

La generalización sobre los asentamientos informales parte desde el concepto de la tenencia del suelo. Durante un tiempo fueron sinónimo de invasiones de tierra, sin embargo, existen diversos casos lo cual debe ser aclarado como un primer paso en su estudio.

El Dr. Arturo Mejía, especialista en derecho urbano y ex Secretario de Asentamientos Humanos (MIDUVI), en 2016, afirma que “el crecimiento y ocupación de suelo principalmente rural para ser ocupado con viviendas ha sido ocasionado por cuatro factores que se pueden identificar como causales de fraccionamiento sin autorizaciones municipales (...)” (p.2:3). Los cuatro factores señalados son: invasiones violentas, urbanizaciones sin permisos municipales, venta de derechos y acciones, y sentencias judiciales por prescripción adquisitiva de dominio.

Los procesos jurídicos que deben llevar las clasificaciones propuestas por Mejía demandan diferentes tipos de procedimientos y esto incide en factores de tiempo, dinero y gestión para solventar los casos, lo que marcará el diseño de soluciones para cada uno en el ámbito de la tenencia, que además significaría una reformulación en el proceso de regularización.

En sus estudios, Julio Calderón menciona que:

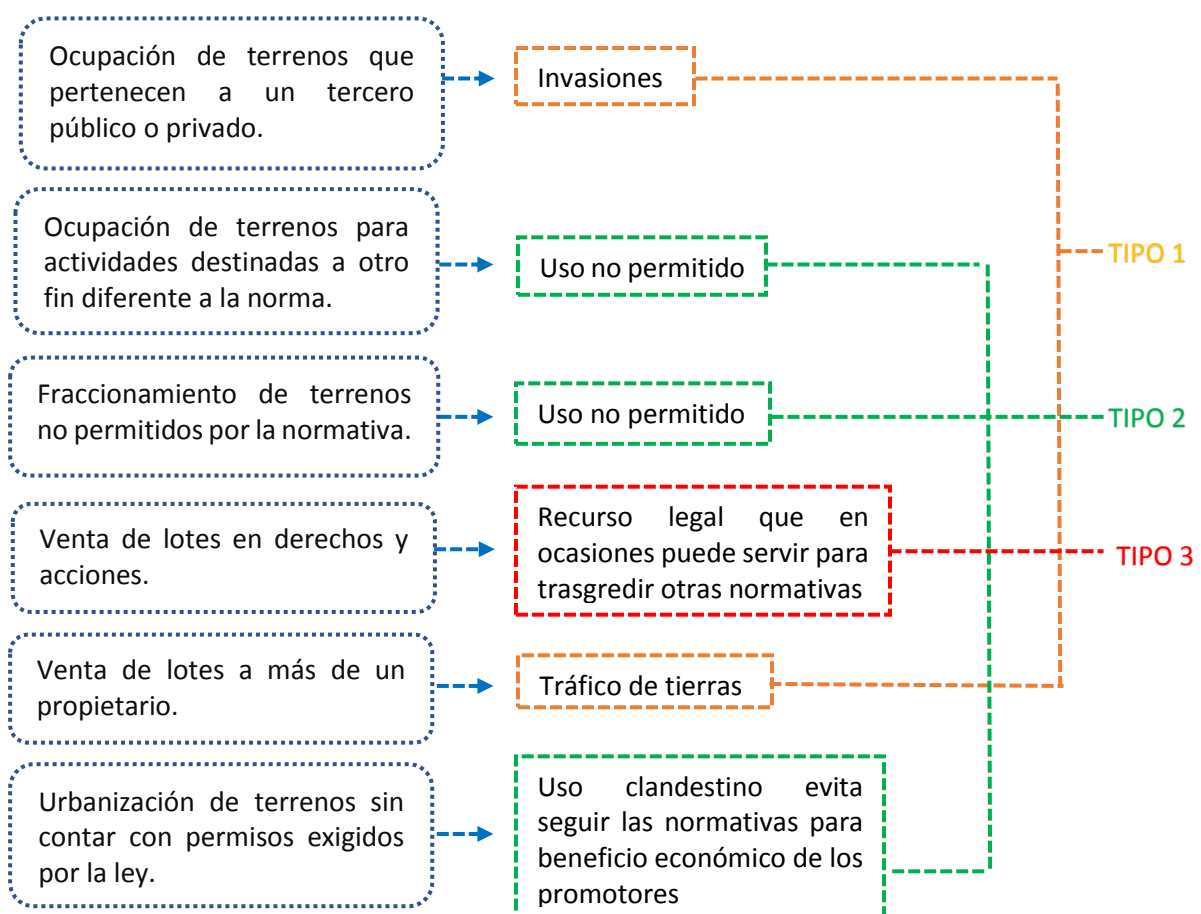
A nivel taxonómico la investigación urbana latinoamericana utiliza indistintamente cuatro términos que parecen como sinónimos e intercambiables: informal, ilegal, irregular y clandestino. Por ello propone distinguir entre un calificativo general y otros

más específicos que den cuenta de la complejidad que atraviesan los mercados de tierras. (Calderón, 2009, p.14).

El término informalidad se usa para abarcar a los diferentes tipos de asentamientos que no han seguido las vías formales para acceder a suelo y edificar una vivienda en la mayoría de casos, procesos de fraccionamientos, ventas de terrenos, ocupaciones, macro lotes, entre otros tipos de desarrollos que no han considerado las normativas jurídica, técnica, económica y ambiental del municipio.

Por lo anteriormente expuesto se propone clasificar a los diferentes tipos de asentamientos considerando las circunstancias de su origen en cuanto a la tenencia del suelo; se buscará agrupar los casos similares que pueden obedecer a un proceso similar para aclarar la tenencia.

Esquema 2: Clasificación de los tipos de asentamientos informales según su creación



El esquema 2 agrupa procesos similares relacionados con la tenencia y uso de los terrenos que han sido objeto de lo que se conoce como desarrollo informal. Cada tipología propuesta exigirá un proceso diferente en cuanto a participación de afectados e interesados, trámites específicos y requerimientos económicos distintos, así como la aplicación de las ordenanzas municipales dependiendo de cada caso.

2.2.1.1 Asentamientos de Tipo 1.- Este grupo se compone por los casos donde los terrenos utilizados para el desarrollo del asentamiento no pertenecen a quienes allí habitan o casos en el que los predios individuales pertenecen a más de una persona.

2.2.1.2 Asentamientos de Tipo 2.- Aquellos que pueden contar con una escritura global de la posesión del suelo, y que han sido desarrollados en suelo rural, y/o de protección ecológica, y/o cuyo uso no corresponde al determinado por las normativas, y/o no ha seguido las vías legales para su desarrollo.

2.2.1.3 Asentamientos de Tipo 3.- Son los que han aprovechado la figura de “derechos y acciones” para vender partes de un lote sin que se cumpla la zonificación del sector en cuanto a dimensiones de lote mínimo y normas urbanísticas.

2.2.2 Características físicas

Como ya se mencionó, los asentamientos informales, en su mayoría, se han desarrollado en sectores que no están destinados para la vivienda, por ello, al asentarse en áreas próximas a quebradas, áreas vulnerables a diferentes tipos de riesgos, entre otras circunstancias, se hace fundamental conocer los aspectos físicos del sitio donde las personas han desarrollado sus viviendas.

Gouverneur (2016) señala que “Algunas de las principales deficiencias de los asentamientos informales son que se localizan en sitios de alto riesgo o difícil urbanización, y con carencia de trazados urbanos, sistemas de infraestructura, espacios abiertos y equipamientos.” (p.64).

Por este motivo es necesario conocer el estado de los asentamientos frente a los factores artificiales y naturales, para tener un diagnóstico ampliado de la situación de cada uno, así como la forma de vida en ellos. Esto será parte fundamental para caracterizar a cada asentamiento, y conocer realmente las necesidades específicas de cada uno y, en caso de estar expuesto a riesgos no mitigables, buscar las mejores alternativas para mantener a salvo a la población.

Las intervenciones en el medio físico natural a través del medio físico construido pueden ser motivo para incrementar el nivel de un riesgo existente, por lo que al conocer las condiciones se puede tomar las medidas para prevenir, mitigar o evitar diferentes circunstancias que pondrían en riesgo el hábitat de los asentamientos y a las personas.

2.2.2.1 Medio físico natural. - Se deben considerar las condiciones tales como riesgo de inundación, deslizamiento, peligro volcánico, entre otros. Éstos tienen que ser conocidos por autoridades y moradores para diseñar planes de mitigación o actuar de manera adecuada. Además, en este análisis se debe considerar elementos naturales tales como cuerpos de agua, capa vegetal y fauna para gestionar una interacción pertinente entre estos y los asentamientos, o evaluar si pueden estar en peligro por riesgos antrópicos.

2.2.2.2 Medio físico artificial. - Los componentes artificiales que han sido desarrollados para adecuar el territorio a sus necesidades. Entre ellos se encuentra la infraestructura urbana, vialidad, equipamientos, calidad de la vivienda, entre otros. Es necesario conocer sus condiciones y saber si existe un déficit, carencia o precariedad de los mismos.

2.2.2.3 Medio social. - Se analizan las condiciones de vida de las personas en cuanto a composición familiar, nivel de educación, ingresos, seguridad, condiciones laborales. Así como las características del asentamiento en general: número de predios, uso de suelo, forma de ocupación y tipos de organización existentes.

2.2.3 Características socio económicas

Al igual que sucede con la noción de informalidad, a las personas que habitan en estos asentamientos se los generaliza como gente de escasos recursos y cuya instrucción formal es de nivel bajo, lo cual no siempre responde a la realidad.

La mayoría de las personas que viven en asentamientos informales son, efectivamente, pobres y la mayoría de los indicadores socioeconómicos –alfabetismo, educación, salud, mortalidad, ingresos y empleo- demuestran sus bajos ingresos y bajo estándar de vida y calidad de vivienda (Fernandes, 2011, p. 12).

Según lo indica Fernandes, es posible encontrar una amplia gama de estratos económicos en los asentamientos informales, no solo ligados con la pobreza, sino en sectores donde la población se ha categorizado como clase media.

Por ello, resulta importante que los enfoques de intervención y desarrollo de proyectos consideren, en su ejecución, las diferentes posibilidades económicas y rasgos socioculturales de la población a la que se quiere ayudar. Adicional, significaría un aporte para identificar prácticas dentro del mercado ilegal del suelo y a las personas que se vinculan a asentamientos informales, no por necesidad, sino por negocio.

Smolka (2014) señala que:

La pobreza sola no puede explicar la informalidad, aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza; la extensión y la persistencia de la informalidad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza. No todos los ocupantes de los asentamientos informales son pobres, tal como muchos estudios empíricos en América Latina lo han demostrado en los últimos años. (p.1).

Conocer la capacidad económica de las personas que habitan en los asentamientos informales dará la pauta para saber su capacidad de cumplir con los compromisos económicos a los que se ven ligados, una vez que estos son regularizados.

De seguro existirán sectores y familias que pueden agrupar recursos para acoplarse a las normas para la dotación de servicios que actualmente son usadas por el municipio. Sin embargo, también existirán casos totalmente contrarios; por ello la información será determinante para establecer maneras que busquen la innovación en estos procesos y permitan la participación de quienes poseen menos recursos, utilizando otras formas o considerando su acceso económico limitado.

Por otra parte, es importante conocer las formas de asociación que existe en cada asentamiento. Generalmente se establecen comités pro mejoras para cumplir con los requisitos estipulados en los procesos de regularización vigentes, lo cual no significa que dichos comités tengan una participación importante en el territorio. Además, existen varios medios de asociación que se deben considerar, por ejemplo, asociaciones de mujeres, ligas barriales y comités que no están dirigidos a intervenciones físicas en los barrios, pero que son un aporte valioso para mejorar la calidad de vida de las personas. Estas organizaciones son las que ayudarán a conocer cómo cada asentamiento se desenvuelve, sus problemas y virtudes.

Las necesidades humanas y la existencia de criterio y experiencia al ocupar dicho territorio en el día a día debe ser una fuente de conocimientos a considerar en cualquier proceso de

intervención. El escuchar las necesidades y propuestas de la comunidad, y que las personas sean tomadas en cuenta creará un sentido de participación y apropiación más profundo, con lo cual se aumentará el nivel de pertenencia y compromiso de los habitantes en beneficio de su barrio.

Coelho (citado por Calderón, 2014) señala que:

“(...) en las poblaciones de los asentamientos precarios hay un enorme potencial de construcción del derecho a la ciudadanía que se basa en el desarrollo comunitario. Por lo tanto, partiendo desde la escala local a otras más amplias se requiere incorporar al poblador a las discusiones y decisiones sobre sus condiciones de vida, las políticas públicas y las cuestiones urbanas más generales, transformándolo en un agente activo de la producción de la ciudad, en un ciudadano.” (p. 16).

El tejido social que compone a los asentamientos informales debe ser uno de los principales requerimientos para plantear cualquier tipo de intervención y el desarrollo de estas comunidades. Los aportes desde la comunidad, con su participación, pueden lograr que las políticas, planes, programas y proyectos sean más efectivos y que las inversiones a realizar se canalicen hacia las verdaderas necesidades de la población.

2.2.4 Características ambientales

Los asentamientos informales, generalmente ubicados en las periferias, han ocupado zonas de rellenos de quebradas, pendientes pronunciadas y zonas que fueron bosque en su momento. Todo esto representa un impacto al ambiente y riesgos latentes para la población, en especial para las personas que habitan estos sectores.

Es importante saber cuáles son los principales factores que ayudarán a que, en los procesos de intervención en los asentamientos informales, se priorice la mitigación o prevención frente a los riesgos o afectaciones antrópicas derivadas de la ocupación del suelo. Por otro lado, la

información también puede revelar potencialidades del territorio que pueden ser explotadas en beneficio de los moradores del barrio, así como de la ciudad.

En la urbe se han realizado estudios que buscan el equilibrio entre los asentamientos y su entorno natural, generalmente en laderas del Pichincha. Tal es el caso del trabajo “El Pichincha: Entre Bosques y Barrios”, el cual produjo un diagnóstico que ayudó al Municipio a mejorar la calidad de vida de las personas asentadas ilegalmente mediante servicios, y además controlar factores de riesgo como deslaves, inundaciones, incendios, manejo de lahares, quebradas. El diagnóstico también aportó para recomendar los usos más adecuados para la zona (Durán, 2007).

Con este antecedente es necesario que los asentamientos informales cuenten con un diagnóstico que vincule los riesgos y el estado del ambiente con su entorno.

La mitigación y preparación frente a las amenazas debe ser parte de las intervenciones en los asentamientos informales. También, se debe considerar que existirán, en algunos casos, riesgos no mitigables para lo cual las entidades responsables tendrán que proponer soluciones diferentes a la regularización de los sectores afectados.

Conocer las potencialidades que el medio ambiente brinda a los asentamientos informales puede ser una forma de incluirlos en el tejido urbano de la ciudad.

2.3 Matriz base para diagnóstico de asentamientos informales

La caracterización de los asentamientos informales se compone de las diferentes variables que se han propuesto (origen, características físicas, socio económicas, ambientales). Contar con estos detalles debe ser la base fundamental para que los procesos de legalización, mejoras, planes especiales, planes parciales u otro tipo de intervenciones tengan el resultado deseado en

cada barrio. El manejo de esta información puede estar aglutinada en una matriz donde cada componente se exprese y sea calificado en función a su importancia para posteriormente concluir cuál es la mejor forma de evaluar la situación de cada asentamiento de forma global.

Cuadro 5: Matriz para diagnóstico de asentamientos informales

Datos del asentamiento					Observaciones
Zona					
Parroquia					
Nombre					
Área total					
N° de Predios					
Área de protección					
Datos de ocupación del asentamiento					Observaciones
Área total					
Zonificación (oficial)					
Uso de suelo (oficial)					
Nivel de consolidación (%)		Densidad del asentamiento (%)			
Total de habitantes					
Riesgos	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Nulo
Sísmico					
Estabilidad del suelo					
Deslizamientos en masa					
Lahares volcánicos					
Área inundable					
Crecida de río					
Condiciones propias del terreno	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Nulo
Pendiente media del sector (%)					
Presencia Cuerpos de agua					
Acuíferos subterráneos					
Características del suelo					
Tipo de cobertura vegetal					
Áreas de protección					
Observaciones:					

Infraestructura	Existencia	Cobertura			Observaciones
		Carencia	Déficit	Penuria	
Saneamiento (alcantarillado)					
Agua Potable					
Energía eléctrica					
Red telefónica					
Equipamientos	Existencia	Cobertura			Observaciones
Educación					
Salud					
Seguridad					
Recreación					
Bienestar social					
Comercio					
Gestión					
Accesibilidad	Existencia	Cobertura			Observaciones
Red vial					
Accesibilidad peatonal					
Transporte público					
Composición familiar y características del predio (por cada predio del asentamiento)					
Nombres y Apellidos cabeza(s) de familia (propietarios)					
Cantidad de integrantes que residen en el predio		Cantidad de personas que trabajan			
Cantidad de menores de edad que residen en el predio		Cantidad de personas de la tercera edad			
Personas que tienen algún tipo de discapacidad		Acceden al bono de desarrollo humano		SI / NO	
Uso principal del predio	Vivienda	Comercio	Agrícola	Otro(especificar)	
N° del predio en relación al asentamiento					
Construcción existente		SI / NO	Área de la edificación	Superficie del predio	
Características de la edificación	Forma de ocupación		N° de pisos	Materiales	
Estado de la edificación (criterio técnico)		Bueno	Regular	Malo	Observaciones
Observaciones:					

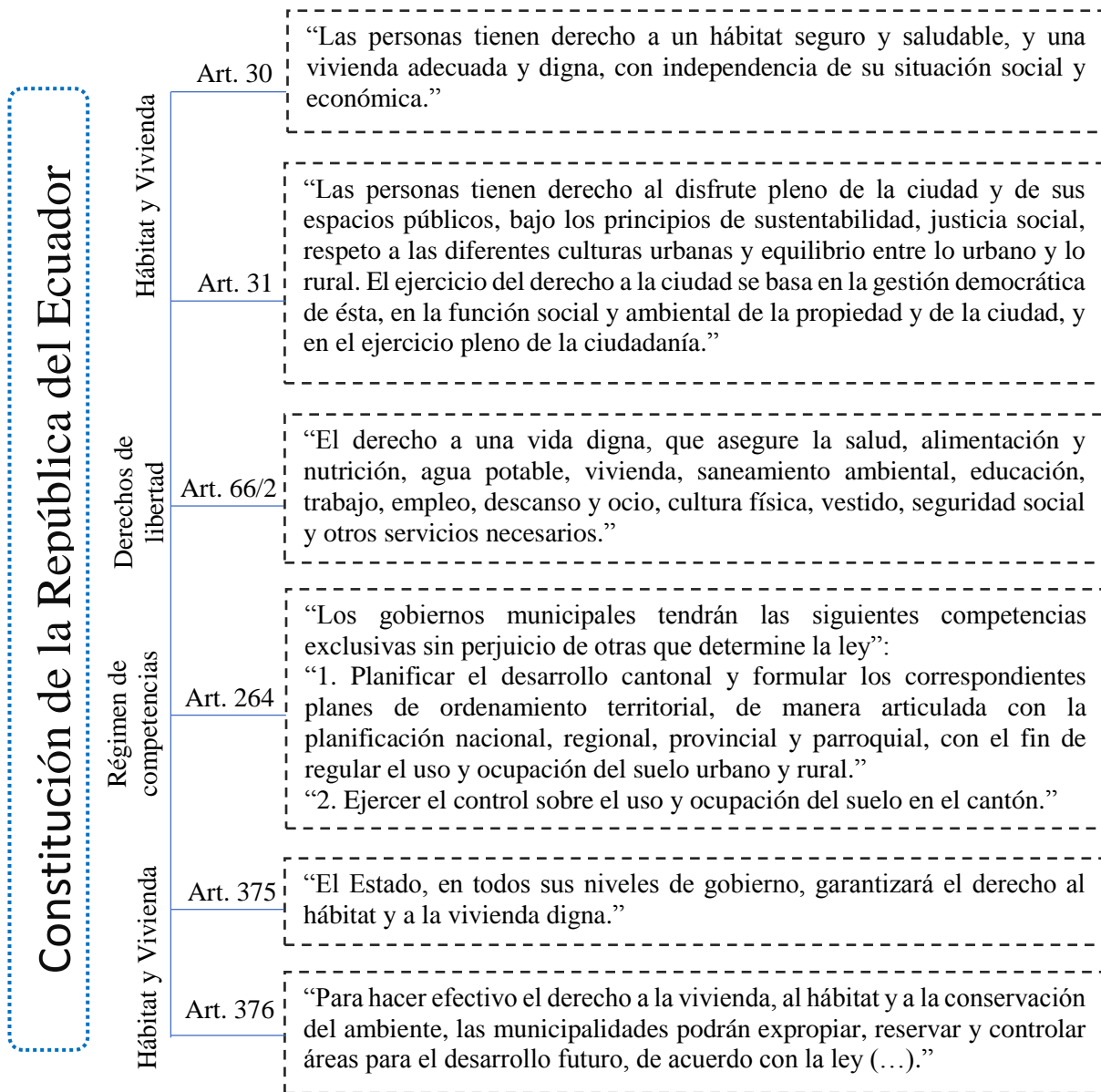
Elaboración del autor.

Ver Anexo 3.

2.4 Políticas de Estado referentes al hábitat y vivienda

Los temas de hábitat y vivienda son de gran importancia para el estado ecuatoriano, reflejados en la Constitución Política de la República del Ecuador, en la cual se establecen las bases para la generación de políticas, planes, programas y proyectos referentes a los temas en cuestión. Es importante conocer los artículos, que son la base para que niveles inferiores de gobierno (gobiernos locales) planifiquen sus acciones al respecto, y evaluar si las políticas de Estado están siendo territorializadas en los instrumentos de planificación usados en las ciudades, como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Esquema 3: Artículos referentes al hábitat en la Constitución del Ecuador



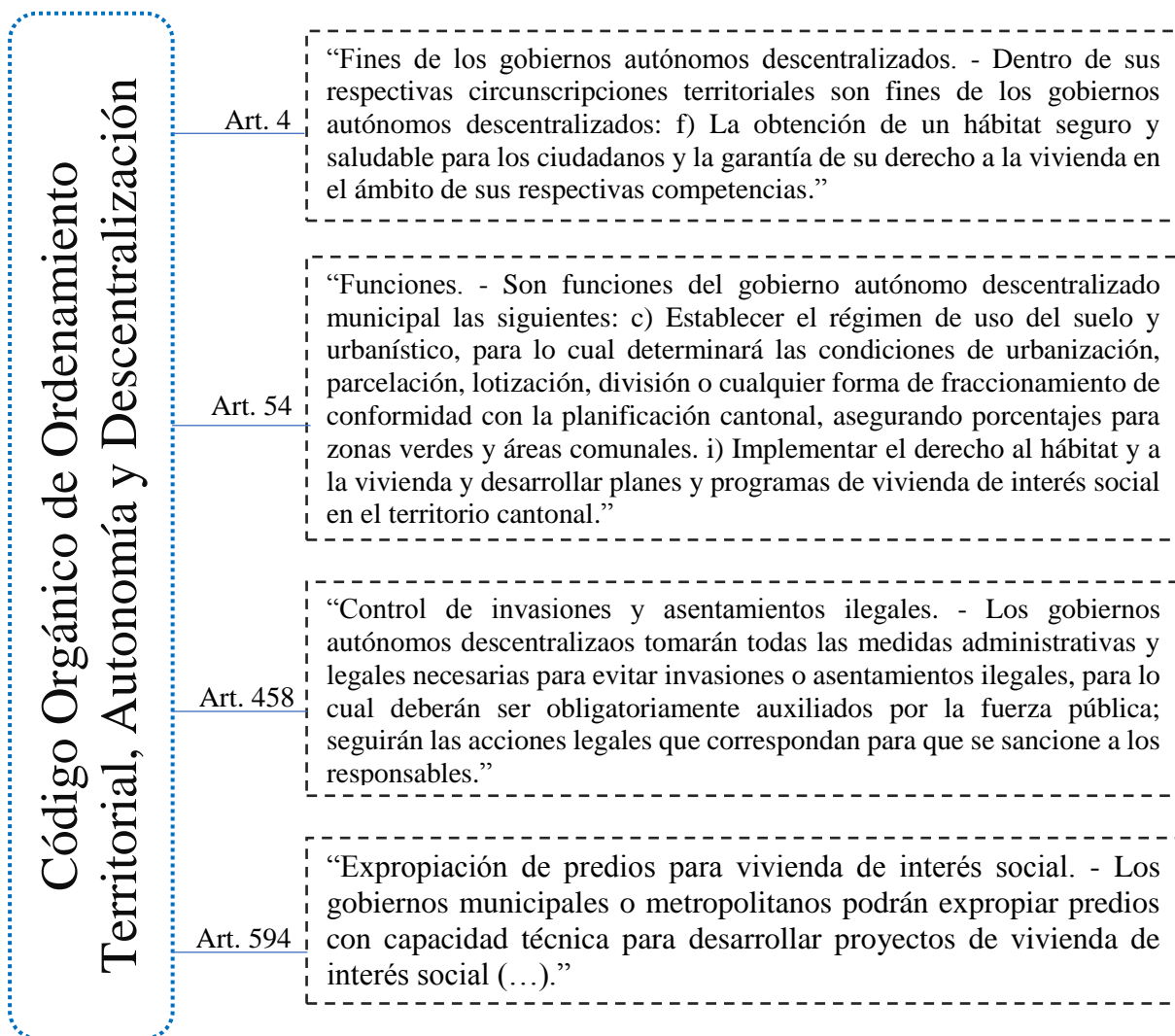
Fuente: Constitución de la República del Ecuador, de acuerdo a las enmiendas realizadas en 2015.

Elaboración del autor.

Sin duda el tema del hábitat y vivienda es complejo y demanda normativas específicas que definan las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), los que deben gestionar los temas referentes a ocupación del suelo, territorio y vivienda, entre otros, en sus respectivas circunscripciones.

La Constitución de la República del Ecuador y El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen las competencias, así como requerimientos y obligaciones para la gestión del hábitat y la vivienda, lo cual vincula a los asentamientos informales y los derechos de las personas que en ellos habitan.

Esquema 4: Artículos referentes al hábitat en el COOTAD



Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), 2011

Elaboración del autor.

Además de lo señalado en la Constitución y el COOTAD, en 2016 fue sancionada la Ley Orgánica de Organización Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOTUGS) que profundiza en las competencias de cada GAD sobre el territorio de su respectiva circunscripción, así como

plantea lineamientos sobre cómo actuar en el territorio incluyendo a los asentamientos informales y su gestión.

Art.65.- Declaración de zonas especiales de interés social. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en el plan de uso y gestión de suelo o sus planes complementarios, declararán zonas especiales de interés social que deberán integrarse o estar integradas a las zonas urbanas o de expansión urbana que en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad, deban ser urbanizadas para la construcción de proyectos de vivienda de interés social y para la reubicación de personas que se encuentren en zonas de riesgo (LOTUGS, 2017, p. 36).

Además del artículo 65, la LOTUGS, en su sección quinta, presenta “instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho”. En primera instancia se define qué es lo que se entiende como asentamiento de hecho.

Artículo 74.- Asentamiento de hecho. Se entiende por asentamiento de hecho aquel asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planteamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto de la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructuras y servicios básicos (LOTUGS, 2016, p. 39).

Y una vez definidos los asentamientos de hecho, esta ley determina ciertos lineamientos para que cada GAD mantenga un registro de ellos y conozca sus características. De esta manera, la LOTUGS (2016) explica, “(...) realizarán un levantamiento periódico de información física, social, económica y legal de todos los asentamientos de hecho localizados en su territorio.” (p. 39).

La norma también recomienda en la *Declaratoria de regularización prioritaria* que deberá ser determinada por cada GAD en su respectivo plan de uso y gestión de suelo, para lo cual se deberá realizar un diagnóstico integral donde se visibilice a los beneficiarios, se dé la factibilidad de que el sector se adhiera al tejido urbano, se descarte todo tipo de riesgos y se mantenga el respeto al ambiente (LOTUGS, 2016).

Las diferentes leyes y normativas emitidas desde el gobierno central para los gobiernos seccionales establecen la política en cuanto al hábitat y vivienda relacionado con asentamientos de hecho. Además, determina las competencias y los procesos básicos que los GAD tienen que desarrollar en el tema. Así, es responsabilidad de cada GAD establecer sus propias normativas, y la creación de entidades -de ser el caso- que se encarguen de la gestión de los asentamientos de hecho.

Quizá uno de los grandes problemas en la ejecución de las políticas del gobierno central radica en la desconexión que existe en la ejecución de políticas de forma coordinada con los niveles inferiores de gobierno. A pesar de que se han creado instancias para que gobiernos seccionales y gobierno central articulen sus planes y políticas para ser aplicadas en el territorio, las intenciones no van más allá de lo discursivo y de proyectos aislados que pueden alinearse con cualquier política.

Para territorializar las políticas cada GAD debe crear su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), el mismo que debe estar alineado con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). Sin embargo, los PDOT han sido documentos generados para cumplir con una exigencia del gobierno central, más que para reflejar un proceso permanente de planificación local adecuada para que la administración de la ciudad priorice sus acciones.

Los PDOT no han reflejado la importancia de los asentamientos informales en las ciudades ecuatorianas ni las han incluido de forma categórica en la planificación urbana, y tampoco han considerado a este alto porcentaje de la población que reside en asentamientos informales, lo que representa una deuda pendiente de los municipios (GAD) con estas comunidades.

2.5 Antecedentes sobre estudios y políticas públicas referentes a asentamientos informales en América Latina

En ALC los asentamientos informales han sido una de las principales formas de urbanización. Toda la región ha visto en mayor o menor medida la aparición de estos espacios como respuesta a la falta de suelo y vivienda accesible, denominadas favelas, chabolas, barriadas, villas miseria, barrios marginales, pueblos jóvenes o barrios periféricos.

Los países de la región, a través de los años, han explorado diferentes estrategias, a pesar de que en un inicio se partió desde el desconocimiento de dichos asentamientos, pasando por regularización de la tenencia, proyectos de vivienda social, entre otros programas y políticas que buscaban detener su crecimiento y la aparición de nuevos asentamientos, con diferentes resultados.

En el caso de Quito, la administración municipal, en el periodo 72-76, optó por desconocer los primeros asentamientos informales.

La política del alcalde de entonces, arquitecto Sixto Durán, era el desconocimiento puro y simple de aquellos que por esos años fueron intencionalmente calificados como barrios “ilegales” o “clandestinos” o “marginales”, términos que tendrían a eximir a la municipalidad de sus deberes hacia ellos. (García, 1986, p. 54).

La política adoptada no surtió el efecto deseado, se pensó que al no atender a los asentamientos dificultaría la permanencia de la gente y optarían por retirarse de los sectores ocupados, sin embargo, los asentamientos crecieron y aparecieron nuevos haciendo que el “problema” se quede sin atención hasta la administración siguiente.

En América Latina se ha tenido distintos enfoques hacia los asentamientos informales, en ciertos países se plantearon las primeras propuestas de legalización de la tierra y el aseguramiento de la tenencia del lote y se acudió a la dotación de servicios.

La política de regularización de la tenencia de la tierra empezó adjudicando lentamente títulos en Perú (1961) y México (1973), y recibió en 1976 el respaldo de las Naciones Unidas en Hábitat I. Otros países, Colombia y Venezuela entre ellos, optaron por autorizar la ocupación de tierras o la provisión de servicios como una forma de garantizar la seguridad de tenencia. En otros países, como Brasil o Argentina, hasta la década de 1980, hubo reticencia a aplicar las políticas de regularización, pero se aplicaron reconocimientos institucionales. La garantía pública por diversas vías, sin que hubiera un título de propiedad de por medio, fue suficiente para que los pobladores auto-construyeran, como lo demuestra el enorme parque habitacional construido por ellos entre 1950-1980. (Calderón, 2014, p. 10).

El tomar diferentes acciones para el mismo problema -a pesar de los diferentes contextos- nos habla sobre cómo el fenómeno de los asentamientos informales sorprendió a los países de la región, los cuales, a través de los años, han probado diferentes medidas sin que estas reflejen integralidad para afrontar la problemática.

La mayor parte de las políticas, planes, programas y proyectos aplicados han tenido un enfoque directo sobre el problema aparente encontrado (vivienda, exclusión social, riesgos ambientales), sin embargo, son pocas las intervenciones que engloban todos los componentes de la problemática y que a su vez buscan prevenir el apareamiento de nuevos asentamientos informales.

Esquema 5: Políticas, planes, programas y proyectos de intervención en asentamientos informales en América Latina

<p>Perú Aseguramiento de la tenencia</p>	<p>Entre 1957 y 1965 se aplicaron leyes que daban amnistía a las ocupaciones ilegales de tierra, se ofrecieron títulos de propiedad, servicios y viviendas mínimas en suelo servido.</p>
<p>La Paz – Bolivia Programa barrio de verdad</p>	<p>Contiene componentes, como mejoramiento de accesos, y espacios públicos o conexiones de agua potable y saneamiento, y prioriza los barrios a intervenir a través de concursos donde las comunidades tienen un papel protagónico.</p>
<p>Argentina Programa de mejoramiento de barrios (promeba)</p>	<p>Integración de los recursos dispersos destinados a soluciones habitacionales que prioricen a los sectores más pobres de la sociedad. Esperaron mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población.</p>
<p>Sao Paulo - Brasil Proyecto de la cuenca de Guaraparinga</p>	<p>Programa de recuperación ambiental que incluyó intervenciones para mitigar las consecuencias negativas de la ocupación de suelo. Quiso mantener las condiciones controlando la ocupación del territorio y mejorando las condiciones de vida de los residentes del lugar, particularmente la infraestructura sanitaria y las viviendas en los barrios más pobres ubicados en áreas de protección.</p>
<p>México Programa hábitat</p>	<p>Articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y territorial. Supera los rezagos y contrastes sociales en las ciudades. Construye espacios de identidad y valor social, articula los barrios marginados y los asentamientos precarios al desarrollo de la ciudad, favorece el ejercicio de los derechos de ciudadanía de la población y eleva la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.</p>
<p>Bogotá - Colombia Operación Nuevo Usme</p>	<p>Plantea adelantarse a los traficantes de tierras y urbanizar las áreas susceptibles a ser urbanizadas. La inversión de recursos públicos debe priorizar la generación de suelo urbanizado de calidad lo que resulta mucho más económico que dotar de servicios un asentamiento informal.</p>

Fuentes: *Construir ciudades*, Rojas. E (Ed), 2009.

Regularización de asentamientos informales en América Latina, Fernandes, 2011.

Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo, Calderón, 2014.

A velha e a nova agenda urbana. Uma análise de 15 anos da lei, Rossbach (Ed), 2016.

Elaboración del autor.

El planteamiento de adelantarse a los traficantes de tierras y urbanizar las áreas susceptibles a ser urbanizadas ha sido probado y ha mostrado que resulta mucho más económico para los municipios que dotar de servicios, posterior a los asentamientos humanos. Así lo señala Fernandes (2011) cuando informa que “En Bogotá se ha calculado que el costo de la regularización de asentamientos informales es 2,8 veces mayor que el costo de desarrollar suelos urbanos con servicios públicos para los residentes pobres.” (p. 9). La dotación de suelo urbanizado para sectores de escasos recursos económicos haría que las personas no sean engañadas, estafadas y muchas veces amenazadas por los traficantes de tierra, quienes han aprovechado la condición de estas familias para vender suelo sin urbanizar, de forma ilegal y generar ganancias a expensas de la gente y de los municipios.

Las diferentes políticas revisadas reflejan, en su mayoría, la concentración de los esfuerzos en uno de los componentes. Di Virgilio, Guevara, y Arqueros (2014) señalan que “se puede distinguir tres tipos de políticas de regularización: i) aquellas que tiene por objetivo sanear la situación de dominio; ii) aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental y iii) las integrales que articulan i) y ii)”. (p. 31).

Di Virgilio y otros (2014) señala que las políticas referidas a la aclaración de la tenencia son las más comunes debido a que resultan menos costosas; son más visibles políticamente hablando y han sido popularizadas por organismos internacionales por supuestos efectos multiplicadores.

El caso de Quito no es la excepción, la medida por excelencia en cuanto a asentamientos informales ha sido la regularización. Los alcaldes de turno han usado esta acción como el medio para llegar al voto popular, y una vez completados los procesos cabe preguntar qué es lo que pasa en los nuevos barrios de la ciudad. Qué intervenciones se realizan en ellos o cuáles son sus necesidades y cómo son atendidos e integrados a las dinámicas de la ciudad formal.

Esperar que el hecho de legalizar a los barrios y en algunos casos un par de obras de infraestructura los adhiera a la ciudad formal y todo lo que ello implica es demagógico. Tras

revisar las experiencias en otros países y los esfuerzos que no han sido suficientes, no cabe duda de que los asentamientos informales deben ser abordados con procesos holísticos donde no se abandone a su suerte a barrios que no cuentan con la capacidad organizativa para buscar la ejecución de sus propias obras, o donde las condiciones naturales y el medio físico representan un peligro latente para ellos. Acompañar al crecimiento de estos lugares, mantener una base de datos actualizada y el control de no expandirse y respetar las regulaciones debe ser fundamental para que el fenómeno de los asentamientos informales no siga creciendo en Quito, como actualmente lo hace.

En Brasil, la población urbana pasó del 36,2% en la década de los 50, con 18'782.891 habitantes en la zona urbana, a un 81,2% en 2000, con 137'755.550 (Rossbach *et al.*, 2016, p. 15). Esto hizo que se demandaran acciones más allá de las intervenciones que comúnmente se han usado para esta problemática.

En dicho país se creó una ley que busca mejorar la calidad del hábitat en todo su territorio, y fue a través del gobierno central que se establece en 2001 el “*Estatuto da Cidade*”. Esta ley busca:

La regularización del suelo y la urbanización de áreas ocupadas por la población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, consideradas la situación socio-económica de la población y las normas ambientales (Rossbach *et al.*, 2016, p. 18).

El “*Estatuto da Cidade*”, además de dotar herramientas para la regularización, también promueve la dotación de suelo urbanizado accesible y vivienda de interés social. Es importante mencionar que, a partir de su aprobación en 2001, dicho estatuto ha promovido varias reformas jurídicas para adaptarse a una nueva propuesta urbanística, por lo cual reformas y complementos relacionados con parcelación, políticas de saneamiento, derecho a la vivienda, alianzas público-privadas, entre muchas otras, han nutrido a este instrumento (Rossbach *et al.*, 2016).

Una de las partes fundamentales sobre el nuevo orden urbanístico que buscó el “*Estatuto da Cidade*” fue la operatividad de las herramientas, por tanto, el gobierno central (federal) no se limitaría a publicar la herramienta, sino que incentivaría su uso en los diferentes municipios, además crearía normativa con respecto al estatuto, promovería la participación y el control social, y daría capacitación a los agentes operadores para la aplicación del estatuto en el territorio. (Rossbach *et al.*, 2016).

A pesar de los esfuerzos y el proceso que demandó la elaboración del estatuto, hay detractores que señalan que solo se ha podido aplicar en ciudades pequeñas y que los municipios más grandes no lo han hecho del todo. Esto nos muestra que toda acción es perfectible, y que puede necesitar ciertos ajustes, pero está en manos de los niveles locales de gobierno buscar el mejoramiento de estas herramientas que vienen del Estado central. En el caso local se puede hacer un símil con la recientemente aprobada LOTUGS. La ley debe usarse para que los gobiernos locales, apoyados en esa base desarrollen normativas propias de sus territorios y las apliquen de la forma que más les conviene.

Lo importante está en que los tomadores de decisiones y quienes aspiren a cargos públicos entiendan que una ley u ordenanza por sí sola no es la solución para esta problemática. La planificación urbana es una actividad dinámica en la que participan diferentes variables y que puede apuntar los caminos a seguir. Pero no son suficientes los planes en forma de documentos, como orientación para acciones en que el seguimiento debe ser continuo y la innovación debe ser la respuesta a los desafíos que nos plantean los asentamientos informales.

Las diferentes políticas, planes, programas y proyectos que se han impulsado en la región no han podido frenar del todo el crecimiento y aparición de nuevos asentamientos informales. La tendencia de regularizaciones masivas ha motivado a que nuevos asentamientos aparezcan, y si bien asegurar la tenencia es una parte importante, no es garantía de que los sectores mejoren su calidad de hábitat; si la regularización de tenencia no está acompañada de otras medidas resulta una medida paliativa e insuficiente.

En numerosas situaciones, aun cuando se lograron concluir los procesos de regularización, se desarrollaron nuevos procesos de informalización asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal, lo cual tiende a desmitificar algunos de los potenciales efectos beneficiosos de las políticas de regularización (Di Virgilio *et al.*, 2014, p. 32).

Es importante considerar, como antecedente histórico, que en la conferencia Hábitat II, celebrada en 1996, se definió a la tenencia segura como uno de los objetivos fundamentales de los gobiernos. De esta forma se dio un importante impulso para la aplicación de este tipo de políticas (Di Virgilio *et al.*, 2014).

La tenencia segura ha sido el principal objetivo en las políticas de regularización, pero puede ser también la causa para la proliferación de nuevos asentamientos informales. Regularizar la tenencia sin complementar acciones de control, prevención, protección de áreas naturales, dotación de suelo y vivienda accesible, sanción a traficantes de suelo, entre otras medidas; no garantiza que este fenómeno siga apareciendo, crezca y se torne más complejo en su relación con el resto de la urbe.

2.6 Análisis crítico de las políticas públicas locales frente a asentamientos informales y vivienda accesible

Al igual que en la región, en el DMQ se han tomado medidas para enfrentar la realidad de los asentamientos informales y desde hace varias décadas -y varias administraciones municipales de por medio-, la principal política ha estado vinculada con la legalización y el reconocimiento de asentamientos informales.

A esto se ha sumado de forma esporádica la dotación de suelo y vivienda accesible, y de servicios en este tipo de asentamientos. Sin embargo, el rápido crecimiento de nuevos espacios

informales y la lenta respuesta a la problemática por parte de las diferentes administraciones municipales permitió que crecieran y se transformaran en una solución para la producción de hábitat de personas con escasos recursos.

Las necesidades no atendidas, así como las intervenciones en los asentamientos informales y los procesos de regularización significan grandes inversiones para el municipio las mismas que se han realizado en bajos porcentajes y no han sido consideradas en la planificación de la ciudad a largo plazo.

Si bien han existido procesos de regularización de barrios acompañados de dotación de servicios y algunas obras a escala barrial, éstas fueron ejecutadas de forma aislada y dieron como resultado una mejora momentánea en estos sectores. Por tanto, se atacaron los síntomas, pero los problemas de fondo siguen existiendo sin que sean considerados de manera firme en las políticas del municipio de la ciudad.

Otro problema grave en cuanto a la aplicación de políticas para atender a los asentamientos informales está relacionado con el presupuesto manejado por la municipalidad. Los intereses políticos en las diferentes administraciones municipales han hecho que los fondos de la ciudad se enfoquen en obras que están a la vista y tienen un tratamiento mediático. De igual forma, en la problemática de los asentamientos informales es más fácil y conveniente para la popularidad de la administración de turno realizar las legalizaciones masivas, como se lo ha hecho en los últimos años.

2.6.1 Planificación del DMQ frente a los asentamientos informales

La administración del DMQ establece cuáles son los lineamientos y las políticas para el desarrollo de su territorio a través del PMDOT. Este documento es la hoja de ruta para tomar acciones en la ciudad, en todos los ámbitos que son de la competencia de la administración municipal. Además, se vale de las ordenanzas municipales para establecer los marcos

normativos de aplicación de las políticas, y su aplicación a través de las diferentes instituciones, secretarías, unidades y empresas adscritas.

Es necesario mencionar que las políticas reflejadas en el PMDOT, elaborado por la actual administración municipal (2014-2019) del DMQ, muestran lineamientos generales para toda la ciudad a partir de tres ejes relacionados con la inclusión, la tecnología y el cuidado del ambiente.

A partir de ello se mencionan políticas en función a los ejes principales que se refieren al desarrollo de la ciudad en forma general. Los asentamientos informales y su realidad no son tocados de forma directa y a ellos se aplicarían las políticas (en teoría) al igual que en el resto de la ciudad.

Si bien la actual administración municipal ha generado herramientas pensando en los asentamientos informales (Ordenanzas metropolitanas N°055 y N°147) aún se mantienen como esfuerzos aislados, institucionalmente hablando.

El Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda (2017), arquitecto Jacobo Herdoiza, plantea que la política debe ser integral en cuanto a la regularización de asentamientos, la distribución de cargas y beneficios, y la mitigación de riesgos, así como el respeto al ambiente. También, señala que no se conoce claramente los costos de la formalización en aspectos sociales y ambientales, y que los actuales procedimientos no consideran lo mencionado, por cuanto se generan problemas de infraestructura, sociales y ambientales. Por ello, manifiesta que debe existir una lógica de planificación de la ciudad informal, abarcando todos los componentes y que estos se articulen a la ciudad formal.

La visión del Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda de Quito no se encuentra reflejada en el instrumento máximo de planificación de la ciudad (PMDOT). Si bien se demuestra la comprensión del tema y cuáles deberían ser los elementos que se deben estudiar y los

lineamientos para que el trabajo del municipio vaya más allá de la regularización, estos no son considerados y plasmados en el desarrollo de la ciudad.

2.6.2 El rol de la Unidad Especial Regula tu Barrio

La UERB realiza un trabajo que básicamente se transforma en un trámite administrativo; los procesos no tienen la profundidad que se requiere para que los asentamientos se incluyan en la planificación de la ciudad, ya que no es su fin. Por tanto, los asentamientos informales, tras su legalización y aclaración en cuanto a la tenencia, no tienen un destino claro en cuanto a mejorar la calidad de vida en su entorno.

Si bien tras la regularización de barrios se establece un periodo de 5 años para la dotación de servicios, ese tiempo puede duplicarse en caso de que no existan las condiciones para establecerse, según dictamina la Ordenanza Metropolitana No 147. Posterior a la regularización la UERB no realiza un seguimiento de estos barrios, y si bien no es de competencia de esta entidad, sí le compete al municipio de la ciudad realizarlo.

Es necesario mencionar que esta unidad especial no ha aportado con estudios sobre el tema o investigaciones que ayuden a otras entidades del municipio para que las intervenciones complementarias tengan una mejor aproximación al territorio. Adicional, se debe considerar lo que manifiesta la Dra. Karina Subía, directora de la UERB: “El objetivo de la unidad es regularizar todos los asentamientos encontrados y cerrar las puertas de la unidad.” (Entrevista personal, 31 de mayo de 2017. Anexo 1).

Estas declaraciones manifiestan que en la UERB el objetivo es cumplir con regularizar los barrios a través del proceso administrativo, aun cuando ciertos asentamientos se encuentran en zonas vulnerables y potencialmente peligrosas por factores naturales o antrópicos, y podrían estar destinados a ser una zona degradada, si ya no lo son actualmente.

Como un ejemplo se puede mencionar las cooperativas de vivienda “Yaguachi alto” y “Por nuestros hijos”, organizaciones con predios de 100m² o menos, y con el 100% de ocupación en algunos casos. A pesar de las bajas condiciones del sector, que refleja estar expuesto a riesgos y no cumplir con normas urbanísticas mínimas, ha podido ser parte de un proceso de regularización.

Fotografía 1: Vista general de cooperativa “Yaguachi alto” y “Por nuestros hijos”.



Fuente: Google earth, 2017

Elaboración del autor.

Este ejemplo fue presentado por uno de los técnicos de la UERB en un conversatorio realizado en FLACSO, en noviembre de 2016, referente al tema de asentamientos informales. El técnico Pablo Alcocer, de la UERB, indicó que, a pesar de no cumplir con porcentajes de áreas verdes y lotes mínimos en varios casos, la normativa permite las excepciones por el hecho de estar consolidados.

Esto se traduce a un manejo clientelar de los asentamientos informales, ya que la normativa se adapta a las características de cada asentamiento, permitiendo que sectores que no tienen las condiciones mínimas de hábitat sean legalizados a pesar de sus características, las cuales chocan con la normativa y terminan convirtiéndose en sectores de baja calidad, expuestos a diferentes tipos de vulnerabilidades.

Cuando se permiten estos asentamientos como lugares de vida para los sectores de bajos ingresos se está, en realidad, decidiendo el tipo de cultura y de sociedad que tendremos. Pareciera que no somos conscientes de que al actuar de esa manera estamos limitando seriamente la creatividad y sensibilidad de esa gente. Si condenamos a los sectores de bajos ingresos a vivir día a día con sus necesidades materiales insatisfechas y con pocas ideas sobre cómo utilizar el espacio, nos arriesgamos a que la relación entre la gente y su entorno desaparezca (Hardoy y Satterthwaite, 1987, p. 36).

2.6.3 Corolario sobre la legalización de asentamientos informales

Tras lo expuesto es posible afirmar que la visión de las autoridades de la ciudad, en el tema de asentamientos informales, no es tratada de forma integral, ya que por un lado la unidad que maneja su información se limita a un claro cumplimiento de sus funciones esperando finalizar su trabajo con la regularización de todos los barrios informales, que según la institución existe, esperando que no haya nuevos o sin la intención de incluirlos en el proceso.

Por otra parte, tenemos la visión de la inclusión de los barrios a través de los proyectos de movilidad que vinculan a toda la ciudad -en teoría-, sin embargo, al plantear esto se está cayendo en la planificación horizontal donde los expertos deciden qué es lo que necesitan los barrios, pero sin una participación efectiva de las comunidades que los habitan.

Con esta visión de aplicar políticas desde arriba sin incorporar con fuerza al componente social y asumiendo que se conoce las necesidades de la gente, se caería en lo que señala el urbanista Jorge Hardoy: “Muchos gobiernos del Tercer Mundo todavía pretenden planificar y construir ciudades que sólo existen en la mente de los tecnócratas y burócratas.” (p. 28).

Como ejemplo de la actual administración municipal (2014-2019), el proyecto Quitocables, que beneficiaría a barrios provenientes de la informalidad, manejaría una inversión de 40 millones de dólares para la implementación del sistema. Sin embargo, no se preguntó a los moradores de

los “barrios beneficiarios” si ese problema (el de la movilidad) es una prioridad para ellos, o si existen otras soluciones donde se pueda distribuir dicha inversión no solo en movilidad, sino en espacio público, saneamiento, servicios básicos y otros.

Uno de los mayores problemas en torno a las políticas sobre asentamientos informales está relacionado con las competencias que en la municipalidad se manejan. Existen diferentes entidades que tienen responsabilidades en el tema de asentamientos informales, sin que éstas sean sus únicas responsabilidades, entre ellas están:

- Unidad Especial Regula tu Barrio.
- Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.
- Administraciones Zonales.
- Agencia Metropolitana de Control.
- Secretaría de Seguridad.

Estas unidades administrativas, además de las empresas municipales adscritas (proveedores de infraestructura), son las que intervienen en los procesos de regularización. Cada unidad se limita a actuaciones puntuales y una vez se cumple su participación en los procesos de regularización no se mantiene un monitoreo de los asentamientos post regularización, lo que no garantiza que las políticas planteadas en el PMDOT se cumplan del todo y, por tanto, tampoco se concreta un hábitat saludable a pesar de la tenencia segura del suelo. Así lo evidencian asentamientos que han estado en procesos regularizados enfocados en la tenencia y a pesar de ello aún mantienen niveles bajos en sus condiciones de hábitat, donde la degradación de los sectores es progresiva y no se ve en el horizonte visos de cambio.

Las políticas, planes, programas y proyectos que se han aplicado en la ciudad para combatir a los asentamientos informales no han concentrado sus esfuerzos en conocer cuáles son las causas de la problemática, sino que han paleado los síntomas sin conocer la raíz del problema. Debido a esto su aplicación no ha sido efectiva y como resultado se han evidenciado nuevos procesos de asentamientos informales de diferentes tipos.

La regularización, como principal política del municipio frente a los asentamientos informales, ha ido modificando sus exigencias a través de los años. So pretexto de bajos niveles en los resultados las normativas se han flexibilizando para que una mayor cantidad de asentamientos pueda entrar en el proceso. Esto ha llegado al punto de adecuar las normas para cada barrio, incurriendo en legalizaciones que rompen los parámetros de las normas urbanísticas vigentes.

Como manifiesta el Dr. Arturo Mejía, la regularización de barrios ha creado normativas propias a cada barrio bajando el nivel de exigencias que deben cumplir para llegar a tener un hábitat digno.

Además, señala que el tema debería ser afrontado desde la planificación, considerando la interacción de cada uno de ellos con la ciudad, incluyendo un análisis morfológico y de las diferentes dimensiones que intervienen en este tipo de asentamientos para que los barrios se integren al resto de la urbe. Agrega que, como ex funcionario de la Unidad de Suelo y Vivienda, en el tiempo que funcionó esta dependencia municipal, existían parámetros no negociables lo cual obligaba a los moradores de los barrios a organizarse para cumplir y aportar con la ciudad, ya que, señala, no son solo los derechos individuales a los que se les debe dar importancia, también son los derechos del barrio y los derechos de la ciudad, por esto cree que se debe recuperar la capacidad organizativa de estos espacios. (Entrevista realizada el 5 de septiembre de 2017. Anexo 4).

Para el Dr. Arturo Mejía, “la legalización ha sido un componente político, utilizado para conseguir votos y se ha transformado en un botín político” (Entrevista personal, 2017). Cree que mientras no cambie la forma de incorporar los asentamientos informales a la ciudad, seguirán apareciendo; mientras los límites de la ciudad y las normas sean negociables, continuará la desigualdad en los derechos de las personas. La informalidad seguirá siendo una forma de producir hábitat, beneficiando a unos pocos sin tener que cumplir las obligaciones ni las normas urbanísticas.

Quienes han estado involucrados en los estudios e investigación de los asentamientos informales, tanto a nivel local como internacional, coinciden en que la forma de afrontarlos debe ser a través de acciones con un criterio holístico, que no solo enfoque al asentamiento informal *per se*, sino que se lo vea como una parte de la ciudad, que debe ser atendida mediante la planificación urbana, cumpliendo con deberes y accediendo a derechos al igual que cualquier sector formal. También aseguran que se debe evaluar los costos de la informalidad, no solo refiriéndose al proceso administrativo, sino a la dotación de infraestructura, costos ambientales, del suelo, y la normativa creada para la ocupación del mismo, así como el costo social.

Como menciona Fernandes (2008), “No hay respuestas sencillas, no hay respuestas únicas, no hay respuestas rápidas y no hay respuestas baratas... Como los recursos son pocos, tenemos todos que comprender mejor los procesos de producción de la informalidad urbana para enfrentarlos mejor.” (p. 37).

Al igual que en Brasil con el “*Estatuto da Cidade*”, a nivel local se debe tomar a la LOTUGS como una herramienta que ayuda a la gestión, financiamiento y desarrollo de los asentamientos informales para alcanzar un hábitat digno y de calidad, e incluirlos en la planificación de la ciudad, buscando su desarrollo y priorizando al ser humano sobre los intereses personales y políticos.

3. CAPÍTULO III

3.1 Planificación y diseño urbano en un barrio regularizado

El presente capítulo analizará las condiciones de un barrio que surgió de la informalidad y diagnosticará su estado actual, con el objetivo de conocer si los procesos de legalización han sido suficientes para desarrollar un hábitat en el que las personas puedan realizar todas sus actividades y fomentar sus capacidades de forma plena.

Se conocerán las condiciones físicas del entorno, el estado de los equipamientos (déficit, carencia, penuria), para diagnosticar el estado del sector y elaborar una propuesta de diseño urbano considerando los factores físicos, sociales, ambientales y económicos.

Para el desarrollo del capítulo se utilizará información de fuente oficial referente al área de estudio, se presentarán mapas temáticos, información de campo obtenida a través de entrevistas, e insumos producidos por el autor, los que permitirán visibilizar las condiciones particulares del sector. Adicional, la investigación se apoyará en imágenes correspondientes al archivo fotográfico elaborado en las visitas de campo al área de estudio.

La propuesta de diseño urbano se presentará a través de esquemas, planos e infografías que reflejen los cambios propuestos para el sector y se sustenten en las condiciones actuales del mismo. Considerando los resultados obtenidos en el análisis se delinearán posibles estrategias para la vinculación del sector con la planificación y el desarrollo de la ciudad.

Finalmente, se expondrán las conclusiones y recomendaciones, producto del caso de estudio y la investigación realizada, que servirán para la aplicación del diseño y la planificación urbana en torno a los asentamientos informales en el DMQ.

3.2 Análisis de un sector que surgió de la informalidad y ha sido regularizado por el municipio del DMQ

Se busca corroborar la hipótesis de que la regularización de los asentamientos informales no garantiza el acceso a un hábitat de calidad. Por este motivo se decide tomar como caso de estudio a un asentamiento con más de 20 años de existencia, que cuenta con servicios y equipamientos y cuyo proceso de regularización se consolidó en un largo periodo para concretarse en 2012.

El análisis espera reflejar la realidad del espacio urbano, a través de temas como accesibilidad, riesgos, uso de suelo, normativa urbana, infraestructura, equipamientos, entre otros elementos que componen a un barrio, con el fin de conocer las necesidades del mismo.

Los resultados servirán para contrastar las exigencias para que el barrio sea legalizado versus las condiciones que no están siendo consideradas y que juegan un rol importante en la configuración del hábitat. Esto nos permitirá conocer los vacíos de la regularización y cómo pasar de un modelo clientelar a uno que busque un mejor hábitat.

3.3 Ámbitos por considerar para el análisis del caso de estudio

El proceso que se desarrolla en la UERB para la legalización de los barrios tiene tres etapas: socio-organizativa, legal y técnica. Todo barrio que busque la legalización deberá cumplir con los requisitos que en las diferentes etapas se solicitan. Es preciso recordar que el proceso regula la tenencia del suelo, desligando su actuación en otros ámbitos relacionados con el hábitat de cada barrio.

Conocer las condiciones físicas revelará las limitaciones y posibles restricciones de los barrios al momento de dotar de infraestructuras o incorporarse a la red vial, áreas verdes, espacio

público. Además, sabremos cómo este asentamiento podría crecer en función a su potencial edificatorio y tener ideas sobre la densidad del asentamiento.

Las condiciones de la vivienda existente deben ser un tema fundamental en cualquier proceso en el que se incluya a barrios informales, su estado actual, vulnerabilidades y la proyección de estas hacia el futuro indicarán qué tipo de hábitat se espera que evolucione en el sitio o qué medidas se deben tomar para que las condiciones mejoren y no signifiquen riesgos para los moradores.

Considerar los riesgos y vulnerabilidades relacionados al ambiente y sus posibles efectos en el barrio darán cuenta de qué zonas son aptas para un desarrollo o en su defecto no deben ser consideradas para ser urbanizadas. Asimismo, se usará la información para buscar un desarrollo ambientalmente amigable y prevenir cualquier posible circunstancia aplicando planes de contingencia o de mitigación de riesgos. Adicional, se establecerán las bondades del ambiente que pueden ser aprovechadas por los moradores para posibles iniciativas que beneficien al sector y a la ciudad.

3.4 Selección y delimitación del caso de estudio

Para poner a prueba la hipótesis en la que se establece que la regulación de la tenencia no es garantía de un mejoramiento en la calidad del hábitat, y que dicho proceso resulta insuficiente para alcanzar una calidad de vida digna en los asentamientos informales es necesario estudiar un caso que ha pasado por el proceso de regularización y al cual se le dotó de servicio. Además, dicho caso deberá tener suficientes años de existencia para probar si tras el proceso de regulación el sector y la vida de sus habitantes mejoró.

Basado en la cantidad de información existente, así como en la importancia de su organización, su historia y las características físicas del barrio (que presenta diferentes escenarios en el mismo

territorio), se determinó a “Atucucho” como caso de estudio para el desarrollo de la investigación.

Este barrio tiene varias décadas de existencia y fue la base para la creación de organizaciones sociales, además ha estado bajo el ojo público por las constantes noticias actuales relacionadas a la vulnerabilidad que sufre ante desastres naturales. La delimitación que se usará para el estudio del barrio será la que se encuentra determinada en el Sistema de Información Geográfica (SIG) proporcionado por la STHV, la cual corresponde al sector regularizado mediante Ordenanza Metropolitana No 247 de 2012.

3.5 Breve reseña sobre la aparición del barrio Atucucho

Este barrio se ubica en el sector noroccidente del DMQ y es uno de los asentamientos informales más antiguos de la ciudad. Su proceso para ser reconocido duró más de 20 años; sus moradores le dieron vida a este barrio a través de la autoconstrucción, las mingas y la organización social, lo que llevó a su reconocimiento y posterior legalización. Sin embargo, los moradores que construyeron las bases de este asentamiento ya no residen en él.

Los orígenes del barrio datan de finales de la década de los ochenta. Así, fue fundado el 1 de abril de 1988 mediante una invasión encabezada por dos líderes populares, Aguilar y Yacelga, quienes anteriormente habían invadido los terrenos que ahora son los barrios Roldós y la Pisulí. (MDMQ, 2002).

Al ser una invasión la idea principal fue ocupar un espacio de terreno de cualquier forma. En sus inicios las viviendas estaban hechas de madera con techos de plástico, (característico de las invasiones para tener una rápida ocupación), en el sector no existía vías de acceso, luz eléctrica ni agua potable, únicamente se abastecían de agua entubada. (El Telégrafo, 2014).

Debido a que era un sector “ilegal” sus propios habitantes debían ser los encargados de gestionar la provisión de servicios básicos. En 1991 se creó el comité pro mejoras para trabajar en las viviendas y la dotación de grifos comunitarios; se aprovecharía que el barrio estaba formado por una comunidad de personas ligadas a la construcción como albañiles, carpinteros, electricistas, entre otros. De esta manera, los fines de semana se usaron para hacer mingas que transformarían la imagen del sector. (El Telégrafo, 2014). La importancia de la organización social jugó un papel fundamental en la configuración del barrio, ya que se buscó el bienestar común mediante el trabajo de todos, sabiendo que los objetivos se iban a conseguir solo a través de su propio esfuerzo.

Apenas en 1996, tras 8 años de haber realizado la invasión, el sector fue reconocido como un asentamiento de hecho y los moradores dejaron de ser invasores para denominarse poseionarios de hecho sin escrituras. A partir de aquello la municipalidad realizó una valoración de lo que había sido la hacienda Atucucho para que los poseionarios puedan pagar por el suelo y acceder a escrituras (El Telégrafo, 2014).

La realidad del país, su inestabilidad y los acontecimientos que llevarían al Ecuador a contar con una nueva moneda en 1998 serían los factores fundamentales para que los moradores de Atucucho no pudieran pagar por las tierras que ocupaban, ya que la deuda que se había tazado en sucres se transformó en dólares, por tanto, no pudo ser asumida por los moradores del sector. Esto dejó de lado esta gestión, lo que conllevó disputas internas, especialmente por temas de linderos.

En 2010 retomarían el trámite para acceder a escrituras que formalicen a los moradores como propietarios del suelo. Con gestiones actualizadas se reconocería al barrio Atucucho, a través de la legalización, mediante la Ordenanza Metropolitana N° 247, sancionada el 18 de mayo de 2012. Es decir, 24 años después de la toma del suelo se llegó a un término en cuanto a la tenencia del suelo.

A partir de la sanción de la ordenanza iniciaría la entrega de las escrituras en el sector de Atucucho, este proceso se ha realizado los últimos años y aún se necesita entregar escrituras a varias familias para que todos puedan tener seguridad jurídica sobre el suelo.

Según Manuel Tituaña, presidente del barrio en 2015:

“(…) las condiciones de vida han mejorado. Tenemos la inversión en obra pública y vial y se solucionaron temas de convivencia (peleas entre familias por los linderos). También firmamos un convenio con el Consejo Provincial para el ‘adoquinamiento’ de unas calles y se implementó un recorrido más de buses (…).” (El Telégrafo, 2014).

Sin duda, el aclarar la tenencia y definir los límites de los lotes es un aporte para terminar con disputas que pueden generar conflictos sociales. Pero qué se ha legalizado y cómo se lo hizo debe ser analizado.

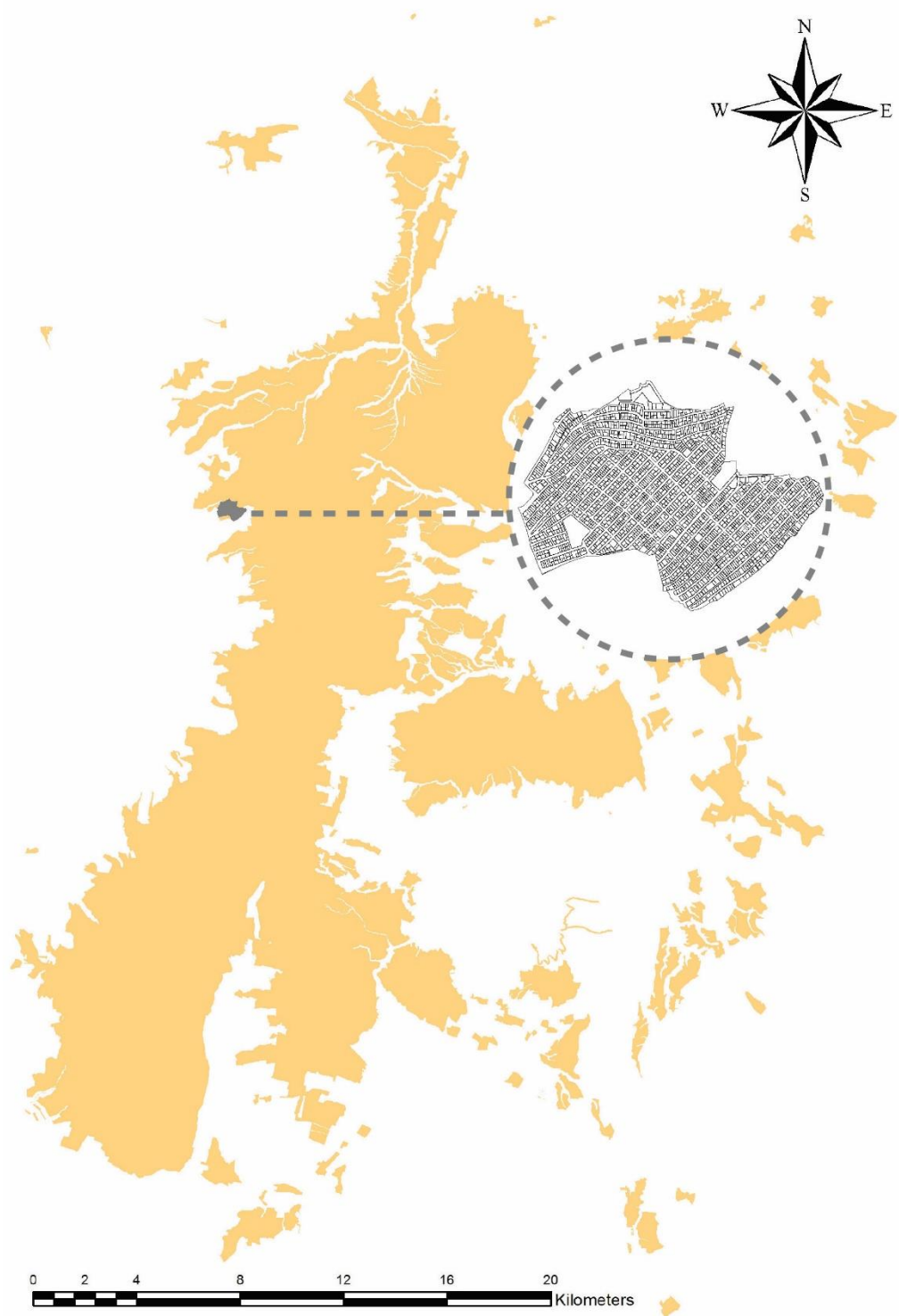
En Atucucho confluyen diferentes condiciones que han sido adaptadas para que el sector pueda ser ocupado, donde los procesos de creación y legalización del barrio fueron largos y complicados al igual que su acceso a servicios básicos y a algunos equipamientos. A pesar de esta larga lucha para el acceso al reconocimiento y todo lo que ello significa, aún en estos tiempos refleja carencias y vulnerabilidades, lo cual es necesario conocer y solventar.

3.6 Delimitación del área de estudio

Atucucho se encuentra en el límite de lo que se considera suelo urbano en la actualización del Plan de Uso y Ocupación de Suelo (PUOS) 2016.³ Los límites que se usarán para el análisis del sector son los que se han determinado en el proceso de regularización y constan en los archivos de la STHV.

³ PUOS 2016: Plan de uso y ocupación de suelo aprobado por el concejo metropolitano en diciembre de 2016, en el documento se define, entre otras cosas, los límites de la clasificación del suelo.

Mapa 2: Ubicación y delimitación del barrio Atucuho en el suelo urbano del DMQ



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

3.7 Normativa para la legalización del barrio Atucucho

El barrio Atucucho fue legalizado mediante la Ordenanza Metropolitana N° 247 sancionada el 18 de mayo de 2012. Este documento establece las condiciones de ocupación, así como otras características para el desarrollo urbano de este espacio.

Cuadro 6: Especificaciones técnicas ordenanza N° 247

Especificaciones Técnicas	
Zonificación	D3 (D203-80)
Lote mínimo	200 m ²
Forma de ocupación del suelo	(D) Continua sobre línea
Clasificación del suelo	(SU) Suelo urbano
Uso principal	(R2) Residencial mediana densidad
Número de lotes	2139
Área útil de lotes	352.245,14 m ²
Área de vías y pasajes	184.776,51 m ²
Área verde y área de equipamiento comunal	205.529,47 m ²
Área de protección de quebrada (área verde adicional)	25.560,84 m ²
Área de protección de quebrada y/o talud	1.660,24 m ²
Área de protección de quebrada y/o talud en lotes	5.710,64 m ²
Área total de predio (lev. topog.)	775.482,84 m ²

Fuente: Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/
 Elaboración del autor.

Las características asignadas al barrio se ajustan al medio físico artificial existente; es decir, se ratifica, legalmente, la forma de ocupación del suelo en el barrio, si bien se establecen límites en cuanto a existencia de lotes, altura de edificaciones y áreas de protección y espacios verdes. Se puede decir que la ordenanza con la que se regulariza al barrio Atucucho es una formalidad

que servirá para la elaboración de escrituras individuales ya que determina características de cada lote en dimensiones y área comunal, también servirá para que el municipio tenga en sus archivos la información general del sector.

En cuanto a elementos que componen al sector, como equipamientos y áreas verdes, la Ordenanza N° 247 establece que en las áreas determinadas como equipamiento comunal se debe dotar juegos infantiles y zonas de recreación y descanso. Con respecto a vías se menciona que la red vial no cumple con las condiciones técnicas por ser un asentamiento de más de 23 años, sin embargo, por tener una consolidación del 96% se aprueba su red vial con las características existentes. En cuanto al sistema colectivo de soporte y espacio público se señala un porcentaje de obras por completar las cuales deberán ser realizadas por el sector. Las obras pueden ser ejecutadas con apoyo del municipio, empresas públicas o privadas, lo cual deberá ser gestionado por los moradores del sector.⁴

3.8 Análisis del estado actual del barrio Atucucho

Mediante información oficial sobre el área de estudio en los ámbitos físico, ambiental y social, se reflejarán las condiciones existentes en el barrio, para conocer su estado actual y, de ser el caso, sus necesidades, carencias y riesgos en los ámbitos mencionados. El objetivo será conocer si las políticas de la ciudad, en cuanto a asentamientos informales, son sinónimos de mejora en las condiciones de vida en el sector.

Los datos obtenidos serán resumidos en la matriz propuesta en esta investigación (Anexo 3) con lo cual se busca llegar a un diagnóstico que abarque los diferentes componentes que forman parte del área de estudio y, a su vez, sea el punto de partida para una propuesta de intervención urbana que mitigue las carencias, déficits, penuria, vulnerabilidades o peligros a los que el sector se encuentre actualmente expuesto.

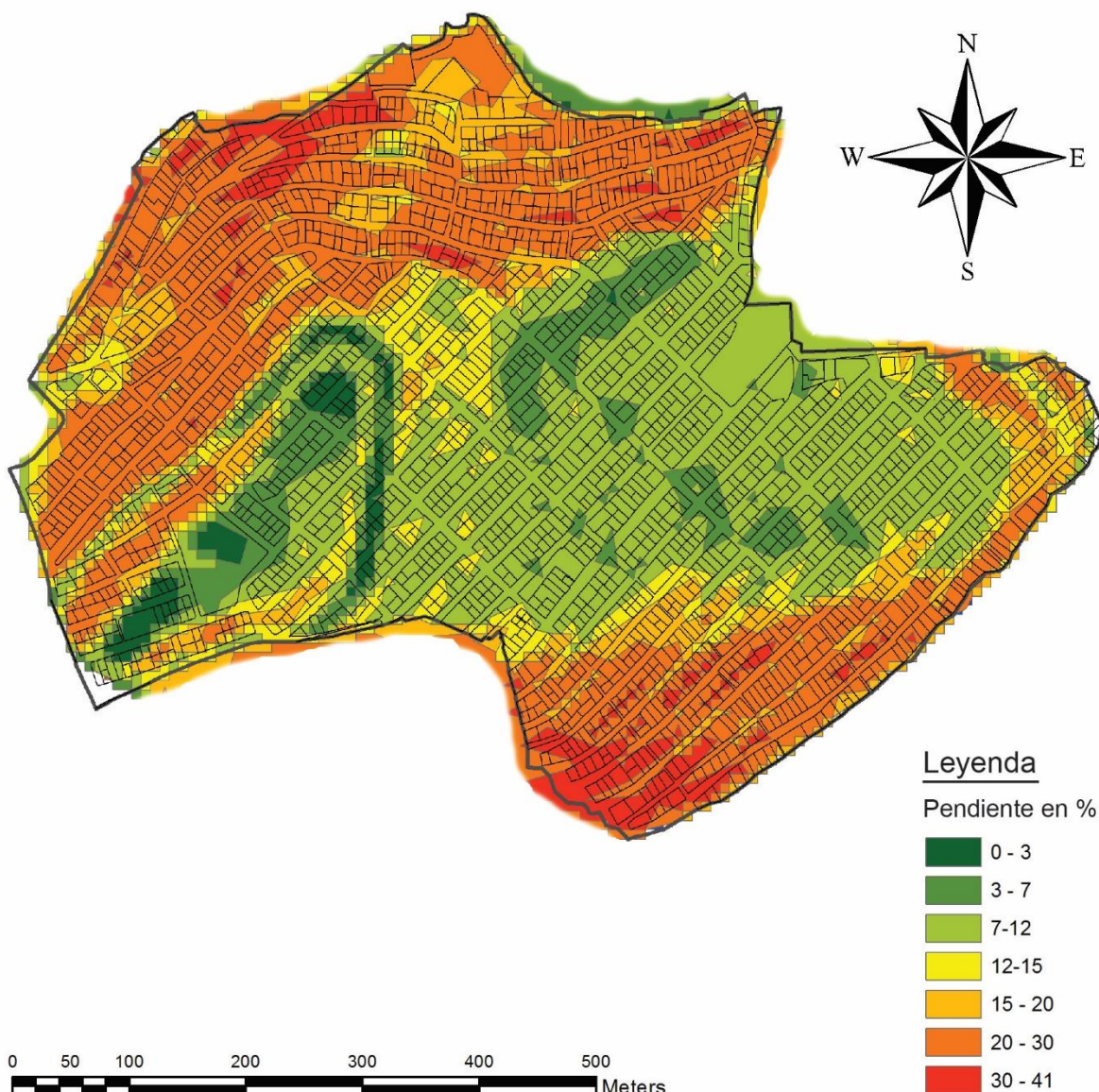
⁴ Para más información sobre las especificaciones del barrio se debe revisar la Ordenanza Metropolitana N°247.

3.8.1 Medio físico natural

3.8.1.1 Condiciones topográficas

El barrio se localiza en las faldas de los Cerros Atacazo-Pichincha, dentro del Área de Intervención Especial y Recuperación Natural⁵ entre las cotas de 2.990 y 3.175 msnm. El área de estudio se asienta sobre 58 hectáreas, de las cuales el 45%, aproximadamente, presentan pendientes entre el 20% y 40%, representando un total de 26 hectáreas.

Mapa 3: Rango de pendientes representada en porcentajes en el barrio Atucucho



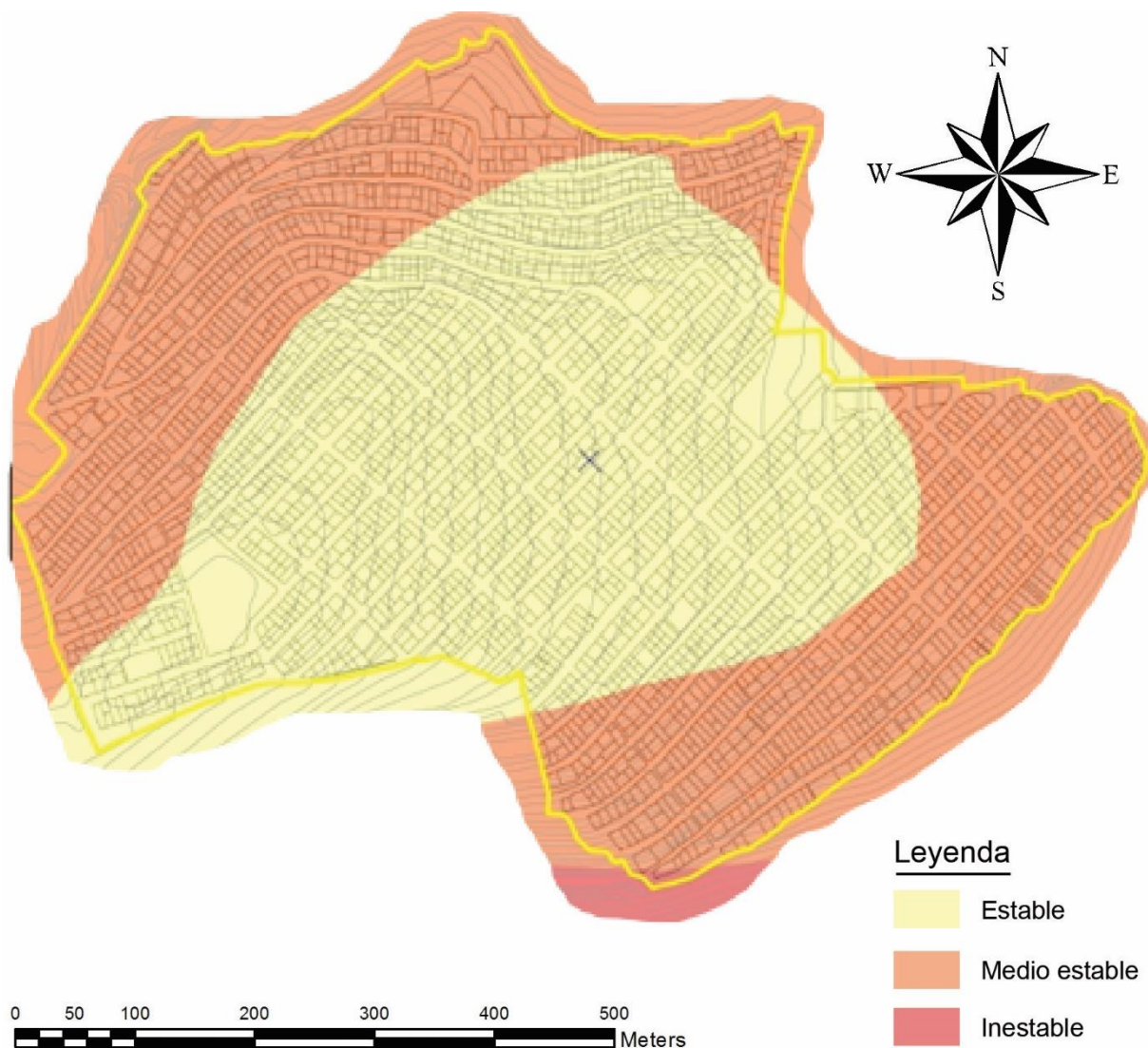
Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

⁵ Ordenanza Metropolitana No. AIER- Eje Atacazo-Pichincha.

Los sectores catalogados como inestables tienen pendientes entre 20% y 40%, allí habitan 6.140⁶ personas, en los flancos surorientales y noroccidentales del área de estudio. El 40% del suelo se halla en un rango medio estable, mientras que el 15% del área se cataloga como estable. Es importante considerar la presencia de dos quebradas, si bien no están dentro de los límites del barrio, están próximas al mismo. Al norte, la quebrada Rumihurco, y al sur la quebrada Atucucho, ambas con pendientes superiores al 41%.

Mapa 4: Estabilidad del suelo sector Atucucho

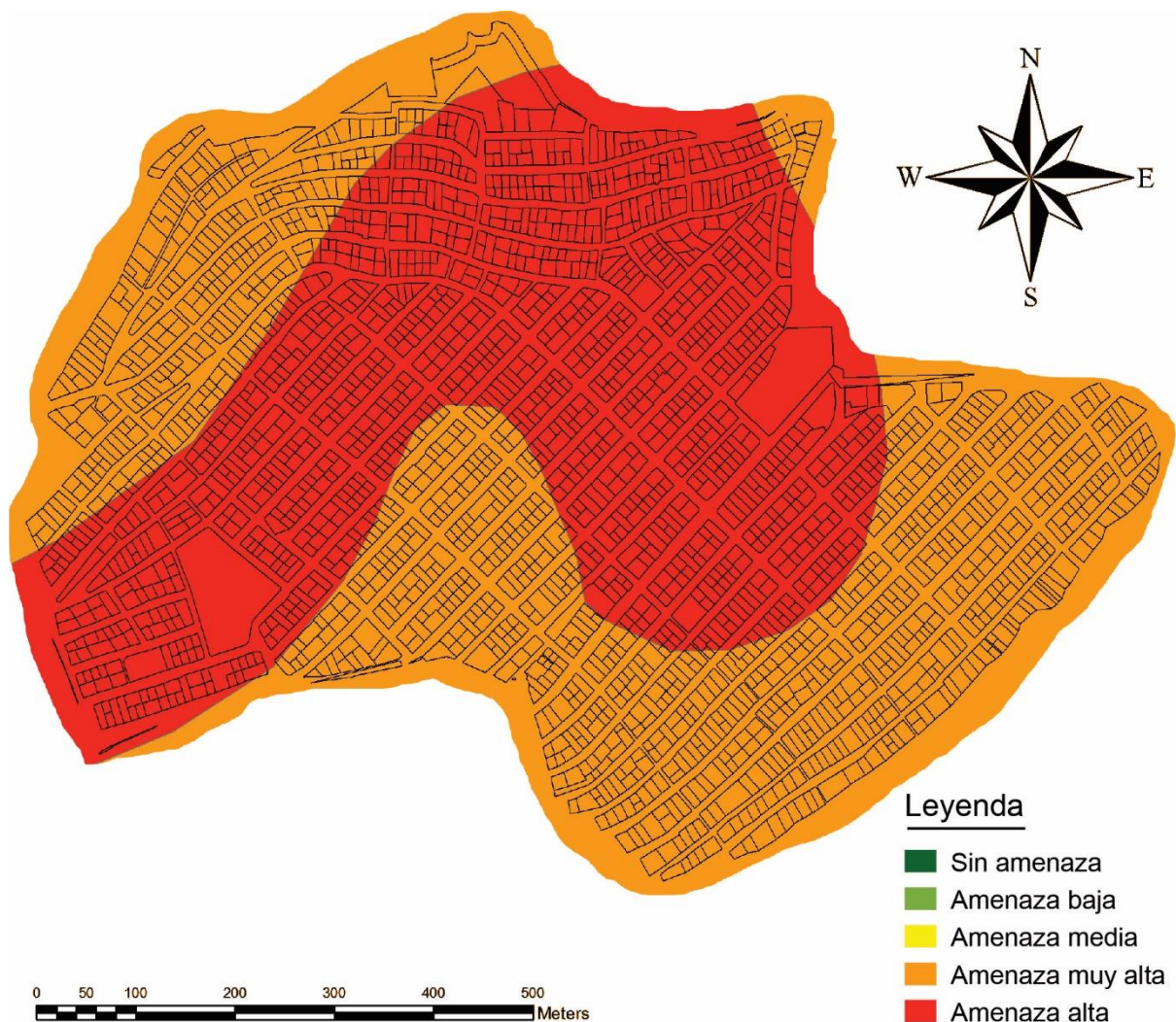


Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017
Elaboración del autor.

⁶ Información a partir del último censo de población y vivienda 2010.

A la inestabilidad del suelo y las condiciones topográficas se debe sumar las amenazas por deslizamiento que, acompañadas de las condiciones anteriormente mencionadas, incrementa el grado de vulnerabilidad del sector. Este hecho daría por entendido que el sector no es el óptimo para realizar edificaciones, y que en caso de hacerlo estas deberían superar un riguroso proceso de aprobación para poder ser habitadas.

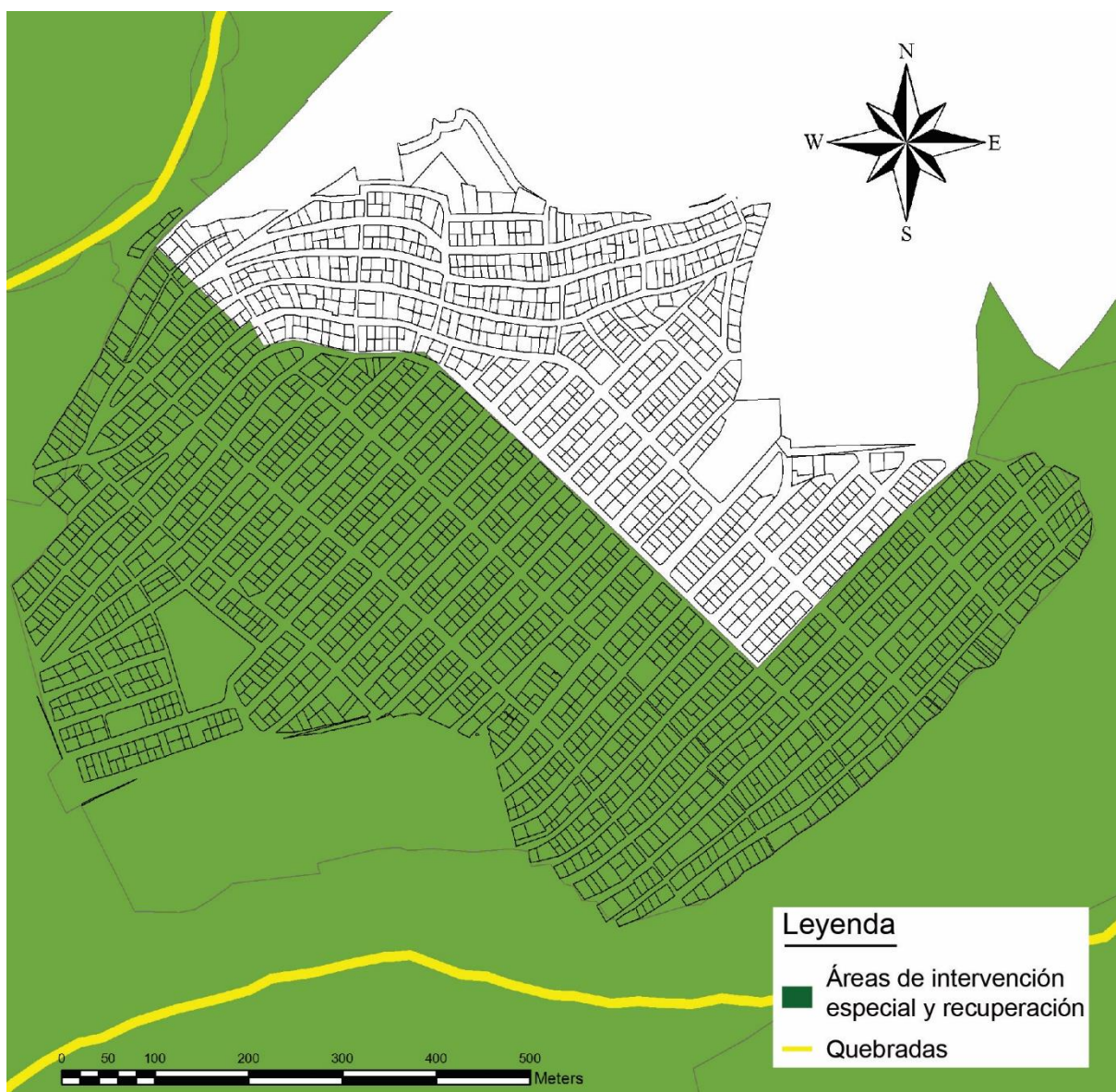
Mapa 5: Amenaza por deslizamiento



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017
Elaboración del autor.

El área de estudio forma parte del Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER), aprobada mediante Ordenanza Metropolitana No 446 de 2013, la cual pretende controlar la expansión de la frontera urbana sobre áreas sensibles de las faldas del Pichincha, por lo cual se prohíbe la urbanización de las áreas que se encuentran dentro de la delimitación del AIER. Más del 50% de la superficie que ocupa el barrio Atucucho se encuentra dentro de la zona en la que se prevé la intervención especial y recuperación.

Mapa 6: Área de intervención especial y recuperación sobre barrio Atucucho



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

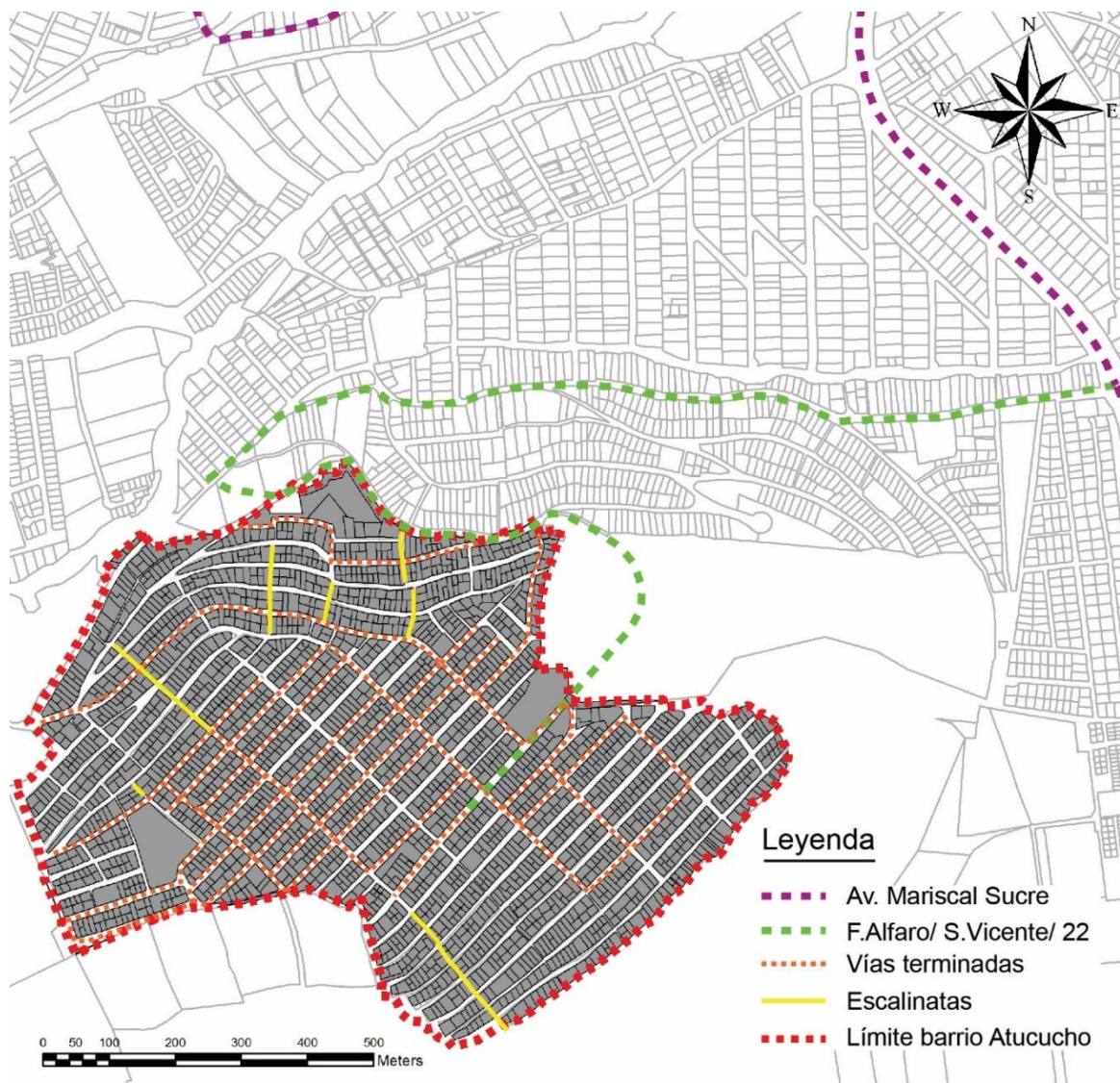
Elaboración del autor.

3.9 Medio físico artificial

3.9.1 Sistema Vial

El sistema vial que sirve al sector de Atucucho fue elaborado sin seguir los requerimientos mínimos en dimensiones de aceras y calzada. Además, supera, en algunos casos, los porcentajes de pendiente permitidos. La accesibilidad peatonal es complicada y, se podría decir, imposible para personas con alguna limitación física o con movilidad limitada.

Mapa 7: Sistema vial barrio Atucucho



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

Cuando se produce la invasión, en 1988, todo el sector era una zona boscosa y solo existía un chaquiñán que llevaba al primer asentamiento. Después de varios años se transformó en la calle 22; al ser un sector muy difícil para el acceso de maquinaria se necesitó el trabajo de los pobladores para abrir la vía. (MDMQ, 2002). El mapa 7 muestra cómo el sector se encuentra aislado del sistema vial de la ciudad, teniendo un solo acceso (vía 22, que en otros tramos se denomina San Vicente y Flavio Alfaro), la cual se conecta con la avenida Mariscal Sucre. Las condiciones topográficas del sector limitan al sistema vial, cuya conexión con las calles resulta imposible.

Fotografías 2, 3, 4, 5: Vías en el barrio Atucucho



Fuente: Archivo personal, 2017

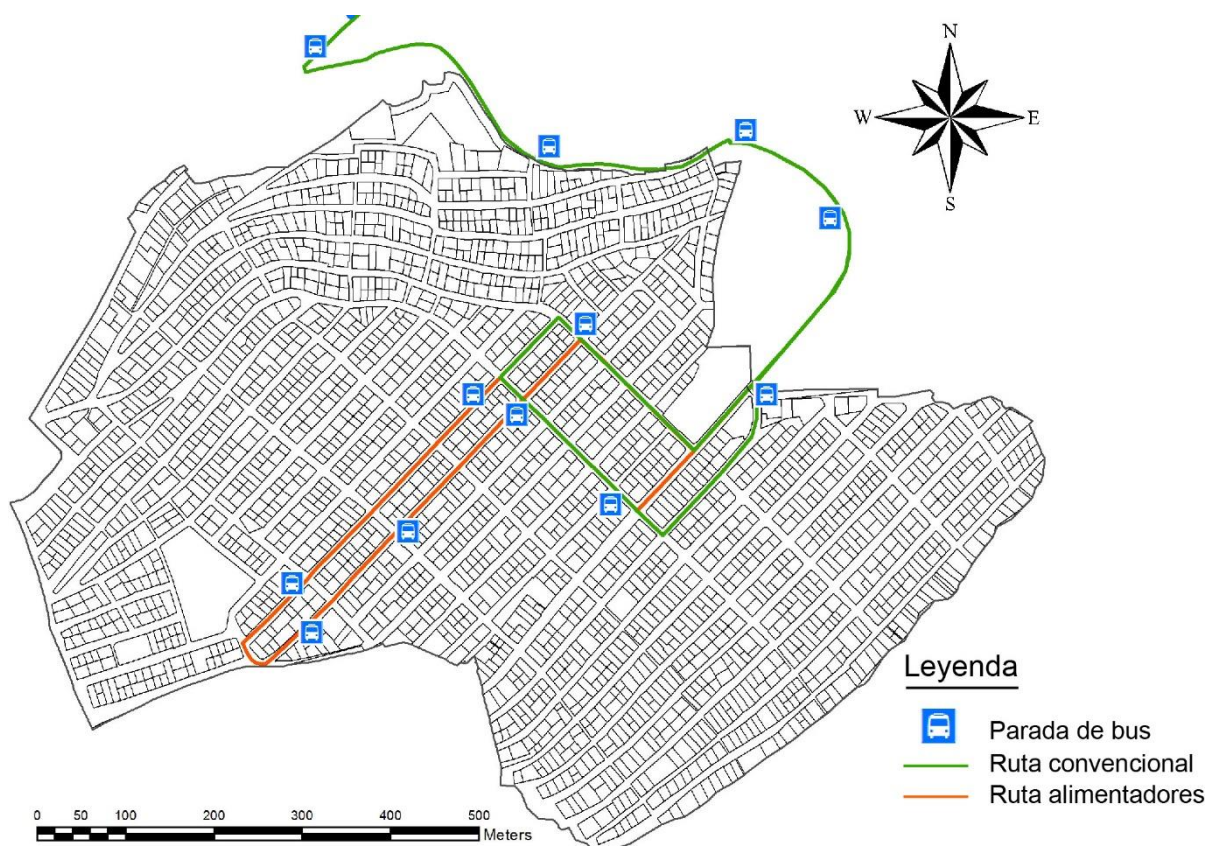
Elaboración del autor.

El estado de las vías es variado: únicamente en la parte central del asentamiento existen calles terminadas (asfalto o adoquín), sin embargo, en ninguno de los tramos se cumple con las dimensiones mínimas para vías urbanas estipuladas en la ordenanza metropolitana N°172 en su sección tercera dedicada a diseño vial.⁷

3.9.2 Transporte público

El sector se encuentra servido por transporte público convencional con la línea Atucucho - Comité del Pueblo, y por el sistema de alimentadores con el recorrido A2 La Ofelia – Atucucho.

Mapa 8: Rutas y paradas de transporte público



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

⁷ Para más información revisar la Ordenanza Metropolitana N°172. Anexo de las Normas de Arquitectura y Urbanismo, Sección Tercera: Diseño vial páginas 25:42.

Al interior del barrio se registran ocho paradas de bus que ocupan la parte central del sector, en su mayoría, al igual que la ruta de transporte público. Mantienen distancias similares con relación a los límites del barrio y desarrollan rutas por las calles que se encuentran asfaltadas.

Sin embargo, se debe considerar que las condiciones propias del sector dan como resultado calles con altos porcentajes de pendiente para los peatones, lo que dificulta la movilidad y exige un mayor esfuerzo para los desplazamientos. Además, es necesario tomar en cuenta la movilidad de los grupos vulnerables como menores de edad, adultos mayores y personas con movilidad limitada.

Los buses de transporte urbano no pueden circular libremente por el sector o ajustar sus rutas para cubrir una mayor parte del barrio Atucucho ya que sus recorridos se deben adaptar a las vías que prestan las condiciones para dar su servicio. Debido al estado en el que se encuentran las vías, a sus dimensiones mínimas y a las pronunciadas pendientes, la capacidad operacional del transporte público es reducida.

Fotografía 6 y 7: Condiciones para operación de transporte público, sector Atucucho



Fuente: Archivo personal, 2017

Elaboración del autor.

3.9.3 Espacio público

Las condiciones propias del sector dificultan contar con un espacio público de calidad, esto, sumado a la falta de normas mínimas para el desarrollo del barrio. En cuanto a accesibilidad, ésta ha sido minimizada por la prioridad que reciben automotores frente a los peatones, los cuales están obligados a utilizar las calzadas para su circulación ya que en el sector las aceras son ocupadas por barreras arquitectónicas como ingresos a domicilios, gradas o rampas. En otros casos las dimensiones de las aceras son inferiores a la normativa o simplemente no existen.

Fotografías 8, 9, 10, 11: Condiciones del espacio público en el barrio Atucucho



Fuente: Archivo personal, 2017

Elaboración del autor.

En varios puntos del sector se ha hecho necesaria la incorporación de escalinatas para salvar las diferencias de nivel. Se encuentran escalinatas de concreto, pero también caminos improvisados (chaquiñanes) que simulan gradas para acceder a sectores que no están vinculados al sistema vial.

Fotografías 12 y 13: Escalinatas en el sector de Atucucho



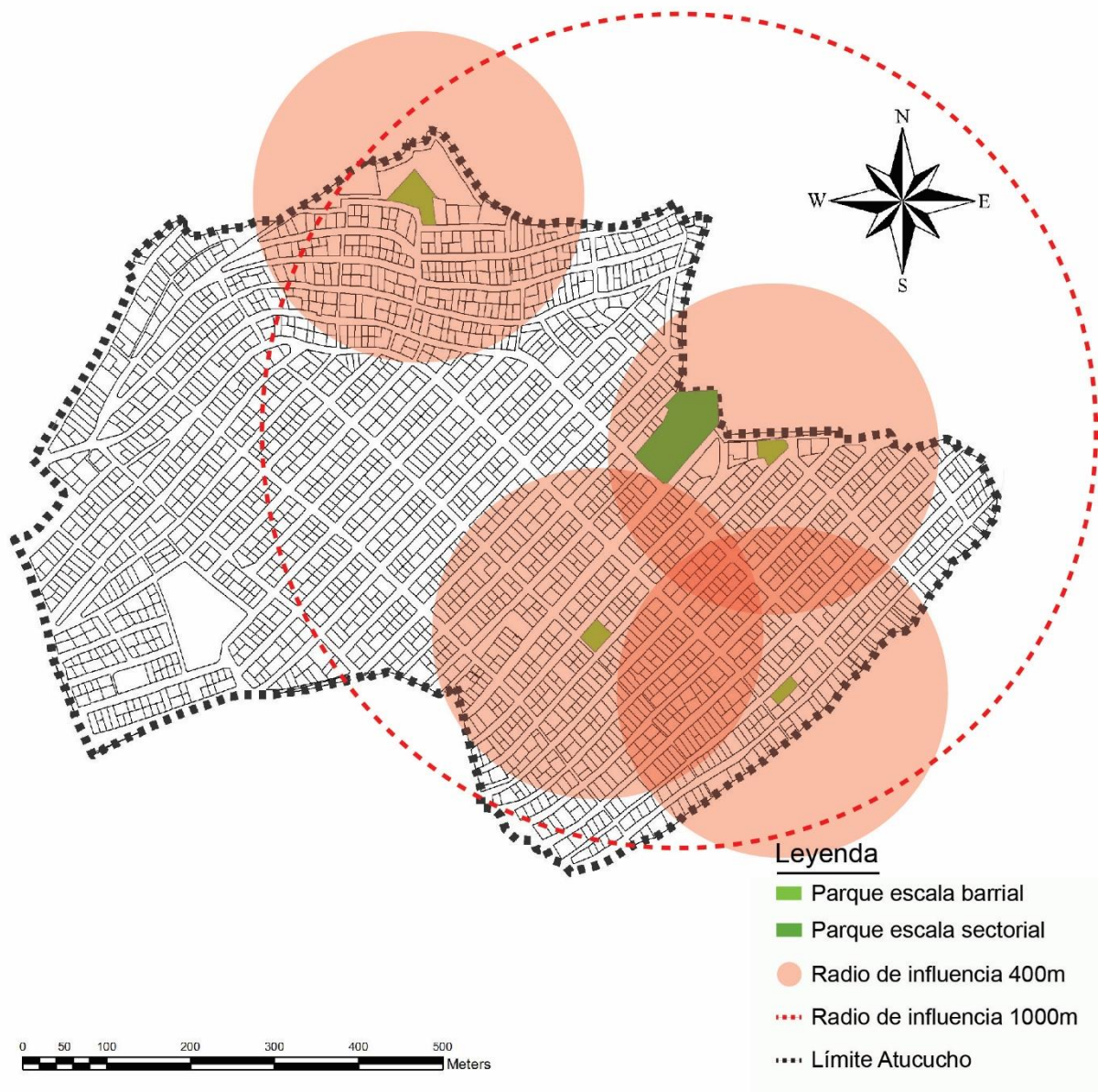
Fuente: Archivo personal, 2017

Elaboración del autor.

Parques y áreas verdes son componentes fundamentales en las ciudades, entidades internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomiendan la existencia de al menos 9m² de áreas verdes, por cada habitante.

Según la información proporcionada por la STHV en las bases SIG, Atucucho cuenta únicamente con 9.773m² de “áreas verdes” dentro de sus 58.5 ha, las cuales representan apenas el 1.6% del territorio. Estas “áreas verdes” se encuentran catalogados por el municipio como espacios de recreación activa debido a su vocación.

Mapa 9: Áreas verdes y de recreación en el sector de Atucucho



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

El mapa 9 muestra la ubicación de los espacios verdes que están catalogados como equipamientos de recreación activa. El sector de Atucucho cuenta, según el inventario del municipio, con 4 parques barriales, cada uno con un radio de influencia de 400m y con un parque sectorial (cancha de fútbol barrial) con un radio de influencia de 1000m⁸.

⁸ Ordenanza Metropolitana N°172. Anexo Normas de Arquitectura y Urbanismo, páginas 42:43.

El mapa 9 refleja la falta de cobertura que tiene la mayoría del barrio en cuestión de áreas verdes y áreas de recreación activa y pasiva. Adicional, se debe tomar en cuenta lo complejo que resulta el traslado desde ciertos sectores del barrio a estas escasas áreas y el estado que éstas presentan.

Fotografías 14 y 15: Áreas de recreación en el sector de Atucucho



Fuente: Archivo personal, 2017

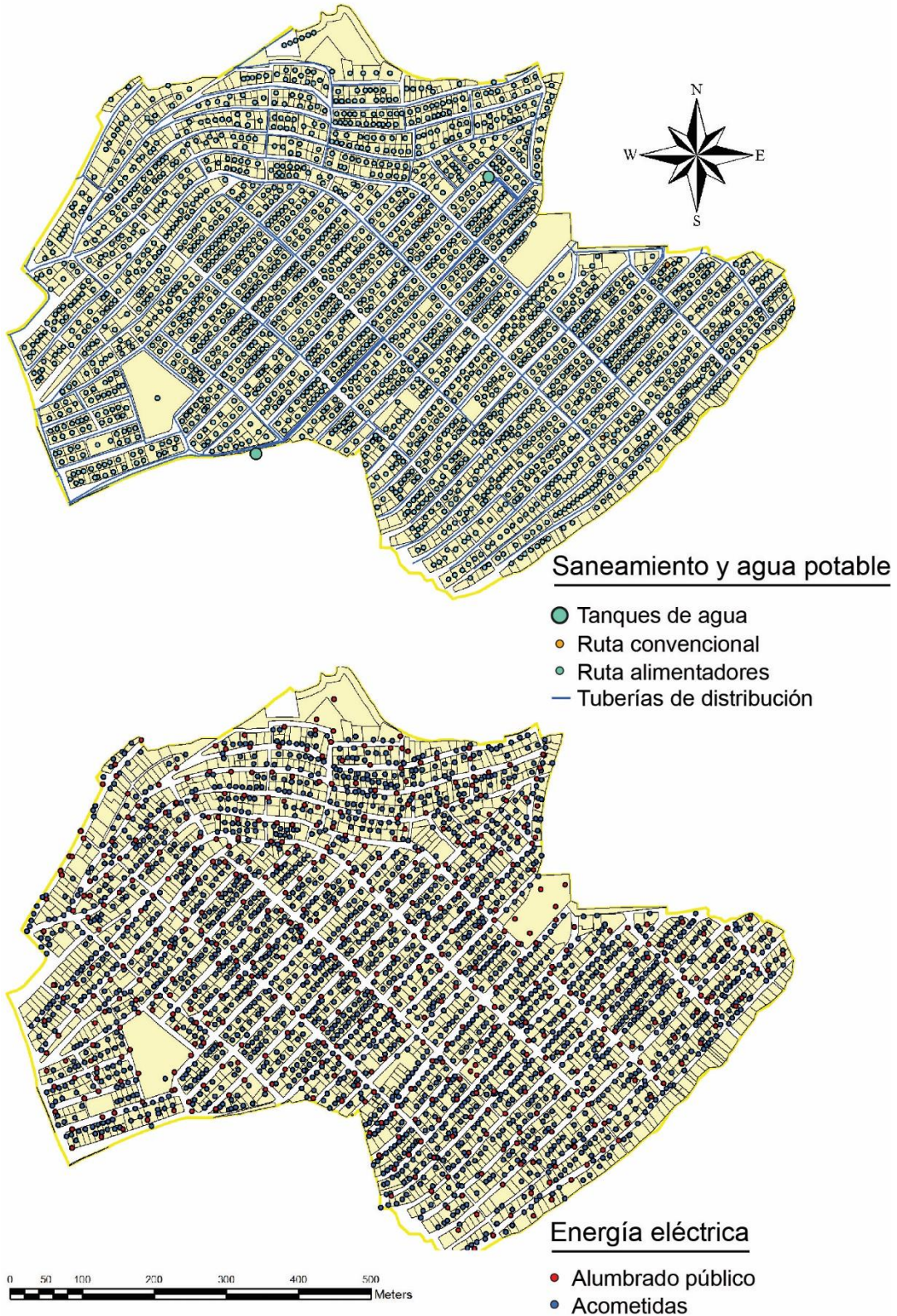
Elaboración del autor.

La ubicación de los “parques barriales” parecen ser espacios residuales que no obedecen a una planificación. Contrario a ser lugares seguros se presentan como sitios que no garantizan la seguridad para los niños debido, en unos casos, a su cercanía con vías o al estar confinados en áreas que se tornan peligrosas.

3.9.4 Sistema Colectivo de Soporte

La totalidad del sector se encuentra cubierto por las líneas de distribución de energía eléctrica, agua potable y alcantarillado. Los lotes que no cuentan con alguno de los servicios pueden acceder al mismo siguiendo el trámite correspondiente ya que se constata la existencia de las redes en el sector.

Mapas 10 y 11: Dotación de saneamiento y agua potable. Dotación de energía eléctrica y alumbrado público



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

Las condiciones de los servicios básicos, por otra parte, no reflejan un seguimiento de normas básicas para su instalación. Es casi una regla que elementos como postes de alumbrado público ocupen la totalidad del espacio en aceras y mantengan una cercanía preocupante con las edificaciones. Los postes, además de ser una barrera arquitectónica para la circulación, son un peligro por la manera como están instalados.

Fotografías 16, 17, 18: Estado de mobiliario para dotación de energía eléctrica



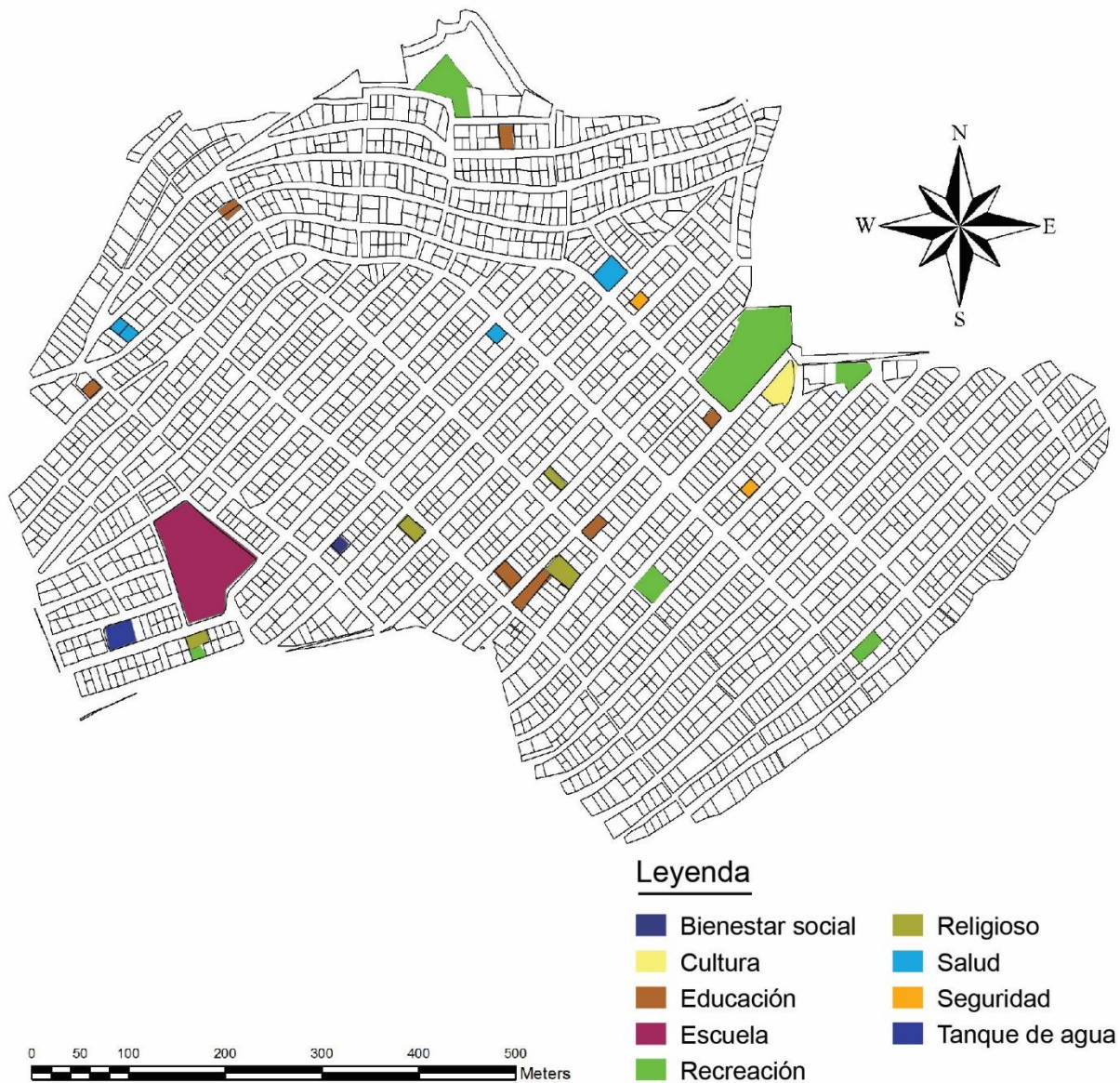
Fuente: Archivo personal, 2017

Elaboración del autor.

3.9.5 Equipamientos

Atucucho registra 26 predios en los cuales funciona algún tipo de equipamiento. La mayoría de ellos están destinados a bienestar social (guarderías), mientras que el de mayor dimensión es la escuela Luis Felipe Borja, seguida de la cancha de la Liga barrial Atucucho, catalogada como área de recreación.

Mapa 12: Presencia de equipamientos en el sector



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

La mayor presencia de equipamientos está ubicada en la parte alta del asentamiento, hacia el sector central, los restantes están dispersos en diferentes puntos del barrio. Se debe considerar que éstos han sido desarrollados por la propia comunidad, teniendo intervención aislada por parte del gobierno central y gobierno local.

Cuadro 7: Tipo y cantidad de equipamientos en el sector

Equipamientos existentes en el barrio de Atucucho		
Tipo	Cantidad	Radio de influencia
Bienestar Social	8	400 m
Cultura	2	400 m
Educación	1	400 m
Infraestructura (tanque de agua)	1	-
Recreación	5	400 m
Religioso	4	-
Salud	3	800 m
Seguridad	2	400 m
Total	26	-

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Ordenanza Metropolitana N°172. Anexo Normas de Arquitectura y Urbanismo, 2017
Elaboración del autor.

La mayoría de equipamientos en el sector no reflejan estar en las mejores condiciones, y al igual que las áreas verdes y lugares de recreación, se ubican en zonas residuales que no dan cobertura óptima al sector.

Fotografías 19 y 20: Condiciones de equipamientos en sector Atucucho



Fuente: Archivo personal, 2017
Elaboración del autor.

3.9.6 Estado de las edificaciones en el barrio Atucucho

Durante la invasión, en 1988, los moradores construyeron sus viviendas con plástico y madera, sin embargo, en la actualidad, presentan diversos tipos de edificaciones, algunos, incluso, alcanzan tres o más pisos.

Fotografías 21 y 22: Condiciones de edificaciones en sector Atucucho



Fuente Archivo personal, 2017

Elaboración del autor.

Las fotografías 21 y 22 muestran los contrastes del barrio Atucucho. Por un lado, edificaciones de cuatro pisos en sectores que se muestran accesibles y se asemejan a otros sectores de la ciudad, mientras en otros espacios se encuentran edificaciones improvisadas, con materiales reciclados e implantados en sitios que dan la impresión de encontrarse en una situación de riesgo.

Sin embargo, la mayoría de edificaciones en Atucucho coinciden en no contar con aprobación para su construcción. Al originarse desde un asentamiento informal no se tuvo la participación de profesionales capacitados, por lo que las estructuras no fueron registradas o aprobadas, motivo por el cual no pueden ser garantía ante eventos naturales como sismos.

3.9.7 Zonificación permitida

A través de la ordenanza N° 247 se estableció que el sector tendría una zonificación D203-80, lo que significa ocupación continua sobre línea de fábrica, en un lote mínimo de 200m², hasta 3 pisos de altura, con un aprovechamiento del 80% del lote para un COS total de 240%. Según información proporcionada por la STHV se encuentra un total de 2.207 predios, 68 más de lo que se indica en la ordenanza, los cuales pueden construir hasta 3 pisos de altura.

Fotografías 23 y 24: Aprovechamiento de la capacidad edificatoria



Fuente: Archivo personal, 2017

Elaboración del autor.

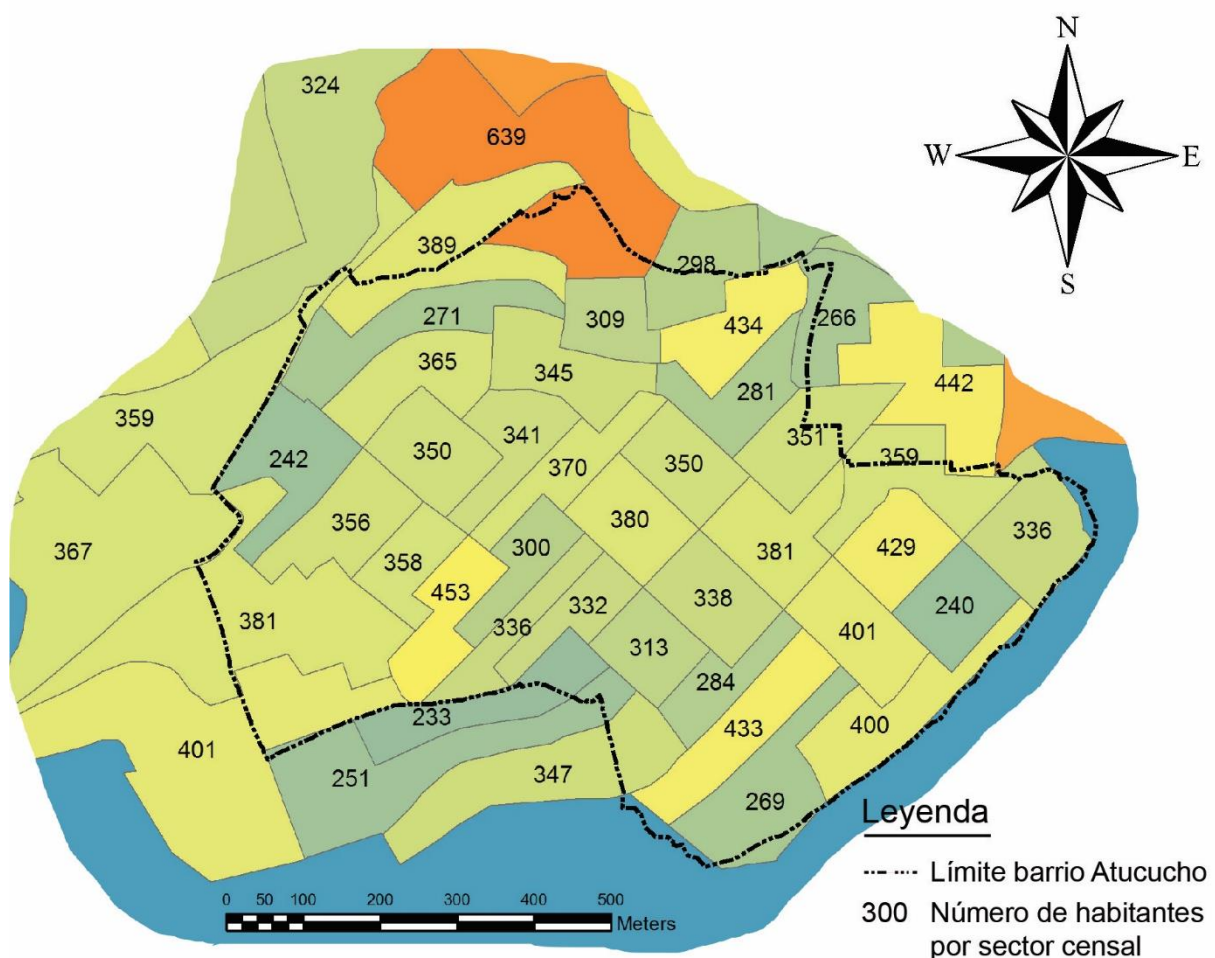
En las fotografías 23 y 24 se puede apreciar cómo las edificaciones incrementan el área de sus plantas en cada piso, y edifican mayor cantidad de pisos contraviniendo la normativa que los regularizó. A pesar de provenir de un asentamiento que se hizo fuera de la normativa y que ya ha sido regularizado, se insiste en la actitud de no apegarse a las normas vigentes y se edifica pensando en los beneficios personales.

3.10 Medio social

3.10.1 Población y proyección poblacional

Según el último censo de población y vivienda existe un total de 13.646 personas⁹; esta información fue levantada en base a 39 sectores censales que integran el sector de Atucucho, algunos en forma parcial. Dichos sectores cuentan con áreas que van de 1 a 6 hectáreas. En la mayoría de sectores censales se puede apreciar un número homogéneo de población con una cantidad de habitantes que va de 300 a 400 personas, mientras la mayor cantidad de población registra hasta 630 personas, en un sector censal ubicado en el extremo norte del barrio. Este espacio tiene una parte dentro del área de estudio.

Mapa 13: Presencia de equipamientos en el sector



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

⁹ INEC, Censo de población y vivienda, 2010.

De los 13.646 habitantes del sector, 6.933 son mujeres, lo que corresponde al 51% de la población, mientras que 6.713 son varones, es decir, 49% del total.¹⁰ La proyección poblacional para el sector, considerando un 3,7% de crecimiento, refleja como resultado un total de 14.150 personas para 2017, esto según los datos utilizados para indicadores poblacionales del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2017.

A partir del dato de proyección poblacional (14.150 habitantes) y considerando el área del polígono que delimita el barrio (58.5ha), se puede determinar que Atucucho tiene una densidad poblacional de 241,8 habitantes por hectárea, la cual supera la densidad del sector que, según el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, (2015-2025) ubica la densidad de la administración zonal a la que pertenece el barrio en 95 hab./ha, y supera a la densidad promedio de la ciudad, que se ubica en 57 hab./ha. Este hecho deriva en mayores exigencias en cuanto a servicios públicos y equipamientos de todo tipo, los cuales se ven afectados por la sobre demanda, perjudicando las condiciones de vida en el sector.

Es fundamental conocer la visión de los pobladores sobre servicios, equipamientos y los diferentes aspectos que componen su hábitat. Por esto se realizó una serie de entrevistas a los habitantes de Atucucho, para conocer el nivel de satisfacción en relación con su barrio a raíz del proceso de regularización, así como los aspectos negativos que afectan al barrio, desde su visión, y cuáles podrían ser mejorados o complementados. Además, se consultó a los moradores si estarían abiertos a la posibilidad de cambiar su residencia.

La encuesta se realizó a un total de 31 residentes de Atucucho, entre los 12 y 78 años, en diferentes zonas del sector; la mayoría reside por más de 20 años en el barrio.

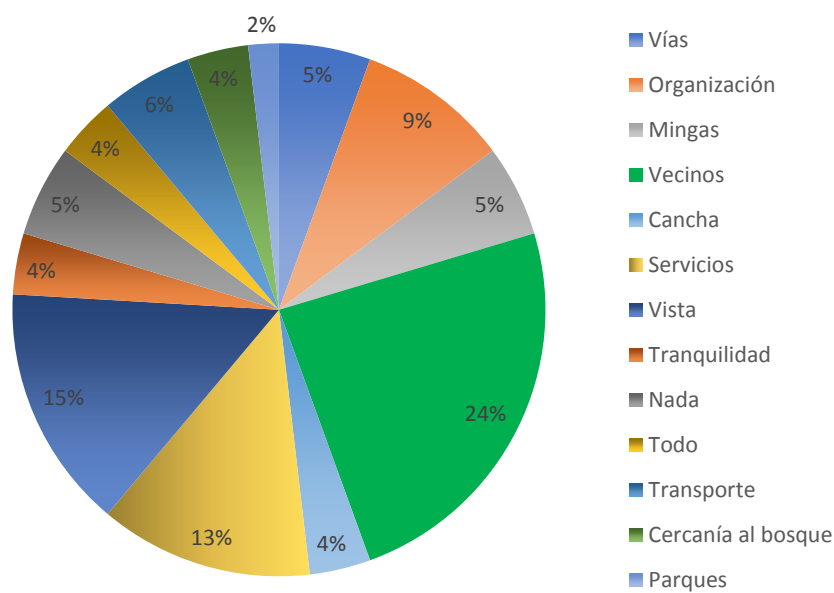
Su conocimiento sobre la evolución y los progresos del barrio, así como sus necesidades, serán información básica para el diagnóstico del sector y una posterior propuesta. (Resumen de datos entrevistas en Anexo 5 y grabación de entrevistas en Anexos 6 y 7).

¹⁰ INEC, Censo de población y vivienda, 2010.

Para conocer la percepción de los moradores se consultó sobre cuáles eran los aspectos positivos de su barrio, así como las mejoras que se han podido observar a raíz de la legalización.

Los encuestados se refirieron esencialmente a la mejora de vías y servicios como agua potable y alcantarillado, mencionando que el sector anteriormente era todo un bosque y no podían acceder a servicios. En cuanto al porqué les agradaba residir en el sector la mayoría mencionó a los vecinos y la comunidad, ya que se conocen desde que se dio la invasión.

Gráfico 2: Aspectos positivos para la población en el barrio Atucucho



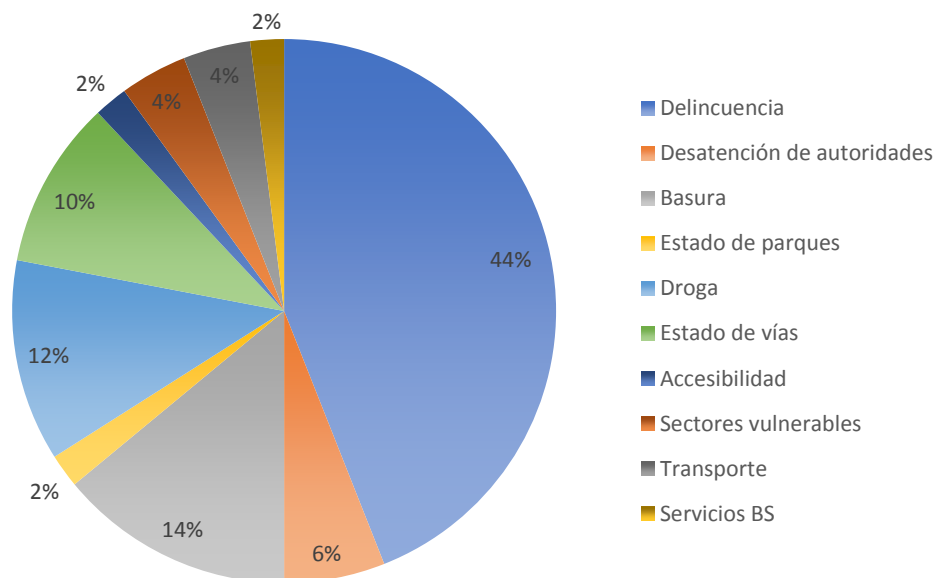
Fuente: Entrevistas realizadas en el sector de Atucucho. Anexos 6 y 7, 2017

Elaboración del autor.

Varios de los encuestados aseguraron no ver mejoras significativas en el barrio, y señalaron que el trabajo en vías y otros servicios se priorizó en ciertas zonas y no en todo el sector. Si bien se señalaron las dificultades que tenían en el pasado para acceder a servicios básicos, la mayoría refleja inconformidad con el estado actual de Atucucho.

Por otro lado, los encuestados indican a la delincuencia como uno de los principales aspectos negativos en el sector, acompañado del consumo de droga. En cuanto a las condiciones del barrio se señalaron como principales problemas la recolección de basura, el mal estado de los parques y las vías, además del transporte público.

Gráfico 3: Aspectos negativos para la población en el barrio Atucucho



Fuente: Entrevistas realizadas en el sector de Atucucho. Anexos 6 y 7, 2017

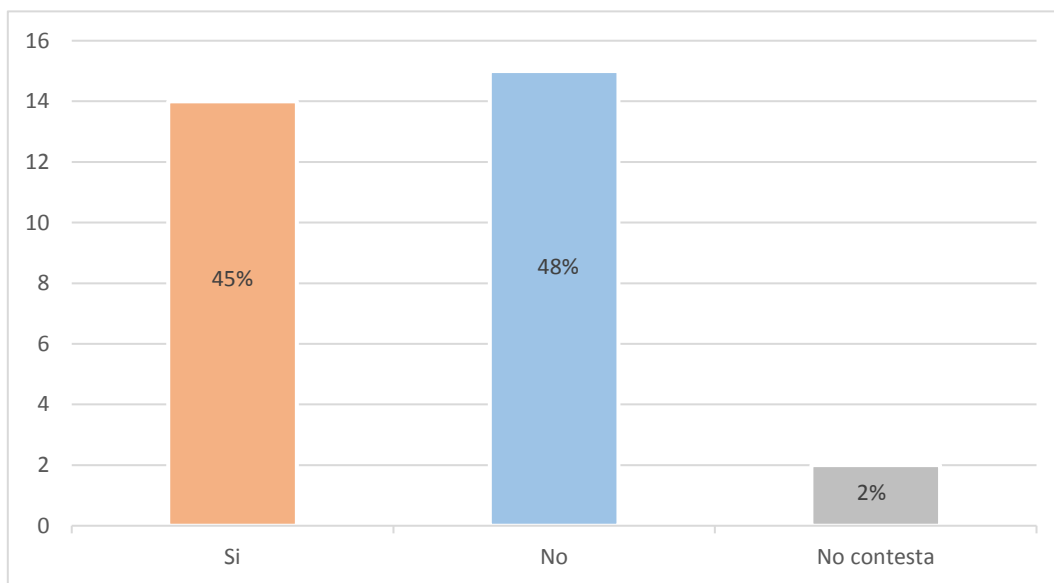
Elaboración del autor.

Como se aprecia en el gráfico 3 el principal problema, en la percepción de los moradores, es la delincuencia, seguido por temas relacionados con la recolección de basura, el consumo de droga y el mal estado de las vías.

Además de ello, los moradores afirmaron que ciertos sectores aún no están regularizados y que las obras que el municipio les ofreció estaban pendientes.

Ante la pregunta sobre si estarían dispuestos a abandonar el barrio por un sector donde las condiciones de hábitat sean mejores a las que cuentan en la actualidad, las respuestas fueron equilibradas.

Gráfico 4: Intención de los moradores del barrio Atucucho de cambiar de residencia hacia un barrio con mejores condiciones de hábitat



Fuente: Entrevistas realizadas en el sector de Atucucho. Anexos 6 y 7, 2017

Elaboración del autor.

Las personas que preferirían quedarse en el sector de Atucucho mencionaron que el vivir allí por tanto tiempo, conocer a la gente y tener su casa en el sector los ata, a pesar de los aspectos negativos del barrio y los diferentes tipos de riesgo. Además, remarcaron que le faltan muchas cosas por mejorar pero que no saldrían del sector por estar acostumbrados a él.

Las preocupaciones que los encuestados comentaron tienen diferentes lecturas, ya que en el caso de las vías muchos creen que son necesarias obras para terminarlas, pero no por su uso *per se*, sino por el hecho de que son de tierra y el polvo es una molestia constante, agregan que se hace difícil circular por ellas (para los peatones) y en épocas de lluvia las condiciones son complicadas.

Otra de las observaciones, especialmente de mujeres, se dirigió hacia los centros de cuidado infantil del sector. En la información proporcionada por el municipio existen varios centros de este tipo, sin embargo, aseguran que su servicio no es el mejor, al igual que el de la única unidad educativa, por lo que una parte de los moradores prefiere que sus hijos vayan a otros centros de cuidado y educación.

3.11 Diagnóstico de estado actual del barrio Atucucho

Las condiciones que presenta el barrio Atucucho reflejan un desequilibrio entre las diferentes zonas que componen al asentamiento. El desequilibrio se refiere al acceso de los diversos tipos de servicios, accesibilidad y a las condiciones de vulnerabilidad entre las diferentes zonas. Tras el proceso de regularización, además del aseguramiento de la tenencia se ejecutaron obras de servicios e incorporación de varios equipamientos, sin embargo, la ubicación de éstos y su calidad no responden a las necesidades de la población. Asimismo, el regularizar viviendas en zonas vulnerables da como resultado sectores en condiciones de peligro, mal servidos y sin cobertura de equipamientos básicos para el desarrollo de un hábitat de calidad.

Haciendo uso de la ficha de identificación del barrio (Anexo 3) se han resumido la información presentada en mapas, y datos oficiales con los cuales el barrio fue regularizado. En esta ficha se califica las condiciones del barrio por componente y se realizan observaciones sobre las circunstancias que lo ameritan. Los datos han sido basados en la información oficial, así como las visitas de campo y las entrevistas a moradores del sector.

Gráfico 5: Ficha de identificación de condiciones del barrio Atucucho parte 1

Datos del asentamiento					Observaciones
Zona	La Delicia				Al encontrarse dentro de los límites del área de intervención especial y recuperación (AIER) el barrio se debe regir a ciertas estipulaciones que sobre su territorio existe.
Parroquia	Cochapamba				
Nombre	Atucucho				
Área total	585,240 m ² / 58,5 ha				
N° de Predios	2206				
Área de protección	Parte del barrio se encuentra en los límites de la zonificación del AIER Atacazo-Pichincha				
Datos de ocupación del asentamiento					Observaciones
Área total	585,240 m ² / 58,5 ha				El % de consolidación en la visión municipal refiere al grado de ocupación del barrio. Para el estudio el % de consolidación se considera en razón de la presencia de servicios, vías y edificaciones existentes.
Zonificación (oficial)	D3 (D203-80) ocupación continua, lote mínimo 200m ² 3 pisos, 80% de uso del terreno.				
Uso de suelo (oficial)	R2 (residencial de mediana densidad)				
Nivel de consolidación (%)	75%	Densidad del asentamiento (%)	241,8 hab/ha		
Total de habitantes	Según datos del censo 2010, 13.646 hab. Según proyección poblacional 2017, 14.160 hab.				
Riesgos	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Nulo
Sísmico	X				
Estabilidad del suelo		X	X		
Deslizamientos en masa	X				
Lahares volcánicos			X		
Área inundable					X
Crecida de río					X
Condiciones propias del terreno	Alto	Medio alto	Medio	Medio bajo	Nulo
Pendiente media del sector (%)	X	X			
Presencia de cuerpos de agua					X
Acuíferos subterráneos					X
Características del suelo			X		
Tipo de cobertura vegetal					X
Áreas de protección	X				
Observaciones: Las características del suelo se refieren a la estabilidad del mismo. El ítem áreas de protección se ubica en alta por pertenecer a la zona del AIER Atacazo - Pichincha.					

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

Gráfico 6: Ficha de identificación de condiciones del barrio Atucucho parte 2

Infraestructura	Existencia	Cobertura			Observaciones
		Carencia	Déficit	Penuria	
Saneamiento (alcantarillado)	X		X		Las condiciones de instalaciones eléctricas presentan conflictos con las edificaciones.
Agua Potable	X				
Energía eléctrica	X				
Red telefónica	X				
Equipamientos	Existencia	Cobertura			Observaciones
		Carencia	Déficit	Penuria	
Educación	X		X		Los equipamientos existentes no cubren a todo el sector, no dan un servicio óptimo según los usuarios. No están ubicados estratégicamente en el territorio.
Salud	X		X		
Seguridad	X		X		
Recreación	X		X	X	
Bienestar social	X		X		
Comercio		X			
Gestión		X			
Accesibilidad	Existencia	Cobertura			Observaciones
		Carencia	Déficit	Penuria	
Red vial	X			X	La red vial no cumple con parámetros técnicos. Accesibilidad peatonal es muy complicada por las pendientes presentes en el sector.
Accesibilidad peatonal	X			X	
Transporte público	X				
Composición familiar y características del predio (por cada predio del asentamiento)					
Nombres y Apellidos cabeza(s) de familia (propietarios)					
Cantidad de integrantes que residen en el predio		Cantidad de personas que trabajan			
Cantidad de menores de edad que residen en el predio		Cantidad de personas de la tercera edad			
Personas que tienen algún tipo de discapacidad		Acceden al bono de desarrollo humano		SI / NO	
Uso principal del predio		Vivienda	Comercio	Agrícola	Otro (especificar)
N° del predio en relación al asentamiento				Superficie del predio	
Construcción existente		SI / NO	Área de la edificación		
Características de la edificación		Forma de ocupación		N° de pisos	Materiales
Estado de la edificación (criterio técnico)		Bueno	Regular	Malo	Observaciones
Observaciones: Debido al tiempo que requeriría llenar la parte referente a composición familiar se omitirá en el presente ejercicio. Sin embargo se realizaron encuestas a moradores del sector que pueden revisarse en Anexo 6 y Anexo 7.					

Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

Si se considera la ficha de resumen sobre las condiciones del barrio Atucucho previo a un proceso de regularización se puede ampliar el criterio sobre la problemática del sector y buscar una solución que vaya más allá de la regularización como actualmente se ejecuta.

Un limitante para el desarrollo correcto del barrio es que la planificación municipal no se muestra coordinada en el territorio ya que, por un lado, se clasifica al sector como suelo urbano mediante la actualización del PUOS 2016, pero, por otro lado, se establece a más de la mitad del barrio dentro de un área de intervención especial y recuperación, en la cual está prohibido realizar sub divisiones y construcciones. Partiendo de este hecho se puede aseverar que la planificación no está encadenada en todos sus componentes, por lo que vemos este tipo de choques en su aplicación.

Dotar de infraestructura en sitios que están expuestos a riesgos no hará que estos desaparezcan, así como ubicar equipamientos “donde se pueda” y no donde la lógica de diseño urbano lo indica no mejorará las condiciones de vida de las personas del sector. El funcionamiento del barrio y su relación con los equipamientos mínimos con los que debe contar debe estar determinado por la accesibilidad y cobertura para todos, lo cual está indicado en las normativas municipales, pero no se ha aplicado en la realidad.

Al mirar la ficha del barrio en las casillas referentes a vulnerabilidades se observa que los valores altos predominan. Por tanto, el primer objetivo de intervención debería priorizar la seguridad de las personas frente a posibles desastres (de los cuales existen precedentes en el sector), y no regularizar zonas y viviendas que a toda vista no cumplen con las condiciones mínimas para ser habitadas.

La regularización debe ser un proceso que solvete las dificultades que existen en un sector, tanto legales como ambientales, físicas y sociales, para lo cual la planificación y el diseño urbano son la herramienta que deben determinar, mediante soluciones específicas para cada caso, cómo se debe proceder a través de soluciones creativas que se adapten a cada sector, potenciando los aspectos positivos y reduciendo al mínimo posible sus vulnerabilidades.

3.12 Propuesta de aplicación de Planificación y Diseño Urbano en el barrio Atucucho

Conociendo las condiciones del barrio Atucucho se debe establecer las prioridades para que a través de la planificación y el diseño urbano se ejecute una transformación positiva en el sector, regularizando sus condiciones de forma integral a través de un plan especial¹¹ que busque el desarrollo adecuado para el barrio y su funcionamiento, e integración con el tejido urbano existente.

Las prioridades determinantes para la propuesta urbana son:

- Reubicar viviendas que se encuentren en zonas de riesgo.
- Mitigar riesgos existentes por medio de acciones específicas.
- Reubicar equipamientos y buscar una cobertura óptima.
- Mejorar las condiciones de accesibilidad y oferta de espacio público.
- Optimizar la red vial y su vinculación con el transporte público.
- Mejorar las condiciones de infraestructura.
- Establecer áreas verdes y zonas de recreación.
- Intensificar la relación del barrio con el bosque protector.

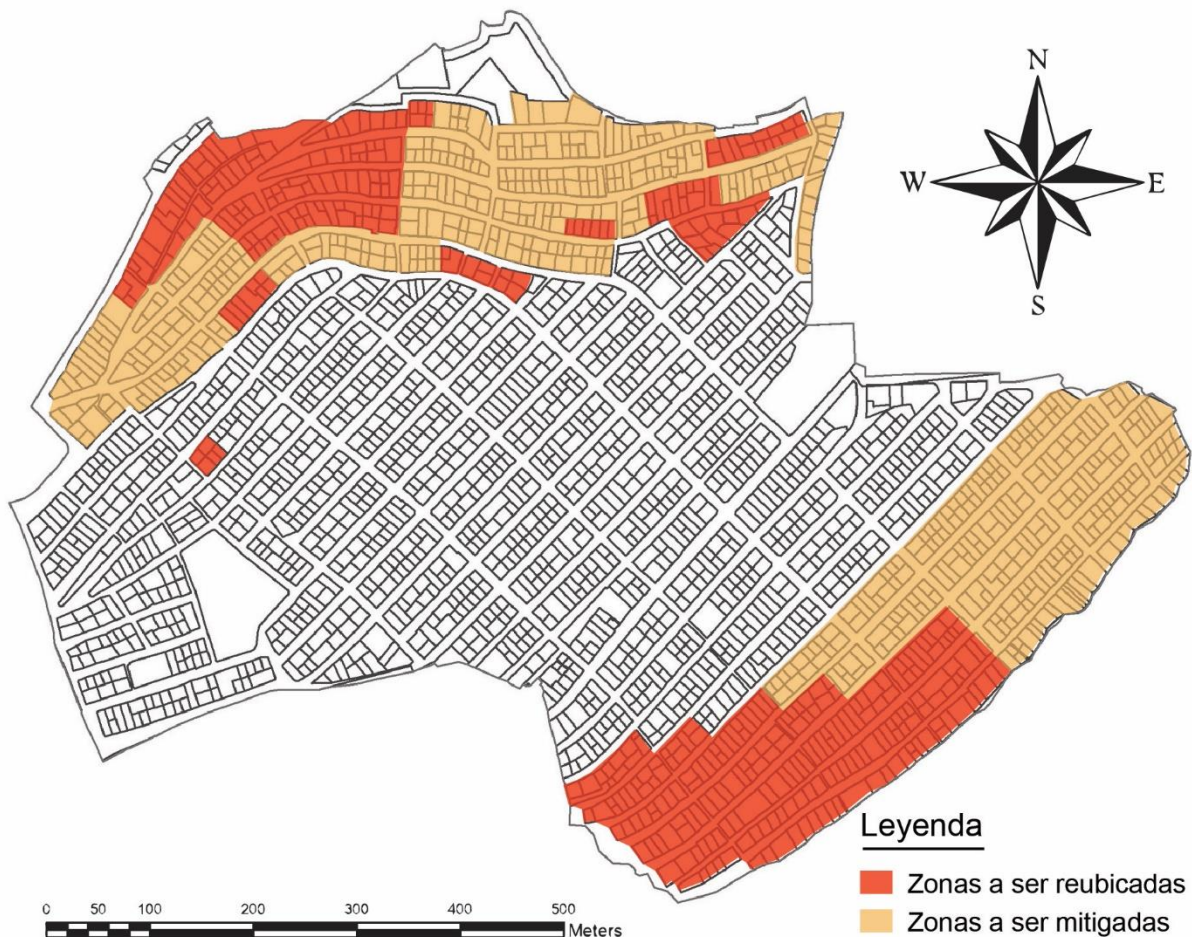
Con las prioridades establecidas se debe buscar las alternativas para cumplir estas necesidades de tal forma que todos los involucrados se sientan satisfechos con las soluciones propuestas y a su vez éstas sigan los lineamientos de calidad que deben tener las intervenciones en el espacio urbano.

¹¹ En el marco de la Ley Orgánica de Gestión Territorial y Uso de Suelo (LOGTUS), el plan especial es una herramienta para la gestión del suelo a través de una intervención que determina acciones específicas para un sector determinado.

3.12.1 Reubicación de viviendas en zonas de riesgo

Tras conocer las condiciones en las que se encuentran los sectores que componen el barrio de Atucucho se cruza la información de pendientes, estabilidad del suelo y amenazas por deslizamiento para establecer las zonas que tienen un alto grado de vulnerabilidad y no deberían ser destinadas para vivienda; a esto se suma las condiciones actuales de las edificaciones existentes.

Mapa 14: Áreas identificadas como zonas de riesgo que deben ser desalojadas o recibir trabajos de mitigación



Elaboración del autor, 2017.

Los polígonos catalogados como “zonas a ser reubicadas”, en el mapa 14, abarcan un total de 382 lotes, los cuales representan 7.3 ha. De los lotes señalados, 254 (66%) no alcanza los 200m², la dimensión que establece la zonificación con la que han sido “regularizados”. Estas zonas, además de incumplir las normativas planteadas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, lo que debería ser razón suficiente para limitar el uso de estos sectores a otras actividades que no estén vinculados con la vivienda.

En el mismo mapa se muestra otros sectores considerados “zonas a ser mitigadas”, en total son 525 lotes que representan 16,2 ha. De este grupo, 317 (60%) no alcanzan los 200m². Los lotes que están ubicados en esta categoría se encuentran en condiciones de vulnerabilidad que deben ser mitigadas y que eventualmente podrían ser estimados para procesos de reubicación.

Un dato para considerar es que en todo el sector se registran 2.207 lotes, de los cuales 1.401 no llegan a los 200m² de área, es decir, el 63%. Conociendo la alta densidad poblacional del sector, y las condiciones de sus lotes y viviendas, se puede decir que las circunstancias del hábitat en el barrio Atucucho reflejan un alto grado de hacinamiento que, acompañado a otras variables del sector, disminuye dramáticamente las posibilidades para una mejoría en las condiciones de vida, a menos que se realice una intervención profunda que propenda cambios drásticos.

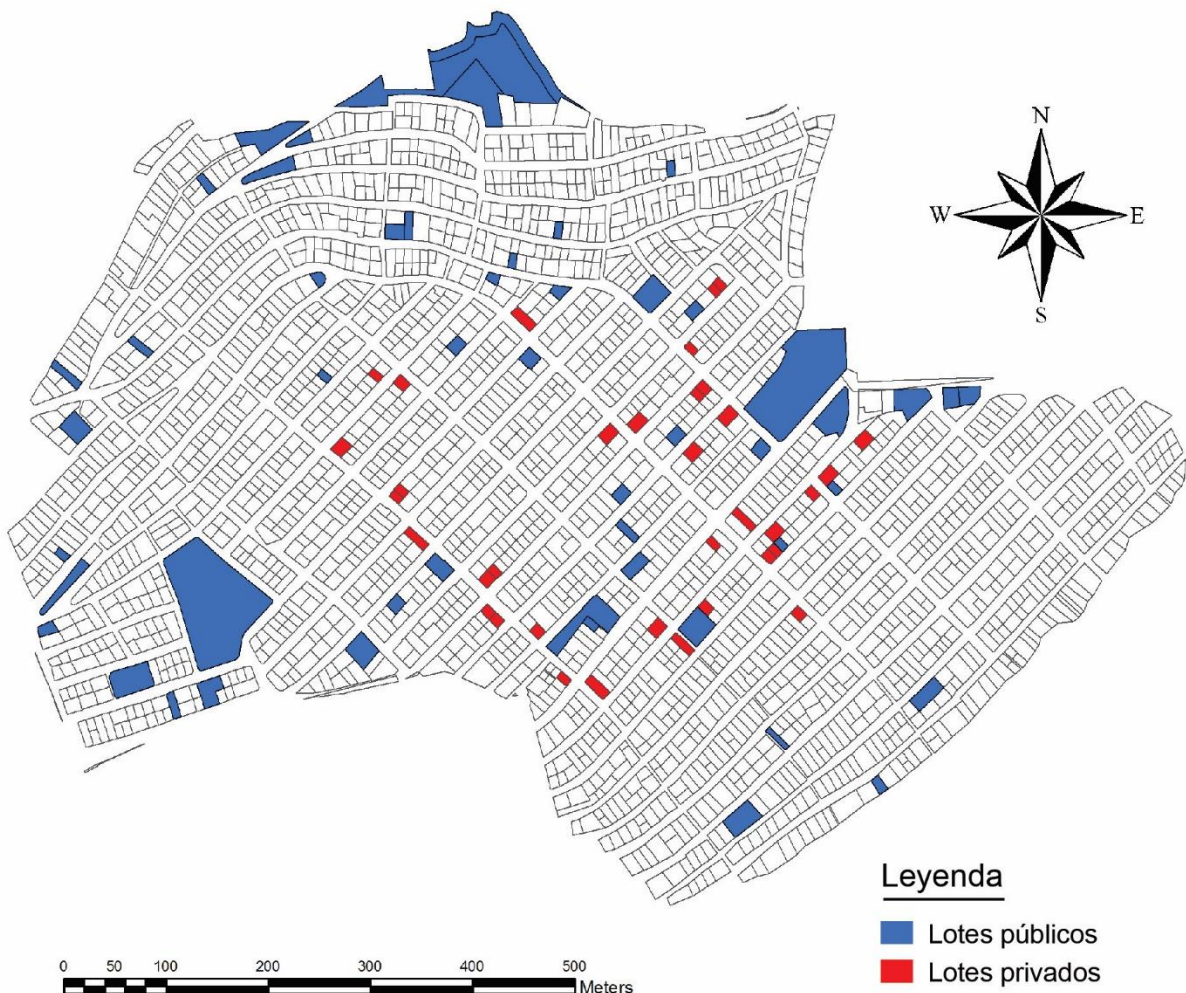
3.12.2 Mitigar riesgos existentes

Es común que en Atucucho, especialmente en invierno, se produzcan hundimientos de vías, deslaves o colapso de estructuras. La combinación de las intensas lluvias de la ciudad y las condiciones físicas del sector, hacen que este tipo de percances sean algo habitual en este lugar. La impermeabilización del suelo y las pronunciadas vías permiten que el agua baje rápidamente por todo el sector, afectando a las viviendas especialmente en las zonas de alta pendiente.

3.12.3 Reubicar equipamientos y buscar una cobertura óptima

La ubicación actual de los equipamientos no da una cobertura óptima al sector de Atucucho, además, según los moradores, la calidad de los mismos los obliga a buscar servicios fuera de su barrio. Por ello es necesario replantear la red de equipamientos existentes para un funcionamiento y acceso equitativo para todo el sector, para lo cual se ha identificado una serie de “lotes de oportunidad” para un re diseño de la red de equipamientos.

Mapa 15: Ubicación de lotes de oportunidad para reubicación de equipamientos y vivienda en el sector de Atucucho



Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2017

Elaboración del autor.

Para que un lote sea considerado “lote de oportunidad” debe estar ubicado en zonas donde las vulnerabilidades son mínimas y cuentan con mejores condiciones en cuanto a vías e infraestructura, de esta forma la accesibilidad a los mismos debe ser aprovechada en beneficio de todo el sector. Los lotes seleccionados en el mapa 15 cumplen con al menos una de las siguientes características:

- Ser propiedad de una entidad pública.
- Estar sub ocupados, sub utilizados o deshabitados.
- Tener edificaciones de una planta que reflejen malas condiciones físicas.

Los equipamientos que serán reubicados son los de bienestar social (guarderías), educación, salud, seguridad y recreación. En el caso de equipamientos de recreación (parques infantiles) y áreas verdes, deben ser parte de una red de espacio público en la que los estos se conecten y cumplan una doble función: por un lado, espacios de recreación y, por otro, áreas verdes que se vinculan al bosque existente, dando continuidad al bosque sobre el sector, siguiendo los preceptos de la Red Verde Urbana de Quito (RVU).

3.12.4 Mejorar las condiciones de accesibilidad y espacio público

Las condiciones actuales en cuanto a accesibilidad y espacio público no cumplen con normas mínimas para su funcionamiento. Varias calles y escalinatas presentan malas condiciones para su uso y se tornan peligrosas para los moradores del sector. Especialmente si se considera que la mayoría de personas se movilizan a pie, por tanto, este tipo de movilidad presenta dificultades, y mucho más si se piensa en personas con algún tipo de capacidad limitada.

Es necesario un rediseño sobre las vías existentes que refleje un aprovechamiento más justo para todos los que la ocupan, y que prioricen al peatón sobre los vehículos, adoptando las siguientes medidas:

- Ampliación de aceras.
- Arborizar aceras e incremento de la capa vegetal.
- Inclusión de mobiliario urbano (bancas, basureros, señalización, entre otros).

Las calles peatonales deberán permitir, como mínimo, las condiciones para el acceso de vehículos de emergencia. Su aprovechamiento estará vinculado a la circulación peatonal, a la creación de espacios de estancia y al incremento de la capa vegetal.

3.12.5 Optimizar la red vial y su vinculación con el transporte público

La optimización de la red vial está atada a la mejora del espacio público, por lo que se busca la armonía en el uso del espacio y un servicio digno para los habitantes de Atucucho.

Si bien el sector se encuentra servido por varias líneas de buses urbanos, la cobertura en el barrio se limita a las vías que se encuentran terminadas y por donde las unidades de transporte pueden circular (en función a las dimensiones de las vías). Por otro lado, se debe incrementar la capacidad de las unidades de transporte en horas pico, ya que según comentan los moradores, los buses salen al tope de su capacidad hacia la Av. Occidental. Este hecho motiva a explorar nuevas formas de transporte que pueden estar articuladas entre Atucucho y los barrios aledaños, así como la incorporación de una red para el uso de vehículos menores (bicicletas).

3.12.6 Mejorar las condiciones de infraestructura

Los servicios, como energía eléctrica, pueden presentar cierto peligro debido a las condiciones que actualmente tienen en el área de estudio, por esto es fundamental plantear la reubicación de mobiliario urbano (postes) que representen un riesgo para las familias del sector.

En cuanto a infraestructura de saneamiento debe ser complementada mediante infraestructuras verdes, las cuales ayudarán al manejo del agua en épocas lluviosas. La inclusión de zanjas de infiltración en varias de las zonas que presentan mayores pendientes evitará que la evacuación de aguas lluvias genere percances.

3.12.7 Establecer áreas verdes y zonas de recreación

Las zonas de recreación en Atucucho se encuentran en estado de penuria, se desarrollan en espacios residuales y zonas que resultan peligrosas para niños y jóvenes. Al ser una de las principales carencias del sector es fundamental dotar de lugares dignos para la recreación, estancia y diversión de las personas. Por este motivo se plantea una reubicación de este tipo de equipamientos a zonas que deben ser desalojadas o que están catalogadas como “lotes de oportunidad”, y donde se puede desarrollar actividades que no están vinculada a la estancia permanente. Las zonas de recreación se deben dirigir a todas las edades y con diversidad de enfoques, es decir, recreación activa, pasiva y áreas de contemplación.

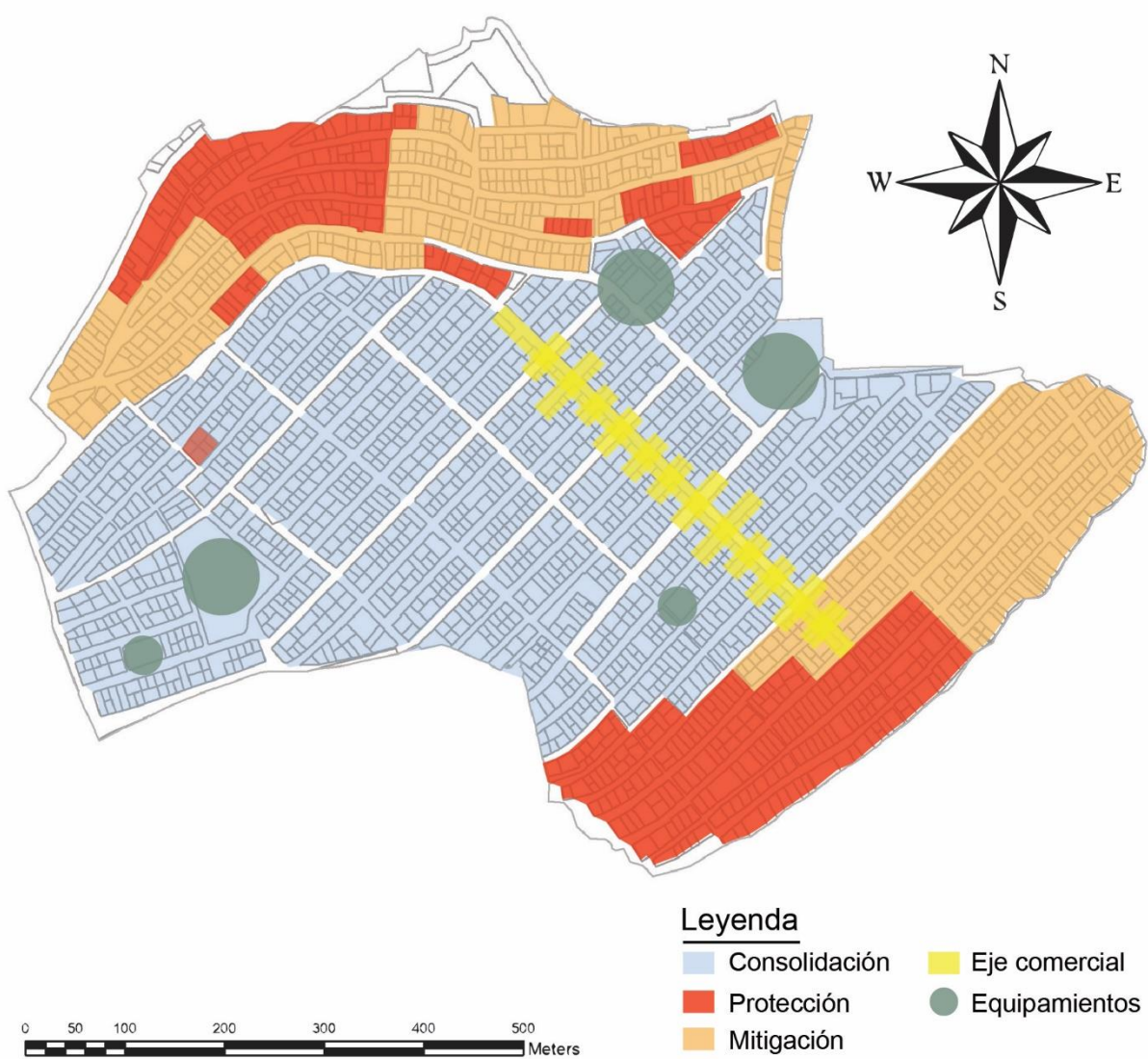
3.12.8 Intensificar la relación del barrio con el bosque protector

Las áreas verdes, zonas de recreación, red de espacio público se deberán vincular al bosque protector de tal forma que se refleje una expansión del bosque sobre el área urbanizada, incentivando el apropiamiento de estas zonas entre los habitantes y recuperando para el barrio su carácter original a la vez que se mejora las condiciones de vida del sector.

3.13 Delimitación y definición de intervención propuesta

Para una intervención eficaz se determinan polígonos de actuación, además se considera elementos existentes que serán la base para obtener el modelo urbano deseado; cada polígono recibirá un tratamiento urbanístico en función al análisis realizado y a las prioridades de intervención que se han definido.

Mapa16: Polígonos de intervención en el sector de Atucucho



Elaboración del autor, 2017.

En el mapa 16 se determinan tres diferentes tratamientos que serán aplicados en la propuesta urbana y cuya definición se determina de la siguiente manera:

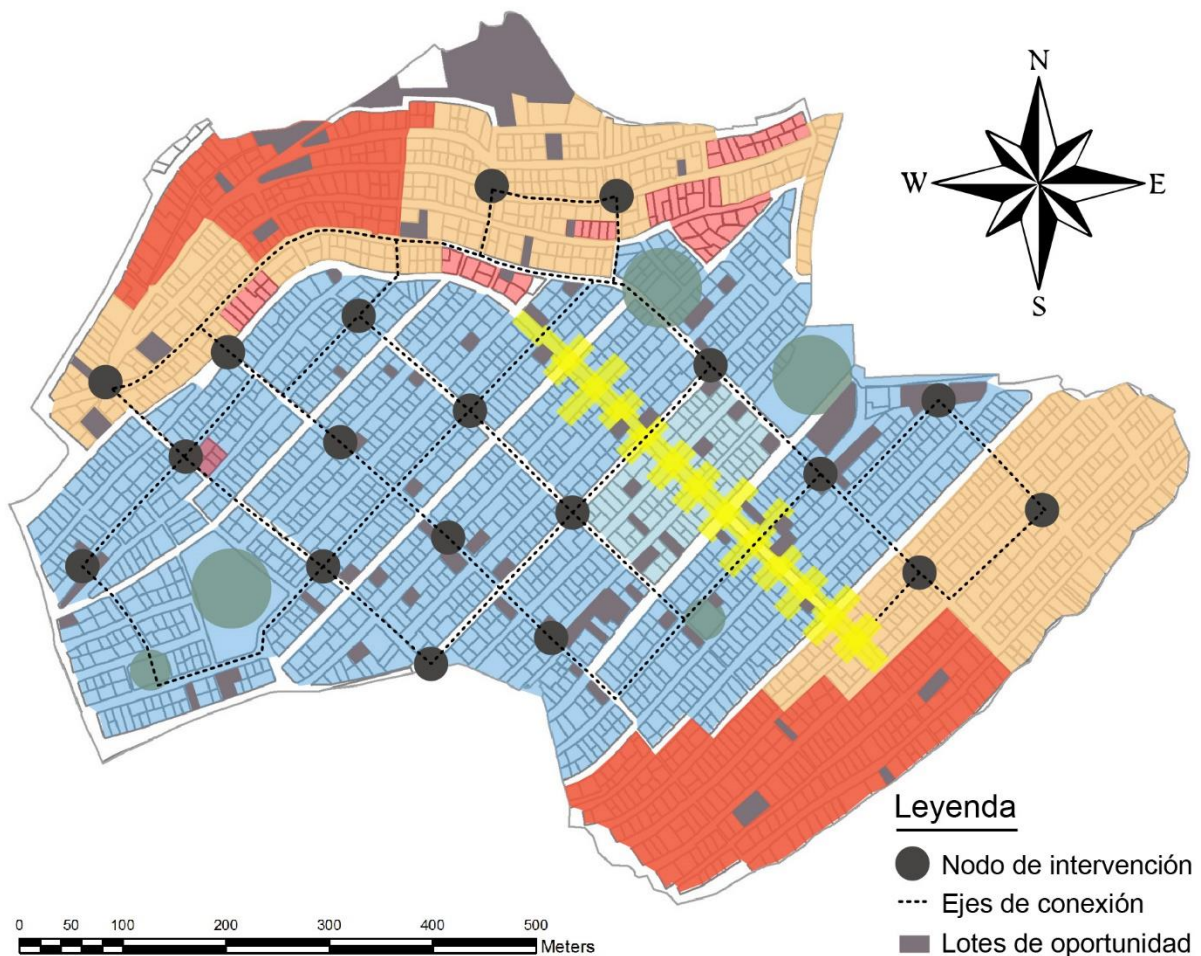
Consolidación. - Los polígonos que se han identificado como zonas de consolidación recibirán intervenciones para mejorar la calidad de vida del sector, a través de complementación de infraestructura necesaria, dotación y reubicación de equipamientos, incremento de las áreas verdes y su relación con el bosque protector, y cambio en los usos de suelo actuales para generar nuevas dinámicas urbanas.

Protección. - Estos polígonos serán destinados para zonas de reforestación, huertos y jardines comunitarios, y áreas de aprovechamiento paisajístico. Las personas que residan en estos espacios deben ser reubicadas a otros sectores del barrio que sean aptos para la vivienda o que no estén expuestos a riesgos.

Mitigación. – Estos polígonos deberán recibir las obras necesarias para mejorar las condiciones de seguridad, a través de obras de mitigación, complementación de vías, dotación y potenciación de infraestructura, como obras prioritarias.

En el mismo mapa se ha identificado a una zona como “eje comercial”, allí se encuentran y desarrollan la mayoría de comercios y servicios en el sector, por tal motivo es la que recibe mayor flujo de personas y tránsito vehicular. Adicional, en el mismo mapa se han identificado cinco puntos que corresponden a equipamientos que por su función representan puntos de interés y atracción de los moradores del barrio, los cuales se considerarán anclas para el desarrollo de la propuesta de intervención urbana.

Mapa17: Identificación de nodos para desarrollo urbano



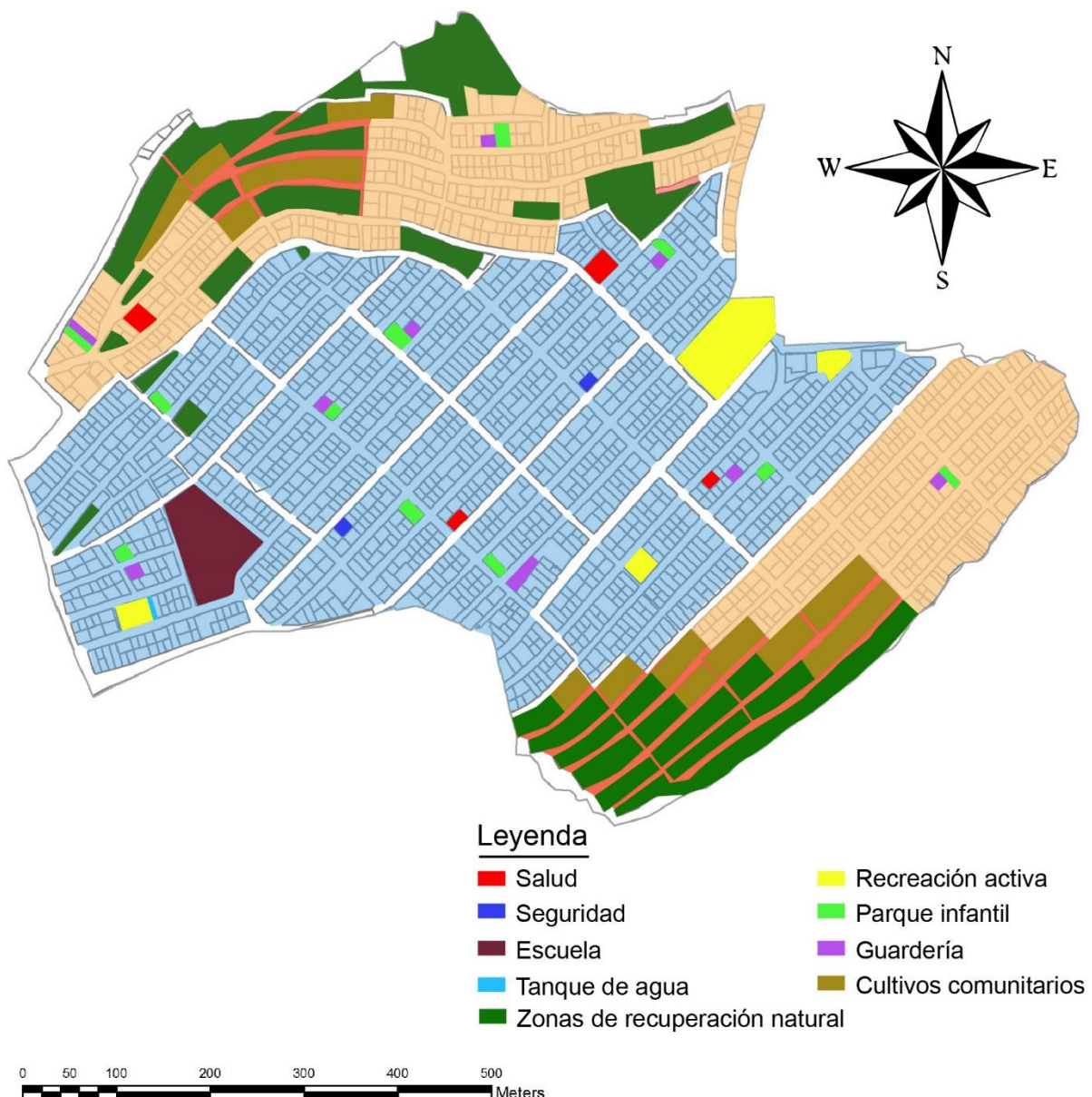
Elaboración del autor, 2017.

Conociendo los diferentes tratamientos generales que se recomienda para el sector, se ubica puntos de intervención en las zonas que carecen de servicios y equipamientos; a su vez, estos puntos crean una red conectándose entre sí con la intención de generar ejes donde se desarrollen nuevas actividades además de la vivienda y desconcentren las actividades del eje comercial existente.

Los predios catalogados como lotes de oportunidad, que incluyen predios públicos y privados (para referencia ver mapa 15), esperan ser vinculados a los puntos de intervención para potenciar la capacidad y el uso de éstos.

Los puntos de intervención se traducen a implementación de equipamientos, mobiliario urbano, cambios de uso de suelo y vinculación con el espacio público. De esta forma se busca que el barrio cuente con múltiples puntos de interés donde tenga acceso a las necesidades de sus habitantes y se encuentren próximos a sus viviendas, de tal forma que no deban realizar largos trayectos para acceder a servicios.

Mapa18: Propuesta de reubicación y dotación de equipamientos



Elaboración del autor, 2017.

El mapa 18 muestra la propuesta de reubicación y distribución de equipamientos para la zona de Atucucho, manteniendo como base los tratamientos propuestos (Mapa 16).

Zonas de recuperación natural. - Debido a las condiciones no aptas para la vivienda estas zonas se recuperarán e incorporarán como áreas verdes que se vinculan con el bosque protector. La reforestación de estas áreas con especies nativas ayudará a mitigar los deslizamientos que ahí se han presentado y, así, evitar que otras zonas sean afectadas.

Cultivos comunitarios. - En las áreas que corresponde al tratamiento de protección también se proponen zonas para cultivos comunitarios, lo cual pretende recuperar la memoria del sector y su vocación agrícola en pequeña escala. De esta manera, se fomentará el emprendimiento, el que debe ser ejecutado por los moradores del barrio, y se convertirá en una fuente de ingresos, sin salir del sector de residencia.

Salud y seguridad. - En el tema de salud se mantienen los dos centros principales en sus ubicaciones ya que se encuentran en zonas consolidadas y accesibles, y se han reubicado dos más de menor escala para cubrir a toda el área del barrio. En cuanto a seguridad se reubican los dos puntos que existían ya que estaban muy próximos entre sí y dejaban sin cobertura a la mayoría del sector.

Recreación activa y escuela. - En estos casos los equipamientos se mantienen debido a sus dimensiones y funcionamiento actual, sin embargo, en ambos casos se recomienda una mejor relación con el espacio público, en especial en relación con los espacios de recreación activa. Estos deben ser espacios accesibles y si por las actividades propias del equipamiento necesitan cerramiento, se lo puede hacer sin que esto prive el libre acceso e impida observar a través del mismo.

Tanque de agua. - Este equipamiento mantiene un terreno amplio donde funcionan canchas que se mantienen bajo llave. Por esto se reduce el espacio para el funcionamiento del tanque y se recomienda retirar el cerramiento pesado del resto del terreno, para que el espacio de recreación sea accesible para todos los moradores.

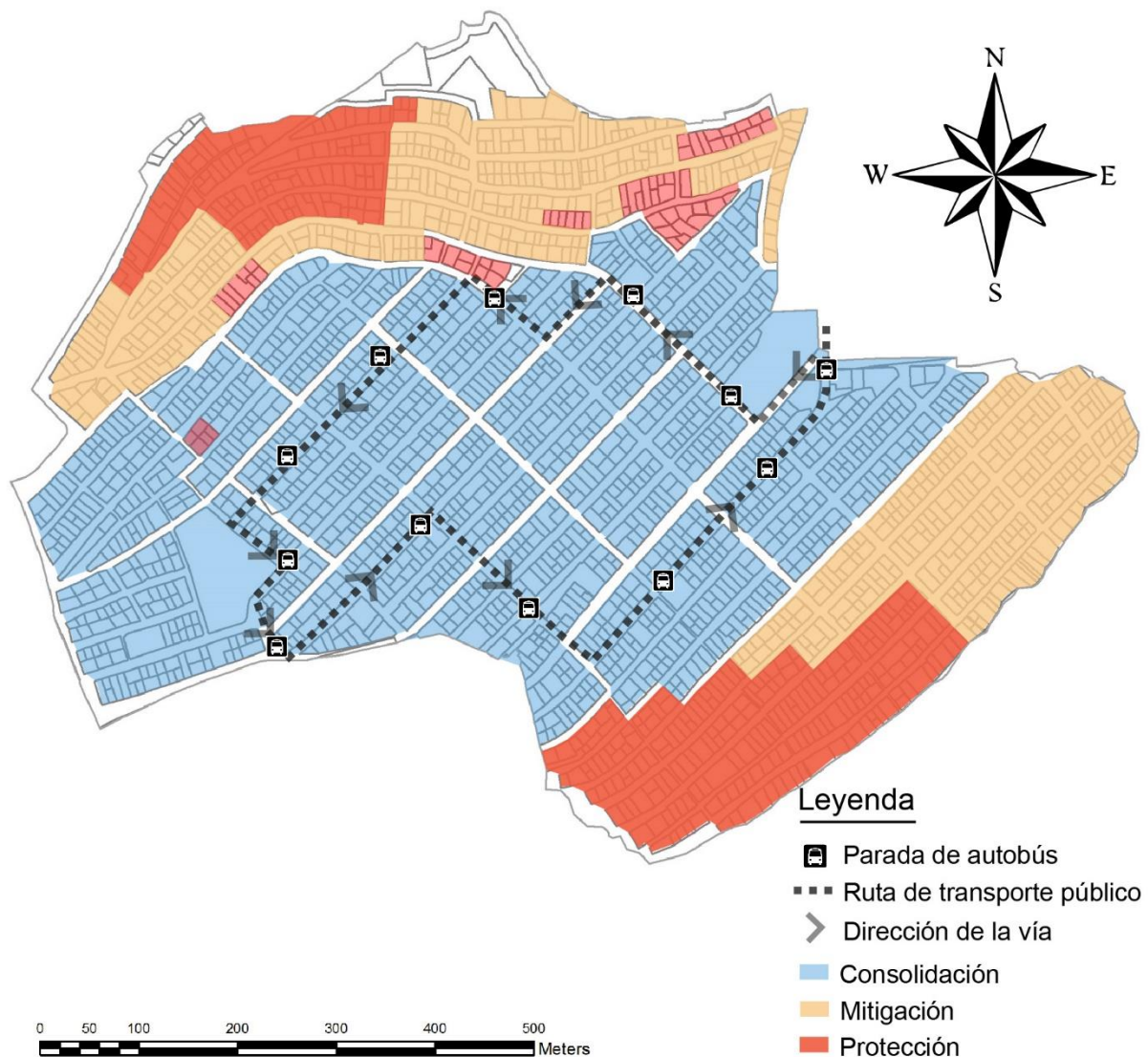
Parque infantil y guardería. - Se reubica a las guarderías, que en su mayoría se encontraban en un solo sector, además se las vincula con parques infantiles como equipamientos básicos. Considerando los problemas de accesibilidad se han distribuido de forma equilibrada en áreas que están fuera de zona de riesgos.

Los parques infantiles se establecen, en su mayoría, en lotes de oportunidad, de ser posible en lotes esquineros por motivos de seguridad, para mantenerse visibles y accesibles para los moradores. Se vinculan a los centros infantiles debido a que estos no cuentan con áreas grandes para las actividades de los niños, por tanto, ambos espacios se complementarán y su funcionamiento se aprovechará al máximo.

Como parte de la reorganización propuesta se establece una nueva ruta para el servicio de transporte público. Su recorrido actual no cubre la mayoría del sector (Mapa 8) por lo que se establece un nuevo recorrido que se desarrollará a través de vías unidireccionales ubicadas fuera de las zonas de riesgo y que cuenta con algún tipo de acabado, sea asfalto o adoquín.

De forma complementaria a la nueva ruta de transporte público se establecen los lugares donde se deben encontrar las paradas de bus, de tal forma que brinden cobertura a todos los sectores del barrio sin que se deba realizar un recorrido demasiado largo, y que mantengan relación con los puntos de intervención señalados anteriormente, con el fin de activar las zonas de intervención con el transporte público.

Mapa 19: Propuesta de nueva ruta para transporte público

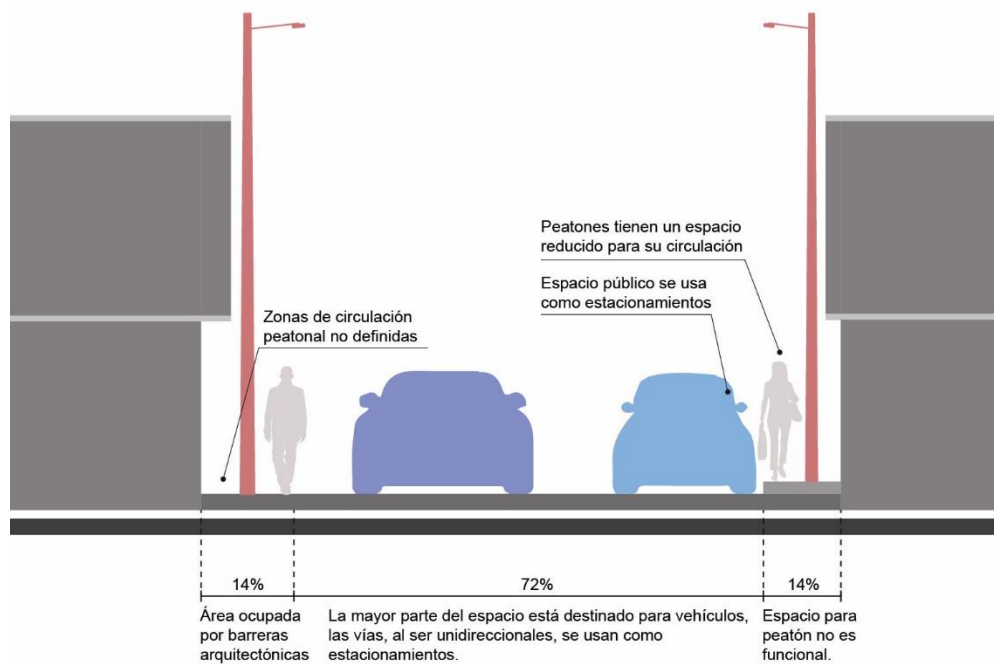


Elaboración del autor, 2017.

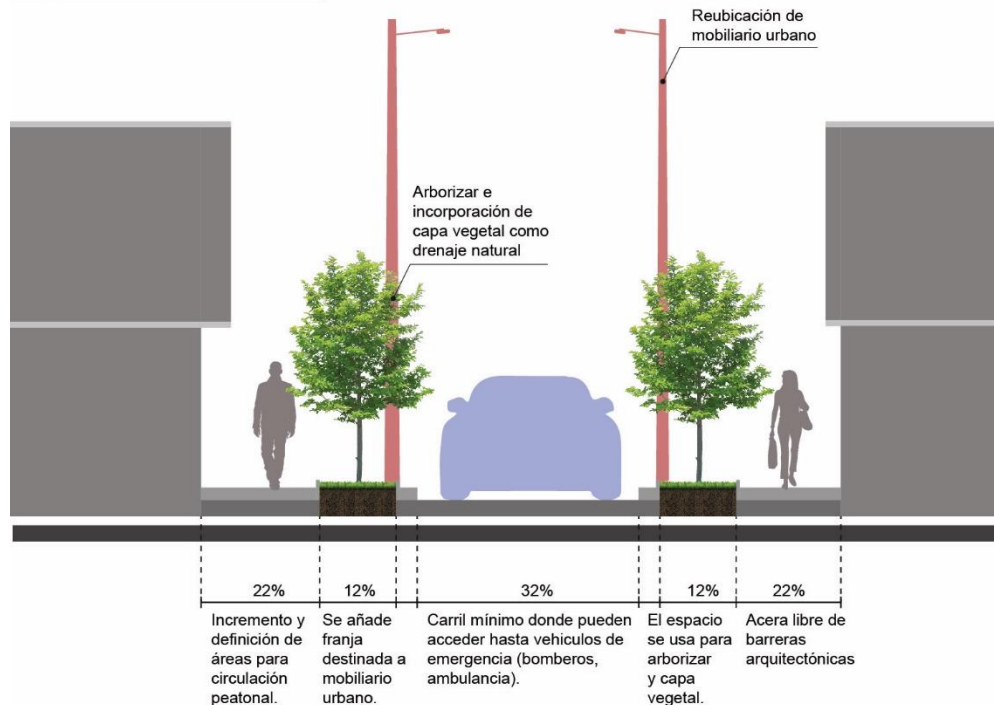
Para mejorar la accesibilidad al espacio público, y que presente condiciones favorables para el peatón, es necesario modificar los perfiles viales para que la relación de los peatones y el espacio público sea segura y cómoda. El rediseño propone ampliar las áreas para la circulación de peatones, e incrementar la masa verde en el sector (árboles y capa vegetal), así como reubicar mobiliario urbano que representa peligro en las condiciones actuales (postes de energía eléctrica), y complementar con otro mobiliario necesario (basureros, bancas, señalética). También se busca limitar el espacio para los vehículos, haciendo que las vías no se utilicen como estacionamiento y sus dimensiones sean las mínimas para el acceso de un vehículo de seguridad (bomberos, ambulancia, recolector de basura).

Gráfico 8: Estado actual de vías y propuesta de intervención

Estado actual de vías



Propuesta de intervención



Elaboración del autor, 2017.

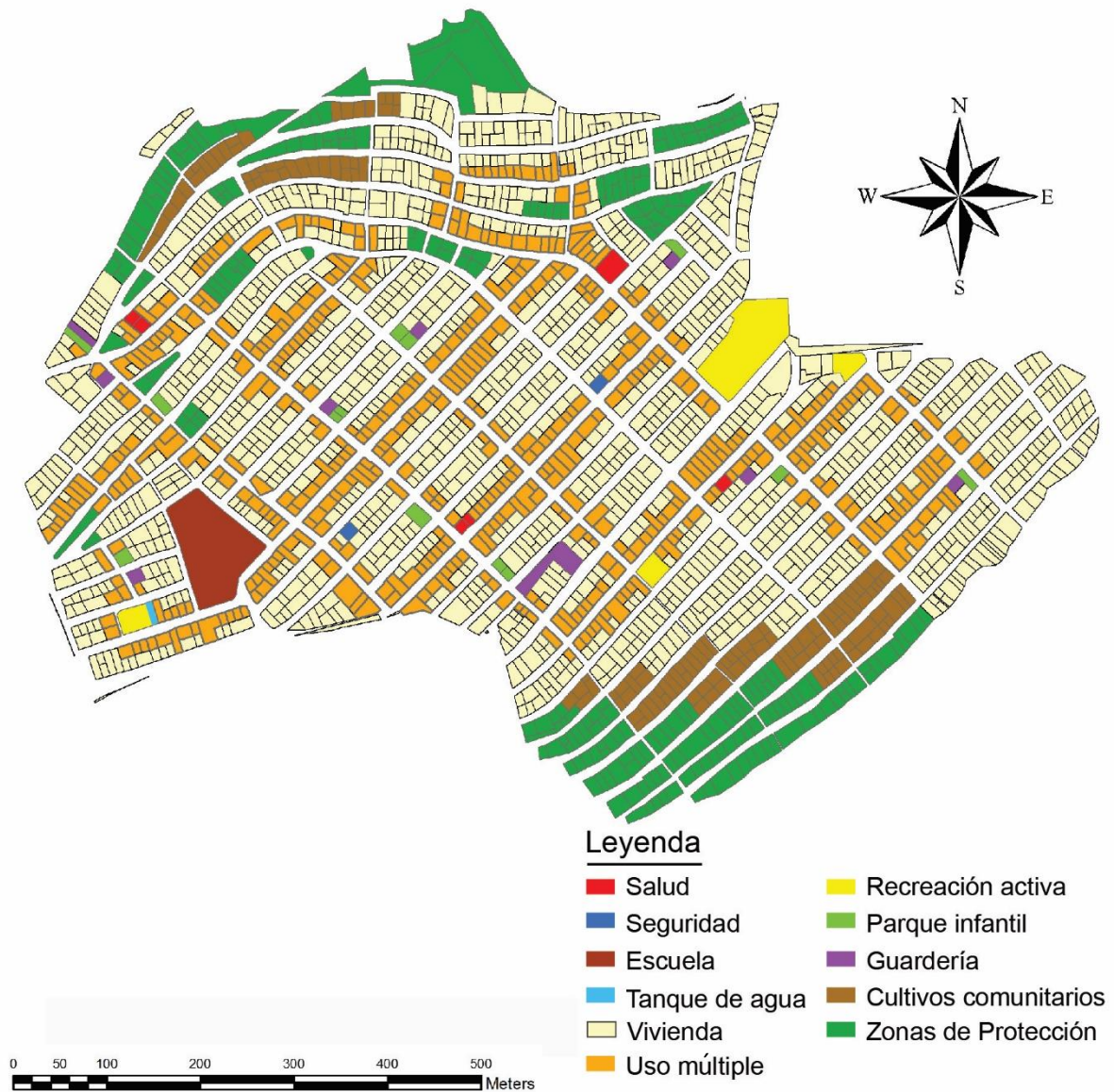
A partir de la premisa sobre creación de lugares seguros en todo aspecto, se parte por acciones como dotar a los patones de espacios definidos y aptos para su circulación. Esto acompaña a la reubicación de mobiliario urbano, creando una franja destinada para este fin, en la misma se propone la incorporación de capa vegetal a nivel del piso para que funcione como drenaje. Además, en la franja de mobiliario se propone arborizar el sector para mantener una relación más estrecha con el bosque protector, generar sombra para la circulación cómoda de los peatones y aportar al paisaje urbano.

Proponer las dimensiones mínimas para el único carril de circulación vehicular pretende que vehículos de seguridad puedan acceder al sitio en caso de emergencias, reduce la velocidad de las vías y restringe el uso del espacio público como estacionamiento, priorizando al peatón y a los sectores vulnerables de la población (niños, ancianos, personas con movilidad limitada o discapacidad).

Es importante considerar que no todas las vías tienen las mismas dimensiones, por lo que en la propuesta de intervención se establecen porcentajes con los que se puede adaptar el modelo a diferentes casos. En cuanto a las vías principales (marcado por la ruta de transporte público), se recomienda mantener el estado de las vías, ya que estas cuentan con acera y el espacio destinado a la circulación vehicular puede ser aprovechado por vehículos de distribución y como estacionamientos temporales.

Para priorizar la intervención se debe empezar por las vías que conectan los nodos de intervención (Mapa 17), ya que estos serán los ejes que busquen los cambios en todo el sector y que fomenten la vida de barrio. De la mano de estos cambios físicos se propone un cambio en la zonificación del sector, dando la posibilidad de que estos ejes puedan ser destinados para otros fines, no solo para vivienda y, de esta forma, desconcentrar las actividades económicas del sector marcado como eje comercial (Mapa 16), creando una red en la que se pueda acceder a los diferentes servicios en todo el sector y se generen nuevas dinámicas que incrementen la vida del barrio.

Mapa 20: Propuesta de intervención urbana para el barrio Atucucho



Elaboración del autor, 2017.

La propuesta para cambio de uso de suelo será la base para que las intervenciones físicas se concreten. Crear una red que se conecte, donde el uso de suelo sea múltiple promoverá y facilitará apertura de negocios y emprendimientos en beneficio de todos. Las zonas para cultivos comunitarios serán una oportunidad para generar un beneficio económico a los moradores, para lo cual las autoridades deben dar acompañamiento y capacitación.

3.14 Conclusiones y recomendaciones

Los asentamientos informales, en la actualidad, se muestran como grandes sectores en los que la calidad de vida no ha mejorado a pesar de haber pasado por un proceso de regularización y haber recibido obras para paliar su situación.

La realidad en los asentamientos informales ha cambiado y se ha adaptado a las intenciones del municipio, que ha intervenido en ellos. Estos espacios se siguen proliferando en las periferias de la ciudad, respondiendo, por un lado, a la necesidad de vivienda, pero, por otro, a actividades que se encuentran fuera de las normas y que se realizan por intereses netamente económicos de pequeños sectores de la sociedad, aprovechando la carencia de políticas de prevención y control en detrimento de toda la urbe.

La municipalidad, a pesar de ser testigo de la propagación de estos espacios, mantiene una política de reconocimiento y regularización, la cual se enfoca únicamente a la tenencia, pero que pregona incluir fases de tipo legal, socio-organizativa y técnica. Sin embargo, una vez superadas dichas fases, regularmente organiza eventos masivos para entregar escrituras, pero después de ello nos preguntamos: ¿qué pasa con el barrio regularizado?, ¿la regularización es sinónimo de mejoría en la calidad de vida?

El caso que se ha estudiado en la presente investigación, el barrio Atucucho, refleja graves inconsistencias en cuanto a su regularización y las normativas municipales. Viviendas en zonas de riesgo, lotes de dimensiones inferiores al mínimo permitido, edificaciones que no cumplen con normas de arquitectura y urbanismo, impacto negativo en el ambiente, espacio público de baja calidad e instalaciones que significan peligro para los moradores del sector, entre otras particularidades que son aceptadas por la Unidad Especial Regula tu Barrio por ser, según su criterio, un barrio consolidado.

Conocer el barrio Atucucho, caminar por él y conversar con su gente refleja un ánimo de resignación e inconformidad, si bien sus primeras palabras casi siempre se refieren a confirmar que son un barrio legal. Sus condiciones, la inseguridad y la falta de atención hacen que cambie su semblante. Muchas veces se menciona que estos sectores tienen un rico tejido social, una comunidad unida que busca el bien común, pero esto no es del todo cierto, existen disputas de directivas, intereses políticos para contar con el respaldo de la gente, entre otras diferencias que muestran que dicha unión no es del todo clara.

Vivir en un barrio regularizado pero que no tiene las condiciones necesarias para llevar una vida plena condena a cientos de miles de personas a acostumbrarse a convivir con dichas falencias. De esta manera, limita su desarrollo como seres humanos con derecho a residir en un sitio seguro, que cuente con los bienes y servicios indispensables para su vida como debería ser en cualquier parte de la ciudad.

Regularizar sectores donde no se debería habitar y que, en algunos casos, son un riesgo para la vida, ha sido un proceso clientelar que se maneja bajo intereses políticos. Las administraciones municipales de turno no se han detenido a pensar en las personas que se ven privadas de un hogar por motivos económicos, mientras la ciudad sigue expandiéndose sin control ni planificación, reduciendo los espacios en las zonas rurales productivas, que se ven afectadas por los mercados de suelo informal.

Los asentamientos informales deben ser tratados como una prioridad para los gobiernos locales, y deben tener el apoyo del gobierno central para romper el paradigma de la regularización y cumplir con su obligación de garantizar hábitat de calidad a todos los habitantes de la ciudad, regular el crecimiento de su frontera y cuidar del ambiente que corresponde a su jurisdicción.

Las soluciones aplicadas entorno a los asentamientos en la región de América Latina han sido variadas, unas más exitosas que otras, pero todas con un significativo aporte que dejó valiosas experiencias, además que han sido motivo de múltiples investigaciones, publicaciones e inclusive intervenciones de organismos multilaterales.

A pesar de contar con toda esta experiencia, a nivel local, se siguen cometiendo los mismos errores de décadas pasadas. La planificación de la ciudad no le está dando la importancia que merece a los asentamientos informales, no se trabaja para mejorar de forma significativa las condiciones de hábitat, y se mantiene la vorágine de la regularización.

Las competencias para la regularización de los asentamientos informales en Quito se mantienen distribuidas por diferentes entidades, sin que exista un consenso entre las instituciones sobre cómo afrontar esta problemática en el futuro inmediato.

3.14.1 Conclusiones referentes a las políticas del municipio frente a la regularización de asentamientos informales

El problema de los asentamientos informales va más allá de utilizar suelo que no ha sido habilitado para su ocupación en las diferentes categorías que se ha revisado y clasificado. La cuestión presenta más aristas de las que se concibe, que incluyen delitos que perjudican a la ciudad y que coloca en el medio a las personas necesitadas, las cuales, por su condición económica, acceden a este tipo de asentamientos sin saber que al final los costos de la informalidad son mayores ante los del sector formal ya que, casi con seguridad, no contarán con equipamientos ni servicios por largos periodos.

Es evidente que la regularización, como se ha manejado en los últimos 20 años en el DMQ, no resulta una solución que mejore la calidad de vida en los asentamientos que provienen de la informalidad, ni frena su expansión ni previene y controla su aparición.

Al contrario de lo que se busca, las políticas utilizadas por la municipalidad se han mostrado como el instrumento que fomenta el incremento y la expansión de estos barrios. La vorágine de regularización que inició en la década de los 80 y ha ido incrementado con el pasar de los años, ha provocado la aparición de nuevos asentamientos, agravando el tema de hábitat en estos sectores, los cuales, al no contar con planes, programas y proyectos que intervengan de forma

decidida y holística, dan como resultado la segregación, a todo nivel, de grandes sectores de la ciudad.

La municipalidad debe romper el paradigma de “regularizar por regularizar” y tener una posición firme sobre los espacios que no pueden ser ocupados, ya sea por estar en zonas de riesgo, protección natural, construir viviendas de bajas condiciones que representan peligro para sus habitantes y su entorno, o por las razones que contravengan normas que no pueden ser minimizadas so pretexto de estar ocupadas o “consolidadas”.

Las políticas de regularización deben ampliar su visión y considerar procesos de control, preventivos y correctivos, sobre los asentamientos informales y sobre su territorio sensible. Además, deben atacar no solo los síntomas (asentamientos informales o ilegales) sino también la raíz de los problemas entre los cuales tenemos la falta de sanción por el tráfico de tierras, la falta de acceso a suelo y vivienda, la escasez de proyectos de vivienda social, el manejo de la regularización con fines políticos y la corrupción al interior de las entidades municipales.

Parte de la problemática se centra en la falta de proyectos de vivienda social, y si bien se han realizado algunos de forma aislada, estos no cubren la demanda y siguen ejecutándose sin considerar a los futuros beneficiarios, además que se ubican en sectores de difícil acceso, sin equipamientos y con dificultades para el ingreso a las redes de infraestructura y a las dinámicas de la ciudad.

Por lo expuesto, es necesario que se exploren otras formas para cubrir la demanda de vivienda accesible. No se debe acudir únicamente a la forma tradicional de ejecutar los programas de vivienda social elaborados desde la visión de los técnicos municipales, si no, incluir a colegios profesionales y a la academia para la elaboración de propuestas que generen sectores donde se puedan dar diversidad de usos de suelo compatibles con la vivienda y que no sean dependientes de otros sectores de la ciudad para su desarrollo.

La oferta de vivienda social debe ser una estrategia que se explore por parte del municipio, utilizando herramientas de planificación, disponibles en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS). Estas cuentan con el soporte jurídico para aplicar medidas, como la declaración de desarrollo prioritario para viviendas de interés social, y, de esta manera, se podría dar uso a lotes sub utilizados, por ejemplo, en sectores bien servidos por infraestructuras, equipamientos y de fácil acceso.

Otra alternativa a explorar es la vivienda de alquiler manejada por parte de la municipalidad, la cual puede ubicarse en edificios existentes que no están siendo utilizados y se mantienen en buen estado o antiguos edificios públicos, por ejemplo, y que se encuentran en zonas que han perdido población, por diferentes motivos, como es el caso del centro de la ciudad.

3.14.2 Conclusiones referentes a lo normativo y al proceso actual de regularización de barrios

El concentrarse en la tenencia y deslindar responsabilidades frente a las condiciones de hábitat de las viviendas ubicadas en asentamientos informales es quizá la falta más grave por parte del gobierno municipal frente a este problema. El trabajo de la UERB se ha concentrado en crear trámites burocráticos y cumplir requisitos meramente formales para afirmar que un barrio ha sido regularizado. Mientras las dificultades de fondo, como la seguridad de los habitantes, la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo de cada barrio no son consideradas al momento de la regularización.

Siempre que otras instituciones -que, a diferencia de la UERB, tienen otras competencias- intervengan de alguna forma en los procesos de regularización, estos no podrán completarse de forma ordenada y con la calidad que debería. Por este motivo la unidad mencionada tendría que reestructurarse para afrontar el proceso de regularización de manera holística, sin deslindar responsabilidades y convirtiéndose en un observatorio de la informalidad en la ciudad.

Esta institución debe ser potenciada por los profesionales necesarios para cubrir los vacíos que tiene en la actualidad. Y sus competencias deberían abarcar todas las condiciones que puede

presentar este tipo de asentamientos, tipos de informalidad, regularización, control, prevención, levantamiento continuo de información, diseño y planificación de los asentamientos informales.

Entendiendo las necesidades específicas que estos sectores exigen es necesario contar con una entidad que se dedique exclusivamente a esta realidad, y que sea la que tome las decisiones que en el territorio se van a dar sobre la problemática a largo plazo.

3.14.3 Conclusiones referentes a la planificación territorial

Los asentamientos informales, al haber sido creados fuera de las diferentes normativas que regulan el desarrollo urbano, no responden de la misma manera a las intervenciones que se plantean en la “ciudad formal”. Sus ubicaciones, accesibilidad, condiciones físicas, y en especial las dinámicas sociales, hacen que cada uno tenga condiciones específicas. Por esto, se deben establecer planes especiales¹² que determinen los lineamientos para la intervención, sus prioridades, potencialidades y condiciones.

De esta forma cada sector será regularizado desde una visión holística donde se tenga claro que en un futuro podrán acceder a mejores condiciones de hábitat sin estar expuestos a riesgos de cualquier tipo; y planteando que los asentamientos que provienen de la informalidad no solo deben servir como “ciudades dormitorio”, sino ser sectores donde se puedan generar economías de escala y vincularlas a la ciudad formal con actividades que aprovechen las potencialidades de su territorio y fomenten el crecimiento de sus habitantes. Los planes especiales pueden desarrollarse en sectores homogéneos que abarquen a más de un barrio.

3.14.4 Conclusiones en cuanto a diseño urbano

¹² El plan especial es una herramienta que se encuentra en la ordenanza metropolitana N°255 y que se define como “Art. (26). - Planes especiales. - Son los instrumentos de planeamiento de la Administración Municipal, cuyo objeto es la planificación urbanística de las parroquias, núcleos urbanos o sectores de planificación, barrios o manzanas que por su dinámica entren en contradicción con la normativa vigente.”

El diseño urbano debe ser el puente entre la planificación territorial y su aplicación en los barrios. Como se ha manifestado, las condiciones al margen de la norma de los asentamientos informales deben ser superadas mediante soluciones de diseño originales y específicas para cada sector. La innovación a partir del diseño debe dar alternativas para mejorar la calidad de los espacios.

Las soluciones deben alejarse de lo tradicional y aplicar conceptos de manejo de espacio público, sostenibilidad, energías alternativas y desarrollo comunitario para que los asentamientos informales se trasformen en mejores lugares para vivir, a la vez que incluyan programas para aumentar el nivel económico de sus moradores y se solidifiquen las relaciones sociales en las áreas de intervención.

Como un punto importante se debe crear una relación amigable con el ambiente, que garantice la seguridad de sus habitantes y el respeto por el entorno natural. Gran parte de los asentamientos informales se ubican en zonas que fueron en algún momento áreas de protección natural, por esto dicha relación debe ser una respuesta específica para cada sector.

Todo esto sin caer en la reproducción de modelos que hayan tenido éxito en otros sectores o países; las propuestas de diseño urbano deben responder claramente a las necesidades específicas de cada sector, siguiendo los lineamientos de la planificación territorial. Considerando procesos exitosos en otras zonas o en otras naciones, pero sin dejar de lado las especificidades propias de cada lugar, así como al factor social, que juega un papel definitivo.

3.14.5 Conclusiones con relación al caso de estudio “Barrio Atucucho”

Conocer de cerca la realidad de un barrio regularizado que proviene de la informalidad evidencia que este proceso pasa por alto varias normas dando lugar a una frase popularmente usada, “legalizando lo ilegal”. Estar al tanto de las condiciones en las que miles de personas

habitan deja claro que el proceso de regularización no busca mejorar su calidad de vida, sino mantener saludable la popularidad de las autoridades de turno.

Las condiciones actuales del barrio Atucucho no se prestan para el desarrollo de una vida sana, la escasez de espacios para la recreación, la baja calidad del espacio público, la inseguridad y otros factores influyen negativamente en sus habitantes. Los lotes baldíos, escalinatas y ciertas calles son usadas para el consumo de alcohol y drogas, sin importar la hora del día. Los días se desarrollan en un entorno de miedo y desconfianza, como lo manifestaron varios moradores del sector en las entrevistas realizadas (Anexo 6 y 7).

En varios encuentros sobre asentamientos informales se habla sobre la importancia de la organización social, de su unión y lo que sus moradores han conseguido gracias a ella. Sin embargo, la realidad no refleja esta teoría. En el caso de Atucucho varias personas se manifiestan en contra de los dirigentes barriales, mencionaron disputas e intereses personales por parte de los presidentes de turno y comentan que no se hicieron los mismos esfuerzos por la regularización de todos los sectores, tanto así que varios de ellos se mantienen como informales mientras sus vecinos sí pudieron entrar a los procesos de regularización.¹³

El barrio, con más de 20 años de historia, peleó por quitarse el estigma de ser señalado como ilegal, pese a ello, mantiene problemas graves en cuanto a amenazas, vulnerabilidades, seguridad, servicios, entre otros. La regularización en el sector tampoco ha frenado la expansión de este y otros asentamientos próximos, tal como sucede en barrios que surgieron de la informalidad.

¹³ Comentarios obtenidos en entrevistas realizadas en el área de estudio. Anexos 6 y 7.

Fotografía 25: Aparición de nuevos asentamientos informales cercanos al área de estudio



Limite nororiental de Atucucho muestra la aparición de nuevos asentamientos informales.

Fuente: Archivo personal, 2017

Elaboración del autor.

El barrio Atucucho, según la información provista por la STHV, cuenta con diferentes equipamientos para su beneficio, sin embargo, su funcionamiento no satisface a los habitantes del sector. En las diferentes visitas realizadas al sector se constató el abandono de las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y cómo los “espacios públicos” se encuentran bajo llave, mientras que los pequeños parques infantiles se ubican en zonas residuales en evidentes condiciones de riesgo.

Por todo lo mencionado, se confirma que Atucucho es un barrio regularizado que no cuenta con condiciones de hábitat digna, sus características físicas, desde su formación, y las de su entorno natural no se lo permiten. Mientras se siga ocupando zonas vulnerables a riesgos para vivienda, seguiremos siendo testigos de todo tipo de eventos negativos en el sector, desde pérdidas materiales hasta de vidas humanas. Siempre y cuando las condiciones del espacio público y equipamientos no mejoren, la vida de los moradores no lo hará y las posibilidades de prosperidad serán cada vez menores.

Atucucho necesita intervención profunda por parte del municipio. Más allá de asegurar la tenencia se debe asegurar las condiciones para llevar una vida digna, donde los riesgos sean considerados y su impacto sea menor. La regularización debe significar la oportunidad de que sus moradores puedan contar con bienes y servicios de calidad, y que con su trabajo y participación, acompañado por el gobierno local, transformen a su sector y puedan ser un aporte para la ciudad, sin que esto signifique pasar por alto las normas vigentes o crear nuevas que se acomoden a lo existente.

3.14.6 Recomendaciones finales

La regularización e intervenciones en asentamientos informales no tomará poco tiempo. Acciones como reubicar viviendas, crear programas de vivienda social y suelo accesible, intervenir barrios que necesitan cambios profundos, entre otras medidas requerirá tiempo y dinero. Por esto es fundamental que la planificación territorial, a cargo del municipio de la ciudad, entienda que este será un proceso de largo aliento el cual debe incluir etapas de prevención, control y consolidación de barrios que se han originado desde la informalidad.

Las etapas mencionadas deben ser ejecutadas simultáneamente y será necesario evitar errores del pasado como no incluir al factor social en la toma de decisiones, flexibilizar las condiciones para la regularización, no tener la suficiente firmeza para sancionar a quienes han hecho del tráfico de tierras su forma de vida, y permitir que la expansión urbana siga sin control y sin sanción sobre sus responsables.

Esta serie de procesos demanda una fuerte inversión económica por lo cual es fundamental que el municipio asigne un presupuesto para la gestión de la ciudad informal, así como busque formas de financiamiento para las intervenciones, recupere el dinero generado al habilitar suelo no urbanizable y aplique las cargas y beneficios de tal forma que quienes se beneficien de procesos como la regularización asuman sus responsabilidades económicas y sociales.

El desarrollo de los asentamientos informales debe recibir el acompañamiento continuo del gobierno local. Construir un tejido social en los barrios tiene que ser una constante en las acciones del municipio que, junto a otras entidades gubernamentales y la participación activa de la sociedad, necesita buscar el desarrollo de un hábitat de calidad que respete el ambiente y cree un barrio sostenible social y económicamente.

Las soluciones técnicas deben incluir, escuchar y hacer parte de su diseño y de la planificación a los moradores, considerando especialmente a los segmentos más vulnerables: niños, ancianos y mujeres, cuya participación resultará fundamental para crear condiciones de hábitat incluyentes en las que se puedan desenvolver de forma segura, en todos los aspectos.

Es imprescindible que la planificación y el diseño en asentamientos informales se afronte de forma multidisciplinar; solo de esa forma se podrá llegar a un modelo territorial exitoso en el que se consideren todos los factores que deben participar en la planificación urbana.

Bajo ningún concepto se debe “legalizar lo ilegal” ni fomentar que nuevos asentamientos informales aparezcan esperando, tarde o temprano, ser legalizados. Como se ha constatado, esta práctica únicamente fomenta que pequeños grupos se beneficien del tráfico ilegal del suelo, a costillas de personas que deben vivir en condiciones de riesgo y desatención, en detrimento de toda la ciudad.

Está en manos del municipio anticiparse a la ilegalidad, dar alternativas de vivienda accesible, buscar la forma de financiarla y dar el acompañamiento que sea necesario. Desarrollar políticas locales apoyándose en las normativas nacionales y crear las herramientas indispensables para la gestión efectiva de los asentamientos informales y el control del crecimiento de la ciudad.

No habrá presupuesto suficientemente grande que cubra los costos para mejorar las condiciones de hábitat de todos los barrios que surgieron de la informalidad. Sin embargo, esto no significa que no se deba tomar medidas y mientras más pronto se entienda que la complejidad de esta problemática demanda acciones concretas, estaremos más cerca de construir una ciudad más justa para todos los que la habitan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, P. (2012a). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114). pp. 35-69. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>

Agencia Pública de Noticias de Quito (2010). Municipio creó unidad especial "Regula tu Barrio". Agencia Pública de Noticias de Quito. Recuperado de: http://www.prensa.quito.gob.ec/index.php/index.php?module=Noticias&func=news_user_category&category=10020&umt=Territorio

Albornoz, V. (2011). La población del Ecuador 1950 – 2010. *Ökonomía*, pp. 14-15. Recuperado de https://issuu.com/ahkecuador/docs/r_okonomia_alta

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011). *Sostenibilidad Urbana en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Oficina de relaciones externas BID.

Bolívar, T. y Erazo, J. (2012). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito, Ecuador: FLACSO.

Bonilla, E., Bustamante, G., Carrión, F., Cifuentes, C., Espinoza, E., Guayasamín, H., ...Vallejo, R. (1994). *Quito Transformaciones Urbanas y Arquitectónicas*. Quito, Ecuador: Editorial TRAMA.

Busquets, J. y Correa, F. (Eds.). (2007). *Quito: El vacío como generador de una nueva centralidad*. Quito, Ecuador: s.e.

Calderón, J. (2014). *Lessons from the Ground Up: Approaches to Squatter Settlements*.
Bostón, USA: Institute of Land Policy.

Canestraro, M. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales...?: Aportes para un debate sobre el
acceso al suelo”. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número
especial América Latina. pp. 1-22. doi: 10.5209/rev_NOMA.2013.42351

Carrión, F. (1986). La problemática de los asentamientos populares. *TRAMA*, (39). pp. 49-52.

Castello, P. y Cueva, S. (2012). Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad
social. En Bolívar, T. y Erazo, J. (Eds.), *Dimensiones del hábitat popular
latinoamericano*. pp.465-482. Quito, Ecuador: FLACSO.

Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros, M. (2014). Un análisis sobre la implementación de
políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México.
INVI 29 (80). pp. 17-51.

Durán, A. (2007). Quito, cota 3000: Las lecciones de un borde. En Busquets, J. y Correa, F.
(Eds.), *Quito: El vacío como generador de una nueva centralidad*. pp. 32-38). Quito,
Ecuador.

Ecuadorinmediato. (2012). *Municipio inicia proceso de expropiación especial de 18
grandes predios no regularizados*. Recuperado de
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=186016

El Telégrafo. (2014). Atucucho, una historia de organización y paciencia. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/atucucho-una-historia-de-organizacion-y-paciencia>

El Universo, (2011). 480 barrios ilegales hay en Quito, según censo, El Universo. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2011/01/25/1/1447/480-barrios-ilegales-hay-quito-segun-censo.html>

Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, USA: Lincoln Institute of Land Policy.

Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE* 34(102). pp.25-38.

García, J. (1986). Las organizaciones de los pobladores en Quito. *TRAMA*. (39). pp. 53-55.

Gouverneur, D. (2016). *Diseño de nuevos asentamientos informales*. Bogotá, Colombia: Ed. Unisalle.

Hardoy, J. y Satterthwaite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires, Argentina: Grupo editorial latinoamericano.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). (1987). *Antología de las ciencias sociales. El proceso Urbano en el Ecuador*. Quito, Ecuador: ILDIS.

López, L. (2015). *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León, España: Universidad de León.

Lozano Castro, A. (1991). *Quito Ciudad Milenaria*. Quito, Ecuador: Ed. ABYA-YALA.

Mejía, A. (s.f.). *Políticas y regulación del ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo en el Ecuador*. [Documento elaborado para la ONU]. Quito, Ecuador.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). (2002). *Quito adentro identidad y cultura urbana. Historias y relatos. Atacucho*. Quito, Ecuador: TRAMA.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2010). *...en las faldas inmensas de un monte...Las laderas occidentales de la ciudad de Quito*. Quito, Ecuador.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). Asentamientos informales. *Habitat worldmap*. Recuperado de <http://habitat-worldmap.org/es/palabras-clave/asentamientos-informales/>

Ospina, O., Navas, A. y Cueva, S. (2011). *Informalidad, asentamientos humanos irregulares y planificación urbana en el DMQ*. Quito, Ecuador: Instituto de la Ciudad.

Programa de las naciones unidas para los asentamientos humanos ONU – Hábitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi, Kenia: Programa de las naciones unidas para los asentamientos humanos ONU-Habitat.

Regalado, F. (2015). Origen estructural de la segregación espacial en Quito: una hipótesis. *Cuestiones urbanas*. 3(1), pp. 73-91.

Rojas, E. (Ed). (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington D.C., USA: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

Rossbach, A., Bruno, A., Carvalho, C., Montandon, D., Fernandes, E., Magalhaes, I. y Saule, N. (2016). *A velha e a nova agenda urbana. Uma análise de 15 anos da lei*. Sao Paulo, Brasil: Cities Alliance.

Smolka, M. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Land lines*. 15(1). pp. 1-7.

Suplemento al registro oficial No. 653. Enmiendas a la Constitución de la República. Lunes 21 de diciembre de 2015.

Suplemento al registro oficial No.790. Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo. Martes 5 de julio de 2016.

Varela, R. (2013). El movimiento social constituido por los barrios del Noroccidente de Quito: organización, estructuras, objetivos y repertorios. *Aportes Andinos*, (33), pp.100-110.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crecimiento de Quito 1535-2009. Página 17

Gráfico 2: Aspectos positivos para la población en el barrio Atucucho. Página 98

Gráfico 3: Aspectos negativos para la población en el barrio Atucucho. Página 99

Gráfico 4: Intención de los moradores del barrio Atucucho de cambiar de residencia hacia un barrio con mejores condiciones de hábitat. Página 100

Gráfico 5: Ficha de identificación de condiciones del barrio Atucucho parte 1. Página 102

Gráfico 6: Ficha de identificación de condiciones del barrio Atucucho parte 2. Página 103

Gráfico 7: Sectores de Quito más afectados por el invierno. Página 108

Gráfico 8: Estado actual de vías y propuesta de intervención. Página 120

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Distribución de la población. Página 18

Cuadro 2: Crecimiento de la población en Quito 1950 – 2010. Página 20

Cuadro 3: Presencia de asentamientos humanos de hecho y consolidados en el DMQ – 2010. Página 25

Cuadro 4: Localización de asentamientos regularizados 2011-2016 por Administración Zonal. Página 26

Cuadro 5: Matriz para diagnóstico de asentamientos informales. Página 50

Cuadro 6: Especificaciones técnicas ordenanza N° 247. Página 79

Cuadro 7: Tipo y cantidad de equipamientos en el sector. Página 97

LISTA DE MAPAS

- Mapa 1: Ubicación de barrios regularizados 2015. Página 23
- Mapa 2: Ubicación y delimitación del barrio Atucucho en el suelo urbano del DMQ. Página 75
- Mapa 3: Rango de pendientes representada en porcentajes en el barrio Atucucho. Página 78
- Mapa 4: Estabilidad del suelo sector Atucucho. Página 79
- Mapa 5: Amenaza por deslizamiento. Página 80
- Mapa 6: Área de intervención especial y recuperación sobre barrio Atucucho. Página 81
- Mapa 7: Sistema vial barrio Atucucho. Página 82
- Mapa 8: Rutas y paradas de transporte público. Página 84
- Mapa 9: Áreas verdes y de recreación existentes en el sector de Atucucho. Página 88
- Mapas 10 y 11: Dotación de saneamiento y agua potable. Dotación de energía eléctrica y alumbrado público. Página 90
- Mapa 12: Presencia de equipamientos en el sector. Página 92
- Mapa 13: Habitantes por sector censal. Página 96
- Mapa 14: Áreas identificadas como zonas de riesgo que deben ser desalojadas o recibir trabajos de mitigación. Página 106
- Mapa 15: Ubicación de lotes de oportunidad para reubicación de equipamientos y vivienda en el sector de Atucucho. Página 109
- Mapa16: Polígonos de intervención en el sector de Atucucho. Página 113
- Mapa17: Identificación de nodos para desarrollo urbano. Página 115
- Mapa18: Propuesta de reubicación y dotación de equipamientos. Página 116
- Mapa 19: Propuesta de nueva ruta para transporte público. Página 119
- Mapa 20: Propuesta de intervención urbana para el barrio Atucucho. Página 122

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1: Línea de tiempo sobre iniciativas en el Distrito Metropolitano de Quito para regularización de barrios. Página 29

Esquema 2: Propuesta de clasificación de los tipos de asentamientos informales según su creación. Página 42

Esquema 3: Artículos referentes al hábitat en la Constitución del Ecuador. Página 50

Esquema 4: Artículos referentes al hábitat en el COOTAD. Página 51

Esquema 5: Políticas, planes, programas y proyectos de intervención en asentamientos informales en América Latina. Página 56

LISTA DE FOTOGRAFÍAS

Fotografía 1: Vista general de cooperativa “Yaguachi alto” y “Por nuestros hijos”. Página 64

Fotografías 2, 3, 4, 5: Vías en el barrio Atucucho. Página 83

Fotografía 6 y 7: Condiciones para operación de transporte público sector Atucucho. Página 85

Fotografías 8, 9, 10, 11: Condiciones del espacio público en el barrio Atucucho. Página 86

Fotografías 12-13: Escalinatas en el sector de Atucucho. Página 87

Fotografías 14 y 15: Áreas de recreación en el sector de Atucucho. Página 89

Fotografías 16, 17, 18: Estado de mobiliario para dotación de energía eléctrica. Página 91

Fotografías 19 y 20: Condiciones de equipamientos en sector Atucucho. Página 93

Fotografías 21 y 22: Condiciones de edificaciones en sector Atucucho. Página 94

Fotografías 23 y 24: Aprovechamiento de la capacidad edificatoria. Página 95

Fotografía 25: Aparición de nuevos asentamientos informales cercanos al área de estudio.
Página 131

ANEXOS

Anexo 1: Entrevista a la Dr. Karina Zubía. Directora de la Unidad Especial Regula tu Barrio.

Anexo 2: Entrevista al Arq. Jacobo Herdoiza. Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda.

Anexo 3: Matriz para diagnóstico de asentamientos informales.

Anexo 4: Entrevista al Dr. Arturo Mejía. Consultor especialista en derecho urbano.

Anexo 5: Resumen de datos obtenidos en entrevistas a moradores del barrio Atucucho.

Anexo 6: Entrevistas a moradores sector Atucucho parte 1.

Anexo 7: Entrevistas a moradores sector Atucucho parte 2.

Anexo 8: Fotografías del sector.