

Asentamientos informales, regularización y riesgo de desastres en el periurbano del Distrito Metropolitano de Quito - Colinas del Norte

Marco Córdova^a 

Andrea Estefanía Egas Montenegro^s 

Jonathan Javier Menoscal Cevallos^y 

Resumen

Los asentamientos informales en América Latina generalmente presentan altos niveles de vulnerabilidad en la medida en que se encuentran ubicados en zonas de multiamenaza. Frente a esta problemática, se plantea analizar de qué manera se ha construido el riesgo de desastres en el periurbano de la ciudad de Quito. Mediante un diseño metodológico de carácter mixto, se analiza el caso de la parroquia el Condado y el barrio Colinas del Norte. La información cualitativa, cuantitativa y socioespacial procesada permite evidenciar en distintas escalas que, si bien las políticas de regularización han logrado formalizar la tenencia y propiedad del sector, su legalización no ha revertido las condiciones de riesgo y, por el contrario, ha reproducido y generado otro tipo de vulnerabilidades físicas y sociales.

Palabras clave: amenaza, asentamiento, desastres, regulación, riesgo.

Ideas destacadas: artículo sobre la expansión informal en Quito, las políticas de regularización y riesgo de desastres. Se estudia si las políticas cumplen con el objetivo de reducir vulnerabilidades o, por el contrario, si incentivan la reproducción de dinámicas que incrementan el riesgo.



RECIBIDO: 28 DE DICIEMBRE DE 2021. | EVALUADO: 18 DE MARZO DE 2022. | ACEPTADO: 9 DE DICIEMBRE DE 2022.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Córdova, Marco; Egas Montenegro, Andrea Estefanía; Menoscal Cevallos, Jonathan Javier. 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): 99-119. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v33n1.100275>.

^a Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador – FLACSO, Quinto – Ecuador. ✉ mcordova@flacso.edu.ec – ORCID: 0000-0003-2570-3215.

^s Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador – FLACSO, Quinto – Ecuador. ✉ aegasfl@flacso.edu.ec – ORCID: 0000-0003-4956-7908.

^y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador – FLACSO, Quinto – Ecuador. ✉ jojmenoscalfl@flacso.edu.ec – ORCID: 0000-0003-1464-5603.

✉ Correspondencia: Jonathan Javier Menoscal Cevallos, Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.

Informal Settlements, Regularization, and Disaster Risk in the Periurban of the Metropolitan District of Quito - Colinas del Norte

Abstract

Informal settlements in Latin America generally present high levels of vulnerability as they are located in multi-hazard zones. Faced with this problem, we propose to analyze how disaster risk has been constructed in the peri-urban area of the city of Quito. By means of a mixed methodological design, the case of the parish of El Condado and the neighborhood of Colinas del Norte are analyzed. The qualitative, quantitative, and socio-spatial information processed allows us to show at different scales that, although regularization policies have managed to formalize tenure and ownership in the sector, their legalization has not reversed the risk conditions and, on the contrary, has reproduced and generated other types of physical and social vulnerabilities.

Keywords: threat, settlement, disaster, regulation, risk.

Highlights: research article on informal expansion in Quito, regularization policies and disaster risk, making it possible to verify whether the policies comply with the objective of reducing vulnerabilities or, on the contrary, encourage the reproduction of dynamics that increase risk.

Assentamentos informais, regularização e risco de desastres na periurbana do Distrito Metropolitano de Quito - Colinas del Norte

Resumo

Os assentamentos informais na América Latina geralmente apresentam altos níveis de vulnerabilidade, pois estão localizados em zonas de múltiplas ameaças. Diante desse problema, propõe-se analisar como tem sido construído o risco de desastres na área periurbana da cidade de Quito. A partir de um desenho metodológico misto, analisa-se o caso da freguesia do Condado e do bairro Colinas del Norte. As informações qualitativa, quantitativa e socioespacial processadas permitem mostrar em diferentes escalas, que embora as políticas de regularização tenham conseguido formalizar a posse e a propriedade do setor, a sua legalização não reverteu as condições de risco e, pelo contrário, têm reproduzido e gerado outros tipos de vulnerabilidades físicas e sociais.

Palavras-chave: ameaça, assentamento, desastres, regulação, risco.

Ideias destacadas: artigo de pesquisa sobre a expansão informal em Quito, políticas de regularização e risco de desastres, o que nos permite verificar se as políticas cumprem o objetivo de reduzir as vulnerabilidades ou, pelo contrário, incentivam-se a reprodução de dinâmicas que aumentam o risco.

Introducción

Cada año se afectan más de 200 millones de personas alrededor del mundo en desastres generados por eventos naturales cuya magnitud se incrementa debido a las condiciones de riesgo existentes en zonas urbanas vulnerables, la degradación ambiental y el calentamiento global (EIRD 2007). Según estudios desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2013), entre 2000 y 2050 se duplicará el número de habitantes expuestos a riesgo de desastres en ciudades de los países en vías de desarrollo. Estas problemáticas, en cuanto se relacionan con la antropización del riesgo, deben analizarse desde la informalidad urbana en ámbitos como la vivienda y los asentamientos, para conocer las implicaciones de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en estos procesos.

Se sugiere que el riesgo y la informalidad se relacionan entre sí por el modelo de desarrollo establecido en las NAU, concebido con paradigmas de igualdad y que consecuentemente ha generado un crecimiento urbano permisivo con respecto a la informalidad. La prueba de ello son los asentamientos informales, algunos en condiciones de riesgo, los cuales, dentro de la propia actividad de planificación, han impulsado estrategias de regularización como una forma de reconocimiento institucional.

Las políticas de regularización de la propiedad de suelo, promovidas por los organismos internacionales en la región, recibieron la influencia de la tesis de Hernando de Soto (Mosso 2017). Estas políticas se fundamentan en dos paradigmas: (i) la legalización formal de la propiedad emitiendo títulos individuales de dominio, como medios para promover la inversión privada en la vivienda; y (ii) la consolidación de la seguridad legal de la tenencia junto con intervenciones socioespaciales (Fernandes 2011). Sin embargo, no todas las experiencias han concluido de manera exitosa, porque tras la regularización se desarrollan nuevos procesos de informalidad relacionados con problemas de sucesión, de subdivisión, de venta o alquiler en el mercado inmobiliario informal (Di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014, 14).

Los análisis que tratan sobre la problemática de la regularización de los asentamientos informales en América Latina identifican patrones similares de desarrollo irregular, relacionados con carencia de servicios públicos, escasez de títulos de propiedad, y la ubicación en suelos públicos o ecológicamente vulnerables. Entre los primeros casos de regularización dominial implementados se encuentran Perú y México en las décadas de los sesenta y setenta. En el caso peruano se entregaron 1,5 millones

de títulos, a través del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y el Programa de Derechos de Propiedad Urbana Perú (PDPU) (Clichevsky 2009) se concluyó que la tenencia formal tuvo poco impacto sobre el acceso al crédito, el cual aumentó el valor de las propiedades en un 25 % y promovió la expulsión por el mercado (Fernández 2008, 2011). Por su parte, México definió a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como la entidad federal de titularización, que regularizó 2,5 millones de lotes, con un acceso del 89 % al sistema de desagüe y un 94 % de disponibilidad de inodoro con arrastre de agua (Di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014). No obstante, se rechazó el estatus de derecho de propiedad a las mujeres, por temor a represalias por parte de sus maridos u otra forma de discriminación cultural (Fernandes 2011).

En Brasil se reconoció a los lotizadores irregulares como urbanizadores sociales (Clichevsky 2009) mediante un programa que combinó la titulación legal con la mejora de los servicios públicos, la creación de empleo y las estructuras para el apoyo comunitario (Fernandes 2011). Sin embargo, hubo escasez de créditos para mejoras y posteriormente la valorización inmobiliaria desencadenó desplazamientos hacia las favelas (Clichevsky 2009).

Argentina se caracterizó por proyectar “loteos populares” a través de una normativa para sectores de bajos ingresos (Di Virgilio, Guevara y Arqueros 2014); sin embargo, las familias regularizadas seguían accediendo a crédito informal a través de parientes, vecinos y amigos; también se elaboraron manuales de riesgo para mapear el tipo de tierra que se podía legalizar (Clichevsky 2009).

En América Latina la expansión urbana informal en zonas amenazadas y su posterior regularización constituye una de las actividades antrópicas que genera nuevas vulnerabilidades (Benítez et ál. 2011, 149-150). En la región alrededor del 70 % de los asentamientos humanos son producto de la informalidad, en contraste con porcentajes menores de asentamientos legales y normalizados (Mertins y Kraas 2008, citado por Castro et ál. 2015, 110). Es un fenómeno asociado a la pobreza urbana, dentro de la lógica de la necesidad, que conjuntamente con el Estado y el mercado, impulsan la expansión de la ciudad (Abramo 2012, 36). Para 2020 entre el 45 % y el 50 % de la población urbana se encontraba en niveles de pobreza (Davis 2006, 203), asentada generalmente en zonas con alta degradación ambiental e informalidad. Este fenómeno configura la construcción social del riesgo; mientras tanto, el propio modelo de desarrollo incentiva que los sectores poblacionales con menores recursos produzcan

su hábitat en condiciones de riesgo y segregación en las periferias urbanas (Menoscal 2017, 29).

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), por su posición geográfica, sus características geomorfológicas y climáticas, está expuesto a una serie de amenazas naturales, principalmente de origen geológico e hidrometeorológico, que constantemente afectan a la población y su infraestructura (SNGR 2011, 24). La condición de multiamenaza del DMQ tiende a antropizarse en el contexto urbano debido a que las actividades humanas han transformado los procesos y propiedades físicas de los recursos, principalmente del suelo (MDMQ 2015, 64). Según la Cepal, Ecuador posee índices de pobreza que alcanzan el 50 % y tasas de indigencia que llegan al 25 %, y para mejorar los índices de informalidad, se implementaron programas de regularización dominial en ciudades como Guayaquil y Quito (Clichevsky 2009).

La Constitución del Ecuador de 2008 establece que los riesgos se gestionen bajo el principio de descentralización subsidiaria; esto implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. En su Art. 241 establece que “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”. Además, se define a la planificación como “el instrumento del Estado para impulsar un nuevo modelo de desarrollo y el cambio social”, e incorpora a la naturaleza y sus derechos como otro actor principal. Esto ha permitido la promulgación de una serie de instrumentos de planificación, normativos y de ejecución, relacionados con el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo y por ende la gestión de riesgos, tanto a nivel nacional, como dentro de las jurisdicciones locales en el marco de sus competencias.

El problema de los asentamientos informales en el DMQ se ha planteado desde la década de los ochenta, pero solo a partir de 2001, con la creación de la Unidad de Suelo y Vivienda (UVS), se establecieron lineamientos y procedimientos concretos para su regularización. En 2010 se creó la Unidad Especial Regula tu Barrio (UERTB), y en el periodo 2009-2014, se regularizaron aproximadamente 300 barrios informales que beneficiaron a cerca de 103.000 personas (MDMQ 2014, 60). A pesar de los beneficios obtenidos, como acceso a servicios básicos e infraestructura, se evidenció que varios de estos asentamientos se encuentran en zonas de amenazas, pues están ubicados en bordes de ríos, quebradas, faldas montañas, etc., lo que reprodujo el riesgo de desastres.

Con este antecedente, la presente investigación se pregunta: ¿de qué manera los procesos de regularización de asentamientos informales en el periurbano del DMQ producen riesgo de desastres? Como hipótesis se sostiene que los asentamientos en el periurbano de Quito no consideran la variable del riesgo, el cual se incrementa por las actividades antrópicas realizadas y por los procesos de regularización que incentivan la ubicación poblacional en zonas amenazadas. Si bien ciertas amenazas podrían mitigarse debido a la adecuación de los barrios y el incremento de los servicios básicos, la reproducción de la vulnerabilidad se mantiene e incrementa.

Se ha seleccionado como estudio de caso el asentamiento regularizado Colinas del Norte de la parroquia El Condado. El objetivo general se centró en estudiar la incidencia del proceso de regularización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, y el incremento (o disminución) de vulnerabilidades sociales y físicas por medio de técnicas cualitativas, estadísticas y de modelado espacial; esto permitió entender las dinámicas y realidades socio territoriales en este tipo de asentamientos.

Marco analítico

Enfoque teórico

La investigación se inserta en el debate que plantea el riesgo de desastres como un problema de desarrollo; es decir, la magnitud de un desastre es el resultado de condiciones socioeconómicas más que de factores naturales (Vargas 2012, 23). Desde hace varias décadas se ha ampliado el enfoque de la gestión de riesgos basada en las amenazas hacia una concepción sistémica que articula factores siconaturales en distintas escalas territoriales. De esta manera, los desastres no solo ocurren y su impacto no es igual en toda la población (Christie, Cooke y Gottsmann 2015, 1; Calderón y Frey 2017, 249; Oliver-Smith, Alcántara-Ayala, Burton y Lavell 2017, 469).

Se asume que los desastres no son naturales, sino riesgos mal manejados (Córdova, Menoscal y Moreno 2022, 766). De ahí que,

el riesgo es una construcción social. Tanto la transformación de eventos físicos en amenazas como la vulnerabilidad están intermediadas por la acción humana; en tal sentido, la materialización de estos riesgos en futuros desastres es entendida como una expresión de pérdidas y daños de esa construcción social. (Orozco et ál. 2011, 36)

Se plantea además que la expansión urbana informal, producto del modelo de desarrollo neoliberal de las ciudades, constituye un activador y reproductor del riesgo de desastres. El estudio no se sujeta a la concepción clásica de la amenaza, sino que, desde una perspectiva más amplia, se inserta en el paradigma de la “multiamenaza”, enfoque que además de considerar los distintos tipos de posibles eventos de origen natural y antrópico que se pueden suscitar en un sector, integra componentes políticos y de prácticas de desarrollo local que permitan mejorar los procesos de planificación y acción frente a desastres en el corto plazo (Cardona 2012, 28).

Metodología

Se aplicó una metodología mixta de carácter cualitativo, cuantitativo y socioespacial. En una primera parte se caracterizó el desarrollo urbano del DMQ desde la década de los cincuenta, el cual, por las condiciones geográficas y geomorfológicas de la ciudad, se expandió en zonas con exposición elevada a multiamenazas y por fuera de la planificación formal. Para ello se realizó un análisis de información secundaria (material académico, documentos oficiales, normativa, etc.). En el proceso de urbanización se identificaron los nuevos asentamientos informales y regularizados durante las últimas administraciones municipales. Se corroboró esta información a través de una cartografía de expansión urbana por décadas.

Con base en el análisis macro de la ciudad se identificó la parroquia El Condado, localizada al noroccidente de la ciudad, como un caso emblemático de ocupación-regularización de asentamientos informales. En este apartado, se realizó una reseña histórica basada en información secundaria y entrevistas semiestructuradas con pobladores de la zona y autoridades municipales de distintas instituciones. Se seleccionó el barrio Colinas del Norte como caso de estudio¹ y se analizó teniendo en cuenta tres factores: (i) caracterización de la multiamenaza; (ii) caracterización de la vulnerabilidad; (iii) identificación del proceso de regularización del barrio.

Para caracterizar la multiamenaza se consideraron los niveles de exposición a las siguientes amenazas: inundaciones, movimientos en masas, sismos, incendios y volcanes. Los niveles de exposición se relacionaron con las

siguientes ponderaciones: muy bajo, 20; bajo, 40; medio, 60; alto, 80; y muy alto, 100, considerando 100 la ponderación máxima. Posteriormente, se combinaron las ponderaciones en una superposición de capas mediante un modelamiento de las múltiples amenazas con la función “álgebra de mapas” de la aplicación ArcMap. Como resultado se obtuvo un modelo rasterizado en el que se definen por medio de píxeles los niveles de exposición a multiamenazas. Las zonas escogidas fueron los píxeles de muy alta y alta exposición. La información de base proviene de las fuentes del municipio de Quito y de la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador.

Respecto a la vulnerabilidad², se utilizó la propuesta metodológica de análisis de vulnerabilidades a nivel municipal planteada por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (2011). Con el uso de información censal y de campo, se calculó la vulnerabilidad física de edificaciones y red funcional de un lugar específico. Los criterios de valoración dependieron de la suma ponderada de variables relacionadas con la calidad constructiva y el estado de las edificaciones, así como de la red funcional. Se realizó un reconocimiento de campo en los sectores de muy alta y alta susceptibilidad a multiamenazas. Para cuantificar la vulnerabilidad física de edificaciones se levantaron 284 fichas de evaluación física de edificaciones en el barrio; y para obtener información de los componentes sociales del proceso de regularización del sector se realizaron 176 encuestas. A su vez, se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales, de instituciones como la Concejalía, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Administración Zonal La Delicia, Unidad Especial Regula tu Barrio y líderes barriales. El objetivo de estas entrevistas fue reconstruir el proceso e identificar las políticas de regularización de barrios informales, puntualmente de Colinas del Norte.

La estrategia de métodos mixtos permitió responder la pregunta de investigación desde una perspectiva multidimensional y multiescalar, con las distintas variables del análisis. Estos resultados se describen a continuación.

¹ El barrio Colinas del Norte es un caso típico de la hipótesis planteada: está ubicado en una zona multiamenaza con origen informal, experimentó un proceso de lucha social para regularizarse y presenta un proceso de densificación y consolidación.

² La vulnerabilidad entendida como el reflejo de la magnitud de los daños que puede provocar un desastre. Se asume que “la vulnerabilidad no se centra en la magnitud o probabilidad de que un evento adverso se suscite en un lugar determinado, sino en las fortalezas y debilidades físicas, políticas, institucionales, entre otras, que pueden afectar el desarrollo de la sociedad y desencadenar pérdidas humanas y materiales” (SNGR, PNUD y ECHO 2014, 11).

Resultados

Desarrollo urbano, informalidad y riesgos en el DMQ

En la dinámica del desarrollo urbano del DMQ (Figura 1), desde mediados del siglo XX la construcción informal ha sido un estándar del crecimiento de la ciudad (Gómez y Cuvi 2016, 102). Entre 1962 y 1980 el área urbana creció un 500 %, intensificándose en la década del setenta, cuando la ciudad adoptó una forma irregular y dispersa derivada de procesos de expansión y revalorización del suelo (Durán, Martí y Mérida 2016, 130; Martí-Costa, Durán y Marulanda 2016, 139). Esto fue consecuencia del excedente de las rentas petroleras y las reformas agrarias que generaron, por un lado, un crecimiento poblacional consecuencia del proceso migratorio del campo a la ciudad y, por otro lado, una urbanización que sobrepasó los límites urbanos de la planificación, lo que creó situaciones de fragmentación y segregación en el periurbano de la ciudad (Bayón Jiménez 2016, 104-109).

Geográficamente el DMQ presenta dos características de expansión: (i) un crecimiento hacia los extremos norte y sur de la ciudad, y el poblamiento de los valles circundantes vía conurbación, dentro de una marcada especulación del suelo; y (ii) un desarrollo informal de las zonas periféricas, principalmente la occidental, mediante estrategias de invasión y tráfico de tierras, en un contexto marcado por las limitaciones para incorporar estas dinámicas en la planificación urbana formal y la ausencia de inversión pública en estos sectores (Vallejo 2008, 51-52; Martí-Costa, Durán y Marulanda 2016, 139). Estas actividades de expansión han generado además la estigmatización social de los sectores más vulnerables y su exclusión simbólica (Carrión y Erazo 2012, 521; Villaruel 2015, 79).

El proceso de urbanización informal en el DMQ se explica en ese sentido, no solo por la falta de recursos de la población migrante para acceder al mercado de vivienda formal, sino también por el déficit de proyectos de vivienda social para cubrir la creciente demanda (Bastidas Meza 2018, 10). Las políticas de suelo no han logrado controlar la expansión informal en las zonas periféricas de la ciudad; por el contrario, la dinámica de desarrollo metropolitano de Quito ha incentivado una articulación desordenada entre las nuevas áreas de expansión y la centralidad tradicional (Vallejo 2008, 52), así como la generación de suelo urbanizable mediante la ampliación del límite urbano (Pinto 2013, 81).

La expansión informal en el DMQ se ha mantenido vigente durante las últimas décadas. Según Cueva (2011), desde el 2000 el 90 % de las construcciones no cuentan con aprobación municipal, y la mitad de ese porcentaje corresponde a asentamientos en condición de informalidad o en procesos de regularización (Vélez Zambrano 2016, 1). Se identifican cuatro casos significativos de asentamientos informales en Quito conformados en la década de los ochenta: Comité del Pueblo (nororiente), la Jaime Roldós – Pisulí (noroccidente), la Lucha de los Pobres (suroriente) la Ecuatoriana - Hacienda Ibarra (suroccidente) (Castro Mendoza 2011; Granja, Cuenca y Meza 2017, 3). A partir de estos primeros asentamientos se produjeron posteriormente otras invasiones sobre terrenos rurales y áreas de protección ecológica (Cuvi 2015, 37). En la actualidad prevalece la construcción de asentamientos informales en las periferias del DMQ, acompañada de procesos de regularización y cambios de uso del suelo en estos sectores.

Generalmente, los asentamientos informales no cuentan con una oferta pública y privada de bienes y servicios, los cuales se acumulan en su mayoría en el hipercentro de la ciudad (Pinto Valencia 2013, 81). Puesto que los nuevos barrios informales se localizan en zonas no planificadas con carencia de servicios y equipamiento, se genera un acceso diferenciado respecto a los sectores formales y consolidados en términos, por ejemplo, de salud, educación, vivienda segura, mercados laborales, etc. (Bastidas Meza 2018, 10-11)³. No obstante, pese a las condiciones adversas, en los territorios informales se ha tejido un fuerte capital social y político derivado de las luchas sociales y las demandas de regularización y acceso a servicios, direccionadas a mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes (Torres Dávila 2016, 67; Bastidas Meza 2018, 11).

La problemática social de estos asentamientos se incrementa debido a que en su mayoría están localizados en zonas de riesgo o de protección ecológica, fuera de los usos de suelo urbanos establecidos. Como se mencionó, por sus características geomorfológicas el DMQ se encuentra en un escenario de multiamenaza, por lo que el desarrollo urbano informal construye y reproduce vulnerabilidades en función de la combinación de varios tipos de amenazas (Córdova y Menoscal 2021, 2).

3 Se observa también, por ejemplo, que los niveles de desnutrición crónica infantil en el DMQ, son mayores en las periferias que en el hipercentro (Gómez y Cuvi 2016, 103).

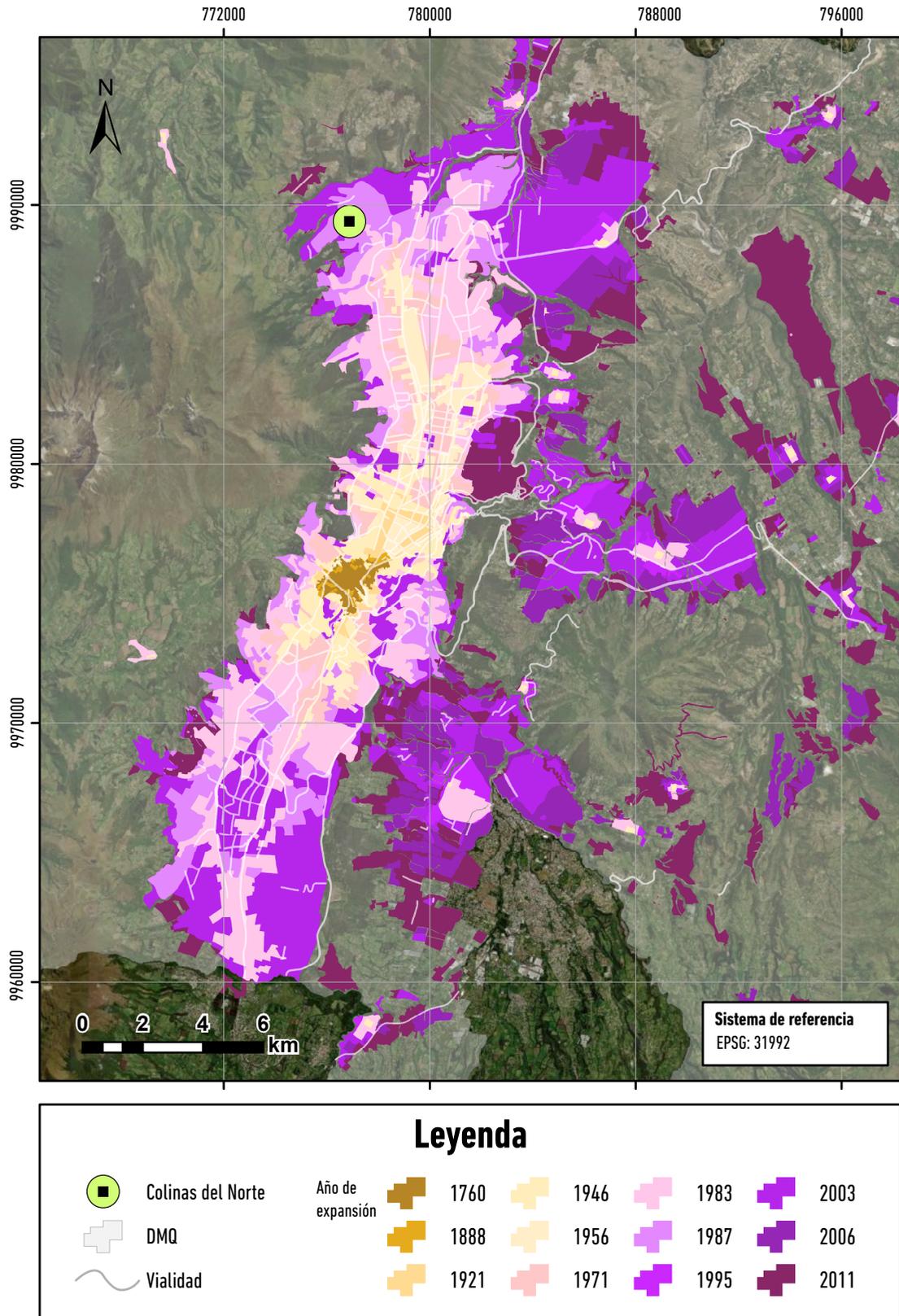


Figura 1. Crecimiento urbano del Distrito Metropolitano de Quito por años.

Fuente: Vélez Zambrano (2016).

Nota: se señala el caso de estudio, Colinas del Norte.

Las políticas de regularización de barrios datan de la década del ochenta; sin embargo, recién a principios de siglo es cuando la planificación territorial integra lineamientos y normativa para regular el suelo y los asentamientos informales. Desde 2001 se observa un incremento sostenido de asentamientos informales, que alcanzan un total de 1.044 en 2019, de los cuales 574 se regularizan en el periodo 2000-2014 (Vélez Zambrano 2016, 48; Ruiz Rocha 2020, 50). Eso significa que, si bien se regulariza un número importante de barrios, la construcción de nuevos asentamientos informales excede la capacidad reguladora del municipio.

Si para 2008 la extensión de las zonas informales en el DMQ era de aproximadamente 4.016 hectáreas (Mena Segura 2010), hacia 2014 se había incrementado a 10.340 hectáreas (Vélez Zambrano 2016, 48). Esto cuestiona la efectividad de las políticas de regularización de estos sectores, no solo frente al objetivo de transformar espacios informales en formales, sino también a la posibilidad de reducir la informalidad y sus externalidades negativas en la estructura física, ambiental y social de la ciudad en su conjunto⁴. De ahí que:

las diferentes políticas, planes, programas y proyectos que se han impulsado en la región no han podido frenar del todo el crecimiento y aparición de nuevos asentamientos informales. La tendencia de regularizaciones masivas ha motivado a que nuevos asentamientos aparezcan, y si bien asegurar la tenencia es una parte importante, no es garantía de que los sectores mejoren su calidad de hábitat; si la regularización de tenencia no está acompañada de otras medidas resulta una medida paliativa e insuficiente. (Bastidas Meza 2018, 59)

El desarrollo urbano del DMQ muestra una tendencia de crecimiento hacia las periferias norte y sur, y hacia los valles del distrito, con asentamientos localizados en zonas de protección ecológica y en pendientes elevadas como bordes de cerros, quebradas y montañas. Esta expansión emerge con fuerza en la segunda mitad del siglo XX, pero evidencia un crecimiento invasivo y descontrolado en la década del 2000. Una importante cantidad de asentamientos informales se regularizan cada año o se

encuentran en proceso de regularización, en contradicción con la normativa municipal vigente.

Parroquia El Condado: una historia de ocupación informal y lucha social

La parroquia El Condado se conformó por cuatro haciendas: La Pisulí, La Delicia, El Rancho y San José del Condado. Estas haciendas fueron entregadas a huasipungueros por la Ley de Reforma Agraria de 1964, la cual marcó, en la década de los ochenta, un desencadenante de dos procesos urbanos, el de auto segregación y el de organización comunitaria territorial (Menoscal 2016). Esto se expresó en una diferenciación social, que generó, por un lado, dinámicas de autosegregación espacial en ciertos sectores de la parroquia y, por otro, una creciente especulación del suelo urbano, que incentivó el apareamiento de lotizadores informales y agentes inmobiliarios (Gómez 2015, 43).

Esos procesos se relacionaron además con factores sociales y físicos, como el nivel de educación, el tipo de vivienda, las características del espacio público, la existencia de quebradas y muros, y la autogestión de servicios, los cuales, en función de la disponibilidad de recursos y capacidad de intervención, incidirían en una comprensión diferenciada del riesgo urbano (Menoscal 2016). Ello provocó actividades clientelares e intereses políticos de actores que, aún conscientes de la situación de riesgo, han capitalizado los procesos de expansión de esta zona de la ciudad para beneficio propio.

La incidencia política fue relevante mientras fue la organización comunitaria la que lideró para demandar el cambio del uso de suelo en la zona, permitiendo el desarrollo de los asentamientos informales en la parroquia. No obstante, los asentamientos “se ubicaban en zonas no aptas para el desarrollo urbano, en terrenos de alta vulnerabilidad, difícil accesibilidad, altas pendientes, mala consistencia geológica del suelo o en quebradas” (Gómez 2015, 43). Estos asentamientos emergieron en condiciones similares a las de la década de los ochenta, pero el proceso de regularización tomó tiempos diferentes.

Los asentamientos en la parroquia que marcaron un precedente fueron La Roldós y la Pisulí, porque su desarrollo significó toma de tierras y actos de violencia entre habitantes de ambas comunidades. Mena Segura (2010) y González, López y Jiménez (2016), coinciden en señalar que el fenómeno de la toma de tierras se organizó con fines clientelares y se planificó cuidadosamente en distintos niveles, concretamente por dos partidos políticos (Partido Social Cristiano PSC y Movimiento Popular

4 Esto en concordancia con la actividad de crecimiento del DMQ, en la que se evidencia que mientras la población se duplica, la extensión del área urbana se cuadruplica (Santillán Cornejo 2015, 96).

Democrático MPD), los que prometieron la titularización de los lotes fragmentados a cambio de favores electorales.

Más allá de la condición de exposición a amenazas del sector, prevalecieron los intereses clientelares, que generaron una posterior reproducción de vulnerabilidades. Esto fue así porque, a más de justificar la reventa de un mismo lote incluso siete veces (González, López y Jimenez 2016), se apoyó la legalización de los asentamientos con el soporte político de estos partidos, pero sin criterios técnicos. En las ordenanzas de reconocimiento de los asentamientos quedaron por fuera cuestiones como apartados sobre futuras subdivisiones, venta o posesión de áreas de protección o determinaciones técnicas sobre las construcciones, sin considerar una visión prospectiva de la planificación territorial y de la gestión de riesgos por desastres.

Así, por ejemplo, Colinas del Norte, asentamiento desarrollado por la “Cooperativa de Vivienda Comité del Pueblo #2”, presentó irregularidades en el manejo de los libros contables en complicidad con algunos dirigentes (Viteri Aguirre 2019). Posteriormente, con manifestaciones en el Ministerio de Bienestar Social, lograron la intervención de la cooperativa y en 2000 la regularización del asentamiento con la entrega de las escrituras de sus lotes⁵. El proceso no estuvo exento de problemas relacionados con derrumbes de viviendas, estafas de venta de lotes ubicados en áreas comunales o de protección, o la escasez de dotación de infraestructura básica.

A mediados de la misma década, la hacienda San José del Condado fue parcelada en lotes con un área máxima de 300 m², y áreas para caballerizas y explanadas del Quito Golf Club (Torres Villavicencio 2015). Los lotes se destinaron para miembros de ministerios, militares, empresarios y sectores de ingresos altos y se constituyeron en 1991 como “urbanización cerrada El Condado” (Menoscal 2016). Mientras que en la explanada se creó la urbanización “23 de Junio” para trabajadores del Ministerio de Obras Públicas, la cual constituyó la primera muestra de segregación en la parroquia (Torres Villavicencio 2015). Esta diferenciación socioeconómica permitió la autogestión de los servicios y mejoras en el espacio público, además de la definición de límites como muros de contención, lo cual permitió una percepción de estabilidad a nivel estructural y social.

5 Entrevistas 1 y 2, dirigente del barrio Colinas del Norte en conversación con los autores, agosto de 2021.

Un nuevo asentamiento que surgió del fraccionamiento de la hacienda El Rancho fue Rancho San Antonio Alto, fundado en 1981, producto de la lotización del mismo nombre en las periferias laderas de la parroquia con más de 1.600 lotes para familias de la Policía Nacional. Posteriormente, se integraron moradores de otras regiones y conformaron el primer comité barrial en 1989; tras el acuerdo ministerial no. 00372 obtuvieron la personería jurídica del barrio⁶, y la posterior regularización en 2008.

En el periodo 2014-2019, un proyecto que causó polémica en el sector fue el denominado “Quito Cables”, debido no solo a las dificultades políticas del municipio para legitimar la intervención, sino también a problemas relacionados con transparencia de la información técnica, incertidumbre y falencias en la socialización con la comunidad, entre otros. Esto provocó la división de distintos niveles de organización social al utilizarse prácticas clientelares en favor del proyecto con ofrecimiento de ejecución y mejoramiento de obras. Las estrategias no prosperaron y, por el contrario, impulsaron una cohesión de distintos sectores sociales alrededor del colectivo “NoQuitoCables” (Narváz Carrión 2018), que logró suspender el proyecto.

El caso de Colinas del Norte

Las características socioterritoriales de El Condado y sus dinámicas de urbanización son similares a otros procesos de la periferia de la ciudad. Por ello, la investigación se centra en el barrio Colinas del Norte, ya que es uno de los sectores periféricos en que se evidencian acciones de ocupación informal y regularización de zonas con características de multiamenaza elevada frente a desastres.

El barrio fue impulsado por la Cooperativa Vivienda del Pueblo II, como un proyecto de lotización a gran escala dirigido a sectores de bajos recursos económicos, en la antigua Hacienda El Rancho. La iniciativa de lotización se fundamentó en entregar lotes a precios accesibles o con facilidades de pago, como lo confirma uno de los moradores y dirigente del barrio, quien menciona que el total del monto del terreno habría sido prorrateado por un tiempo de dos años, en convenio con la entidad financiera Banco Internacional (Entrevista 2).

La accesibilidad en el precio de los terrenos estaba relacionada con factores como la localización lejana a los centros administrativos, la falta de infraestructura básica

6 Reseña histórica del barrio San Antonio Alto.

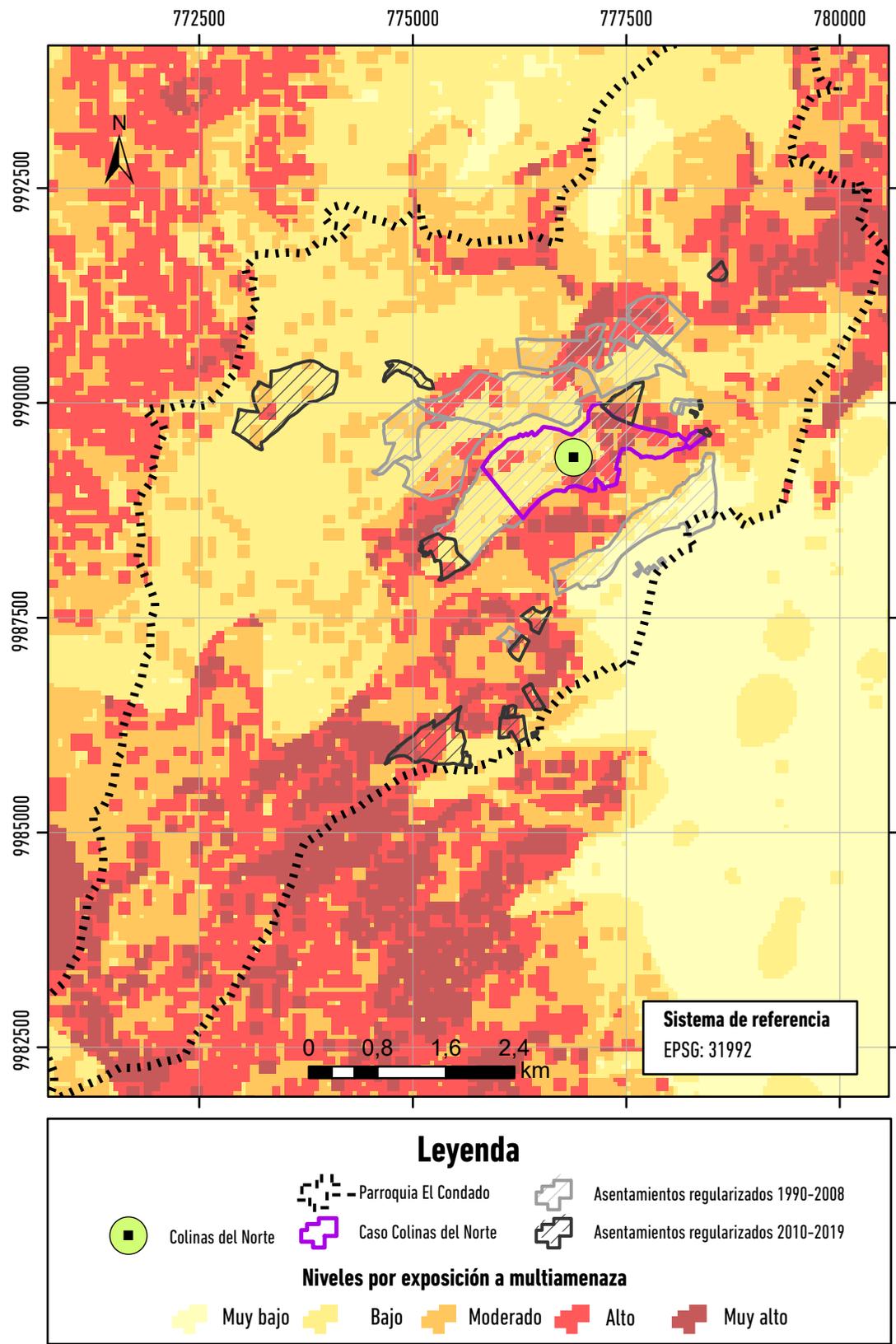


Figura 2. Álgebra de amenazas en la parroquia El Condado. Datos: MDMQ (2021); Secretaría de Planificación (2021).

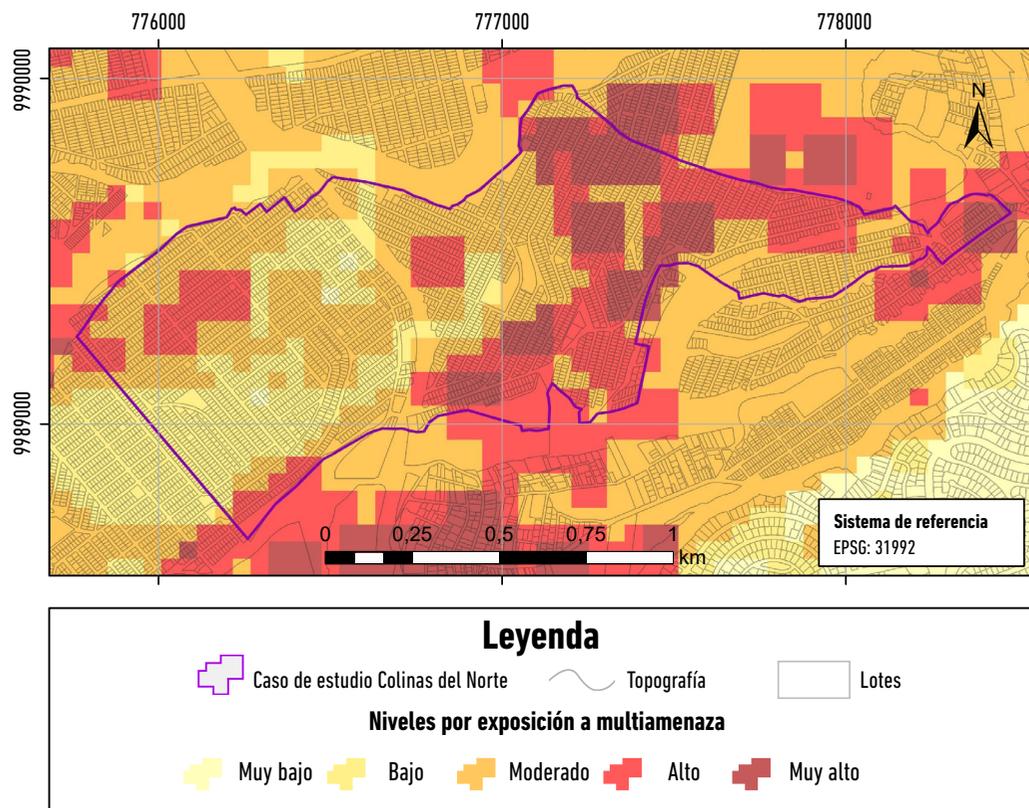
y la morfología de pendiente pronunciada del sitio. Esas condiciones ameritaban una mayor intervención estructural al momento de construir las viviendas, generar desfuegos o impermeabilización de taludes. Además, la promoción del proyecto se habría realizado de manera clandestina a las normativas y permisos legales administrativos y generó informalidad a partir del mismo fraccionamiento del suelo.

El dirigente menciona que ocurrió una estafa, perpetrada por un exdirigente del barrio y el subgerente del banco por un valor de 70 millones de sucres, aproximadamente a finales de la década de los ochenta⁷. Esto ocasionó la intervención de la cooperativa, una nueva negociación con los dueños de la hacienda y un doble pago por los terrenos. Posteriormente a la liquidación de la cooperativa quedaron lotes disponibles, algunos para la venta y otros para la promoción de proyectos comunales en el barrio, como venta de materiales de construcción, cooperativas, micromercados y contribución de áreas verdes (Entrevista 2).

Los proyectos comunales los planificó la Fundación Asociación Solidaridad y Acción (ASA), quienes ayudaron a

gestionar el acopio y distribución de insumos y materiales de construcción. Sin embargo, la falta de inclusión de criterios técnicos, especialmente por la complejidad en la intervención en áreas de pendientes pronunciadas, produjo que “algunas losas de las casas se les vinieron abajo [...] pero a la final cada persona, cada familia asumió ese costo, porque no tenían a quien reclamar” (Entrevista 2), debido a la informalidad constructiva y administrativa.

La condición de informalidad, junto con los factores físicos y sociales mencionados, habrían generado desde un inicio una alta vulnerabilidad en los pobladores y viviendas del barrio. Esto debido no solo a la exposición a amenazas tales como sismos, inundaciones, deslizamientos y volcanes, algunas relacionadas a la geomorfología de la ciudad, sino también al propio modelo de crecimiento del sector. Tales características de multiamenazas, tanto a nivel de parroquia (Figura 2) como a escala barrial (Figura 3), sumadas a la vulnerabilidad social del sector, habrían determinado que Colinas del Norte presentara desde el inicio de su urbanización un elevado riesgo de desastres.



7 En la década de los ochenta el tipo de cambio era de 28 sucres por dólar y para el año 2.000 pasó a 25.000 sucres por dólar.

Figura 3. Nivel de multiamenaza en el barrio Colinas del Norte. Datos: MDMQ (2021); Secretaría de Planificación (2021).

Regularización y vulnerabilidad del barrio Colinas del Norte

La inestabilidad jurídica de moradores y adjudicatarios, asociada a estafas e inconsistencias legales, se subsanó durante el proceso de regularización del barrio en el 2000. Con ello, los moradores del sector consiguieron las escrituras individuales de los lotes y el reconocimiento administrativo como barrio Colinas del Norte. La regularización culminó después de una compleja articulación interinstitucional y se concretó mediante una ordenanza emitida por el Concejo Metropolitano de Quito.

Dentro de la ordenanza de regularización del asentamiento se incluyeron apartados técnicos y legales, relacionados, por ejemplo, con la contribución de áreas verdes, plazos, garantías, control por el cumplimiento, multas por incumplimiento en la ejecución de obras, planos, documentos, escrituras y su protocolización. Sin embargo, quedó un vacío referido a la gestión urbana

futura y gestión de riesgos por amenazas naturales y socioambientales.

Las contradicciones del proceso urbano del DMQ, han evidenciado la importancia de reconocer e incluir a los asentamientos informales en la planificación, mediante la legalización de lotizaciones, urbanizaciones y dotación de los servicios de higiene indispensables (Gómez 2015, 40). Los instrumentos de regularización de asentamientos han evolucionado desde la década de los setenta con la creación de la Oficina de Barrios Periféricos, luego con las Unidades de Desarrollo Integral, después con la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales y más recientemente, con la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB) (Tabla 1). Desde estas instancias se ha abordado la problemática a nivel institucional, intentando dar respuesta a los retos de las transformaciones socioterritoriales del crecimiento metropolitano en general y de la ocupación informal del suelo en particular.

Tabla 1. Caracterización de los instrumentos de regularización de asentamientos

Alcalde		Gustavo Herdoíza	Rodrigo Paz	Jamil Mahuad	Roque Sevilla
Periodo		1984-1988	1988-1992	1992-1998	1998-2000
Año		1985	1990	2000	
Asentamientos informales		50 barrios marginales de baja consolidación, ubicados en zonas vulnerables.	Se problematizan los asentamientos informales en función de su número, ubicación y condiciones físico-ambientales.	Cerca de 450 asentamientos se crearon como invasiones y fraccionamientos ilegales de cooperativas de vivienda.	Se realizaron 1.406 solicitudes de aprobación de fragmentación urbana; 953 fueron aprobadas.
Año	1950	s/D	s/D	s/D	s/D
Instrumento de regularización	El municipio legalizó lotizaciones, urbanizó y dotó de servicios.	La Oficina de Barrios Periféricos expidió requerimientos para la legalización, infraestructura básica y escrituras individuales en fraccionamientos de hecho.	Se promulgó el reconocimiento y regularización de los asentamientos en áreas urbanas y de expansión.	Se trataron y gestionaron los asentamientos informales como "Unidades de Desarrollo Integral", observándose temas legales, físico-ambientales y socioeconómicos.	Se conformó la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales para integrar a los asentamientos como parte del catastro municipal.
Alcalde		Paco Moncayo	Augusto Barrera	Marcelo Rodas	Jorge Yunda
Periodo		2000-2009	2009-2014	2014-2019	2019-2021
Año		2002		2015	2021
Asentamientos informales		De los 1.500 barrios existentes en el DMQ, 400 son ilegales; varios están ubicados en áreas de protección ecológica y en zonas de alto riesgo.		Se expide el PMDOT que incluye el uso de Protección Ecológica (PQ) y la calificación de riesgos.	Presentación del nuevo PUGS del DMQ.

Año	2001	2010	2016	2019
Instrumento de regularización	Se creó la Unidad de Suelo y Vivienda para gestionar la regulación de la ocupación informal del suelo y legalización de barrios irregulares.	Se creó la Unidad Especial Regula Tu Barrio desde unidades desconcentradas, para la regularización de la ocupación informal del suelo.	Se expide la ordenanza de declaración de Interés Social a Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados, para su proceso de regulación.	Se expide la ordenanza de reconocimiento y regularización de edificaciones existentes en el DMQ.

Fuente: Mena Segura (2010); Castro Mendoza (2011); Gómez (2015).

Dentro de la parroquia El Condado existen 40 asentamientos que se han regularizado en el periodo 1990-2021. El 2008 es un punto de inflexión debido a la inclusión de la gestión de riesgos como política de estado y la posterior creación de la UERTB en 2010, ente canalizador del proceso de regularización de los asentamientos de hecho.

Con la expedición de la Ordenanza 041 y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015), se incluyó el uso de Protección Ecológica (PQ), instrumento legal que contempla la calificación de riesgos. Esto implicó el reconocimiento del nivel de exposición a la amenaza de los lotes y las responsabilidades de los propietarios como titulares del suelo, aunque no se consideró la vulnerabilidad física de las viviendas y la vulnerabilidad social del hábitat y las familias.

La coordinación jurídica de la UERTB enfatiza que el proceso de regularización tiene como finalidad el fraccionamiento del suelo; señala que, si bien se identifica el nivel de riesgo, no necesariamente se considera el de las construcciones (Entrevista 3⁸). En concordancia, la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos (DMGR), aclara que la regularización no omite el estatus de las construcciones, sino que tiene otro enfoque, direccionado a titularizar la tenencia de tierra (Entrevista 4⁹); es decir, se procesan el fraccionamiento de suelo y la vulnerabilidad estructural desde ejes separados.

Problemas estructurales derivados de la vulnerabilidad social

El tratamiento fragmentado de la regularización de asentamientos informales ha generado problemas de desinformación y desconocimiento de la normativa y

consecuentemente una permisividad administrativa frente a procesos de desarrollo informal urbano y constructivo; es decir, se normaliza la informalidad y se genera incertidumbre. Desde una visión sistémica de la vulnerabilidad (Wilches-Chaux 1993), es importante considerar que esta “no solo es medida como susceptibilidad intrínseca de un elemento a sufrir daños, sino que además, estos pueden ser la fuente generadora de otros daños o nuevas vulnerabilidades” (SNGR 2011).

En esta problemática existe una corresponsabilidad entre el gobierno local y la ciudadanía, que ha generado posiciones diversas. Por una parte, las instituciones crean constantemente instrumentos normativos técnicos y complejos para la comprensión de los usuarios, que se publican en limitados canales como las páginas web oficiales, por ejemplo. Desde la concejalía se destaca que

los sectores populares, sobre todo adultos mayores, no tienen acceso a la tecnología, no hay red [...] entonces cómo accedes a la información y lees las normativas en un teléfono [...] no se puede dar todas las responsabilidades al ciudadano, yo sigo creyendo que la responsabilidad la tiene el gobierno local. (Entrevista 5¹⁰)

Pero, por otro lado, los responsables de la creación y modificación de los planes de desarrollo de la ciudad defienden que “la ignorancia no te exime de la responsabilidad” (Entrevista 6¹¹). Ciertamente, lo primero que se recorta en la gestión pública es el presupuesto para publicidad (Entrevista 7¹²), lo que promueve una ciuda-

8 Entrevista 3, al asesor jurídico de la Unidad Especial Regula Tu Barrio, en conversación con los autores, agosto de 2021.

9 Entrevista 4, a funcionario del departamento técnico de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, en conversación con los autores, septiembre de 2021.

10 Entrevista 5, a concejala del DMQ, en conversación con los autores, octubre de 2021.

11 Entrevista 6, a asesoras técnicas del departamento de Políticas Públicas de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ, en conversación con los autores, septiembre de 2021.

12 Entrevista 7, a funcionario del departamento de Seguridad de la Administración Zonal La Delicia, en conversación con los autores, agosto de 2021.

danía desinformada sobre los procesos de planificación en general y en particular sobre las consecuencias de los riesgos urbanos causados por eventos naturales. De esta forma, por medio de las encuestas realizadas se evidencia que la población desconoce los niveles de riesgo de su sector respecto a las amenazas al que se expone (sismos, inundaciones, incendios, deslizamientos y erupciones volcánicas), calificándolos en rangos bajos y medios. Los resultados muestran que la percepción de riesgos va en rangos de: muy bajo (11 %), bajo (31 %), medio (46 %), alto (9 %) y muy alto (3 %) (Figura 4a).

Estos datos pueden relacionarse con sistemas de mejoras, como la dotación de infraestructura vial, que se ha implementado en el barrio, los cuales ayudan, de cierta forma, a evitar filtraciones en el suelo y provocar nuevos deslizamientos de tierra. Es así que el 87 % de la población encuestada considera que las condiciones del barrio mejoraron después del adoquinado o pavimentado (Figura 4b).

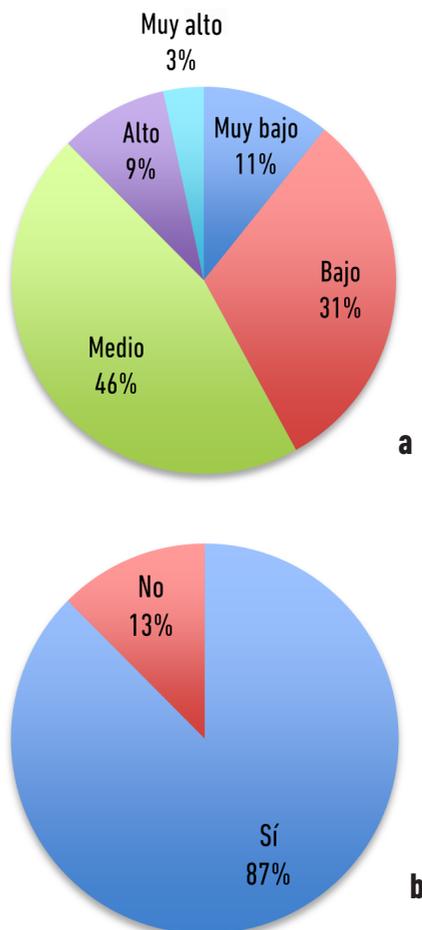
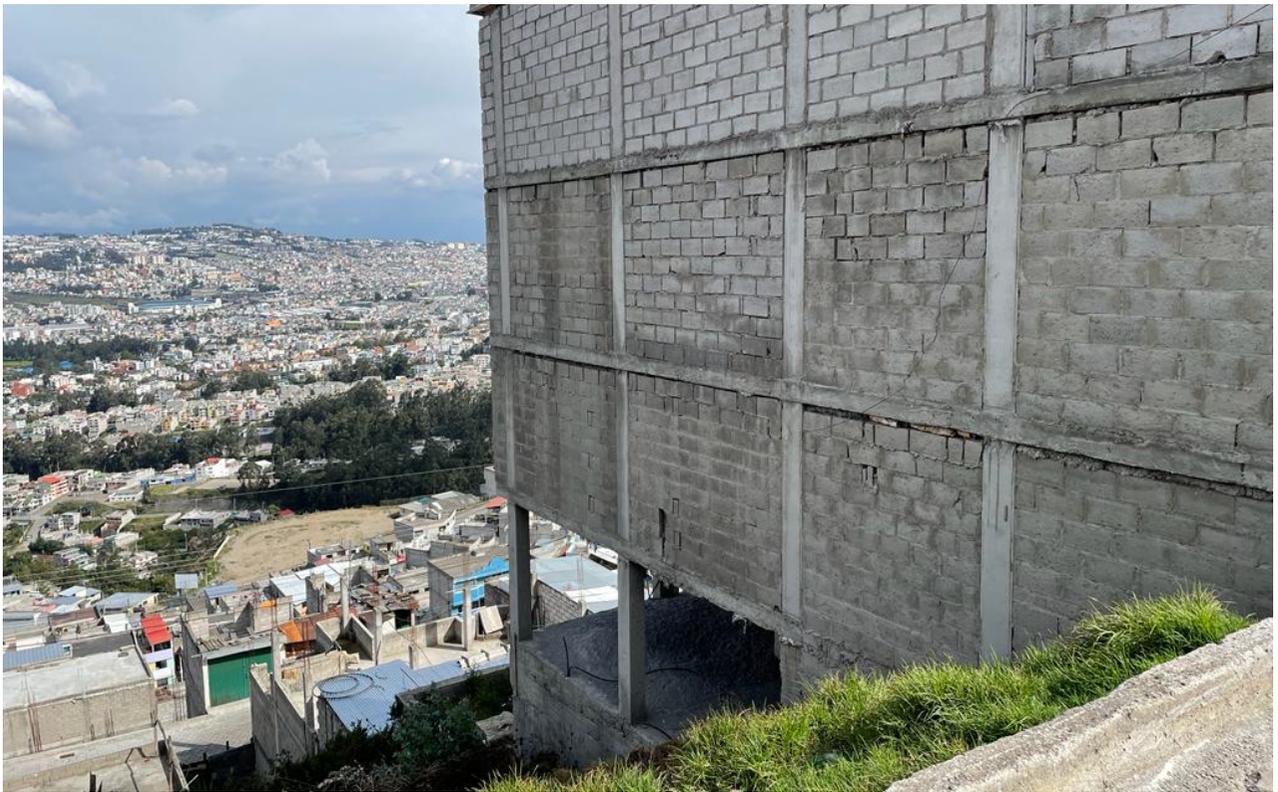


Figura 4. a. percepción del riesgo y b. condiciones del barrio Colinas del Norte. Fuente: encuesta realizada en el barrio.

Por otra parte, la inconsciencia a la exposición al riesgo, y con ella la promoción de la cultura de la informalidad urbana, se tratan de justificar por la falta de acceso a la vivienda. Una funcionaria municipal menciona, por ejemplo, que en ocasiones las personas tienen el predio y se legaliza, pero hacen rellenos ilegales para ampliar el terreno, pasando de riesgo cero a un riesgo alto. Resalta que la informalidad de la ciudadanía es el principal problema, porque si la cultura fuera diferente existiría más consciencia del riesgo al que están expuestos (Entrevista7). Evidentemente, la presencia de estrategias direccionadas a informar, educar y concientizar, coadyuvaría a confrontar la cultura de la informalidad y el cometimiento de infracciones, reduciendo en última instancia el riesgo de desastres.

Precisamente, la inconsciencia de la exposición a una o varias amenazas, junto con la limitada capacidad económica, han llevado a la población a adquirir e instalar sistemas constructivos de bajo costo, que generalmente no cumplen con los aspectos técnicos para una construcción segura, en función de su composición y dosificación, por ejemplo. En estos aspectos constructivos, es importante resaltar que la consolidación urbana de estos terrenos laderosos ha permitido generar un sistema de tejido de contención propio; es por ello que las construcciones que se encuentran junto a terrenos vacíos o desbancados sufren mayores eventos de filtración, humedad y desprendimiento del suelo.

El sistema constructivo predominante en el sector es el hormigón armado; el 71 % de las construcciones lo han utilizado en la cubierta, el 84 % como sistema estructural y el 90 % en el entepiso; el 97 % ha utilizado el bloque en paredes; el 43 % responde a construcciones de dos pisos y 33 % a tres pisos; el 34 % de las viviendas se construyeron entre 1981 y 1990, y el 64 % entre 1991 y 2020. Apenas un 18 % presenta un estado de conservación de la vivienda entre malo y regular; solo un 21 % del suelo presenta condiciones inundables, de humedad o relleno, mientras el resto es firme; el 80 % de las viviendas se encuentran bajo o sobre el nivel de la calzada en relación a la topografía del sitio; y el 78 % presenta una forma regular en la construcción. Se evidencian en ese sentido las condiciones de precariedad de la construcción, que terminan reproduciendo las vulnerabilidades en el sector (Figuras 5).



Figuras 5. Características estructurales de las viviendas del sector.
Fotografías de Menoscal, noviembre de 2021.

En la Figura 6 se muestran los datos sobre la vulnerabilidad físico estructural de las edificaciones según las amenazas consideradas en la metodología, obtenidos con base en la muestra de las encuestas desarrolladas en Colinas del Norte. Los resultados evidencian que en un principio las viviendas presentaban niveles altos de vulnerabilidad a multiamenazas; no obstante, el interés de las familias en mejorar la calidad de su vivienda ha llevado a generar prácticas y modificaciones que inciden en la disminución y mitigación de algunas de estas vulnerabilidades.

La funcionaria municipal menciona que “el tema del riesgo pasa desapercibido, porque solo cuando sucede algo se dimensiona el riesgo, y la comunidad no tiene esa preparación” (Entrevista 7). Esto se demuestra al notar que únicamente el 19 % de los moradores encuestados han participado de simulacros de prevención realizados ante posibles amenazas, el 10 % de la población se ha capacitado ante eventos por amenazas, y solo el 18 % de los encuestados conoce sobre la existencia de organizaciones encargadas a atender emergencias (Figura 7).

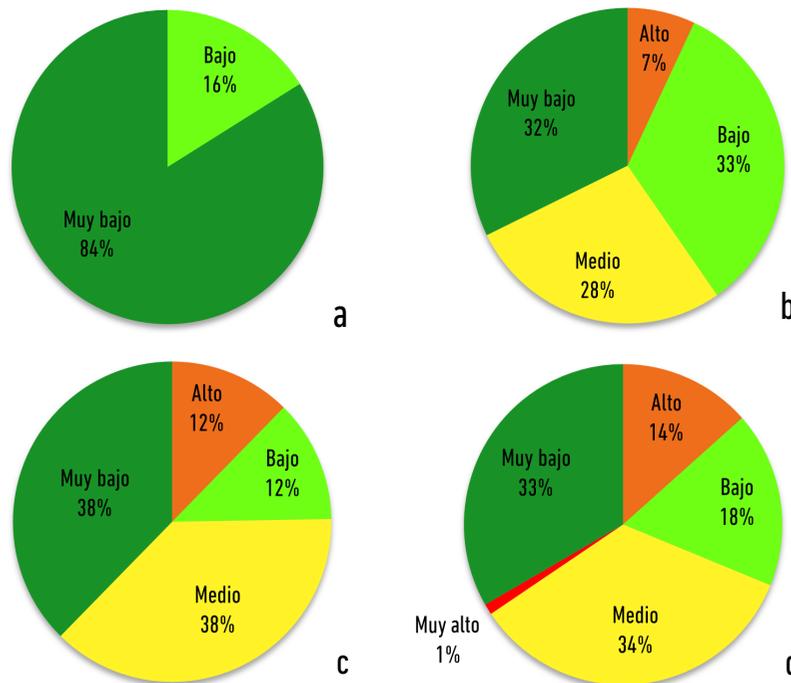


Figura 6. a. vulnerabilidad físico estructural de edificaciones según amenaza sísmica; b. vulnerabilidad físico estructural de edificaciones según amenaza de inundaciones; c. vulnerabilidad físico estructural de edificaciones según amenaza de deslizamientos; d. vulnerabilidad físico estructural de edificaciones según amenaza volcánica en el caso de estudio Colinas del Norte– encuesta realizada en el barrio.

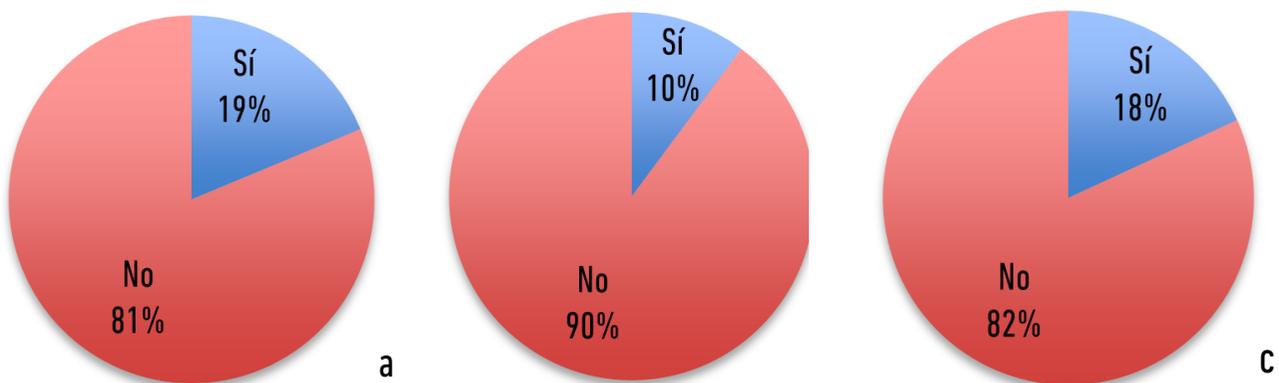


Figura 7. a. simulacros de prevención ante amenazas; b. capacitaciones sobre posibles eventos; c. conocimientos de la población sobre organizaciones de emergencia en el caso de estudio Colinas del Norte– encuesta realizada en el barrio.

A esto se suma la superposición de las competencias de las instancias municipales responsables. Por ejemplo, la entidad encargada de regular las construcciones es la Agencia Metropolitana de Control; sin embargo, carece de presupuesto para el tema logístico, por lo que se apoya sin un criterio técnico en otras instituciones, generando problemas de gestión y retrasos en la ejecución de los procesos. Todo ello incide en que no se logre detener la construcción de nuevas viviendas ilegales en áreas de protección.

Discusión

El objetivo central de las estrategias de regularización de asentamientos informales es el mejoramiento de las condiciones sociales de los habitantes de estas zonas, por cuanto no solo se impulsa una legal tenencia de las tierras evitando posibles desalojos, sino que también se posibilita el acceso a servicios e infraestructura básica provistos por el municipio. Esto representa una ganancia tanto para los implicados directos como para la ciudad en su conjunto, ya que se regula y controla el crecimiento de la informalidad, se generan mayores ingresos en la recaudación fiscal, se amplía el catastro y los usos de suelo y se promueve una recuperación ambiental y la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, pese a los objetivos planteados, la realidad dista de lo planificado; por el contrario, se incentiva una acción pública basada en políticas paternalistas y clientelistas desde el gobierno local.

Es común observar la presencia de agentes urbanos o concejales en sectores informales consolidados, que ofrecen la regularización del asentamiento y con ello el acceso a servicios básicos (Gago Lorenzo 2009, Balseca Narváez 2014). De igual forma, como lo menciona un funcionario de la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos, la regularización se ha convertido en un botín político muy preciado, pues “la gente te ve mejor porque regularizas”. Si bien existe una planificación para regularizar barrios de acuerdo con la fecha de ingreso del proceso, no obstante se sacrifica el compromiso de la inversión pública a cambio de intereses clientelares por parte de agentes urbanos. La influencia de estos agentes para cambio del uso en procesos de regularización, por ejemplo, se activa no solo en función de su relación con la comunidad, sino también del interés por proyectar su figura política.

De ahí que, “al seguir tomando como base el simple reconocimiento de los asentamientos informales, se puede caer en el error de permitir que estas situaciones

se reproduzcan en el futuro, creando un círculo vicioso entre ilegalidad-reconocimiento y viceversa” (Mena Segura 2010, 99). Los procesos de reconocimiento de asentamientos responden a una política reactiva antes que preventiva, lo que determina la reproducción sin control de procesos de urbanización informal, fenómeno que generó, por ejemplo, un aumento de 135 nuevos asentamientos en el DMQ durante el período 2010-2014 (Vélez Zambrano 2016, 78).

La regularización de asentamientos informales se ha caracterizado por ser “una respuesta a corto plazo para resolver el déficit de accesibilidad al suelo urbano en el DMQ” (Vélez Zambrano 2016, 2). Situación que resulta costosa y contraproducente a largo plazo, debido a que la municipalidad tiene que prestar servicios básicos en áreas de difícil acceso y generar medidas de mitigación a posibles desastres en barrios asentados en zonas de riesgo.

Ciertamente,

el reto entonces consiste en que el gobierno local además de legalizar los asentamientos que técnicamente reúnen los requisitos, debe enfocar sus acciones en ofrecer alternativas para los barrios que no reúnen las condiciones para poder ser legalizados. En otras palabras, es importante empezar a pensar en soluciones que ofrezcan opciones legales, tales como la reubicación. (Mena Segura 2010, 107)

Esto implica impulsar estrategias alternativas de desarrollo urbano formal que contemplen condiciones de seguridad social y física, mediante la generación de programas de vivienda de interés social. Como parte de una política basada en la prevención se requieren procesos participativos y estrategias comunicacionales direccionadas no solo a informar y socializar la normativa que controla la informalidad, sino que sobre todo promuevan la concientización sobre el peligro y la reproducción de vulnerabilidades, inherentes a los asentamientos ubicados en zonas de riesgo de desastre.

Conclusiones

El caso del DMQ ha permitido analizar en profundidad de qué manera se ha construido y reproducido el riesgo de desastres en el periurbano de la ciudad. El argumento plantea que desde su emergencia los asentamientos informales han configurado condiciones de vulnerabilidad, ya que se implantaron en contextos de multiamenaza. Más allá de que la política de regularización de asentamientos informales haya permitido en las últimas décadas legalizar un importante número de

barrios, las vulnerabilidades físicas y sociales persisten en estos sectores. Mediante una metodología de carácter mixto, la investigación ha arrojado algunos hallazgos interesantes para este debate, que se pueden entender en tres niveles.

En términos macroestructurales, la ciudad ha generado una importante impronta de planificación territorial cuyos postulados proyectaron un desarrollo basado en la zonificación del uso del suelo y la estructuración del sistema vial. El carácter formal y normativo de la planificación configuró una contradicción respecto a la precaria realidad socioeconómica de gran parte de la población, lo que determinó que ni la planificación ni el mercado formal puedan satisfacer la creciente demanda por suelo y vivienda. El desarrollo urbano del DMQ se ha estructurado desde los años cincuenta con base en un patrón de mercados de suelo informales, desde donde se han promovido procesos de tráfico de tierras e invasiones ilegales. Dadas las condiciones físicas de la ciudad, la mayoría de estos asentamientos informales se encuentran ubicados en zonas de amenazas naturales. La vulnerabilidad intrínseca de estos asentamientos, sumada a su exposición a las distintas amenazas, ha determinado que gran parte del distrito metropolitano se encuentre en un alto nivel de riesgo de desastres.

En un nivel meso, ha sido interesante observar cómo la configuración del riesgo en la ciudad, entendida en clave de multiamenaza y vulnerabilidad estructural, se expresa territorialmente sobre todo en las zonas de la periferia urbana, áreas de expansión de carácter rural y de protección ecológica ubicadas fuera de los límites urbanos, en las cuales se ha desarrollado un proceso de urbanización informal. La parroquia El Condado, ubicada en la zona noroccidental de la ciudad es un ejemplo de estos procesos y condensa varias de las dinámicas y problemáticas relacionadas con la periurbanización. Desde la década de los ochenta este sector ha sido escenario de conflicto y disputa alrededor del territorio y la confluencia de distintos actores, tales como población de bajos recursos buscando acceso al suelo, promotores y traficantes de tierras, dirigentes barriales y políticos con intereses particulares, todos articulados en una política paternalista y clientelar.

Frente a la problemática, el gobierno local ha impulsado políticas de regularización de asentamientos informales, basadas en un conjunto de instrumentos legales y organizacionales, que han permitido formalizar un importante número de barrios. Con todo, el carácter estrictamente jurídico con el que fue concebida inicialmente

la política, focalizada en la tenencia y propiedad del suelo y la vivienda, ha determinado que más allá de revertir el estatus de informalidad de los barrios, se mantengan y reproduzcan las condiciones de vulnerabilidad en vista de que no se han contemplado aspectos más amplios relacionados con la producción de hábitat.

En un nivel micro, se han caracterizado las vulnerabilidades físicas y sociales del barrio Colinas del Norte. Este análisis ha permitido corroborar que, aparte de beneficiarse con un proceso de regularización en 2000, dos décadas después se mantienen las condiciones de vulnerabilidad de las viviendas del sector o se han creado nuevas vulnerabilidades resultantes de la actividad antrópica de la construcción. A pesar de que las políticas de regularización han incorporado un enfoque de sostenibilidad y una visión preventiva del riesgo, la información extraída da cuenta de altos niveles de desinformación y desconocimiento de la población del barrio sobre los impactos de la exposición a amenazas, y la consecuente reproducción de una cultura de la informalidad.

Los retos para transformar las condiciones de riesgo de los asentamientos informales en contextos como América Latina pasan por la posibilidad de configurar una gobernanza capaz de diseñar e implementar políticas urbanas integrales, que no solo reviertan la informalidad mediante estrategias de regularización, sino que, sobre todo, impulsen soluciones territoriales sostenibles.

Agradecimientos

Esta investigación se realizó con una beca del Fondo de Desarrollo Académico (FDA) de FLACSO Ecuador. Agradecemos a los dirigentes y pobladores de los asentamientos regularizados de la parroquia El Condado, así como también a los funcionarios públicos de las diferentes instituciones municipales del DMQ.

Referencias

- Abramo, Pedro. 2012. "La ciudad com-fusa: mercado y la producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *EURE* 38 (114): 35-69. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. "Constitución del Ecuador". Consultado el 04 de diciembre de 2021 en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Balseca Narváez, Christian Marcelo. 2014. "El Título de propiedad como objeto de la legalización de la tenencia de la tierra en los asentamientos de hecho con alto grado de

- consolidación de vivienda en el sector urbano marginal de Quito”. Tesis de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Bastidas Meza, Roberto Carlos. 2018. “Planificación y diseño urbano para gestionar los asentamientos informales en la ciudad de Quito”. Tesis de maestría en Diseño Urbano y Territorial, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Bayón Jiménez, Manuel. 2016. “Comunidades rururbanas de Quito: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 56, (septiembre):103-122. <http://doi.org/10.17141/iconos.56.2016.%202068>
- Benítez, Griselda, Arturo Pérez-Vazquez, Martha Elena Navatblada, Miguel Equihua y José Luis Álvarez-Palacios. 2011. “Urban Expansion and the Environmental Effects of Informal Settlements on the Outskirts of Xalapa City, Veracruz, Mexico”. *Environment & Urbanization* 24 (1): 149-166. <http://doi.org/10.1177/0956247812437520>
- Calderón Ramírez, Daniel Ricardo y Klaus Frey. 2017. “El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia”. *Territorios* 36: 239-264. <http://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Cardona, Omar Darío. 2012. “Un marco conceptual común para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático: encuentros y desencuentros de una iniciativa insoslayable”. En *Perspectivas investigación-acción frente al cambio climático en Latinoamérica*. Número especial de Desastres y sociedad en el marco del XX Aniversario de LA RED, coordinado por Fernando Briones, 13-37. Ciudad de Panamá: La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).
- Carrión, Fernando y Jaime Erazo Espinosa. 2012. “La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias”. *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines* 41 (3): 503-522. <http://doi.org/10.4000/bifea.361>
- Castro Correa, Carmen, Ignacio Ibarra, Michael Lukas, Jorge Ortiz y Juan Pablo Sarmiento. 2015. “Disaster Risk Construction in the Progressive Consolidation of Informal Settlements: Iquique and Puerto Montt (Chile) Case Studies”. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 13: 109-127. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2015.05.001>
- Castro Mendoza, Karina Alexandra. 2011. “Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001-2011”. Tesis de maestría en Desarrollo Social, Universidad Técnica Particular de Loja, Quito.
- Christie, Ryerson, Olivia Cooke y Joachim Gottsmann. 2015. “Fearing the Knock on the Door: Critical Security Studies Insights into Limited Cooperation with Disaster Management Regimes”. *Journal of Applied Volcanology* 4 (1): 19. <https://doi.org/10.1186/s13617-015-0037-7>
- Clichevsky, Nora. 2009. “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”. *Bitácora Urbano Territorial* 14 (1): 63-88.
- Córdova, Marco y Jonathan Menoscal. 2021. “Políticas públicas para ciudades sostenibles. El caso Puertas del Sol en la ciudad de Quito-Ecuador”. *L’Ordinaire des Amériques* 227. <https://doi.org/10.4000/orda.6365>
- Córdova, Marco, Jonathan Menoscal y Esteban Moreno. 2022. “Governance and the Design of Post-Disaster Policies: A Comparative Analysis in Latin America and the Caribbean”. *Disasters Volume* 47 (3): 766-787. <https://doi.org/10.1111/disa.12561>
- Cueva, Sonia. 2011. “Las deficiencias de la regularización: cuatro barrios de Quito. Instituto de la Ciudad. Quito”. Producto de Investigación: Instituto de la Ciudad de Quito.
- Cuvi, Nicolás. 2015. “Un análisis de la resiliencia en Quito, 1980-2015”. *Revista Bitácora Urbano Territorial* 25 (2): 35-42. <http://doi.org/10.15446/bitacora.v2n25.52036>
- Davis, Mike. 2006. “Involución urbana y proletariado informal”. En *Planeta de ciudades miseria*, traducido por José María Amoroto. Madrid: Ediciones Akal.
- Di Virgilio, María Mercedes, Tomás Alejandro Guevara y María Soledad Arqueros. 2014. “Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México”. *INVI* 29 (80): 17-51. <http://doi.org/10.4067/S0718-83582014000100002>
- Durán, Gustavo, Marc Martí y Juan Mérida. 2016. “Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito”. *Iconos: Revista de Ciencias Sociales* 56: 123-146. <http://doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2150>
- EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres). 2007. “Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. *Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*, Kobe, Hyogo, Japón, 18 al 22 de enero de 2005.
- Fernández, Edesio. 2008. “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”. *EURE* 34 (102): 25-38. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>
- Fernandes, Edesio. 2011. *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gago Lorenzo, Pablo. 2009. “Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad”. En *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, coordinado por Jaime F. Erazo, 137-154. Quito: FLACSO-Ecuador.

- Gómez, Andrea. 2015. "Historia ambiental de los asentamientos informales". Tesis de maestría en Estudios Socioambientales, FLACSO Ecuador, Quito.
- Gómez, Andrea y Nicolás Cuvi. 2016. "Asentamientos informales y medio ambiente en Quito". *ÁREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales* 35: 101-119.
- González Díez, Javier, Karla Daniela López Taday y Ricardo Andrés Jimenez Ortega. 2016. "Historias desde la marginalidad. Luchas por la Tierra y conflictos políticos en el Norte de Quito (1983-1992)". *REALIS* 6 (2): 61-82.
- Granja Bastidas, María Belén, Marlowen Cuenca Gonzaga y Ana Gabriela Meza. 2017. "La ciudad paso a paso: métodos de interacción para la configuración de barrios informales desde sus propias lógicas". *IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá*, junio 2017. Barcelona. <http://doi.org/10.5821/siiu.6372>
- Martí-Costa, Marc, Gustavo Durán y Alejandra Marulanda. 2016. "Entre la movilidad social y el desplazamiento: una aproximación cuantitativa a la gentrificación en Quito". *Revista INVI* 31 (88): 131-160.
- Mena Segura, Alexandra Paulina. 2010. "Regularización de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas". Tesis de maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorio, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito.
- Menoscal, Jonathan. 2016. "Los paisajes de la segregación: contrastes espaciales de la segregación residencial urbana". *Eidos* 9: 48-63.
- Menoscal, Jonathan. 2017. "El pre litoral ecuatoriano y sus dinámicas de urbanización. Informalidad y construcción social del riesgo en sus ciudades intermedias: Quevedo y Milagro". Tesis de maestría en Estudios Urbanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito.
- Mosso, Emilia. 2017. "Políticas (neoliberales) de regularización dominial del suelo urbano". *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* 22 (22): 91-110.
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). 2015. *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito: Secretaría de Planificación.
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). 2015. *Atlas de amenazas naturales y exposición de infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito*. Segunda Edición. Quito: Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad. <https://www.quito.gob.ec/index.php/municipio/218-atlas-amenazas-naturales-dmq>
- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). 2021. "Geoportal del municipio del DMQ". Consultado el 30 de noviembre de 2021. <https://geoportal.quito.gob.ec>
- Narváez Carrión, Jessica Fernanda. 2018. "¿El proyecto de movilidad "Quito Cables" Conflicto o solución?". Tesis de Licenciatura en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, Universidad Politécnica Salesiana, Quito.
- Oliver-Smith, A., Irasema Alcántara-Ayala, Ian Burton y Allan Lavell. 2017. "The Social Construction of Disaster Risk: Seeking Root Causes". *International Journal of Disaster Risk Reduction* 22: 469-474. <http://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2016.10.006>
- Orozco Restrepo, Gabriel y Oscar Guevara Arévalo. 2011. *Gestión integrada del riesgo de desastres*. Medellín: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.
- Pinto Valencia, Paola. 2013. "Las parroquias rurales de Quito y sus interrelaciones con el espacio urbano". *Questiones Urbano Regionales. Revista del Instituto de la Ciudad* 2 (2): 71-119.
- Ruiz Rocha, Juan Pablo. 2020. "Aplicación de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales y sus impactos en los últimos veinte años en el Distrito Metropolitano de Quito". Tesis de máster universitario en Estudios Avanzados en Arquitectura, Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica. Universidad Politécnica de Cataluña, BarcelonaTech, Barcelona.
- Santillán Cornejo, Alfredo Miguel. 2015. "Quito: materialidad y ficción de una ciudad segregada. Un balance de la bibliografía disponible". *Cuestiones Urbanas* 3 (1): 93-116.
- Secretaría de Planificación. 2021. "Sistema Nacional de Información". Consultado el 30 de noviembre de 2021. <https://sni.gob.ec/coberturas>
- SNGR (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos). 2011. *Agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos*. Quito: SNGR.
- SNGR (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos). 2011. *Propuesta metodológica para el análisis de vulnerabilidades en función de amenazas a nivel municipal*. Quito: SNGR.
- SNGR (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y ECHO (European Community Aid Office). 2014. *Marco de referencia conceptual sobre vulnerabilidad territorial*. Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local. Quito.
- Torres Villavicencio, Eduardo Javier. 2015. "Estudio del fraccionamiento urbano - social producido por urbanizaciones cerradas y conjuntos privados en la ciudad de Quito: caso Urbanización El Condado". Tesis de Arquitectura, Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Torres Dávila, Víctor Hugo. 2016. "Luchas sociales en la configuración del Distrito Metropolitano de Quito entre 1992-2010". *Universitas XIV* (24): 63-82. <https://doi.org/10.17163/uni.n24.2016.03>

- Vallejo, René. 2008. "Quito: capitalidad y centralidades". *Centroh* (2):, 47-54.
- Vargas, Jorge. 2012. "Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 50. Santiago: Cepal. <https://repositorio.cepal.org/items/ba1do2a2-cfb5-43b1-ad26-5972e0385838>
- Vélez Zambrano, María Gabriela. 2016. "Impacto de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales en el Distrito Metropolitano de Quito: periodo 2000-2014". Disertación a la obtención del título de Ingeniería Geográfica en Planificación Territorial, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Villarroel, Regalado. 2015. "Origen estructural de la segregación espacial en Quito: una hipótesis". *Cuestiones Urbanas* 3 (1):73-91. Instituto de la Ciudad – DMQ.
- Viteri Aguirre, Bryan Joseph. 2019. "Identificación de los problemas socio-ambientales del barrio Colinas del Norte como aporte a la Planificación Territorial". Tesis de Ingeniería Geográfica en Gestión Ambiental, Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Wilches-Chaux, Gustavo. 1993. "La vulnerabilidad global". En *Los desastres no son naturales*, editado por Andrew Maskrey, 9-53. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

Marco Córdova

Doctor en Ciencias Sociales con mención en Estudios Andinos (FLACSO Ecuador). Profesor-investigador en el Departamento de Políticas Públicas, FLACSO Ecuador; coordinador del Centro de Políticas Públicas y Territorio CITE. Su investigación se enmarca en temas relacionados con gobierno de la ciudad, políticas públicas locales, planificación territorial, instituciones políticas. Investigación abordada desde debates teóricos del neo-institucionalismo y la gobernanza democrática, priorizando una metodología comparativa en el contexto andino y latinoamericano.

Andrea Egas

Magíster en Estudios Urbanos (C) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Ecuador. Arquitecta de profesión graduada en la Universidad Central del Ecuador. Es empresaria y se especializa en la regularización de barrios e individualización catastral. Actualmente trabaja como valuadora de bienes inmuebles en entidades públicas; además es especialista de valoración de garantías para entidades financieras. Las principales actividades en proyectos de investigación se relacionan con levantamiento de información para proyectos como rediseños de espacios públicos, planificación de usos de suelo y desarrollo urbano informal en áreas expuestas a amenazas siconaturales.

Jonathan Menoscal

Doctorando en Políticas Públicas. Magíster en Estudios Urbanos por la FLACSO, Ecuador. Se ha desempeñado como consultor en proyectos del municipio de Quito y varias empresas privadas. Ha estado involucrado en la academia, investigando temas relacionados al impacto ambiental de la expansión urbana, la construcción social del riesgo, y el diseño de políticas públicas urbanas, así como en el Hub UKRI-GCRF Tomorrow's Cities. Ha trabajado en instituciones públicas como la Secretaría Nacional de Planificación, y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Es docente en la Especialización de Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades en FLACSO, Ecuador y en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.