

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
INGENIERA GEÓGRAFA EN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

“IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA REGULARIZACIÓN DE  
LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE  
QUITO: PERÍODO 2000 – 2014”

NOMBRE: MARÍA GABRIELA VÉLEZ ZAMBRANO

DIRECTORA: MSC. ALEXANDRA MENA SEGURA

QUITO, 2016

## *Dedicatoria*

*A mi madre, mi mejor amiga, por ser mi motivación y modelo de mujer,*

*A mi padre, mi héroe, porque ha sabido reducir la distancia haciéndola imperceptible,*

*pues siempre me ha apoyado y aconsejado en cada etapa de mi vida,*

*A mis hermanos, los dueños de mis sonrisas diarias.*

## *Agradecimientos*

*Agradezco a mi madre, guerrera incansable, por tanto amor y comprensión a sus hijos, estoy muy orgullosa de ella.*

*Agradezco a mi padre, por todos los retos que ha tomado por nosotros, a pesar de la distancia siempre ha estado a mi lado y si no fuera por él este logro se hubiera dificultado.*

*Agradezco a mis hermanos, por acompañarme y darme fuerza en cada meta que me he planteado.*

*Agradezco a mi directora Mtr. Alexandra Mena, por su guía y calidad humana, es una mujer admirable.*

*Agradezco a mis lectores Mtr. Felipe Valdéz y Mtr. Fabricio Astudillo, por la colaboración y conocimientos compartidos en esta investigación.*

*Y no puedo dejar de agradecer a mis amigas, que son las hermanas que elegí, por el cariño y apoyo incondicional, en especial a Maritza, Alejandra y Erika.*

## **RESUMEN**

El alto costo para el acceso de la tierra en América Latina, es una de las razones para que los asentamientos informales persistan en el tiempo. En la coyuntura actual, con los gobiernos autodenominados progresistas, que quieren realizar innovaciones a nivel político, económico y social con el fin de luchar contra la pobreza y la desigualdad social, han implementado un sin número de políticas públicas con el objeto de tener todo bajo control. Sin embargo, estas políticas siguen caracterizándose por un modelo asistencial clientelista, vendidas como políticas compensadoras de los ajustes económicos y altamente sensibles al ciclo electoral.

Es por esta razón, que la presente investigación realiza un análisis de las políticas públicas para la regularización de asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito, con la finalidad de comparar dos modelos de gestión, en dos períodos de tiempo. Además, trata de explicar por qué después de dieciséis años de tener este marco legal especializado para la regularización, el panorama continúa siendo el mismo, con miras a la proliferación del sector informal.

Los actores claves en esta investigación son el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y las dos unidades especiales en temas de regularización, la Unidad Suelo y Vivienda, que posteriormente se convirtió en la Unidad Especial Regula tu Barrio.

## **ABSTRACT**

*The high cost for land access in Latin America is one of the reasons why informal settlements persist over time. In the current situation, with governments calling themselves progressive, that want to make innovations to the political, economic, and social levels in order to combat poverty and social inequality. To this they have implemented a number of public policies in order to have everything under control. However, these policies are still characterized by a crony care model, sold as compensatory economic adjustment policies and a highly sensitive electoral cycle.*

*It is for this purpose that the research makes an analysis of public policies, for the regularization of informal settlements in the Metropolitan District of Quito, in which to compare two management models, in two periods. Additionally, it tries to explain why after sixteen years of having this specialized legal framework for regularization, the picture remains the same, with a view to the proliferation of the informal sector.*

*The key actors in this research are Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, and the two special units on issues of regularization: Unidad Suelo y Vivienda and Unidad Especial Regula tu Barrio.*

## TABLA DE CONTENIDOS

<i>Dedicatoria</i> .....	I
<i>Agradecimientos</i> .....	II
RESUMEN.....	III
ABSTRACT.....	IV
ACRÓNIMOS.....	VIII
CAPÍTULO I.....	1
1. ASPECTOS PRELIMINARES .....	1
1.1. Justificación: .....	1
1.2. Planteamiento del problema: .....	2
1.3. Marco Teórico y Conceptual.....	3
1.3.1. Marco Referencial .....	3
1.3.2. Marco Teórico.....	4
1.3.2.1. Accesibilidad al suelo urbano en el DMQ.....	4
1.3.2.2. Acceso legal o formal.....	4
1.3.2.3. Acceso ilegal o informal .....	5
1.3.2.4. Asentamientos informales .....	6
1.3.3. Marco Conceptual .....	7
1.3.3.1. Políticas Públicas.....	7
1.3.3.2. Crecimiento de la población urbano.....	8
1.3.3.3. Accesibilidad a Servicios Públicos Básicos .....	8
1.3.3.4. Tugurio .....	8
1.3.3.5. Nivel de Consolidación .....	9
1.3.3.6. Tierra Urbanizada.....	9
1.3.3.7. Asentamiento Irregular.....	9
1.3.3.8. Regularización.....	9
1.3.3.9. Plan de Uso y Ocupación del Suelo .....	9
1.4. Objetivos: .....	10
1.4.1. General .....	10
1.4.2. Específicos .....	10
1.5. Procedimiento – Marco metodológico .....	10
1.5.1. Metodología .....	10
CAPÍTULO II .....	13
2. ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	13
2.1. Desarrollo urbano y la planificación urbana en el Distrito Metropolitano.....	13

2.1.1.	Ubicación del Distrito Metropolitano.....	13
2.1.2.	Acceso a servicios básicos .....	17
2.1.3.	Desarrollo urbano.....	21
2.1.4.	La planificación urbana y asentamientos informales .....	26
2.2.	Asentamientos informales .....	28
2.2.1.	Los barrios periféricos.....	28
2.2.2.	Segregación residencial y cambios en las relaciones centro periferia.....	29
2.2.3.	Cambio de uso de suelo.....	30
2.2.4.	Cuantificación de los Asentamientos Informales en el DMQ .....	48
2.3.	Políticas públicas para regularizar los asentamientos informales .....	53
2.3.1.	Marco legal.....	53
2.3.2.	Modelo de gestión período 2000 – 2008 .....	61
2.3.3.	Modelo de gestión período 2009 – 2014 .....	67
CAPÍTULO III.....		75
3.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	75
	Conclusiones .....	75
	Recomendaciones.....	78
4.	Bibliografía .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
	Libros y Artículos: .....	80
	ANEXOS.....	83

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Indicadores sociales de vivienda y acceso a servicios básicos.....	18
Tabla 2. Categorías de Plan de Uso y Ocupación del Suelo.....	31
Tabla 3. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Calderón .....	32
Tabla 4. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Eloy Alfaro.....	34
Tabla 5. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Eugenio Espejo.....	36
Tabla 6. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal La Delicia.....	38
Tabla 7. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Los Chillos.....	40
Tabla 8. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Manuela Sáenz.....	42
Tabla 9. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Quitumbe .....	44
Tabla 10. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la administración Zonal Tumbaco .....	46
Tabla 11. Número de asentamientos informales del DMQ .....	48
Tabla 12. Superficie ocupada ilegalmente en el DMQ.....	48
Tabla 13. Asentamientos Informales del DMQ por Zonas Metropolitanas .....	51
Tabla 14. Número de asentamientos y hectáreas de las zonas administrativas con mayores asentamientos informales en el año 2008 y 2015 .....	52
Tabla 15. Diferencias entre el período 2000 - 2008 y 2009 - 2014.....	73
Tabla 16. Cambios de las categorías del PUOS en el DMQ en los años 2008 y 2015 .....	77

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Población del DMQ respecto a la población nacional y a la provincia de Pichincha .....	15
Figura 2. Población del DMQ en áreas urbanas y rurales .....	16
Figura 3. Pirámide poblacional del DMQ .....	17
Figura 4. Porcentaje de abastecimiento de agua.....	19
Figura 5. Porcentaje de disponibilidad de luz eléctrica.....	20
Figura 6. Porcentaje de eliminación de basura .....	20
Figura 7. Esquema de la forma de organización territorial radial concéntrica (1748 – 1904) .....	22
Figura 8. Esquema de la forma de organización territorial longitudinal (1904 - 1960).....	23
Figura 9. Esquema de la forma de organización territorial longitudinal polinuclear (1960 – 1970).....	24
Figura 10. Esquema de la forma de organización territorial de área metropolitana.....	25
Figura 11. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Calderón.....	33
Figura 12. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Eloy Alfaro .....	35
Figura 13. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Eugenio Espejo .....	37
Figura 14. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa La Delicia .....	39
Figura 15. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Los Chillos.....	41
Figura 16. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Manuela Sáenz.....	43
Figura 17. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Quitumbe .....	45
Figura 18. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Tumbaco .....	47
Figura 19. Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas en el año 2008 y 2014 ...	49
Figura 20. Barrios legalizados en el DMQ, período 2000 - 2014 .....	50
Figura 21. Estructura organizacional del MDMQ, período 2000 - 2008 .....	63
Figura 22. Estructura de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial .....	64
Figura 23. Estructura organizacional del MDMQ, período 2009 - 2015 .....	69
Figura 24. Estructura orgánica de la UERB .....	70

## ACRÓNIMOS

A.L.	América Latina
BEV	Banco Ecuatoriano de la Vivienda
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EEQ	Empresa Eléctrica Quito
EMAAP-Q	Empresa de Agua Potable y Alcantarillado
EMOP	Empresa Metropolitana de Obras Públicas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
PGDT	Plan General de Desarrollo Territorial
PUOS	Plan de Uso y Ocupación del Suelo
RNNR	Recursos Naturales No Renovables
RNR	Recursos Naturales Renovables
STHV	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
USV	Unidad de Suelo y Vivienda
UERB	Unidad Especial Regula tu Barrio

# CAPÍTULO I

## 1. ASPECTOS PRELIMINARES

### 1.1. Justificación:

El crecimiento de asentamientos informales implica mayor vulnerabilidad política, social, cultural y ambiental de una ciudad, pues la población a pesar de no estar inserta en esta problemática se ve afectada. Existen pocos estudios de este tema, por lo que analizar las políticas que cambian el territorio es primordial para entender la dinámica espacial, resaltando que este fenómeno no es netamente de la población con escasos recursos económicos (Fernandes, 2008).

El objetivo poblacional es acceder al suelo urbano, por lo que la búsqueda de estos mecanismos se ven enfocados a la capacidad de pago de las personas. El tener acceso a tierras más económicas a través de la informalidad produce una serie de consecuencias negativas para la ciudad y para la calidad de vida de la población, ya que este tipo de asentamientos provocan conflictos con la planificación territorial, pues son lugares ofertados que no están determinados para el uso residencial. Es por esta razón, que los asentamientos informales se los define como un modelo de construir la ciudad, ya que es por autogestión que obtienen el sitio, la vivienda, servicios y otros (Mena, 2010).

El crecimiento de la mancha urbana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se ha visto marcado por la construcción informal desde los años setentas. Cueva menciona que, desde el año 2000, el 90% de las construcciones se llevaban a cabo sin aprobación municipal, una mitad se realiza en los barrios legalizados y la otra mitad en los asentamientos informales. A pesar de que existían políticas públicas anteriores, es en 2001 donde se fortalecen para “Normar los Procedimientos para la Regularización de la Ocupación Informal del Suelo”, a través de la Unidad de Suelo y Vivienda USV de la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda con el fin de realizar estos trámites de manera urgente. En el año 2010 se reforma este departamento y se creó la Unidad Especial Regula tu Barrio UERB, adscrita a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, tomando el rol para la regularización de la ocupación informal del suelo (Cueva, 2011).

La regularización de asentamientos informales es una respuesta a corto plazo para resolver el déficit de accesibilidad al suelo urbano en el DMQ, pero es muy costosa a largo plazo, ya que una vez regularizado se debe proporcionar servicios básicos. La Unidad Especial Regula tu Barrio, requiere este análisis para tomarlo de referencia en el momento de definir los parámetros para futuras regularizaciones. El análisis se realizará en dos períodos, el primero desde el año 2000 hasta el 2008 y el segundo desde el año 2009 hasta el 2014, porque las diferentes políticas públicas que se ejecutaron entre estos dos momentos responden a los modelos políticos inherentes a cada administración.

## **1.2. Planteamiento del problema:**

Los centros urbanos en América Latina (A.L.) se han consolidado de manera acelerada en el último siglo, llegando de esta manera a urbanizar el 75% de las áreas en las ciudades. Este crecimiento urbano se da por procesos históricos, procesos de exclusión social y segregación espacial. El problema en América Latina radica en que las tasas de urbanización están adheridas a la informalidad, lo cual ha generado alteraciones en la planificación y ordenamiento territorial de cada ciudad. Resultado de esto, gobiernos nacionales y locales han implementado políticas y programas para regularizar estos asentamientos informales (Fernandes, 2008).

El precio de las áreas urbanizables en A.L. es alto y ésta realidad se ve plasmada en Ecuador. Por esta razón, la adquisición de tierras urbanas mediante la informalidad se incrementó en las últimas décadas. Esta alternativa es más conveniente para personas con escasos recursos económicos, a pesar de que esto conlleve a vivir en condiciones precarias y muchas de las veces sin acceso a servicios básicos (Smolka, 2003). Cabe recalcar que, a los asentamientos informales no se los reconoce como una distorsión a un modelo de desarrollo económico y de crecimiento urbano, sino más bien como un modelo en sí mismo, pues por muchos años se lo ha visualizado como la manera de implementar el espacio urbano, a pesar del incumplimiento de leyes y de los estándares de planificación y ordenamiento territorial (Fernandes, 2008).

El modelo de expansión urbana en Ecuador como en el Distrito Metropolitano de Quito, ha respondido a patrones capitalistas, ya que el modelo de expansión es disperso y son los

agentes inmobiliarios quienes fijan los costos al suelo “formal” incrementando la desigualdad y la exclusión social, de esta manera el espacio urbano revela una distribución de acuerdo a las necesidades económicas y sociales (Mena, 2010).

Desde el año 2000 hasta el 2008 el modelo de regularización ejecutado en el DMQ por las autoridades de turno, exigían ciertos parámetros para la formalización de estos asentamientos, mientras que en el segundo modelo planteado en el año 2009 hasta el 2014 con la nueva administración de turno, se realizó una reestructuración total de los parámetros para agilizar la formalización de estos.

La investigación plantea la siguiente pregunta ¿Cuál ha sido el impacto que genera el cambio de las políticas públicas en el territorio?

### **1.3. Marco Teórico y Conceptual**

#### **1.3.1. Marco Referencial**

El modelo de desarrollo urbano del Distrito Metropolitano de Quito, se caracterizó por ser “expansivo y desequilibrado”, debido a la falta de políticas públicas para la regulación de la ocupación informal (Mena, 2010). A partir del último siglo, tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales, empezaron a generar políticas para esta regulación. En la actualidad, el Estado Ecuatoriano tiene la competencia de velar por la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, es por esta razón que el Gobierno Central con los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el último siglo han generado políticas públicas para regularizar los asentamientos informales (Salcedo, 2014).

El incremento de los asentamientos informales en el DMQ, se da por la segmentación de la población que no puede acceder al suelo residencial por mecanismos legales y formales, pues generalmente esta población son migrantes o personas que vivían en tugurios del Centro Histórico, habitando las áreas periféricas de la ciudad en condiciones desfavorables, como el acceso a servicios básicos y localizándose en zonas de riesgo. Este acceso informal al suelo urbano causa una serie de consecuencias negativas para la ciudad, por ende afecta directamente a la calidad de vida de los pobladores, ya que tener asentamientos informales cambia y afecta la dinámica territorial, debido a los ritmos y flujos diferentes a la ciudad

“formal” (Mena, 2010). No obstante, el Municipio del DMQ desde el año 2000 hasta el año 2014 ha utilizados dos modelos de gestión para la regularización de los asentamientos informales, correspondiente a cada período administrativo (Castro, 2011).

### **1.3.2. Marco Teórico**

#### **1.3.2.1. Accesibilidad al suelo urbano en el DMQ**

La accesibilidad al suelo urbano en el DMQ, se lleva a cabo a través de una serie de mecanismos que se han ido transformando con el tiempo, ligados estrechamente con los modelos de desarrollo y de coyunturas. Se conoce que, existen dos formas de acceder al suelo urbano, formal e informal, sosteniendo que “ambas modalidades responden a una dinámica única, ligada fundamentalmente al modo en que se estructura el mercado inmobiliario al suelo y vivienda y los condicionamientos socioeconómicos estructurales que están detrás de ellos”. Pero esto se convierte en un problema de mercado debido a la marcada diferencia que existe entre la demanda solvente, que es la que puede acceder al mercado formal del suelo urbanizado, viviendas o departamentos construidos. Mientras que para la demanda no solvente, la forma de acceso es a través de venta ilegal de tierras, invasiones, ocupación gradual y en muchos casos la autorización pública de ocupar y representa un número mayor a las familias de bajos ingresos que optan por el acceso informal al suelo (Calderón, 1999).

Las limitaciones del acceso al suelo urbano están relacionadas a la escasez de tierras urbanas y al alto costo de la tierra urbanizada para ciertos grupos sociales, por lo que las clases pertenecientes a sectores populares no tienen más que vivir en tugurios o en zonas de alto riesgo como pendientes, exponiéndose a inundaciones y periferias, es decir zonas no aptas para la urbanización. Los asentamientos informales conjuntamente con el acceso informal al suelo han ocasionado una segregación espacial física y social, donde la pobreza del medio y la de sus habitantes se notan claramente (Mena, 2010).

#### **1.3.2.2. Acceso legal o formal**

Este acceso para el suelo urbano se genera mediante mecanismos técnicos de planificación a través de la delimitación del área urbana y por la urbanización que existe, es decir tiene

relación con la producción planificada del suelo urbano, son mecanismos de habilitación del suelo donde se ofrecen lotes con servicios, además de la oportunidad de que los residentes construyan su vivienda e incluso comprarla con o sin acabados (Mena, 2010). En el DMQ, según la ordenanza 095, se considera a la habitación del suelo de la cual resulten más de diez lotes o solares:

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

Para esta investigación se analiza las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo, donde costo de la tierra y la vivienda experimentan un violento proceso de valorización. Cabe recalcar que, la renta del suelo<sup>1</sup> determina el precio de compra o el valor de la tierra y también es la forma como la propiedad de la tierra se realiza económicamente, lo que conlleva a que la renta del suelo “es la forma específica, independiente, de la propiedad territorial basada en el régimen capitalista de producción” (Carrión. et al., 1979).

Por otro lado, la renta urbana tiene importancia para el alquiler de la vivienda, la cual Arango citado por Carrión. Et al. (1979), la define como una parte integrante del costo de producción de la fuerza del trabajo urbano.

### **1.3.2.3. Acceso ilegal o informal**

Este acceso no está regulado y contradice expresamente las normas existentes, el COOTAD, las Ordenanzas Municipales y la Autorización Pública. En esta categoría se incluyen los mecanismos de ocupación de suelo de la mayoría de asentamiento irregulares. Carrión citado por Mena (2010), establece que este tipo de acceso opera fuera de los límites legales en lo que él denomina como “submercado de la tierra”, en esta se tienen organizaciones más comunes como lo son las cooperativas de viviendas que generalmente son constituidas de

---

<sup>1</sup> Según Marx, la renta de suelo es la forma en que la tierra se convierte en el modo de producción capitalista, en una mercancía, y de cómo adquiere, aparte de su valor de uso, un valor de cambio.

manera ilegal, las invasiones y lotizaciones clandestinas, conocidas como “demanda insolvente”, es decir es la población que adquiere suelo por medio de la especulación.

Toman nombre como las Cooperativas de Vivienda, Asociaciones de Vivienda, Programas de Vivienda de Habitación Progresiva y más. Este tipo de mercado, es desempeñado por los promotores inmobiliarios informales (llamados compañías constructoras e inmobiliarias), es decir, es desarrollado por verdaderos profesionales y empresarios. Estos lotes, son generalmente de tierra rústica, con mínimo acondicionamiento en nivelación o división de lotes, sin servicios públicos ni infraestructura vial. En algunos casos, la venta de estos terrenos cumplen con trámites previos ante las autoridades municipales, los cuales son evadidos, por lo que, a las autoridades no les otra opción que regularizarlos (Calderón, 1999).

Mientras los precios mínimos de la tierra urbanizable sean inaccesibles, cualquier tipo de tierra que una familia pueda acceder representará una mejor alternativa, sin importar la distancia a la ciudad, la invasión con la mediación de un urbanizador pirata, ni de las cláusulas de las escrituras. Es por esta razón, que un acceder a un lote informal llega a ser más alto que el precio de tierra bruta, pero menor que la suma de la tierra bruta más el costo de habitarla. La mayoría de familias con bajos ingresos económicos no eligen un asentamiento informal porque oferta mejor precio, sino porque simplemente no tienen otra alternativa (Smolka, 2003).

#### **1.3.2.4. Asentamientos informales**

Los asentamiento informales es un conjunto de lotes carentes de servicios básicos, áreas verdes y comunales y reglamentarias, sin definición de trazados viales (en algunos casos) y que tampoco cuentan con los trámites administrativos municipales de habitación del suelo que los defina como urbanización; consecuentemente, las condiciones de habitabilidad son precarias (Mena, 2010). Los impactos sobre las familias que residen en estas zonas son deplorables, ya que no solamente pagan un alto precio por una acceder a suelo informal, sino que también conlleva a costos adicionales, pues al no tener una dirección de residencia generalmente son excluidos cuando buscan trabajo o servicios, acceder a agua mediante camiones u otra fuente resulta aún más costosa que por acueductos y el costo de la inseguridad es mayor (Smolka, 2003).

A primera vista, este fenómeno supera la capacidad de los gobiernos municipales de generar respuesta a la presión demográfica y a la creciente demanda de la vivienda, suelo e infraestructura, pero si se profundiza este análisis, se aclara entre otras cosas que los barrios pobres y superpoblados y los asentamientos informales son un síntoma de una sección de la vivienda que no funciona bien, marcada por relación elevada entre los ingresos y los precios de la vivienda y los mercados de suelo, vivienda y bienes raíces distorsionados y corruptos, añadiendo la incapacidad de los gobiernos municipales para anticipar, articular y ejecutar políticas públicas de uso y ocupación de suelo bien diseñada y definida (Acioly, 2007).

Smolka y Damasio (2005), citado por Viana (2007), también definen a los asentamientos informales como un fenómeno multidimensional, ya que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y las regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios públicos básicos existentes, la calidad del ambiente y el proceso de ocupación en sí mismo. Hay que tomar en cuenta, que este proceso es lo opuesto al proceso formal de desarrollo urbano, donde la ocupación es legal y regulada con la finalidad de planificar, demarcar y construir infraestructura como la dotación de servicios. Así mismo afirman que en el proceso de creación, se produce una compleja serie de transacciones que involucran al propietario de la tierra, al urbanizador o al que procede de la subdivisión ilegal de la tierra y a los futuros ocupantes, quienes son generalmente personas que no tienen otra opción para acceder o mantenerse en el suelo urbano. Las políticas públicas que se generan, son remediales y no preventivas, debido a que no resuelven la escasez del suelo urbano para la población con bajos ingresos económicos y cuando estos son regularizados tienen altos costos, por lo que la problemática regresa al punto de inicio (Viana, 2007).

### **1.3.3. Marco Conceptual**

#### **1.3.3.1. Políticas Públicas**

Las “políticas” pueden ser entendidas a través de tres enfoques; la esfera política (polity), la actividad política (politics) y la acción pública (policies), para la realización de este análisis el tercer enfoque de política es el que se aplicará ya que está pensada como el proceso por el cual se elaboran y se ponen en marcha unos programas de acción pública, es decir, unos dispositivos político-administrativos coordinados, normalmente, alrededor de objetivos comunes. Para su puesta en marcha es necesario un representante de un organismo del

Estado; de ahí la importancia de la voluntad política para su ejecución, ya que las políticas públicas son el “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental” (Mena, 2010).

Las políticas públicas en A.L. para enfrentar a la ciudad segmentada todavía no se las puede considerar exitosas, pues la informalidad es vista como consecuencia y no como factor causal de la pobreza, la mayoría son excluyentes y cuando se regulariza al asentamiento no se lo integra socioespacialmente. Además, las políticas públicas para la regularización tienen un efecto para la informalidad, debido a que el número de invasiones y asentamientos informales aumentan en periodos electorales, cuando los candidatos ofrecen nuevos programas para regularización, a pesar de que estos sean 2.7 veces más costosos que un área urbanizable (Smolka, 2003).

#### **1.3.3.2. Crecimiento de la población urbano**

Es el aumento (relativo o absoluto) en el número de personas que viven en los pueblos y las ciudades. El ritmo de crecimiento de la población urbana depende del aumento natural de dicha población y de los nuevos habitantes que adquieren estas zonas, debido, por una parte, a la reclasificación de los asentamiento rurales en ciudades y pueblos (Salcedo, 2014).

#### **1.3.3.3. Accesibilidad a Servicios Públicos Básicos**

Es la facilidad que tiene un individuo de disponer y usar servicios de red de alcantarillado y agua potable, electricidad, teléfono e infraestructura vial (Salcedo, 2014).

#### **1.3.3.4. Tugurio**

Carrión citado por Mena, lo define como el resultado de un proceso social por el que los sectores populares se ven obligado a incrementar el uso social del espacio, a través del hacinamiento y la densificación, aunque les conduzca invariablemente a incrementar los niveles de hacinamiento (Mena, 2010).

#### **1.3.3.5. Nivel de Consolidación**

Según el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización – COOTAD, cada gobierno local define el nivel de consolidación de un asentamiento humano. En el DMQ, si el 75% del área del asentamiento informal está consolidado, puede solicitar el reconocimiento de la construcción (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010).

#### **1.3.3.6. Tierra Urbanizada**

Se aplica a suelos designados para uso urbano, dotados de servicios públicos básicos y con acceso a funciones locales y nacionales tales como empleo, educación, salud y transporte público (Castro, 2011).

#### **1.3.3.7. Asentamiento Irregular**

Subdivisión que está aprobada oficialmente pero no ha sido ejecutada de acuerdo con la ley (Castro, 2011).

#### **1.3.3.8. Regularización**

Se refiere no solo a la entrega de títulos de la propiedad, sino también a la dotación de infraestructura urbana, servicios y otros cambios necesarios para integrar al asentamiento informal/ilegal pero al mismo tiempo real en la red de la ciudad legal (Viana, 2007).

#### **1.3.3.9. Plan de Uso y Ocupación del Suelo**

El Plan de Uso y Ocupación del Suelo – PUOS es el instrumento de planificación territorial, el cual fija los parámetros, normas y regulaciones específicas para el uso, ocupación, edificación y habilitación del suelo en el territorio del DMQ. Contiene la propuesta de organización y desarrollo territorial establecido por el Plan General de Desarrollo Territorial y establece con carácter normativo el uso, la ocupación y edificabilidad del suelo a través de la definición de los coeficientes y forma de ocupación, el volumen y altura de la edificación, las características de áreas y frentes mínimos para la habilitación del suelo, la categorización, dimensionamiento del sistema vial y la definición de áreas patrimoniales (PUOS, 2008).

## **1.4. Objetivos:**

### **1.4.1. General**

Analizar el impacto de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito.

### **1.4.2. Específicos**

- Establecer la problemática de los asentamientos informales en el DMQ.
- Realizar un diagnóstico espacial del cambio del Plan de Uso y Ocupación del Suelo en el período 2008 - 2015.
- Analizar comparativamente los dos modelos de políticas públicas, el primero entre el año 2000 hasta el 2008 y el segundo entre el año 2009 hasta el 2014.

## **1.5. Procedimiento – Marco metodológico**

### **1.5.1. Metodología**

La disertación se lleva a cabo con un enfoque teórico – práctico, para evidenciar como las políticas públicas modifican los asentamientos en este caso los informales y todo el DMQ. Tiene un carácter analítico descriptivo y de tipo cuantitativo y cualitativo. La investigación tiene dos períodos, los mismos que responden a dos diferentes Administraciones públicas.

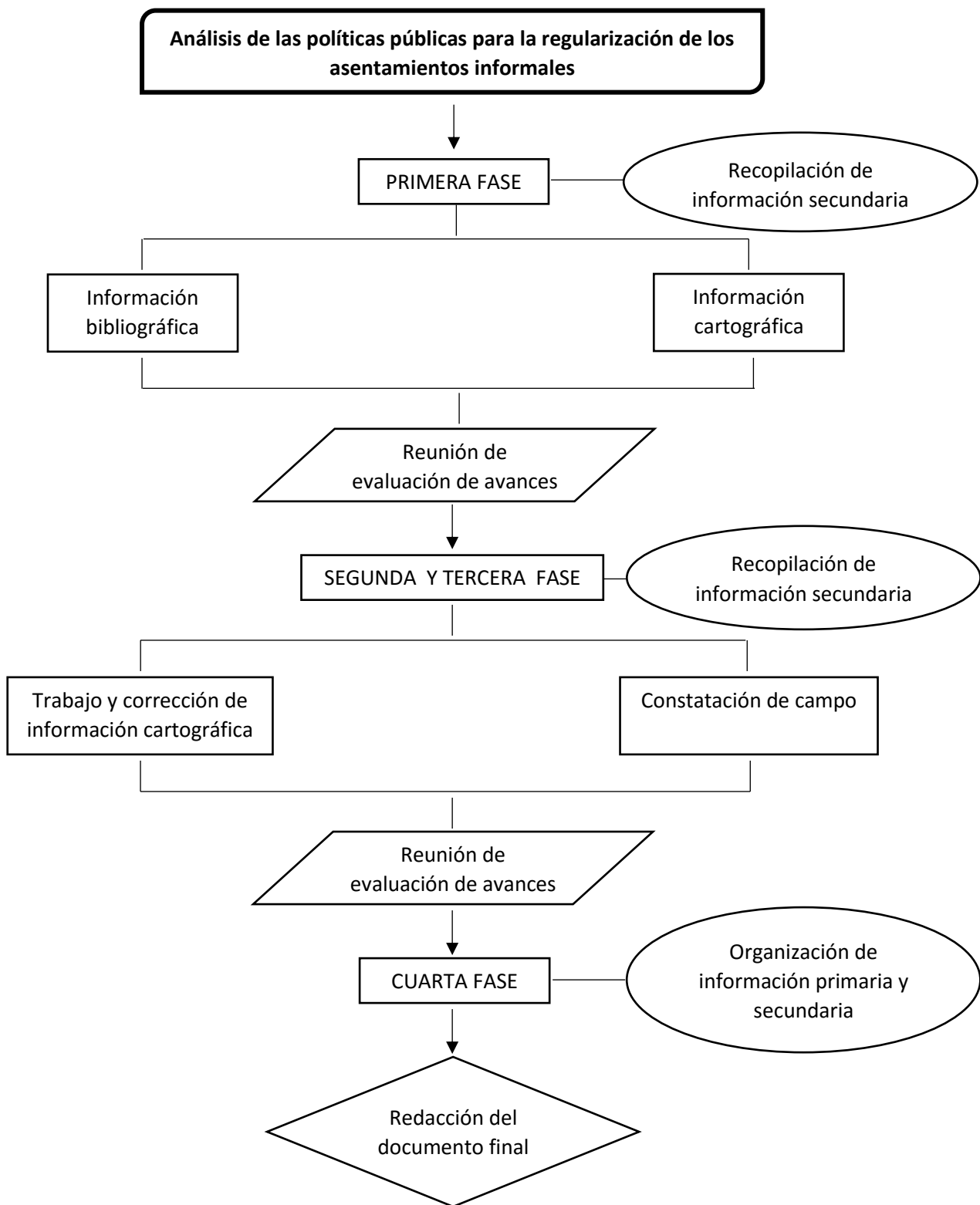
Primera fase: correspondió a la recopilación de información bibliográfica y cartográfica. Se solicitó a la Secretaría de Territorio Hábitat y Vivienda, la Unidad Especial Regula tu Barrio y a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito la base legal que se utilizó en los dos períodos 2000 – 2009 y 2009 – 2014 para realizar los análisis acerca de las políticas Públicas. También se solicitó la información cartográfica oficial que maneja el Municipio del DMQ.

Segunda fase: Se realizó una corrección geométrica y topológica con el software ArcGIS 10.3 de las coberturas del PUOS 2008 y 2015 en escala 1:5.000, para que coincidan con las Administraciones Zonales Metropolitanas y las áreas totales. Esto permitió comparar y realizar el análisis cuantitativo entre los dos planes, con la finalidad de conocer el cambio existente en hectáreas entre los dos años, correspondiente a cada Administración Zonal Metropolitana. Se ubicó espacialmente los asentamientos informales en el DMQ, con el propósito de visualizar y cuantificar el cambio existente entre los dos períodos. Finalmente, se utilizaron las dos coberturas para analizar si el cambio de Plan de Uso y Ocupación del Suelo - PUOS está relacionado con los asentamientos informales.

Tercera fase: Se elaboraron entrevistas a personas claves de las entidades ya mencionadas y se realizó el trabajo de campo para observar y corroborar la situación actual de dos asentamientos informales ubicados en el sector norte en la parroquia Calderón y al sur en la parroquia Quitumbe del DMQ, también hubo un acercamiento con los moradores de estas zonas.

Cuarta fase: Se realizó la comparación de las políticas públicas y los modelos de gestión de cada período.

A continuación, se presenta un flujograma del proceso metodológico:



## **CAPÍTULO II**

### **2. ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

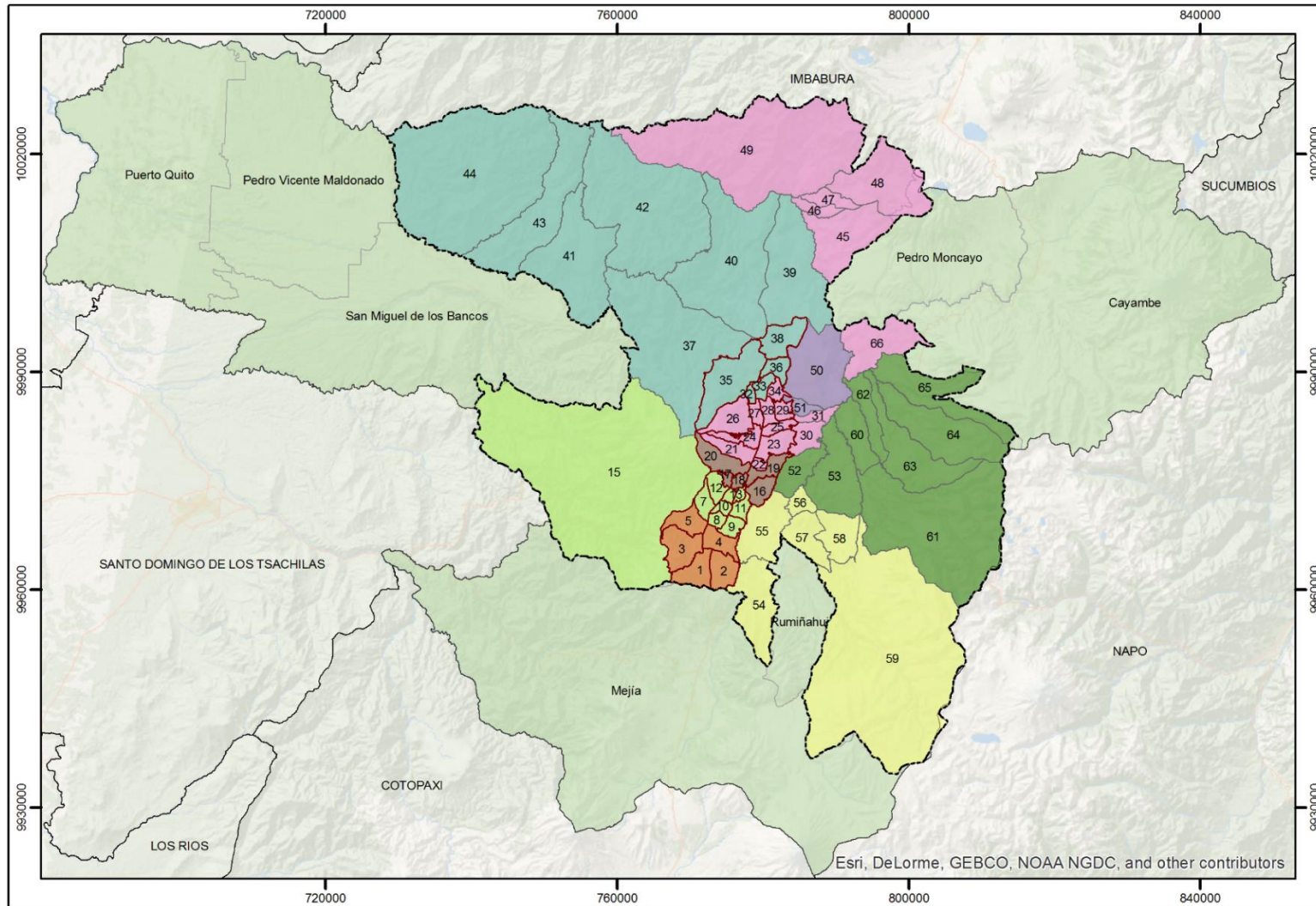
#### **2.1. Desarrollo urbano y la planificación urbana en el Distrito Metropolitano**

##### **2.1.1. Ubicación del Distrito Metropolitano**

El Distrito Metropolitano de Quito – DMQ, es un conjunto territorial ubicado en la provincia de Pichincha, la altitud media es de 2.800 metros sobre el nivel del mar. Está dividido en 8 Administraciones Zonales, con un total de 65 parroquias donde 32 son urbanas y 33 son rurales. Ocupa un área de 423.055,43ha, de las cuales 42.305,54ha es decir el 10% pertenecen al área urbana, el 45% es decir 190.374,94ha son áreas protegidas o de reserva natural y el otro 45% correspondiente a 190.374,94ha corresponde a actividades agropecuarias (Municipio de Quito & Empresa de Desarrollo Urbano, 2009).

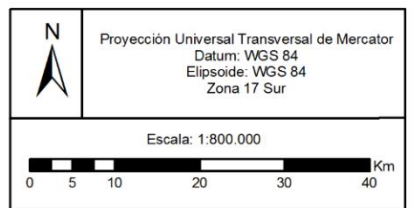
Según el VII censo de población y VI de vivienda realizado por el INEC en el año 2010, la población del DMQ tuvo un total de 2.239.191 habitantes, donde 1.607.734 correspondiente al 71,80% viven en las parroquias urbanas y 631.457 correspondiente al 28,20% viven en las parroquias rurales.


# DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



PARROQUIAS			
N°	Nombre	N°	Nombre
1	Guamaní	35	El Condado
2	Turubamba	36	Carcelén
3	La Ecuatoriana	37	Nono
4	Quitumbe	38	Pomasqui
5	Chillogallo	39	San Antonio
7	La Mena	40	Calacalí
8	Solanda	41	Nanegalito
9	La Argelia	42	Nanegal
10	San Bartolo	43	Gualea
11	La Ferroviaria	44	Pacto
12	Chilibulo	45	Puéllaro
13	La Magdalena	46	Perucho
14	Chimbacalle	47	Chavezpamba
15	Lloa	48	Atahualpa
16	Puengasí	49	San José de Minas
17	La Libertad	50	Calderón
18	Centro Histórico	51	Llano Chico
19	Itchimbía	52	Cumbayá
20	San Juan	53	Tumbaco
21	Belisario Quevedo	54	Amaguaña
22	Mariscal Sucre	55	Conocoto
23	Iñaquito	56	Guangopolo
24	Rumipamba	57	Alangasí
25	Jipijapa	58	La Merced
26	Cochapamba	59	Pintag
27	Concepción	60	Puembo
28	Kennedy	61	Pífo
29	San Isidro del Inca	62	Tababela
30	Nayón	63	Yaruquí
31	Zámbiza	64	Checa
32	Cotocollao	65	El Quinche
33	Ponceano	66	Guayllabamba
34	Comité del Pueblo		

LEYENDA	
	Limite DMQ
	Parroquias Urbanas
Administraciones Zonales	
	Calderon
	Eloy Alfaro
	Eugenio Espejo
	La Delicia
	Los Chillos
	Manuela Saenz
	Quitumbe
	Tumbaco




**Pontificia Universidad Católica del Ecuador**  
**Facultad de Ciencias Humanas**  
**Escuela de Ciencias Geográficas**  
**Carrera de Ciencias Geográficas y Planificación Territorial**

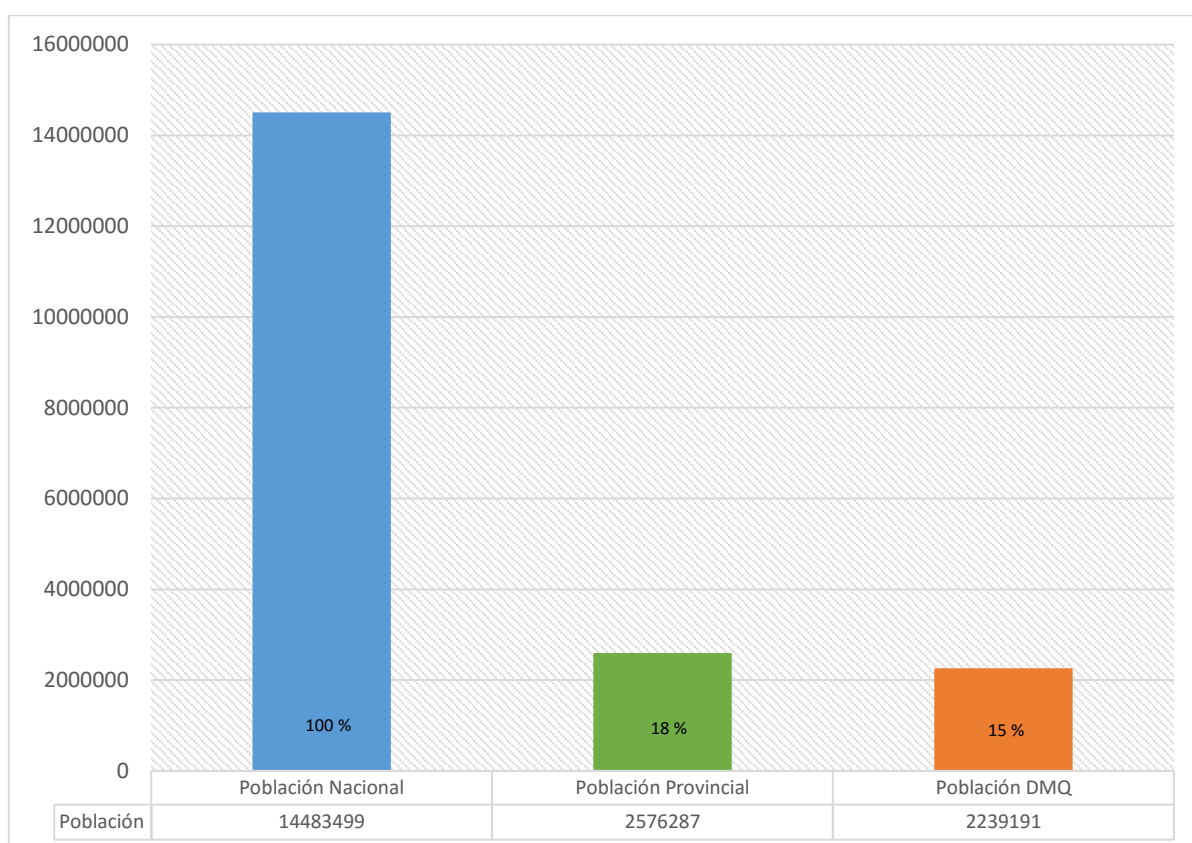
CONTIENE: MAPA DE UBICACIÓN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Elaboración: Ma. Gabriela Vélez	Fuente: Datos Abiertos
Revisión: MSc. Alexandra Mena	Municipio DMQ
Fecha: 04/2016	Escala de impresión: 1: 800.000

### Características Demográficas en el DMQ

Según el VII censo de población y VI de vivienda, la población en Ecuador es de 14.483.499 habitantes. Pichincha es la segunda provincia más poblada del país después de Guayas, donde habitan 2.576.287 personas, y dentro de la provincia el DMQ tiene mayor población con 2.239.191 personas (Figura 1). De la población total que habita en el DMQ, 1.088.811 son hombres y 1.150.380 son mujeres, radicados 1.607.734 en el área urbana y 631.457 en el área rural (Figura 2).

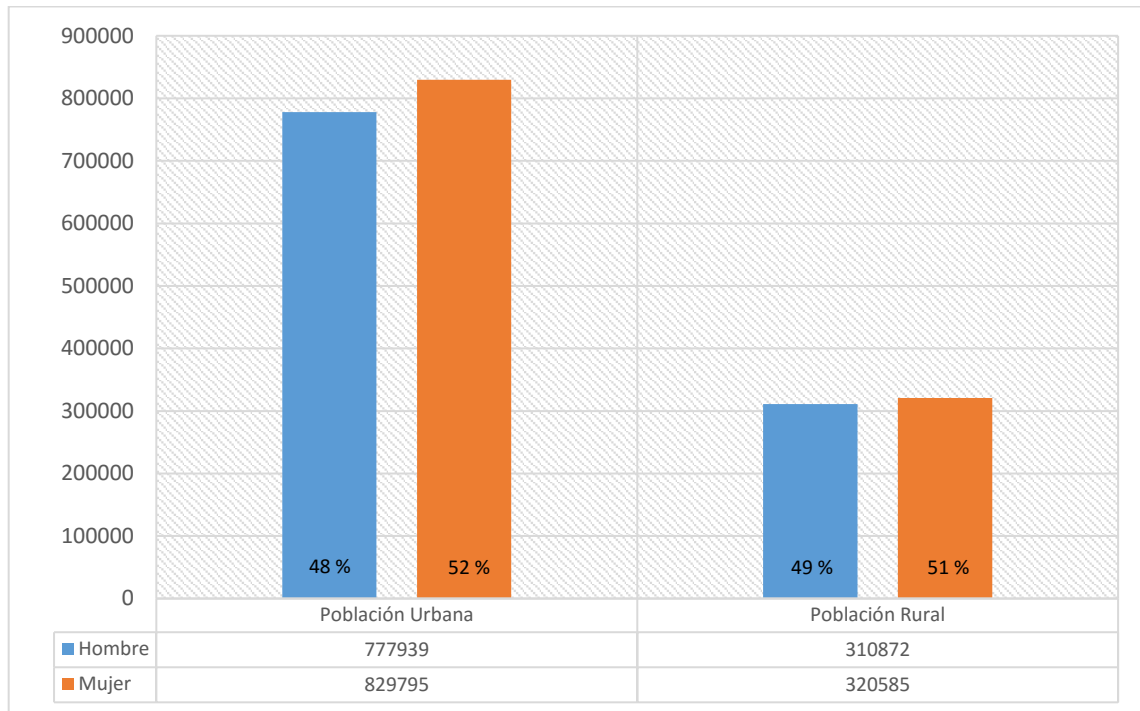
**Figura 1. Población del DMQ respecto a la población nacional y a la provincia de Pichincha**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: VII censo de población y VI de vivienda, INEC 2010

**Figura 2. Población del DMQ en áreas urbanas y rurales**

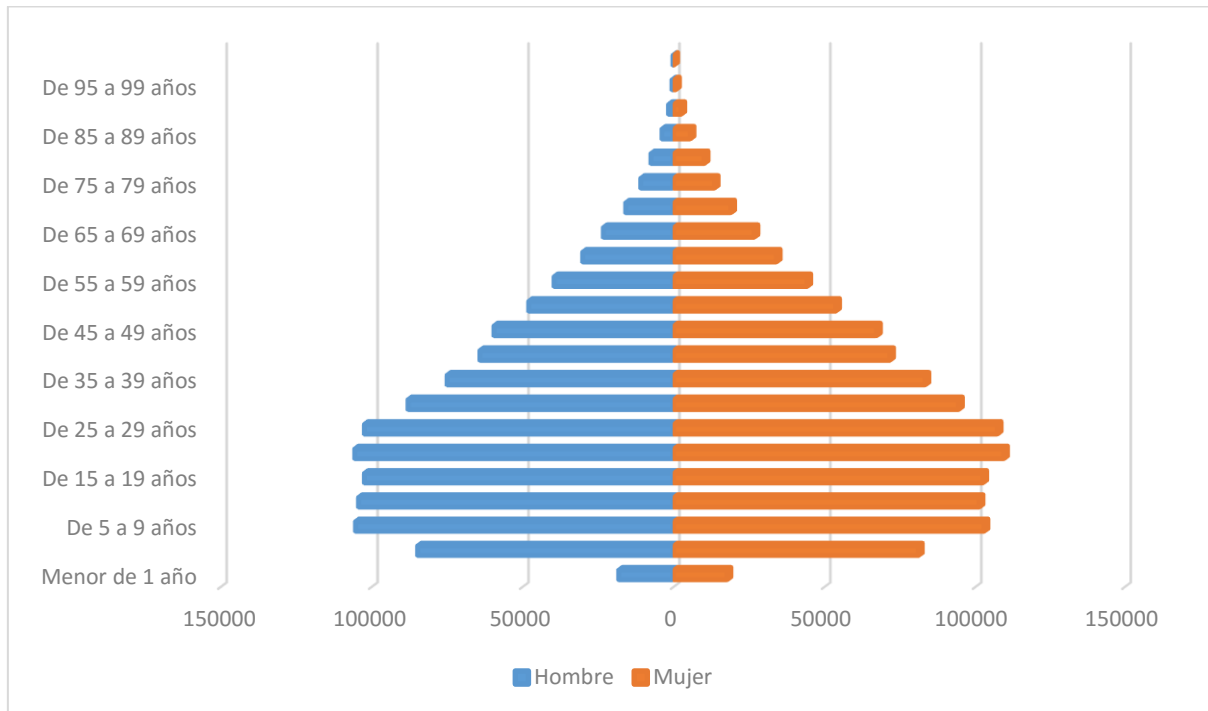


Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: VII censo de población y VI de vivienda, INEC 2010

La pirámide poblacional progresiva que se presenta a continuación, indica que el crecimiento poblacional en el DMQ es rápido, debido a que tanto la natalidad como la mortalidad son altas. Esta pirámide es característica de países subdesarrollados, donde la población que prevalece es joven mostrando perspectivas de crecimiento, la cual posibilita el desarrollo social y económico en el país. Cabe recalcar que, en la actualidad tiene tendencia a un crecimiento descontrolado, lo que percataría a más de un problema social y económico, un problema de hábitat y vivienda (Figura 3).

**Figura 3. Pirámide poblacional del DMQ**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: VII censo de población y VI de vivienda, INEC 2010

### **2.1.2. Acceso a servicios básicos**

El acceso a servicios básicos en Quito presenta una cobertura ciertamente extensa, lo que evidenciaría un promedio de calidad de vida y desarrollo apropiado, sin embargo, en los indicadores sociales que se presentan en la Tabla 1 sobre acceso a servicios de la población y las condiciones de las viviendas en las que habitan, permite afirmar que el desarrollo no es equilibrado, ya que existen zonas que cuentan con todos los servicios y facilidades, mientras que algunas presentan insuficiencias. Esta brecha es visible entre los barrios informales y/o los barrios ubicados en zonas de riesgo, recalcando que son estos los que concentran mayor población al igual que problemas sociales (violencia, inseguridad, subempleo, abandono escolar, falta de movilización, etc). De allí que si bien se reconoce un acceso casi total de servicios de agua potable, saneamiento y luz eléctrica, es importante tener en cuenta a la población que todavía no cuenta con estos servicios. Cabe recalcar que apenas el 55,33% de

la vivienda es considerada durable y existe un 9% de hacinamiento en el DMQ (PMDOT, 2015).

**Tabla 1. Indicadores sociales de vivienda y acceso a servicios básicos**

<b>Indicadores</b>	<b>Valor (%)</b>	<b>Definición</b>	<b>Fuente</b>
<b>Vivienda durable</b>	55,3	Total de viviendas particulares ocupadas con personas presentes, con materiales de techo, paredes y piso considerados como buenos por informante.	CPV (2010)
<b>Hacinamiento</b>	9,00	Porcentaje de hogares con más de tres personas por habitación	CPV (2010)
<b>Acceso a agua potable</b>	98,3	Población que tiene conexión de agua potable respecto al total de la población residente en el área de responsabilidad de la EPMAPS	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (Junio 2014)
	95,8	Porcentaje de población que tiene acceso a red pública de agua potable	CPV (2010)
<b>Acceso a saneamiento</b>	92,4	Población que tiene conexión domiciliar de alcantarillado respecto al total de la población residente en el área de responsabilidad de la EPMAPS	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (Junio 2014)
	90,1	Porcentaje de la población que tiene acceso a red pública de alcantarillado	CPV (2010)
<b>Conexión a red eléctrica</b>	99,5	Población que tiene conexión de luz respecto al total de la población residente en el área de responsabilidad de la EEQ	Empresa Eléctrica Quito (Diciembre 2013)
	99,5	Porcentaje de viviendas que acceden a electricidad a través de la red pública	CPV (2010)

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2015

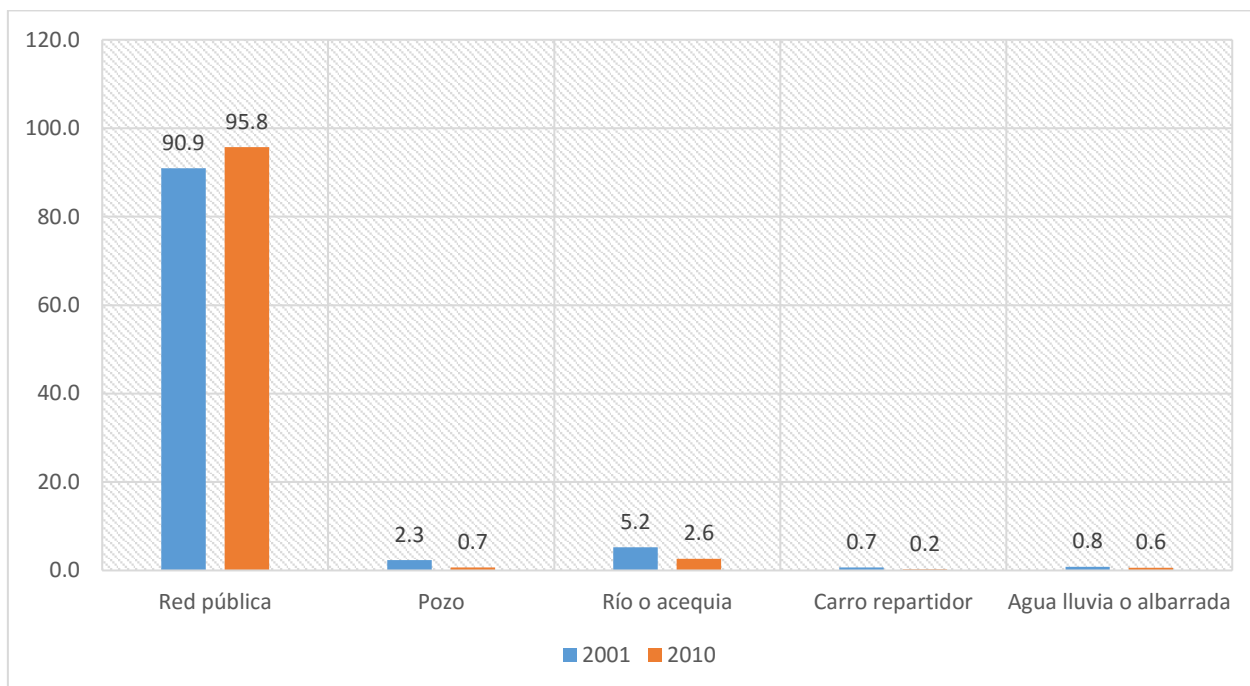
Fuente: PMDOT, 2015

Según SIISE con datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda, en el DMQ la pobreza y pobreza extrema afecta al 29,7% y 7% de la población respectivamente. Así mismo, según el reporte de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENMEDU realizada en el año 2014, registra que la pobreza por ingresos afecta a un 7,53% de la población y la pobreza extrema al 1,55% (PMDOT, 2015).

Sobre el abastecimiento de agua, el resultado de la comparación de los datos estadísticos de los dos últimos censos realizados en el país en los años 2001 y 2010 correspondiente al

DMQ, se puede percatar que el porcentaje de abastecimiento de agua por red pública aumenta en 4,9%, mientras disminuye el abastecimiento mediante pozo, río o acequia, carro repartidor y agua lluvia o albarrada (Figura 4).

**Figura 4. Porcentaje de abastecimiento de agua**



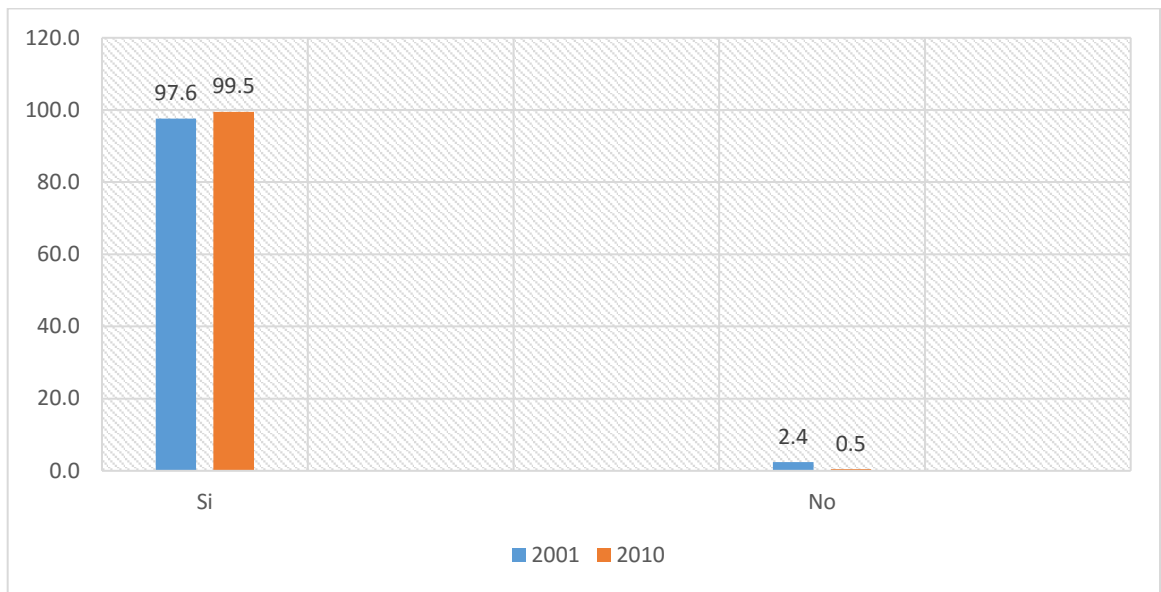
Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: VII censo de población y VI de vivienda, INEC 2010

Así mismo, la disponibilidad de luz aumenta en 1,9% entre los años 2001 y 2010. Por otro lado, el 0.45% de la población, es decir, 2.872 personas no cuentan con luz eléctrica (Figura 5).

En lo que se refiere a la eliminación de basura por carro recolector aumenta en un 6,5%, disminuyendo en 4,1% la eliminación de basura en terreno baldío o quebrada, y en 1,9% la incineración o entierro (Figura 6).

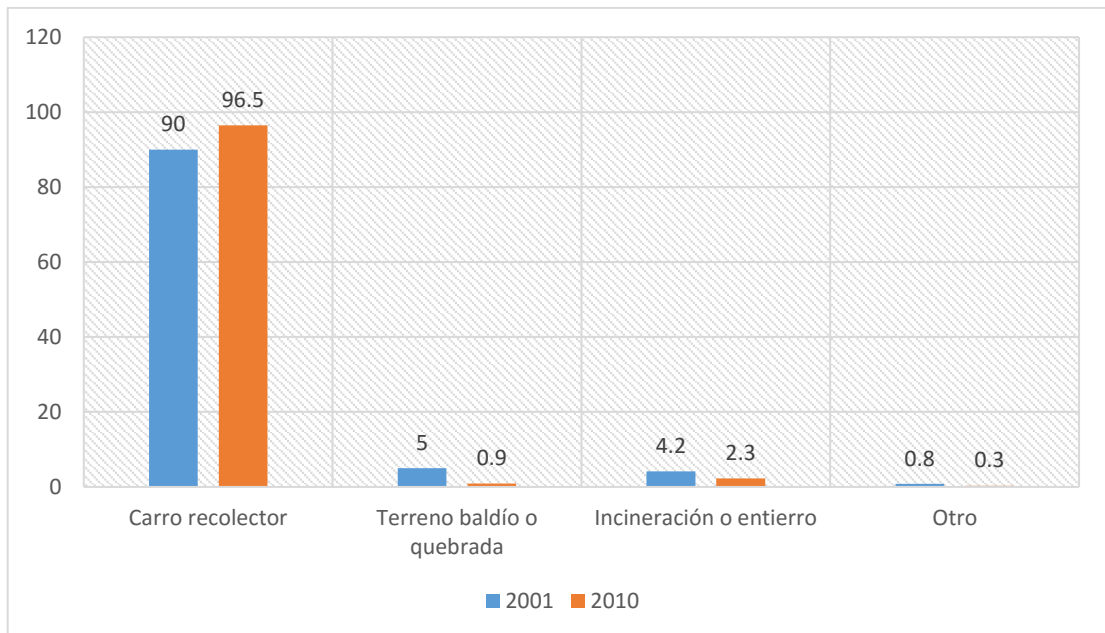
**Figura 5. Porcentaje de disponibilidad de luz eléctrica**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: VII censo de población y VI de vivienda, INEC 2010

**Figura 6. Porcentaje de eliminación de basura**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

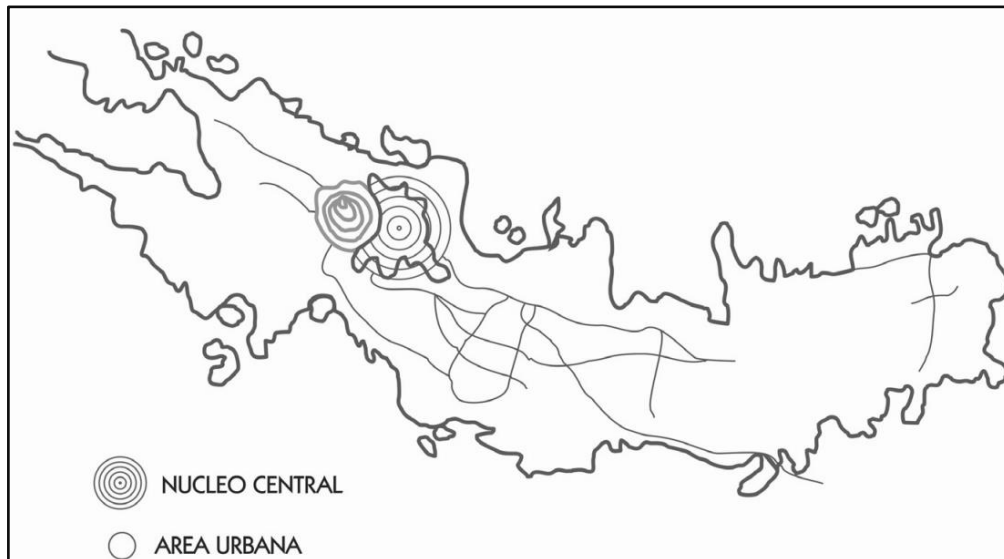
Fuente: VII censo de población y VI de vivienda, INEC 2010

### **2.1.3. Desarrollo urbano**

Los acelerados cambios que han tenido las ciudades en el Ecuador, tiene mucho que ver con la modificación de la relación campo ciudad, lo que conlleva a la transformación de un país rural a urbano. Este proceso de urbanización responde a evoluciones cíclicas al tipo de desarrollo capitalista existente en la sociedad, rigiéndose a una lógica concentradora y excluyente, generando de esta manera una desarticulación de las redes urbanas (Carrión, Quito: Crisis y Política Urbana, 1987).

El desarrollo urbano en el Distrito Metropolitano de Quito, responde a dos momentos históricos: la conformación urbana, como resultado del modelo pre – capitalista y el proceso de urbanización, los cuales se desarrollan durante un siglo y se diferencian tres periodos: el primero comprendido entre la Revolución Liberal y la década del veinte, el segundo continúa hasta la década del sesenta y el tercero que se sigue modificando hasta la actualidad. Así, se define la primera forma de organización que es la radial concéntrica (Figura 7), como la conformación urbana. Esta forma corresponde a lo que en la actualidad es el Centro Histórico de Quito, la cual es un aspecto adoptado de la segregación urbana, a partir de la apropiación colonial, de despojo reparto y la jerarquía social y étnico-cultural. Se diferencian tres zonas: la zona de los conquistadores, la cual corresponde al núcleo, la zona de los indígenas, ubicada en los extremos norte y sur y la tercera zona correspondiente a la religiosa. El núcleo consta de un trazado ortogonal modelado por una sucesión de cuadrículas jerárquica y discriminatoria, pues va desde la Plaza Mayor donde se ubican los poderes políticos y religiosos, seguían los alrededores con propietarios de tierras urbanas de gran tamaño y para la gente común lotes reducidos en las zonas periferias a la plaza. Las zonas periféricas más alejadas pertenecían a las fincas de los conquistadores (Carrión, Quito: Crisis y Política Urbana, 1987).

**Figura 7. Esquema de la forma de organización territorial radial concéntrica (1748 – 1904)**



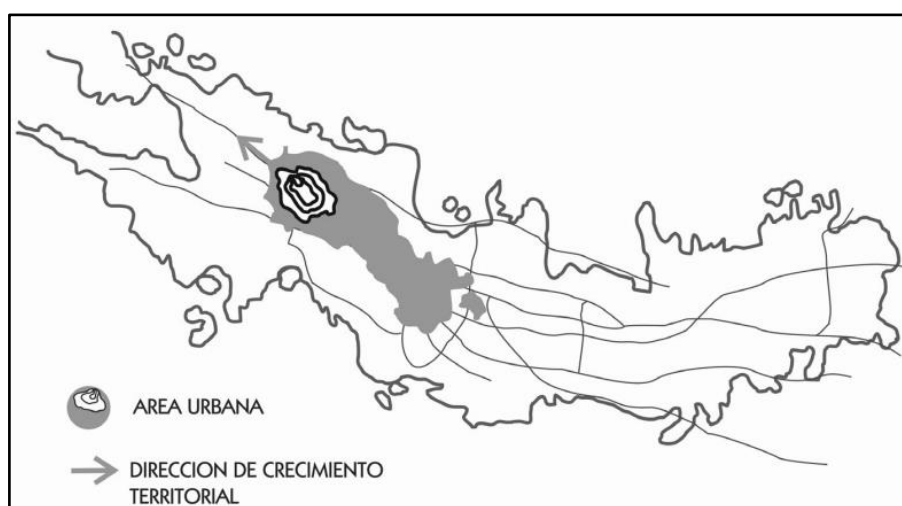
Fuente: Carrión & Espinosa, 2012

Las dos siguientes formas responden al modelo de urbanización, los cuales se define por la crisis urbana consecuente de la consolidación del Estado Nacional. En el siglo XVIII se empiezan a definir las bases para los procesos de urbanización en el país, a más de la integración del territorio nacional entre la costa y la sierra, mediante la bicefalia urbana Quito (capital de la República) y Guayaquil (puerto nacional). No obstante, hubieron crisis que determinaron estos procesos de crecimiento urbano, como la crisis de las exportaciones tradicionales a finales de los años veinte, la depresión mundial de los años treinta y finalmente la inserción del Ecuador en la división internacional del trabajo que dio producto de este centro urbano regional y de la especialización del territorio, en la costa las plantaciones y en la sierra la hacienda, los procesos de urbanización y acumulación es estas dos ciudades aumentaron, provocando desajustes urbanos, por lo que la mancha urbana de Quito se satura provocando cambios en la ciudad que se evidenciaron rápidamente, el área urbana desarrolló una nueva forma de organización de tipo longitudinal y posteriormente longitudinal polinuclear (Carrión & Espinosa, 2012).

La forma longitudinal (Figura 8), creó una segregación residencial específicamente de sur a norte, pues al sur se ubica el sector de bajos ingresos económicos, al norte el sector de altos

ingresos, mientras que el centro los tugurios. Este proceso acelerado y desigual cambio la ciudad radicalmente en dieciocho años (1904 – 1922), ya que se incrementó la acumulación de capital en el sector inmobiliario, se intensificó el uso de suelo urbano (tugurización) y las zonas periféricas empezaron a fraccionarse y poblarse (Carrión & Espinosa, 2012).

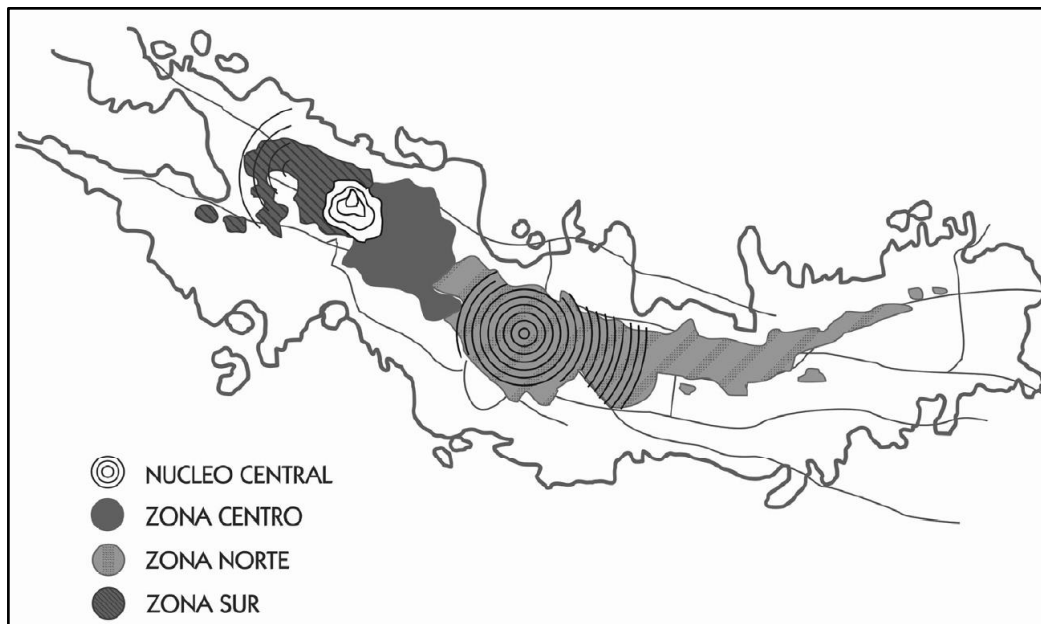
**Figura 8. Esquema de la forma de organización territorial longitudinal (1904 - 1960)**



Fuente: Carrión & Espinosa, 2012

La configuración longitudinal polinuclear (Figura 9), se desarrolla a partir de la década del sesenta, pues la sociedad urbana de Quito se complejiza debido a la migración de personas por la baja de las exportaciones, la depresión económica y las consecuencias de las guerras mundiales. Razón por la cual, la forma de organización territorial y los elementos del territorio evolucionan. No obstante, esta estructura territorial no es más que una prolongación del modelo anterior (Carrión, 1987). Las tres zonas sur, centro y norte están marcadas, pero tuvieron modificaciones internas originando núcleos de articulación Zonal, especializando de esta manera el territorio.

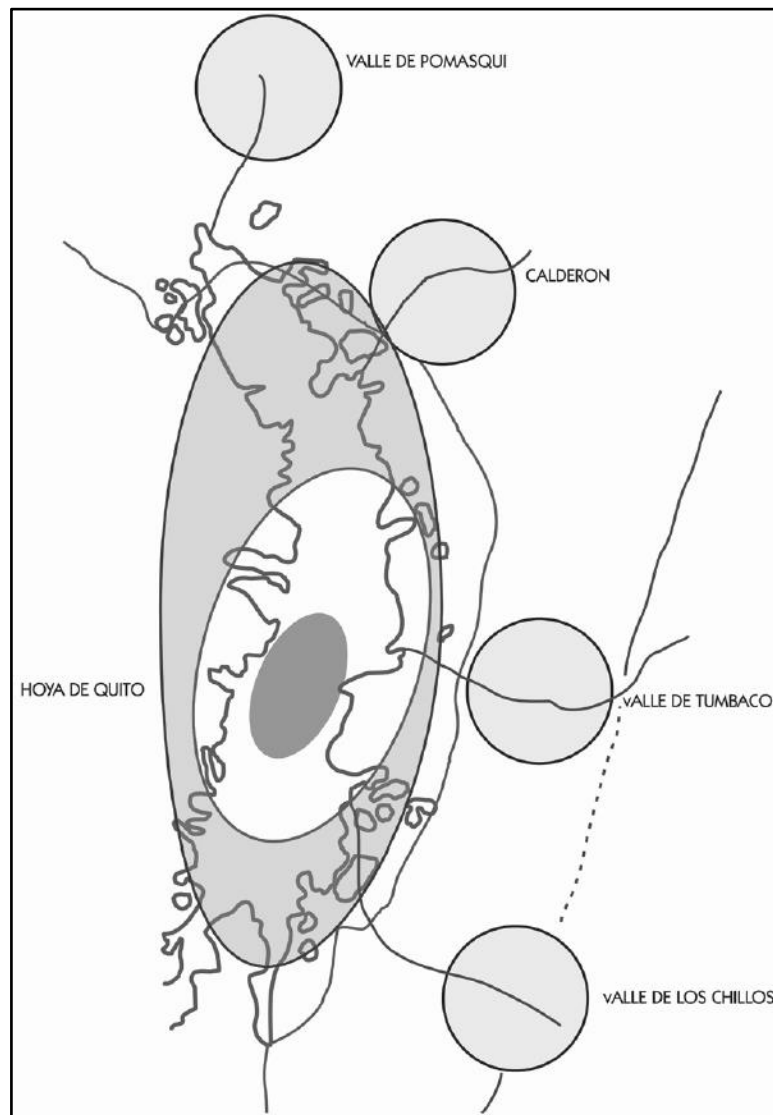
**Figura 9. Esquema de la forma de organización territorial longitudinal polinuclear (1960 – 1970)**



Fuente: Carrión & Espinosa, 2012

El proceso de urbanización se acelera debido a las nuevas áreas urbanas industriales, bancarias y de comercio existentes en Quito y Guayaquil, consolidando en mayor proporción las zonas urbanas y creando relaciones con las áreas rurales, lo que se conoce como la bicefalia metropolitana. Este proceso se fortalece a partir de 1972 con el aumento de los recursos económicos producto de la exportación petrolera, es así como Quito, se convierte en el centro de mayor dinamismo relativo del país, debido a que la administración pública se ubica en la capital. Esta configuración polinuclear se satura, ya que la ciudad en diez años (1970 – 1980) crece cuatro veces más, la población más de dos veces y el parque automotor en cinco. Cabe recalcar también que, emergen nuevos grupos sociales, por ende existe apropiación en nuevas áreas de la ciudad, creando de esta manera una forma irregular y dispersa, lo que se define como metropolitana (Figura 10) (Carrión, 1987).

**Figura 10. Esquema de la forma de organización territorial de área metropolitana**



Fuente: Carrión & Espinosa, 2012

Este proceso de conurbación producido en los noventa crea una segregación residencial característica de las ciudades latinoamericanas que va desde el núcleo central hacia las zonas más apartadas, pues se configuran barrios populares en condiciones precarias como favelas, suburbios, barrios informales y otros. Así, a través de la elaboración de políticas urbanas y las fuerzas sociales involucradas, la readecuación de la ciudad es lenta, paulatina, progresiva y regresiva (Carrión, 1987).

#### **2.1.4. La planificación urbana y asentamientos informales**

La planificación urbana en el Distrito Metropolitano de Quito tiene varios antecedentes a comparación de la planificación de otras ciudades del país, a pesar de que las políticas planteadas por el gobierno local para la expansión de la ciudad fueron diferentes al crecimiento real que hubo. De allí se tiene el primer plan Regulador de Jones Odriozola en 1944, en el cual se establecieron temas de zonificación y centralidad, pero en la década del setenta, se corrobora que este plan esta desactualizado en faz del crecimiento de la ciudad. Razón por la cual, se aprueba el Plan de 1967 con el fin de regular el crecimiento de Quito mediante la Ordenanza 1165, proponiendo el Plan General de Uso de la Tierra, mismo que reglamentó la distribución del suelo urbano y estableció disposiciones específicas para uso del suelo e intensidad de uso, dimensiones y cabidas mínimas de parcelas, retiros y alturas de edificación (Mena, 2010; Castro, 2011).

En 1973, se elabora el Plan para el Área Metropolitana de Quito, el cual fue la base para elaborar la propuesta del Plan Quito en 1981, enfatizando esta vez la desconcentración de la administración, el desarrollo urbano y la densificación de la ciudad. No obstante, en todo este tiempo no se han elaborado, ni se han considerado documentos de manera explícita acerca de los asentamientos informales (Mena, 2010). Carrión citado por Castro (2011), afirma que los barrios periféricos en la ciudad, se originaron en la segunda mitad de la década del setenta, como producto del fraccionamiento de tierras realizado por los promotores inmobiliarios debido a la demanda de población procedente del campo.

Para 1992, el Plan de Estructura Espacial Metropolitana, estructuró un modelo policéntrico con el fin de desconcentrar las funciones del zona central, por lo que la municipalidad elaboró la Ley del Distrito Metropolitano, la cual permitió modernizar esta institución mediante la descentralización, razón por la cual adquirió nuevas competencias. Este plan, enfatizó las identidades urbanas, a través de proyectos prioritarios para la atención a los asentamientos humanos informales y la incorporación de estos al área urbana con los servicios y equipamientos existentes en la ciudad. A estos asentamientos populares se los definieron como Unidades de Desarrollo Integral y su tratamiento fue en el ámbito legal, físico-ambiental y socio-económico, esta política estuvo vigente hasta la década de los noventa (Mena, 2010).

En el año 2000 el General Paco Moncayo se posesiona como alcalde del DMQ, y comienza una nueva etapa de planificación debido a que los gobiernos locales asumieron un rol protagónico para afrontar la crisis económica y fiscal estatal. Por lo que se ejecutó el Plan General de Desarrollo Territorial en el 2001, con el objetivo de adecuar la estructura territorial del DMQ, de manera competitiva y eficiente para el desarrollo. Cabe recalcar que, este plan contemplaba políticas con respecto a la habitación de suelo y vivienda, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población a través del suelo urbanizable controlando así la especulación. Además, fue la base para la elaboración del Plan Equinoccio 21, el cual en el Eje Territorial, uno de sus principales proyectos era la legalización y adecuación de las viviendas a las normativas municipales, el cual se cumplió a través de la creación de la Unidad Suelo y Vivienda, la cual señaló hasta el año 2008 la existencia de 378 asentamientos informales, donde hasta marzo de 2009 se legalizaron 247 barrios, según el informe de gestión de la Unidad de Suelo y de Vivienda (Mena, 2010) (Castro, 2011).

En 2009 es electo el Doctor Augusto Barrera, quién planta un nuevo modelo de ciudad llamado el Plan del Buen Vivir de Quito el cual en cuanto a asentamientos informales, resalta la legalización y regulación de barrios, regularización de las construcciones y promoción de vivienda de interés social, enmarcándose en el capítulo VI del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización referido a las “Expropiaciones para viviendas de interés social y regularización de asentamientos urbanos” planteado por el mismo, con el propósito de dotar de servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica, siendo cada gobierno autónomo metropolitano o municipal el que elaborará las ordenanzas correspondientes a la legalización (Castro, 2011) (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010). Así en marzo de 2010, se crea la Unidad Especial Regula tu Barrio – UERB adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación como un ente contable con autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión, la misma que cuenta con tres unidades desconcentradas en la Zona Centro, Quitumbe, Calderón y la Delicia (UERB, 2015), cuyo objetivo es:

Procesar, canalizar y resolver los procedimientos de legalización y regularización de barrios de manera desconcentrada, en forma ágil, oportuna y en marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad, para garantizar la vida digna de los ciudadanos y ciudadanas del Distrito. (UERB, 2015)

## **2.2. Asentamientos informales**

### **2.2.1. Los barrios periféricos**

En A.L. hasta el año 2007, uno de cada tres ciudadanos urbanos vivía en condiciones de pobreza y hacinamiento, pues casi mil millones de personas podían acceder solamente a viviendas en barrios periféricos y superpoblados. Y este fenómeno de formación de asentamientos informales ha aumentado en escala, como las favelas y asentamientos clandestinos en Brasil, las barriadas de Perú, las subdivisiones del suelo pirata en Colombia y las invasiones en Ecuador (Acioly, 2007).

En los últimos 12 años en el DMQ los barrios periféricos han tenido un desarrollo inusitado, el cual es un modelo que incrementa el espacio urbano a pesar de los incumplimientos legales existentes que afectan a la planificación y ordenamiento territorial (Fernandes, 2008). El origen se remonta a la década de los sesenta, cuando el centro histórico empieza a saturarse como destinatario de población producto del primer experimento neoliberal de manejo urbano en el país<sup>2</sup>, pues según en el censo de 1962 eran 7375 habitantes (Carrión, 1994). Además Carrión (1994) señala que:

Los barrios periféricos nacen como fenómeno generalizado en la segunda mitad de la década del setenta, producto del fraccionamiento de tierras realizado por terratenientes urbanos o promotores inmobiliarios, que aprovechan de las condiciones del crecimiento de una demanda proveniente del campo o de las áreas de renovación de la ciudad. (p.201)

Estos barrios están ubicados al margen de la llamada ciudad legal, generalmente distanciado el uno del otro pero consolidados en el interior de los mismos. El acceso a estos es limitado por la falta de vías en buen estado, o porque se ubican en zonas de quebradas, es decir son terrenos de alta vulnerabilidad. Estos barrios que originalmente son terrenos de bajo costo, provocan un comportamiento en las zonas “exclusivas aledañas”, pues el precio de rentabilidad se reduce por efectos ideológicos que produce vivir cerca de vecinos “indeseables” (Carrión, 1994; Torres, 2004).

---

<sup>2</sup> Entre 1980 y 1990 las políticas neoliberales fueron orientadas hacia el mercado introduciendo elementos de competencia en la provisión, gestión y financiamiento de determinados bienes y servicios públicos.

## **2.2.2. Segregación residencial y cambios en las relaciones centro periferia**

En el DMQ la segregación residencial al principio respondía a un criterio locacional donde al sur de la ciudad se ubicaban los sectores de bajos recursos económicos, en el centro la zona administrativa de la ciudad con presencia de tugurios que permitían que la vivienda y el trabajo se ejecute en el mismo lugar y al norte los sectores de altos ingresos económicos, pero en la actualidad se está modificando gradualmente. Esta segregación residencial, responde al agudizamiento de la polarización social<sup>3</sup> donde se evidencia mayor empobrecimiento y poblamiento de los sectores populares, rompiendo los límites de la segregación residencial y ubicándose en zonas nunca antes habitadas. De esta manera la ciudad empezó a crecer de tal manera que desafió al criterio lineal del desarrollo urbano planeado para Quito, originando un proceso de suburbanización en la periferia de la ciudad, la cual se asemeja al proceso de creación de favelas en Río de Janeiro, por lo que se modifica la relación centro-periferia del DMQ (Carrión, 1994).

A partir de la década de los setenta, con las exportaciones de banano, cacao y petróleo aumentó la densidad poblacional en la ciudad debido a la migración, lo que produce un boom inmobiliario para clase media y alta, pero al mismo tiempo se expandieron y consolidaron más los barrios periféricos por los altos precios de acceso a la tierra. Por esta razón, los gobiernos locales consideraron realizar políticas públicas focalizadas para contrarrestar este fenómeno, lo que ha ido formando una nueva forma de estatalidad en la periferia urbana. A más de la presión que existe de los asentamientos, los cuales se organizan para exigir la legalización de sus lotes con el fin de tener las escrituras pero aún más importante para ser parte de la ciudad y poder exigir servicios básicos e infraestructura (Torres, 2004).

Según el censo de 1990 en el DMQ existían 353.595 viviendas, de las cuales el 81% se ubicaban en el área urbana y el 19% en el área rural. En el período inter censal 1990-2001 hubo un incremento del 58% de viviendas en todo el DMQ, y el número de viviendas incrementó en 49% en el área urbana y el 101% en las parroquias rurales. En el último período inter censal 2001-2010 las viviendas incrementaron en un 37,29% es decir que para 2010 habían 763.719 viviendas; hubo un incrementó en el área urbana del 29,83% y en el

---

<sup>3</sup> La polarización social es el proceso de segregación dentro de una sociedad que puede surgir a partir de la desigualdad de ingresos o la reestructuración económica.

área rural del 61,09%. A este proceso se lo conoce como periurbanización, ya que el crecimiento se da dando en las parroquias rurales que en la actualidad están en proceso de consolidación, especialmente en las zonas de Calderón, Tumbaco y los Chillos (PMDOT, 2015).

La presencia de los asentamientos informales es la forma más común y en cierto punto la más fácil para acceder al suelo urbano, pues los lotes ofertados tienen bajos costos ya que no están establecidos en la zonificación adecuada por el MDMQ como residenciales, por lo que no cuentan con servicios básicos y/o infraestructura. Según Mena (2010), esta tipología se encuentra tanto fuera como dentro del límite urbano, y puede dividirse a su vez en diferentes mecanismos de acceso a la tierra:

1. Toma de tierras: se originan cuando ciertos grupos poblaciones se posesionan de terrenos, los cuales son poco atractivos y pertenecen a otros propietarios. A estos se los denomina asentamientos espontáneos o invasiones, que a pesar de no ser un fenómeno en Quito, si se han registrado casos como la Pisulí, la Roldós, Atucucho y la loma del Itchimbia. (p.32)
2. Venta a través de intermediarios: Son conocidos también como agentes fraccionadores, siendo ellos los que agilitan el acceso, compra y venta de tierra y/o vivienda. (p.32)

### **2.2.3. Cambio de uso de suelo**

Es un proceso de modificación generalmente para este caso de estudio, de un predio rural y/o de conservación a un predio residencial. En el período 2000 – 2010 el Plan del Uso y Ocupación del Suelo – PUOS correspondiente a esos años, no permitía regularizar algunos barrios, debido a que estaban ubicados en zonas que no estaban destinadas por ejemplo para la categoría de Residencial, por esta razón para el período 2010 – 2014, se realizaron algunos cambios para minimizar los obstáculos existentes para la regularización.

El PUOS reconoce como uso de suelo general a los siguientes: Residencial, Múltiple, Comercial y de Servicios, Industrial, Equipamiento, Protección Ecológica, Preservación Patrimonial, Recursos Naturales y Agrícola Residencial (Tabla 2) (PUOS, 2008).

**Tabla 2. Categorías de Plan de Uso y Ocupación del Suelo**

USO RESIDENCIAL	Es el que tiene como destino la vivienda permanente, combinado con otros usos de suelo compatibles, en áreas y lotes independientes y edificaciones individuales o colectivas del territorio.	R1	Zonas de uso residencial en las que se permite la presencia limitada de comercios y servicios de nivel barrial y equipamientos barriales y sectoriales.
		R2	Zonas de uso residencial en las que se permite comercios y servicios de nivel barrial y equipamientos barriales, Zonales y sectoriales.
		R3	Zonas de uso residencial en las que se permite comercios, servicios y equipamientos de nivel barrial, Zonal y sectorial.
USO MÚLTIPLE	Corresponde al uso asignado a los predios con frente a ejes o ubicados en áreas de centralidad en las que pueden coexistir residencia, comercio, industrias de bajo y mediano impacto, servicios y equipamiento compatibles de acuerdo a las disposiciones del PUOS		
USO INDUSTRIAL	Es el destinado a la elaboración, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas para producir bienes o productor materiales	Industrial 2	Comprende los establecimientos industriales que generan impactos ambientales moderados, de acuerdo a la naturaleza, intensidad, extensión, reversibilidad, medidas correctivas y riesgos ambientales causados
		Industrial 3	Comprende las instalaciones que aún bajo normas de control de alto nivel producen efectos nocivos por descargas líquidas no domésticas, emisiones de combustión, emisiones de procesos, emisiones de ruido, vibración, residuos sólidos, además de riesgos inherentes a sus labores.
		Industrial 4	Son establecimientos en los que se desarrollan actividades que implican impactos críticos al ambiente y alto riesgo de incendio, explosión o emanación de gases, por la naturaleza de los productos y sustancias utilizadas y por la cantidad almacenada.
USO EQUIPAMIENTO	Es destinado a actividades e instalaciones que generen bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población, garantizar el esparcimiento y mejorar la calidad de vida en el DMQ, independientemente de su carácter público o privado, en áreas de territorio, lotes independientes y edificaciones.		
USO PROTECCIÓN ECOLÓGICA	Es un suelo no urbanizable con usos destinados a la conservación del patrimonio natural bajo un enfoque de gestión ecosistémica, que asegure la calidad ambiental, el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. En el DMQ forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP y Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas - SMANP		
USO PATRIMONIAL CULTURAL	Es el suelo ocupado por áreas, elementos o edificaciones que forman parte del legado histórico o con valor patrimonial que requieren preservarse y recuperarse. En este suelo está sujeto a regímenes legales y aun planeamiento especial que determina los usos de suelo de estas áreas, compatibles con la conservación y recuperación arquitectónica y urbanística.		
USO RECURSOS NATURALES	Es el uso destinado al manejo, extracción y transformación de recursos naturales.	Recursos Naturales Renovables (RNR)	Agropecuario, forestal, piscícola
		Recursos Naturales No Renovables (RNNR)	Actividad minera
USO AGRÍCOLA RESIDENCIAL	Corresponde a aquellas áreas y asentamientos humanos concentrados o dispersos, vinculados con las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y piscícolas.		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: PUOS, 2008

A continuación se realiza una comparación del PUOS a nivel de las Administraciones Zonales del año 2008 y 2015.

Unos de los casos más representativos es la Administración Zonal Calderón presenta cambios en las categorías de uso Agrícola Residencial y Equipamientos los cuales disminuye 868,18ha (10,043%) y 310ha (3,595%) respectivamente, mientras las categorías de Residencial 1, Residencial 2 y Residencial 3, aumentan en, 740,07ha (8,561%), 199,05ha (2,303%) y 51,58 ha (0,597%). Cabe recalcar que, la categoría de uso RNR aumenta también 179,72ha (2,079%) (Tabla 3). El cambio es notorio en el área norte y sur de Calderón, donde están ubicados asentamientos que ya han sido regularizados y los que están próximos a regularizarse. Por esta razón, se puede justificar el cambio de Agrícola Residencial a Residencial 1 (Figura 11).

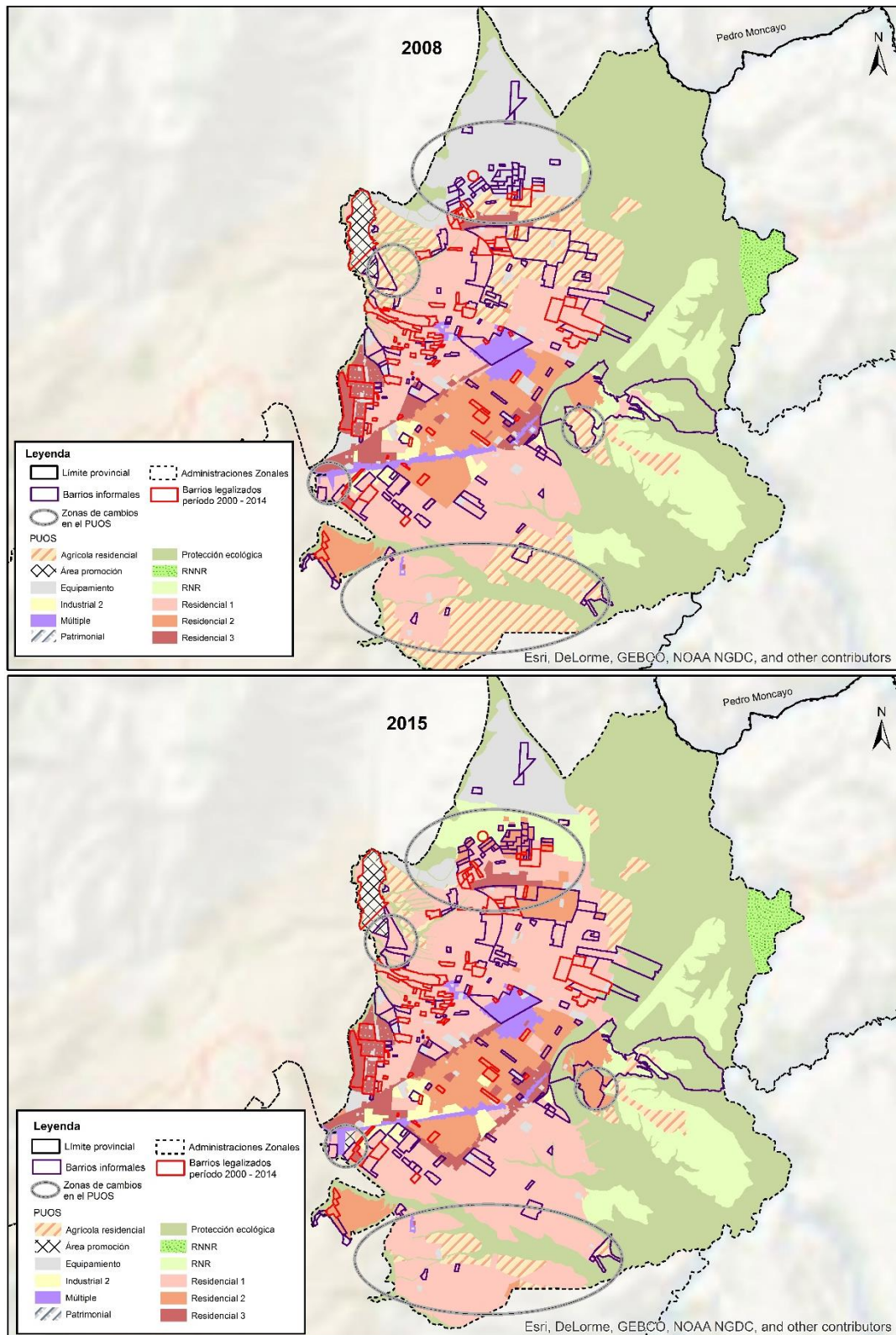
**Tabla 3. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Calderón**

PUOS	CALDERON				Cambio	
	2008	%	2015	%	Ha	%
Agrícola Residencial	1189.00	13.754	320.82	3.711	-868.18	-10.043
Área Promoción	79.66	0.922	83.17	0.962	3.51	0.041
Equipamiento	762.16	8.816	451.37	5.221	-310.79	-3.595
Industrial 2	78.66	0.910	103.48	1.197	24.82	0.287
Múltiple	159.31	1.843	143.24	1.657	-16.07	-0.186
Protección Ecológica	3036.64	35.126	3032.84	35.082	-3.80	-0.044
Residencial 1	1755.92	20.311	2495.98	28.872	740.07	8.561
Residencial 2	522.03	6.038	721.08	8.341	199.05	2.303
Residencial 3	259.37	3.000	310.96	3.597	51.58	0.597
RNNR	112.00	1.296	112.10	1.297	0.10	0.001
RNR	690.28	7.985	870.00	10.064	179.72	2.079
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>8645.05</b>	<b>100.000</b>	<b>8645.05</b>	<b>100.000</b>		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 11. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Calderón**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

La Zona Administrativa Eloy Alfaro, es una de las áreas que no presenta cambios tan drásticos, sin embargo hay que resaltar la diferencia de hectáreas en las categorías de uso que aumentan como Agrícola Residencial 105,84ha (0,180%) y Residencial 1 49,51ha (0,084%), mientras la categoría de Protección Ecológica disminuye 91,92ha (0,156%), así como RNR disminuye 62,63ha (0,106%) (Tabla 4). Estos cambios se pueden visualizar en los extremos del área urbana, al occidente existe un aumento de la categoría Agrícola Residencial y una disminución de RNR. Del mismo modo, al oriente hay cambios de RNR a Residencial 2 y Agrícola Residencial (Figura 12).

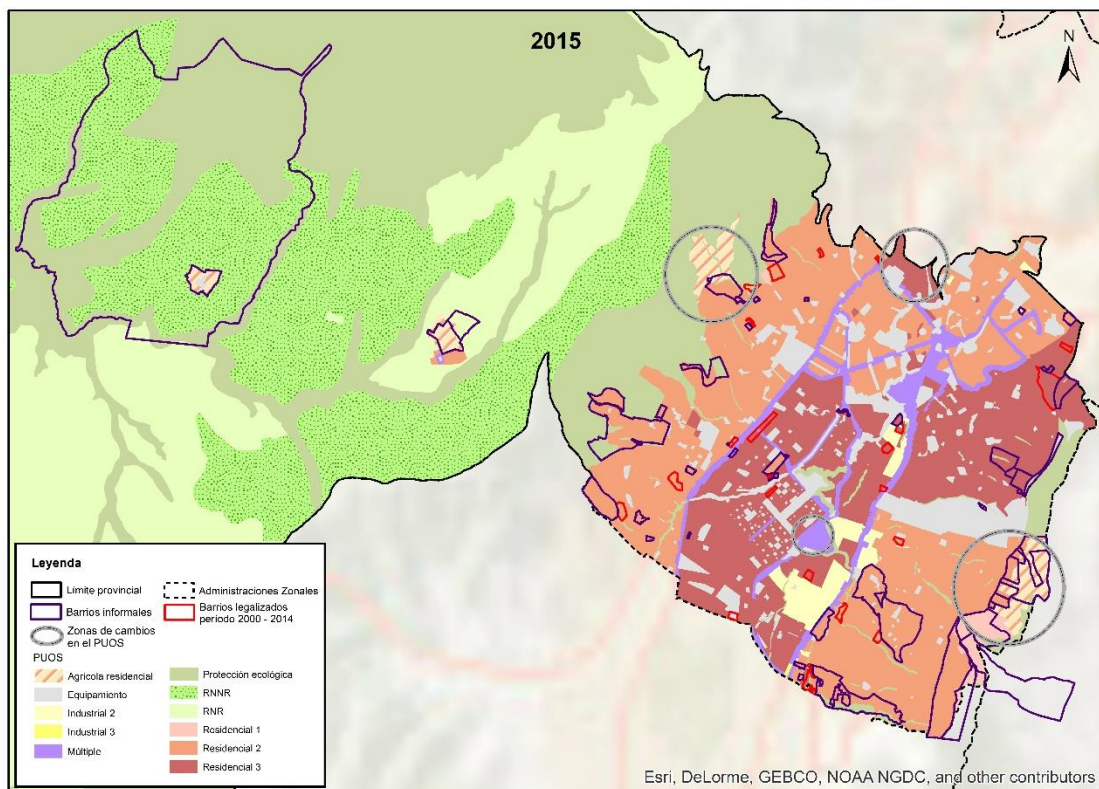
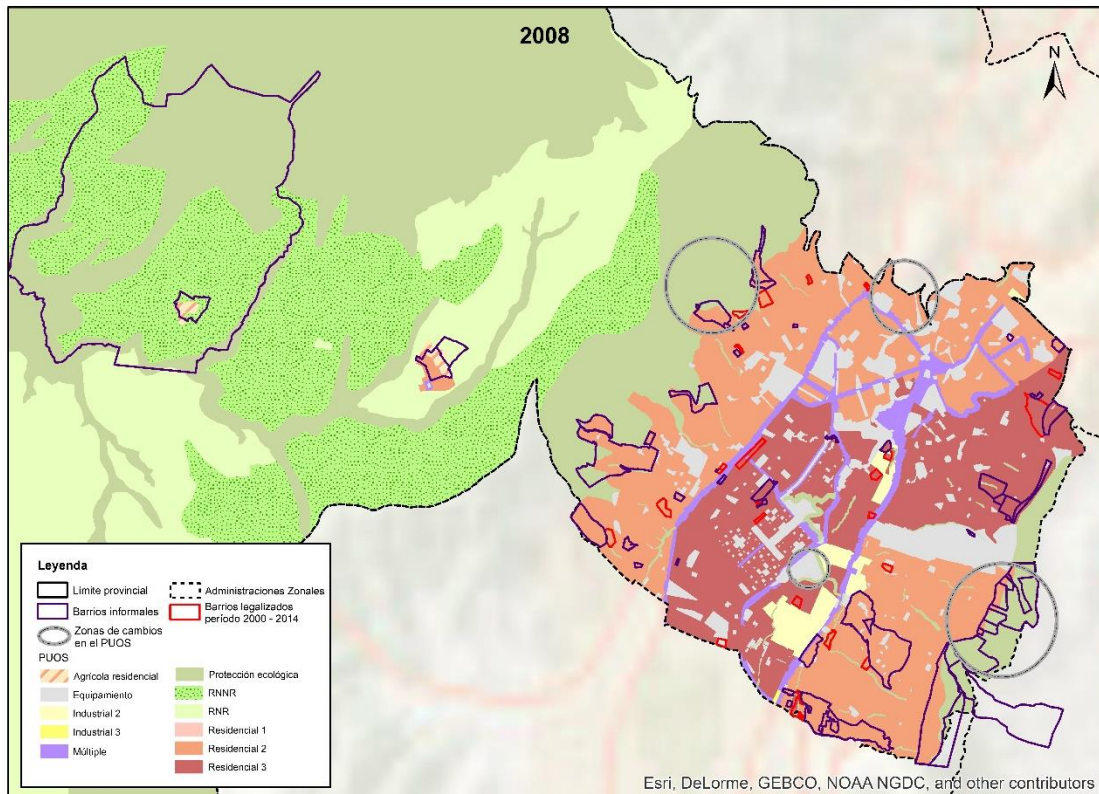
**Tabla 4. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Eloy Alfaro**

PUOS	ELOY ALFARO				Cambio	
	2008	%	2015	%	Ha	%
Agrícola Residencial	15.41	0.026	121.24	0.206	105.84	0.180
Equipamiento	470.07	0.799	450.33	0.765	-19.74	-0.034
Industrial 2	91.21	0.155	95.48	0.162	4.28	0.007
Industrial 3	1.07	0.002	1.07	0.002	0.01	0.000
Múltiple	218.74	0.372	230.47	0.392	11.73	0.020
Protección Ecológica	24440.82	41.541	24348.91	41.384	-91.92	-0.156
Residencial 1	0.85	0.001	50.36	0.086	49.51	0.084
Residencial 2	1532.16	2.604	1534.37	2.608	2.22	0.004
Residencial 3	937.64	1.594	949.68	1.614	12.04	0.020
RNNR	2808.30	4.773	2796.97	4.754	-11.33	-0.019
RNR	28319.81	48.133	28257.18	48.027	-62.63	-0.106
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>58836.08</b>	<b>100.000</b>	<b>58836.08</b>	<b>100.000</b>		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 12. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Eloy Alfaro**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

La Zona Administrativa Eugenio Espejo tiene una forma irregular, y los cambios son visibles en las áreas rurales. Las categorías que disminuyen son 357,52ha (0,539%) en RNR y 678,07ha (1,022%) en Residencial 1. Mientras que, existe un aumento en las categorías de Agrícola Residencial correspondiente a 444,47ha (0,670%), Protección Ecológica 376,18ha (0,567%) y Residencial 2 190,53ha (0,287%). Cabe recalcar que, al tener varias zonas urbanas existen cambios en la categoría Múltiple con un aumento de 25,02ha (0,038%) y 62,62ha (0,094%) de la categoría de Equipamiento (Tabla 5). En el área noroccidental se puede visualizar mayor consolidación, pues la categoría va de Residencial 2 a Residencial 3. En el área urbana, se verifica el aumento de áreas para equipamiento, el cambio de Residencial 2 a Residencial 3 y en las áreas rurales existe aumento de la categoría Agrícola Residencial generalmente donde están ubicados los asentamientos informales (Figura 13).

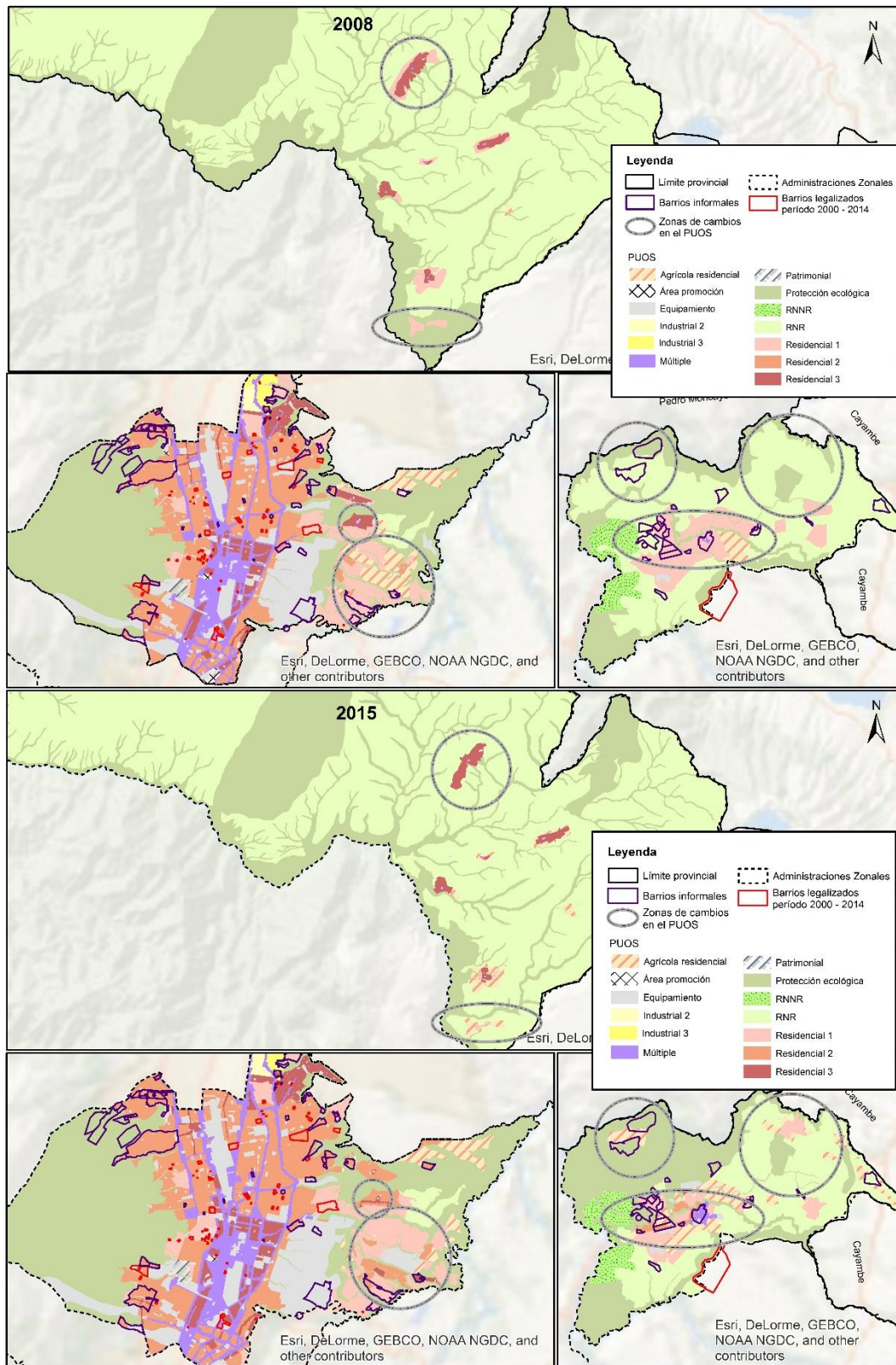
**Tabla 5. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Eugenio Espejo**

EUGENIO ESPEJO					Cambio	
PUOS	2008	%	2015	%	Ha	%
Agrícola Residencial	529.91	0.799	974.38	1.469	444.47	0.670
Área Promoción	38.64	0.058	15.51	0.023	-23.12	-0.035
Equipamiento	1551.43	2.339	1614.05	2.434	62.62	0.094
Industrial 2	44.25	0.067	44.29	0.067	0.04	0.000
Industrial 3	101.23	0.153	98.95	0.149	-2.28	-0.003
Múltiple	1035.44	1.561	1060.46	1.599	25.02	0.038
Patrimonial	40.49	0.061	39.77	0.060	-0.72	-0.001
Protección Ecológica	18239.95	27.504	18616.13	28.071	376.18	0.567
Residencial 1	2032.19	3.064	1354.12	2.042	-678.07	-1.022
Residencial 2	2476.87	3.735	2667.40	4.022	190.53	0.287
Residencial 3	868.11	1.309	845.14	1.274	-22.97	-0.035
RNNR	351.18	0.530	337.00	0.508	-14.18	-0.021
RNR	39007.37	58.820	38649.85	58.280	-357.52	-0.539
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>66317.05</b>	<b>100.000</b>	<b>66317.05</b>	<b>100.000</b>		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 13. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Eugenio Espejo**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

La Zona Administrativa La Delicia, aumenta 16.863,89ha (11,633%) en la categoría de Protección Ecológica debido a que hay una disminución de 16.621,28ha (11,466%) de la categoría RNR. De igual manera, la categoría Agrícola Residencial aumenta 428,96ha, (0,295%) mientras que existe una disminución de las demás categorías (Tabla 6). Esta Zona Administrativa cuenta con un área rural mayor a la urbana, no obstante, en las áreas donde están ubicados los asentamientos informales, el uso de suelo ha cambiado de Residencial Agrícola a Residencial 1 o de Protección Ecológica a Agrícola Residencial (Figura 14).

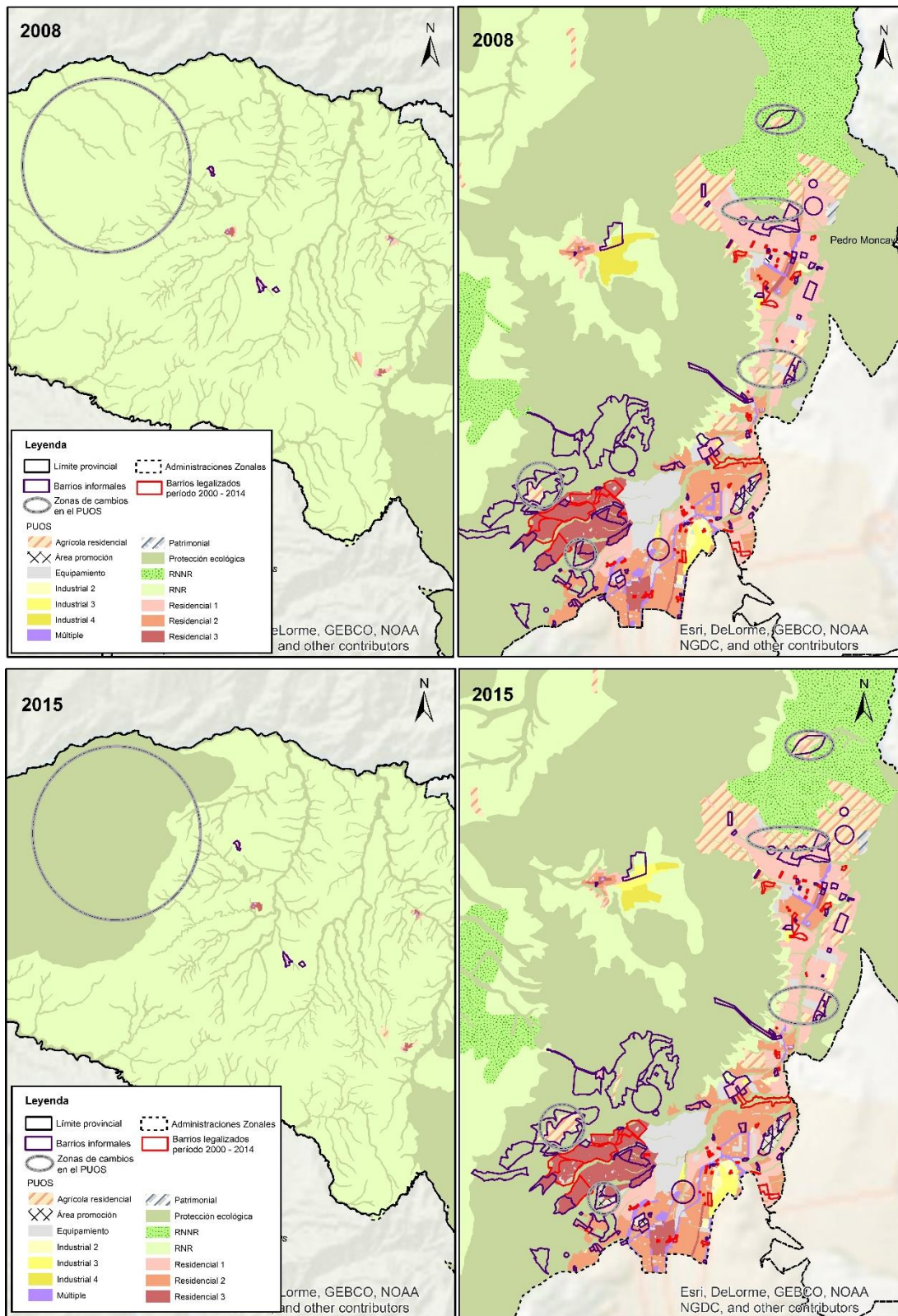
**Tabla 6. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal La Delicia**

PUOS	LA DELICIA				Cambio	
	2008	%	2015	%	Ha	%
Agrícola Residencial	958.20	0.661	1387.16	0.957	428.96	0.295
Área promoción	57.82	0.040	90.45	0.062	32.63	0.023
Equipamiento	739.74	0.510	702.49	0.485	-37.25	-0.026
Industrial 2	92.98	0.064	92.79	0.064	-0.19	0.000
Industrial 3	110.33	0.076	183.51	0.127	73.18	0.050
Industrial 4	190.16	0.131	97.42	0.067	-92.73	-0.064
Múltiple	218.17	0.151	217.10	0.150	-1.07	-0.001
Patrimonial	30.35	0.021	30.33	0.021	-0.02	0.000
Protección ecológica	53837.54	37.139	70701.42	48.772	16863.89	11.633
Residencial 1	1816.19	1.253	1539.42	1.062	-276.77	-0.191
Residencial 2	1464.34	1.010	1431.87	0.988	-32.47	-0.022
Residencial 3	888.69	0.613	795.94	0.549	-92.75	-0.064
RNNR	5174.49	3.570	4930.36	3.401	-244.12	-0.168
RNR	79384.57	54.762	62763.29	43.296	-16621.28	-11.466
<b>ÁREA TOTAL</b>	144963.56	100.000	144963.56	100.000		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 14. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa La Delicia**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

La Zona Administrativa Los Chillos, disminuyó 426,82ha (0.639%) en la categoría de Protección Ecológica y 274,03ha (0,410%) en la categoría RNR. La categoría de Agrícola Residencial aumenta 400,12ha, de igual manera Residencial 1, 2 y 3, aumentan 552,67ha, 5,63ha y 27,04ha respectivamente. La categoría de Equipamiento también disminuye 256,06ha (Tabla 7). Se visualizan cambios de Agrícola Residencial a Residencial 1 en el área central y occidental, mientras que en el área centro-oriental la categoría cambia de Protección Ecológica a Agrícola Residencial, la mayoría de estos cambios coinciden con la ubicación de los asentamientos informales (Figura 15).

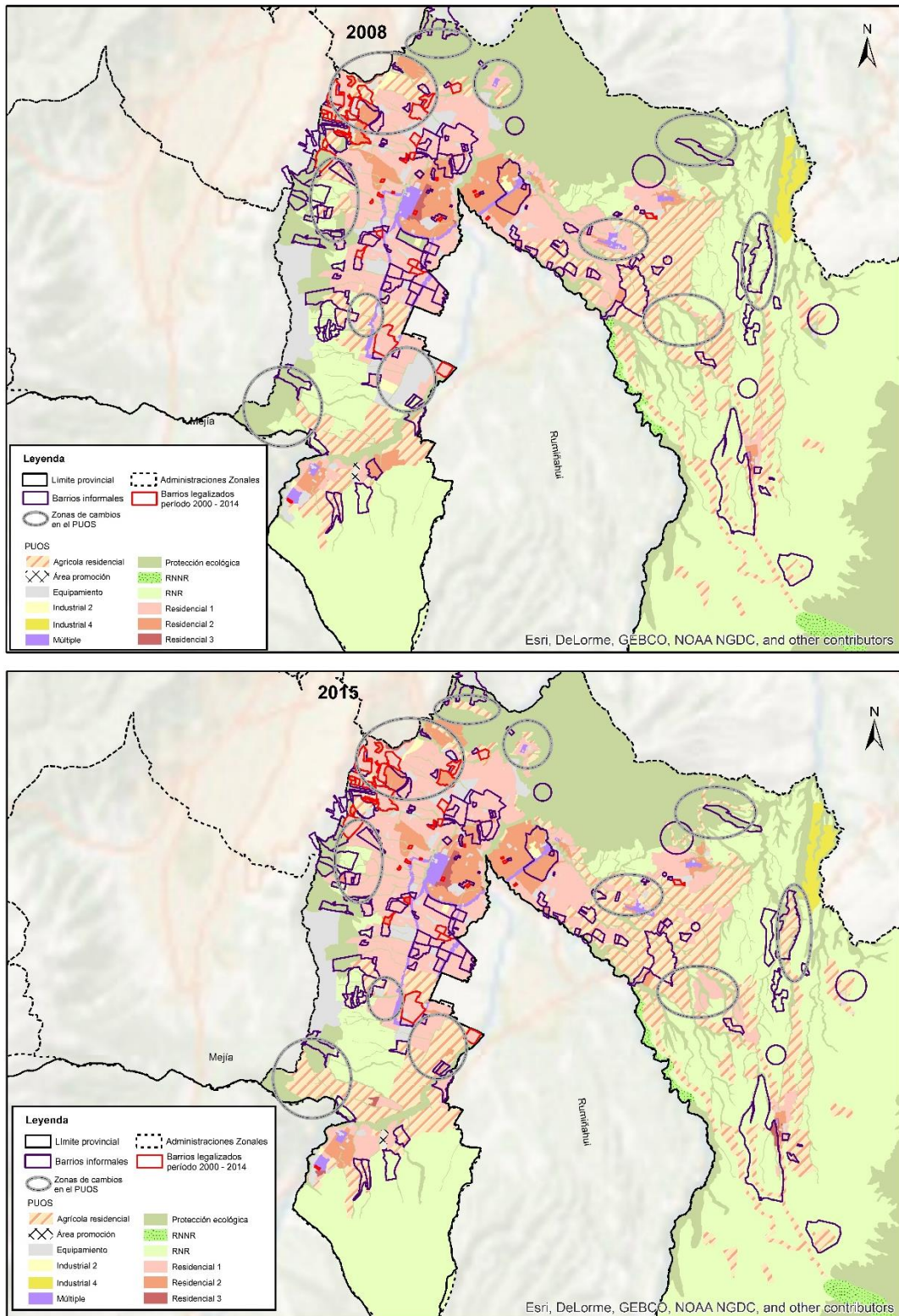
**Tabla 7. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Los Chillos**

PUOS	LOS CHILLOS				Cambio	
	2008	%	2015	%	Ha	%
Agrícola Residencial	3580.94	5.362	3981.06	5.961	400.12	0.599
Área Promoción	14.64	0.022	13.92	0.021	-0.72	-0.001
Equipamiento	1058.07	1.584	802.01	1.201	-256.06	-0.383
Industrial 2	63.49	0.095	43.37	0.065	-20.12	-0.030
Industrial 4	168.83	0.253	174.33	0.261	5.50	0.008
Múltiple	265.78	0.398	260.03	0.389	-5.76	-0.009
Protección Ecológica	43198.82	64.685	42771.99	64.046	-426.82	-0.639
Residencial 1	2981.84	4.465	3534.51	5.292	552.67	0.828
Residencial 2	952.15	1.426	957.78	1.434	5.63	0.008
Residencial 3	46.32	0.069	73.36	0.110	27.04	0.040
RNNR	949.21	1.421	941.75	1.410	-7.46	-0.011
RNR	13503.48	20.220	13229.45	19.809	-274.03	-0.410
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>66783.57</b>	<b>100.000</b>	<b>66783.57</b>	<b>100.000</b>		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 15. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Los Chillos**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

La Zona Administrativa Manuela Sáenz, es la que menos área rural tiene por lo que los cambios en el PUOS no son tan reveladores como las demás Zonas Administrativas. Sin embargo, cabe resaltar que, en el 2008 no existía la categoría Agrícola Residencial pero 7 años después se creó esta categoría con 53,60ha (1,120%), misma que espacialmente reemplaza hectáreas de la categoría Protección Ecológica a pesar de que también haya aumentado 66,19ha (1,383%), pero al constatarlo espacialmente, el aumento de estas hectáreas corresponde a quebradas y ríos. Se señala también, la disminución de las categorías Residencial 1, 2 y 3 y el aumento de las categorías Múltiple e Industrial 2 (Tabla 8) (Figura 16).

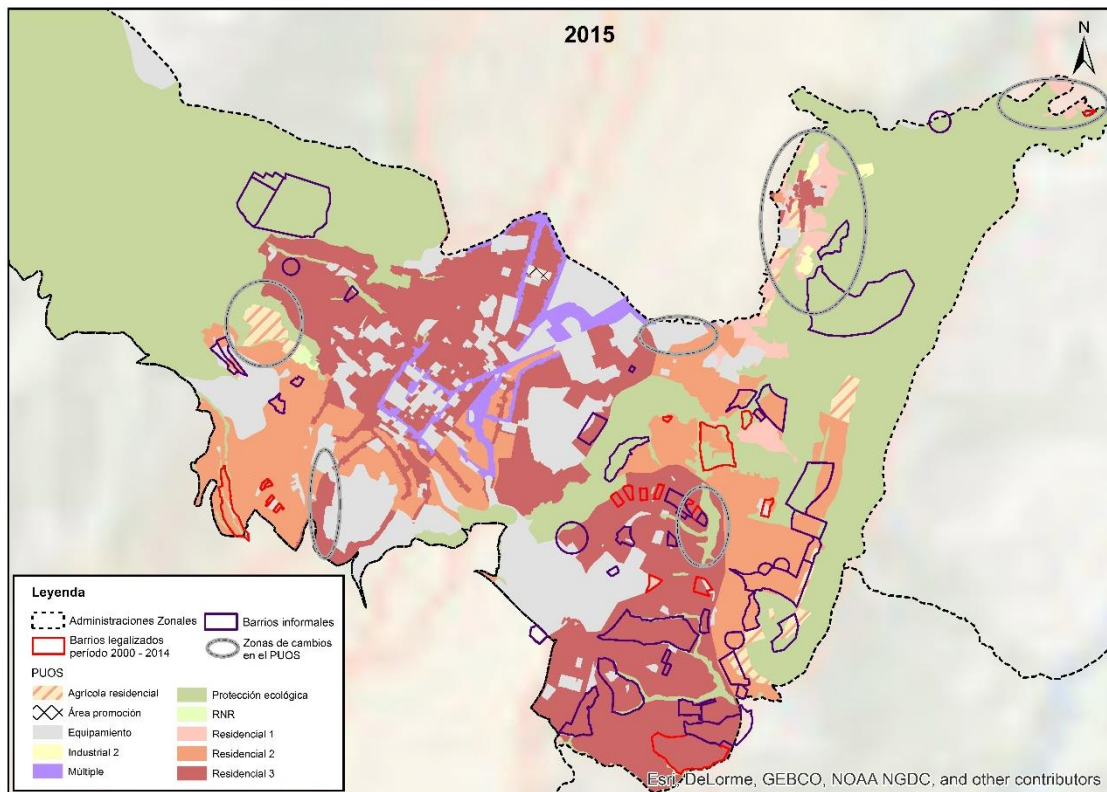
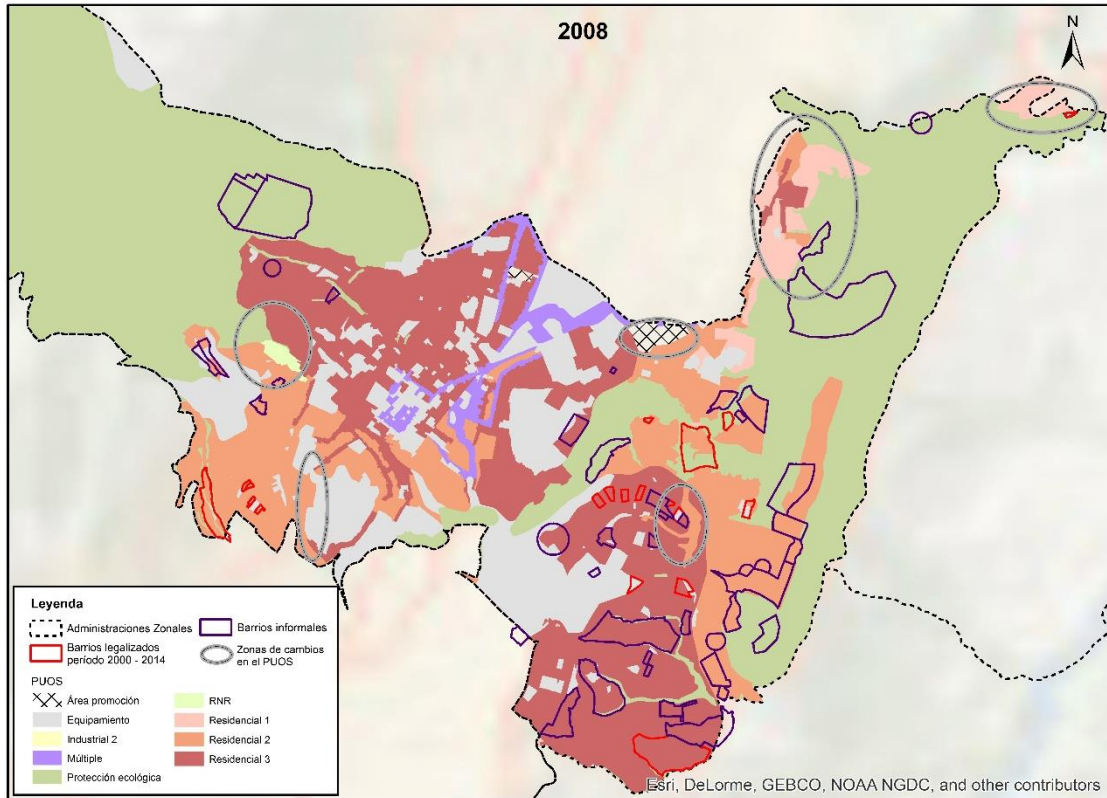
**Tabla 8. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Manuela Sáenz**

PUOS	MANUELA SAENZ				Cambio	
	2008	%	2015	%	Ha	%
Agrícola Residencial	0.00	0.000	53.60	1.120	53.60	1.120
Área Promoción	15.72	0.329	2.54	0.053	-13.19	-0.276
Equipamiento	558.68	11.678	553.00	11.559	-5.69	-0.119
Industrial 2	0.03	0.001	7.60	0.159	7.57	0.158
Múltiple	80.77	1.688	82.16	1.717	1.38	0.029
Protección Ecológica	2486.90	51.983	2553.09	53.366	66.19	1.383
Residencial 1	92.66	1.937	66.44	1.389	-26.23	-0.548
Residencial 2	614.45	12.844	535.55	11.194	-78.90	-1.649
Residencial 3	925.72	19.350	925.23	19.340	-0.48	-0.010
RNR	9.13	0.191	4.87	0.102	-4.26	-0.089
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>4784.07</b>	<b>100.000</b>	<b>4784.07</b>	<b>100.000</b>		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 16. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Manuela Sáenz**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

La Zona Administrativa Quitumbe, es una de las áreas que se ha consolidado por este fenómeno. La categoría de Protección Ecológica disminuye 280,84ha (3,172%), mientras que la categoría de Agrícola Residencial aumenta 144,81ha (1,636%) y 204,22ha (2,307%) las Áreas de Promoción (Tabla 9). Se puede visualizar como ha cambiado el PUOS específicamente donde están los asentamientos informales, al occidente hay cambios de Protección Ecológica a Residencial 2, así mismo, en el sur, se crea una zona para Área Promoción y también se puede evidenciar donde se ha creado la categoría de Agrícola Residencial, misma que está ubicada a los extremos de la zona urbana (Figura 17).

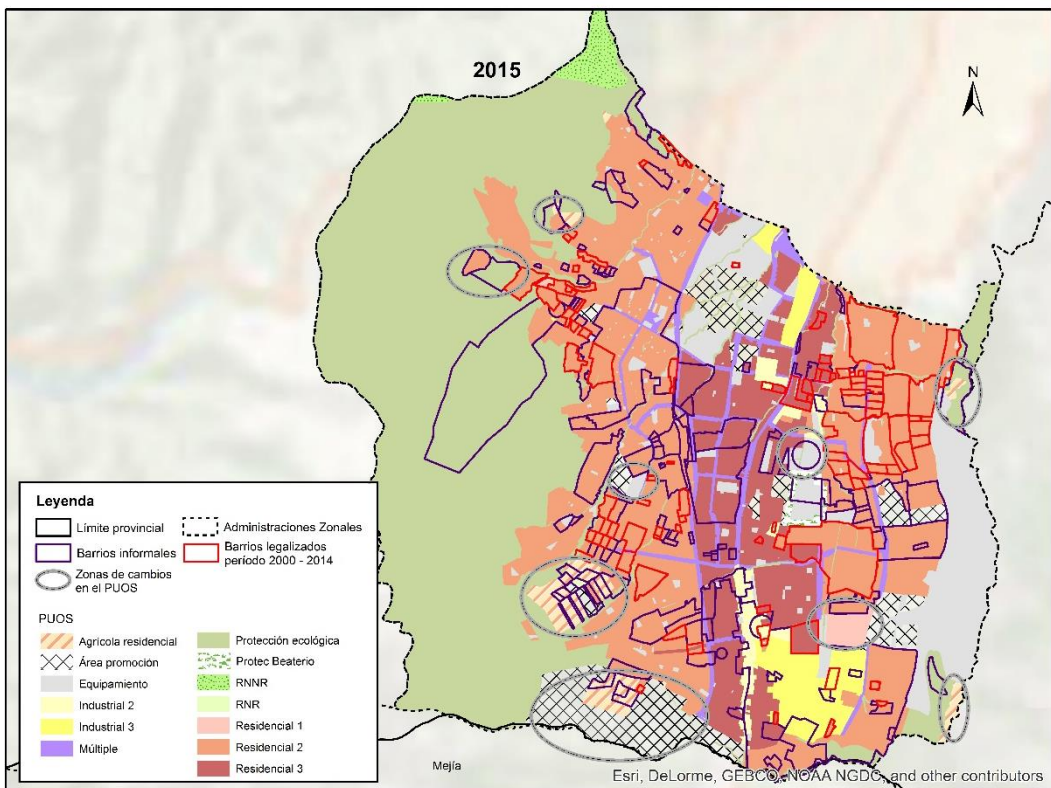
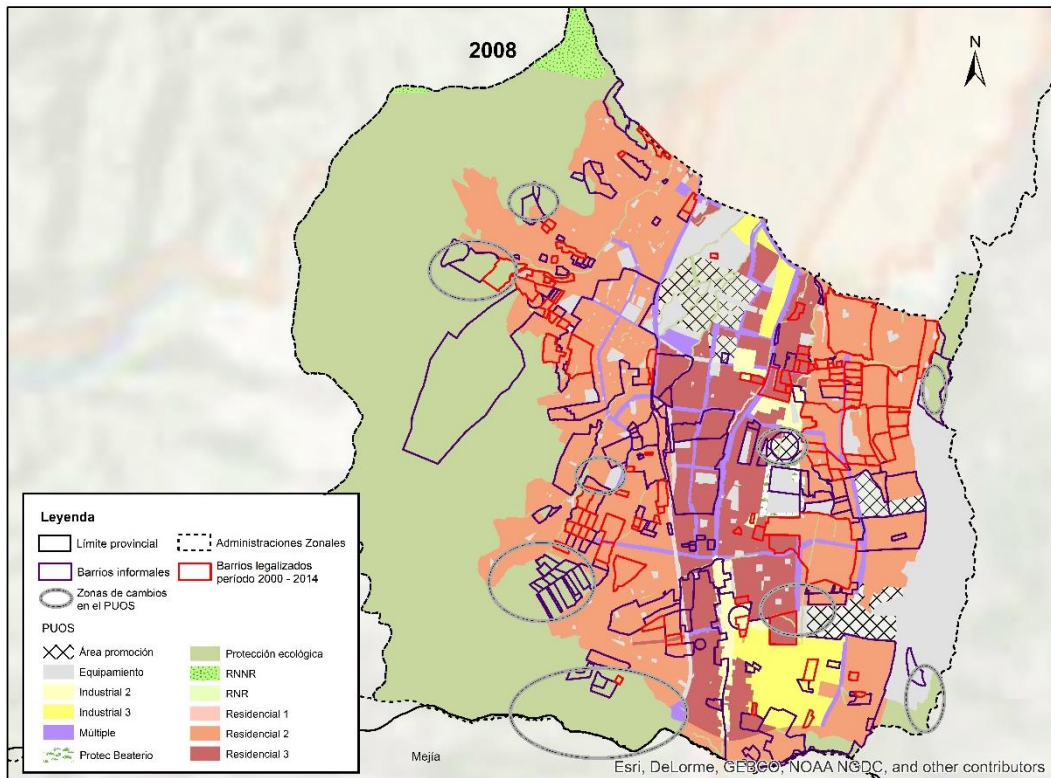
**Tabla 9. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la Administración Zonal Quitumbe**

PUOS	QUITUMBE				Cambio	
	2008	%	2015	%	Ha	%
Agrícola Residencial	0.00	0.000	144.81	1.636	144.81	1.636
Área Promoción	261.70	2.956	465.92	5.262	204.22	2.307
Equipamiento	732.78	8.276	714.04	8.065	-18.73	-0.212
Industrial 2	117.83	1.331	108.45	1.225	-9.39	-0.106
Industrial 3	238.24	2.691	230.57	2.604	-7.67	-0.087
Múltiple	268.13	3.028	283.09	3.197	14.96	0.169
Protección Ecológica	3705.01	41.846	3424.18	38.674	-280.84	-3.172
Protección Beaterio	24.04	0.271	25.71	0.290	1.67	0.019
Residencial 1	3.25	0.037	38.44	0.434	35.18	0.397
Residencial 2	2602.86	29.398	2520.69	28.470	-82.18	-0.928
Residencial 3	819.35	9.254	815.25	9.208	-4.10	-0.046
RNNR	79.76	0.901	79.69	0.900	-0.08	-0.001
RNR	1.01	0.011	3.14	0.035	2.13	0.024
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>8853.96</b>	<b>100.000</b>	<b>8853.96</b>	<b>100.000</b>		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 17. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Quitumbe**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

La Zona Administrativa Tumbaco, ha aumentado 3808,26ha (5,962%) de Protección Ecológica, mientras existe una disminución de 5561,92ha (8,708%) de RNR. Esta zona al tener más áreas rurales, aumentó 1.901,71ha (2,977%) de la Categoría Agrícola Residencial, así como 378,60ha (0.593%) de Áreas de Promoción. De allí que, en los últimos años ha tenido un proceso de crecimiento urbano rápido por lo que las categorías de Industrial 3 y 4 aumentan 187,35ha (0,293%) y 32,41ha (0,051%) respectivamente. Así mismo, la categoría Múltiple aumenta 112,72ha (0,176%), pero la categoría Residencial 1 disminuye 1153,67ha (1,806%). Por otro lado, Residencial 2 aumenta 85,84ha (0,134%) y Residencial 3 aumenta 51,71ha (0,081%) (Tabla 10). Se visualiza, que el cambio de uso de suelo forma un tipo de “corredor” en el área centro-occidente de esta zona administrativa, donde zonas de RNR son remplazadas por áreas para Agrícola Residencial. Vale resaltar que, en el PUOS 2015 existe un tipo de rectificación de la categoría de Protección Ecológica, pues más ríos y quebradas son incluidos en esta clasificación (Figura 18).

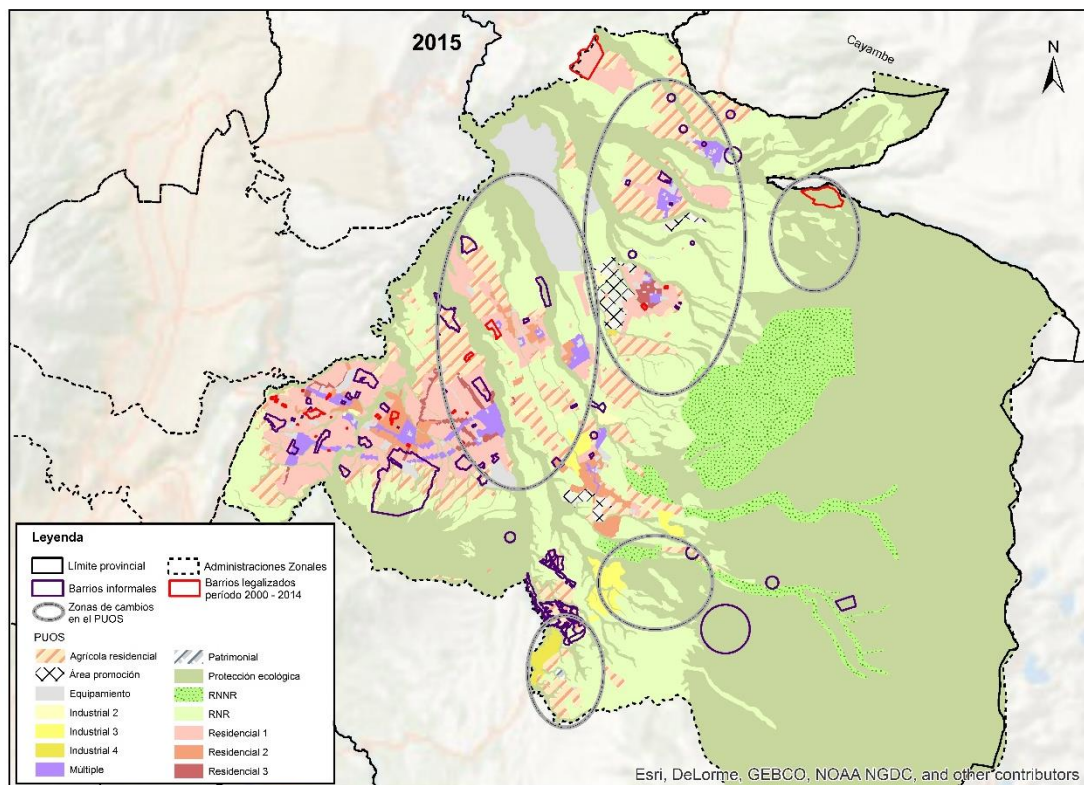
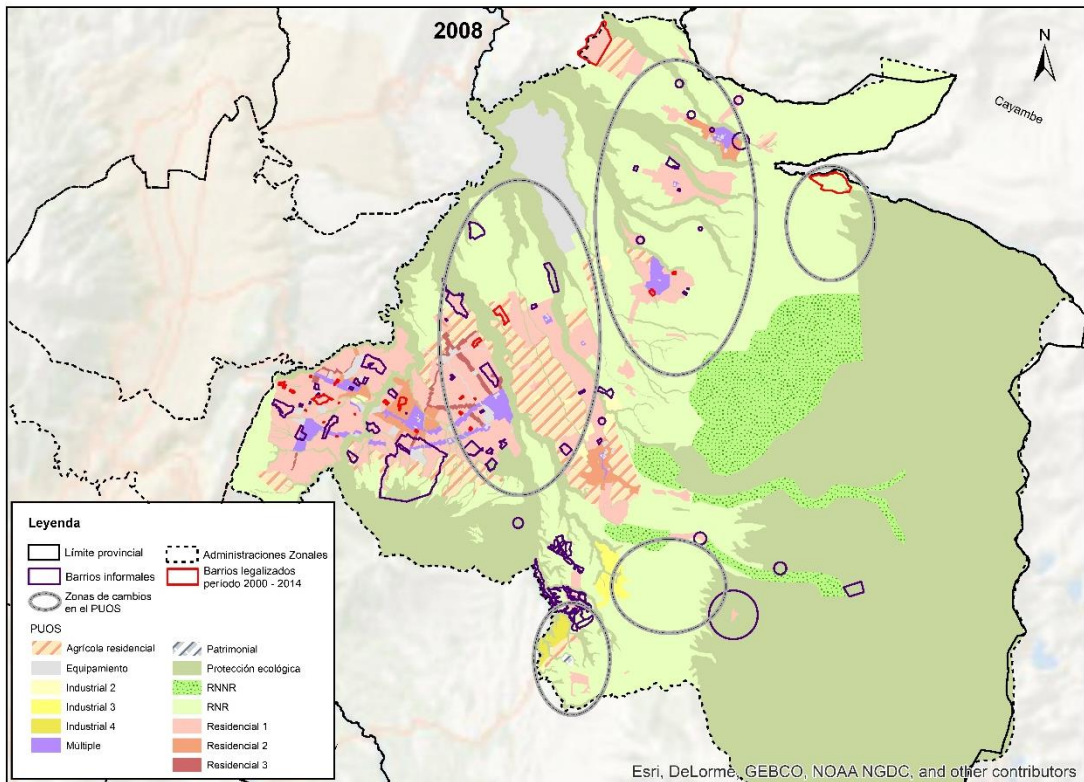
**Tabla 10. Hectáreas de las categorías del PUOS existentes en la administración Zonal Tumbaco**

TUMBACO					Cambio	
PUOS	2008	%	2015	%	Ha	%
Agrícola Residencial	2230.37	3.492	4132.08	6.469	1901.71	2.977
Área Promoción	0.00	0.000	378.60	0.593	378.60	0.593
Equipamiento	1205.94	1.888	1489.60	2.332	283.66	0.444
Industrial 2	155.62	0.244	93.98	0.147	-61.64	-0.097
Industrial 3	182.95	0.286	370.30	0.580	187.35	0.293
Industrial 4	87.93	0.138	120.35	0.188	32.41	0.051
Múltiple	549.54	0.860	662.26	1.037	112.72	0.176
Patrimonial	14.38	0.023	11.25	0.018	-3.13	-0.005
Protección Ecológica	32517.28	50.910	36325.54	56.872	3808.26	5.962
Residencial 1	4627.66	7.245	3473.99	5.439	-1153.67	-1.806
Residencial 2	533.35	0.835	619.18	0.969	85.84	0.134
Residencial 3	173.27	0.271	224.98	0.352	51.71	0.081
RNNR	4057.72	6.353	3995.82	6.256	-61.90	-0.097
RNR	17536.09	27.455	11974.17	18.747	-5561.92	-8.708
<b>ÁREA TOTAL</b>	<b>63872.10</b>	<b>100.000</b>	<b>63872.10</b>	<b>100.000</b>		

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 18. Comparación del PUOS en la Zona Administrativa Tumbaco**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

## 2.2.4. Cuantificación de los Asentamientos Informales en el DMQ

El surgimiento de asentamientos informales depende de las coyunturas sociales y económicas de la ciudad. Entre los años 2001 - 2008, según Mena (2010), tomando datos de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, hubo un incremento de 98 asentamientos informales, mientras que en el período 2010 – 2014 el incremento fue más evidente, pues se formaron 135 nuevos asentamientos en todo el DMQ.

**Tabla 11. Número de asentamientos informales del DMQ**

Años	Número de asentamientos informales
2001	280
2008	378
2010	616
2014	751

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: Mena, 2010 & STHV, 2014

En cuanto a la superficie de ocupación de los asentamientos informales, Mena señala la existencia de 4.016 hectáreas hasta el año 2008, pero se puede observar que para 2014, la superficie aumentó a 10.340 hectáreas. Este crecimiento, tanto a nivel de número de asentamientos como de hectáreas, conlleva a cuestionarse si las políticas públicas, han mitigado la aparición de este fenómeno, o si el DMQ continúa en el círculo viciosos de la regularización.

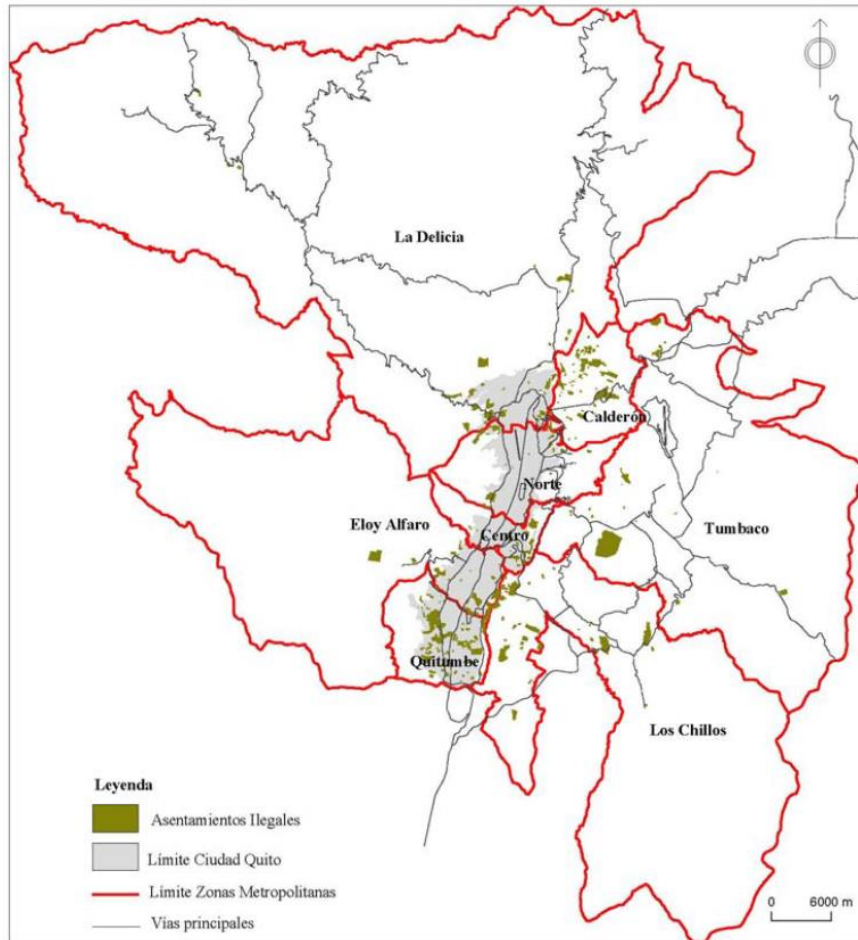
**Tabla 12. Superficie ocupada ilegalmente en el DMQ**

Años	Superficie de los asentamientos informales en hectáreas
2001	4000
2008	4015,84
2014	11614,12

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

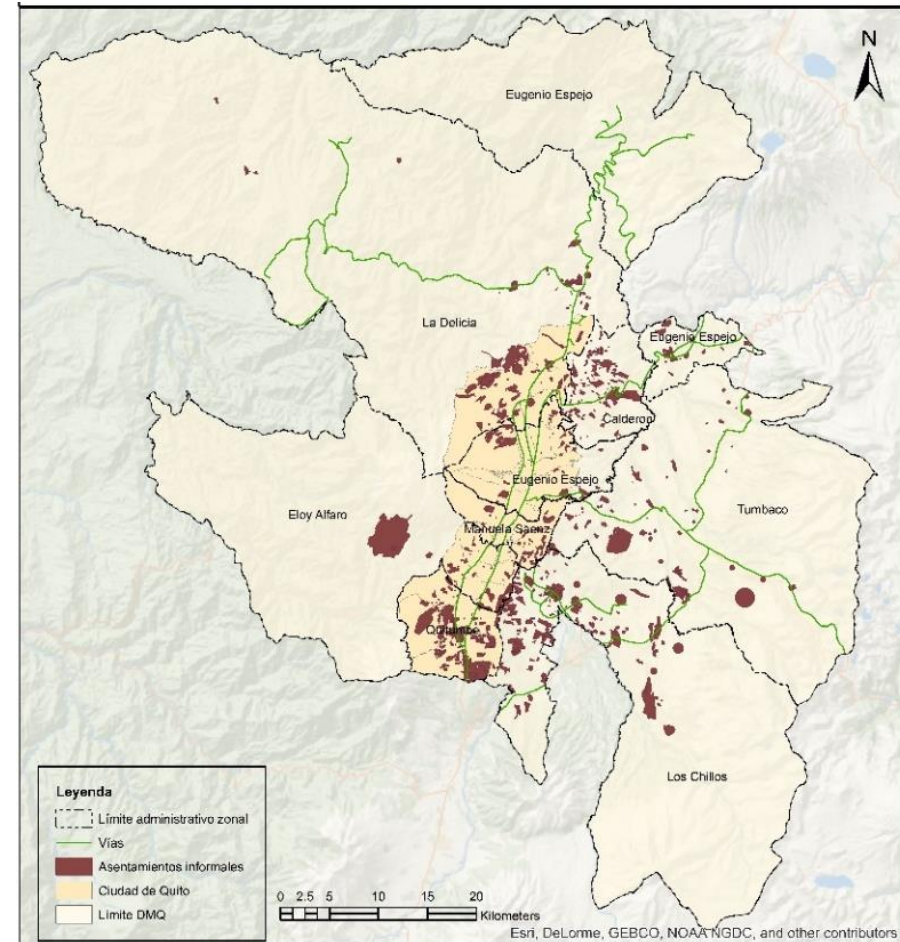
Fuente: Mena, 2010 & STHV, 2014

**Figura 19. Asentamientos informales por Zonas Metropolitanas en el año 2008 y 2014**



Elaborado por: Alexandra Mena, 2010

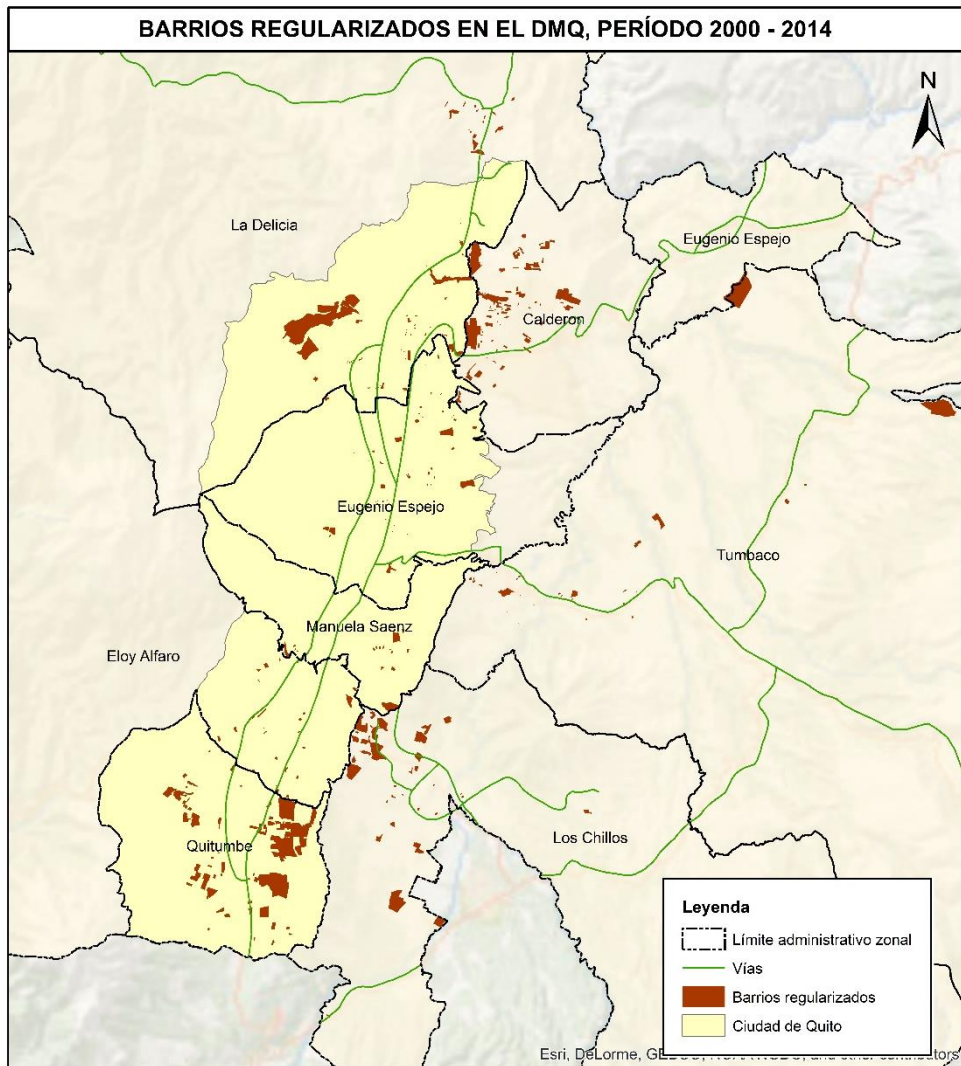
Fuente: STHV, 2008



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

**Figura 20. Barrios legalizados en el DMQ, período 2000 - 2014**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

A pesar de que desde el año 2000 hasta el 2014 se regularizaron 574 asentamientos informales, los cuales tienen a ser mayores en la Zona Administrativa Quitumbe, Calderón y la Delicia (Figura 20), los asentamientos informales han aumentado en todas las Zonas Metropolitanas del DMQ, mucho más en las zonas donde existen áreas rurales, ya que en el área urbana, el nivel de consolidación es mayor por lo que el apropiarse de territorio es más complejo. La siguiente tabla muestra el número de asentamientos informales identificados en el año 2014 por cada Zona Metropolitana del DMQ (Figura 19).

**Tabla 13. Asentamientos Informales del DMQ por Zonas Metropolitanas**

<b>Zona Metropolitana</b>	<b>Número de Asentamientos</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Superficie (Ha)</b>	<b>Porcentaje</b>
Calderón	136	18%	902.86	8%
Eloy Alfaro	54	7%	1746.39	15%
Eugenio Espejo	83	11%	833.07	7%
La Delicia	91	12%	1780.57	15%
Los Chillos	137	18%	2689.00	23%
Manuela Saenz	43	6%	305.88	3%
Quitumbe	134	18%	1883.72	16%
Tumbaco	73	10%	1472.63	13%
<b>TOTAL</b>	<b>751</b>	<b>100%</b>	<b>11614.12</b>	<b>100%</b>

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

En el año 2008, las Zonas Metropolitanas que concentraban mayores asentamientos informales eran Quitumbe y Calderón, pero para 2014 aumenta también Los Chillos. Entre estas tres Zonas abarcan el 54% de los asentamientos en todo el DMQ. Por otro lado, las Zonas Metropolitanas que tienen mayor cantidad de hectáreas en asentamientos informales son: Eloy Alfaro, La Delicia, Los Chillos, Quitumbe y Tumbaco. El aumento a comparación del año 2008 en la zona metropolitana Eloy Alfaro es de 1350.81 ha, La Delicia es de 1227.22 ha, Quitumbe con 1094.15 ha, Tumbaco con 801.4 ha, pero sigue siendo Los Chillos el que ha desarrollado más este fenómeno, ya que tiene el mayor aumento el cual es de 2001.16 ha (Tabla 14).

**Tabla 14. Número de asentamientos y hectáreas de las zonas administrativas con mayores asentamientos informales en el año 2008 y 2015**

Zona Metropolitana	2008		2014	
	Número de Asentamientos	Superficie (Has)	Número de Asentamientos	Superficie (Has)
Eloy Alfaro	35	395.58	54	1746.39
La Delicia	46	553.35	91	1780.57
Los Chillos	44	687.84	137	2689.00
Quitumbe	95	789.57	134	1883.72
Tumbaco	22	671.22	73	1472.63

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: Mena, 2010 & STHV, 2014

Según Mena (2010), una de las razones para que la informalidad se haya apropiado de estas superficies, es porque contaban con significativas extensiones de terrenos planos y supuestamente desocupados o sin dueño, los cuales fueron aprovechadas por los traficantes y lotizadores, ya que la subdivisión y distribución era menos complicada y se vendían como ventaja para obtener servicios básicos. Quitumbe, siempre ha sido una zona atractiva por ubicarse en el límite urbano, por lo que es ofertada como tierras de pronta legalización de terrenos, sin embargo en los últimos años el negocio inmobiliario formal ha aumentado por toda la dotación de servicios básicos, e infraestructura como el terminal terrestre que se implementó (Mena, 2010).

Por otro lado, Calderón, Los Chillos y Tumbaco, al estar ubicados en los valles occidentales, han creado nuevas centralidades, dejando a un lado la necesidad y la dependencia con el Quito urbano, vendiéndolo así como terrenos ubicados lejos del ruido y contaminación de la ciudad. Además, a partir de la creación del aeropuerto en Tababela, estas tres zonas se dispararon con proyectos inmobiliarios tanto formales como informales, ya que en los últimos años la infraestructura ha aumentado rápidamente.

## **2.3. Políticas públicas para regularizar los asentamientos informales**

Los asentamientos informales son un problema urbano que ha dado lugar a la creación de políticas públicas en el DMQ en los últimos veinte años (Mena, 2010). Para entender el análisis de las políticas públicas se parte de la definición de Dye<sup>4</sup>, quién señala que la “política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, pues un gobierno inactivo puede tener un tanto impacto en la sociedad como gobierno activo. Según Kraft y Furlong (2006), resaltan que las políticas públicas no reflejan solamente los valores de mayor importancia en la sociedad, sino también los conflictos existentes en entre estos valores, debido a que, dejan en constancia cuál de ellos tiene mayor prioridad.

### **2.3.1. Marco legal**

El año 2000 está caracterizado por la inestabilidad política y económica a nivel nacional que existió en el país. Hubieron cuatro presidentes en este período, lo que complicó la coordinación de programas y proyectos entre el nivel nacional y local. Cada presidente de turno planteaba y defendía sus propias propuestas, Gustavo Noboa (2000 – 2003) mantuvo el bono de la vivienda creado por Sixto Durán Ballén y consolidada por Jamil Mahuad. Por otro lado, Lucio Gutiérrez (2003 – 2005) planteó a través del MIDUVI un plan para obtener un crédito de 5.000 millones de dólares, sin embargo no fue concretado. Alfredo Palacios (2005 – 2007), planteó la propuesta de devolver al Banco Ecuatoriano de la Vivienda – BEV la categoría de banca de primer piso, la misma que nunca fue ejecutada. Rafael Correa Delgado fusionó al BEV con el Banco de Fomento, debido a que este banco tenía cartera vencida, sin embargo la propuesta es incrementar el número de bonos y ejecutarlos directamente con la entidad constructora de los proyectos inmobiliarios (Mena, 2010).

De allí, que en el 2000 al no existir políticas articuladas, hubo un estancamiento en los programas sociales a nivel nacional, pero a nivel local la lógica era diferente, pues fue un momento en donde los gobiernos locales tenían mejor administración y poder en el país. Este período en el DMQ, corresponde a la administración de Paco Moncayo Gallegos, de tendencia centro izquierda, quien planteaba como propuesta de campaña proyectos para la

---

<sup>4</sup> Thomas R. Dye, op. cit., p.1.

legalización del suelo y la edificación. Sin duda alguna, uno de sus mayores logros es haber creado la Unidad de Suelo y Vivienda - USV en el año 2001, a través de la resolución 070 la cual norma los procedimientos para la regularización ocupacional informal del suelo. Este es una “ventanilla única” con el fin de integrar a los barrios en los planes urbanos del DMQ para la dotación de servicios básicos e infraestructura y eliminar los lotizadores informales (Mena, 2010; Cueva, 2011). El objetivo general que se planteó la USV fue:

Regularizar y legalizar los asentamientos informales del Distrito Metropolitano de Quito, para solucionar el problema urbano, económico, social y de tenencia de la tierra, dando lugar, a una reactivación económica y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. (p. 1)

Mientras que los objetivos específicos fueron:

- Integrar al barrio en planes urbanos del Distrito para la obtención de infraestructura y servicios logrando de esta manera mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- Solucionar la tenencia de la tierra mediante el título de propiedad individual.
- Disminuir la lotización informal del Distrito, mediante los diferentes instrumentos legales, técnicos y de comunicación.

En la gestión de la USV fueron registrados alrededor de 400 barrios irregulares, mediante un proceso que comenzó tomando en cuenta a dirigentes barriales, haciendo hincapié en las Administraciones metropolitanas de Quitumbe y Calderón, la cuales son las que históricamente se han consolidado a través de estos procesos (Castro, 2011).

De igual manera, mediante el Plan General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PGDT (2001), abarcó dentro del Eje Territorial el proyecto “regularizar la propiedad inmobiliaria y su existencia”, tiene una política moduladora para promover la construcción de nuevas viviendas, dotadas de servicios e infraestructura con el fin de relocalizar a las familias en zonas de riesgo, regenerar la ciudad y mejorar la calidad de vida de la población. Contaba también con demás instrumentos complementarios que son: el Plan y Ocupación del Suelo – POS, las nomas de Arquitectura y Urbanismo, y las disposiciones del Régimen Metropolitano del Suelo. De igual manera, pretendía ejecutar el modelo de desarrollo urbano el cual planteaba la organización compacta del espacio. El PGDT (2001), reconoce como un elemento ordenador de la estructura territorial del DMQ, a la:

Regularización del suelo, limitada a asentamientos con organización social comprobada que cuenten con escritura global y que no se encuentren ubicados en áreas de protección ecológica, equipamiento y en zonas de alto riesgo como: pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra. La habilitación debe corresponder al procedimiento de Urbanización de Interés Social de Desarrollo Progresivo (...). (p.38)

No obstante la implementación de estas políticas en el período de Moncayo, fueron más allá de la cuantificación de los barrios informales y los que ya habían accedido a las escrituras individuales, debido a que aumentaron la capacidad negociadora de las partes interesadas. A pesar de que existían diferentes intereses, se logró llegar a acuerdos donde se beneficiaban todas las partes. Así mismo, la producción de información oficial dentro de un mismo departamento permitió que los trámites se agilicen (Mena, 2010). Para el año 2006, se elaboró a través de la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito del MDMQ un Programa de Mejoramiento de Barrios, la cual agilizaba y entregaba infraestructura sanitaria, vialidad y comunitaria en los barrios que se iban legalizando (Castro, 2011).

En agosto de 2009, asume Augusto Barrera Guarderas la Alcaldía del DMQ y una de sus propuestas principales era regularizar los barrios, pues él ya había realizado esta gestión como concejal. Crea la Unidad Espacial Regula tu Barrio – UERB con la Resolución 010 el 22 de marzo de 2010, siendo “el ente contable, dotada de autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión adscrita a la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación y deroga a la USV” (MDMQ, 2010:3).

La UERB, es:

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

En el 2010, aprobó la ordenanza 311, la cual realizó una modificación en el PUOS, en el artículo 9 “Distribución general de los usos de suelo” donde crea dos literales, el primero el que ya estaba definido y el segundo:

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

Además, fue creado en el PUOS el párrafo onceavo especializado en el “uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario”, donde destinan terrenos, predios o sectores apropiados para implementar estos proyectos (Anexo 1)

Así mismo, se expide la ordenanza 331, que “regula el proceso de valorización y financiamiento para la relocalización de familias damnificadas y en alto riesgo no mitigable”, la cual tiene como objeto:

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

Ejecutó también un convenio con la Presidencia y la Secretaría de Gestión de Riesgos, con el que entregó 5 millones de dólares para la construcción de viviendas en terreno municipal para familias reubicadas (Castro, 2011).

Incorporó en el COOTAD la legislación referida a los asentamientos de hecho y se aprobaron los artículos sobre la partición administrativa y expropiación especial. Acerca de la partición administrativa, el artículo 486 da la facultad a los gobiernos autónomos descentralizados el ejercer la partición administrativa, teniendo en cuenta todas las reglas que este artículo detalla. Por otro lado, el artículo 596, detalla todo lo referente a la expropiación especial para regularización de asentamientos urbanos, pues con el fin de regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados, los GAD's podrán declarar esos predios de utilidad

pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los poseedores, adjudicándoles los lotes correspondientes.

### **2.3.1.1. Normativa urbana para los asentamientos de hecho**

Existe un fuerte argumento jurídico para justificar la formulación e implementación de programas de regularización. Tanto la USV y la UERB usaban como base legal el Régimen del Suelo, el PUOS, las Normas de Arquitectura y Urbanismo y varios instrumentos de planificación territorial para regularizar los asentamientos informales.

### **2.3.1.2. Régimen del suelo para el DMQ**

El régimen de suelo para el DMQ (2010) establecido a través de la Ordenanza 255 que deroga a la Ordenanza 139 del año 2001 mantiene el mismo objeto:

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

Es esta ordenanza la que realiza la clasificación general del suelo, “en función de su aprovechamiento”. Son tres categorías:

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

En el artículo 30 sobre los proyectos de urbanización indica que las urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo, señala que, se deben realizar a través de organizaciones sociales legalmente constituidas. Además, estas urbanizaciones deben sujetarse a la zonificación existente y garantizar las áreas verdes y comunales. Los lotes serán gravados con primera hipoteca, pero permitiéndose siempre una segunda hipoteca.

De igual manera en su artículo 41 sobre el sistema vial, resalta que toda habilitación del suelo tendrá un sistema vial de uso público y la construcción debe realizarla el promotor (sin dejar a un lado los requerimientos suscritos en el PUOS y demás instrumentos de planificación) conjuntamente con la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial y Servicios Públicos.

En referencia a áreas verdes y áreas de equipo comunal, en el artículo 42, resalta que toda habilitación del suelo debe tener el porcentaje de áreas verdes y equipamiento comunal en los casos que se señalan a continuación:

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

En los terrenos que tengan hasta treinta grados, se deben entregar estos terrenos perfectamente aterrazadas y con taludes protegidos. Además las áreas de protección de ríos, quebradas o taludes, no serán consideradas como parte de la contribución de zonas verdes ni equipamiento comunal.

Como se puede notar, el régimen de uso de suelo tiene un cuerpo legal definido y completo, lo que facilita la planificación y ordenamiento urbano, y aclara como manejar las áreas que empiezan a urbanizarse.

### **2.3.1.3. Plan de Uso y Ocupación del Suelo – PUOS**

El PUOS es un instrumento del Régimen del Suelo, fue creado en el 2001, se realizaron revisiones y modificaciones en el año 2003, 2006, 2008 y posteriormente en el 2010, 2011 y 2015. Este plan debe ser revisando cada quince años en conjunto con el PGDT, permitiendo

discutir las próximas modificaciones dentro de este tiempo mediante Planes Parciales y Especiales. Cuando los asentamientos informales están ubicados en las zonas que no están destinadas al suelo urbano, ocasionan conflictos de uso de suelo complicando de esta manera la posibilidad de exigir y acceder a servicios básicos e infraestructura. Cuando los asentamientos informales están ubicados en una zonificación no compatible con el PUOS, se procede a analizar si es necesario cambiar la reglamentación (Castro, 2011) (Mena, 2010).

Existen casos donde el cambio de la zonificación es imposible realizarlos a pesar de que el gobierno local quiera legalizar a los asentamientos informales existentes en esas áreas. Sin embargo, en la medida de lo posible, donde es factible cambiar el uso para facilitar la regularización de los asentamientos se lo hace. Pero, según Mena 2010, señala que estas modificaciones no se pueden realizar cuando presentan lo siguiente:

- Están ubicadas en zonas de protección ecológica;
- La zonificación propuesta altera los parámetros establecidos de la zonificación, y;
- No tienen un alto porcentaje de consolidación<sup>5</sup>, ni de servicios básicos y el crecimiento se proyecta hacia zonas de sectores no formales.

A pesar de que esta Ordenanza no establece las instrucciones específicas para regularizar los asentamientos informales, es un instrumento legal necesario, ya que generalmente donde están los asentamientos informales el PUOS cambia a la categoría de agrícola residencial o residencial 1. Se debe tener en cuenta también la zonificación, es decir el lote mínimo, el frente máximo, los retiros, la altura, el coeficiente de ocupación y de utilización del suelo, el cual se encuentra normado según el lugar donde esté ubicado.

Para esta zonificación se utiliza una nomenclatura alfanumérica, donde la sigla señala la forma de ocupación que puede tener el lote: A – aislada, B – parcelada, C – continua, D – sobre línea de fábrica (es el límite entre el lote y las áreas de uso público). Mientras que, los números indican la dimensión que tiene el lote, el número de pisos aprobados para la construcción y el porcentaje total del terreno que se va a construir. Generalmente para la regularización se aplica el código D3 equivalente a D203-80, lo que indica que es un lote de 200 metros, tres pisos y construcción del 80% del área del lote (Castro, 2011).

---

<sup>5</sup> Refiriéndose a la construcción ordenada de viviendas, con áreas verdes y ancho de vías.

#### **2.3.1.4. Constitución del Ecuador**

Establece a los gobiernos autónomos descentralizados – GAD la autonomía y las facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, además garantizarán el ordenamiento territorial. De igual manera, en el artículo 375 resalta que, el estado en todos sus niveles de gobierno “garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna”, a través de la elaboración de políticas, planes y programas para hábitat y vivienda. Así también, “mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial”.

#### **2.3.1.5. Ley Orgánica de Régimen Municipal**

Esta ley normaba las instrucciones generales que debían realizar los municipios en Ecuador, además aclaraba las competencias municipales como el de realizar planes de desarrollo y planes reguladores de desarrollo urbano. Así mismo, delegaba a oficinas de Planificación Física y Urbana (como la USV posterior STHV), el manejo de los proyectos de parcelación o lotización.

Esta ley fue utilizada durante el período 2001 – 2009, pues en el año 2010 fue remplazada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

#### **2.3.1.6. Código Orgánico Integral Penal**

El código penal sancionaba a los traficantes de tierra como estafadores a través del artículo 564, donde reprimían con prisión de un mes a un año y una multa de seis a cuarenta y siete dólares de los Estados Unidos de Norte América, o solo con una, el que hubiera engañado al comprador. Por otro lado, el artículo 575, literal A, señalaba que serían reprimidos con prisión de dos a cinco años los que con el propósito de sacar provecho personal y a título de dirigentes, organicen seudo - cooperativas, e invadan tierras tanto en la zona urbana como en la rural, atentando de esta manera el derecho de propiedad privada.

En la actualidad este código fue remplazado por el Código Orgánico Integral Penal R.O. 180 del 10 de febrero de 2014, donde en su artículo 186, declara estafa a la persona que:

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

Además, la pena máxima se aplicará a la persona que “induzca a la compra o venta pública de valores por medio de cualquier acto, práctica, mecanismo o artificio engañoso o fraudulento”.

No obstante, el artículo 201, corresponde netamente a la ocupación, uso ilegal del suelo o tráfico de tierras a:

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

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

Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica, será sancionada con la extinción y multa de cien a doscientos salarios básicos unificados del trabajador en general.

### **2.3.2. Modelo de gestión período 2000 – 2008**

La estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para el año 2002, comprendía de cuatro niveles (Figura 21) (MDMQ, 2002):

- a) Nivel político y de decisión
  - Concejo Metropolitano
    - Secretaría General del Concejo
  - Alcaldía Metropolitana
  
- b) Nivel asesor
  - Asesoría de Prospectiva Estratégica y Proyectos
  - Gabinete Asesor
  - Asesoría en Asuntos Internacionales

- Procuraduría
- Asesoría en Comunicación y Diálogo Social
- Auditoría
- Instituto de Capacitación Municipal

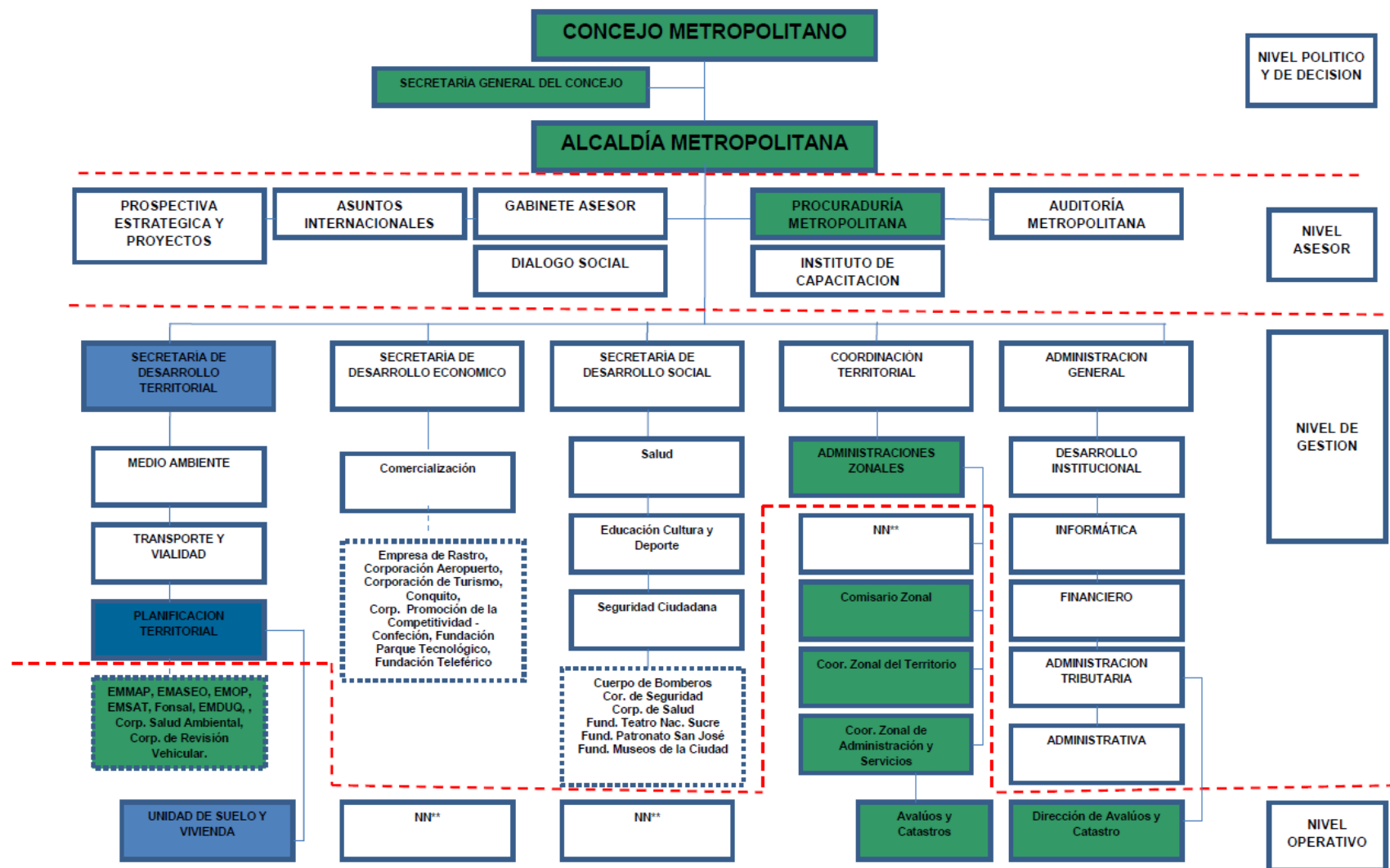
c) Nivel gestor

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

d) Nivel operativo, de empresas y unidades especiales

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

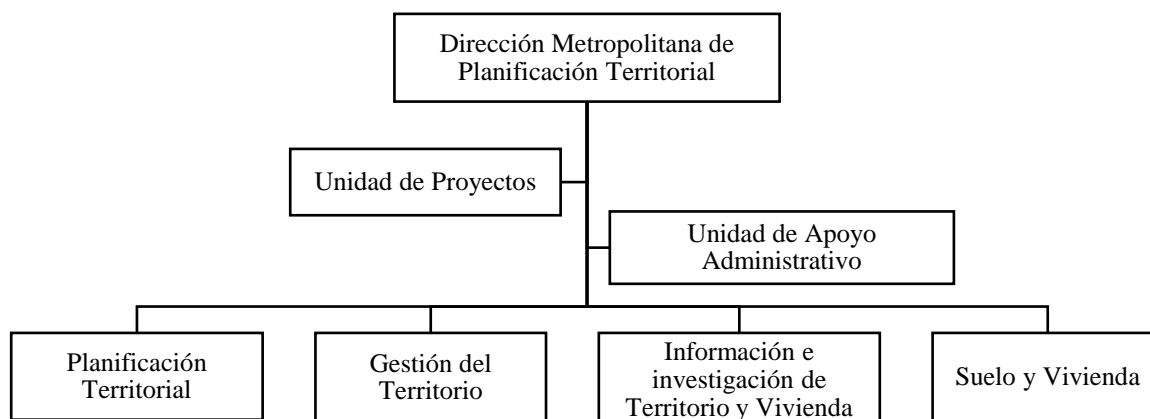
Figura 21. Estructura organizacional del MDMQ, período 2000 - 2008



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

La USV estaba dentro de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, la cual era subordinada de la Secretaría de Desarrollo Territorial (Figura 20). Tenía un nivel operativo y una de sus funciones específicas era el de formular programas para la “regularización de la ocupación informal del suelo, regularización de vivienda informal, mejoramiento barrial integral, mitigación y reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo. Regeneración del tejido urbano residencial y promoción de tipologías de vivienda de interés social (MDMQ, 2002:94)”. La estructura orgánico funcional del USV no estaba estructurada, sin embargo estaba integrada por un coordinador general, técnicos (arquitectos y abogados) y una secretaría única (Castro, 2011).

**Figura 22. Estructura de la Dirección Metropolitana de Planificación Territorial**



Fuente: MDMQ, 2002

Para legalizar un barrio informal, se iniciaba con la solicitud de los interesados hacia la USV. El proceso contaba con una serie de requisitos legales, socio – organizativos y técnicos que se presentan a continuación:

#### **Documentos Legales**

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

### **Documentos Socio-Organizativos**

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

### **Documentos Técnicos**

- Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ
- I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitana)<sup>6</sup>
- Plano del barrio

Según Mena (2010), resalta que los barrios no siempre cumplían con todos los requerimientos, en especial los parámetros relacionados con los trazados viales y áreas comunales, por lo que la USV también realizaba acciones de mediador y facilitador del proceso con la finalidad de lograr acuerdos entre las partes y pueden cumplir con los requerimientos exigidos.

Posterior a la entrega de la documentación legal, se clasificaba realizaba la siguiente clasificación de barrios:

- Tipo A: Legalizable a corto plazo, implica que tienen escritura global, organización social definida, Informe de Regulación Metropolitana (IRM) favorable y plano digitalizado y georeferenciado, el uso de suelo vigente es residencial.
- Tipo B: Legalizable mediano plazo, implica que tiene escritura global, organización social definida, no tiene plano y su uso de suelo es compatible con vivienda.
- Tipo C+: Legalizable a largo plazo, implica que no tienen escritura global, no cuentan con una organización social definida, el plano no está digitalizado y su uso de suelo es compatible con vivienda.

---

<sup>6</sup> El IRM es el Informe de Regulación Metropolitana, el cual es realizado las Administraciones Zonales del DMQ. Este contiene toda la información del predio exigida por las Normas de arquitectura y urbanismo para el DMQ.

- Tipo C- : Son barrios no legalizables, en donde el uso de suelo no es compatible con vivienda como: protección ecológica y equipamiento, pueden también ser barrios que se encuentran en zonas de alto riesgo (pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra, etc.).

Lo siguiente que se realizaba era la asamblea con el barrio para informar el estado de la solicitud. Podrían realizarse las veces que fueran necesarias, ya que dependían de la complejidad del caso. Además se daban a conocer la importancia de tener espacios disponibles para áreas verdes (10%) y las escrituras en orden, para que las negociaciones sean más eficaces. Después asistía personal técnico para realizar inspecciones y recoger información sobre vías, obras ejecutadas, consolidación, servicios básicos, topografía del terreno y posibles afectaciones (riesgos). Finalmente se entregaba un certificado a los representantes del barrio del proceso de regularización.

Una vez que se habían reunido todos los requisitos, la USV solicitaba un informe técnico legal a la Procuraduría Metropolitana, la STHV y la Dirección de Avalúos y Catastros; contenía la siguiente información:

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

Este informe se lo entregaba a la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial del Concejo Metropolitano para su aprobación, posteriormente la USV presentaba un proyecto de ordenanza para su revisión en la Secretaría del Concejo. Seguía la discusión y aprobación de la propuesta de ordenanza de regularización del barrio en dos debates, se expedía la

ordenanza de regularización y finalmente se entregaban las escrituras individuales a los habitantes del barrio.

### **2.3.3. Modelo de gestión período 2009 – 2014**

La estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para el año 2009 cambia con la Resolución 002, integrándose varias secretarías y dependencias municipales. Para el año 2011 bajo la Resolución 10, comprendía de la siguiente manera (Figura 22) (MDMQ, 2011):

a) Nivel Político y de decisión

- Concejo Metropolitano
  - Secretaría General del Concejo
- Alcaldía Metropolitana

*Decisión estratégica:*

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

*Decisión sectorial:*

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

b) Nivel asesor y de control interno

- Procuraduría Metropolitana

- Auditoría Metropolitana

c) Nivel de gestión

*Gestión estratégica*

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

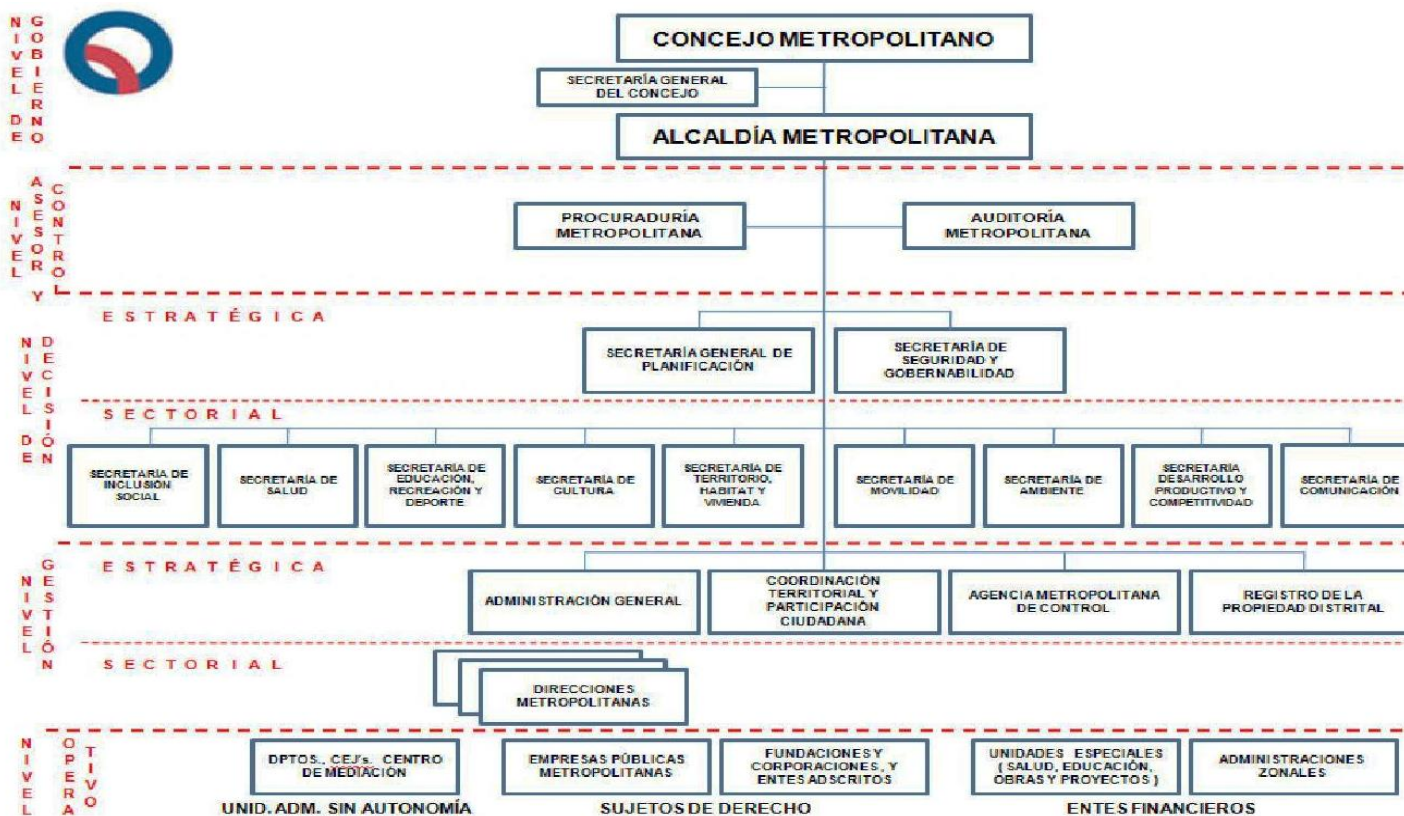
*Gestión sectorial*

- Todas las Direcciones Metropolitanas que están subordinadas a las Secretarías

d) Nivel operativo de empresas y unidades especiales.

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

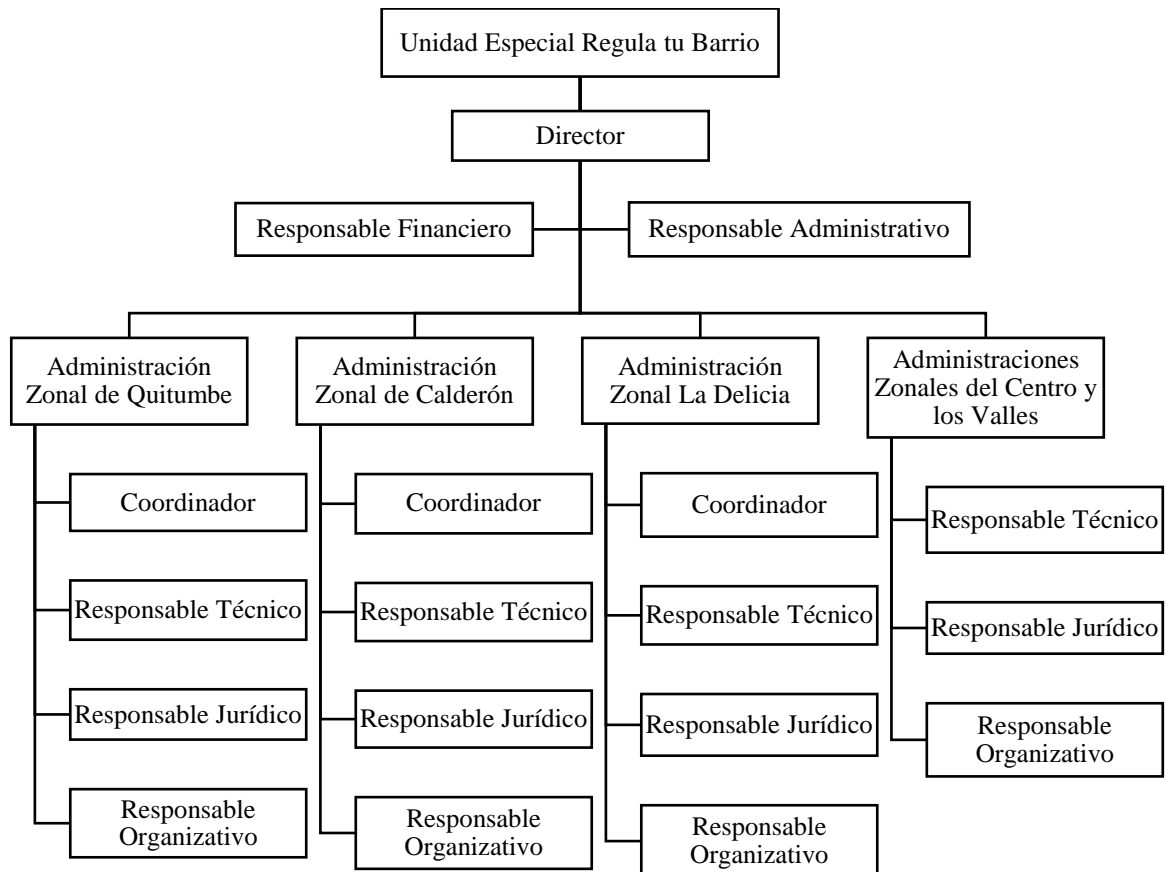
Figura 23. Estructura organizacional del MDMQ, período 2009 - 2015



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

La UERB, es parte de la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana. La estructura orgánica se encuentra detallada en la Resolución 10 del 19 de marzo de 2010 (Figura 24).

**Figura 24. Estructura orgánica de la UERB**



Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: MDMQ, 2010

El proceso para regularizar un asentamiento informal es similar a lo que se realizaba en la USV. La recepción del caso empieza a través de un formato específico elaborado por la UERB. Posterior a eso se realiza un informe socio-organizativo a profundidad, lo que difiere a la USV, pues en la actualidad la UERB analiza la situación socioeconómica y la historia del barrio, de igual manera, actúa como mediador y facilitador del proceso.

El proceso legal es el de mayor duración, ya que busca constatar si el lote cuenta con título, escrituras globales, certificados de venta del predio, promesa de compra – venta, certificado

de venta o algún recibo que verifique la tenencia de la tierra. Generalmente solo presentan recibos de pago, por lo que para beneficiarse de regularización solo pueden ser poseedores de un lote.

Las categorías se reducen a tres, donde:

- Tipo A: Asentamientos en los que se encuentra saneada la situación socio-organizativo, legal y técnico.
- Tipo B: Asentamientos en los cuales uno de los tres parámetros falta por solucionar.
- Tipo C: Asentamientos que tienen más de dos de los tres parámetros sin solucionarse.

La UERB da prioridad a los casos de tipo A, pues son los que cumplen con todos los requerimientos y también a los asentamientos que tengan mayor nivel de consolidación. El nivel de consolidación de un barrio es categorizado observando el número de casas versus el número de lotes existentes y se legalizan los asentamientos que tengan 5 años de establecido y al menos un 30% de consolidación. La UERB exige la existencia del 13% de terreno destinado para áreas verdes.

El informe técnico también se realiza con formatos específicos, se solicita un levantamiento planimétrico con información geográfica. En caso de que los moradores no puedan hacerlos la UERB analiza la opción de enviar un técnico para que lo realice, pues sin este el proceso no puede continuar. Existe coordinación directa con la Dirección de Avalúos y Catastros y las Administraciones Zonales para las inspecciones. Posteriormente, pasa al análisis de caso por la mesa institucional donde analizan el informe legal, socio – organizativo y técnico que se presentan a continuación:

#### **Documentos Legales**

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

#### **Documentos Socio-Organizativos**

- Solicitud de regularización del asentamiento humano
- Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica MIES

- Inscripción de la directiva actual de la organización social
- Listado de socios refrendado por el MIES

### **Documentos Técnicos**

- Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ
- I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitana)<sup>7</sup>
- Informe del trazado vial
- Informe de cabidas, coordenadas, linderos y bordes superior de quebrada, lote por lote
- Plano del barrio, láminas y formato digital de planos

Una vez que la ordenanza es expedida, la gestión municipal realiza planes integrales de mejoramiento barrial, planes de mitigación de riesgos y entrega 2 mil dólares a través de cada administración Zonal (Castro, 2011).

Al realizar una comparación de los dos modelos, se puede verificar que la base legal utilizada, tanto en la USV como la UERB usan la misma normativa con las respectivas modificaciones y actualizaciones que cada gobierno de turno va realizando. Sin embargo, existen dos excepciones que señalar, la USV exigía destinar el 10% del terreno para áreas verdes, mientras que la UERB exige en la actualidad el 13%. No obstante, al realizar en análisis del PUOS se puede constatar que hay disminución de la categoría de protección ecológica. La segunda, es que el período 2009 – 2010 cuenta con un respaldo normativo que es el COOTAD, lo que permitió, aclaró y facilitó la regularización de asentamientos informales. Para el proceso de legalización, la USV contaba la “ventanilla única”, que era un departamento centralizado, mientras que la UERB realizó su esquema organizacional descentrado.

La legalización de asentamientos, es un modelo de facilitar el acceso al suelo urbano a los sectores de bajos recursos económico, lo que conlleva al mejoramiento de la calidad de vida, la USV regularizó 247 asentamientos informales en el período 2000 – 2009 (Castro, 2011), mientras que la UERB legalizó 327 en el período 2010 – 2014 (Anexo 2): sin embargo el aumento de los asentamientos en un problema para la ciudad y si se cuenta un marco legal y

---

<sup>7</sup> El IRM es el Informe de Regulación Metropolitana, el cual es realizado las Administraciones Zonales del DMQ. Este contiene toda la información del predio exigida por las Normas de arquitectura y urbanismo para el DMQ.

políticas públicas especializadas, se podría inferir que los asentamientos existentes irían disminuyendo con el paso del tiempo, lo que es totalmente contrario a lo que ocurre en el DMQ. El problema puede estar en la aplicación de esta legislación a medias, ya que a veces para acelerar los procesos, se prefiere obviar ciertos pasos. Mena 2010, realiza un ejemplo para la legalización en el período 2000 – 2009 con la USV, el realizar un estudio socio – económico era un requerimiento, lo que por inexistencia de instrumentos operativos para su ejecución, este no era cumplido (Tabla 15).

**Tabla 15. Diferencias entre el período 2000 - 2008 y 2009 - 2014**

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>		
	<b>USV</b>	<b>UERB</b>
	<b>2000 - 2008</b>	<b>2009 - 2014</b>
Desconcentración	La USV cuenta con una ventanilla única en el centro de la ciudad	Cuenta con cuatro unidades desconcentrada en las Administraciones Zonales Quitumbe, Calderón y la Delicia, a más de la que está ubicada en el Centro que cubre Los Valles
Equipo Técnico	Integrada por el coordinador general, los técnicos que eran abogados y arquitectos y una secretaría.	Integrada por el coordinador, el responsable administrativo, el responsable financiero, cuatro unidades desconcentradas y en cada unidad existe el coordinador, el responsable técnico, el responsable jurídico y el responsable organizativo.
Nivel de consolidación	No requería de niveles de consolidación, se tomaba en cuenta los informes de los técnicos y las clasificaciones que se otorgaba.	Se daba prioridad a los asentamiento que contaban con el 30% de consolidación y 5 años de establecido.
Base legal	Cuentan con la misma base legal, con diferencia que en el período 2009 - 2014, se crea un nuevo respaldo normativo que es el COOTAD, el cual aclaró y facilitó la regularización de asentamientos informales.	
<b>PROCESO DE REGULARIZACIÓN</b>		
Documentos Legales	Escritura global del 100% a nombre de la organización social o de todos sus integrantes (copropietarios)	Escritura global del 100% a nombre de la organización social o de todos sus integrantes (copropietarios)
	Certificados de gravámenes	Certificados de gravámenes
	Carta(s) del impuesto predial	Carta(s) del impuesto predial
		Registro de la propiedad actualizado

Documentos Socio - Organizativos	Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica en el Ministerio de Bienestar Social – MBS	Inscripción y aprobación de la Personería Jurídica MIES
	Inscripción de la directiva actual de la organización social	Solicitud de regularización del asentamiento humano
	Listado de socios refrendado por el MBS/MIES	Inscripción de la directiva actual de la organización social
		Listado de socios refrendado por el MIES
Documentos Técnicos	Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ	Informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ
	I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitano)	I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitano)
	Plano del barrio	Informe del trazado vial
		Informe de cabidas, coordenadas, linderos y bordes superior de quebrada, lote por lote
		Plano del barrio, láminas y formato digital de planos

Elaborado por: Ma. Gabriela Vélez, 2016

Fuente: STHV, 2014

## CAPÍTULO III

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### Conclusiones

El desarrollo de esta investigación, presenta la problemática de los asentamientos informales en el DMQ y todos los esfuerzos que han realizado los dos diferentes gobiernos de turno. Sin embargo, el DMQ continua en el “círculo vicioso” de la regularización, donde a pesar de tener políticas públicas especializadas, la proliferación de asentamientos no ha disminuido. A continuación se analizan las particularidades de cada objetivo planteado en esta investigación.

#### Sobre la problemática de los asentamientos informales

- 1) El proceso de desarrollo urbano en Quito, responde a dos momentos históricos: la conformación urbana que es el resultado de un modelo capitalista y el proceso de urbanización que en la actualidad responde a cuatro momentos coyunturales en el país: la revolución liberal, la crisis de la consolidación del Estado Nación y la tercera en la década del setenta y el reciente boom petrolero en el año 2004, razón por la cual existió migración del campo a la ciudad de Quito. El acceder al suelo urbano en la ciudad fue un reto para muchas personas, si bien era inaccesible por los precios o los sectores más económicos estaban saturados.
- 2) La existencia de asentamientos irregulares ha sido una manera de crear la ciudad en el DMQ, a pesar de todos los incumplimientos legales que estos tengan, pues las personas que residen en estos lugares se ha apropiado de la tierra y han realizado en muchos casos las gestiones necesarias para acceder a servicios básicos.
- 3) Los precios de acceso al suelo informal es totalmente menor al precio del suelo formal, incluso las modalidades de pago son más amigables, pues se ofertan terrenos con pagos de 1 USD por día, pero el precio que se paga por esa tierra sin ningún servicio y por todos los problemas legales que existirán a corto y mediano plazo siguen siendo absurdos.
- 4) El crecimiento del DMQ, tuvo siempre un modelo de segregación espacial al ubicar al sur los sectores con bajos recursos económicos y al norte los contrarios. El tener

asentamientos informales en la ciudad, se sigue considerando segregación espacial y exclusión de ciertos sectores a la ciudad, puesto que por décadas han sido minimizados. Se puede decir que, a partir de los años 2000 los gobiernos locales del DMQ empezaron a visibilizar este sector.

### **Sobre cambio de PUOS en los años 2008 – 2015**

- 1) Los asentamientos informales, tienen la tendencia a localizarse en las zonas de protección ecológica, puesto que la ubicación de estas zonas están en las áreas próximas a la ciudad. La importancia de cercanías hacia la ciudad, ha dejado de ser un limitante por el proceso de nuevas centralidades existentes en el DMQ.
- 2) La población que están en asentamientos informales, tiende a localizarse en zonas de riesgo, a pesar de tener conocimiento de esto, no tienen la voluntad de reubicarse en los proyectos de vivienda de interés social.
- 3) Con la ordenanza 311, la cual modifica el PUOS para agregar un párrafo específico para el uso de suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social y reubicación emergente de asentamientos, permite realizar cambios por ejemplo en la zona administrativa metropolitana de Quitumbe, donde existe un aumento de área de promoción.
- 4) Con la finalidad de poder regularizar los asentamientos informales y no faltar a la normativa del PUOS se ha cambiado el uso de suelo en el DMQ, lo que se puede evidenciar más en las áreas donde se ubican los asentamientos informales. Según los datos sintetizados en la tabla 15, las categorías que han aumentado son Protección Ecológica con 20.311,13ha correspondiente al 4.80% y la categoría Agrícola Residencial con 2.611,32ha correspondiente al 0.62%, mientras que la categoría de Recursos Naturales Renovables disminuye 22.699,79ha que corresponde al 5,37%. Sin embargo, es necesario tener en cuenta la extensión del DMQ, ya que a pesar de que los valores a nivel distrital permitirían inferir que el aumento de zonas de protección es mayor a la categorías residenciales, cuando se realiza un análisis a una escala mayor como es a nivel zonal administrativo planteado en esta investigación, se pueden visualizar los cambios. Pues, los cambios de categoría de Protección Ecológica a Agrícola Residencial, o de las categorías más bajas de Residencial 1 a Residencial 2 y 3 deduce que el crecimiento urbano y la consolidación es latente, que los asentamientos

informales siguen aumentando y que la política pública para regularizar y frenar este fenómeno continúa insolvente.

**Tabla 16. Cambios de las categorías del PUOS en el DMQ en los años 2008 y 2015**

CATEGORIAS DEL PUOS EN EL DMQ					CAMBIO	
PUOS	2008	%	2015	%	HA	%
Agrícola Residencial	8503.82	2.010	11115.14	2.627	2611.32	0.617
Área promoción	468.19	0.111	1050.12	0.248	581.92	0.138
Equipamiento	7078.87	1.673	6776.89	1.602	-301.98	-0.071
Industrial 2	644.06	0.152	589.44	0.139	-54.62	-0.013
Industrial 3	633.81	0.150	884.40	0.209	250.59	0.059
Industrial 4	446.92	0.106	392.10	0.093	-54.82	-0.013
Múltiple	2795.89	0.661	2938.80	0.695	142.91	0.034
Patrimonial	85.22	0.020	81.35	0.019	-3.87	-0.001
Protección Ecológica	181462.96	42.893	201774.09	47.694	20311.13	4.801
Protección Beaterio	24.04	0.006	25.71	0.006	1.67	0.000
Residencial 1	13310.57	3.146	12553.27	2.967	-757.30	-0.179
Residencial 2	10698.20	2.529	10987.93	2.597	289.73	0.068
Residencial 3	4918.47	1.163	4940.54	1.168	22.07	0.005
RNNR	13532.67	3.199	13193.69	3.119	-338.98	-0.080
RNR	178451.75	42.182	155751.96	36.816	-22699.79	-5.366
<b>TOTAL</b>	<b>423055.43</b>	<b>100.00</b>	<b>423055.43</b>	<b>100.000</b>		

**Sobre los modelos de las políticas públicas en los dos períodos, 2000 – 2008 y 2009 – 2014**

- 1) Actualmente en América Latina la regularización es un derecho para garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra, sea por leyes nacionales, locales o por tratados internacionales. En el DMQ, desde el año 2000 los GAD priorizaron este fenómeno, y crearon los departamentos de la USV y UERB, para el proceso de legalización tienen el proceso similar, sin embargo el aumento de asentamientos informales no ha cesado y estos fenómenos presentan efectos negativos de costos de la expansión urbana.
- 2) La USV contaba con nueve personas en su unidad centralizada, mientras que la UERB tenía en su personal profesional a dieciocho personas, divididas en las unidades de Quitumbe, Calderón, La Delicia y el Centro. No obstante, ninguna de las dos unidades contaban con un profesional geógrafo o técnico en GIS, lo que dificulta la elaboración y actualización de la información espacial.

- 3) La regularización de asentamientos presenta cuatro aspectos importantes que considerar: los derechos y deberes que adquiere cada propietario, los impactos económicos directos e indirectos a la ciudad, el proceso de integración de estos asentamientos a la ciudad y la gestión existente del proceso.
- 4) La gestión de Augusto Barrera de incluir los asentamientos informales en el COOTAD para facilitar la regularización mediante la partición administrativa, permitió a la UERB priorizar los procesos para regularizar los asentamientos informales por el nivel de consolidación (30%), el cual se define por el número de casas versus el número de lotes existentes. Así se infiere, que esta política pública motivo el apareamiento de asentamientos informales, pues del año 2010 al 2014 existe un aumento de 135 nuevos asentamientos en el DMQ.
- 5) La existencia de asentamientos informales significa que este fenómeno supera la capacidad de los gobiernos locales para responder a la problemática de presión demográfica, a la demanda de vivienda y suelo, y al alto valor de acceso al suelo, ya que existe un sector de la vivienda que no marcha bien, y el problema es la falta de políticas públicas para el diseño de mercado de vivienda y suelo.
- 6) Una política pública puede considerarse eficaz y eficiente cuando comprende la complejidad de la urbanización informal y el nexo que existe entre los mercado de suelo y vivienda, ya que, la finalidad es democratizar el acceso al suelo y la vivienda. Visualizar un escenario exitoso donde el MDMQ elimine estas unidades para la regularización, debido a que, no existen más asentamientos informales, sería una muestra de que las políticas públicas fueron exitosas en el Distrito.

## **Recomendaciones**

- 1) La regularización de los barrios informales no debe ser considera netamente un problema legal, la responsabilidad de dotarlos de servicios básicos, de infraestructura y de incluirlos a la ciudad debe ser uno los objetivos principales una vez que hayan sido regularizados.
- 2) Se requiere involucrar al equipo de trabajo técnico de la UERB un geógrafo, para que pueda realizar los análisis urbanos y espaciales. Además, es importante que existan capacitaciones continuas en temas de mediación de conflictos y planificación urbana.

- 3) La creación de estos nuevos instrumentos para la legalización, deben basarse en la gestión del desarrollo urbano, teniendo en cuenta que ligada a la descentralización y a la privatización está relacionada el marco regulatorio de la tierra y la inversión pública (Torres, 2004).

## 4. BIBLIOGRAFÍA

### Libros y Artículos:

ACIOLY, C. (2007). El desafío de la formación de asentamiento informales en los países en vías de desarrollo. Lincoln Institute of Land Policy: Land Lines Article.

CARRIÓN, D., RODRIGUEZ, A., CARRIÓN, F., GUAYASAMIN, H., & GARCÍA, J. (1979). Quito: renta del suelo y segregación urbana. Quito: Colegio de Arquitectura del Ecuador.

CARRIÓN, F. (1987). Quito: Crisis y Política Urbana. Quito: El conejo.

CARRIÓN, F. (1994). En busca de la ciudad perdida. Quito: EDIMPRES.

CARRIÓN, F., & ESPINOSA, J. (2012). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. Bulletin de l'Institut français d'études andines, vol. 41, núm. 3, 2012, pp. 503-522.

CUEVA, S. (2011): Las deficiencias de la regularización. Cuatro Barrios de Quito. Quito : Producto de Investigación: Instituto de la Ciudad de Quito.

FERNANDES, E. (2008): Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. 2008, Vol. XXXIV, págs. 25-38.

INNOVAR.UIO, Empresa de Desarrollo Urbano. (2009). Fortalecimiento de las Centralidades Urbanas de Quito: Una estrategia de desarrollo urbano para el DMQ. Quito: Trama.

KRAFT, M., & FURLONG, S. (2006). Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives (Vol. Second Edition). Washington, DC.: CQ Press.

SMOLKA, M. (2003): Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra. Land Lines: Lincoln Institute of Land Policy, 2003, Volumen 15, Número 1.

TORRES, A. (2004): El Rostro Urbano de América Latina. Primera Edición. CLACSO: Buenos Aires.

Viana, I. (2007). Informalidad, regularización y derecho de propiedad. En M. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 67-70). Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.

### **Tesis Universitarias:**

CASTRO, K. (2011). Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011. Quito: Centro Universitario: Quito / UTPL.

MENA, A. (2010): Regularización de los Asentamientos Humanos Informales en Quito: Análisis de las Políticas Públicas. Quito : FLACSO, 2010.

SALCEDO, C. (2014): Análisis Multitemporal Del Crecimiento De Asentamientos Informales En El Área Urbana Del Cantón Durán, Provincia Del Guayas. Período 2003 - 2013. Quito : PUCE, 2014.

### **Marco legal:**

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. (2010). Registro Oficial Suplemento N° 303 de 19 de octubre de 2010.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). Registro Oficial N° 449, de 20 de octubre de 2008.

Código Orgánico Integral Penal. (2010). Registro Oficial N° 180, de 10 de febrero de 2014

Ordenanza Metropolitana 095, sustitutiva de la Ordenanza 085 del nuevo Régimen del Suelo del DMQ de 22 de agosto de 2003

Ordenanza Metropolitana 3531, Plan General de Desarrollo Territorial de 5 de agosto de 2004

Ordenanza Metropolitana 0255, de Régimen de Suelo para el Distrito Metropolitano de Quito de 10 de junio de 2008

Ordenanza Metropolitana de Zonificación 0031, que contiene el Plan de Uso y Ocupación del Suelo – PUOS de 10 de junio de 2008

Ordenanza Metropolitana 0311, que establece el uso del suelo exclusivo para desarrollo de vivienda de interés social, reubicación emergente de asentamientos ubicados en áreas de riesgo no mitigable y primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario de 29 de abril de 2010

Ordenanza Metropolitana 331, para la regularización del proceso de valorización y financiamiento para la relocalizar familias damnificadas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable de 23 de noviembre de 2010

Ordenanza Metropolitana 3746, que contiene las Normas de Arquitectura y Urbanismo para el Distrito Metropolitano de Quito de 10 de junio de 2008

MDMQ. (2002). Reglamento Orgánico Funcional para las Dependencias y Unidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Obtenido de [http://www.quito.gob.ec/documents/lotaip/a\\_organizacion\\_interna/a2\\_base\\_legal\\_que\\_la\\_rige/2009/reglamento\\_funcional.pdf](http://www.quito.gob.ec/documents/lotaip/a_organizacion_interna/a2_base_legal_que_la_rige/2009/reglamento_funcional.pdf)

MDMQ. (2010). Resolución No.10., para crear la Unidad Especial Regula tu Barrio de 19 de marzo de 2010

MDMQ. (2011). Resolución No.10, Estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de 31 de marzo de 2011. Recuperado el 15 de 06 de 2016, de <http://www.quito.gob.ec/lotaip2011/a3/RA-2011-0010.pdf>

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

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

UERB. (2015). Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana. Recuperado el 04 de Abril de 2016, de <http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-coordinacion-territorial-y-participacion#programas>

# ANEXOS

## Anexo1. Predios reservados para el uso de vivienda y equipamientos con función social

MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO							
PREDIOS RESERVADOS PARA USO DE VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO CON FUNCION SOCIAL							
PROPIEDADES DEL ESTADO DE PRIORIDAD ESTRATEGICA							
ITEM	PROPIETARIO	UBICACIÓN	No. PREDIAL	CLAVE CATASTRAL	ÁREA DEL TERRENO	CAPACIDAD APROX. DE VIVIENDA	USO ACTUAL
E1	MIN. DE EDUCACION	EL BEATERIO	160720	3280803003	7.500 m²	400	CONSTRUCCIÓN 5%
E2	MIN. DE SALUD	EL BEATERIO	1301049	3270713003	84.345 m²	260	AREA EDIFICADA 1% TERRENO
E3	MIN OBRAS PUBLICAS	EL BEATERIO	377334	3270601002	19.173 m²	150	TALLERES ABANDONADOS
E4	SENDIP	CHILLOGALLO	175470	3181027001	68.000 m²	600	SIN USO
E5	MIN COMERCIO EXTERIOR	CARRETAS	254275	1320808001	58.146 m²	300	SIN USO
E6	MIN. OBRAS PUBLICAS	CALDERON	343826	1301103001	53.400 m²	400	CAMPAMENTO MOP
E7	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	673478/ 424835	3210915004	15.219 m²	650	SIN USO
	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	673457/ 424779	3210906002	13.714 m²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	674219/ 424050	3220902002	10.903 m²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	673541/ 424242/ 423610	3220911001	11.657 m²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - ALPALLACTA	673483/ 423786	3220901002	12.225 m²		SIN USO
E8	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674708/ 527840/ 527841	3190716001	8.992 m²	600	SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674423/ 517557	3190711001	9.921 m²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674706/ 517558	3190712001	12.631 m²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674506/ 517617	3200715001	11.647 m²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	674391	3200712002	8.956 m²		SIN USO
	BEV	QUITUMBE - INTILLACTA	6746177/ 517618	3200716001	8.604 m²		SIN USO
E9	BEV	LOS MASTODONTES	802557	137105002	503.676 m²	3000	SIN USO
<b>SUBTOTAL</b>					<b>916.710 m²</b>	<b>6.360</b>	<b>UNIDADES</b>
PROPIEDADES ORGANISMOS AUTONOMOS - IESS							
ITEM	PROPIETARIO	UBICACIÓN	No. PREDIAL	CLAVE CATASTRAL	ÁREA DEL TERRENO	CAPACIDAD APROX. DE VIVIENDA	OBSERVACIONES
O1	IESS	LA MALINDA - AMAGUAÑA	54872	2420404001	557.625 m²	1.000	USO AGRICOLA PARCIAL
O2	IESS	COCHABAMBA - TUMBACO	5607166	2012005001	156.225 m²	1.000	USO AGRICOLA PARCIAL
			5607167	2012101001	67.247 m²		
				2012101001	288.500 m²		
			5607160	2012004001	93.647 m²		
O3	IESS	LEGARDA - COTOCOLLAO	329260	1300213002	30.900 m²	600	AREA EDIFICADA 1% TERRENO
			131298	1290211001	97.460 m²		
			328884	1290211001	39.909 m²		
			329261	1300213004	23.385 m²		
<b>SUBTOTAL</b>					<b>1.354.898</b>	<b>2.600</b>	<b>UNIDADES</b>
PROPIEDADES MDMQ Y SUS EMPRESAS							
ITEM	PROPIETARIO	UBICACIÓN	No. PREDIO	CLAVE CATASTRAL	ÁREA DEL TERRENO	CAPACIDAD APROX. DE VIVIENDA	OBSERVACIONES
M1	EMAAP-Q	TURUBAMBA	803472	3271102001	190.833 m²	1200	TERRENOS VACIOS APORTE A PATRIMONIO DE LA EMPRESA DE HABITAT Y VIVIENDA
M2	MDMQ	CHILLOGALLO	165009	3201209002	58.769 m²	800	
	MDMQ	CHILLOGALLO	692453	3201209003	2.222 m²		
M3	MDMQ	QUITUMBE	1253088	3170809001	9.629 m²	100	
M4	EMASEO	FORESTAL	342588	2100204002	14.400 m²	180	
M5	MDMQ	SAN FRANCISCO SUR	362874	3241111002	13.093 m²	90	
<b>SUBTOTAL</b>					<b>288.946 m²</b>	<b>2.370</b>	<b>UNIDADES</b>
<b>TOTAL</b>					<b>2.560.554</b>	<b>11.330</b>	<b>UNIDADES</b>

RESERVA MUNICIPAL DE SUELO 2010

## Anexo 1. Número de asentamientos aprobados, período 2010 – 2014

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

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

De mi consideración

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

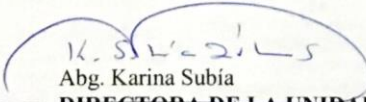
La Unidad Especial Regula tu Barrio fue creada mediante resolución A0010 de 19 de marzo de 2010 encargada de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, en procura de agilizar la emisión de informes y demás trámites pertinentes para la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

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

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

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

Atentamente,

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

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