

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ARTES

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE
MAGÍSTER EN URBANISMO CON MENCIÓN EN
GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN URBANA
CON ENFOQUE AL CAMBIO CLIMÁTICO

TÍTULO
IMPACTO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA
EN LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS
INFORMALES EN ÁREAS DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA
EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO,
PERÍODO 2010 - 2022.

Trabajo de Titulación

ARACELY ESTEFANIA CAISATOA PACHACAMA

DIRECTOR: MSC. JONATHAN JAVIER MENOSCAL

QUITO – ECUADOR
2025

Dedicatoria

A Dios por ser mi fuente de vida.
A mis padres, por su amor y sacrificio incalculable
A mi esposo, por su amor incondicional.
A mis hermanos, por estar a mi lado en cada etapa de mi vida.

Agradecimiento

A Dios, quien es el primero en mi vida.
A mi esposo, quien con su amor y paciencia ha sido mi apoyo incondicional,
A mis padres y hermanos, quienes han sido el motor de mi vida.
A mi tutor y todas las personas quienes me han brindado toda su ayuda.

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
OBJETIVOS.....	6
Objetivo General.....	6
Objetivos Específicos.....	6
JUSTIFICACIÓN.....	7
MARCO TEÓRICO.....	8
1. Políticas Públicas.....	8
1.1. Implementación de Instrumentos de Política Pública de Autoridad.....	10
2. Asentamientos Informales.....	11
2.1. Regularización de Asentamientos Informales.....	12
3. Protección Ecológica.....	13
3.1. Pérdida de Cobertura Vegetal.....	15
METODOLOGÍA.....	17
Dimensión 1. Políticas Públicas.....	18
Dimensión 2. Asentamientos Informales.....	19
Dimensión 3. Protección Ecológica.....	20
RESULTADOS.....	21
1. Implementación de los Instrumentos de Política Pública de Regularización y Protección Ecológica.....	21
Primer Período de Análisis (2010-2014).....	22
Segundo Período de Análisis (2015-2019).....	24
Tercer período de análisis (2020-2022).....	28
2. Análisis de la Regularización de Asentamientos Informales en el Período 2010-2022: Cuantificación y Dinámicas.....	31
3. Análisis de la Pérdida de Áreas de Protección Ecológica en el Período 2010-2022: Cuantificación y Dinámicas.....	34
DISCUSIÓN.....	41
CONCLUSIONES.....	44

BIBLIOGRAFÍA.....	47
ÍNDICE DE TABLAS	51
ÍNDICE DE MAPAS.....	52

Resumen

La expansión de asentamientos informales en zonas de protección ecológica en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) ha generado desafíos urbanos y ambientales. A pesar de los esfuerzos municipales por regularizarlos mediante políticas como el programa "Regula Tu Barrio", persisten problemas en la gestión del suelo y la conservación ecológica. La alta demanda de vivienda y los elevados costos han impulsado la informalidad, generando un conflicto entre el derecho a la vivienda y la preservación ambiental.

Esta investigación analiza el impacto de las políticas públicas de regularización de asentamientos informales y como externalidad negativa, la degradación y pérdida de áreas naturales entre 2010 y 2022. Para ello, se empleó una metodología mixta combinando un análisis documental, entrevistas a actores clave y estudios cartográficos. Se analizaron tres dimensiones: la implementación de políticas públicas, la regularización de asentamientos y la pérdida de áreas de protección ecológica.

Los resultados muestran que, entre 2010 y 2022, se aprobaron 629 asentamientos, de los cuales 55 están en zonas de protección ecológica. Se perdió aproximadamente 169 hectáreas de áreas protegidas debido a la regularización, con la mayor afectación en el Área de Intervención Especial y Recuperación (AIER) Pichincha-Atacazo, donde se degradaron 136 hectáreas de cobertura natural.

En este contexto, se evidenció una contradicción entre la regularización y la conservación ecológica. Si bien, la legalización ha mejorado la calidad de vida de muchas familias al otorgarles seguridad jurídica, también ha provocado la expansión de nuevos asentamientos, ocasionando pérdidas de áreas de conservación. La política pública ha evolucionado de una regularización masiva a un enfoque más restrictivo con el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). La investigación resalta la necesidad de equilibrar el desarrollo urbano con la preservación ambiental para garantizar un crecimiento sostenible del DMQ.

Palabras Clave: política pública, regularización, asentamientos, protección ecológica.

Abstract:

The expansion of informal settlements in ecological protection zones in the Metropolitan District of Quito (DMQ) has generated urban and environmental challenges. Despite municipal efforts to regularize them through policies such as the "Regulate Your Neighborhood" program, problems persist in land management and ecological conservation. High housing demand and high costs have driven informality, generating a conflict between the right to housing and environmental preservation.

This research analyzes the impact of public policies for the regularization of informal settlements and, as a negative externality, the degradation and loss of natural areas between 2010 and 2022. To do so, a mixed methodology was used combining a documentary analysis, interviews with key actors, and cartographic studies. Three dimensions were analyzed: the implementation of public policies, the regularization of settlements, and the loss of ecological protection areas.

The results show that, between 2010 and 2022, 629 settlements were approved, of which 55 are in ecological protection zones. Approximately 169 hectares of protected areas were lost due to regularization, with the greatest impact in the Pichincha-Atacazo Special Intervention and Recovery Area (AIER), where 136 hectares of natural cover were degraded.

In this context, a contradiction between regularization and ecological conservation was evident. Although legalization has improved the quality of life of many families by granting them legal security, it has also led to the expansion of new settlements, causing losses of conservation areas. Public policy has evolved from massive regularization to a more restrictive approach with the Land Use and Management Plan (PUGS). The research highlights the need to balance urban development with environmental preservation to ensure sustainable growth in the DMQ.

Keywords: public policy, regularization, settlements, ecological protection.

Introducción

La expansión urbana, en particular la informal por medio de invasiones u ocupaciones sin planificación, es una de causas principales que destruyen la resiliencia de una ciudad. La pobreza y los factores económicos a nivel mundial y nacional, en particular la repartición de la riqueza y la creación de empleo, juegan un papel determinante en el desarrollo urbano informal. Este fenómeno ha dado lugar a ciudades fragmentadas y asentamientos humanos precarios, caracterizados por numerosos riesgos, degradación ambiental, contaminación y condiciones sanitarias inadecuadas (Fernandes, 2011).

Las causas de la expansión urbana se deben a la falta de políticas para el acceso a suelo servido, así como para la vivienda prioritaria y de interés social en áreas de servicio urbana. Esto favorece el surgimiento de asentamientos informales en las zonas periféricas de la ciudad y la especulación en el precio del suelo provoca que la población se asiente en áreas de protección, las mismas que son zonas propensas a desastre (Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2024).

Estos asentamientos informales se ubican en zonas residenciales donde sus habitantes no tienen garantía sobre la posesión de la tierra o las viviendas en ocupan y carecen de servicios básicos e infraestructura urbana apropiada y suelen ubicarse en áreas ambientalmente y geográficamente amenazadas (Plataforma Urbana y de Ciudades, 2024). El aumento de los asentamientos informales trae como consecuencia la deforestación, la pérdida de cobertura vegetal y la degradación ambiental en las áreas principalmente periféricas. A esto se suman los problemas sociales que se intensifican, los cuales contribuyen a desigualdades urbanas y al escaso desarrollo humano de quienes habitan en ellas (Therán, Pérez & García, 2022).

En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), el crecimiento demográfico y la debilidad de las políticas de acceso a la vivienda han generado un aumento en la demanda de suelo urbanizado, infraestructura, equipamientos y servicios públicos, lo que, territorial y socialmente se ha manifestado en procesos formales e informales de habilitación del suelo y construcción, así como en el crecimiento de la mancha urbana especialmente en áreas protegidas y el avance de cultivos

en zonas destinadas a la conservación ecológica, un fenómeno impulsado principalmente por la proliferación de asentamientos informales en estas zonas. (Memoria Técnica del Plan de Uso y Gestión de Suelo DMQ, 2021)

En este contexto, para abordar esta problemática, es esencial adoptar un enfoque integral que contemple tanto la protección del medio ambiente como los derechos humanos, por lo que, el gobierno local enfrenta el desafío de equilibrar la conservación del entorno y la protección de los recursos naturales con la apremiante necesidad y los derechos legítimos de las personas que han establecido sus hogares en estos asentamientos informales. Además, deben garantizar simultáneamente su acceso a viviendas dignas y a servicios básicos, promoviendo así un desarrollo sostenible.

Ante este desafío, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) ha implementado políticas públicas con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de los sectores sociales más desfavorecidos (Mena, 2010). Por tal motivo, se crea la Unidad de Suelo y Vivienda (USV), en el 2001, con la aprobación de la Resolución 070, tiene el objetivo de establecer los procesos para regular la ocupación informal del suelo (Castro, 2011). Posteriormente, con la misma visión, en el año 2010, la USV se reforma y se crea la “Unidad Especial Regula Tu Barrio” (UERB) como plan de acción y modelo de gestión del suelo informal, estableciendo objetivos y procedimientos para regularizar los asentamientos informales.

Sin embargo, debido a los múltiples beneficios que recibe este grupo de población, como el acceso a obras y servicios básicos, ha propiciado la proliferación de asentamientos informales en áreas restringidas, destacándose en algunos casos, las áreas de protección ecológica (Secretaría de Ambiente, 2023).

Estas áreas protegidas son no urbanizables y mantienen el desarrollo sustentable y el equilibrio ecológico, respaldadas por su inclusión a nivel nacional por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y a nivel metropolitano por el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMANP). Su origen se remonta al año 2008, cuando se estableció mediante Ordenanza N° 213, con el propósito fundamental de crear una red de áreas metropolitanas destinadas a

promover la preservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que abarcan una variedad de categorías, cada una de ellas con sus propios objetivos de conservación y usos permitidos (Secretaría de Ambiente, 2023).

Esta normativa tiene se enfoca en gestionar el territorio de manera holística, con la finalidad de asegurar la provisión de servicios ambientales, fortalecer la resiliencia ambiental y social, conservación de la biodiversidad reducir el riesgo de desastres, entre otros.

Es fundamental priorizar el fortalecimiento de estrategias y procedimientos que permitan mitigar la pérdida de áreas de protección ecológica por la regularización de asentamientos informales. En este contexto, resulta imprescindible abordar las complejas interacciones entre la urbanización descontrolada y la degradación ambiental (Montalván, 2023). La expansión de asentamientos en zonas de valor ecológico compromete la resiliencia de los ecosistemas urbanos y agrava los efectos del cambio climático, lo que exige una coordinación efectiva e implementación de políticas públicas orientadas a equilibrar el derecho a la vivienda con la conservación del entorno natural, será posible frenar el deterioro ambiental y garantizar un desarrollo urbano sostenible en el marco de los procesos de regularización.

Con este antecedente, la presente investigación se pregunta: ¿Cuál ha sido el impacto de los instrumentos de política pública en la regularización de asentamientos informales en áreas de protección ecológica? Se postula como hipótesis que dichos instrumentos tienen un efecto secundario en la pérdida y degradación de estas áreas protegidas. Aunque es cierto que los procesos de regularización han proporcionado servicios básicos, infraestructura y legalización de la tenencia de tierras, también han incentivado la proliferación de nuevos asentamientos, muchos de los cuales invaden estas áreas de protección ecológica.

Objetivos

Objetivo General

- Evaluar el impacto de los instrumentos de política pública en la regularización de asentamientos informales en áreas de protección ecológica.

Objetivos Específicos

- Analizar los instrumentos de política pública de autoridad implementados en los procesos de regularización de asentamientos informales y protección ecológica en el DMQ.
- Evaluar y cuantificar el número de asentamientos informales aprobados por el Concejo Metropolitano de Quito.
- Identificar y cuantificar los asentamientos informales en áreas de protección ecológica en el DMQ como externalidad negativa de la aplicación de políticas públicas de regularización.

Justificación

La rápida expansión de asentamientos informales en zonas de protección ecológica plantea desafíos para el DMQ. Si bien la municipalidad ha realizado esfuerzos para regularizar estos asentamientos mediante políticas públicas y la aplicación de instrumentos como el programa Regula Tu Barrio, aún persisten problemas significativos. La falta de control y de planificación urbana agrava la situación, comprometiendo tanto la integridad de los ecosistemas como la seguridad de los habitantes.

El alto precio del suelo urbano ha llevado a un aumento en la adquisición de tierras de manera informal, especialmente por personas con bajos ingresos (Smolka, 2003). Los asentamientos informales, lejos de ser vistos como una anomalía urbana, han sido considerados por algunos como una forma alternativa de desarrollar el espacio urbano, sin tener en cuenta los estándares de planificación territorial (Fernandes, 2008).

La regularización de asentamientos informales mediante políticas públicas tiene impactos tanto positivos como negativos. Por un lado, mejora la calidad de vida al proporcionar servicios básicos y legalizar la tenencia de tierras. Sin embargo, también puede causar efectos adversos y fomentar la proliferación de nuevos asentamientos en áreas protegidas, exacerbando los problemas ambientales existentes.

Ante este panorama, esta investigación se justifica en la necesidad de comprender el impacto que ha tenido la implementación de los instrumentos de política pública en la regularización de asentamientos informales sobre las áreas de protección ecológica en el DMQ. Actualmente, existen procesos de regularización que ya han culminado, a pesar de que no deberían haberse realizado regularizaciones en estas áreas. Es fundamental analizar si estas políticas realmente contribuyen a la conservación o, por el contrario, aceleran el deterioro de áreas de alto valor sistémico, provocando pérdidas significativas en las zonas de protección ecológica.

Marco Teórico

1. Políticas Públicas

Las políticas públicas son un medio de acción específica que responden a una situación social determinada en la cual existen varios actores que están correlacionados, como, por ejemplo: el Estado y la ciudadanía que tienen interacción con el medio ambiente. Las políticas públicas suelen tener un proceso de aprendizaje colectivo el cual tiene como objetivo aumentar la capacidad de resolver los problemas por los cuales fueron creadas. El motivo principal por el cual se crean las políticas públicas es debido a que existen varias problemáticas y estas tienen una proyección de crecimiento alto, tanto así, que su impacto podría ser exponencial si no se toman acciones pertinentes y oportunas (Burgos, 2008).

Para Figueroa (2012), las políticas públicas son una acción generada desde el poder público el cual debe constar de legitimidad gubernamental. Esta legitimidad está determinada por un sistema de gobernanza democrático el cual es el que otorga intrínsecamente este poder al gobierno y sus instituciones.

Otros autores como Roth (2002), definen a la política pública como el medio por el cual se busca dar soluciones a problemáticas o situaciones percibidas como insatisfactorias a través de acciones coordinadas por instituciones u organizaciones gubernamentales y así encaminar la conducta de personas y colectivos.

Referirse a Políticas Públicas es referirse a la tarea esencial que todo organismo estatal o de gobierno realiza para alcanzar transformaciones sociales decisivas. Luis Aguilar (1993) las concibe como “un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos” (SENPLADES, 2016, p. 10). Mientras que Wilson J. (2018) señala que:

“Un elemento importante a tener en cuenta en el análisis de política pública es la labor que cumple el Estado como el actor que planifica y ejecuta un conjunto de lineamientos o acciones que buscan modificar una

situación que representa una demanda o necesidad de la población. Además, las políticas públicas también implican la expresión de diferentes niveles de participación y movilización de los distintos actores sociales y civiles dentro y fuera de los mismos marcos estatales” (p. 41).

De hecho, su relevancia radica en que, este complejo de tareas busca proporcionar soluciones concretas a las necesidades indicadas por la ciudadanía. Por lo tanto, es posible definir políticas públicas como acciones desarrolladas por el Estado en respuesta a necesidades y demandas específicas de la sociedad en los campos de su acción.

Estas políticas, para ser efectivas, requieren del uso de instrumentos adecuados que permitan su implementación y seguimiento. A través de estas herramientas, el gobierno puede orientar y facilitar el cumplimiento de los objetivos establecidos en las políticas, asegurando que se respondan de manera eficiente a los problemas sociales identificados. Por esta razón, resulta indispensable abordar el concepto de instrumentos de política pública de manera más específica, ya que su correcta aplicación y diseño son clave para el éxito de cualquier estrategia gubernamental.

En este sentido, los instrumentos de política pública son aquellas herramientas que utiliza el Estado o las instituciones que lo conforman, para modificar el comportamiento de los actores correlacionados que se identifican en un problema social. Los instrumentos no solo hacen énfasis o están delimitados por el legislación o normativa correspondiente, sino que estas herramientas tienen como objetivo el generar acciones proactivas que vayan desde la prevención, hasta la retroalimentación una vez implementadas, dando así, una mejor estructura para la ejecución de las políticas públicas (León, 2015).

Howlett (2011), menciona que para el diseño e implementación de políticas públicas se debe entender los tipos de herramientas de implementación con los que cuentan los gobiernos y elaborar una serie de principios para determinar cuándo y cómo se deberían aplicar, además de entender los procesos de formulación e implementación de políticas públicas a nivel gubernamental.

1.1. Implementación de Instrumentos de Política Pública de Autoridad.

Para una adecuada implementación de los instrumentos de políticas públicas es necesario que exista una comprensión de los problemas que existen en el medio en el cual se pretende hacer la implementación, así también, se debe considerar las oportunidades que se pueden generar. Esta implementación, se debe llevar a cabo en un trabajo en conjunto entre los diferentes actores involucrados, con el fin de tener claro cuáles son los procesos que se van a ejecutar para evitar o disminuir los conflictos que se pueden generar dentro de esta etapa de implementación (Leyva, 2015).

Para analizar las políticas es fundamental considerar su implementación mediante la taxonomía NATO, desarrollado por Cristhoper Hood en 1986, que considera al gobierno como un conjunto de instrumentos administrativos destinados a moldear la vida de los ciudadanos. El control social se realiza a través de la aplicación o puesta en acción de estas herramientas en diversas combinaciones y contextos, adaptándose a distintos propósitos (Hood, 1986).

Hood (1986) identifica cuatro recursos fundamentales que todo gobierno debe poseer: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización. En este contexto, para el caso de estudio, es crucial examinar los instrumentos de política pública en la dimensión de autoridad, que es término que expresa la posesión legal u oficial de poder (Laswell y Kaplan, 1950). Son los instrumentos que utilizan el recurso de gobierno fundamentados en la autoridad, compuestos por todo un sistema legal que son los cimientos para la creación, desarrollo e implementación de las políticas (Segovia, 2022).

Según Howlett (2011), los instrumentos de autoridad pueden incluir normativas legales, sanciones y mecanismos de monitoreo, los cuales permiten al Estado intervenir directamente para corregir comportamientos indeseados y asegurar que las políticas se implementen de acuerdo con los objetivos establecidos. La implementación de estos instrumentos requiere de una estructura institucional eficiente y de un proceso de formulación claro, que garantice la eficacia de las políticas (León, 2015).

En este contexto, el MDMQ ha implementado diversas políticas públicas de autoridad, tales como ordenanzas, resoluciones, entre otras que establecen objetivos específicos orientados a regular el uso del suelo, garantizar la legalidad de la tenencia de la tierra y controlar el crecimiento urbano desmedido. Estas políticas abordan una problemática central: la proliferación de asentamientos informales, los cuales requieren ser debidamente definidos y analizados para poder ser gestionados de manera efectiva.

2. Asentamientos Informales

Un asentamiento informal, en esencia, representa un proceso social a través del cual se establecen nuevas relaciones de propiedad fuera del marco jurídico formal. En estos asentamientos reside una parte significativa de la población urbana de bajos ingresos. La formación de estos barrios sucede mucho antes de que cuenten con infraestructuras y servicios básicos. Muchos de los residentes de estos asentamientos provienen de sectores sociales marginados. Además, estos asentamientos a menudo surgen en respuesta a la falta de acceso habitacional asequible y a la marginación de las dinámicas urbanas formales, reflejando desafíos profundos relacionados con la desigualdad y la planificación urbana.

En Latinoamérica, se evidencia una notable diversidad en los procesos informales, que reflejan no solo las variadas circunstancias en cada ciudad o asentamiento informal, sino también una amplia gama de situaciones relacionadas con la tenencia de la tierra en cada país (Fernandes, 2008).

En los últimos 20 años, el DMQ ha experimentado un acelerado crecimiento urbano como resultado de la implementación de planes municipales y gubernamentales. Esto ha provocado que la ciudad se expanda de manera rápida y considerable, lo cual ha generado un cambio en el área geográfica de la ciudad. Por tal razón, surge la motivación por estudiar de manera especial los cambios ocasionados por el crecimiento de las áreas urbanizadas de la ciudad de Quito (Diagnóstico Estratégico, 2015).

De forma general, existen estudios previos que analizan la problemática de la informalidad en el DMQ, las cuales pueden tomarse como referencia inicial para esta investigación:

“La tierra y la legalización de los asentamientos irregulares en Quito, Ecuador” (Hidalgo, 1989) fue uno de los primeros estudios que hacen mención a la informalidad en Quito, en este trabajo se planteó la problemática del acceso a la tierra como uno de los factores que contribuyeron a la construcción de las viviendas de manera informal, lo que influyó directamente en el apareamiento de asentamientos irregulares (Hidalgo, 1989).

Ante esta problemática, el MDMQ ha reconocido la necesidad de implementar programas de regularización de asentamientos informales, ante el evidente crecimiento considerable de áreas metropolitanas que provocan un desarrollo incontrolado en suelos inadecuados, que afecta y generan presión sobre la ciudad y sobre las zonas rurales. (Borja, 2011).

2.1. Regularización de Asentamientos Informales.

Los programas de regularización están diseñados para abordar los problemas derivados de la informalidad. Estos programas responden a realidades consolidadas con el tiempo, en las que a menudo ya se han generado derechos. Sin embargo, para que sean verdaderamente efectivos, deben formar parte de un enfoque más amplio de políticas públicas preventivas. Solo así podrán romper el ciclo vicioso que, durante décadas, ha dado lugar al crecimiento urbano a través de la informalidad (Fernandes, 2008).

El desarrollo informal de las ciudades también genera una mayor fragilidad política, sin considerar los valores sociales, colectivos, culturales y ambientales. Además, es fundamental señalar que este tipo de crecimiento informal genera costos económicos elevados que afectan a toda la sociedad, incluyendo a aquellos que no residen en estos asentamientos (Fernandes, 2008). En gran parte debido a su desarrollo informal, las ciudades resultan ser extremadamente costosas, debido a la ineficiencia administrativa, altos costos

de servicios e infraestructuras, fragmentación urbana y degradación ambiental. Asimismo, la regularización de asentamientos informales consolidados implica costos significativos, tanto por el tiempo prolongado que requiere el proceso como por las inversiones masivas necesarias, superando los montos requeridos para la implementación de políticas preventivas.

Aunque los programas de regularización suelen considerarse una solución clave para abordar el fenómeno del crecimiento de la pobreza urbana, hay muchas discusiones e interrogantes sobre su origen, posibilidades, desafíos y perspectivas. Es así que, una de las características más destacadas es que, hoy en día, las tasas de crecimiento informal son incluso más altas que las de la pobreza social, lo que resalta la necesidad de una reflexión sobre el diseño de políticas públicas para la regularización e los asentamientos informales.

Sin embargo, más allá de los desafíos sociales, estos programas también deben considerar los impactos ambientales, ya que la expansión de los asentamientos informales suele ocurrir en áreas de alto valor ecológico, como zonas protegidas (Gómez & Cuvi, 2016). Esta situación genera una tensión entre la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes y la urgencia de proteger los recursos naturales. Por ello, resulta crucial abordar y comprender la protección ecológica de manera conceptual, para poder reconocer su importancia en el contexto urbano y en el diseño de políticas públicas que equilibran el desarrollo social y la preservación del medio ambiente.

3. Protección Ecológica.

De acuerdo a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), las áreas de protección ecológica son aquellas extensiones de territorio que pueden estar en tierra o mar las cuales cuentan con un especial cuidado y clasificación debido a la diversidad de ecosistemas que estos pueden albergar, ya que son considerados como recursos naturales únicos que deben ser cuidados y lograr su sostenibilidad a largo plazo. Para estas determinadas áreas protegidas, es necesario definir e implementar condiciones para su tenencia, uso, y ordenamiento territorial. Estas condiciones pueden estar definidas y a

cargo de las diferentes autoridades de ordenamiento territorial, entidades gubernamentales internacionales, autoridades locales o grupos comunitarios; los cuales son los encargados de velar por el bienestar y conservación de estas áreas.

En el Ecuador, se emiten las primeras normas legales de protección debido a la importancia de la conservación del Archipiélago de Galápagos. Para 1976 se empieza a dar un manejo institucional el cual brindó las pautas iniciales para la protección y conservación de la biodiversidad. En 1989 se realiza la segunda estrategia para el sistema de áreas protegidas y se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y en el año 1991 se creó el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN), adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Para el año 1996 se crea el Ministerio de Ambiente Ecuador (MAE) el cual toma un rol de autoridad ambiental. Finalmente, en el 2008 en la Constitución de la República del Ecuador se reconoce los derechos de la naturaleza y define la estructura del SNAP el cuál se conforma por cuatro subsistemas: estatal, autónomo descentralizado, comunitario, privado (Zárate, 2013).

Actualmente existe normativa enfocada en el ámbito de la conservación de la biodiversidad la cual estará administrada por el Estado y los diferentes actores estatales pertinentes. La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 405, señala que:

“El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado” (...).

Además, se tienen importantes convenios internacionales que apoyan a la conservación de la biodiversidad, como, por ejemplo; el Convenio Sobre la Biodiversidad Biológica (1995) en el artículo 8, inciso a, el cual menciona que: “Cada parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas para conservar la diversidad biológica”.

En el caso del MDMQ, impulsó la declaratoria de varias áreas protegidas metropolitanas como una estrategia para evitar la pérdida de hábitat que amenaza la sobrevivencia de la biodiversidad. En 2008, a través de la Ordenanza 213, Capítulo 8, se creó el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas (SMAP), que es la principal herramienta de gestión del patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito. El objetivo del Subsistema es:

“Establecer un conjunto de áreas metropolitanas para promover la conservación y el uso sostenible. Mediante esta Ordenanza, el MDMQ se posicionó como el primer Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) en el país en desarrollar un modelo territorial orientado a la preservación de su patrimonio natural, asegurando a los habitantes de Quito importantes beneficios ambientales”. (Carrera, Bustamante y Sáenz, 2016)

Sin embargo, pese al esfuerzo al trabajo desarticulado por parte del gobierno, estas áreas naturales protegidas se han visto comprometidas por diversos factores entre ellos el principal los factores antrópicos de los habitantes que han ocasionado pérdidas de este patrimonio natural por lo cual es imperante abordar este tema.

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, las áreas naturales protegidas han sido afectadas factores antrópicos, derivados de las actividades humanas, los más determinantes. Estas acciones han provocado la pérdida y degradación de este valioso patrimonio natural, lo que subraya la necesidad de abordar este tema de manera conceptual.

3.1. Pérdida de Cobertura Vegetal.

La pérdida de cobertura vegetal es aquel cambio en el suelo en el que de manera natural tenía ecosistemas de vegetación y que por las condiciones dadas por factores externos se han ido perdiendo con el pasar del tiempo. Esta pérdida también puede darse de manera abrupta debido al factor humano. El adecuado equilibrio entre la vegetación de un territorio hace que los ciclos naturales puedan mantenerse y cumplir sus objetivos de preservación, como, por ejemplo, existe el ciclo hidrológico, donde la vegetación desempeña un papel fundamental, ya

que permite el ciclo de almacenamiento de agua, su liberación a través de la evapotranspiración y la condensación. Además, contribuye al equilibrio de la radiación y la energía, así como la dinámica de los vientos (Urbina y Martínez, 2006).

Tomando en cuenta estos conceptos, es importante conocer la demografía del DMQ para tener un entendimiento general del territorio y cómo está compuesto.

El DMQ tiene una longitud aproximada de 30 Km y 5 Km de ancho, lo cual, hace que sea un territorio complejo con multiamenazas. Dentro del área rural, la cobertura vegetal natural ocupa el 54% del territorio y tiene una red hidrográfica muy compleja, la cual es generada por el sistema montañoso en el cual se encuentra. El DMQ presenta un gran desafío debido a la relación entre el suelo rural y urbano de protección o de producción ya que, debido a esto, se genera la expansión urbana y los asentamientos humanos presentes (PMDOT, 2024). El DMQ, cuenta con 15 ecosistemas que se clasifican en cuatro categorías: suministro, regulación, soporte y culturales. Hasta el año 2023 se han establecido 8 áreas de conservación las cuales representan el 38,44% del DMQ, es decir, 188 507 hectáreas protegidas (PMDOT, 2024).

La disposición del suelo dentro de la zona urbana del DMQ es de aproximadamente el 10,33%, las áreas que no tienen vegetación son el 1,20%, los bosques húmedos son el 36,85% del territorio, el 11,60% representan la vegetación arbústica y herbácea mientras que el territorio dedicado a la agricultura y ganadería es el 25,13%. Como dato final, tenemos que la infraestructura ocupa menos del 1% del territorio.

Metodología

La presente investigación muestra los resultados obtenidos de la ejecución de políticas públicas en la regularización de asentamientos humanos de hecho en zonas de protección ecológica dentro del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Estos resultados, se presentan de una forma documentada y gráfica para lo cual se utilizó una metodología mixta de carácter cuantitativo, cualitativo y socioespacial (Córdova, Egas & Menoscal, 2022).

Para Costa y Hernández (2010), la investigación mixta no pretende reemplazar la investigación cuantitativa ni la cualitativa, sino aprovechar las fortalezas de ambos enfoques al combinarlos y tratar de reducir sus posibles debilidades.

En este caso, el enfoque mixto se utilizó para analizar tres variables específicas. En la Tabla 1 se describen los indicadores utilizados en la investigación para el análisis de las dimensiones y variables.

Tabla 1.

Dimensiones, variables e indicadores de la investigación.

Dimensión	Variable	Indicador
Políticas públicas	Implementación de los instrumentos de política pública de regularización y protección ecológica.	Falla o efectividad de políticas públicas de autoridad implementados en el período 2010-2022 y su descripción.
Asentamientos Informales	Regularización de asentamientos informales.	Número de asentamientos informales regularizados entre 2010 y 2022.
Protección ecológica	Pérdida de áreas de protección ecológica.	Áreas en hectáreas de pérdida de protección ecológica.

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión 1. Políticas Públicas

Desde un abordaje histórico evolutivo, se identificaron tres períodos clave en la alcaldía de Augusto Barrera (31 de julio 2009 al 14 de mayo de 2014), la alcaldía de Mauricio Rodas (14 de mayo de 2014 al 14 de mayo de 2019), la alcaldía de Jorge Yunda y Santiago Guarderas (14 de mayo del 2019 al 14 de mayo del 2023).

Sin embargo, para el análisis de los instrumentos de políticas públicas de autoridad aplicadas a la regularización de asentamiento informales en zonas de protección ecológica en el DMQ, se cubrieron tres períodos de tiempo dentro del marco de la alcaldía previamente mencionado. Estos períodos fueron determinados en base a años completos de gestión, distribuidos de la siguiente manera: el primer período abarcó desde el año 2010 en el cual, se crea la “Unidad Especial Regula tu Barrio” (UERB), hasta el 2013; el segundo período desde el año 2014 hasta el 2018; y el tercer período desde el año 2019 hasta antes de la finalización de la alcaldía de Santiago Guarderas en el año 2022, con la aprobación y vigencia del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS).

A través de esta evaluación, se examinaron las fortalezas y debilidades que se identificaron en los procesos de implementación de dichos instrumentos, permitiendo una comprensión más completa de sus efectos y eficacia en la regularización de asentamientos.

Según Sautu (2005), a través de las experiencias de los actores, interpretaciones de ciclos y el dinamismo encontrado en los procesos de implementación, en conjunto con un análisis cualitativo, se puede hacer una reconstrucción del cómo se han formulado las políticas públicas enfocadas en los procesos de regularización.

A su vez, se realizaron entrevistas a informantes clave como autoridades institucionales y analistas de algunas dependencias municipales vinculadas en los procesos de regularización de asentamientos informales, los cuales se abordan con entrevistas semiestructuradas que complementan la investigación en su abordaje micro social.

Además, se ha recopilado información cuantitativa a partir de fuentes primarias y secundarias, de los actores involucrados en dichos procesos. Así, esta investigación tiene como objetivo fomentar el diálogo mediante los resultados de la implementación de instrumentos de políticas públicas entre 2010 y 2022 y los estudios previos sobre regularización de asentamientos informales realizados durante parte de este período.

Dimensión 2. Asentamientos Informales

Para entender el fenómeno del crecimiento informal se cuantificó el número de asentamientos informales aprobados con Ordenanzas sancionadas por Concejo Metropolitano de Quito y declarados como asentamientos humanos de hecho y consolidado dentro del DMQ. La cuantificación se realizó por años para los tres periodos establecidos previamente, y se consideró las cuatro coordinaciones desconcentradas de la UERB (Quitumbe, Calderón, Los Chillos y La Delicia).

Este análisis fue realizado en función de los instrumentos de política pública implementados y corroborado con cartografía de expansión urbana por períodos con el análisis multitemporal desde el año 2010 con la creación de la Unidad Regula Tu Barrio, hasta antes de la finalización de la alcaldía de Santiago Guarderas en el año 2022, con aprobación y vigencia del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del DMQ y la actualización de los planes parciales, en los cuales restringen la regularización de asentamientos informales en zonas de protección ecológica.

Se recopiló información de tipo bibliográfica y cartográfica, obtenidos de la Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial, la Unidad Especial Regula tu Barrio y la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito que tienen los expedientes completos de los asentamientos regularizados en los períodos 2010 al 2022. Además, se obtendrá la información cartográfica oficial que maneja la UERB, que es uno de los recursos de mayor accesibilidad.

Dimensión 3. Protección Ecológica

Para caracterizar el proceso de urbanización sobre zonas restringidas, se realizó un análisis cuantitativo y socio espacial, en el cual se consideraron las capas geográficas de asentamientos humanos con ordenanza que han iniciado un proceso de regularización integral en el período 2010-2022. Sumado a esto, la cobertura de protección ecológica (PE) consideradas en el PUGS 2021-2033, como:

“Zonas de suelo urbano o rural destinadas a la conservación del patrimonio natural. Incluye las áreas naturales protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y Bosques Protectores del DMQ, al Patrimonio Natural Distrital constituido por el Subsistema Metropolitano de Áreas naturales Protegidas del DMQ (SMANP), Áreas de Protección de Humedales, Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS), el Santuario de Vida Silvestre, Áreas de intervención especial y recuperación (AIER)”. (Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2021)

Esto, con el objetivo de comprender mejor la dinámica de ocupación del suelo, las causas que explican el crecimiento urbano en áreas de “protección ecológica” en función de la implementación de políticas públicas para la regularización de asentamientos informales para los tres períodos de tiempo.

El método cartográfico permitió determinar el índice de pérdida de áreas de protección ecológica en el DMQ. Como insumos: mapas, bases de datos, e información proveniente de algunas fuentes directas del DMQ: Dirección Metropolitana de Catastro; Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial; Secretaría de Ambiente; Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgo; Unidad Especial Regula Tu Barrio; Concejo Metropolitano de Quito; y Archivo del Concejo Metropolitano.

Resultados

1. Implementación de los Instrumentos de Política Pública de Regularización y Protección Ecológica.

En esta sección de la investigación, se analizan los instrumentos de política pública de autoridad relacionados con la normativa jurídica y el sistema legal que enmarcan las políticas del DMQ.

Como parte de la contextualización, resulta relevante internalizar el concepto del Buen Vivir, establecido en la Constitución en el año 2008 que busca consolidarse a través del Plan Nacional de Desarrollo. Este enfoque representa un cambio en el paradigma del desarrollo, dejando atrás la noción de un crecimiento económico enfocado únicamente en lo material, y enfocado en mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos (Larco, 2018). En este marco, Levenzon y Tedeschi (2016), citado en Larco (2018), señalan que los derechos asociados al Buen Vivir incluyen el derecho a la vivienda y al hábitat, así como también el derecho a la ciudad y el medio ambiente, es decir, este plan se basa la idea de que el buen vivir se logra con una relación armoniosa entre los seres humanos y la naturaleza.

En este contexto, los asentamientos informales representan un problema latente, no solo desde el marco social, sino también ambiental, lo cual resulta incompatible con el objetivo principal de toda política territorial, el Buen Vivir. En respuesta a esta problemática, se han implementado políticas públicas que, por su lado, han buscado el desarrollo urbano y la preservación de las áreas naturales. Para abordar esta cuestión, se ha periodizado el análisis por administraciones municipales del DMQ, que abarca el período desde el año 2010 con la creación de la Unidad Regula Tu Barrio hasta la finalización del mandato del ex alcalde Santiago Guarderas en el año 2022.

Primer Período de Análisis (2010-2014)

Hay que considerar que las políticas públicas y organismos municipales han experimentado cambios frecuentes. Inicialmente, en el año 2000 se creó la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) con el fin de “normar los procesos de regulación de la ocupación informal, incluyendo el diseño, la ejecución, planes integrales de mejoramiento, mitigación de riesgos y desarrollo urbano y social”. Esta unidad se mantuvo hasta el año 2009 (Gómez, 2016).

Sin embargo, desde el año 2010 al 2014 en la alcaldía de Augusto Barrera, se destacó por su propuesta de regularización de los barrios, la cual, fue impulsada debido a su experiencia previa como concejal al frente de estos procesos. La política pública dio un paso trascendental en la gestión de la regularización de asentamientos informales en el DMQ.

Así también lo mencionó un actor clave en este período, quien ocupaba una jefatura en la unidad hoy llamada Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial (entrevistado 1, comunicación personal, 11 de noviembre de 2024) puesto que con el cambio de administración fue evidente la gran demanda de registro de predios nuevos en el registro en el catastro inmobiliario de Quito. Además, señaló que esta etapa estuvo marcada por un esfuerzo institucional por agilizar los trámites de legalización, sin embargo, también resaltó que, pese a los avances, persistieron desafíos relacionados con la burocracia y la falta de coordinación entre distintas entidades gubernamentales. A pesar de estos obstáculos, enfatizó que el período representó un avance significativo en la formalización de asentamiento informales.

En este contexto, se creó la UERB como ente administrativo adscrito a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, a través de la Resolución A 0010 de 19 de marzo de 2010, cuyo objetivo es “canalizar, procesar y gestionar los procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados a nivel del DMQ, para dar cumplimiento a la planificación urbanística cantonal y finalmente se pueda alcanzar la titularización individual de sus poseedores” (Alcocer, 2022). Para ello, se asigna un presupuesto, se conforma un equipo técnico multidisciplinario y añade un

experto social, la gestión se descentraliza pasando de una ventanilla única según funcionada la antigua USV, a cuatro territorios que son: 1) Calderón, 2) Quitumbe, 3) Los Chillos, 4) La Delicia. Como paso importante, se dimensiona el problema a través del censo de asentamientos de hecho del DMQ, siendo este el primer censo. (Larco, 2018).

Además, en el mismo año se aprueba la Ordenanza 0311, que introdujo modificaciones en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS). El artículo 09, específicamente trata dos literales importantes de destacar; el primero sobre la "distribución general de los usos de suelo", y el segundo; sobre el "uso de suelo exclusivo para el desarrollo de vivienda de interés social, la reubicación emergente de asentamientos en áreas de riesgo no mitigable, así como para primera vivienda, infraestructura educativa y equipamiento comunitario".

En el año 2010, en el contexto nacional, nace el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y en el año 2014 la Ley Reformatoria al COOTAD, publicada en el Registro Oficial No. 166., cuyo artículo 486 introduce el instrumento de gestión conocido como Partición Administrativa. Este instrumento otorga a los alcaldes la facultad de adjudicar títulos de propiedad individuales a los beneficiarios de procesos de regularización en asentamientos informales de hecho, siempre que estos sean reconocidos y declarados de interés social (COOTAD, 2010).

Si bien es cierto, la implementación de esta política pública ha beneficiado a los habitantes de los asentamientos, otorgándoles seguridad jurídica sobre sus lotes mediante la entrega de títulos de propiedad. No obstante, el crecimiento urbano ha provocado la pérdida de zonas naturales protegidas, lo que repercute negativamente en el medio ambiente. Este proceso genera impactos que limitan la capacidad de la ciudad y sus habitantes para adaptarse adecuadamente al cambio climático (Córdova, Egas & Menoscal, 2022).

Ante esta disyuntiva, en el año 2008, la Constitución del Ecuador reconoce a la naturaleza como un sujeto de derechos, posicionándose como el primer país a nivel mundial en otorgar esta categoría. El artículo 71, establece que: "La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho

a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”.

Además, menciona que, “el Estado incentivará la protección de la naturaleza y promoverá el respeto de todos los elementos de los ecosistemas”.

En este sentido, el Estado ecuatoriano, en términos generales, asume la responsabilidad de implementar medidas que faciliten una gestión equilibrada, con el objetivo de asegurar la protección de la naturaleza como un eje fundamental de la política pública.

A su vez, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), también otorga a los municipios la competencia para “proteger y preservar el ambiente, regular el uso del suelo urbano y rural”, así como gestionar la infraestructura física y los servicios públicos (Córdova, Egas & Menoscal, 2022).

El Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMOT) (2012), en consonancia con Ordenanza 170, prioriza la recuperación de espacio público como un lugar seguro. Esto, se da por parte del gobierno local el cual busca establecer límites que frenen el crecimiento urbano, a fin de mantener y conservar las áreas naturales previniendo la especulación del suelo, a la vez que promoverá su uso sustentable y democrático (Larco, 2018).

Segundo Período de Análisis (2015-2019)

Para Larco (2018), este período proyecta una generación de políticas caracterizada por el estancamiento del proceso y el impulso por la consistencia, en donde se evidencia una detención de progresividad en las generaciones anteriores. En lugar de buscar nuevas soluciones se prioriza en mantener su rumbo y asegurar que las políticas públicas sean coherentes con lo que ya se ha establecido.

Es así como, durante la administración de Mauricio Rodas desde el año 2014 al 2019, se continuó con las regularizaciones de los asentamientos informales. Al inicio de su período en la alcaldía expide la Ordenanza Nro. 0055,

la cual menciona que: “establece el procedimiento para expropiación especial, regularización y adjudicación de predios de los asentamientos humanos de hecho de interés social en suelo urbano y de expansión urbana”, cuyo objetivo principal es “establecer los procedimientos necesarios para la expropiación especial, la regularización y la adjudicación de los asentamientos humanos de hecho y consolidado” , mediante la aplicación del artículo 596 del COOTAD, reformado (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza No. 0055, 2015).

Como señala el artículo 5, en el cual las Comisiones de Propiedad y Espacio Público y Ordenamiento Territorial, previo a informes técnicos y legales “solicitarán al órgano legislativo la declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación del bien inmueble de propiedad privada sobre el cual se encuentran asentamiento para dotarles de servicios básicos y definir la situación jurídica de los poseedores” .

En marzo del año 2015, se expidió la Ordenanza Metropolitana Nro. 041 la cual aprobó el denominado Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (PMDOT). En dicha ordenanza, a través de la Disposición Transitoria Única, se dispuso a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda que presente la actualización del Plan de Uso y Ocupación de Suelo (PUOS). Por lo cual, sobre esta base se aprobó la Ordenanza Metropolitana No. 127, sancionada el 25 de julio del año 2016, que actualizó el PUOS. En este instrumento, se incluye el uso de Protección Ecológica (PE) y la calificación de riesgos (Ordenanza No OT - 001-2019-PUOS).

En el 2016, la Asamblea Nacional crea la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Uso de Suelo (LOOGTUS), la misma que, en su normativa incluye los instrumentos que serán utilizados para la gestión de los asentamientos humanos de hecho y, además; impulsa la obligatoriedad que incluye el levantamiento de información de diferentes tipos como: física, social, económica y legal de los asentamientos de hecho localizados en el territorio de cada GAD, sumado a esto “la declaración de zonas específicas, dentro los planes de uso y gestión del suelo, para la regularización prioritaria de estos asentamientos” (LOOGTUS, 2016).

En congruencia con la LOOGTUS, en diciembre del año 2016 y por primera vez, el Concejo Metropolitano de Quito expide la Ordenanza Nro. 0147 para “declarar de interés social a asentamientos humanos de hecho y consolidado y establecer su proceso integral de regularización” (Ordenanza Nro. 0147, 2016). El objetivo de este instrumento es “establecer los procesos para la regularización integral, declarándolos de interés social para aquellos asentamientos que cumplen con las condiciones socioeconómicas, legales y físicas, de conformidad por los planes de desarrollo territorial de cantón Quito y al mismo tiempo se daba lugar a las exoneraciones de contribución de las áreas verdes” (Ordenanza Nro. 0147, 2016).

Es importante resaltar que, en este mismo instrumento se introduce el artículo 10, el cual establece que:

”Asentamientos no susceptibles de regularización.- el cual establece que no podrán ser objetos de proceso de regularización los asentamientos humanos de hecho y consolidado, ubicados en áreas verde municipales, los asentados en áreas declaradas de utilidad pública e interés social a excepción de los casos establecidos en la Ordenanza Metropolitana No. 0055, y en el artículo de COOTAD ; los ubicados en franjas de derecho de vías, zonas de riego no mitigable, “zonas de protección ecológica donde no sea viable un cambio de zonificación”, zonas de protección especial, los terrenos con pendientes superiores a 45°, las áreas correspondiente a cuerpos de agua en general, los bienes que pertenezcan al patrimonio forestal y de áreas naturales del Estado, ni a las tierras de Patrimonio del Ministerio del ambiente” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2016, Ordenanza Nro. 0147).

Además, para efectos de análisis es relevante mencionar que el artículo 32 de la misma ordenanza, en su parte pertinente menciona:

“Excedentes o diferencias de áreas en el proceso de regularización. - En casi que en un asentamiento humano de hecho y consolidado se evidencie por medio del levantamiento planimétrico la existencia de una diferencia o excedente en el área del terreno, se procederá conforme la

normativa correspondiente, previo al acto administrativo”. (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ordenanza Nro. 0147, 2016)

Según una actora clave en este período, quien en ese entonces era jefe de coordinación en la Dirección Metropolitana de Catastro (entrevistada 2, comunicación personal, 7 de enero de 2025), estos artículos marcan un cambio de normativa significativa en los procedimientos de regularización de asentamientos informales. En el caso puntual del artículo 32, su impacto se refleja en el número de asentamientos aprobados en el año precedente, ya que la aplicación de esta normativa se la realizaba posterior a la sanción de la ordenanza, previo a la protocolización e inscripción en conformidad a lo que establecía la disposición general segunda de la ordenanza metropolitana Nro. 269, sancionada el 30 de julio de 2012. Sin embargo, para los procedimientos de regularización a partir la Ordenanza Nro. 0147, el artículo 32 se lo aplica antes de la sanción de la ordenanza, lo que reestructuró los procesos llevados a cabo por la UERB.

De manera simultánea, la LOOGTUS (2016) establece principios fundamentales que orientan la planificación de los GAD. Uno de los más relevantes es el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, lo que justifica, de cierto modo, las limitaciones que deben aplicarse al derecho de propiedad sobre la tierra que se traduce en los deberes y derechos de los propietarios del suelo.

Por otro lado, para Cordova y Menoscal (2021) también se establece directrices para el uso racional y sostenible de los recursos del territorio, al tiempo que asegura la protección del patrimonio natural. Además, promueve la creación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales, dentro del marco de la legislación nacional y los acuerdos internacionales. Estas políticas pueden servir como base para abordar las situaciones de amenaza y vulnerabilidad, transformándolas en una oportunidad para impulsar la cohesión social para generar ciudades sostenibles.

Tercer período de análisis (2020-2022)

Este período se caracteriza por un gobierno municipal marcado por la inestabilidad, consecuencia de los conflictos políticos en el marco de la legislación pública. A esta situación se sumó la pandemia de coronavirus, que actuó como un factor desencadenante, limitando la atención a los asentamientos y favoreciendo que las aprobaciones se realicen de manera remota, sin una comprensión del territorio y sus problemáticas.

Para Alcocer (2022), es evidente que aún sigue existiendo un crecimiento de asentamientos irregulares muy marcado, ya que existen procesos estancados lo cual hacen que esto siga siendo un problema latente, lo cual, ha generado presión sobre los gobiernos locales para incluirlo en sus agendas políticas buscando una solución a esta problemática.

Siendo así, en la alcaldía de Jorge Yunda comprendida entre el año 2019 al año 2021, se establece el Plan Metropolitano de Regularización Integral de los Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidado de Interés Social vigente desde el año 2019 al 2020, el mismo que se realizó en base al estancamiento en el que se encontraban 143 expedientes de asentamientos humanos de hecho y consolidados dentro de la Secretaría del Concejo Metropolitano de Quito. El objetivo de este plan se basaba en “generar procesos de regularización ordenada de los asentamientos humanos de hecho y consolidados del Distrito Metropolitano de Quito”.

Para lograrlo, se consideró una coordinación eficiente entre las dependencias municipales como el Registro de la Propiedad, la Dirección Metropolitana de Riesgos, entre otras, con el fin de atender los requerimientos específicos de los expedientes de los asentamientos en proceso de regularización. Este enfoque más social también permitiría agilizar el proceso al tramitar los expedientes; y de la misma manera, se informaría a la ciudadanía la programación de cuándo será atendido su barrio (Plan Metropolitano de regularización integral de los asentamientos humanos de hecho y consolidado de interés social, 2019).

En el año 2020, se expide la Resolución Nro. 006-CTUGS-2020, la misma que establece los lineamientos para procesos de levantamiento periódico de información y regularización de los asentamientos humanos de hecho, en cumplimiento a la LOOGTUS. El objetivo de esta resolución es el siguiente:

“Establecer los lineamientos básicos de procesos y procedimientos para el levantamiento periódico de información y la regularización de todos los asentamientos humanos de hecho, ubicados en suelo urbano y de ser el caso en suelo rural, previo a la autorización por parte de la Autoridad Agraria Nacional, de cambio de la clasificación de suelo rural de uso agrario a suelo de expansión urbana en la jurisdicción de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, sean estos de dominio público o privado”. (Resolución Nro. 006-CTUGS-2020, 2020)

Sin embargo, según la actora clave quien ejercía una coordinación dentro de la “Unidad Especial Regula Tu Barrio” (entrevistada 3, comunicación personal, 10 de enero de 2025), la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y gestión del Suelo (SOT) órgano técnico encargado de la vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, emitió un llamado de atención a la UERB al haberse incumplido con la disposición antes mencionada y el artículo 15 de la misma Resolución Nro. 006-CTUGS-2020, en la cual se dispone “un plazo para la regularización de asentamientos constituidos de forma previa al 28 de diciembre de 2010 que no se encuentren en áreas protegidas o de riesgo no mitigable”, los asentamientos humanos que hubieren iniciado un proceso de consolidación posterior a la fecha determinada por la LOOTUGS y por último los asentamientos humanos de hecho constituidos posteriores al 28 de diciembre de 2010 (Resolución Nro. 006-CTUGS-2020, 2020).

Paralelamente, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, inicia a finales del 2019 el proceso de elaboración del diagnóstico territorial del PMDOT, y; durante el año 2020, inicia la elaboración del Plan de Uso y Gestión del Suelo, en conjunto con la comisión interinstitucional de entidades municipales: “1) Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda; 2) Secretaría General de Planificación; 3) Instituto Metropolitano de Planificación Urbana e; 4) Instituto de

la Ciudad”. (Informe Técnico Plan de Uso y Gestión del Suelo DMQ, STHV, 2021).

El PUGS, nace como un “instrumento de planificación y gestión del territorio, que surge a partir de la promulgación de la LOOTUGS en el año 2016”, cuyo objetivo es:

“Normar el uso y aprovechamiento del suelo basado en la visión de desarrollo y el Modelo Territorial Deseado del PMDOT; definiendo la estructura urbano – rural del distrito a través de la clasificación y sub clasificación de suelo, cuya vigencia es de 12 años, a fin de garantizar el control del crecimiento desproporcionado y desordenado del DMQ, lo que permite salvaguardar la ruralidad, evitando de esta manera que generen constantes modificaciones normativas de aprovechamiento (usos de suelo y edificabilidad) en territorios rurales que potencialmente compromete y distorsionan los objetivos de la visión de desarrollo y el Modelo Territorial del DMQ”. (Informe Técnico Plan de Uso y Gestión del Suelo DMQ, STHV, 2021).

En este apartado de la investigación, cabe resaltar que la propuesta del PUGS busca ser “un modelo deseado de desarrollo sostenible para el territorio y contención de la mancha urbana, evitando que se urbanice las áreas de producción agrícola y las áreas de conservación y protección, promoviendo la soberanía alimentaria”. (Informe Técnico Plan de Uso y Gestión del Suelo DMQ, STHV, 2021).

En este sentido, el PUGS “establece lineamientos para la definición y tratamiento de áreas de conservación, en concordancia con los objetivos estratégico 2 y 3 ya planteados en el PMDOT propuesto”, los cuales buscan “Promover una Gestión integral Ambiental y de Residuos responsable y sustentable” y “consolidar comunidades y barrios sostenibles, inclusivos y resilientes, que cuenten con un hábitat de calidad”, dentro de los cuales se propone el siguiente lineamiento:

- a) Las áreas de conservación serán determinantes para el ordenamiento territorial y se establecerán como suelos de protección, restringiendo total y obligatoriamente el desarrollo urbanístico.

b) El modelo de ocupación del suelo, determinado por el modelo territorial deseado, respetará las áreas de protección natural municipal y estatal por su alto valor natural y ecosistémico. (Plan de Uso y Gestión del Suelo, STHV, 2021).

En este apartado de la investigación, cabe resaltar que se considera hasta el año 2022, debido a que a través de la propuesta del PUGS se restringe totalmente la regularización de asentamientos en zona rural y busca un modelo deseado de desarrollo sostenible del territorio y contención de la mancha urbana, evitando que se urbanice las áreas de producción agrícola y las áreas de conservación y protección (Plan de Uso y Gestión del Suelo, STHV, 2021).

Así también lo mencionó una actora clave en este período, quien ocupaba un cargo de coordinación en la hoy llamada Secretaría de Hábitat y Ordenamiento Territorial. (entrevistada 4, comunicación personal, 11 de noviembre de 2024). Según su testimonio, la implementación del PUGS representó un cambio fundamental en la política de ordenamiento territorial, estableciendo criterios más estrictos para la expansión urbana y priorizando la consolidación de áreas ya urbanizadas. No obstante, existe un camino en la regularización de asentamientos a través de planes parciales establecidos en el PUGS.

2. Análisis de la Regularización de Asentamientos Informales en el Período 2010-2022: Cuantificación y Dinámicas.

Según datos obtenidos de la UERB, desde el año 2010 hasta el año 2022, en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se han aprobado por el Concejo Metropolitano de Quito, un total de 629 asentamientos humanos. Sin embargo, no todos estos asentamientos han finalizado su proceso de regularización integral hasta la obtención de título de propiedad individual.

Para la obtención de este dato, se realizó un análisis cuantitativo vinculado a los cambios políticos que posibilitaron la categorización de las políticas e implementación de los instrumentos de regularización (Mena, 2010). Este análisis, se realizó de manera cronológica, alineado con la lectura inicial sobre

los períodos de políticas públicas. En este sentido, se realizó una cuantificación por año para cada período, considerando el alcance de las cuatro administraciones zonales que conforman la UERB, las cuales se detallan a continuación:

Tabla 2.

Número de asentamientos humanos aprobados en el DMQ, período 2010-2013.

PERÍODO 2010-2013				
Unidad Desconcentrada de la UERB	Nro. de Asentamientos aprobados			
	2010	2011	2012	2013
QUITUMBE	9	23	30	29
CALDERÓN	10	18	22	19
LOS CHILLOS	4	12	25	13
LA DELICIA	3	8	9	14
TOTAL	26	61	86	75
248				

Elaboración: propia.

Fuente: UERB, Ordenanzas aprobadas DMQ, 2022

En estos resultados se ven reflejadas las acciones coordinadas entre distintos niveles de gobierno, tanto local como nacional, con el propósito de establecer una política pública para la regularización de asentamientos informales. Para Larco (2018), se implementaron leyes específicas que permitieron la legalización de asentamientos que, en su origen, surgieron bajo discursos demagógicos. Ejemplo de ello es el barrio de Atucucho, reconocido como el primer asentamiento regularizado mediante una normativa específica.

Durante este período, se logró la mayor cantidad de asentamientos regularizados, alcanzando un total de 248 hasta el 2013, siendo la coordinación zonal Quitumbe de la UERB la que tiene mayor alcance en la regularización de asentamientos informales. Este período marcó un precedente y un nuevo camino en la regularización de asentamientos informales, siendo la UERB la unidad técnica especializada, quien en los años precedentes será la unidad operativa encargada de llevar adelante los procedimientos administrativos previos a la

regularización y lo procesos de sanción de la ordenanza de los asentamientos informales ahora llamados asentamientos humanos de hecho y consolidado.

Seguidamente, en la tabla 3 se evidencia que entre los años 2014 y 2018 en el DMQ se aprobó 184 ordenanzas de regularización que representan aproximadamente el 30%, siendo así, el porcentaje más bajo del total de ordenanzas metropolitanas sancionadas en los tres períodos.

Tabla 3.

Número de asentamientos humanos aprobados en el DMQ, período 2014-2018.

PERÍODO 2014-2018					
Unidad Desconcentrada de la UERB	Nro. de Asentamientos aprobados				
	2014	2015	2016	2017	2018
QUITUMBE	22	19	11	2	25
CALDERÓN	15	12	3	6	18
LOS CHILLOS	12	4	3	0	9
LA DELICIA	7	7	5	1	3
TOTAL	56	42	22	9	55
	184				

Elaboración: propia.

Fuente: UERB, Ordenanzas aprobadas DMQ, 2022.

En este período, se evidencia que, en el año 2017 existe un declive en la regularización de asentamientos puesto que fueron únicamente 9 ordenanzas sancionadas y aprobadas por el Concejo Metropolitano. Esto se debe al cambio de normativa ejercida para finales del año 2016, con la creación de la LOOGTUS, Ordenanza Nro. 0147, lo cual reestructuró los procedimientos para la regularización de asentamientos informales.

Adicionalmente, en la tabla 4 se revela que entre los años 2019 y 2022 se aprobaron 197 ordenanzas de asentamientos humanos que representan aproximadamente el 31% del total de ordenanzas metropolitanas sancionadas en estos dos años.

Tabla 4.

Número de asentamientos humanos aprobados en el DMQ, período 2019-2022.

PERÍODO 2019-2022				
Unidad Desconcentrada de la UERB	Nro. de Asentamientos aprobados			
	2019	2020	2021	2022
QUITUMBE	27	6	13	0
CALDERÓN	22	9	12	5
LOS CHILLOS	23	14	16	2
LA DELICIA	25	6	15	2
TOTAL	97	35	56	9
197				

Elaboración: propia.

Fuente: UERB, Ordenanzas aprobadas DMQ, 2022.

Es evidente que la problemática relacionada a la informalidad sigue siendo un tema recurrente en las agendas de política pública en las administraciones de turno.

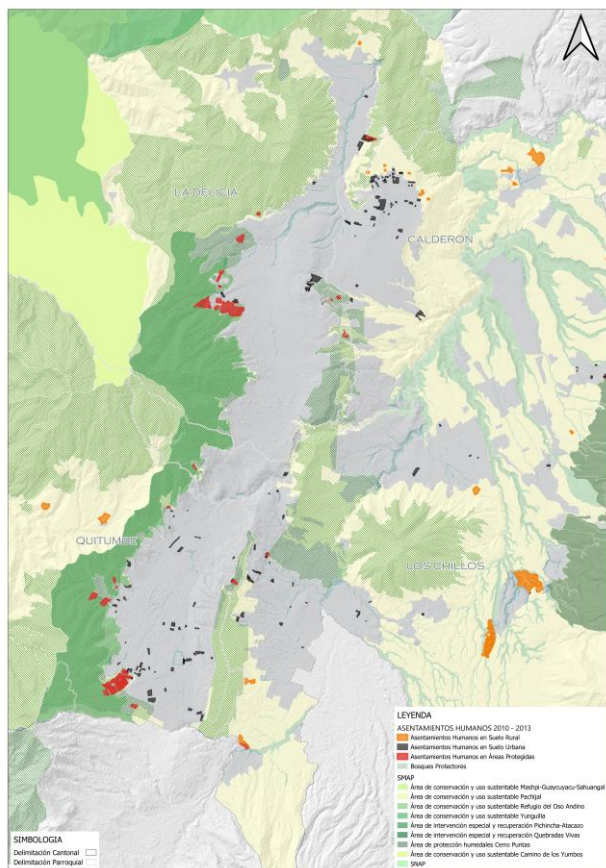
3. Análisis de la Pérdida de Áreas de Protección Ecológica en el Período 2010-2022: Cuantificación y Dinámicas.

Las áreas protegidas del DMQ, tienen el propósito de “conservar la biodiversidad, los ecosistemas y recursos naturales”. Estas zonas son seleccionadas por su alto valor ecológico y su capacidad de preservar los ecosistemas vulnerables. En este contexto, se consideraron las coberturas geográficas establecidas en el PUGS 2021-2033 para Protección Ecológica, las cuales abarcan de manera integral el SNAP, el SMAP (ACUS, APH, AIER y bosques protectores de Quito). La intersección de dichas coberturas más los asentamientos informales regularizados (2010-2022), muestran la pérdida de áreas de gran valor ambiental para el DMQ, permitiendo visualizar de manera periodizada las dinámicas de expansión sobre estas áreas restringidas.

Primer Período de Análisis (2010-2013)

Mapa 1.

Asentamientos humanos de hecho aprobados sobre zonas de protección ecológica, período 2010-2013



Fuente: SHOT y UERB (2022). Elaboración propia.

Según la cartografía correspondiente al primer período de análisis, se evidencia que en el flanco occidental que conforma parte del AIER Pichincha-Atacazo y se extiende desde parroquia del Condado, al norte, hasta la parroquia de Guamaní al sur, es el área protegida con mayor afectación, con aproximadamente 50 ha con 17 asentamientos aprobados sobre áreas de protección ecológica, seguido de AIER Ilaló que representa una pérdida de 15 ha, ACUS Mashí Guaycuyacu Sanguangal, ubicado en la parroquia de Pacto con una pérdida de 9 ha y finalmente, ACUS Cerro Puntas con 6 hectáreas de pérdida áreas de protección ecológica.

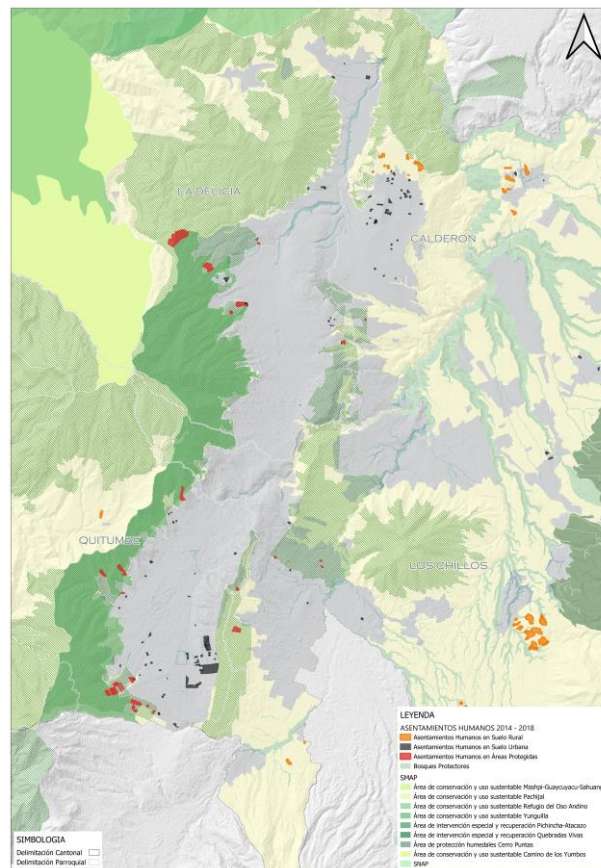
Estos datos reflejan cómo la implementación de nuevas dinámicas de regularización, derivadas de la aplicación de políticas públicas de este período,

ha generado un impacto directo en las áreas naturales que deberían ser protegidas. Esta tendencia continúa en los próximos períodos, lo que pone en riesgo la integridad de los ecosistemas naturales.

Segundo Período de Análisis (2014-2018)

Mapa 2.

Asentamientos humanos de hecho aprobados sobre zonas de protección ecológica, período 2014-2018.



Fuente: SHOT y UERB (2022). Elaboración propia.

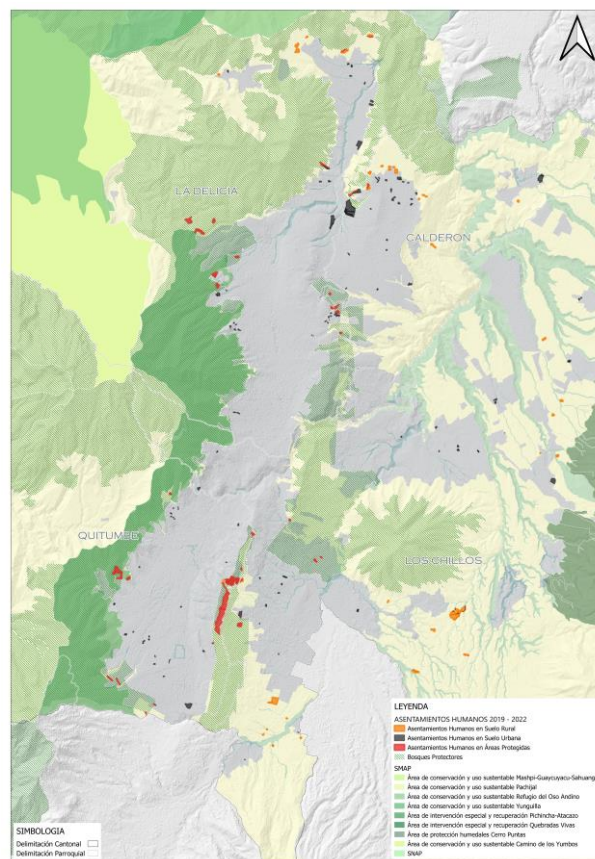
Durante este período, el AIER Pichincha-Atacazo continúa siendo la zona más afectada en la reducción de sus activos naturales, con una pérdida de aproximadamente 63 hectáreas en parroquias como El Condado, Chillogallo y Guamaní. A pesar de que se registra una disminución del 20% en comparación con el período anterior, se han aprobado un total de 16 asentamientos sobre áreas de conservación ecológica.

Cabe destacar que en la cobertura que tiene la unidad desconcentrada de Calderón de la UERB, no se han registrado asentamientos aprobados en áreas de protección ecológica. Sin embargo, en la periferia del límite urbano, se evidencia una creciente proliferación de asentamientos informales, lo que sugiere una expansión desordenada que podría comprometer la sostenibilidad ambiental y territorial en los próximos años (Tello, 2020).

Tercer Período de Análisis (2019-2022)

Mapa 3.

Asentamientos humanos de hecho aprobados sobre zonas de protección ecológica, período 2019-2022.



Fuente: SHOT y UERB (2022). Elaboración propia.

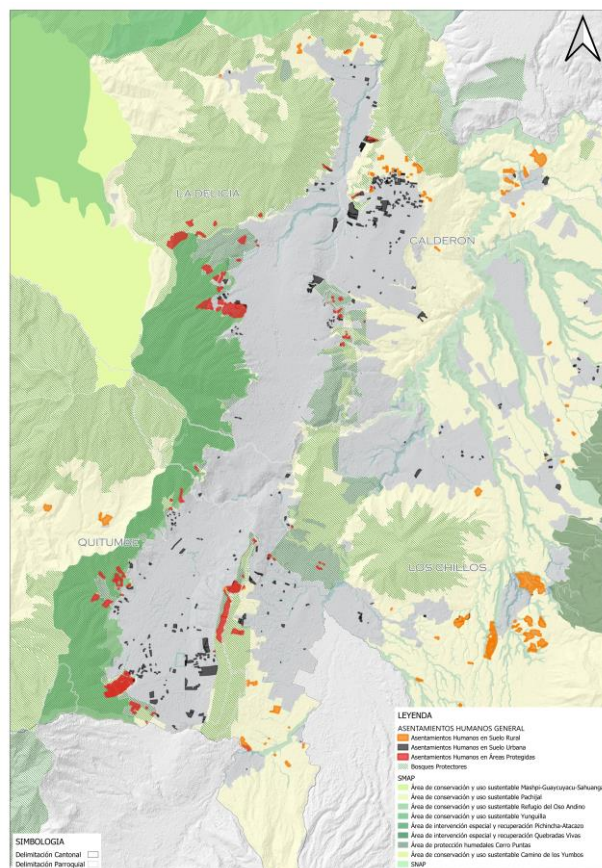
Por otro lado, en el último período de análisis, se observa una disminución en la regularización de asentamientos sobre áreas naturales protegidas. Esta reducción se evidencia principalmente en el AIER Pichincha-Atacazo, donde la afectación ha disminuido a 23 hectáreas, y en el ACUS Cerro Puntas, con una pérdida de 2.44 hectáreas de cobertura natural.

En total, se han regularizado 14 asentamientos en estas zonas, lo que sugiere que, aunque la superficie afectada ha disminuido en comparación con períodos anteriores, la expansión urbana sobre ecosistemas protegidos sigue siendo una problemática latente. Este fenómeno pone en riesgo la estabilidad ecológica de estas áreas, comprometiendo funciones esenciales como la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático.

Si bien la reducción en la aprobación de asentamientos podría interpretarse como un avance en la gestión territorial, la continuidad de estos procesos resalta la necesidad de fortalecer las políticas de conservación y control del uso del suelo, que garanticen un equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural.

Mapa 4.

Asentamientos humanos de hecho aprobados sobre zonas de protección ecológica, período 2010 al 2022.



Fuente: SHOT y UERB (2022). Elaboración propia.

Respecto a la ubicación de los asentamientos regularizados en áreas de protección ecológica, se observa que el AIER Pichincha-Atacazo es la zona más afectada, con una pérdida de aproximadamente 136 hectáreas y un total de 43 asentamientos aprobados sobre estas áreas, concentrándose principalmente en las parroquias que gestiona la UERB, zonal La Delicia.

Por otro lado, en el AIER Ilaló-Lumbisí se han registrado 15 hectáreas de pérdida de cobertura natural protegida, con la aprobación de 4 asentamientos en su territorio. Asimismo, en los ACUS Mashpi y Cerro Puntas, se han identificado 17 hectáreas afectadas, lo cual refleja una tendencia de urbanización sobre áreas proveedoras de agua.

Según los datos expuestos en la tabla 5, en el DMQ se han identificado desde el año 2010 hasta el año 2022, aproximadamente 55 asentamientos regularizados parcial o totalmente en zonas de protección ecológica, con una pérdida de área de protección ecológica aproximada de 169 ha. Esto representa el 8% del total de asentamientos que han iniciado un proceso integral de regularización. Es importante considerar que, existen más asentamientos de hecho que aún no han sido identificados o no cumplen con los requerimientos mínimos para iniciar un proceso de regularización.

Tabla 5. Número de asentamientos humanos aprobados sobre zonas de protección ecológica y su pérdida en hectáreas en el DMQ, período 2019-2022.

AHHYC APROBADOS SOBRE PROTECCIÓN ECOLÓGICA						
Unidad Desconcentrada de la UERB	PERIÓDOS					
	2010-2013		2014-2018		2019-2022	
	N° de AHHYC sobre PE	Ha	N° de AHHYC sobre PE	Ha	N° de AHHYC sobre PE	Ha
QUITUMBE	11	6,51	11	18,01	7	17,34
CALDERÓN	2	0,29	0	0,00	2	0,20
LOS CHILLOS	6	20,93	0	0,00	2	2,44
LA DELICIA	6	53,30	5	45,00	3	5,31
TOTAL	23	81.03	16	63,01	12	25,29
	N° AHHYC APROBADOS SOBRE PROTECCIÓN ECOLÓGICA		55	PÉRDIDA DE ÁREAS DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA		169.33 ha

Elaboración: propia.

Fuente: UERB, Ordenanzas aprobadas DMQ, 2022.

En este contexto, se puede evidenciar que entre 2010 y 2020 hay una disminución en la aprobación de asentamientos humanos en zonas protegidas, siendo la UERB, zonal Calderón la coordinación que menos ha intervenido en la pérdida de estas áreas protegidas. Sin embargo, es evidente que Quitumbe y La Delicia son las unidades desconcentradas de la UERB han sido las que más han gestionado la regularización de asentamientos sobre estas áreas, fundamentándose en la normativa aplicada para la regulación integral de asentamientos humanos. Esta situación ha propiciado la proliferación de asentamientos informales en las zonas más afectadas, generando un patrón que, con la implementación de nuevas políticas públicas en el ámbito de gestión ambiental, se busca frenar.

Según Tello (2020), las condiciones de habitabilidad han empeorado debido al crecimiento urbano descontrolado. Las gestiones de legalización se centran principalmente en la entrega de escrituras, lo que, aunque beneficia a algunos sectores, limita el desarrollo sostenible de la ciudad.

Aunque se ha logrado avanzar en la regularización de los asentamientos informales, la falta de un enfoque integral en la gestión del crecimiento urbano ha llevado a que muchas áreas naturales protegidas sigan siendo vulnerables a la invasión y al deterioro ambiental. El desafío persiste en garantizar un modelo de desarrollo urbano que sea capaz de integrar las necesidades sociales, ambientales y económicas de manera coherente.

Discusión

La regularización de asentamientos humanos informales en el DMQ ha mostrado ser una estrategia en las agendas políticas de las últimas décadas. La necesidad de otorgar seguridad jurídica y acceso a servicios básicos a miles de familias ha impulsado la implementación de diversos instrumentos de política pública. No obstante, este proceso ha generado un conflicto latente con las zonas declaradas de protección ecológica, ya que muchos de estos asentamientos han surgido y se han expandido en áreas de alto valor ambiental.

Al comparar los tres períodos de implementación de la política pública en la regularización de asentamientos informales, es evidente que cada fase tuvo resultados dispares. En el primer período 2010-2014, la creación de la UERB permitió agilizar la legalización de predios y descentralizar su gestión, pues refleja ser el período con más asentamientos aprobados. Sin embargo, la falta de un enfoque territorial integral permitió la consolidación de asentamientos en zonas vulnerables, aumentando el impacto sobre la biodiversidad y la cobertura vegetal. Como evidencia de este impacto, se registró la pérdida de 81 hectáreas en zonas protegidas, especialmente en el AIER Pichincha-Atacazo, que resultó ser una de las áreas más afectadas por la expansión de la urbanización informal.

La falta de monitoreo continuo y la ausencia de un marco normativo sólido para evitar la expansión urbana descontrolada contribuyeron a un impacto ecológico significativo. Durante este período, la regularización avanzó rápidamente, pero a costa de la fragmentación de ecosistemas clave y la reducción de la cobertura vegetal en áreas de alto valor ambiental.

El segundo período 2014-2018 se intentó corregir las deficiencias del período anterior mediante la promulgación de normativas, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOGTUS) alineada a ésta, la Ordenanza 147 ambas del año 2016, con su implementación se establecieron criterios más rigurosos para la regularización, por un lado prioriza la consolidación de asentamientos en zonas urbanas y por otro lado, como lo interpreta un actor clave en este período, ex jefe de coordinación en la Dirección Metropolitana de Catastro (entrevistada 2, comunicación personal, 7 de enero de 2025), esta normativa abre la posibilidad de un cambio viable de zonificación en

las áreas de protección ecológica a zonificación rural o urbana, lo cual, facilita la regularización de asentamientos informales. Este enfoque genera un patrón de comportamiento social en el que, al percibir la viabilidad del proceso de regularización, se refuerza la idea de que este puede llevarse a cabo incluso en áreas con usos no permitidos, particularmente en aquellas que constituyen un activo natural de gran importancia para el DMQ.

Sin embargo, gracias a la acción de la “Dirección de Patrimonio Natural de la Secretaría de Ambiente” que elaboró el “Plan Estratégico del Subsistema” y definió las siguientes categorías de manejo, “Áreas de Conservación y Uso Sustentable ACUS, Áreas de Protección de Humedales APH, Santuarios de Vida Silvestre SVS y Áreas de Intervención Especial y Recuperación como una categoría de manejo y a los Corredores Ecológicos como otros mecanismos de conservación”. De esta manera, el concepto de conservación del patrimonio natural se entiende como la suma de acciones de protección, uso sustentable y restauración.

Si bien se observó una disminución en la regularización de asentamientos en zonas ecológicas en comparación con el período anterior, la ocupación de estos espacios continuó debido a la alta demanda de vivienda y la falta de alternativas habitacionales seguras.

El tercer período 2020-2022 introdujo un cambio importante en la política pública de planificación del territorio con la implementación del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), siendo un “instrumento de planificación territorial que establece parámetros, regulaciones y normas específicas para el uso y ocupación del suelo durante los próximos 12 años, en el cual, se establecen instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos humanos de hecho” determinados en la LOOTUGS, a fin de “alcanzar y promover un desarrollo equilibrado y contribuir a los objetivos de sostenibilidad establecidos por el municipio a través de planes urbanísticos complementarios o parciales” (MIDUVI, 2018).

Según un actor clave, quien en ese entonces ocupaba un cargo de jefe de coordinación en la Dirección Metropolitana de Catastro (entrevistada 2, comunicación personal, 7 de enero de 2025), un hecho innegable es la pandemia

del COVID-19 que afectó la capacidad operativa de las instituciones encargadas de la regularización, lo que llevó a una ralentización del proceso y a la aprobación remota de asentamientos sin un conocimiento directo del territorio.

Aunque el PUGS representó un intento de frenar la regularización en zonas de protección ecológica, su implementación encontró múltiples desafíos, incluyendo la resistencia de comunidades ya establecidas en zonas de conservación y la falta de medidas efectivas para proporcionar alternativas de vivienda digna. A pesar de las restricciones impuestas, la proliferación de asentamientos informales continuó en los límites urbanos y en sectores de alto riesgo, evidenciando la persistencia de problemas estructurales en la planificación urbana del DMQ.

Uno de los impactos más evidentes de la regularización ha sido la pérdida de cobertura vegetal en áreas protegidas. Según los datos recopilados, entre 2010 y 2022 se ha registrado una afectación de aproximadamente 169 hectáreas de zonas naturales protegidas debido al crecimiento urbano. El AIER Pichincha-Atacazo ha sido el sector más impactado, con una pérdida de 136 hectáreas y la legalización de 43 asentamientos. La expansión urbana sobre estos territorios ha provocado la fragmentación de ecosistemas, afectando la biodiversidad, la regulación hídrica y la capacidad de mitigación del cambio climático.

Si bien la regularización ha representado una solución parcial a la crisis habitacional, también ha evidenciado la necesidad de replantear la política de ordenamiento territorial. La aprobación de asentamientos en áreas protegidas, aun cuando se haya justificado en la aplicación de normativas vigentes, ha debilitado las medidas de conservación ambiental y ha puesto en riesgo la integridad de los ecosistemas urbanos. La falta de una estrategia integral que articule el acceso a la vivienda con la preservación del medio ambiente ha permitido que la urbanización avance sobre espacios que deberían estar protegidos.

El análisis demuestra que la política de regularización de asentamientos informales requiere un enfoque más equilibrado y sostenible. Para mitigar los efectos negativos de la expansión urbana desordenada, es fundamental fortalecer los mecanismos de control y prevención para evitar la ocupación de

áreas protegidas antes de su consolidación. Además, se deben implementar planes de vivienda social que no dependan exclusivamente de la regularización de asentamientos informales en zonas ecológicas, garantizando así una alternativa viable para los sectores más vulnerables. La coordinación entre entidades municipales también debe mejorar para asegurar que los procesos de regularización sean ágiles y eficientes sin comprometer la conservación ambiental. En definitiva, la regulación del crecimiento urbano en Quito requiere de estrategias integradas que armonicen el derecho a la vivienda con la preservación del patrimonio natural y la sostenibilidad a largo plazo.

Si bien la política pública ha mostrado avances en la regularización de asentamientos informales y, en cierta medida, ha cumplido con el objetivo original, también ha evidenciado fallas significativas en la conservación del entorno natural.

Conclusiones

Los hallazgos refuerzan la idea de que la política pública juega un papel central en la gestión territorial y ambiental. La implementación de instrumentos de regulación ha permitido mejorar las condiciones de habitabilidad de los asentamientos humanos de hecho; sin embargo, también ha generado externalidades negativas en la conservación de las áreas de protección ecológica. Se confirma la hipótesis de que la regularización de asentamientos en estas zonas ha resultado en la degradación de ecosistemas clave, evidenciada en la pérdida de cobertura vegetal y la fragmentación del paisaje natural.

Desde el año 2010 hasta el año 2022, en el DMQ existe un total de 629 asentamientos humanos de hecho aprobados por el Concejo Metropolitano de Quito, de los cuales, se evidencia 55 asentamientos regularizados en zonas de protección ecológica, con una pérdida de área de 169 ha, lo que representa el 8% del total.

El análisis multitemporal del período que abarca esta investigación, se evidencia que la expansión urbana sobre áreas protegidas ha provocado una

reducción significativa de ecosistemas naturales. El AIER Pichincha-Atacazo ha sido el sector más afectado, con una pérdida de aproximadamente 136 hectáreas de cobertura vegetal y la legalización de 43 asentamientos en dicho periodo.

La investigación resalta la necesidad de una planificación urbana que equilibre la demanda de accesos a vivienda y servicios básicos sin que se vean afectadas áreas de protección ecológica. La falta de coordinación entre organismos municipales y la ausencia de un monitoreo efectivo han permitido la consolidación de asentamientos en zonas de alto valor ecológico. A pesar de los avances normativos, la aplicación de medidas de regulación ha sido insuficiente para frenar la expansión urbana descontrolada, lo que genera un reto importante para las políticas públicas de ordenamiento territorial.

El estudio enfrentó diversas limitaciones que deben ser consideradas en futuras investigaciones. Entre ellas, la dificultad en el acceso a información actualizada y detallada sobre los procesos de regularización, debido a la dispersión de datos en distintas instituciones.

Además, la pandemia de COVID-19 redujo significativamente la capacidad operativa de los organismos responsables, lo que dificultó la verificación en campo de los asentamientos aprobados durante este período. Las restricciones de movilidad, limitó el control sobre el cumplimiento de normativas y la identificación de posibles irregularidades. Esta situación no solo retrasó los procedimientos, sino que también generó vacíos en la supervisión territorial, favoreciendo la expansión de asentamientos informales en zonas de protección ecológica.

La investigación ofrece una evaluación del impacto de la política pública en la regularización de asentamientos informales dentro de zonas ecológicas protegidas y destaca la necesidad de una gestión más rigurosa y coordinada para evitar que la regularización se convierta en un incentivo para nuevas ocupaciones informales en espacios restringidos de alto valor ambiental.

La novedad del estudio radica en la identificación de patrones de ocupación y en la cuantificación de las pérdidas de áreas de protección ecológica en el DMQ, lo que contribuye a una mejor comprensión del fenómeno. Además, la investigación aporta evidencias concretas para la formulación de estrategias

políticas más sostenibles y equitativas, promoviendo un desarrollo urbano que equilibre las necesidades sociales con la preservación del patrimonio natural.

Las implicaciones de esta investigación en el campo de estudio son diversas. En primer lugar, refuerza la relevancia de integrar políticas de ordenamiento territorial con estrategias de conservación ambiental. En segundo lugar, sugiere la necesidad de reformular los mecanismos de regularización para que no fomenten la expansión informal en áreas protegidas. Finalmente, destaca la importancia de fortalecer la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria en la formulación de políticas de urbanización sostenible.

Asimismo, es fundamental desarrollar planes de vivienda social que no se basan únicamente en la regularización de asentamientos informales en áreas ecológicas, con el objetivo de ofrecer alternativas habitacionales viables para los sectores más vulnerables. Para ello, es necesario fortalecer la planificación urbana y la gestión del suelo, asegurando un desarrollo ordenado que no afecte los ecosistemas protegidos. Además, la mejora en la coordinación interinstitucional entre entidades municipales para garantizar que los procesos de regularización se realicen de manera eficiente, transparente y dentro de un marco normativo.

La investigación demuestra que la regularización de asentamientos informales en zonas ecológicas presenta un dilema entre la garantía del derecho a la vivienda y la necesidad de conservar el medio ambiente. Si bien, las políticas públicas encaminadas a la regularización de asentamientos humanos de hecho, han cumplido con su objetivo, mientras que, las políticas enfocadas a la conservación de las zonas de protección ecológica han evidenciado fallas significativas en el cumplimiento del objetivo de la misma, debido a que, no existe una rigidez en su aplicación, al contrario, trata de encontrar una viabilidad con la cual se permita la regularización de ciertos asentamientos preexistentes a través de realizar un cambio en la zonificación que permita su regularización. La solución a este problema requiere un enfoque integral, donde la regulación del crecimiento urbano se base en principios de sostenibilidad y equidad social.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1992), "Estudio introductorio", Luis Aguilar V. (comp.), La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-84.
- Alcocer, P. (2022). *Impactos de la regularización de asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito entre los años 2010 y 2021* [Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. <https://repositorio.puce.edu.ec/items/ffb2abb1-75ad-4df8-919e-4dd7c47b163c>
- Costa, A. & Hernández, A. (2010). "Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú". *Revista Invi* 25. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/rt/printerFriendly/496/505>
- Barros, F. (2023). Las áreas protegidas municipales del Distrito Metropolitano de Quito, ¿podrían llegar a ser reconocidas como Otras Medidas Eficaces de Conservación (OMEC)?: Un estudio desde la experiencia de la mancomunidad del Chocó Andino. <https://repositorio.puce.edu.ec/items/a2a08630-0310-495c-972b-b0c803d0d579>
- Borja, J. (2011). *La ciudad y sus áreas metropolitanas: desafíos y perspectivas*. Recuperado de https://www.ciudadesdelsur.org/descargas/La_ciudad_y_sus_areas_metropolitanas.pdf
- Burgos, G. Q. (2008). Políticas públicas y el medio ambiente. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4835691>
- Carrera, M., Bustamante, M, Sáenz, M. 2016. Las áreas protegidas del Distrito Metropolitano de Quito: conocer nuestro patrimonio natural. SAMDMQ / Fondo Ambiental / CONDESAN / Proyecto EcoAndes-Programa Bosques Andinos. Quito.
- Castro, K. (2011). Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011. Universidad Técnica Particular de Loja. Recuperado del 16 de noviembre de 2023 de http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4190/3/UTPL_Castro.pdf

- CEPAL. (2024, 17 julio). *Asentamientos informales*. Plataforma Urbana y de Ciudades. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/urban-themes/65-asentamientos-informales>
- Córdova, M., Egas, A., & Menoscal, J. (2024). Asentamientos informales, regularización y riesgo de desastres en el periurbano del Distrito Metropolitano de Quito - Colinas del Norte. *Cuadernos de Geografía Revista Colombiana de Geografía*, 33(1). <https://doi.org/10.15446/rcdg.v33n1.100275>
- Córdova, M., & Menoscal, J. (2021). Politiques publiques pour des villes soutenables. Le cas de Puertas del Sol dans la ville de Quito-Equateur. *L'Ordinaire Des Amériques*, 227. <https://doi.org/10.4000/or.da.6365>
- Cuvi, N. (2015). Un análisis de la resiliencia en Quito, 1980-2015. *Bitácora Urbano Territorial*, 35-42.
- Dueñas, R. (2020). La Rendición de Cuentas Públicas en la Democracia Chilena, el caso de la Política Pública de Educación Superior. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/16748>
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. (2024). Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En <https://cdn.teatrosucre.com/wp-content/uploads/2024/07/10170325/PMDOT-2024-2033--Plan-Metropolitano-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial.pdf>.
- Gómez, A., & Cuvi, N. (2016). Asentamientos informales y medio ambiente en Quito. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (35), 101–119. Recuperado de <https://revistas.um.es/areas/article/view/279181>
- Fernandes, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. USA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Figueroa, N. (2012). El desarrollo y las políticas públicas. <https://journals.openedition.org/polis/8580>
- Hidalgo, J. (1989). La tierra y la legalización de los asentamientos irregulares en Quito, Ecuador. Documento de trabajo. No publicado. Quito.

- Higueras, E. (2009). La ciudad como ecosistema urbano. DAPP. IPCC. Cambio climático. 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Suiza: IPCC. Jácome, David. 2017. Estrategia de resiliencia. Distrito Metropolitano de Quito. Quito: Imprenta Municipal.
- Howlett, M. (2011). Designing public policies: Principles and instruments. Routledge.
- Larco, M. (2018). *Quito: 40 años de políticas de regularización de suelo, aportes al mapeo de enfoques sobre urbanización informal, el período de la Revolución Ciudadana (2009-2014) y los retos en el paradigma del Buen Vivir* [FLACSO Ecuador]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14654>
- León, G. (2015). La implementación de políticas públicas en América Latina: Teoría y práctica. Editorial Universitaria.
- León, N. (2015). Propuesta de instrumentos de política pública que promuevan la protección y cuidado ambiental en la gestión empresarial del Ecuador [Universidad Católica del Ecuador]. <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/67705b57-f391-4a77-9369-e614434db05a/content>
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (2019). *The politics of public policy*. Routledge.
- Hidalgo, F. (1989). *La tierra y la legalización de los asentamientos irregulares en Quito, Ecuador*. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1292>
- Leyva, S., & Tabares, J. (2015, 1 octubre). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública. <https://repositorio.eafit.edu.co/items/1fe4b679-a9ec-4423-8d76-b74d542215ee>
- Montalván, E. (2023). Gobernanza para la Aplicación de la Legislación en contexto del Cambio Climático en procesos de regularización de Asentamientos Humanos de Hecho en Guayaquil [Flacso Ecuador]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/20132>
- Naciones Unidas. (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica | Naciones Unidas. United Nations. <https://www.un.org/es/observances/biodiversity-day/convention>

- Ortiz, S., & Martínez, E. (1999). *Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad*. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Peters, B. (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Publicaciones Edward Elgar. Cheltenham, Reino Unido.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación, y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Santos Cerquera, M. (2013). Asentamientos irregulares deterioran el ambiente. *Ciencia UNAM*. Recuperado de [https://ciencia.unam.mx/leer/233/asentamientos irregulares deterioran el ambiente](https://ciencia.unam.mx/leer/233/asentamientos_irregulares_deterioran_el_ambiente)
- Sautu, R. (2005). *El método biográfico: la reconstrucción de la sociedad a partir del relato de los actores*. Buenos Aires: Editorial Lumiere.
- Secretaría de Ambiente, Fundación Cóndor Andino. 2023. *Las áreas protegidas del Distrito Metropolitano de Quito. Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas*. Secretaría de Ambiente. Quito – Ecuador.
- Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2021). *Plan De Uso Y Gestión Del Suelo, septiembre 2021*. Quito – Ecuador. <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/planificacionabierta/PLAN%20PUGS%202021-2033.pdf>
- Segovia, L. (2022). *Políticas públicas y gubernamentalidad del Sistema de Educación Superior del Ecuador en el período 2008-2018* [Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/9042>
- Smolka, M. (2003). *Informalidad, Pobreza urbana y precios de la tierra*. Land Lines, January, vol. 15, N° 1, Lincoln Institute of Land Policy.
- Tello, C. (2020). *Planificación territorial, asentamientos humanos de hecho y cambio climático en Quito, Ecuador* [FLACSO]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/16812>
- Torres, V. (2008). *Políticas públicas, territorio y localidades: Políticas sociales, municipales y participación en Quito*. Quito: Abya Yala.

- Therán, K., Pérez, R., & García, D. (2022). Asentamientos informales en la periferia urbana de áreas metropolitanas. El caso de Soledad, Colombia. *Redalyc.org*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193173030044>
- Urbina, J., & Martínez, J. (s.f.). Más allá del cambio climático. [https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2010/10/4775mas alla del cambio climatico.pdf#page=123](https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2010/10/4775mas%20alla%20del%20cambio%20climatico.pdf#page=123)
- Valdivieso, G., (2012). "Michael Howlett, Designing Public Policies: Principles and Instruments. Abingdon, Routledge, 2011 ". *Revista Opera*, (12), 241-245.
- Wilson, J. (2001). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?*. <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/iniure/article/view/492>
- Zárate, K. (2012). *Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador*. Ministerio del Ambiente. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual-para-la-Gestio%CC%81n-Operativa-de-las-A%CC%81reas-Protegidas-de-Ecuador-finalr.pdf>

Índice de tablas

Tabla 1. Técnicas e instrumentos de la investigación.....	17
Tabla 2. Número de asentamientos humanos aprobados en el DMQ, período 2010-2013.	32
Tabla 3. Número de asentamientos humanos aprobados en el DMQ, período 2014-2018.	33
Tabla 4. Número de asentamientos humanos aprobados en el DMQ, período 2019-2022.	34
Tabla 5. Número de asentamientos humanos aprobados sobre zonas de protección ecológica y su pérdida en hectáreas en el DMQ, período 2019-2022.	39

Índice de mapas

Mapa 1. Asentamientos humanos de hecho aprobados sobre zonas de protección ecológica, período 2010-2013.....	35
Mapa 2. Asentamientos humanos de hecho aprobados sobre zonas de protección ecológica, período 2014-2018.....	36
Mapa 3. Asentamientos humanos de hecho aprobados sobre zonas de protección ecológica, período 2019-2022.....	37
Mapa 4. Asentamientos humanos de hecho aprobados sobre zonas de protección ecológica, período 2010 al 2022.	38