

# LAS DEFICIENCIAS DE LA REGULARIZACION. CUATRO BARRIOS DE QUITO

Autor: Sonia Cueva O.

Producto de Investigación: Instituto de la Ciudad de Quito (2011)<sup>1</sup>

## Resumen

Quince años luchando por un espacio “adquirido” en las márgenes de la ciudad, resistieron un tiroteo, el incendio de algunas de las primeras casas, una hora al transporte público, las facturas del agua que no llega a casa y de una toma eléctrica provisional. Hoy su casa y la zona han mejorado. Pero al 2011 parece llegar algo excepcionalmente decisivo “la legalización de la propiedad”. Sin embargo el resultado es que la zona es de protección natural y se decide cuantas y cuales familias serán realojadas tras un censo realizado por sorpresa. Los vecinos del barrio recibieron escépticos al equipo de investigación, sin embargo los buscaron tras una nueva amenaza nocturna. El caso se descarto sin ser resuelto. Esto hace parte de uno de los 4 barrios que se estudió en Quito, en donde la regularización analizada, cuando ha llegado de poco o nada ha servido, y cuando ha sido realmente necesaria, no ha llegado.

---

<sup>1</sup> Instituto de la Ciudad de Quito MDMQ: Cueva, Sonia; Ospina, Oscar; Navas, Gabriela (2011) Informe Informalidad, asentamientos humanos irregulares y planificación urbana del DMQ. Investigación solicitada por UERB y AZC MDMQ.

El crecimiento de la ciudad de Quito ha venido marcado por la construcción informal. Así la primera década del año 2000 el 90% de la construcción se realiza sin aprobación municipal, de los cuales un 45% son barrios legalizados y el otro 45% asentamientos informales. (DMPT,2010)

En el año 1989 (Mena, 2010) se implementa un proceso de regularización, aunque es el año 2001 cuando empieza un proceso notable, que se fortalece significativamente el año 2010. En Agosto del 2001, la resolución 070 para "Normar los Procedimientos para la Regularización de la Ocupación Informal de Suelo", pone carácter urgente a todos los trámites de regularización, a través de la Unidad de Suelo y Vivienda USV de la Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda. Con ésta se esboza la magnitud del problema, se contabiliza 480 barrios informales y sobre todo se conoce los conflictos que los atañen y la necesidad de reforzar la institucionalidad para hacerle frente. En el año 2007 se crea el Centro de Mediación y Negociación del DMQ (Ord 239), sin embargo de aproximadamente cien casos que ingresaron, se habrían resuelto aproximadamente diez, al 2010 este centro está aislado de casos de este tipo.

En octubre el 2008, mediante la ordenanza de Régimen de Suelo, se define los instrumentos institucionales de control territorial (Ord 255 art. 100), como: controles permanentes, inspecciones regulares y especiales, y supervisión al proceso de control, así mismo determina los momentos de los controles obligatorios y los puntos a verificarse en estos (art 101), se establecen sanciones para la habilitación ilegal del suelo (art 113 a 119). El municipio consigue que se dicten sentencias (multas) contra algunos lotizadores informales, pero éstos se llenan de estrategias para salir impugnes.

Paralelamente, en el 2008 se dan algunos pasos a nivel nacional, a través de la nueva constitución del Ecuador, dotando a los municipios de toda la facultad para ejercer el control territorial y prohibiendo todo tipo de prácticas especulativas. Lo más importante en este punto es que el gobierno nacional tomo parte en esta lucha que encarga al gobierno local, fortaleciéndolo. Bajo la nueva constitución, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD (2010) además de las facultades de fraccionamiento, le da competencia a las municipalidades de administrar los registros de propiedad del cantón, (art.84 y142).

En marzo del 2010 se crea la Unidad Especial Regula tu Barrio UERB (Resolución 010), adscrita a la Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, encargada de la regularización de la ocupación informal del suelo, que actuará en forma desconcentrada a través de tres unidades, en: Quitumbe, Calderón y la Delicia. Esta

resolución deroga la 70 y todo lo que estaba bajo custodia y administración de la USV, en el Área de legalización de Barrios, se transfieren a la UERB.

Al 2010 el DMQ, cuenta con 8 administraciones zonales que cubren un área de 4 mil kilómetros cuadrados, y una población cercana a 2 millones de habitantes, con un déficit de vivienda de 153 mil viviendas, estos datos para aclarar el panorama al que se enfrentan 11 comisarios que son los encargados del control de asentamientos irregulares en todo el distrito, de estar alerta a prevenir cualquier tipo de ocupación informal del suelo. Siendo la UERB desconcentrada en 3 administraciones la encargada de reestructurar las irregularidades cometidas.

La solución propuesta se concentró en una medida curativa, la regularización. Este es el paso que propició la entrega de escrituras individuales. Lo que se complementa con la ejecución de las respectivas obras de equipamiento, delimitación de zonas verdes, equipamientos comunales y dotación de servicios básicos.

### **La experiencia de los barrios regularizados. Unidad de Suelo y Vivienda (USV)**

Los objetivos que se planteó la USV. General: Regularizar y Legalizar los asentamientos informales del DMQ para ... dar lugar, a una reactivación económica y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Específicos: a. Integrar al barrio en planes urbanos del Distrito para la obtención de infraestructura y servicios logrando de esta manera mejorar la calidad de vida de sus habitantes, b. Solucionar la tenencia de la tierra mediante el título de propiedad individual, c. Acabar con los lotizadores informales del Distrito, utilizando diferentes instrumentos legales, técnicos y de comunicación.

En la gestión de la USV fueron registrados más de 400 barrios irregulares, a través de un proceso que inició tomando en cuenta a personas y dirigentes barriales que lo solicitaron, también se estableció un levantamiento de la información principalmente en áreas de las administraciones zonales de Quitumbe y Calderón, en las cuáles históricamente se habían dinamizado los procesos de urbanización irregular.

Se establecieron unos requisitos básicos de orden legal, socio-organizativo y técnico para que un barrio fuera incluido en el proceso de regularización, como: tener la escritura global a nombre de la organización social o de todos sus integrantes (copropietarios), inscripción y aprobación de la personería jurídica de la organización social en el Ministerio de Bienestar Social, listado de socios, informes de factibilidad de servicio emitido por la EMAAP y la EEQ, I.R.M. (Informe de Regulación Metropolitano) y Plano del barrio (de acuerdo a solicitudes técnicas).

Categorizando según el grado de dificultad en la legalización, barrios A, B, C+, C-, en donde A es legalizable a corto plazo y C a largo plazo, o en el caso de C- no legalizable, por estar en zonas de riesgo o protección ecológica USV (2008)

Para la regularización de un barrio, el Concejo Municipal emite una ordenanza de declaración de Urbanización de Interés Social en la que constan las obras a ejecutarse y el plazo. Se hipotecan todos los terrenos, quedando la directiva como el intermediario y responsable de la ejecución de las obras. Así mismo se establece el plazo de un año para que la directiva entregue las escrituras individuales a los procesionarios.

En dichas ordenanzas en que estos barrios pasan a formar parte de la ciudad formal, consta también que el municipio llevará a cabo un control del cumplimiento de dichas disposiciones, con las respectivas sanciones, pudiendo incluso en caso de incumplimiento, dejar sin validez la ordenanza emitida

Se realizó un estudio de caso en barrios ubicados en los dos sectores donde se concentran los asentamientos irregulares, uno al sur (Quitumbe) y otro en el norte (Calderón) para cuya selección se tomo como consideración, que tenga 9 a 10 años de regularizado y que tengan el mayor número de obras por ejecutar, pues varios barrios ya contaban con buena parte de los servicios antes de haber sido regularizados. Se realizó una indagación en torno a los avances en la generación de obras, el acceso a servicios básicos y la entrega de títulos individuales a los habitantes de los barrios, también se hace una revisión de las prioridades que los moradores de los barrios tuvieron y tienen en cuanto a obras, servicios públicos y equipamiento, antes y después del proceso de regularización, y las percepciones sobre los beneficios que les ha traído la implementación de esta política.

### **Barrio1. Regularizado en el año 2002 (Ordenanza 3414).**

Con el proceso de regularización se pretendía implementar los servicios públicos correspondientes y generar las siguientes obras de urbanización, en un plazo de diez años: alcantarillado, agua potable, red eléctrica, red telefónica, aceras, bordillos, adoquinado, trabajo vial con capa de rodadura, áreas verdes, obras de mitigación de riesgos por quebrada.

Obteniéndose los siguientes resultados: En cuanto a la dotación de agua potable, entre 2002 y 2011 la cobertura paso del 11% al 72% de los predios, el alcantarillado del 23% al 90% de los predios, la cobertura de la energía eléctrica del 13% al 71% de los predios, aunque solo un 29% cuenta con energía eléctrica con conexión domiciliaria.

Con mejoría en el servicio de transporte público, con frecuencias de recorrido de 20 a 30 minutos, pero en cuanto a recolección de basura, en el mejor de los casos se lleva a cabo cada 15 días, produciéndose acumulación y descomposición.

En este barrio hay evidencias de una conflictividad generada por la lentitud en la gestión y las condiciones que el Comité Pro mejoras estableció para financiar las obras o desarrollar trámites ante el municipio y otras instituciones públicas:

Obras como la construcción de aceras, implementación de capa de rodadura en las calles, y mejoramiento de áreas verdes tienen muy poco avance, una leve mejoría se observa en la generación de los bordillos y adoquinado, con el que si cuentan algunas calles.



Foto 1. Calle del barrio 1, Mayo 18 de 2011

### **Entrega de escrituras individuales**

Objetivo importante de la regularización, con plazo de un año. Sin embargo después de 10 años de regularizado el barrio, un 67% de los encuestados de este barrio, respondió que no posee el título de propiedad.

Desafortunadamente muy pocos pobladores del barrio contestaron sobre el año de obtención de la escritura y los costos de la misma. Sin embargo de las respuestas obtenidas se pudo determinar que el costo promedio de la escritura individual, asciende a USD 718, aunque se encontraron casos en dónde sobrepasaban los USD 1.000.

El presidente del barrio y su abogado han establecido valores del trámite de la escritura de USD 600 a 1.100, valores que para muchos habitantes del barrio son excesivos. En algunos casos cuando el pago no es realizado, la dirigencia barrial cobra intereses y fija un plazo final, si el pago no se realiza por parte el propietario el presidente del barrio amenaza con la expropiación, a decir de los encuestados, quienes afirman que varios de los lotes pasaron al poder del asesor jurídico del Comité Pro mejoras. Más allá de la controversia

planteada por De Soto (1986) en torno al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios de estos programas, en nuestro caso la no culminación de las obras y las correspondientes consecuencias jurídicas sobre la propiedad establecidas en la ordenanza de regularización, se suman al hecho que la entrega de los títulos de propiedad es ineficiente.

Hay un hecho importante a resaltar entre las prioridades de los habitantes del barrio y es que la obtención de las escrituras nunca fue mencionada, ni siquiera como una opción secundaria; más aún, en muchos testimonios la gente no sabe en qué consiste el proceso de regularización y ni que ello implicaba la entrega de títulos individuales de propiedad.

### **Después de la regularización**

Hemos visto una serie de resultados fruto del proceso de regularización, especialmente hay una evolución en la dotación de servicios básicos con diferenciaciones entre sectores del barrio, menos halagadores son los resultados en cuanto a la generación de infraestructura. Finalmente, hay todavía mucho camino por recorrer en cuanto a la entrega de los títulos de propiedad si se tiene en cuenta que uno de los objetivos de la política era promover la reactivación económica a través de la legalización.

Como lo plantea Smolka (2003, 77) "Un programa bien ejecutado generalmente eleva la calidad de vida para todos los ocupantes y fortalece las comunidades. También trae valorización de la propiedad... Sin embargo, cuando el programa es mal ejecutado, el área puede consolidarse como un asentamiento irregular de bajos ingresos". Algo muy lejos de haberse logrado.

Solo se han entregado títulos individuales a una tercera parte de los propietarios y la ejecución de las obras no ha llegado. Por este motivo, las hipotecas y las prohibiciones de las enajenaciones no se pueden levantar para el total de los predios, existiendo varios obstáculos para la generación de un impulso económico en torno a las garantías derivadas de la posesión formal de un inmueble.

Sin embargo, hay cierta dinamización en el barrio, la cual esta al margen del pasar de lo formal o lo informal, habiendo surgido pequeños emprendimientos comerciales y de servicios, paralelamente la venta de lotes sigue como un elemento característico de asentamientos regularizados<sup>2</sup> donde los porcentajes de ocupación predial son medianos o

---

<sup>2</sup> En los barrios no regularizados analizados en el presente estudio se detectó también un dinámico mercado de suelo.

bajos, y donde la regularización ha incrementado de alguna forma el valor de los predios aunque no de manera significativa.

Por último, la opinión de los moradores en cuanto a los beneficios que han obtenido del proceso evidencian una percepción neutral sobre los efectos de la política a nivel barrial, así: el 33% respondió que no ha recibido ningún beneficio, el 20% dice que se ha beneficiado poco, un 40% contestó que ha recibido obras, pues le atribuyen a las mejoras en servicios, aunque otros barrios los obtuvieron antes de ser regularizados.

## **Barrio 2. Regularizado en el año 2002 (Ordenanza 3388).**

Con el proceso de regularización se pretendía implementar los servicios públicos correspondientes y generar las siguientes obras: alcantarillado, agua potable, energía eléctrica, cancha de uso múltiple, juegos infantiles, áreas verdes encepadas u arborizadas, mobiliario urbano y caminería, trabajo vial, conformación subrasante, sub-base, adoquinado, aceras, áreas verdes, equipamiento comunal, mobiliario urbano.

El plazo de ejecución de estas obras era de ocho años a partir de la fecha de sanción de la misma. En la investigación de campo realizada se ha podido constatar una evolución en el acceso a servicios públicos a partir del proceso de regularización.

En el caso del agua potable la dotación del servicio pasó de 50% al 100% de la población, el alcantarillado, del 31% al 69%, la energía eléctrica del 15% al 100%.

Con respecto a la calidad del servicio de transporte público, el 56% de la población tiene que desplazarse entre 15 a 20 minutos a la parada más próxima, mientras que un 39% utiliza otros medios para movilizarse. de transporte público.

En el caso de la recolección de basura, es mala, cada 15 días y las obras establecidas en la respectiva ordenanza, no se han llevado a cabo tras una década de regularización; una excepción es la construcción de los bordillos en la mayoría de las calles del barrio, y la edificación de la casa comunal con apoyo del Consejo Provincial de Pichincha.

Lo cual se explica, entre otros factores, porque aún 9 años después de regularizado, hay muy pocas familias viviendo en el barrio: de 171 lotes, solo 44 predios albergan una edificación y no todas están habitadas. Habiendo muy pocos habitantes que aporten para la conclusión de las múltiples obras que se requieren ya que la mayor parte de los propietarios que no habitan en el sector, no acuden a las reuniones, ni aportan con recursos, al tener la seguridad de la propiedad, y no habitar allí, descuidaron sus deberes.

En cuanto a la entrega de escrituras individuales, de los resultados de la encuesta aplicada, se observa que el 29% de los propietarios del barrio no tienen las escrituras. Según las declaraciones de los moradores, el costo promedio del trámite está en USD 500. La ordenanza de regularización estableció un plazo de hasta un año para la entrega de los títulos individuales, lo cual, según algunas versiones, comenzó a llevarse a cabo a partir del año 2003 hasta el 2009; se menciona que mediante gestiones con actores cercanos al entonces alcalde Paco Moncayo se presionó la entrega de escrituras a más de 60 propietarios en el 2003.



Foto2. Bajos niveles de ocupación del barrio 2, regularizado hace 10 años , Mayo 23 de 2011

Después de la regularización, el adoquinado pasa a ser la prioridad más importante para la población (71%). Si bien los servicios se han obtenido, los habitantes no sienten que la regularización les haya provisto de ellos, sino que la regularización apareció como un paso más, pues muchos barrios ya contaban con todos los servicios cuando se regularizaron.

La opinión de los moradores en cuanto a los beneficios que han obtenido del proceso de regularización, se tiene en cuenta que el 42% manifestó no haber recibido beneficio alguno, y un 17% afirmó haberse beneficiado poco, el 41% restante, habla de algún beneficio como: la seguridad y la tranquilidad alcanzadas, la dotación de servicios y la tenencia de escrituras (el 8%) y con ello el mejoramiento en la cobertura de los servicios básicos.

La percepción de los impactos que a nivel barrial tuvo la regularización es mayoritariamente neutra, es decir si bien no hablan de perjuicios, tampoco son relevantes los beneficios, pues lo que han alcanzado lo venían logrando con o sin regularización, excepto en el momento en que se liga a la regularización como requisito indispensable para proveer de servicios, es decir se fuerza el proceso para hacer de la regularización una necesidad.

Por otro lado, a la baja consolidación del barrio se ha asociado un mercado de lotes. Estas dos dinámicas identificadas evidencian que el proceso de regularización en el barrio tiene tres efectos negativos notorios: a) benefició a muchos propietarios que no tenían una



necesidad real de suelo urbano, alimentando una dinámica especulativa que se evidencia en los precios de los lotes en venta; tanto dentro del barrio como en los alrededores y b) las familias asentadas deben estar a la espera que este mercado de tierras se agote y lleguen más hogares a asentarse allí, para tener la esperanza de concluir las obras y liberar sus predios de la hipoteca y la prohibición de enajenación. C) desmovilizo la proactividad de la gente en la construcción de mejoras barriales, los barrios solo han obtenido servicios pero no tienen aceras calles, equipamiento confortable, ni espacio publico, estan a la espera de la municipalidad y esto no llega.

Es decir no se cumplió el objetivo propuesto ni en la entrega de escrituras, menos la consiguiente reactivación económica que se preveía, ni acelero el proceso en la obtención de servicios e infraestructura, habiendo simplemente beneficios individuales, en cuanto mucha gente aseguro con el proceso la tenencia de una tierra. Surgiendo dudas en torno a las características de los asentamientos que deben ser regularizados, específicamente en cuanto al nivel de consolidación que deberían tener, cuestión en torno a la cual Smolka y Fernández (2004) ya se habían referido como prioritaria en la definición de los escenarios y los alcances de la política.

### **Resultados generales de los dos barrios regularizados**

En general se observa que en los dos barrios hay situaciones contrastadas. En primer lugar, después del proceso de regularización el mejoramiento en la dotación de servicios básicos ha sido un elemento a resaltar, aunque no se puede dejar de lado que se forzó esta consecuencia al establecer como requisito para la dotación de servicios, que el barrio esté regularizado. Servicios conseguidos a través de la acción de la dirigencia barrial o por la autogestión de los vecinos con las empresas, existiendo al interior de cada barrio diferencias en la cobertura

Respecto a las obras establecidas en las respectivas ordenanzas de regularización en ambos barrios, no se ha cumplido. Mucho menos, lo referente a la entrega de títulos individuales<sup>3</sup>.

Por otro lado surgen interrogantes sobre los beneficios que obtienen propietarios que no necesitaban del suelo regularizado para asentarse con sus familias, nos referimos a aquellos cuyos predios se valorizaron con la regularización y buscan comercializarlos, sin que aporten a las obras de habilitación barrial.

---

<sup>3</sup> Con una situación más compleja en el barrio 1

Por otro lado, se ve la necesidad de controlar la gestión de la organización barrial, en lo que se refiere al cumplimiento de los compromisos establecidos en la ordenanza de regularización, y los costos que establecen al interior, como costo de las escrituras o de las obras mismas.

La dirigencia barrial es la encargada, después de la ordenanza de regularización, de gestionar la construcción de las obras estipuladas en los plazos allí establecidos, paralelamente se constituye en la responsable de la entrega de los títulos individuales a los propietarios beneficiados con el programa, es decir, se constituye en el actor central del proceso de legalización.

Este papel central, que puede ser entendido como una intermediación entre la comunidad (propietarios), el gobierno municipal y las instancias legales pertinentes para el otorgamiento de los títulos y la ejecución de las obras, lo que le da un gran poder a la organización en el nivel barrial. De allí se desprende que en el caso de los barrios estudiados, la dirigencia establezca las condiciones y montos a través de los cuales la población debe acceder a estos beneficios. Sintiendo muchos propietarios nuevamente estafados.

### **El proceso actual de regularización. La Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB)**

Desde marzo del 2010, la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB), es la “encargada de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de la ocupación informal del suelo, en procura de agilizar la emisión de informes y demás trámites pertinentes para la legalización de barrios, dentro del marco de la planificación y el ordenamiento de la ciudad”.

A través de los objetivos específicos se reconoce una continuidad con los propósitos establecidos en la USV, pero también una propuesta integrada en varios escenarios institucionales y territoriales. Sus objetivos incluyen:

- Generar capacidad institucional para agilizar procesos, desburocratizar y desconcentrar la gestión.
- Hacer modificaciones legales que permitan a la Municipalidad una mayor capacidad de intervención y regulación del suelo.
- Programa de relocalización de familias asentadas en zonas de riesgo y áreas de protección ecológica.

-Planificación territorial; dotación de suelo urbanizable y programas de vivienda de interés social, que permitan a las familias contar con alternativas de vivienda en condiciones adecuadas.

-Fortalecer la capacidad de control y sanción a las lotizaciones informales.

Campaña de información a la ciudadanía.

-Fortalecimiento de la organización barrial y la participación ciudadana en los barrios en proceso de regularización.

Se establecieron unos elementos básicos para guiar su funcionamiento desconcentrado, estructurando una capacidad de respuesta en los ámbitos técnicos, jurídicos y sociales más directa a nivel territorial:

Paralelamente a la propuesta de la UERTB se han venido reconociendo otros procesos indispensables que apoyan a los procesos de regularización de asentamientos informales, en ese sentido se puede afirmar que hay una visualización de la necesidad mas ampliada del proceso de regularización que debe seguir el DMQ, así se puede observar: modificación de la normativa jurídica Nacional, para que el Municipio tenga mayor capacidad de intervención (COOTAD), transferencia de competencias del MIES al Municipio del DMQ para registro de organizaciones, creación de la Agencia de Control Metropolitano, para fortalecer la capacidad de control y sanción y el surgimiento de programas habitacionales para relocalización de familias asentadas en zonas de riesgo.

En los 9 meses de gestión del año 2010 de la UERB, se regularizaron 87 barrios, habiéndose impuesto una meta de regularizar 100 barrios por año.

### **Las dificultades actuales para los procesos de regularización.**

A continuación se exponen los casos de dos asentamientos humanos irregulares cuyo proceso de regularización se ha dilatado por problemas de tipo social y legal. La dinámica existente en estos barrios genera varias tensiones frente a la política de regularización existente en la actualidad, lo que para fines de esta investigación, permite evidenciar en una primera instancia, la lógica informal de producción del espacio urbano y frente a ello, los nuevos escenarios de intervención que este tipo de barrios, plantea como retos a la UERB.

La UERTB ha establecido un procedimiento técnico de intervención, que “aplica a las actividades del proceso de regularización de uso del suelo de asentamientos humanos de hecho y consolidados que no tengan regularizada la situación de la tenencia de la tierra” (Manual técnico 2011). Así, para iniciar el proceso de regularización en un barrio informal, dentro de esta Unidad se han creado ciertos criterios de valoración de la situación social,

técnica y legal del barrio, así como al grado de consolidación y antigüedad del asentamiento.

De manera que la antigüedad del barrio y el porcentaje de consolidación constructiva, son parámetros claves para lograr su calificación dentro del proceso de regularización. Éstos parámetros han sido normados en los manuales técnicos de la UERTB, en donde se establece que el asentamiento debe tener una antigüedad mínima de cinco años para poder ser regularizado y las reglamentaciones específicas respecto al porcentaje de área verde y lote mínimo, según el grado de consolidación que posea el “asentamiento humano de hecho y consolidado” a ser intervenido. Referente a la forma de medir la consolidación, aunque hay un debate al respecto, en la práctica establecen el porcentaje de la relación entre número de predios total y número de predios con edificación.

Sin embargo, para el caso de los barrios 3 y 4, por presentar conflictos sociales y legales, necesarios para resolver los aspectos técnicos de la normativa, interesa enfocarse en las categorías empleadas por la UERTB en su Manual Técnico del 2011, que generan una clasificación de los barrios irregulares a intervenir y poder ubicar a los barrios investigados dentro de las siguientes condiciones de regularización:

Categoría A: barrios en los cuales se encuentra saneada la situación socio-organizativa, legal y técnico.

Categoría B: Barrios en los cuales uno de los tres parámetros falta por solucionar.

Categoría C: Barrios que tienen más de dos de los tres parámetros sin solucionar.

(Manual técnico 2011: 5)

Los barrios que pertenecen a la categoría C, presentan conflictos socio-organizativos, legales y/o técnicos, lo que demanda un proceso de saneamiento para lograr el ascenso del barrio a la categoría A, como requisito para hacer efectiva la regularización. De igual manera, existen barrios tipo A que pueden convertirse en tipo B o C, debido al rol protagónico que juegan las organizaciones sociales en la regularización y los problemas que genera la estructura jerárquica que opera detrás.

“Entonces los barrios tipo A; ¿por qué se convierten en tipo B o en tipo C?, porque generalmente lo que encontramos es que muchos de los Comités Pro-mejoras son organizados por los mismos lotizadores, entonces hay pelea entre el Comité y la gente, luego tenemos que esos Comités Pro-mejoras, si no son por los lotizadores, son también unas nuevas formas que encontraron de manipulación” (Entrevista a coordinadora de UERTB, AZQ. Abril de 2011)

Los barrios 3 y 4, seleccionados para esta sección de la investigación, pertenecen justamente a la categoría C, ya que prevalecen causas de tipo socio-organizativo que complejizan la situación legal del barrio, debido a la presencia de actores cuyas prácticas ilegales adquieren legitimidad desde la presidencia barrial o algún cargo en la directiva. Para identificar la particularidad de dichos conflictos y los retos que enfrenta la regularización, es preciso entender la dinámica del mercado ilegal de tierras y la apropiación informal del espacio que operan detrás, ya que se constituyen como los factores que determinan las condiciones actuales de cada barrio.

A continuación se exponen el caso de los barrios 3 y 4, que actualmente se encuentran en proceso de regularización y son objeto de intervención de la UERTB, es decir, de la política de regularización actual del DMQ. Se pretende hacer notar la complejidad social y legal identificada en cada sector, desde entrevistas en profundidad realizadas a los dirigentes y moradores, que permita esbozar la problemática contada desde los mismos actores, que es al mismo tiempo, el cuello de botella que enfrenta la regularización.

### **Barrio 3. En proceso de regularización por la UERB.**

Este barrio localizado en la parroquia de Chillogallo, pertenece a la categoría C, debido a la alta conflictividad social y legal generada por pugnas entre las dos organizaciones barriales existentes al momento, agravada además por una disputa de legalidad entre las directivas, ya que ambas cuentan con seguridad jurídica otorgada: por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), antes Ministerio de Bienestar Social o por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

La existencia de dos organizaciones que lideran el barrio, no solo que ha imposibilitado el asenso del barrio a la categoría A y adquirir las condiciones para regularizarse, sino que estancó el proceso, al impugnarse la ordenanza de regularización emitida en el 2001, bajo solicitud de una de las directivas. Es decir, que este conflicto socio-organizativo, tiene una doble implicación para el barrio, ya que impide su regularización inmediata y obstaculiza que se hagan efectivos los beneficios adquiridos por una regularización que había sido previamente emitida por la USV, dejando al sector en un limbo, aún sin solución.

Frente a esta compleja situación, la Administración Zonal de Quitumbe AZQ, dispuso la creación de una comisión de coordinadores, compuesta por un representante de las tres calles principales del barrio, con la finalidad de asistir a las reuniones de presupuesto participativo que persiguen la ejecución de obras urbanas. Ello coloca a otros actores en la escena de organización social del barrio, que mantienen una postura neutra frente a las dos directivas existentes, de manera tal, que las entrevistas realizadas, persiguen la

reconstrucción de la problemática desde estos tres testimonios que configuran la organización social.

#### El conflicto socio-organizativo como obstáculo para la regularización

Las entrevistas y encuestas realizadas en la investigación de campo, arrojaron tres factores reconocidos por la comunidad que darían razón a la conflictividad existente: diferencias raciales, pugna de legitimidad entre directivas y problemas legales con los terrenos. El primer aspecto, es consecuente con la división étnica de la población en dos grupos: un 64,7 % identificado como mestizos y un 35.3% como indígenas, que es también representativa de las diferencias raciales que caracterizan a ambas directivas:

“Nuestra dirigente anterior es indígena, pero muy trabajadora, muy luchadora, entonces no estaban de acuerdo que una indígena nos represente a nosotros (...) ellos decían ‘le vamos a mandar a esta india, porque ella no se merece estar de presidenta, y cuando le mandemos, vamos a comprarle un canasto de mote, a que vaya a vender, porque eso es lo que tiene que hacer ella’. Entonces son cosas así que, por el racismo, se ha dividido el barrio” (Entrevista a miembro de la directiva del barrio 1. Abril de 2011)

El “Comité Pro-Mejoras A” del Barrio 3 creado jurídicamente el 16 de junio de 1997, fue presidido por la dirigencia indígena, quien posterior a la destitución sucedida en el 2007, decide acudir al CODENPE para tramitar legalmente la creación de un nuevo Comité. De manera que se crea una nueva directiva reconocida por esta institución, sin que sea su competencia atender el registro de Comités barriales o pro mejoras (Decreto Ejecutivo No 389 de la Creación del CODENPE).

El segundo conflicto identificado, tiene que ver con la pugna de legalidad entre ambas directivas. Por un lado, el “Comité Pro-mejoras A” alude a los actos de corrupción y el posicionamiento arbitrario realizado por la directiva reconocida por el MIES, mientras que el “Comité Pro-mejoras B” apela a la ilegalidad de la primera, debido a la incompetencia del CODEMPE para dar el reconocimiento a organizaciones sociales.

El “Comité Pro-mejoras A” tramitó en el año 2001 la regularización del barrio y la emisión de la respectiva ordenanza y posteriormente gestionó las obras de infraestructura que actualmente posee (agua potable, alcantarillado a una parte del barrio, energía eléctrica). Sin embargo, diez años después, tras su reemplazo por el “Comité Pro-mejoras B”, decide apelar a los actos de corrupción, existiendo un juicio de falsificación de firmas y por mal uso de los fondos que fueron recaudados para la realización de obras. Deciden impugnar el

proceso de regularización, lo que se constituye como otro de los problemas estructurales que actualmente posee el barrio y que dificulta la efectividad de esta política.

El conflicto socio-organizativo no solo que impidió dar continuidad al proceso de regularización del 2001, anulándolo, sino que agravó la tercera problemática determinada por la situación legal de los terrenos que mantiene con el barrio aledaño, ya que al iniciar el período de la directiva B en el año 2001, se genera un nuevo levantamiento del plano para determinar la tenencia de los predios, dilatando la solución legal de los terrenos que fueron adquiridos en derechos y acciones, retrasando la entrega de escrituras individuales y demorando la ejecución de las obras urbanas por los actos de corrupción acontecidos, tal como se expresa en los testimonios de ambos presidentes, entando ahora nuevamente en proceso de regularización, categorizado como barrio C.

Actualmente, el “Comité Pro-mejoras B”, al ser la directiva reconocida por el MIES, es la que desempeña un rol de mediación entre el municipio y lo socios del barrio para temas referentes a la regularización. Sin embargo, los técnicos de la UERTB han manifestado que mientras el problema socio-organizativo y legal no esté resuelto, no se puede iniciar el proceso y por ello la Administración Zonal Quitumbe AZQ decidió asignar responsabilidades a los coordinadores seleccionados como estrategia para poder avanzar en la ejecución de obras urbanas, por medio de presupuesto participativo, aunque también existe cierta incertidumbre respecto a la efectividad de esta disposición, ya que también se vería afectada por la situación de irregularidad del sector.

La situación socio-organizativa fue identificada por la población encuestada, como la primera de las cinco necesidades no resueltas del barrio, no en vano, el 43% de los habitantes, frente al 57% restante, ha pensado en vender su propiedad debido a la inestabilidad que ello ha generado, en relación a la inseguridad en la tenencia de la tierra y la demora en la ejecución de infraestructura urbana. El alto grado de conflictividad que mantiene el barrio, ha sembrado la necesidad de migrar a otros sectores de la ciudad en busca de tranquilidad, obras y títulos de propiedad, incentivando la reproducción de la informalidad en otros sectores del DMQ y profundizando la magnitud del fenómeno.

#### **Barrio 4. En proceso de regularización por la UERB**

El Barrio 4, localizado en el sector de Bellavista en la parroquia de Calderón, también pertenece a la categoría C, ya que posee problemas legales, socio-organizativos y técnicos como el caso anterior, aunque con particularidades propias de la historia de la tenencia de la tierra en el sector, directamente relacionados con mercado ilegal de tierras urbanas que originó al barrio y que posteriormente determinó el tipo de organización social que lo “lidera”

y que actualmente se constituye como el principal obstáculo para llegar al proceso de regularización.



Foto 3. Panorámica barrio 4, Abril 23 de 2011

La organización del barrio atraviesa diferentes etapas, determinados por conflictos sobre la tenencia de la tierra y la vinculación de la venta informal de lotes con la presidencia de las directivas, ya que en algunos períodos el propio lotizador estaría involucrado en acciones legales para conformar y destituir a los respectivos comités pro-mejoras y/o asociaciones que han liderado al barrio. En la siguiente tabla se han registrado los comités creados desde el año 2000 y registrados en el Ministerio de Bienestar Social y posteriormente en el actual MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social).

FECHA	ORGANIZACION	PRESIDENTE (Sr/a)	DOCUMENTACION
21/03/ 2000	Estatuto de Comité Pro mejoras del Barrio 2	Presidente 1	MIES (antes MBS) bajo acuerdo ministerial N 155
11/05/2000	Se registra Comité Pro mejoras del Barrio 2	Presidente 1	Of N 1171-DAJ-PJ-2000
31/10/2006	Personería jurídica de Comité OV	Presidente 2	Acuerdo Ministerial 541
19/11/ 2007	Reforma que cambia razón social de OV a Comité Pro mejoras Barrio 2	Presidente 3	Acuerdo Ministerial 268 MIES
25/03/ 2010	Solicita aprobación de la Asociación Moradores del Barrio 2	Presidente 2	
2 /07/ 2010	Se aprueba la Asociación Moradores del Barrio 2	Presidente 2	Acuerdo Ministerial 0090 MIES
14/06/2010	UERB logra la firma de un Acta de Acuerdo Compromiso que incluye las distintas directivas y		Expediente UERB



	el propietario mayoritario de los terrenos		
10/03/2011	Se resuelve conformar Comisión Veedora, que se conforma el 20 Marzo		Expediente UERB

Tabla Comités barriales que se han creado en el Barrio 2

Fuente: UERTB-Administración Zonal de Calderón AZC. Elaboración: Equipo de investigación

En la actualidad, existen dos organizaciones legalmente registradas y aprobadas por el MIES, la primera liderada por el *presidente 3* en coordinación con el *presidente 1* y la segunda representada por el *presidente 2*. Por ello el municipio ha promovido una comisión veedora, para armar el listado de los legítimos posesionarios y poder aclarar la situación legal de los predios.

En 1990, el primer *lotizador* aduciendo ser dueño de la propiedad, vende lotes de 150m<sup>2</sup>, a través del proyecto “casita del pobre”, que la población cancela bajo cuotas mensuales, recibiendo a cambio recibos o promesas de compra-venta que no tienen ninguna validez legal. Al no tener ninguna seguridad jurídica sobre los terrenos, la población se somete a un proceso prolongado de extorsiones provocadas por los lotizadores y/o presidentes de la organización, tal como los constata uno de los técnicos de la UERTB y varios moradores del barrio 4, en sus declaraciones.

De manera simultánea, otra persona que se auto identifica como *el propietario* vende el 30% de las tierras a su abogado, levanta un juicio en contra del *lotizador* y consigue la orden del juzgado primero de lo civil para el desalojo y entrega del inmueble a su favor. Así, el 28 de febrero del 2002, se produce el derrocamiento de las viviendas con el soporte de la fuerza pública, momento representativo en la historia del barrio, ya que se produce el clímax de la violencia e inseguridad a la que ha tenido que enfrentarse esta población.

A pesar de la alta conflictividad social del barrio, desde los inicios del asentamiento hasta la actualidad, la UERTB de la AZC, con el fin de avanzar en el proceso de regularización, logró la firma de un “acta de acuerdo y compromiso” el 14 de junio del 2010, en una reunión en la que participaron todos los actores involucrados, incluyendo al que figura como *propietario* de los terrenos. Sin embargo, por las discrepancias de los grupos existentes, los acuerdos no se cumplieron.

Además de los conflictos sociales y legales que mantiene el barrio, también presenta problemas en la parte técnica, ya que el sector posee dos zonificaciones: suelo urbanizable D4 (D303-80) y suelo no urbanizable A31 (A50000-0). El cambio se da entre los años 2001

y 2006 según informe de la Unidad de Suelo y Vivienda<sup>4</sup>, en el que “se establece que los predios se encuentran dentro del área de protección ecológica, en el 2006 la zonificación se modifica y clasifica como Suelo no urbanizable SNU y PA (Protección de Áreas naturales)”. Las razones para el cambio de zonificación son “los altos niveles de consolidación; la existencia de servicios básicos provisionales y a los graves conflictos sociales y administrativos existentes”. Se dice.



Foto 4. Vista de una calle tipo del barrio 4, Abril 23 de 2011

Debido a la dificultad para solucionar los problemas sociales, legales y técnicos del barrio, la UERTB ha encontrado que “el asentamiento de hecho denominado Comité Pro-mejoras *del Barrio 4*, no ha cumplido con los requisitos exigidos en las ordenanzas municipales vigentes, las mismas que imposibilitan iniciar un proceso de regularización por parte de la Unidad Especial Regula Tu Barrio. No obstante se recomienda que las otras instancias administrativas municipales asuman con sus competencias e intervengan en el citado asentamiento”<sup>5</sup>

El barrio 4 es un caso representativo de los asentamiento humanos de hecho en los que la figura del *lotizador* como mediador entre los ciudadanos y el acceso al suelo urbano se convierte en la principal problemática del barrio, ya que genera un proceso de continuas extorsiones al que la población se somete sin conseguir la seguridad jurídica de la tenencia de los predios adquiridos, y bloquea además, la posibilidad de habilitar los canales legales existentes para hacer efectiva la política de regularización.

### **Conclusiones:**

---

<sup>4</sup> OFICIO NO. UERB-0037-2011, envid el 13 de abril del 2011 al Dr. Jaques Ramírez (Ex-Director del Instituto de la Ciudad), firmada por la Dra. Rocío Pérez (Coordinadora de la Unidad “Regula Tú Barrio” Calderón)

<sup>5</sup> OFICIO NO. UERB-0037-2011, envid el 13 de abril del 2011 al Dr. Jaques Ramírez (Ex-Director del Instituto de la Ciudad), firmada por la Dra. Rocío Pérez (Coordinadora de la Unidad “Regula Tú Barrio” Calderón)

El proceso de regularización en Quito, está dejando varios vacíos sin resolver, sin que se llegue siquiera a cumplir los objetivos propuestos, y que las acciones paralelas que se han propuesto, en un intento de involucrar la política de regularización, en una acción integral que reduzca el crecimiento informal de la ciudad, están lejos de ser consecuentes con la capacidad que ha demostrado la estructura municipal.

Se corre el riesgo que la política de regularización al no insertarse eficazmente en un programa integral, termine siendo un proceso de baja inversión, que formaliza la entrega de suelo sin servicios, para cubrir la demanda de la población con escasos recursos.

La regularización es una forma económica a corto plazo (sobre todo en los barrios no consolidados) de solventar el déficit de suelo formal, pero muy costosa a largo plazo, especialmente para los “beneficiarios”, pues se acepta y hasta puede parecer que se fomenta el asentamiento en barrios marginales escasos de servicios, quedando el Municipio en deuda de llegar a cubrirlos, quedando zonas y servicios subutilizados, con un alto costo para la ciudad. A la vez que los “beneficiarios” de la regularización, quedan sujetos a seguir pagando cuotas irrazonables a quienes quedan de intermediarios, como lo muestran los casos de estudio.

El primer estudio que se hizo del barrio, un documento de circulación interna de la municipalidad, llegó a manos del lotizador quien buscó amedrentar a los investigadores, sin que estos recibieran el debido respaldo institucional. El presente estudio, terminado en mayo del 2011 se exigió presentar con muchos recortes. Al 2012 el municipio ha logrado por primera vez sentencia de cuatro años para el mencionado lotizador.

## **Bibliografía**

- Clichevsky, Nora (2003). Pobreza y Acceso al Suelo Urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Serie medio ambiente y desarrollo urbano, No. 75. Chile: CEPAL
- De Soto, H. (1986). El otro sendero: la revolución informal. México D.F. Diana.
- Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda (<http://www.quito.gov.ec/el-municipio/empresas/emhv.html>), visitado en abril 10 de 2011)
- Fernández, Edésio y Smolka, Martim (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. Land Lines. Volumen 16. Número 3. Lincoln Institute of Land Policy.
- Instituto de la Ciudad (2010). Etnografía urgente sobre lotizadores irregulares en la ciudad de Quito: tres casos emblemáticos.

- Instituto de la Ciudad de Quito MDMQ: Cueva, Sonia; Ospina, Oscar; Navas, Gabriela (2011) Informe Informalidad, asentamientos humanos irregulares y planificación urbana del DMQ. Investigación solicitada por UERB y AZC MDMQ.
- Manuel técnico (2011a). Unidad Especial Regula tu Barrio. Manual técnico: versión 04, 28 de abril. Ecuador: Municipio de Quito.
- Manual técnico (2011). Unidad Especial Regula tu Barrio. Manual técnico: versión 03, 1 de abril. Ecuador: Municipio de Quito.
- Manual técnico (2010a). Unidad Especial Regula tu Barrio. Manual técnico: versión 01. Ecuador: Municipio de Quito.
- Manual técnico (2010). Unidad Especial Regula tu Barrio. Manual técnico: versión 02, 1 de agosto. Ecuador: Municipio de Quito
- Mena, Alexandra (2010) Regularización de los asentamientos informales en Quito: análisis de las políticas públicas. Serie Tesis. FLACSO-Ecuador, Ediciones ABYA YALA, Quito.
- DMPT Dirección Metropolitana de Planificación Territorial, Indicadores. Barrios, urbanizaciones y asentamientos en el DMQ período 2001-2008. Web: <http://www4.quito.gov.ec/> . Consultada agosto 2010.