Universidad Autónoma Metropolitana
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco
DIVISIÓN DE CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO
Especialización, Maestría y Doctorado en Diseño

PRODUCCIÓN IRREGULAR DE SUELO URBANO EN QUITO. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA A SU FUNCIONALIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA.

Oscar Raúl Ospina Lozano

Tesis para optar por el grado de Doctor en Diseño y Estudios Urbanos
Posgrado en Diseño y Estudios Urbanos

Miembros del Jurado:

Dr. Armando Cisneros Sosa
Director de la Tesis

Dra. Teresita Quiroz Ávila
Dra. Ruth García Fernández
Dra. Yissel Hernández Romero
Dr. Elías Huamán Herrera

Ciudad de México
julio de 2020

DEDICATORIA

A mamá Zoila, Pablo, Naty, Emily, Paulina, Diogo y Don Carlos

A Jair

A Aimee…por su solidaridad, paciencia y compañía.

A Ruth por su complicidad y rigurosidad al leerme y aconsejarme

A los habitantes de la “Ciudad Informal” porque en su cotidianidad enriquecen la complejidad de nuestras urbes.

AGRADECIMIENTOS

Al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y su Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), por otorgarme la beca para realizar mis estudios de doctorado.

A la Universidad Autónoma Metropolitana – UAM, Unidad Azcapotzalco, y su División de Ciencias y Artes para el Diseño – CYAD.

Al profesor Armando Cisneros Sosa por la gran paciencia que tuvo conmigo, y por sus valiosas orientaciones para desarrollar y culminar esta investigación.

Al profesor Elías Antonio Huamán por sus valiosos comentarios en la definición y el posterior avance de esta investigación.

RESUMEN

La irregularidad en la producción y ocupación de suelo comenzó a constituirse en un proceso fundamental en el desarrollo urbano de Quito desde los albores del siglo XX. Durante la década de 1970 el fenómeno cobró una gran magnitud, y fue hasta la primera mitad del siguiente decenio cuando el gobierno local inició la paulatina implementación de la política de regularización de asentamientos humanos de origen informal.

Esta investigación se ha concentrado en reconocer y analizar las interacciones entre los diversos actores y procesos políticos, económicos, culturales y jurídico-urbanísticos constituyentes de una problemática relacional de acceso a suelo urbano; los cuales se han articulado y dinamizado en el origen, estructuración y consolidación de dos escalas espacio-temporales del fenómeno que han sido analizadas en la experiencia urbana de Quito.

En la primera se realiza una aproximación histórica a la naturaleza, proliferación y consolidación de la "Ciudad Informal" desde inicios del siglo XX hasta la primera mitad de la década actual; mientras que en la segunda se realiza un análisis comparativo en torno al origen, consolidación, gobierno y procesos de regularización en dos barrios de origen informal creados durante la década de 1990.

Al ser abordada en su compleja interacción con el desarrollo urbano capitalino, la "Ciudad Informal" se reconoce como una dinámica inscrita y funcional en las lógicas de segregación y jerarquización urbana, en las de acumulación con la producción, circulación y habilitación de suelo urbano, y finalmente, en la legitimación de un orden hegemónico en la capital del Ecuador.

Asimismo, en la experiencia de los dos barrios analizados ha podido constatarse la estructuración y dinamización de territorialidades complejas que simultáneamente son producto y

proceso de la confluencia e interacción de una amplia diversidad de agentes públicos y privados con capacidades diferenciadas de movilización de recursos políticos, jurídicos, culturales, económicos y coercitivos para lograr sus objetivos.

ÍNDICE GENERAL

Página

INTRODUCCIÓN 1

CAPITULO 1. PRINCIPALES RASGOS EN EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ) 13

1.1 La localización del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) 14

1.2 El desarrollo urbano en la "Depresión de Quito" 16

1.3 El desarrollo urbano de los valles aledaños al norte y oriente desde finales del siglo XX y las primeras décadas del XXI 27

CAPITULO 2. APROXIMACIÓN A LA CONFORMACIÓN DE UNA ESTRUCTURA SOCIAL, ECONÓMICA, CULTURAL Y TÉCNICA EN TORNO A LA PRODUCCIÓN, ORGANIZACIÓN Y ACCESO A SUELO URBANO EN QUITO DESDE EL OCASO DECIMONÓNICO DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX 33

2.1 Entre el ethos barroco y la "Ciudad señorial" del largo siglo XIX 36

2.2 De la "Ciudad señorial" a la "Ciudad de la primera modernidad": la configuración de los factores determinantes en la gestión y acceso a suelo urbano durante el siglo XX 41

2.2.1 La maduración de las condiciones que dieron lugar al surgimiento y dinamización del mercado de suelo urbano en Quito 46

2.2.1.1 El proceso de conformación de una demanda de suelo urbano 47

2.2.1.2 El proceso de conformación de una oferta de suelo urbano 50

2.2.2 La "Modernización" o transición de lo rural a urbano de una fracción terrateniente. La refuncionalización del suelo y su impacto en la reconfiguración territorial en Quito desde los albores del siglo XX. 52

2.2.2.1 La creación de los barrios nuevos. Entre el mercado de tierras y las distinciones sociales, étnicas y espaciales en la reestructuración material de la urbe. 61

2.2.2.2 Los intentos de regulación sobre una expansión urbana caótica. El control sobre la conformación de barrios nuevos en Quito, y el surgimiento de una primera fase de informalidad urbana. 72

2.2.3 La reconfiguración de la urbe y la materialización de la ciudad moderna.

Demarcaciones espaciales y simbólicas a través del ornato, la planeación urbana y el mercado de suelo. 101

2.2.3.1 La transición hacia la "Ciudad de la Primera Modernidad". Ornato, planificación urbana y mercado de suelo. 106

2.2.3.2 El surgimiento de la organización popular en el proceso de modernización urbana en Quito 118

A manera de síntesis 126

CAPÍTULO 3. EL CONTEXTO URBANO CAPITALINO EN LA PROLIFERACIÓN DE LA "CIUDAD INFORMAL" A LO LARGO DE LOS AÑOS SETENTA 136

3.1 La ciudad en las décadas de 1960 y 1970: crecimiento demográfico, refuncionalización productiva y consolidación del sector inmobiliario 137

3.1.1 Mecanismos de intervención territorial, valorización y transformación en las lógicas espaciales del mercado formal de suelo urbano 138

3.1.1.1 Dinamización y reconfiguración espacial del mercado de suelo urbano formal, las barreras al interior de la urbe se consolidan 142

3.1.2 Crecimiento poblacional, características del mercado de trabajo e incremento de la demanda insolvente de vivienda 148

3.2 Mecanismos de acceso a suelo urbano y vivienda de los sectores populares, y la funcionalización política y económica de la proliferación de los barrios informales a lo largo de la década del setenta 151

3.2.1 La saturación del tugurio como mecanismo tradicional de acceso a suelo urbano y vivienda y la proliferación de un nuevo tipo de informalidad en la periferia a lo largo de los años setenta 152

3.2.2 De la proliferación de una problemática relacional de acceso a "suelo urbano" de naturaleza informal a la configuración de una territorialidad compleja, la "Ciudad Informal" 165

3.2.3 La organización social popular en torno al mejoramiento de las condiciones de vida y el acceso a suelo urbano y vivienda en Quito (1960 y 1990), crecimiento, auge y crisis 182

A manera de síntesis 195

CAPÍTULO 4. GOBERNANDO LA "CIUDAD INFORMAL" DESDE ARRIBA. PLANIFICACIÓN URBANA Y POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES EN QUITO 204

4.1 La proliferación de la ciudad informal y su tratamiento en los procesos de planificación urbana 205

4.1.1 El Plan Director de Urbanismo, 1967 207

4.1.2 Plan del Área Metropolitana de Quito, 1973 212

4.1.3 El Plan Quito y la "canalización de los asentamientos espontáneos" 214

4.1.4 El posicionamiento y tratamiento del problema de los barrios informales en la planificación urbana (1992 – 2015) 218

4.2 Las políticas de regularización de barrios informales 221

4.2.1 Negación, reconocimiento y funcionalización política del fenómeno en un contexto de crisis de legitimidad del poder local (1970 – 1992) 221

4.2.2 Entre el clientelismo, el forzamiento jurídico y la paulatina asimilación de algunos aspectos de las perspectivas neoliberales en las políticas de regularización (1990 – 2000) 236

4.2.3 La institucionalización de una política de regularización de barrios informales, a partir del año 2000 243

A manera de síntesis 259

CAPÍTULO 5. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD INFORMAL DESDE ABAJO: LA CONFORMACIÓN, REPRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE UNA TERRITORIALIDAD COMPLEJA EN DOS BARRIOS DE QUITO 268

5.1 La localización de la "ciudad informal": dos barrios de origen irregular en la periferia física, jurídica, socioeconómica y étnica de Quito. 273

5.2 La localización del barrio "Planadas de San Francisco": la periferia en la periferia. 277

5.2.2 Un origen marcado por los conflictos de tierras 283

5.2.3 El complejo recorrido de la organización barrial, la gestión de los déficits urbanos y los mecanismos de gobierno 290

5.2.3.1 Micropoderes en disputa: el surgimiento de varias organizaciones barriales, el gobierno y la intermediación de la "Ciudad Informal" 291

5.2.3.2 La superación de los déficits urbanísticos (Agua potable, energía eléctrica, transporte, vialidad, recolección de residuos). Cooperaciones obligadas? 298

5.2.3.3 El gobierno barrial: El Comité Promejoras, el directorio, la asamblea, la minga

y la progresiva injerencia del gobierno local inscrita en el proceso de regularización 305

5.2.4 Territorialidades individuales, entre el acceso a suelo urbano, la materialización de la propiedad, la construcción de la vivienda y el engorde de tierras? 311

5.2.4.1 Demarcaciones individuales y objetivos diferenciados en torno a la propiedad del recurso suelo 314

5.2.5 ¿Periferia en la periferia? 317

CAPÍTULO 6. EL GOBIERNO DE LA "CIUDAD INFORMAL DESDE ABAJO: LA CONFORMACIÓN, REPRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE UNA TERRITORIALIDAD COMOPLEJA EN DOS BARRIOS DE QUITO (Barrio Mirador de Chillogallo) 320

6.1 Localización del barrio "Mirador de Chillogallo" 320

6.2 Una rápida transición entre la creación del asentamiento y la conformación de un gobierno barrial 326

6.2.1 La trayectoria de la organización barrial ¿Tensiones y cooperaciones obligadas? 329

6.2.2 Entre el urbanismo tácito-comunitario y el urbanismo oficial en el gobierno de la "Ciudad Informal" 337

6.2.3 El agua potable, entre la estrategia de poblamiento circunscrita a la formalización del barrio y los posteriores problemas de abastecimiento para la población asentada 341

6.3 Las condiciones del urbanismo oficial en la racionalización del espacio barrial y el desarrollo de las obras desde el día después de la regularización 344

6.3.1 Energía eléctrica 346

6.3.2 Bordillos y adoquinado 348

6.4 Obras emergentes priorizadas y gestionadas por el Comité Promejoras y la comunidad 352

6.4.1 La casa barrial 352

6.4.2 Áreas deportivas 354

6.4.3 Obras proyectadas por la comunidad 356

6.4.4 El control sobre el espacio urbano regularizado 357

6.5 La regularización vista desde la dirigencia barrial 359

6.6 La intervención municipal en el desarrollo de obras emergentes en el barrio 367

6.7 Territorialidades individuales – familiares. Entre la necesidad de acceso a suelo urbano y vivienda, y los procesos especulativos en la periferia informal – formal 369

6.7.1 Territorialidades individuales - familiares en torno al recurso suelo. La diferenciación del espacio barrial en torno a la vivienda, la generación de rentas por alquiler y el mercado de suelo 371

A manera de síntesis de los capítulos 5 y 6 381

CONCLUSIONES FINALES 414

BIBLIOGRAFÍA 434

ANEXO 1. Emplazamiento de la fundación de Quito en 1534, y posterior desarrollo urbano a inicios del siglo XVII 446

ANEXO 2. Flujo del proceso de regularización de asentamientos de hecho de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) (2001 – 2009) 447

ÍNDICE DE FIGURAS

Página

Figura 1. Localización del DMQ y su área urbana en el Ecuador 15

Figura 2. Localización del proceso urbano de Quito en el "Callejón Interandino" 15

Figura 3. Localización del área urbana de Quito y zonas de expansión 16

Figura 4. Proceso de urbanización en el Ecuador, 1950 – 2010 (%) 18

Figura 5. Síntesis de las cifras de Carrión y Godard sobre el crecimiento del área urbana de Quito (ha.) (1760 – 2015). 21

Figura 6. Modelos de Desarrollo Urbano de Quito propuestos 22

Figura 7. Modelos de Desarrollo Urbano de Quito propuestos 23

Figura 8. Vista aérea en sentido Norte - Sur del área urbana central de Quito (2012) 25

Figura 9. Vista del sur de Quito en sentido oeste – este, al fondo el denominado Bloque levantado o "Horst". 26

Figura 10. Limitantes naturales sobre las que se ha desarrollado el proceso de urbanización en la "Depresión de Quito". 27

Figura 11. Crecimiento del área urbana del DMQ (1760 – 2011) 28

Figura 12. Vista del Valle de Cumbayá y Tumbaco 29

Figura 13. Vista del Valle de Los Chillos 29

Figura 14. Vista del Valle de Pomasqui en dirección sur – norte 30

Figura 15. Vista del sector de Calderón 31

Figura 16. Mapa de Quito hacia 1748 donde se identifican las Plazas de "San Francisco" (A), "Mayor" o "Grande" (B) y Santo Domingo (C). 38

Figura 17. Mapa de Quito hacia 1883 donde se identifican las Plazas de "San Francisco" (A), "Mayor" o "Grande" (B) y Santo Domingo (C). 39

Figura 18. Mercado en la Plaza de San Francisco (1870) 39

Figura 19. Procesión religiosa en la Plaza Grande (1890 - 1900) 40

Figura 20. Procesos económicos, sociales y culturales en la refuncionalización del suelo urbano y periurbano en Quito desde finales del siglo XIX y principios del XX. 54

Figura 21. Procesos urbanos en Quito entre 1890 – 1914 56

Figura 22. Fotografía del Parque La Alameda hacia 1900 57

Figura 23. Plano de Quito (1887) 58

Figura 24. Plano de Quito (1892) 59

Figura 25. Plano de Quito (1903) 59

Figura 26. Plano de Quito (1914) 60

Figura 27. Publicidad de la ciudadela "América" (1919) 69

Figura 28. Publicidad de la ciudadela "La Colmena" (1919) 70

Figura 29. Esquema de la política pública de aprobación de barrios nuevos en Quito, y respuestas del gobierno local ante el caótico crecimiento de la urbe 74

Figura 30. Esquema del crecimiento del área urbana de Quito desde el periodo colonial hasta 1939 77

Figura 31. Casa Guarderas. Construida en 1928 sobre la Av. 10 de Agosto, frente al parque El Ejido. 77

Figura 32. Minga en el barrio La Vicentina (1942) 79

Figura 33. "Croquis demostrativo de la situación de los barrios nuevos en la ciudad" en 1939 83

Figura 34. "Croquis demostrativo de la situación de los barrios nuevos en la ciudad" 83

Figura 35. Plano de Quito con la demarcación de la zona urbana y de cada una de las parroquias. (1941) 93

Figura 36. Plano de Quito con la demarcación del límite urbano, área urbana consolidada o en proceso de consolidación y principales vías. (1941) 94

Figura 37. Plano de Análisis Social y Funcional del Presente (Localización de residencias para los distintos sectores socioeconómicos) (1942-43) 98

Figura 38. Plano de Localización de residencias para los distintos sectores socioeconómicos en Quito (1942-43) 98

Figura 39. Plano de Quito con la propuesta del Guillermo Jones Odriozola (1944) 100

Figura 40. Llegada del ferrocarril a Quito el 25 de junio de 1908 103

Figura 41. Viviendas ciudadela Mariscal Sucre (Década de 1930) 107

Figura 42. Viviendas ciudadela Mariscal Sucre (Década de 1930) 107

Figura 43. Desarrollo urbano de Quito hacia 1949 108

Figura 44. Localización del polígono de la "Zona residencial de 1ª clase" (1946) 117

Figura 45. Fotografía de la minga para la apertura de la calle Toribio Hidalgo en el barrio La Vicentina (1942) 122

Figura 46. Comportamiento del precio del precio de la tierra (m^2) en el área urbana de Quito en zonas de estudio (1962 – 1975) 145

Figura 47. Curvas de precios de la tierra (m^2) en el área urbana de Quito (1962 – 1975), corte Norte – Sur 146

Figura 48. Procesos urbanos a lo largo de las décadas de 1960 y 1970 en Quito 156

Figura 49. Elementos que confluyen en la problemática relacional de acceso a suelo urbano a través de los "Fraccionamientos de hecho, lotizaciones clandestinas o lotizaciones de planificación limitada" 157

Figura 50. Actores articulados en el proceso de transferencia de la propiedad y creación de barrios de origen informal en Quito 171

Figura 51. Actores articulados en el proceso de transferencia de la propiedad y creación de barrios de origen informal en Quito 172

Figura 52. Localización de los barrios informales o populares en las áreas de expansión urbana de Quito, y localización de las organizaciones barriales de segundo grado a mitad de la década de 1980 189

Figura 53. Asentamientos informales aprobados y no aprobados en la "Depresión de Quito" (1946 – 2009) 209

Figura 54. Mapa que define las áreas del cinturón o cordón verde de Quito (1983) 227

Figura 55. Localización de los asentamientos informales en 2008 252

Figura 56. Síntesis de algunos aspectos que se sintetizan en la "Periferia Compleja" 275

Figura 57. Localización del sector de la "Grada de Calderón" en el área urbana de Quito, y ubicación del barrio "Planadas de San Francisco" (2015) 278

Figura 58. Aspectos físicos, urbanos y antrópicos del sector donde se ubica el barrio "Planadas de San Francisco". (2015) 280

Figura 59. Vista del sector de "San Francisco de Calderón" 281

Figura 60. Vista del barrio “Planadas de San Francisco” 283

Figura 61. Evolución de la organización social en el barrio Planadas de San Francisco (1991 – 2016) 291

Figura 62. Mangueras que abastecen de agua potable el barrio 299

Figura 63. Alambres de púas y galvanizados utilizados para la conexión eléctrica 300

Figura 64. Medidores individuales de energía eléctrica 301

Figura 65. Plataforma para el depósito de residuos 302

Figura 66. Minga realizada para la adecuación de la vía de acceso al barrio 303

Figura 67. Esquina de la casa barrial 306

Figura 68. Convocatoria a una minga 309

Figura 69. Panorámica del barrio (2011) 312

Figura 70. Panorámica del barrio (2016) 312

Figura 71. Formas de disposición de un terrenos familiares en el barrio 314

Figura 72. Parque barrial, a la izquierda cancha de “Ecuavoley”, al fondo cancha de fútbol 318

Figura 73. Equipamientos y elementos estructurantes del barrio “Planadas de San Francisco” 319

Figura 74. Localización de la parroquia “Chillogallo” en el área urbana de Quito, y ubicación del barrio “Mirador de Chillogallo”. (2015) 321

Figura 75. Aspectos físicos, urbanos y antrópicos del sector donde se ubica el barrio “Mirador de Chillogallo”. (2015). 322

Figura 76. Calle “Oswaldo Hurtado”, barrio “Mirador de Chillogallo” 324

Figura 77. Barrio “Mirador de Chillogallo”, etapas 1 y 2 (2016). Áreas recreativas, comunitarias, equipamientos, proyectos comunitarios y municipales 325

Figura 78. Evolución de las posiciones ocupadas por el grupo hegemónico al interior del Comité Promejoras del Barrio Mirador de Chillogallo (1998 – 2009) 331

Figura 79. Barrio “Mirador de Chillogallo”. Construcción de bordillos, segunda etapa 349

Figura 80. Barrio “Mirador de Chillogallo”. Segunda etapa, calle 7. Bordillos, aceras y adoquinado concluidos 349

Figura 81. Barrio “Mirador de Chillogallo” Calle 3, primera etapa 351

Figura 82. Barrio “Mirador de Chillogallo”. Casa barrial 353

Figura 83. Barrio “Mirador de Chillogallo”. Cancha de fútbol 355

Figura 84. Barrio “Mirador de Chillogallo”. Cancha de fútbol 355

Figura 85. Terreno donde se proyecta construir una cancha múltiple cubierta o coliseo 356

Figura 86. Área donde se desea construir un parqueadero 357

Figura 87. Lugar donde se depositan residuos en el barrio 358

Figura 88. Foto del barrio y la línea de alta tensión 361

Figura 89. Síntesis de relaciones e intermediaciones para la regularización del barrio “Mirador de Chillogallo”, segunda etapa 366

Figura 90. Proyecto municipal de escalinatas en la parte alta del barrio 368

Figura 91. Foto aérea del barrio con terrenos sin construir (Primera etapa) y construidos (Segunda Etapa), nodo comercial y de servicios del barrio 372

Figura 92. Perfil natural del terreno donde se asienta el barrio. En la parte mas inclinada la pendiente tiene un promedio del 13%, y en la parte plana del 0,5% 373

Figura 93. Espacio urbano construido para alquiler: vivienda y locales comerciales. Barrio “Mirador de Chillogallo, segunda etapa. Intersección calles 7 y Oswaldo Hurtado 375

Figura 94. Vivienda de migrantes al fondo. Barrio “Mirador de Chillogallo, segunda etapa 375

Figura 95. Oferta de terrenos en la parte alta del barrio 378

Figura 96. Síntesis de las territorialidades que confluyeron en torno al sistema relacional de acceso a suelo urbano, y que posteriormente dieron materialidad al barrio “Mirador de Chillogallo” 381

Figura 97. Sistematización gráfica de articulaciones e intermediaciones básicas inscritas en el sistema relacional de acceso “suelo urbano” y el proceso de formalización del barrio 409

ÍNDICE DE TABLAS

Página

Tabla 1. Comparación de las cifras de crecimiento del Área Urbana (ha.) y modelos de desarrollo urbano de Quito (1760 – 2015) 19

Tabla 2. Comparación entre las cifras en las que se basan Carrión y Godard para sus respectivos análisis con respecto al crecimiento de la población de Quito (1780 – 2020) 24

Tabla 3. Nuevos barrios y urbanizaciones aprobados en Quito según Ordenanzas del Concejo Municipal (1900 – 1950) 66

Tabla 4. Concentración de la oferta de terrenos y vivienda en alquiler en Quito por zonas (%) (1962 – 1975) 142

Tabla 5. Valor del alquiler de vivienda por subzona (1962 – 1975) (Valores en Sucres, 1975) 143

Tabla 6. Precios de la tierra (Sucres/m^2 por subzonas) (1962 – 1975) 144

Tabla 7. Aumento porcentual del precio del suelo por subzonas (1962 – 1975) 144

Tabla 8. Distribución de la PEA según ramas de actividad en Quito (1974) 148

Tabla 9. Organizaciones que emergen en los barrios populares de Quito, según tipo y años: 1950 – 1984 188

Tabla 10. Evolución de los asentamientos informales en Quito (1981 – 2010) 217

Tabla 11. Comparación de la evolución del precio de los terrenos (Sucres, Dólares), y tasa de incremento de los terrenos e inflación (1997 – 2000) 327

Tabla 12. Cronograma valorado de las obras a realizarse según la Ordenanza de Regularización del Barrio Mirador de Chillogallo No 3414 (12 de Agosto de 2002) (Primera etapa) 340

Tabla 13. Cronograma valorado de las obras a realizarse según la Ordenanza de Regularización del Barrio Mirador de Chillogallo No 3763 (24 de Octubre de 2008) (Segunda Etapa) 341

ÍNDICE DE CUADROS

Página

Cuadro 1. Características de las tipologías de asentamientos informales reconocidas en Quito hacia 1981 158

Cuadro 2. Síntesis de las racionalidades normativas generadas desde el gobierno de la "Ciudad Informal" desde abajo 388

INTRODUCCIÓN

A inicios de 2011 tuve la oportunidad de realizar una breve evaluación sobre las políticas públicas de regularización de barrios de origen informal en Quito. Aquel primer acercamiento al fenómeno se dio a través de un reconocimiento de la cotidianidad de distintos asentamientos que compartían dicho origen. Durante ese recorrido se detectaron algunas problemáticas de esta realidad urbana como diversas formas de discriminación en la conformación de sus dirigencias barriales, la presunta corrupción de algunos líderes, conflictos entre pobladores por el manejo de los fondos administrados por los Comités Promejoras, así como las estafas y presiones jurídicas de terratenientes y "traficantes de tierras".

Asimismo, se identificaron barrios que tras ser regularizados no habían desarrollado todas las obras estipuladas en las ordenanzas, otros donde la venta de "lotes en engorde" evidenciaban la especulación que se estaba llevando a cabo con el nuevo suelo urbano legalizado. También era apreciable la escasa integración a la trama urbana de algunos de estos asentamientos, y finalmente, era palpable la desigualdad al interior de los mismos: ejemplo de ello era la opulencia de las viviendas de algunos dirigentes barriales señalados de corrupción, ciertos niveles de concentración de la propiedad, y la precariedad de las condiciones de vida y la vivienda entre personas indígenas y afroecuatorianas, principalmente, entre otros aspectos.

Esta aproximación al universo de los asentamientos humanos de origen informal implicó el reconocimiento de la existencia de un escenario urbano caótico, fragmentado, conflictivo y desigual en términos socioeconómicos, jurídicos, urbanísticos, políticos y étnicos; por solo mencionar algunos aspectos. Asimismo, y a pesar de su origen común, se trata de contextos

barriales heterogéneos en su evolución urbanística, la estructuración de la organización comunitaria, y en la manera en que confluían e interactuaban los actores públicos y privados en los procesos de regularización; constituyendo territorialidades particulares que enriquecían la complejidad de la denominada "Ciudad Informal" en aquel momento.

Desde la distancia histórica, debe reconocerse que la informalidad en la producción y ocupación del suelo ha sido un rasgo del desarrollo urbano de Quito durante gran parte del siglo XX y el actual. Un fenómeno parcialmente reconocido debido a su proliferación en los extramuros jurídicos de la urbe entre las décadas de 1960 y 1980, especialmente. Pese a ello, son escasos los estudios que han abordado su funcionalidad política, económica y cultural en las reconfiguraciones que ha experimentado la ciudad durante el siglo pasado y el presente. Algo similar sucede con las aproximaciones sobre la manera en que los diversos agentes públicos y privados confluyen e interactúan en la generación irregular de "suelo urbano", la estructuración de la organización comunitaria, la autoproducción del espacio barrial y los procesos de regularización de los asentamientos y legalización de la propiedad de la tierra.

En tal sentido, el objetivo general de la investigación se enfocó en identificar y analizar los procesos, actores y factores políticos, económicos, jurídico-urbanísticos y culturales que intervienen en la estructuración y dinamización de estas dos dimensiones del fenómeno en la experiencia urbana de Quito. En primer lugar, realizando su rastreo histórico a partir del siglo XX; y de manera complementaria, a través de una aproximación y análisis de lo acontecido en dos barrios que comparten un origen informal.

Como hipótesis general se planteó que la generación y proliferación de la informalidad en la producción del suelo urbano es un fenómeno presente en las reconfiguraciones que ha experimentado la urbe desde el siglo XX. Parte de su origen reside en la dinamización de un

submercado informal de tierras inscrito en las lógicas de mercantilización, especulación, jerarquización y segregación urbana. Se trata de un mecanismo de acceso a suelo donde confluyen actores que de manera jerarquizada estructuran los procesos de producción, circulación y apropiación del suelo, la conformación de la organización comunitaria y la autoproducción comunitaria e individual del espacio barrial; constituyéndose en un ejercicio simultáneo de adecuación del entorno, y apropiación territorial en interacción con agentes que operan en distintas instancias y lógicas gubernamentales, particularmente en los procesos de regularización barrial y legalización de la propiedad individual de la tierra.

Al constituir una gran proporción del desarrollo urbano de la capital del Ecuador, la "Ciudad Informal" es una materialidad que debe reconocerse en su naturaleza y funcionalidad en la consolidación de un orden urbano hegemónico, segregado, jerarquizado y mercantil. Pero también como una complejidad que a su interior amalgama diversas estructuras sociales, jurídico-urbanísticas, económicas, políticas y culturales que allí se han conformado, articulado y reproducido por los diversos agentes que han confluido jerárquicamente en aquel espacio-tiempo barrial; constituyéndola como una territorialidad compleja, como un "campo de poder" (Raffestin, 2011, p. 40).

Metodológicamente, ello implicó un rastreo del fenómeno en las reconfiguraciones que experimentó la urbe a lo largo del siglo XX, principalmente. Siempre referenciándolo como un proceso inscrito en una "problemática relacional" (Raffestin, 2011, p. 26) de acceso a suelo urbano y vivienda. Dicha búsqueda tuvo lugar en el tránsito hacia la ciudad de la primera modernidad (Kingman, 2006), la transformación que experimentó Quito entre las décadas de 1960 a 1980, y en la posterior asimilación jurídico-urbanística de la "Ciudad Informal" a través de la implementación de las políticas de regularización desde 1984.

A lo largo de estos periodos era necesario comprender el origen y proliferación del fenómeno. En ese orden de ideas se requería identificar la función que este desempeñaba en un contexto urbano en plena reconfiguración, y su articulación con procesos económicos, culturales, políticos y jurídicos que estaban teniendo lugar. Por ello, en un primer momento se tuvo como base argumentativa fundamental los estudios desarrollados por Kingman (2006, 2009), a propósito de las paulatinas transformaciones que experimentó la urbe entre el ocaso decimonónico y las primeras décadas del siglo XX.

Ello se complementó con la revisión de la historia del gobierno urbano a través de documentos y publicaciones oficiales generados entre el año 1900 hasta la década de 1950. En particular las actas del Concejo de Quito, las Ordenanzas Municipales concernientes a la temática analizada, el contenido de la Gaceta Municipal, y el Plan Regulador de Quito, o "Plan Odriozola" (1944); así como algunos documentos que derivaron del mismo, principalmente.

Para el periodo comprendido entre las décadas de 1960 a 1980 se consultaron los planes de desarrollo urbano que fueron propuestos, algunas referencias a las muy escasas publicaciones municipales sobre el fenómeno, y las diversas investigaciones académicas que se produjeron para comprender su proliferación a lo largo de los años setenta y ochenta, especialmente. En la fase que inició con la implementación de las políticas de regularización al final de la primera mitad de la década de 1980, se tuvieron en cuenta los escasos estudios realizados al respecto.

Ello se complementó con la revisión de la normativa existente, el reconocimiento e incorporación del fenómeno en los planes de desarrollo generados por las administraciones municipales, y la poca información aportada por las autoridades municipales encargadas; pues al ser una temática política, económica y jurídica muy sensible, el acceso a la misma ha sido bastante restringido.

Desde el otro extremo, es decir, el análisis sobre el origen, dinamización y consolidación de la "Ciudad Informal" a partir de la experiencia de dos barrios de dicha naturaleza, se establecieron varios aspectos generales para ser evaluados como la creación de los asentamientos, la conformación de la organización barrial y sus mecanismos de gobierno, la superación de los déficits urbanísticos (ausencia de servicios básicos, infraestructura, equipamientos, espacios públicos, áreas verdes) y la gestión de los procesos de regularización a través del papel de los "Comités Promejoras".

En ese sentido se llevaron a cabo visitas de campo a los dos asentamientos en tres fases (enero – mayo de 2015; febrero-abril de 2016[1]; enero-febrero de 2017). Allí se realizaron recorridos, conversaciones con habitantes y dirigentes barriales, entrevistas personales (otras tuvieron lugar por fuera de los asentamientos a petición de algunos interesados), y se desarrolló una labor de documentación fotográfica.

De manera complementaria se realizaron entrevistas a exalcaldes, concejales y funcionarios de las entidades municipales encargadas de adelantar la política pública de regularización. Se revisaron los expedientes de los procesos de regularización barrial, se analizaron planos, pronunciamientos técnicos y jurídico-urbanísticos, y de nuevo se realizaron entrevistas finales a dirigentes barriales y funcionarios municipales para realizar varias aclaraciones sobre las distintas dudas que surgieron.

******

[1] A inicios del mes de abril de 2016 la dirigencia del barrio Planadas de San Francisco me prohibió seguir asistiendo al asentamiento alegando la falta de garantías para los residentes. Sin embargo, presuntamente ello se debió a presiones políticas de varios actores con influencia en el sector para evitar la indagación sobre los mecanismos de elección de las dirigencias en disputa y el manejo de los fondos barriales.

Es necesario resaltar que la "Ciudad Informal" es abordada en su compleja articulación en el desarrollo urbano de Quito, reconociéndola como un fenómeno inscrito y funcional en los procesos de segregación, jerarquización, especulación, acumulación y legitimación de un orden urbano hegemónico. Asimismo debe mencionarse que en ese ejercicio se pudieron identificar los momentos y la manera en que esta es reconocida, negada o "asimilada" de acuerdo a las vicisitudes del contexto sociopolítico local, especialmente.

De manera complementaria es analizada como efecto de una histórica problemática relacional de acceso a suelo urbano y vivienda que se agudiza en varios momentos del siglo XX. Por ello se ha realizado una exploración en distintas dimensiones y escalas del espacio – tiempo urbano quiteño, tratando de identificar condicionamientos jurídico-urbanísticos y fragmentos o secuencias del sistema de relaciones jerarquizadas que históricamente han establecido y reproducido los agentes que confluyen en los procesos de producción y acceso a suelo urbano y vivienda; específicamente en la generación, circulación y ocupación de suelo urbano a través de mecanismos informales.

En ese orden de ideas, la escala barrial analizada de la "Ciudad Informal" se ha concebido como un "campo de poder" (Raffestin, 2011, p. 41); una territorialidad compleja que es producto y proceso de la confluencia e interacción de distintos agentes públicos y privados con diversas capacidades de movilización de recursos para lograr sus objetivos. Un escenario de tensiones, disputas y complementariedades entre actores que establecen y reproducen procesos jurídicos, urbanísticos, políticos, económicos y culturales que paulatinamente han configurado distintas dimensiones y discursos de una geografía del poder que toma cuerpo en la especificidad del desarrollo urbano en la periferia capitalina.

Esta forma de analizar simultáneamente el desarrollo urbano en general, y el origen, proliferación y funcionalidad de la "Ciudad Informal" en particular, podría ser un primer aporte de la investigación, especialmente en el ámbito ecuatoriano. De manera complementaria, y especialmente a lo largo del abordaje de la experiencia de los dos barrios analizados, pudieron identificarse secuencias donde distintos agentes intermediarios articulados en lógicas públicas y privadas interactuaban bajo diversos mecanismos de intermediación de bienes, decisiones técnicas, políticas y jurídico-urbanísticas.

Este sería un segundo aporte de esta investigación; pues a través de la identificación de varios fragmentos del sistema de relaciones que se articula al interior de la "Ciudad Informal", y desde esta con el exterior, especialmente en los procesos de regularización, se puede explorar la manera en que a través de esta red de intermediarios e intermediaciones "fluye", o no, la política pública, y se logran efectivizar derechos, especialmente a la propiedad individual de la tierra y a la vivienda. Asimismo se pueden apreciar aspectos sobre la manera en que se reproducen las lógicas clientelares y tienen lugar comportamientos ambivalentes de funcionarios públicos que operan (intermedian) en la implementación de la regularización barrial.

Un tercer aporte está relacionado al acercamiento realizado sobre los mecanismos de gobierno y gestión de la "Ciudad Informal" en varias fases de la evolución barrial, y en los procesos de implementación de la política de regularización. Ello no solo ha dado la posibilidad de identificar los escenarios y condiciones de participación y decisión, reconocer actores claves que intervienen en esta lógica del desarrollo urbano, establecer algunas de las tensiones, conflictos y complementariedades al interior de los asentamientos, o examinar las estrategias de financiamiento y trabajo comunitario condicionado a través de las mingas en la superación de los déficits urbanísticos. Debe resaltarse que este enfoque ha permitido realizar un ejercicio comparativo para

examinar aspectos comunes y particulares existentes en las lógicas gubernamentales que confluyen en este complejo universo informal en Quito.

Para el diseño y los estudios urbanos estos tres aportes generales ponen en evidencia la posibilidad de realizar un tipo de acercamiento particular a la múltiple funcionalidad política, cultural y económica que tienen procesos urbanos históricamente denominados como "anómalos" en términos jurídico-urbanísticos; aunque estos sean profundamente generalizados y normalizados en el desarrollo de nuestras ciudades, como sucede con la producción, circulación y ocupación informal del suelo.

Asimismo, a través de la visualización de varios fragmentos del conjunto de relaciones que se establecen en los procesos de acceso a suelo urbano y vivienda, el gobierno de la "Ciudad Informal" y la formalización barrial, puede realizarse una aproximación a la manera jerárquica en que interactúan los agentes y los condicionantes políticos, económicos, jurídico-urbanísticos y culturales presentes que modulan la implementación de las acciones constituyentes de la política pública.

Un aspecto crucial que se deriva de esta mirada, y que puede aportar en el debate actual en torno al derecho a la ciudad, es la posibilidad que este enfoque ofrece para hacer un seguimiento de la manera en que se efectivizan derechos en lógicas informales; en este caso a la propiedad individual de la tierra y la vivienda. Se trata de procesos muy comunes en nuestras áreas urbanas y en cuya dinámica pueden identificarse agentes que monopolizan o se disputan el control y los beneficios (políticos y económicos, principalmente) de la intermediación de bienes, servicios públicos y derechos.

Al ser muy común la presencia de estos agentes en economías urbanas tan informales como la ecuatoriana, se constituyen en actores clave que cuentan con distintos grados de legitimidad y

capacidad en la movilización de recursos políticos, económicos y/o jurídicos para la defensa de los derechos de sus representados y/o de sus propios intereses; lo cual incide ostensiblemente en las posturas y acciones gubernamentales, y en la implementación de las políticas públicas.

Es así como a partir de la metodología propuesta y los hallazgos realizados, podría iniciarse una reflexión de largo aliento sobre la relación entre las intermediaciones urbanas, los agentes intermediarios que las monopolizan y usufructúan tanto en lógicas formales como informales, y la efectivización o vulneración de derechos. Una alternativa analítica para entender la verdadera posibilidad de efectivizar el derecho a la ciudad entendido como un derecho complejo, identificando las paradojas y contradicciones que a diario tienen lugar entre los actores involucrados en las múltiples lógicas vitales y en sus respectivas espacialidades urbanas.

Ello podría conducirnos hacia una manera de construir políticas públicas que en primer lugar contemplen la complejidad del fenómeno urbano y puedan fluir teniendo en cuenta los agentes, intereses y derechos en disputa; así como la capacidad política, económica y jurídica de estos para mantener privilegios o posiciones dominantes. Y desde el otro extremo, que permitan la identificación de los grupos de población más vulnerables, los derechos a priorizar y efectivizar, y las escalas y escenarios urbanos a intervenir.

******

Este análisis de la "Ciudad Informal" tanto en el tiempo largo como en la experiencia de los dos barrios analizados, es un ejercicio desarrollado a lo largo de seis capítulos. En el primero, y a manera de contextualización, se realiza una breve descripción de la evolución que ha experimentado el desarrollo urbano de Quito. Específicamente se establece un acercamiento a la

compleja interacción que a lo largo del tiempo ha existido entre un medio físico, caracterizado por topografías heterogéneas, y las distintas fases de crecimiento del área urbana; haciendo una breve mención a los modelos de expansión propuestos por Carrión (1987) y Godard (2016).

A lo largo del segundo capítulo se desarrolla una aproximación a los procesos económicos, culturales, étnicos, jurídico-urbanísticos y políticos comprometidos en la producción, organización y acceso a suelo urbano en la transición hacia la ciudad de la "Primera Modernidad". Proceso que tuvo lugar desde el ocaso decimonónico y concluyó con la implementación de la ciencia de la planificación urbana a partir de la década de 1940.

Se trata de aspectos que fueron decisivos en la futura consolidación de aquel orden urbano profundamente jerárquico y segregado, pero simultáneamente contribuyeron en el desarrollo de una primera fase de producción y ocupación del suelo urbano de manera informal; especialmente en áreas de expansión con una topografía compleja donde se asentaron sectores mayoritariamente populares que pudieron acceder a un mercado de tierras baratas.

En el tercer capítulo se analizan los procesos políticos, sociales, económicos y jurídico-urbanísticos articulados al acceso a suelo tanto en el área urbana central como en sus extramuros jurídicos entre las décadas de 1960 a 1980. Factores que confluyeron en la proliferación de un tipo de informalidad que se constituyó en la principal alternativa de acceso a "suelo urbano" para sectores socioeconómicos que conformaron la creciente "demanda insolvente" en aquel momento.

En los capítulos cuatro, cinco y seis tiene lugar el análisis de lo que hemos denominado como el "Gobierno Complejo de la Ciudad Informal desde arriba y desde abajo". Por ello en el capítulo cuatro se realiza una revisión de los diagnósticos que establece el gobierno local en los ejercicios de planificación urbana y regional sobre la proliferación del fenómeno, y la evolución de las

políticas públicas de legalización de barrios o asentamientos humanos de origen irregular o informal.

Entendido como el componente principal del gobierno de la "Ciudad Informal" desde arriba, el análisis de las políticas de legalización implementadas desde la primera mitad de la década de 1980 por los sucesivos gobiernos locales tiene en cuenta los contextos políticos que dieron lugar a su creación, implementación e institucionalización, así como el refinamiento de la plataforma jurídico-urbanística que las soporta.

Entre tanto, en los capítulos cinco y seis se desciende a la experiencia de cada uno de los dos barrios de origen informal analizados. Se abordan aspectos básicos del gobierno de la "Ciudad Informal" desde abajo como las "racionalidades normativas" establecidas por los agentes comprometidos con su naturaleza (terratenientes, lotizadores, traficantes de tierras) y la organización comunitaria barrial.

Asimismo se hace seguimiento a los procesos de disputa por el control de la organización comunitaria, la superación de los déficits urbanísticos, las estrategias para conseguir la legalización del asentamiento, la materialización de la propiedad individual de la tierra, la generación de obras post legalización, y el control y cuidado del nuevo espacio barrial. Complementariamente se realiza un análisis sobre la interacción entre el urbanismo tácito-comunitario y los condicionamientos jurídico-urbanísticos establecidos por el gobierno local en las políticas de legalización.

Al final del capítulo seis se realiza un análisis comparativo de los dos barrios teniendo en cuenta las fases, los procesos y los actores que allí confluyen; lo cual se complementa con una breve aproximación sobre los agentes intermediarios y las intermediaciones que se articulan en una intrincada red de relaciones jerarquizadas en este sistema relacional de acceso a suelo urbano y vivienda.

Esta exploración por el espacio-tiempo urbano de Quito ha confirmado su carácter jerárquico, segregado, caótico y especulativo. Es en este contexto mental y material donde la "Ciudad Informal" ha proliferado en sus extramuros jurídicos como un sistema relacional de acceso a suelo urbano a través del cual distintos agentes, entre ellos sectores socioeconómicos de bajos ingresos, acceden a suelo urbano para vivienda, pero también quienes buscan generar espacio urbano para alquiler o "engordar terrenos".

Desde la distancia histórica, también puede argumentarse que la "Ciudad Informal" surgió y proliferó como un "ilegalismo" (Foucault, 2002, p. 77-78) que en gran medida fue tolerado y funcionalizado política, económica y culturalmente, tanto en su surgimiento, proliferación y posterior asimilación jurídico-urbanística. Una dilatada y ambigua administración de una forma de hacer ciudad por parte de los distintos gobiernos locales en la experiencia urbana de Quito.

CAPITULO 1.
PRINCIPALES RASGOS EN EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ).

La evolución que ha tenido el área urbana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)[2] se ha constituido simultáneamente en un producto y proceso territorial complejo. Históricamente, allí se han amalgamado factores naturales característicos de esta área de la Sierra Centro Norte ecuatoriana como la accidentada topografía y la presencia de ríos y quebradas[3], con las materialidades derivadas de los distintos proyectos sociales, étnicos, políticos, económicos y culturales que se han tratado de implementar históricamente.

Mientras Fernández (1990, p. 7) afirma que la estructuración de Quito se ha desenvuelto en un "medio físico con limitaciones", Godard (1988, p. 33) plantea la idea de un "crecimiento dificultado por la topografía". Constituyéndolo en un factor condicionante tanto para quienes se asentaron primigeniamente en el escenario sobre el que se desenvuelve la actual ciudad "10.000 y 4.000 A.C." (FLACSO Ecuador y PNUMA, 2011, p. 36)[4], como para los que posteriormente echaron a andar sus respectivos proyectos territoriales en distintas escalas espacio temporales. En

[2] La ciudad de Quito tuvo su fundación española el 6 de diciembre de 1534, como un centro político, administrativo, militar y religioso de la avanzada española durante el proceso de Conquista de la Sierra ecuatoriana en los andes sudamericanos. Más de 400 años después, y debido al acelerado y desordenado desarrollo urbano que experimentaba la ciudad y su área de influencia, y a los procesos de descentralización administrativa y modernización estatal inspirados en principios neoliberales, en diciembre de 1993 se crea el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) a través de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (LDRDMQ), entendida como una entidad político administrativa a la que se le otorgaron responsabilidades en distintas áreas de la gestión territorial local.

[3] El Ecuador se divide en 4 regiones naturales, Región Costa o Litoral, Región Sierra o Interandina, Región Oriental o Amazónica y Región Insular o Galápagos.

[4] Según FLACSO Ecuador y PNUMA (2011, p. 36), en esas fechas se han hallado los registros más antiguos de "los primeros asentamientos en el actual territorio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), los cuales datan del denominado periodo pre-cerámico (10.000 - 4.000 años a.C) (Burgos et al., 2008, p. 18-19), el cual muestra actividad humana temprana relacionada a la cultura lítica en los alrededores del cerro Ilaló. En el periodo formativo (3 500 – 300 a.C) el sitio arqueológico Cotocollao al norte de Quito evidenció actividades sedentarias reflejadas en la producción de "cerámica embrionaria y domesticación de plantas".

ese orden de ideas, a continuación realizaremos un breve recorrido general por la forma de ocupación de las distintas zonas que conforman el área urbana del DMQ.

1.1 La localización del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se localiza al norte del Ecuador, sobre la cordillera occidental de los Andes (FLACSO Ecuador y PNUMA, 2011) (Ver figura 1). Su desarrollo urbano ha tenido lugar en un escenario ubicado entre "los flancos externos de las dos cordilleras (Oriental y Occidental) que forman parte de la 'cuenca interandina' " (FLACSO Ecuador y PNUMA, 2011, p. 43), o "callejón interandino" (Fernández, 1990, p. 8); determinada como "una depresión estrecha menor a los 20 kilómetros de ancho ubicada en la parte central y con presencia de hoyas más o menos extensas como es Quito, y por valles encajonados" (FLACSO Ecuador y PNUMA, 2011, p. 43) (Ver figuras 2, 3).

Esta área se caracteriza por albergar una particular topografía compuesta por bloques levantados (*Horst*), laderas de complejos volcánicos que se despliegan especialmente al occidente, y pronunciados desniveles entre los valles que se extienden al oriente y norte, y la denominada "depresión de Quito" (*Graben*), ubicada en promedio a 2.840 m.s.n.m. (Ver figura 3). Es precisamente a lo largo de esta formación donde ha tenido lugar el desarrollo del área urbana central, mientras que en los valles aledaños al norte y este, cuya altitud promedia los 2.500 m.s.n.m., se experimenta un proceso de urbanización iniciado durante la década de 1980, y que por más de 30 años ha experimentado una fase de auge. (Ver figuras 2, 3, 5, 6, 7, 11).

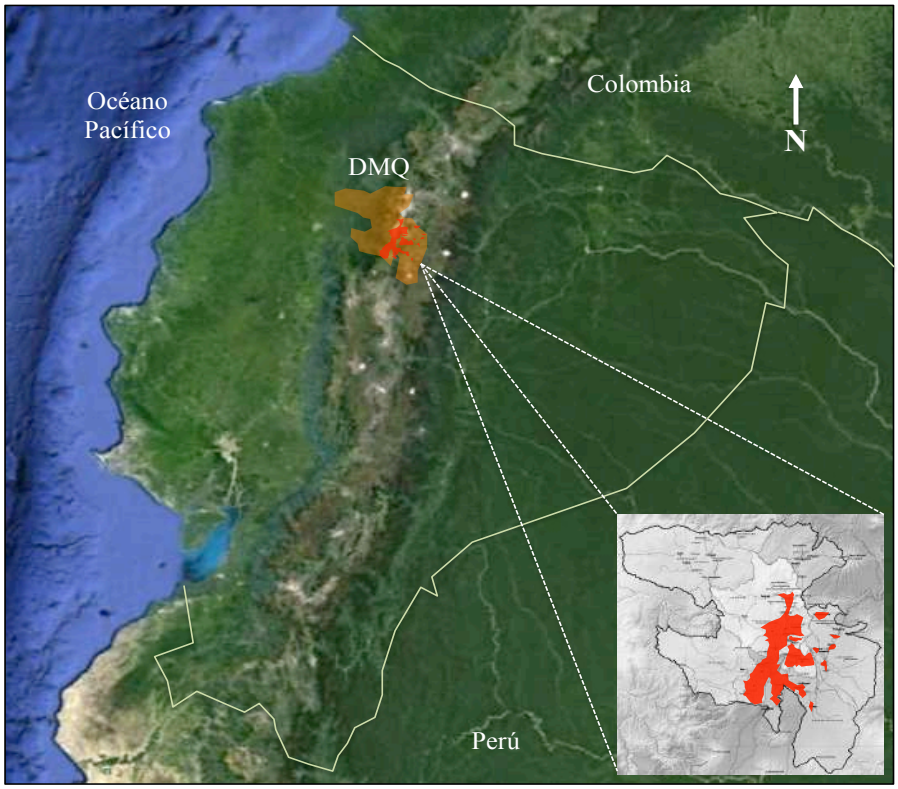


Figura 1. Localización del DMQ y su área urbana en el Ecuador
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano

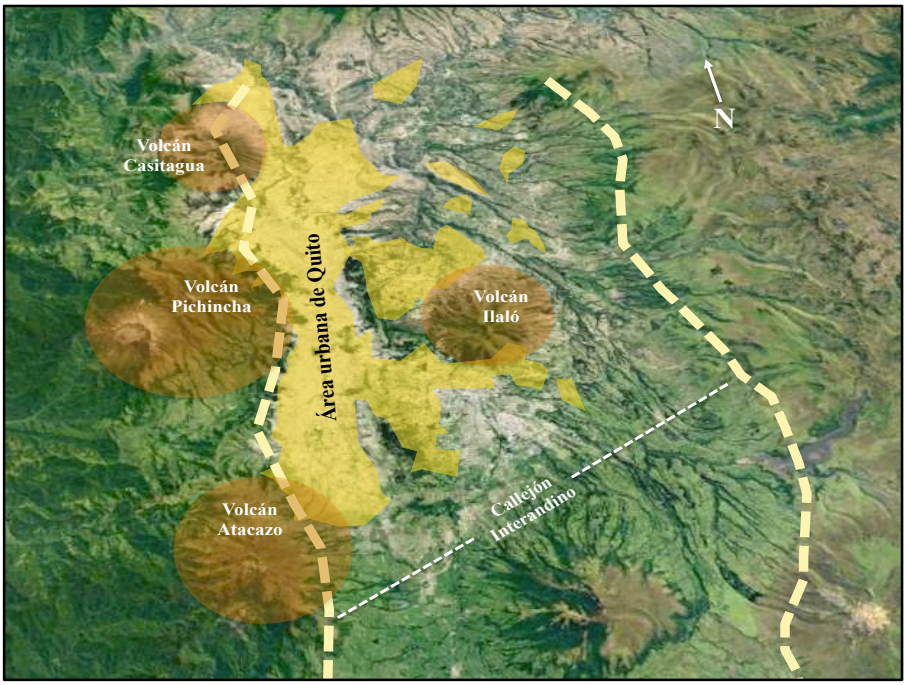


Figura 2. Localización del proceso urbano de Quito en el "Callejón Interandino"
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano

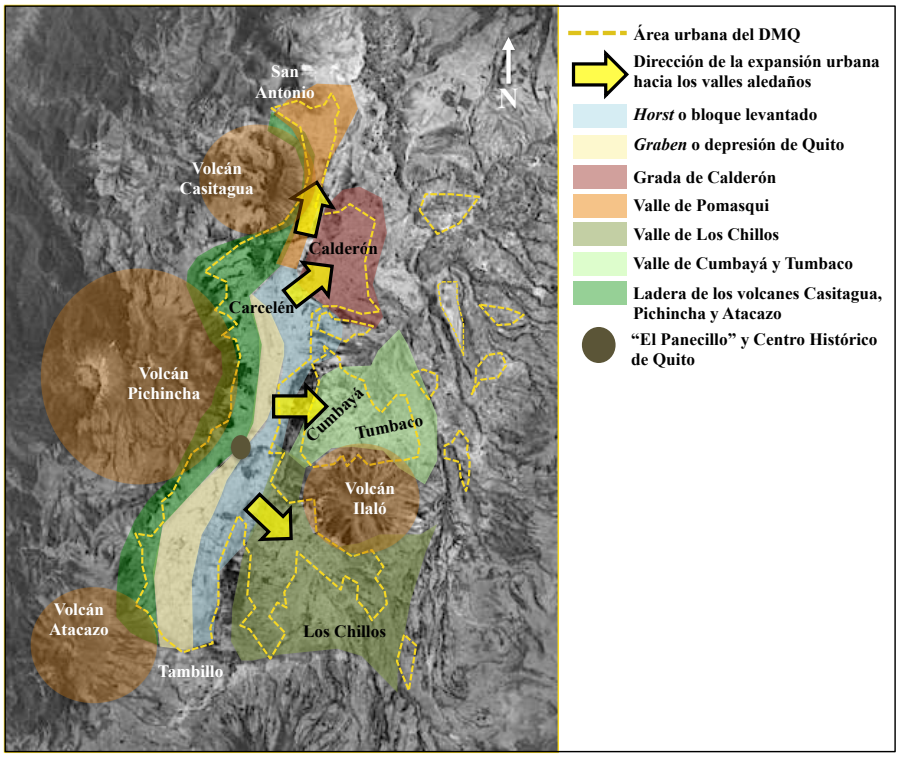


Figura 3. Localización del área urbana de Quito y zonas de expansión.
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano

1.2 El desarrollo urbano en la "Depresión de Quito"

La denominada "Depresión de Quito"[5] (Fernández, 1990, p. 7) ha albergado históricamente el proceso urbano principal que tuvo lugar a partir de la fundación española de Quito a finales de 1534[6] hasta avanzada la década de 1980, momento en el cual se experimentó una intensificación de la conurbación en los valles aledaños localizados al oriente y norte (Ver figuras 3, 6, 7, 10). Carrión (1987) y Godard (2016) han caracterizado el proceso a partir de una propuesta de modelos de crecimiento para describir las transformaciones originadas por la confluencia territorial de las

[5] Esta es una formación de origen tectónico localizada "sobre la vertiente oriental del ramal occidental" (Fernández, 1990, p. 7).
[6] Ver anexo 1.

fluctuaciones demográficas y espaciales como el incremento del área urbana (Ver tablas 1 y 2, figura 5) y la densificación de la ciudad.

Para Carrión (1987) estas transformaciones se derivan de las crisis y auges del capitalismo que a escala nacional y local generaron procesos migratorios, le otorgaron a la urbe un rol económico y político, y establecieron parámetros en la política urbana en términos de planificación, ocupación y mercado del suelo; lo que junto a las características del escenario natural, definieron la lógica espacio-temporal de aquella fase del desarrollo urbano capitalino[7].

Tanto Carrión (1987, 2015) como Godard (2016) han propuesto varios momentos claves en los procesos de transformación del desarrollo urbano quiteño. El primero se ubica a partir de la primera década del siglo, cuando se experimentan transformaciones asociadas al avance de un tipo de organización social capitalista en una fase de consolidación del estado nacional y el papel que Quito cumplirá como capital político-administrativa del país (Carrión, 1987) (Ver figura 6, tabla 1). Alternativamente, y como lo veremos más adelante, Kingman (2006) plantea que ello fue resultado del paso de la Ciudad Señorial hacia la ciudad de la Primera Modernidad derivada de las transformaciones económicas que experimentó la ciudad con la multiplicación de actividades comerciales y financieras, y la inversión urbana del excedente hacendatario serrano.

Un segundo momento tuvo lugar en el periodo 1950-1980, correspondiente a una fase crucial en el proceso de urbanización del Ecuador (Ver figuras 4, 6, 7). En ese contexto la ciudad

[7] Teniendo como base la interacción de tres variables básicas (fluctuaciones demográficas, variación del área urbana y densificación de la ciudad) y sus resultantes territoriales, Carrión (1987) propone un enfoque que identifica cuatro fases de organización urbana: "*radial-concéntrico"* que tuvo lugar desde la fundación española de Quito hacia 1534 hasta los albores del siglo XX, y las *longitudinal, longitudinal-polinuclear* e *irregular-dispersa* (metropolitana), que se desplegaron en el momento de la urbanización como tal y se desplegaron desde los albores del siglo XX hasta bien entrada la década de 1980 (Carrión, 1987). Por su parte Godard (2016), propone la existencia de 3 modelos de desarrollo urbano que tuvieron lugar en la denominada "Depresión de Quito" entre 1534 y finales de la década de 1990: Mononuclear, longitudinal y polícéntrico, (Ver tabla 1, figuras 5, 6, 7).

experimentó la confluencia territorial de los efectos derivados de las fluctuaciones del modelo agroexportador[8], los procesos de reforma agraria implementados en los años sesenta y setenta[9], y desintegración del sistema hacendatario, las migraciones campo-ciudad, la modernización capitalista a través de los intentos de implementación del modelo de sustitución de importaciones y la primera bonanza petrolera a inicios de la década de 1970.

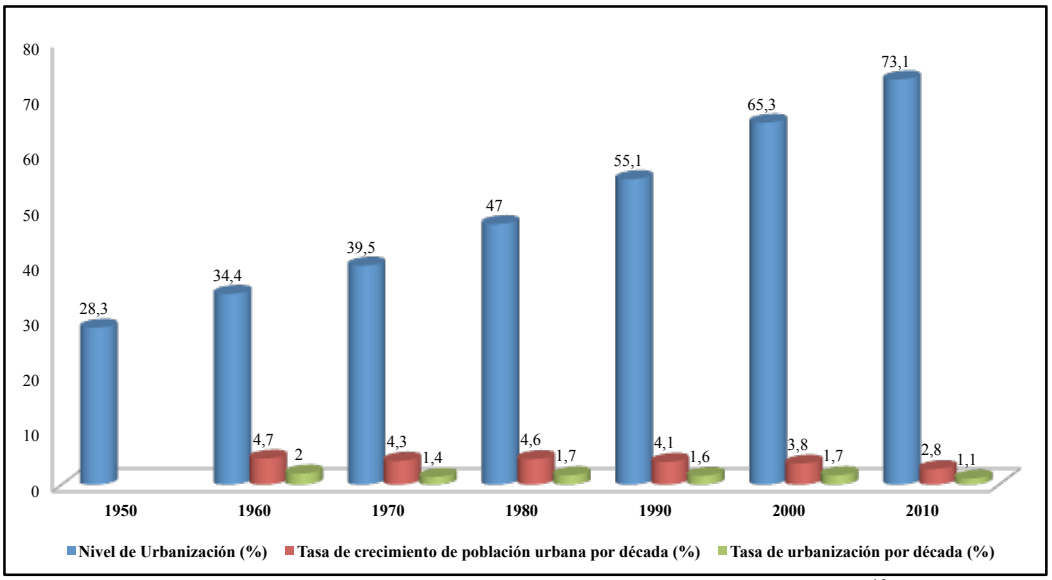


Figura 4. Proceso de urbanización en el Ecuador, 1950 – 2010 (%)[10].
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Lattes (2001).

[8] El modelo agroexportador se constituyó en el principal dinamizador de la economía ecuatoriana hasta los albores de la década de 1970, cuando inició el primer boom petrolero y ciudades como Quito se consolidaron como el punto de llegada de varios flujos migratorios. Se basó en la producción y exportación de cacao y banano, cuyos auges tuvieron lugar entre 1860–1920 y 1945-1965, respectivamente. Este tipo de actividad se localizó en áreas de la Costa ecuatoriana, mientras que la gran parte de la actividad agrícola serrana se orientó hacia la producción de alimentos para el consumo interno.

[9] En el Ecuador tuvieron lugar dos procesos de reforma agraria, la primera adelantada a partir del año 1964 como Ley de Reforma Agraria y Colonización; posteriormente, en 1973 se aprobó una segunda Ley de Reforma Agraria que pretendía ser más radical.

[10] En 1950 se realizó el primer censo de población en Ecuador, en los posteriores censos (1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010) se sumó el componente de vivienda.

Tabla 1. Comparación de las cifras de crecimiento del Área Urbana (ha.) y modelos de desarrollo urbano de Quito (1760 – 2015)

Carrión			Godard				
AÑO	Área Urbana (ha)	Modelo de desarrollo urbano	AÑO	Área Urbana (ha)	Modelo de desarrollo urbano	Año (Intervalos)	Tasa de Crecimiento Anual (%)
	-	Radial concéntrico	1760	235,40	Mononuclear		
1780	117			-			
1830	156,2			-			
	-		1888	312		1760-1888	0,2
1904	173,7			-			
1914	731,8	Longitudinal		-			
	-		1921	665		1888 -1921	2,3
1922	743,1			-			
1932	812,9			-			
1941	1.107			-			
	-		1946	1.765		1921-1946	4,0
1950	1.335	Polinuclear		-	Longitudinal		
	-		1956	3.129		1946-1956	5,9
1962	2.525			-			
1965	4.223			-			
1970	4.625			-			
	-	Irregular disperso o Metropolitano	1971	4.956		1956-1971	3,1
1973*	6.156			-			
1974*	8.819			-			
1978*	9.847			-			
1980*	11.773			-			
	-		1983	12.168	Policéntrico	1971-1983	7,8
	-		1987	15.362		1983-1987	6,0
	-		1990	16.774		1987-1990	3,0
	-		1995	17.409		1990-1995	0,7
	-		2001	18.856	Dedos de guante	1995-2001	1,3
	-		2003	25.884		2001-2003	17,2**
	-		2006	31.230		2003-2006	6,6
2010	-	Arco y flechas	2010	40.160		2006-2010	6,4
	-		2015	50.352		2010-2015	4,6
			Síntesis del crecimiento en tres intervalos temporales.			1760-2015	2,1
						1760-2001	1,7
						2003-2015	14,8

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Carrión (1987) y Godard (2016).
*No considera la información del área conurbada/ **Según Godard (2016), esta enorme fluctuación se debe al paso de Ilustre Municipio de Quito (IMQ) a Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en 1993. En ese orden de ideas, el Censo de 2001 consideró un espacio urbanizado mucho más amplio que el realizado en 1990.

Por su parte, Godard (2016) plantea que la implementación del Plan Regulador de Quito o "Plan Odriozola", a partir de la segunda mitad de la década de 1940 determinó un quiebre en la forma y dinamismo del desarrollo urbano capitalino hasta el decenio de 1980, reforzando una división sociofuncional del espacio (sur, centro, norte) que venía gestándose desde las primeras décadas del

siglo XX[11]; y generando un proceso urbano longitudinal modelado por las condicionantes físicas de la denominada depresión de Quito en sentido norte-sur y el gradiente altitudinal en sentido este-oeste (Ver figuras 3, 6, 7, 8, 10).

[11] Desde las primeras décadas del siglo XX el desarrollo urbano capitalino presentó un tipo de organización espacial caracterizado por la presencia de tres zonas: una al norte, otra en el centro y la tercera al sur de la ciudad. En la primera se localizaron las clases acomodadas que se autosegregaron desde el primer decenio cuando en el área central se experimenta un proceso de densificación y "contaminación social" por el constante cruce de actores de diversos grupos socioeconómicos y étnicos, mientras que el área central quedará dispuesto para ser habitados por grupos socioeconómicos de medios y bajos ingresos, actividades de gobierno, comercio y servicios. Finalmente, al sur, en las laderas del volcán Pichincha y la loma del Itchimbía comenzarán a localizarse los sectores populares, indígenas y un proletariado asociado a la débil industrialización que se ubicó en ese sector de Quito (Achig, 1983; Carrión, 1987; Kingman, 2006; Santillán, 2015).

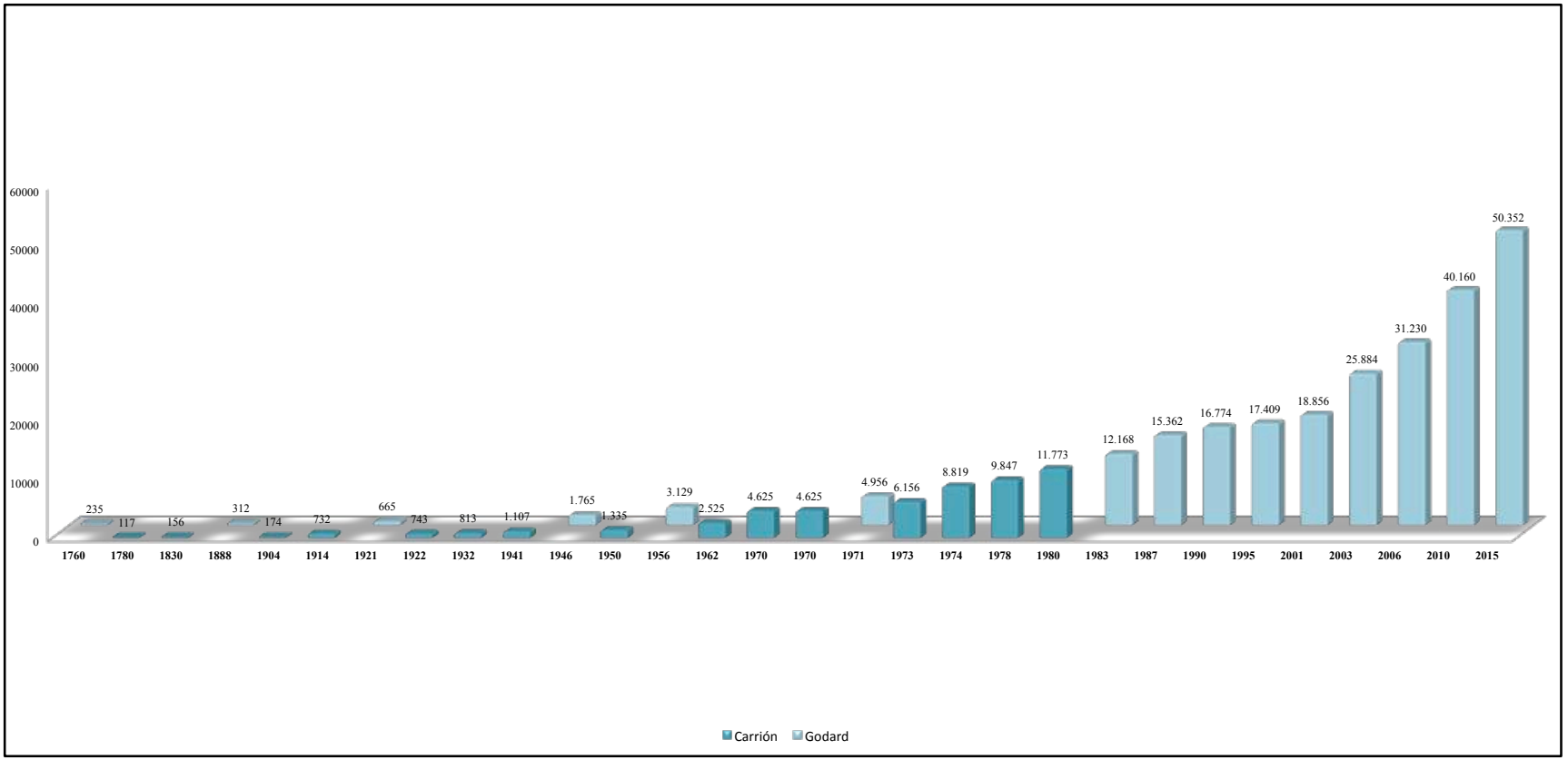


Figura 5. Síntesis de las cifras de Carrión y Godard sobre el crecimiento del área urbana de Quito (ha.) (1760 – 2015). Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Carrión (1987) y Godard (2016)

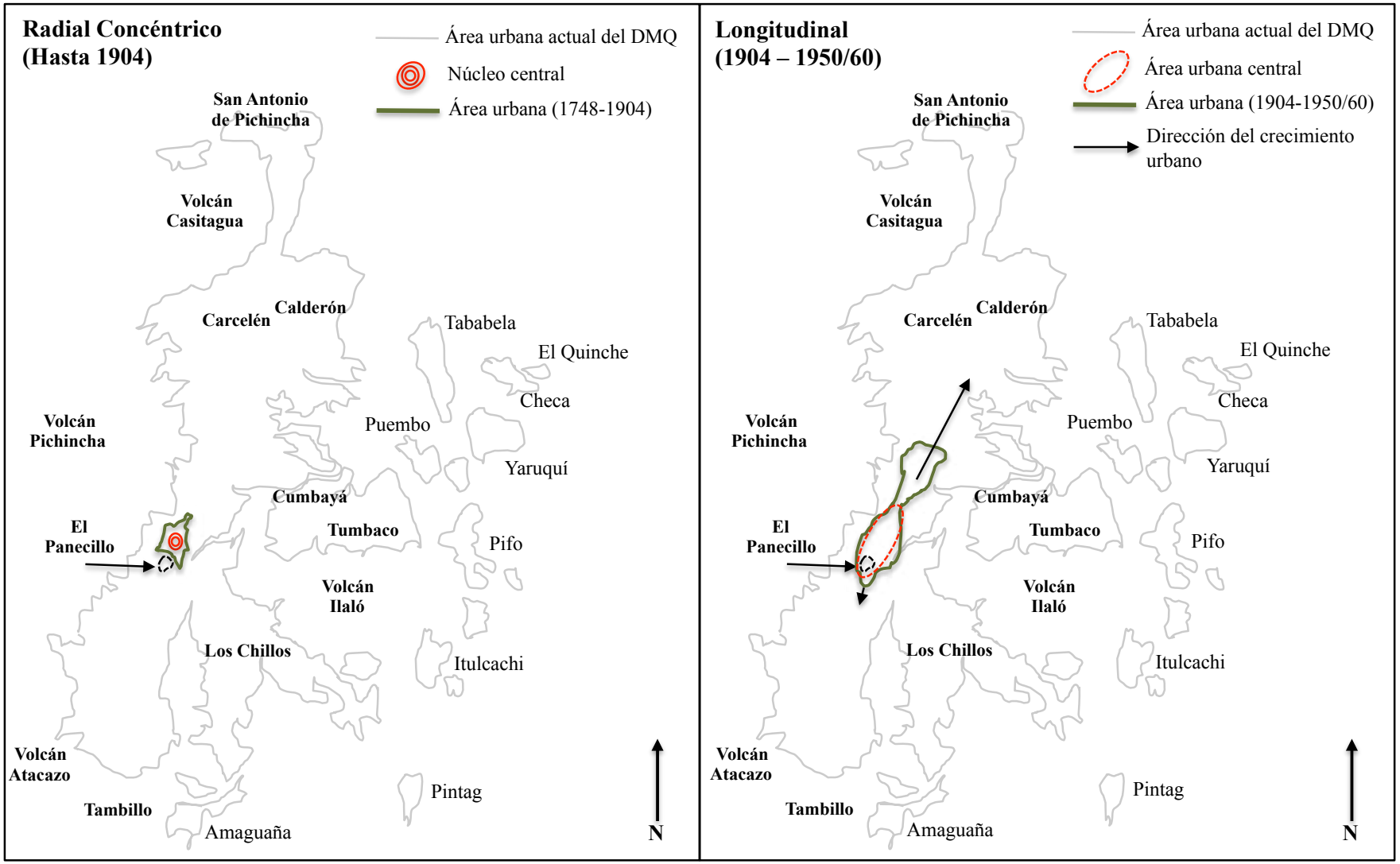


Figura 6. Modelos de Desarrollo Urbano de Quito propuestos por Carrión (1987)
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Carrión (1987).

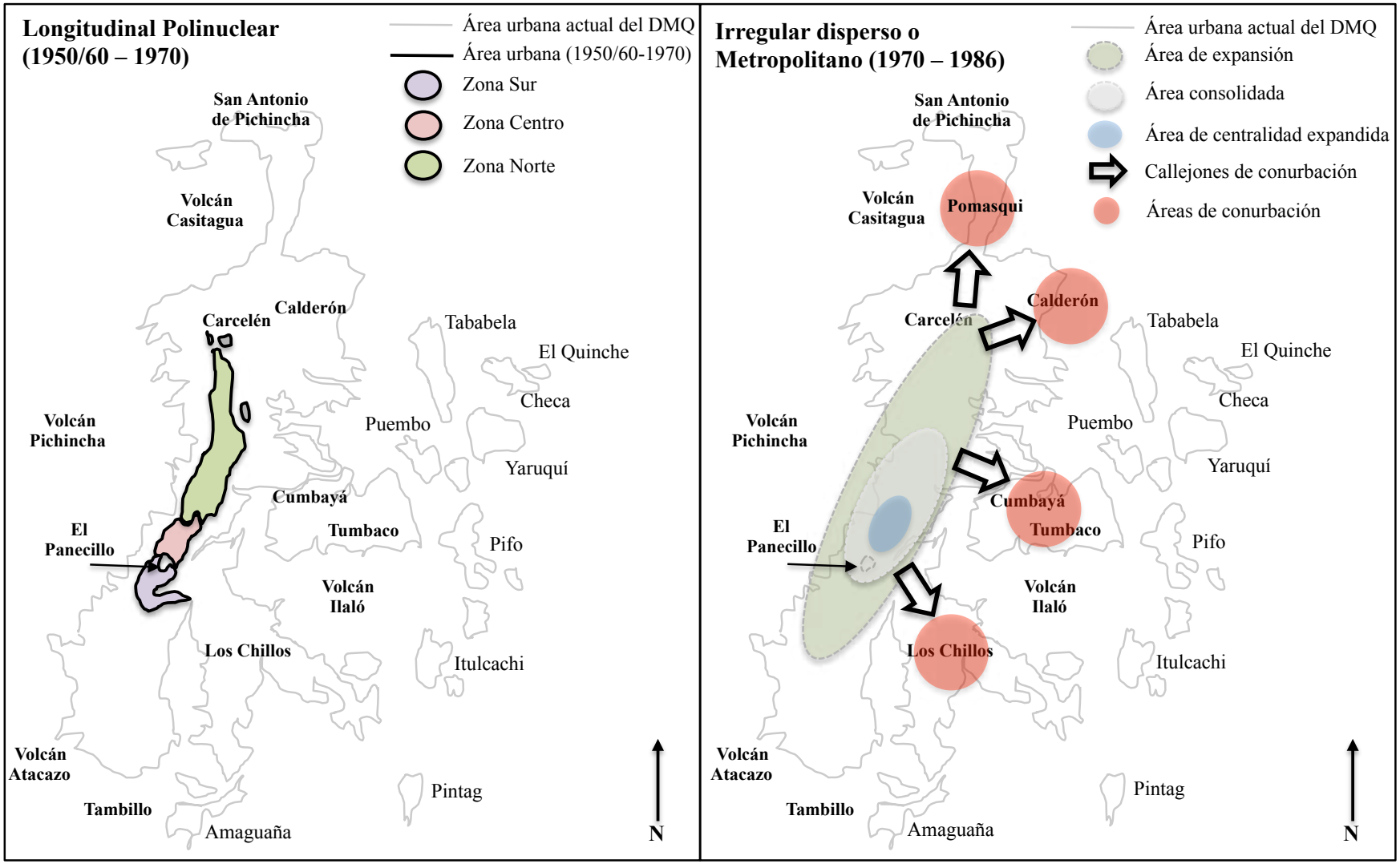


Figura 7. Modelos de Desarrollo Urbano de Quito propuestos por Carrión (1987)
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Carrión (1987).

Tabla 2. Comparación entre las cifras en las que se basan Carrión y Godard para sus respectivos análisis con respecto al crecimiento de la población de Quito (1780 – 2020)

Carrión		Godard							
Año	Población	Año	Población	Años (Intervalos)	Tasa de Crecimiento Anual (%)	A nivel de Cantón[12]			
						Año	Población	Años (Intervalos)	Tasa de Crecimiento Anual (%)
1780	28.451	**1780**	25.000						
1830	35.000		-						
	-	**1886**	39.000	**1780-1886**	0,4				
1904	48.000		-						
1914	58.000		-						
	-	**1921**	80.700	**1886-1921**	2,1				
1922	80.702		-						
1932	123.000		-						
1941	180.000		-						
1950	209.000	**1950**	209.932	**1921-1950**	**3,4**				
1962	368.000	**1962**	355.200	**1950-1962**	**4,5**	**1962**	370.000		
1965	423.165		-			**-**			
1970	535.000		-			**-**			
1973*	599.142		-			**-**			
1974*	622.111	**1974**	599.828	**1962-1974**	**4,5**	**1974**	817.240	**1962-1974**	**6,8**
1978*	669.393		-			**-**			
1980*	807.665		-			**-**			
	-	**1982**	866.472	**1974-1982**	**4,7**	**1982****	1.119.410	**1974-1982**	2,7
	-	**1987**	1.057.488	**1982-1987**	**5,1**	**-**			
	-					**1990****	1.409.845	**1982-1990**	1,9
	-					**2001****	1.839.853	**1990-2001**	2,2
	-					**2010****	2.239.191	**2001-2010**	1,7
	-					**2020****	2.781.641	**2010-2020**	1,8

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Carrión (1987) y Godard (2016).
*No contempla la información del área conurbada /**Cifras y proyecciones calculadas para la actual área del DMQ (Área urbana, suburbana y rural).

[12] En el Ecuador el cantón es la unidad político administrativa de segundo nivel, la cual corresponde a la noción de municipio. Existen 221 cantones en el país, Quito es el único cantón que ha llegado a ser considerado política y administrativamente como Distrito Metropolitano en el año 1993.

En términos topográficos, la denominada Depresión de Quito está circundada al occidente por las limitantes que imponen las laderas que descienden de tres complejos volcánicos: Pichincha, Atacazo y Casitagua (Ver figuras 2, 3, 8, 9, 10). Factor que ha incidido en una compleja y caótica ocupación del suelo en ese borde urbano por los distintos sectores socioeconómicos, la cual se despliega en un continuo crecimiento hacia el norte, sur y cotas superiores a los 3.100 m.s.n.m. (Fernández, 1990), durante gran parte del siglo XX (ver figuras 8, 9).

En el flanco oriental se localiza un "bloque levantado (*Horst)* que va desde Tambillo en el sur hasta Carcelén al norte" (Fernández, 1990, p. 7). Una formación de pronunciadas pendientes que también han modelado la mancha urbana. Al igual que lo sucedido en las laderas de los tres complejos volcánicos, el proceso de ocupación del suelo es caótico y complejo urbanizando fuertes pendientes y rellenando quebradas (Ver figuras 3, 8, 9, 10).

Figura 8. Vista aérea en sentido Norte - Sur del área urbana central de Quito (2012)
Fuente: http://www.mountainsoftravelphotos.com/Ecuador%20Quito/Quito/slides/Ecuador%20Quito%2001-03%20Quito%20From%20Airplane.jpg (Recuperado, Diciembre 20 de 2015).

Figura 9. Vista del sur de Quito en sentido oeste – este, al fondo el denominado Bloque levantado o "Horst". Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Marzo de 2016)

En ese contexto topográfico se desarrollará un área urbana central alargada que en la actualidad supera los 50 Km. de longitud en el eje norte-sur mientras que su ancho no sobrepasa los 6 Km (Oscilando entre 3 y 6 Km). En sentido Norte-Sur la pendiente es suave y no sobrepasa los 10° (Fernández, 1990), mientras que en sentido Este-Oeste las pendientes son mucho más fuertes. Debe resaltarse que "a inicios de la década de 1990 el 50% de la ciudad estaba sobre pendientes superiores a los 15°, el 25% ocupaba pendientes entre 5° y 15°, y el otro 25% está sobre pendientes inferiores a 5°" (Fernández, 1990, p. 11) (Ver figura 10).

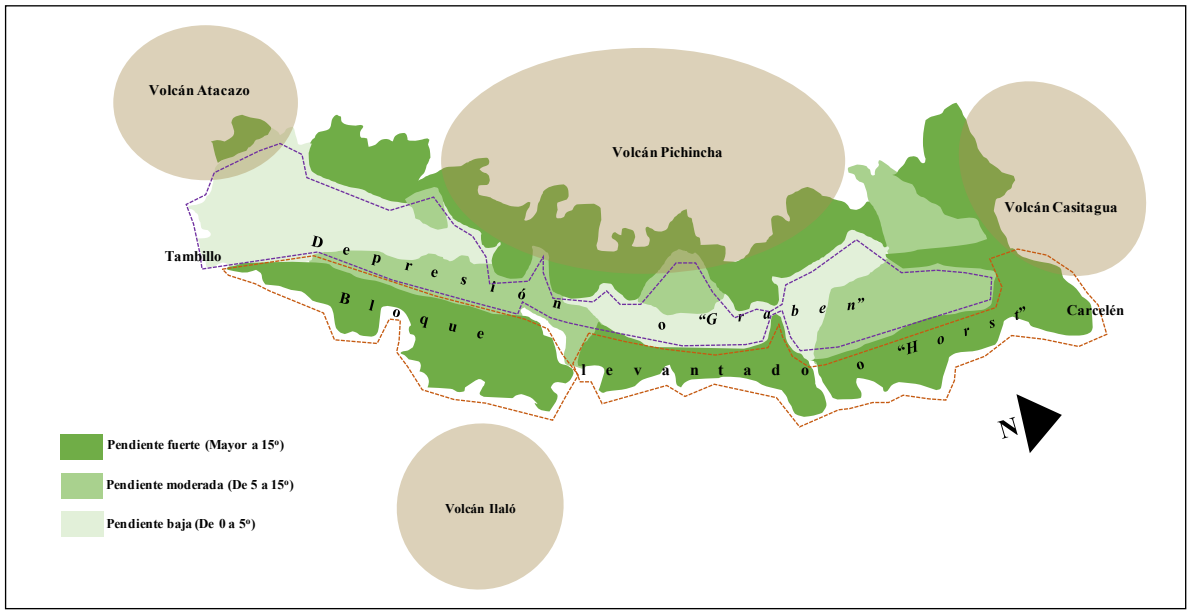


Figura 10. Limitantes naturales sobre las que se ha desarrollado el proceso de urbanización en la "Depresión de Quito". Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Fernández (1990)

1.3 El desarrollo urbano de los valles aledaños al norte y oriente desde finales del siglo XX y las primeras décadas del XXI.

Otro momento del desarrollo urbano capitalino tiene lugar con mayor fuerza en la última década del siglo pasado y durante lo que va recorrido del actual. Escenario profundamente determinado por los procesos de autosegregación de los sectores más acomodados, los históricos mecanismos y dinámicas de expansión urbana caótica, la crisis y dolarización de la economía ecuatoriana a principios del año 2000, y el comportamiento espacial que tuvo el mercado inmobiliario dinamizado de allí en adelante (Ver Ospina, 2010).

En ese contexto, la expansión urbana se desplegará en varias zonas de los extremos sur y norte de la "Depresión de Quito", y especialmente en los valles localizados al oriente (valle de Los Chillos, valle de Cumbayá y Tumbaco) y norte de la ciudad (valle de Pomasqui y la "Grada de Calderón") (Ver figuras 3, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15). Como se puede apreciar en la figura 5, la magnitud del

crecimiento es de grandes proporciones, teniendo en cuenta que se pasó de casi 19.000 ha en 2001, a más de 50.000 en 2015.

Con respecto a los valles orientales, estos se localizan abajo de la "Depresión de Quito", en dirección este del "Callejón Andino" a una altitud que promedia los 2.400 m.s.n.m. Un escenario natural marcado por la presencia de ríos y quebradas que han modelado la ocupación del suelo fungiendo como barreras naturales; y el macizo volcánico del Ilaló, cuyas laderas separan el valle de Cumbayá y Tumbaco al norte del valle de Los Chillos al sur (Ver figuras 2, 3, 6, 9).

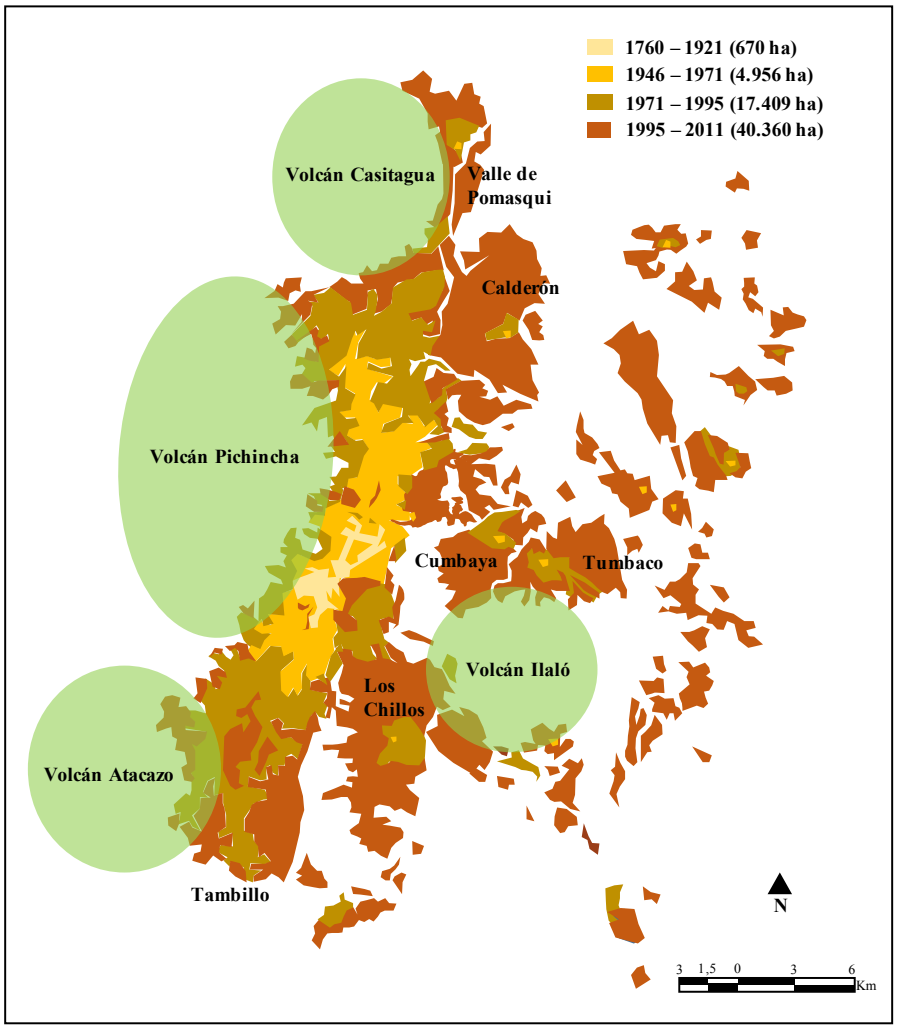


Figura 11. Crecimiento del área urbana del DMQ (1760 – 2011)
Fuente: Gómez y Cuvi (2016, p. 109).

Figura 12. Vista del Valle de Cumbayá y Tumbaco
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2015)

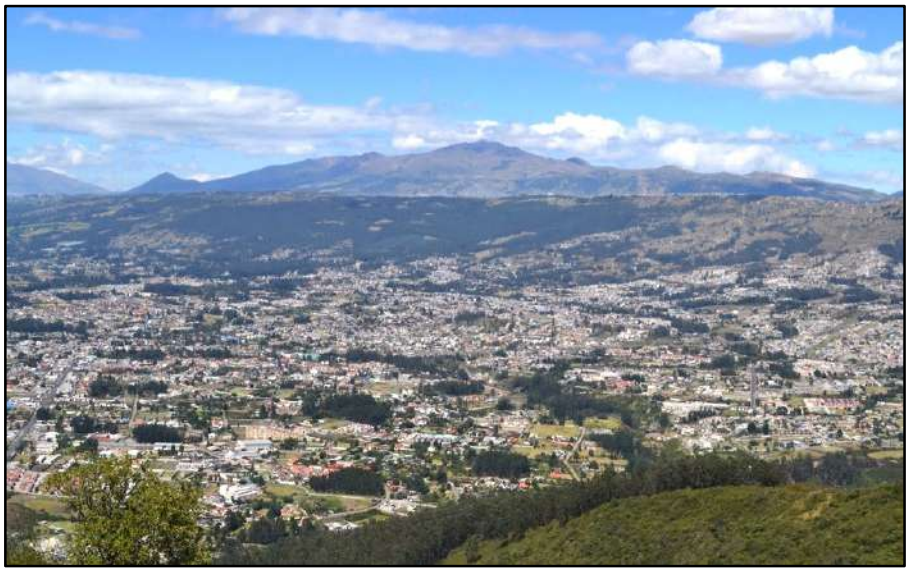


Figura 13. Vista del Valle de Los Chillos
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2015)

Se trata de un desarrollo urbano profundamente determinado por la oferta inmobiliaria orientada al uso residencial para sectores socioeconómicos medios y altos aprovechando características semirurales y un clima más agradable que el de la "Depresión de Quito" [13]; dinamizando la transformación del suelo rural a urbano en torno a los antiguos poblados allí existentes,

[13] Mientras que en el valle de Los Chillos el desarrollo inmobiliario se orientó principalmente a sectores socioeconómicos medios, en el valle de Cumbayá y Tumbaco hubo mayor la oferta para sectores medios y altos (Ospina, 2010).

complementado con áreas comerciales y de servicios de alto nivel, y articulado al área central de la ciudad con la construcción de vías rápidas (Ospina, 2010)

Con respecto al valle de Pomasqui, este se forma entre las laderas del volcán Casitagua y los bordes occidentales de la "Grada de Calderón" extendiéndose hacia el norte, a lo largo del río Monjas, a una altitud que promedia los 2.400 m.s.n.m. (Ver figura 3, 9, 14). Alrededor de los antiguos asentamientos ha tenido lugar el procesos de urbanización por sectores socioeconómicos medios bajos y bajos, caracterizado por la ocupación de laderas y zonas de antigua producción agrícola.

Figura 14. Vista del Valle de Pomasqui en dirección sur - norte
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2015)

Por su parte, la "Grada de Calderón" se localiza a unos 2.600 m.s.n.m., extendiéndose en dirección noreste al final de la "Depresión de Quito" (*Graben*) y el bloque levantado (*Horst*), constituyéndose en una "unidad geomorfológica de pendiente suave rodeada de un abrupto, sobre la que se asienta la población de Calderón" (Fernández, 1990, p. 7). En esta área se presenta un proceso de urbanización por parte de sectores socioeconómicos de bajos recursos, principalmente, en los que

grandes áreas rurales fueron incorporadas a la aglomeración urbana (Ospina, 2010) (Ver figuras 3, 9, 15).

Figura 15. Vista del sector de Calderón
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2015)

En síntesis, la accidentada base física presenta una serie de condicionantes muy variadas al proceso de urbanización. Por ejemplo, el grado de inclinación como limitante del desarrollo urbano se puede asociar directamente a la magnitud de los distintos procesos de ocupación que se han dado: teniendo en cuenta lo mencionado por Fernández (1990), hace más de 25 años las zonas de menor inclinación albergaban el 65% del área urbana (correspondientes a la depresión de Quito, a los valles y la grada de Calderón, cuyo rango está entre los 0° y 9°). Las zonas con pendientes entre los 9° y 27° alojaban el 20%, mientras que los flancos de los volcanes y las lomas de Monjas y Bellavista constituían el 15% restante, con pendientes superiores a los 27° (Ver figura 10).

Esta tendencia cambió profundamente durante la década de 1990 cuando se inició una fase de crecimiento urbano que se acentuaría a lo largo del siglo XXI, teniendo en cuenta que entre 2003 y 2015 el área urbana de Quito pasó de 25.884 a 50.352 ha, con una tasa de crecimiento anual de 14,8% (Godard, 2016). Ello tuvo lugar especialmente en los valles orientales, y en menor medida en algunos sectores de los extremos norte y sur del área urbana central, “Depresión de Quito”, la

grada de Calderón y el Valle de Pomasqui; dinamizando la periurbanización caótica como una de las características del desarrollo urbano capitalino contemporáneo (Ver figuras 3, 10, tabla 1).

CAPITULO 2.
APROXIMACIÓN A LA CONFORMACIÓN DE UNA ESTRUCTURA SOCIAL, ECONÓMICA, CULTURAL Y TÉCNICA EN TORNO A LA PRODUCCIÓN, ORGANIZACIÓN Y ACCESO A SUELO URBANO EN QUITO DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX.

Durante más de trescientos cincuenta años, la capital del Ecuador fue una pequeña ciudad andina donde tuvo lugar la cotidiana reproducción mental y material de un orden urbano jerárquico determinado por una compleja trama estructurada a partir de distinciones principalmente étnicas, socioeconómicas, culturales y de género que se amalgamaron con el paso de los siglos. Allí confluyeron los distintos estamentos que dinamizaron la urbe colonial, reproduciendo de manera progresiva una lógica de yuxtaposiciones y dicotomías, una convergencia de territorialidades jerarquizadas y subordinadas que tomó cuerpo en escenarios vitales y cotidianos como la vivienda, las plazas y las calles:

> Las ciudades coloniales y las del siglo XIX se caracterizaron por ser fuertemente corporativas, estamentales y jerárquicas. Se trataba de ciudades señoriales, pero que daban lugar, a su vez, a un cruce constante entre los distintos estamentos sociales. En términos de Duby (1992) se podría decir que ese tipo de ciudad respondía tanto a un orden social estructurado en la larga duración como a un orden imaginario. Ese orden nos remite a la idea de comunidad o corporación de vecinos. Ahora bien, la participación de los vecinos en el gobierno de la ciudad se daba de acuerdo a un estatus. La propia noción de ciudadano, tal como se utilizaba en esa época, no se identificaba con la participación en un universo político igualitario, sino privilegiado, "correspondiente a la también privilegiada calidad de ciudad. (Chiaramonte 2002, citado por Kingman, 2006, p. 39).

Durante el ciclo comprendido entre el ocaso colonial, la transición hacia el ethos barroco y la primera fase de la vida republicana, aquellas demarcaciones tendieron a hacerse "difusas"

(Kingman, 2006, p. 164). Sin embargo, el afán civilista y modernizador de la sociedad señorial blanco-mestiza hegemónica dio un impulso a nuevas formas de funcionalizar y diferenciar el espacio urbano que entrarían en tensión con el mundo popular, plebeyo e indígena desde la segunda mitad del siglo XIX (Minchom, 2007; Kingman, 2006).

Este espíritu de separación y diferenciación cobró fuerza en la reconfiguración urbana que tuvo lugar en la transición de la ciudad señorial a la ciudad de la primera modernidad[14]. Durante el ocaso decimonónico y las primeras décadas del siglo XX, se fundó el Norte de Quito como escenario privilegiado de la ciudad blanco-mestiza y moderna en respuesta a la "contaminación social" experimentada en el viejo casco colonial, en el histórico Centro de la ciudad (Kingman, 2006, p. 215).

En ese contexto tuvieron lugar nuevas tendencias territoriales como el surgimiento caótico de los denominados barrios "nuevos, separados o aislados" en donde se autosegregaron las clases más acomodadas tratando de materializar su paradigma de ciudad jardín. Proceso que simultáneamente dinamizó una lógica mercantil sobre el suelo urbano y periurbano, como se analizará posteriormente. (Ver figuras 20, 21, 23, 24, 25, 26).

[14] Kingman plantea un concepto de "Ciudad Señorial" articulado a la idea de una sociedad basada en el orden jerárquico, lo cual no desconoce que existieran cruces estamentales al interior de la misma, como ya lo había mencionado Minchom (2007), en referencia al periodo colonial y los albores del siglo XIX. En ese orden de ideas integra metodológicamente esta característica del espacio urbano proponiéndola en "términos relacionales, como campo de fuerzas, antes que como el dominio de una sola clase sobre el resto" (Kingman, 2006, p. 99). Con respecto al concepto de "Ciudad de la Primera Modernidad", hace referencia a la persistencia de las históricas demarcaciones étnicas, simbólicas y socioeconómicas, y su influjo en la implementación de dispositivos de modernización y organización urbana como el ornato, entre la segunda mitad del siglo XIX y los albores del XX, y la planificación urbana, a partir de la década de 1940. Como lo veremos más adelante, la particular configuración urbana de Quito fue profundamente condicionada por aspectos materiales y mentales de aquella proyección; sin embargo se debe tener en cuenta el papel que tuvieron las transformaciones económicas experimentadas, las estrategias de inserción urbana de los distintos sectores socioeconómicos y étnicos, un mercado de suelo liberado y especulativo, los mecanismos y escenarios de intervención municipal, y los condicionantes del entorno natural.

Aunque en menor proporción, al Sur y en las periferias este y oeste del Centro también se formaron barrios nuevos. Allí se alojaron ciertos sectores populares (conformados por mestizos, indígenas, migrantes del campo, subproletarios, pequeños comerciantes, obreros y artesanos, entre otros) con capacidad económica para acceder al mercado de tierras. A diferencia del Norte, estos asentamientos se desarrollaron en precarias condiciones de saneamiento e infraestructura sobre las laderas del volcán Pichincha, las pendientes más pronunciadas del Panecillo, la loma del Itchimbía y en el sector de Chimbacalle tras la llegada del ferrocarril hacia 1908 (Ver figuras 20, 21, 23, 24, 25, 26).

En esa transición se echaron las bases de lo que sería una ciudad jerarquizada y segmentada en términos espaciales, simbólicos, étnicos, funcionales, socioeconómicos y urbanísticos. Mientras que el Centro se reconfiguraba, el Norte y Sur iniciaron su paulatino proceso de conformación. Cada escenario alojaría una amalgama de los distintos sectores socioeconómicos y étnicos a partir de una compleja conjugación de las históricas demarcaciones raciales, simbólicas, laborales, sociales y de clase, la materialización del proyecto urbano hegemónico y su correlato de ciudad moderna a través del uso de instrumentos jurídico-urbanísticos como el ornato y la planificación urbana, entre otros, y la espacialidad derivada de un mercado de suelo urbano especulativo y desregulado.

Aquella lógica mercantil fue uno de los factores determinantes de la caótica expansión que experimentó la ciudad en aquella transición, un rasgo que desde la segunda década del siglo XX ya comenzaba a evidenciarse. Es en ese contexto donde tuvo lugar una fase de informalidad en la producción y ocupación del nuevo "suelo urbano", aunque al parecer ello sucedió con mayor frecuencia en la conformación de barrios nuevos donde se asentaron sectores populares. Se iniciaba la estructuración de una compleja trama en la que operarían varios de los mecanismos de acceso a suelo urbano que tuvieron lugar a lo largo del siglo XX.

2.1 Entre el ethos barroco y la "Ciudad señorial" del largo siglo XIX.

Conceptualizada como una Ciudad Señorial (Kingman, 2006), la urbe del "largo siglo XIX" experimentó la tensión entre la cotidianidad de un *ethos* barroco[15], no moderno, y los intentos de diferenciación social, étnica y simbólica encaminados en la reproducción de un orden jerárquico; de una hegemonía encarnada en la clase terrateniente serrana que dispuso del poder político y económico hasta entrado el siglo XX, teniendo como base territorial la Sierra centro-norte y a Quito como centro urbano principal[16].

En ese contexto tuvo lugar la paulatina incorporación del ornato como dispositivo de organización, diferenciación y modernización del espacio urbano, especialmente desde la segunda mitad del siglo XIX:

> La noción de ornato se desarrolló de manera igualmente tardía, aunque ya fue utilizada en los años de las reformas borbónicas en medio del proceso de ruptura del ethos barroco (…) Sánchez (1998) muestra cómo, en el contexto de las reformas borbónicas, las ciudades pasan a ser concebidas como un todo sujeto a la acción de un gobierno omnímodo, capaz de

[15] El trabajo de Bolívar Echeverría (1994) se constituye en una de las propuestas más desarrolladas sobre el Barroco en el sentido americano. Kingman retoma parte de esta perspectiva en su análisis, pues en su opinión "se convierte en la mejor expresión del doble proceso cultural que vivían (y en parte viven) nuestros países: por un lado, la coexistencia de distintos órdenes jerárquicos y por otro, el mestizaje y la hibridación. Se trata de una noción descriptiva que nos ayuda entender los procesos culturales en América Latina, pero que requiere de otros instrumentales de análisis económicos y sociales" (Kingman, 2006, p. 40).

[16] "Entre los terratenientes, existían grandes diferencias que no sólo obedecían al número y superficie de sus haciendas, sino también a la calidad de las tierras y a su ubicación en los diversos pisos ecológicos, mayor o menor cercanía a centros poblados, acceso a vías, número de indios y grado de control de comunidades indígenas. Los tres grandes grupos regionales existentes durante el siglo XIX y primera mitad del XX, fueron los de la Sierra norte (provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi), la Sierra centro (Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua) y la Sierra sur (Azuay y Cañar). Entre las dos primeras regiones se desarrollaron relaciones estrechas y alianzas familiares y políticas. Es por eso que muchas veces se habla de la 'Sierra centro–norte' como una sola región" (…) "José Luis Romero (1980) denomina 'patricio' a este sector social. 'Patricios', 'señores', 'linajes' o 'notables' (como los llama Weber 1964), quizás sean denominaciones descriptivas más útiles que la de terratenientes, ya que si bien el fundamento de su economía eran las rentas agrarias, realizaban también actividades urbanas. Muchos tenían casas renteras en la ciudad o participaban en el comercio y las finanzas, aunque, sin duda, lo más importante eran sus haciendas, y esto no tanto en términos materiales como simbólicos" (Kingman, 2006, p. 105-227).

> ocuparse de servicios como la recolección de basura, así como de los espacios públicos (calles y plazas). El gobierno de la ciudad dejaría de ser circunstancial para convertirse en ordinario (Kingman, 2006, p. 348).

Amalgamando formas de percepción que la élite tenía sobre el buen gusto, el estatus, el prestigio, la cultura, la decencia y la modernidad, y articulando demarcaciones espaciales, socioeconómicas, simbólicas y étnicas, el ornato instauró criterios y normativas arquitectónicas y ornamentales, al tiempo que impulsó la resignificación, renovación y control de los espacios públicos con profundos efectos a futuro, como la instauración de formas de exclusión[17] legitimadas desde una tecnicidad emanada del gobierno urbano:

> El ornato, como sentido del gusto y como dispositivo de ordenamiento de la ciudad, se fue imponiendo de manera gradual, a lo largo del siglo XIX, hasta pasar a constituirse en una suerte de trasfondo de la cultura de las elites que ha gravitado hasta el presente. Se trataba de un mecanismo de distinción y diferenciación social, cuyo punto de partida necesario era el "sentido común ciudadano" (Guerrero 2000, a partir de Bourdieu). Al mismo tiempo, el ornato era un dispositivo técnico que sirvió como antecedente y como base a la moderna planificación urbana. Implicaba la percepción de la ciudad como conjunto sujeto a la acción administrativa de la ciudad, antes que como una sumatoria de elementos dispersos. Las medidas de ajardinamiento de los espacios públicos y expulsión de antiguos usos y antiguos y nuevos usuarios, el proceso de constitución de una cultura de la separación ahí donde había predominado una cultura barroca, sólo puede entenderse desde la noción de ornato. (Kingman, 2006, p. 348-349).

[17] "La necesidad de marcar los espacios sociales y físicos a partir de criterios de ornato, distinción y decencia se hacía presente en todos los aspectos de la cultura ciudadana. Con la modernidad temprana se profundizaron los conflictos entre esa cultura y el mundo indígena y popular. Al mismo tiempo (…) la cultura popular tomó fuerza y significado" (Kingman, 2009, p. 48)

En ese contexto, parte de la connotación jerárquica de la centralidad urbana se materializada en las plazas ubicadas en la parroquia El Sagrario (Plaza de San Francisco (A), Plaza Mayor o Plaza Grande (B), Plaza de Santo Domingo (C), por ejemplo (Ver figuras 16, 17), y las actividades que allí tenían lugar. Según Kingman (2006), eventos religiosos y cívicos fueron rituales que simultáneamente reproducían la hegemonía y generaban el encuentro subordinado entre los diversos sectores sociales. Asimismo tenían lugar actividades económicas como el mercado, el cual funcionó en la plaza San Francisco y sus alrededores, siendo un escenario de encuentro e interacción social de sectores subalternos, especialmente (Ver figuras 18, 19)[18].

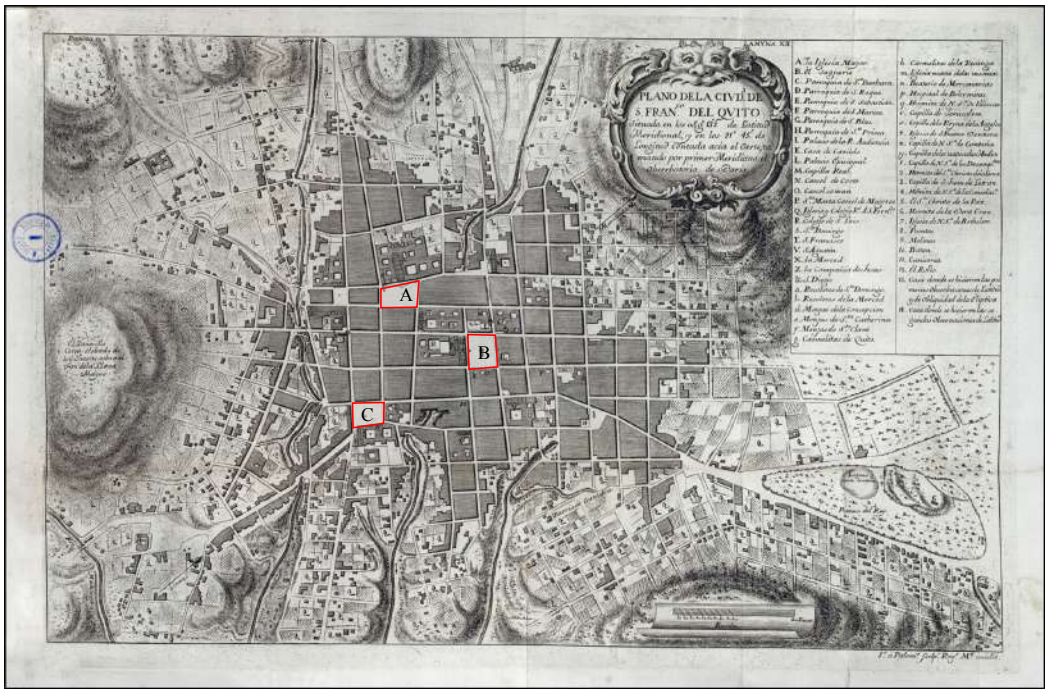


Figura 16. Mapa de Quito hacia 1748 donde se identifican las Plazas de "San Francisco" (A), "Mayor" o "Grande" (B) y Santo Domingo (C).Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2016)

[18] "Los sistemas de clasificación y jerarquía en la ciudad señorial no sólo respondían a criterios raciales, sino a un confuso y complejo juego de distinciones de estatus, género, consumo, uso del espacio y una multiplicidad de perfomances públicas; donde indígenas, plebeyos y mujeres eran excluidos y/o incluidos de forma subordinada. La ciudad señorial era el dominio del hombre blanco-mestizo (en menor medida mestizo), aristócrata y propietario" (Núñez, 2006, p.126).

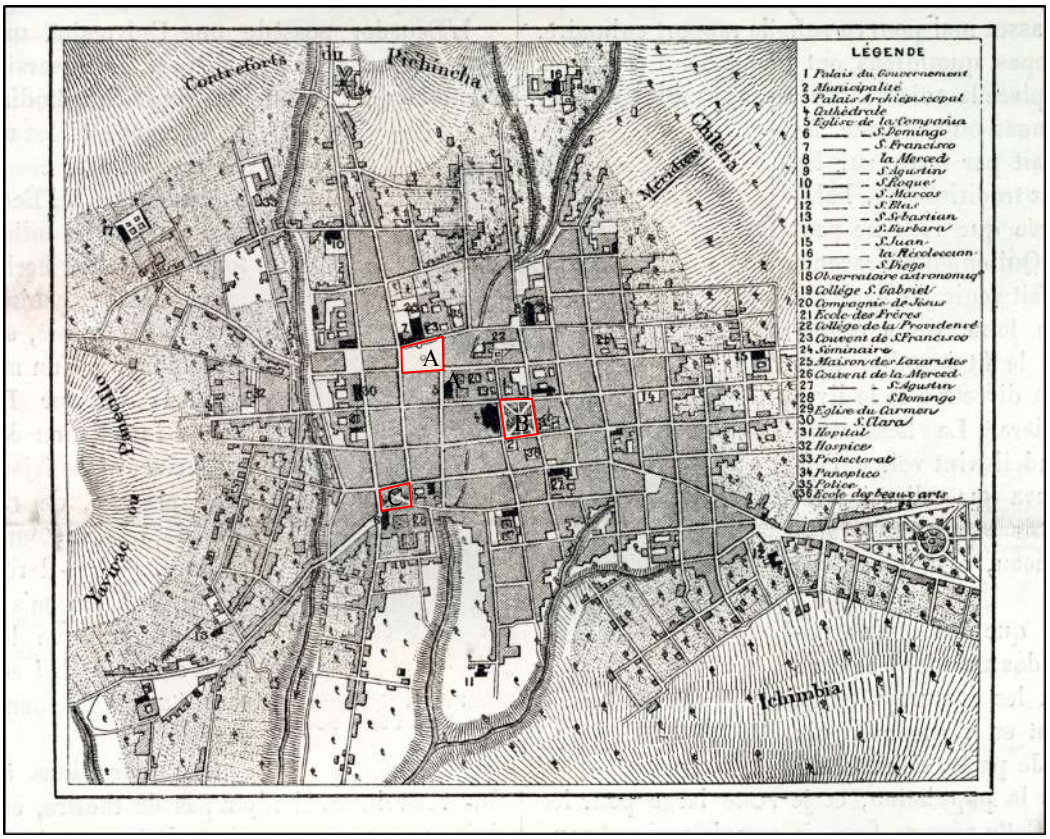


Figura 17. Mapa de Quito hacia 1883 donde se identifican las Plazas de "San Francisco" (A), "Mayor" o "Grande" (B) y Santo Domingo (C). Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2016)

Figura 18. Mercado en la Plaza de San Francisco (1870)
Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Iglesia_de_San_Francisco_(Quito) (Recuperado el 10 de mayo de 2017)

Figura 19. Procesión religiosa en la Plaza Grande (1890 - 1900)
Fuente: http://www.fotografianacional.gob.ec (Recuperado el 4 de mayo de 2017)

La localización en torno a estas plazas sustentaba parte del estatus de las familias blanco-mestizas, como sucedía alrededor de la Plaza Mayor (actual Plaza Grande, ver figura 19). Al interior de aquellas viviendas se hallaban los "espacios ennoblecidos" habitados por las "familias principales de Quito", entre quienes se encontraban los "`señores de la tierra´, y por ende, `señores de la ciudad´" (Kingman, 2006, p. 211).

Ya en su interior la interacción estamental se dinamizaba de acuerdo a demarcaciones espaciales atravesadas por aspectos como el estatus, la jerarquía, la función y lo étnico:

> Las familias propietarias ocupaban las habitaciones del segundo piso y dejaban para la servidumbre los espacios del primero (lo que Achig denomina «separación vertical»). Además, se sumaba una división horizontal en la misma planta baja, en donde, hacia la calle, se ubicaban las actividades más honorables del servicio —como la cocina o la lavandería—, mientras que hacia el fondo de la casa se ubicaban las huertas o los pequeños establos junto a los cuales habitaban poblaciones indígenas vinculadas a estos trabajos. (Achig, 1981; Kingman, 2006; citados por Santillán, 2015, p. 99).

Cabe mencionarse que estas simultáneas yuxtaposiciones y dicotomías[19] tenían lugar en la ciudad central, especialmente, pues era allí donde mayoritariamente se localizaban las viviendas de dos plantas en las que convivían los distintos estamentos en la cotidianidad. Mientras que en las zonas periféricas los sectores populares o plebeyos habitaban generalmente en edificaciones de una planta con condiciones austeras, lo que evidenciaba la dicotomía centro – periferia tanto en términos espaciales, como en estatus social, étnico, urbano y económico. Estábamos "a mitad del camino entre la ciudad y el campo" (Kingman, 2006, p. 131), en medio de actividades predominantemente rurales con un pasado indígena y una progresiva complejización demográfica.

2.2 De la "Ciudad señorial" a la "Ciudad de la primera modernidad". La compleja configuración de los factores determinantes en la producción, gestión y acceso a suelo urbano hasta la primera mitad del siglo XX.

A lo largo de las tres últimas tres décadas del siglo XIX y las primeras del XX, la ciudad experimentó procesos simultáneos de transformación en varias escalas económicas, políticas, demográficas, sociales, culturales y materiales (Achig, 1983; Carrión, 1987; Kingman, 2006). Para este último, las "transformaciones liberales, el desarrollo de las vías (particularmente el ferrocarril) y la dinamización del mercado" coincidieron:

> con una relativa secularización de la vida social y una política de "adecentamiento". Se trataba de cambios dirigidos no sólo a generar modificaciones urbanísticas y arquitectónicas,

[19] "Si bien la sociedad quiteña estaba fuertemente condicionada por el imaginario de la separación y por un sistema estamental y jerárquico, la lógica a partir de la cual se organizaba la vida cotidiana, era muchas veces la de la yuxtaposición de los distintos órdenes sociales. El mundo ciudadano en Quito, como en otras ciudades andinas, se sintió identificado con lo urbano y con lo letrado; sin embargo en la vida cotidiana los límites que separaban lo popular de lo no popular, lo urbano de lo no urbano, lo escriturado de lo no escriturado, eran, muchas veces, difusos" (Kingman, 2009, p. 47).

> sino a la diferenciación social de los espacios, así como a introducir 'límites imaginados' entre la ciudad y el campo. Los criterios que sirvieron de base a esa diferenciación no fueron únicamente técnicos, sino que estuvieron relacionados con una trama de significados culturales. (Kingman, 2006, p. 41).

Fue en ese momento donde tuvo lugar lo que Kingman (2006) ha denominado como la transición de la Ciudad señorial a la Ciudad de la primera modernidad. Lo que supuso un proyecto de "modernización tradicional"[20] que a través de "la adopción de códigos y prácticas culturales 'modernos' sirvió como un mecanismo de distinción con respecto a lo no moderno, lo no urbanizado y lo indígena, antes que como una estrategia de democratización de las relaciones sociales" (Kingman, 2006, p. 41).

Dicha transición tendría lugar hasta las décadas de 1930 y 1950, fundamentalmente (Kingman, 2006). Como lo veremos más adelante, la adopción del espíritu moderno y sus procesos de materialización a nivel urbano se derivaron paradójicamente de transformaciones económicas dinamizadas en gran parte por la inversión del excedente hacendatario. Reconfigurando un contexto urbano cuya materialidad no había experimentado mayores transformaciones hasta el ocaso decimonónico. Es necesario resaltar que históricamente la ciudad había sido el escenario del cotidiano cruce entre los diversos estamentos políticos, socioeconómicos y étnicos, y en donde simultáneamente se había estructurado y reproducido un complejo orden simbólico a partir de

[20] Citando a Rowe y Shelling (1993:1), Kingman argumenta que "Aunque en el contexto de esos años se hablaba de modernidad, las ciencias sociales contemporáneas distinguen modernización de modernidad. La modernización aludiría a cambios tecnológicos y económicos sin que estos asuman la forma de una modernidad en términos culturales. A mi criterio es mucho más acertado hablar de una primera modernidad (como la he denominado en este estudio) o de modernidad periférica. Se trataría de una modernidad latinoamericana distinta, con sus propias características (…) Se trataba de una modernidad incipiente, y excluyente a la vez, que se expresaba sobre todo en el consumo y en la secularización de los gustos y costumbres. Se trataba, en todo caso, de una 'modernización tradicional' en la que se seguían reproduciendo muchos elementos de la sociedad del Antiguo Régimen, tanto en términos sociales, como culturales y morales" (Kingman, 2006, p. 50, 359).

"viejas y nuevas" dicotomías, que como hemos visto, cobraron una materialidad particular. (Ver tabla 1, figura 6, 16, 17)

En el tránsito hacia la ciudad de la primera modernidad fue crucial el influjo de varios elementos de aquel orden simbólico. Esa amalgama de aspectos étnicos, políticos, socioeconómicos y culturales estructurados jerárquicamente durante siglos, además de condicionar la posterior organización territorial de la urbe, también influyó en las reglas del juego que determinaron la gestión, mercado y acceso a suelo, el papel del gobierno local y su articulación con el poder terrateniente urbano y rural, y la puesta en práctica de mecanismos o dispositivos técnicos de gobierno y organización del espacio urbano como el ornato y la planificación urbana[21].

En la argumentación de Kingman (2006) se plantea que durante las tres últimas décadas del siglo XIX y los albores del XX, Quito experimentó los efectos del incremento del capital comercial y financiero, y se constituyó en el escenario privilegiado de las inversiones del excedente hacendatario serrano. Contexto en el que proliferaron actividades económicas de base urbana[22]. Mientras que de forma casi simultánea, fue perceptible el aumento de la población debido al crecimiento vegetativo y los procesos migratorios hacia la capital[23].

[21] Para Maiguashca (1994, citado por Kingman, 2006, p. 127), "La importancia de las ciudades, en el siglo XIX, no se medía tanto en términos demográficos, como en cuanto a su capacidad para ejercer funciones económicas, sociales, políticas y culturales sobre un territorio". A lo largo del siglo XIX "Los municipios cumplieron un importante papel en la organización del comercio local, la tributación, la educación, la beneficencia, el ornato, la policía y las obras públicas. Esto último, gracias a su capacidad para acceder a la fuerza de trabajo indígena y a los recursos económicos que tenían a mano. Las sociedades urbanas y, de manera particular sus municipios, constituían, en términos culturales, sociales y administrativos, una suerte de avanzada del Estado sobre el territorio. Al mismo tiempo, respondían a intereses locales que muchas veces entraban en contradicción con el Estado (Kingman, 2006, p. 84).

[22] "El fortalecimiento del capital comercial y el incremento de las rentas hacendatarias dieron lugar al surgimiento de nuevos sectores sociales vinculados a los servicios, así como a las actividades manufactureras y al comercio. Las guías de Quito de 1894 y 1914 revelan esos cambios" (Kingman, 2006, p. 195).

[23] "El Censo de 1906 muestra, a más de un crecimiento vegetativo, un aumento del número de personas proveniente de otras provincias y de la de Pichincha. El 37% de la población no era originario de la capital. Quito apenas había modificado su área espacial, sin embargo, crecía hacia dentro, se densificaba" (Kingman, 2006, p. 182-183).

La confluencia de estos dos procesos tuvo efectos simultáneos a distintas escalas culturales, materiales y económicas de la urbe. Gran parte del espacio urbano construido y proyectado fue consolidándose como objeto de renta debido a las crecientes necesidades por parte de las nuevas actividades productivas y el aumento de la población, lo que conllevó a que se generalizara la monetarización de la renta, se experimentara un fuerte proceso de densificación y se dieran las condiciones para el surgimiento del mercado del suelo que en parte alentó la "modernización" o transición de lo rural a urbano de una fracción terrateniente (Kingman, 2006; Carrión, 1987).

Derivada de la refuncionalización de la zona central y la creciente densificación y "contaminación social" (Kingman, 2006, p. 215), desde la última década del siglo XIX se inició la ruptura del modelo de desarrollo urbano radial-concéntrico que había perdurado desde el periodo colonial (Ver tabla 1, figura 6). Se formaron barrios nuevos, separados o aislados para los sectores socioeconómicos más acomodados hacia el Norte, especialmente. Un proceso que desde la segunda década del siglo XX se caracterizó por una proliferación caótica de los mismos, y que en varios casos no se ajustó a la norma existente, según los informes del gobierno local.

Es clave resaltar lo paradójico que resultaba la materialización del paradigma de la ciudad moderna al Norte, pues era un proceso caracterizado por la caótica aprobación y proliferación de barrios nuevos. Aunque se experimentó una evolución en el marco jurídico para regular su creación, fue el poder de los grandes propietarios de tierras localizadas en la periferia inmediata los que dinamizaron y controlaron el mercado inmobiliario e influyeron en la forma de la nueva ciudad. Allí se amalgamaron parte del espíritu decimonónico de diferenciación y el paradigma de la ciudad jardín en las ciudadelas y viviendas construidas para sectores socioeconómicos medios, medios altos y altos.

En ese contexto, la acción municipal integró instrumentos jurídico-urbanísticos como el ornato y la planificación para justificar el orden urbano segregado bajo parámetros modernos y técnico-

científicos[24]. Pero en el caso de la segunda, y desde finales de los años treinta, también se constituyó en el dispositivo para intentar racionalizar el acelerado y caótico crecimiento urbano que la especulación, el mercado de tierras, y la aprobación de barrios nuevos había llevado a un punto extremo.

Frente a la informalidad en la producción y ocupación del suelo que surgió al calor de estos procesos, el gobierno local tuvo un papel ambiguo. Por un lado generó el marco jurídico para regular la creación de barrios nuevos (1933) y delimitar el área urbana (1941), asimismo se orientó a construir obras complementarias tratando de resolver (¿Complementar, subsidiar?) los problemas generados por el incumplimiento de los promotores privados; y finalmente, intentó consolidar una posición dominante para controlar el proceso de urbanización y generar recursos ante un histórico déficit en las arcas municipales.

Asimismo es necesario reconocer que en aquel contexto urbano se materializaba el proceso de modernización o transición urbana de una fracción terrateniente, en el cual no solo se amplió su escala territorial en la generación de rentas a partir de un dinámico y progresivo mercado de suelo; también se profundizó su capacidad de influencia en el gobierno de la ciudad[25], evidente en la implementación de acciones municipales de urbanización que complementaron en varias ocasiones el accionar ilegal y especulativo en la ocupación y producción de suelo urbano. A continuación

[24] El ornato se implementó desde segunda mitad del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX, mientras que la planificación urbana se maduró como paradigma de organización del desarrollo de la ciudad desde finales de la década de 1930, y se consolidó con la aprobación de Plan Regulador de Quito o "Plan Odriozola", en 1944. Aquí también se incluyen las ordenanzas municipales que hasta los años treinta se constituyeron en los principales instrumentos sobre los que se apoyaba el gobierno local para producir suelo urbano, fuera a través de la recategorización de las parroquias rurales a urbanas, o determinando la delimitación de las futuras áreas a urbanizar. Asimismo se establecieron los requisitos jurídicos y urbanísticos para la creación de los "Barrios Nuevos", al igual que los usos del suelo, las tipologías y localización de barrios de primera, segunda y tercera clase, por ejemplo.

[25] En el estudio que realiza Goetschel sobre los procesos de consolidación hegemónica y la transformación sociocultural que se experimentan en Quito entre 1930 y 1950, apunta que once de los quince presidentes del concejo o alcaldes de la ciudad son "hacendados y (13 de 15) pertenecen a familias aristocráticas (linajes principales). Este número es suficiente para imprimir un contenido particular a la administración local" (Goetschel, 1992, p. 321).

desarrollaremos brevemente los procesos mencionados que tuvieron lugar en esa transición y su papel en la nueva configuración urbana.

2.2.1 La maduración de las condiciones que dieron lugar al surgimiento y dinamización del mercado de suelo urbano en Quito.

Entre el ocaso decimonónico y los albores del siglo XX se dieron las condiciones para la generación y dinamización de un mercado de suelo urbano, perfilándose como un importante sector de la economía quiteña en torno al cual se articularon las acciones de terratenientes urbanos y de la periferia rural inmediata. Allí tuvo lugar una primera fase de racionalización del desarrollo urbano por parte del gobierno local durante la cual se aprobó un marco jurídico para controlar la creación de barrios nuevos, se intentó monopolizar los procesos de urbanización y parcelación, y se trató de consolidar a la planeación urbana como dispositivo integral para controlar el caótico crecimiento de la ciudad.

También confluyó un sector inmobiliario en gestación como actor fundamental en el desarrollo urbano futuro, donde los grandes propietarios de tierras en la interfase urbano rural contaban con una gran capacidad de movilización de recursos jurídicos, técnicos, políticos y económicos para lograr sus fines. Finalmente estaban los distintos sectores socioeconómicos y étnicos solventes e insolventes demandantes de suelo urbano, acogiéndose a las formas y condiciones de acceso, y articulándolas a sus medios de vida y estrategias de localización.

2.2.1.1 El proceso de conformación de una demanda de suelo urbano en Quito.

Desde las tres últimas décadas del siglo XIX fue más evidente el aumento de actividades de base urbana expresada en la continua proliferación del comercio en diversas escalas y modalidades. Ello se reflejó en el incremento de "los arriendos de tiendas, cuartos de inquilinato, bodegas y almacenes de comercio. Buena parte de las casas se convertiría en objeto de renta" (Kingman, 2006, p. 185). También tuvo cabida el capital bancario, los operadores inmobiliarios[26], una incipiente actividad manufacturera, al igual que una diversificación en los servicios. Estos dos últimos sectores estaban asociados al "fortalecimiento del capital comercial y el incremento de las rentas hacendatarias" (Kingman, 2006, p.195).

Las transformaciones demográficas se constituyen en otro factor a tener en cuenta en la creciente demanda de suelo urbano; al respecto existen dos enfoques. Carrión (1987) sostiene que los flujos migratorios campo-ciudad provocados por la crisis de la hacienda serrana determinaron el crecimiento poblacional capitalino. En ese contexto la población pasó de 48.000 habitantes en 1904 a 58.000 una década después, y superó las 80.000 personas hacia 1922 (Ver tabla 2). Es decir, en un periodo de 18 años la capital ecuatoriana experimentó un aumento poblacional cercano al 70%.

Para Kingman (2006) tal fluctuación podía ser evidencia tanto del crecimiento vegetativo como de las migraciones[27], sin embargo sostiene la hipótesis de la incorporación de áreas semirurales aledañas en los censos urbanos realizados posteriormente:

> un factor no menos importante en la generación de cambios demográficos fue la incorporación administrativa de espacios semirurales, como La Magdalena, al ámbito de la ciudad. El Censo de 1922 fue levantado por el señor José M. Alvear, jefe de seguridad, para

[26] "Las guías (catálogo que registraba las actividades comerciales y productivas de Quito) de 1884 y 1914 muestran que hacia 1900 había varios comisionistas dedicados a la compraventa de propiedades en Quito" (Kingman, 2006, p. 213).
[27] Según Kingman (2006), en el censo de 1906 más del 37% de la población que vivía en Quito no era originaria de allí.

> que sirva de base a las labores de estadística y registro civil, como dispositivos instaurados en esos años. De acuerdo al censo de 1922, en Quito había 4.792 casas, 27 conventos y monasterios, 28 establecimientos de instrucción pública, 13 establecimientos militares, 43 templos y capillas, 28 edificios públicos y 140 casas en construcción. Si comparamos estos datos con los del Censo de 1906, vemos que en 18 años el número de edificaciones prácticamente se duplicaría. A mi criterio, un incremento de esas proporciones se explica, en parte, porque antiguos asentamientos de los alrededores de Quito fueron incorporados a la trama urbana. (Kingman, 2006, p. 208) (Ver figura 20).

La confluencia de estos dos procesos tuvo efectos en distintas escalas materiales, culturales y económicas de la urbe. Se experimentó una progresiva transformación de los usos del suelo y se aceleró la conversión de una importante proporción del espacio construido en objeto de renta por alquiler. Bajo esa lógica parte del suelo existente fue adecuándose a las nuevas necesidades mientras que el nuevo contaría con características funcionales a la lógica económica predominante:

> Al crecer la demanda de habitaciones y de locales para comercio en el Centro, se procedió a adecuar espacios antes ocupados por huertas, patios traseros, cuartos de servidumbre, para destinarlos al arrendamiento. Ya tempranamente, los bajos de algunas casas, que antes estaban ocupados por la servidumbre y los servicios, habían sido destinados a la obtención de rentas. Las casas coloniales, que contaban con dos, tres y cuatro patios, uno de los cuales se destinaba a los animales de carga que venían de fincas y haciendas con víveres para la casa y productos para el mercado, se fueron modificando a lo largo del siglo XIX, de modo que para los años sesenta, las casas, que conservaban los mismos patios, caballerizas, cuartos de criados tenían también en sus zaguanes habitaciones para gente pobre y para el alquiler de tiendas (…) Posterior a 1870 se irían introduciendo innovaciones en las casas, tratando de adaptarlas a usos para los cuales no estuvieron destinadas. Muchas de las edificaciones

> que se construyeron o se reconstruyeron en los últimos años del siglo XIX, contemplaban en su diseño, espacios destinados a abarrotes, almacenes, bodegas, fondas. Se trataba de actividades numerosas, aunque modestas, en la mayoría de los casos, ya que Quito no era una ciudad cosmopolita ni extensa y conservaba, por el contrario, un ambiente aldeano. (Kingman, 2006, p. 192-193).

Esta perspectiva resalta el histórico carácter rentista de la sociedad quiteña y la importancia de esta para "la vida de la ciudad"[28], puesto que "vivir de las rentas era una estrategia económica que incluía a diversos estratos sociales y formaba parte de un estilo de vida propio de una época o de un *habitus*" (Kingman, 2006, p. 192). A la par que el espacio construido fue constituyéndose en objeto de renta, también se aceleró la monetarización de la misma, generando una dinamización comercial, de servicios y manufacturera que impulsó un cambio cultural y económico que conllevaría el advenimiento de nuevos actores socioeconómicos y la proliferación de actividades productivas de base urbana que demandaron nuevos espacios.

En ese contexto, la vivienda para sectores medios bajos y bajos fue desplazada a las viejas casonas que se acondicionaron como inquilinatos en ciertas áreas de la ciudad, lo que posteriormente daría lugar al desarrollo del tugurio en varios sectores periféricos del área central, también referido como casco colonial o Centro Histórico de Quito (CHQ) (Carrión, 1987; Kingman, 2006).

[28] "Cuando hablamos de rentas no debemos pensar únicamente en recursos monetarios, sino en productos y, sobre todo, en la posibilidad de hacer uso de la fuerza de trabajo" (Kingman, 2006, p. 127). Ello iría cambiando desde la segunda mitad del siglo XIX cuando se experimentó una creciente monetarización de la renta.

2.2.1.2 El proceso de conformación de una oferta de suelo urbano en Quito.

En las aproximaciones desarrolladas en torno a la naturaleza de la oferta de suelo urbano en Quito se han identificado dos maneras de explicar el proceso, que a nuestro entender sintetizan una paulatina reconfiguración de la articulación social, económica, cultural y espacial que experimenta la propiedad del "recurso suelo" a lo largo de las tres últimas décadas del siglo XIX y los albores del XX. Ello se refleja en la transformación de sus valoraciones morales y simbólicas, los mecanismos de transmisión y el advenimiento de una nueva funcionalidad en términos mercantiles.

Una aproximación muy sintética es argumentada por Carrión (1987, p. 39), quien propone una caducidad de los "mecanismos precapitalistas de constitución-habilitación-utilización del suelo urbano heredado de una jerarquía social colonial, con fuerte incidencia de la iglesia católica". Otra perspectiva, que retoma algunos los elementos mencionados por el primero es desarrollada por Kingman (2006), la cual, basada en Colmenares (1992), recorre las transformaciones que se suscitaron en torno a la vinculación y transferencia de la propiedad del suelo (tierras localizadas en la periferia urbana inmediata y viviendas ubicadas en el área urbana) hacia el último cuarto del siglo XIX.

Hasta ese momento "Esta vinculación obedecía a un ámbito de relaciones sociales peculiares, de transferencias que realzaban el predominio de familias tradicionales o subrayaban su fortuna cambiante, pero que no constituían un mercado de tierras" (Colmenares, 1992, p. 27, citado por Kingman, 2006, p. 211). En ese orden de ideas, "los traspasos de la propiedad se llevaban a cabo en el propio seno de las familias, no estaba dirigidos a un mercado más amplio" (Kingman, 2006, p. 211).

Como ya se ha mencionado, en la "Ciudad Señorial" persistían condicionantes heredadas de la fase colonial que habían organizado el espacio urbano en función de la reproducción de una estructura social, étnica, política, religiosa y económica jerarquizada. En ese contexto, los inmuebles pertenecientes a la "gente principal" tenían un anclaje espacial asociado al prestigio, la jerarquía, y fungían principalmente como escenarios de la reproducción simbólica y familiar del orden estamental, y en una mínima proporción, a la generación de rentas:

> …los espacios respondían a un orden ortogonal jerárquico establecido a partir de las plazas principales, que los hacían más o menos respetables y, por tanto, deseables para una clase. Las propiedades de la gente principal se heredaban al interior de un grupo, formaban parte de una tradición, no estaban sujetas a la misma movilidad de un intercambio abierto. Existía un mercado limitado, al interior del mismo sector social, que convertía cierto tipo de propiedad urbana en un bien escaso. Los miembros de la República Aristocrática no estaban inmersos en una dinámica de acumulación en la cual los traspasos de bienes inmuebles fuesen fundamentales. Un inmueble era un lugar de la memoria, un espacio de reproducción familiar, en términos tanto materiales como simbólicos o, en ciertos casos, un recurso para la obtención de rentas, no una mercancía destinada a moverse de modo ágil en el mercado. Esto no constituía algo reglamentado sino que se asumía, en la práctica, de manera natural. (Kingman, 2006, p. 211)

En concordancia con Colmenares (1992), Kingman (2006) establece que en el último tercio del siglo XIX se comienzan a articular una serie de procesos de distinta escala nacional y local que se venían dinamizando décadas atrás, y otros de naturaleza más reciente que implicaron la "liberación del suelo"[29]. Ello se derivó de la progresiva transformación de los mecanismos de transferencia y su

[29] "…cambios que se produjeron muchos años antes con relación al mayorazgo, así como la desamortización de los bienes del clero y las estrategias del clero para transferir sus tierras a manos privadas, eludiendo, de este modo, la

confluencia a manos privadas, y de cambios en la valoración moral y simbólica de la propiedad. Proceso que se aceleró por la creciente necesidad de suelo que tuvo lugar debido a las transformaciones que experimentaba la urbe[30]:

> El mercado de tierras siguió, a partir de entonces, dos formas básicas: por un lado, la compraventa de pequeñas propiedades, no sujeta a las limitaciones de antiguas estrategias de tenencia, ya sea como control patrimonial o comunal; por otro lado, la formación de lotizaciones y ciudadelas a partir de fincas y terrenos extensos. (Kingman, 2006, p. 218).

Esta segunda dinámica del mercado de tierras tomaría cuerpo en la formación de barrios nuevos, principalmente en la periferia inmediata al Norte, ampliando paulatinamente el área urbana y comenzando a ser un rasgo del desarrollo de la ciudad, especialmente desde la segunda década del siglo XX.

2.2.2 La "Modernización" o transición de lo rural a urbano de una fracción terrateniente. La refuncionalización del suelo y su impacto en la reconfiguración territorial en Quito desde los albores del siglo XX.

Las transformaciones económicas, culturales y materiales que tuvieron lugar en la progresiva conformación de un mercado de suelo constituyen uno de los aspectos más trascendentales en la transición hacia la ciudad de la primera modernidad. La relación que hasta ese entonces existía con

intervención estatal. La venta de tierras municipales (llamadas `del común´, hasta el siglo XIX), y la expropiación y venta de los asentamientos indígenas, operaron en el mismo sentido. Pero, además, se dio una oferta privada de pequeñas fincas y terrenos" (Kingman, 2006, p. 212).

[30] "La misma propiedad agraria, y principalmente la cercana a la ciudad, se iba valorizando de manera creciente, como resultado del crecimiento demográfico, la dinamización de las actividades agrícolas y mercantiles, y la disminución relativa de las distancias entre el centro y la periferia, como resultado del ensanchamiento de algunas calles y de la innovación de los medios de transporte" (Kingman, 2006, p. 212).

el entorno urbano estaba profundamente asociada a la reproducción de un orden jerárquico en varias dimensiones políticas, étnicas y simbólicas tanto en su interior como en los extramuros.

Como lo plantea Kingman (2006), a lo largo del siglo XIX y durante gran parte del XX, los señores de la tierra eran al mismo tiempo los señores de la ciudad. Un amplio ámbito territorial de dominación dependiente esencialmente de la propiedad agraria de la cual derivaban su prestigio y poder en términos materiales, económicos y simbólicos. Ambos escenarios tenían funcionalidades particulares, sin embargo la urbe contaba con el privilegio de ser el contexto donde interactuaban, reproducían su tradición, ampliaban sus redes e irradiaban su poder bajo parámetros heredados en gran parte de la fase colonial.

En ese orden de ideas, la ciudad fue el escenario donde su concepción de vida civilizada cobró materialidad en oposición al campo, a lo indígena, a lo no moderno (Kingman, 2006); y donde el intercambio con el sistema de hacienda se tradujo en rentas que alimentaron progresivamente el capital comercial y financiero. Desde finales del siglo XIX, en Quito se invirtió gran parte del excedente hacendatario, proceso que determinó la primera fase de "modernización" o transición de lo rural a urbano de una fracción del sector terrateniente; lo que en gran medida, y de manera paradójica, impulsaría la transición de la "Ciudad Señorial" a la ciudad de la "Primera Modernidad".

Dicha transición también implicó que parte de las rentas acumuladas por alquiler en el Centro, o la venta de inmuebles, se reinvirtiera posteriormente en el sector inmobiliario (Carrión, 1987). Asimismo, la progresiva conversión de la propiedad agraria próxima a la ciudad en "suelo urbano" estuvo sujeta a un mercado especulativo y desregulado desde los albores del siglo XX, lo que conllevó a que se experimentara un importante crecimiento del área urbana (Ver figura 20).

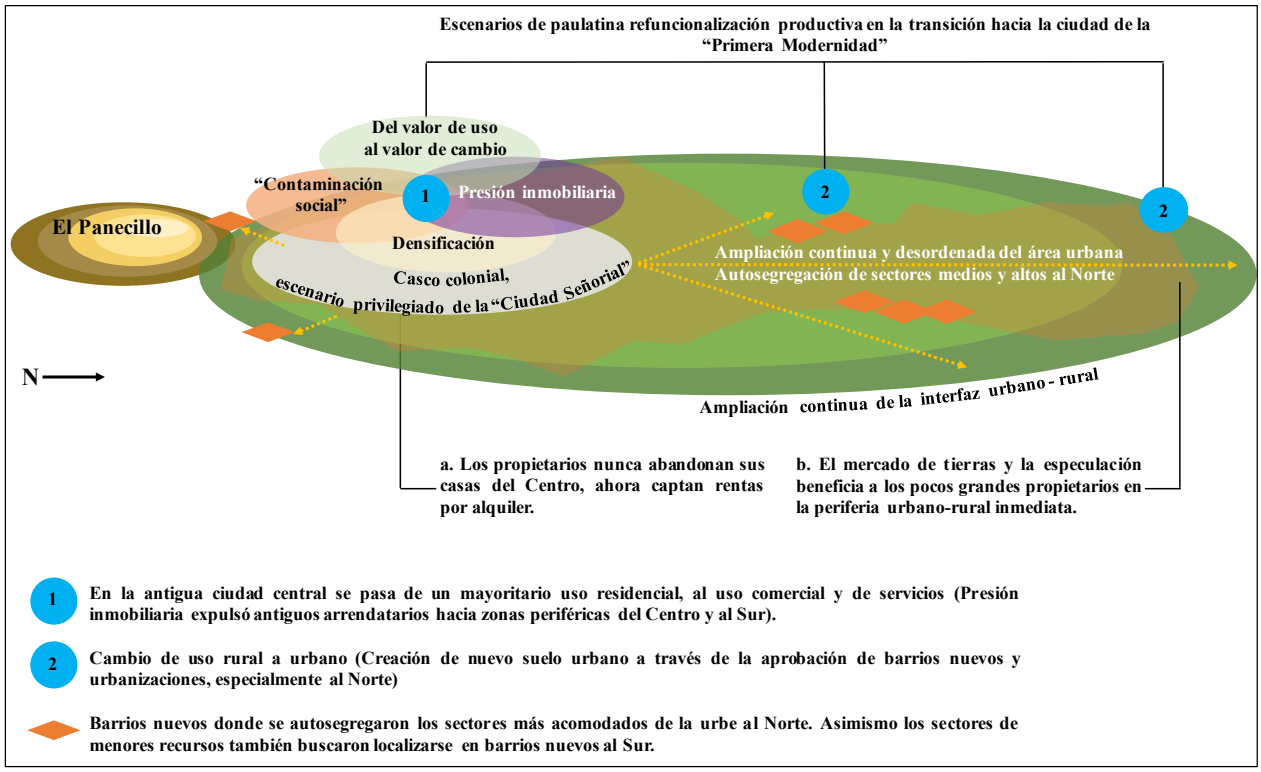


Figura 20. Procesos económicos, sociales y culturales en la refuncionalización del suelo urbano y periurbano en Quito desde finales del siglo XIX y principios del XX.
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Kingman, 2006; Jaramillo, 1999; Gaceta Municipal de Quito.

Como se mencionó, en la "ciudad señorial", los espacios públicos, religiosos, y la propia residencia, eran escenarios en los que en la cotidianidad y las grandes conmemoraciones cívicas, religiosas y familiares se reproducía la tradición hegemónica. En la vivienda se amalgamaban aspectos simbólicos y materiales que históricamente fueron claves para la reproducción de aquel orden estamental. Sin embargo las paulatinas reconfiguraciones culturales, económicas y demográficas fueron apuntalando el área central como un nodo comercial y de servicios, un espacio saturado y contaminado socialmente, al tiempo que profundizaron la tradición rentista en su versión monetarizada y la estructuración del mercado de suelo, estimulando su liberación, circulación y/o reconfiguración material y simbólica como recurso (Ver figura 20).

Con respecto a la conversión de la propiedad agraria de la periferia inmediata en objeto de rentas, también confluyeron la tradición rentista y la lógica mercantil. Lo particular en este caso fue que en

varias de estas nuevas áreas periurbanas tomó cuerpo la estrategia de autosegregación de los sectores más acomodados hacia el Norte en respuesta a la saturación y contaminación social del área central[31] (Ver figura 20).

Fue en ese contexto donde surgieron los "barrios nuevos, separados o aislados", principalmente al Norte. Inaugurando una nueva fase de la materialización de su ideal de modernidad urbana sobre una planicie donde se fueron localizando sectores medios y altos separados espacialmente entre sí: los primeros en la parte oriental, en la ciudadela Larrea desde finales de la última década del siglo XIX, y los segundos en escenarios aledaños al parque La Alameda, a lo largo de la actual avenida Gran Colombia, consolidando al nororiente de Quito como el lugar más prestigioso para vivir en aquel entonces, como lo veremos más adelante. (Ver figuras 20, 21, 22).

[31] "No es fácil abandonar algo que forma parte de una tradición, que ha sido hecho para conservarse y transmitirse, y que sirve de base para la reproducción simbólica de una posición dentro de un orden social jerárquico. Si uno revisa la historia de las casas del Centro Histórico de Quito puede observar que, hasta la segunda mitad del siglo XIX, buena parte de éstas fue heredada o vendida en el seno de un grupo, y que existen relativamente pocos casos de venta a sectores socialmente no reconocidos. Las casas familiares, al igual que las haciendas, eran parte importante de la tradición de una clase. La aristocracia quiteña basaba buena parte de su 'orgullo aristocrático' en una memoria afincada en los lugares (…) El abandono de las casas del Centro debe verse como expresión de un momento de quiebre en las vidas de los individuos, pero también como una situación de ruptura en términos sociales: como olvido o renunciación a una parte importante de su memoria. Como desgarramiento, que es lo que sintió Gonzalo Zaldumbide cuando vendieron su casa materna. Cuando una situación como ésta se producía (el abandono de un lugar que formaba parte de una tradición) era porque se había llegado a un momento de tránsito, marcado por procesos económicos, sociales y demográficos, pero también por cambios en los sistemas de representación y en los imaginarios sociales. No podemos perder de vista, en todo caso, que este abandono del Centro por parte de las elites era también resultado del surgimiento de nuevos parámetros culturales: de la idea del confort y de la casa independiente, rodeada de jardines y separada por verjas" (Kingman, 2006, p. 216).

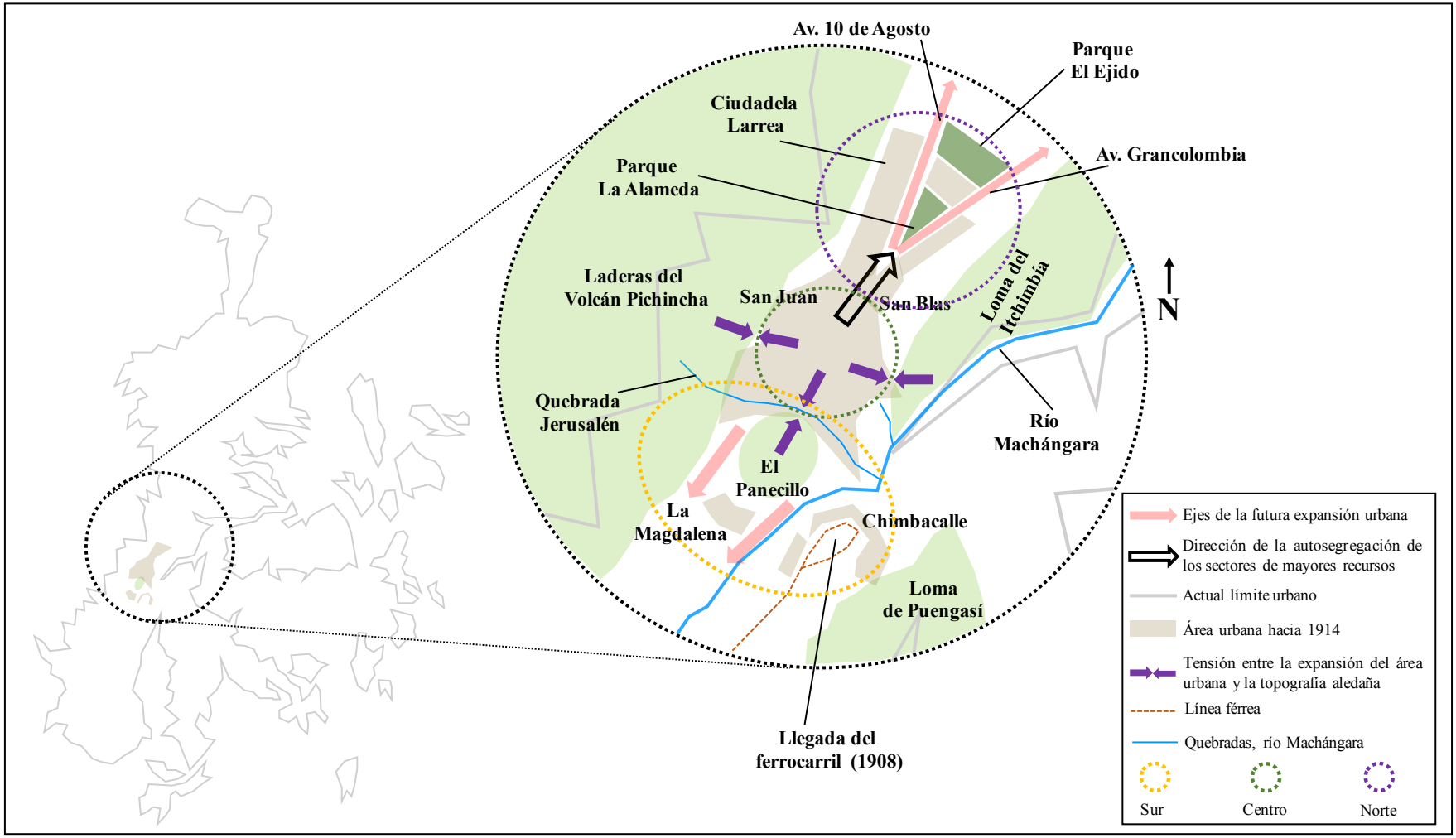


Figura 21. Procesos urbanos en Quito entre 1890 - 1914
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Achig (1983), Carrión (1987), Kingman (2006), Santillán (2015).

Figura 22. Fotografía del Parque La Alameda hacia 1900. Fuente: Moreno (2008, p. 18).

En síntesis, el agotamiento del modelo de desarrollo urbano radial concéntrico que había prevalecido por más de 350 años, y la paulatina reconfiguración territorial que dio lugar al surgimiento de la lógica Sur – Centro – Norte se derivó, en primer lugar, de la progresiva refuncionalización productiva del área central y el aumento de las rentas del suelo que conllevaron a la relocalización de sectores populares e indígenas en ciertas zonas del Centro y Sur; y en segundo término, de las estrategias de diferenciación de la élite quiteña (Santillán, 2015) que iniciaron su paulatina autosegregación hacia el Norte creando barrios nuevos en respuesta a la contaminación social experimentada en el Centro (Kingman, 2006). Proceso que dinamizó el mercado de tierras de la periferia inmediata, especialmente hacia el Norte.

Como se puede apreciar en las figuras 20, 21, 23, 24, 25, y 26, entre 1887 y 1914, el área urbana experimenta una muy lenta expansión principalmente en sentido Sur - Norte. En referencia al plano de Gualberto Pérez en 1887, Kingman argumenta que ya se

> …evidenciaba una tendencia de la ciudad a expandirse de modo longitudinal: mientras que su extensión de este a oeste era de dos mil metros, la de sur a norte era de dos mil ochocientos metros. Si se examina el mapa, es posible observar cómo hacia el sur, por las lomas del

Pichincha por el Carretero del Sur y junto a la vía ferroviaria, se encontraban dibujados algunos asentamientos. (Kingman, 2006, p. 208) (Ver figura 23).

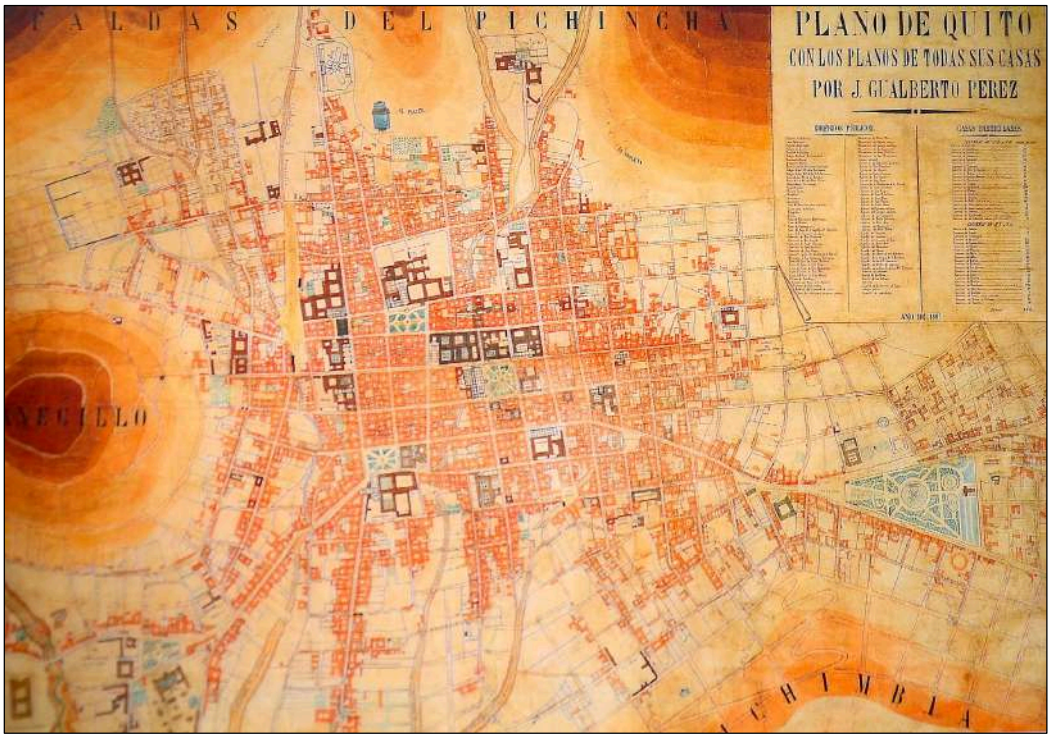


Figura 23 . Plano de Quito (1887) (Fragmento). Fuente: Ortiz (2007:147)

En el plano de Higley (1892) se distinguen en color gris las manzanas consolidadas, y se observa un embrión de crecimiento de desarrollo urbano a lo largo de las vías hacia el Norte y Sur. Ya aparece consolidada una sección de la ciudadela Larrea hacia el noroccidente de La Alameda, y del otro lado, secciones de manzanas donde progresivamente se localizan los sectores mejor acomodados de la ciudad. Al Sur, a los pies de El Panecillo, entre las calles Loja y Ambato que van paralelas a la quebrada Jerusalén, se observa una paulatina urbanización a lo largo de esos ejes viales (Ver figura 24). Asimismo, en el plano de 1903 la tendencia se hace más visible, también se hace notoria una lenta expansión hacia los flancos este y oeste de la urbe. (Ver figura 25)

Figura 24 . Plano de Quito (1892). Fuente: Ortiz (2007:151).

Figura 25 . Plano de Quito (1903). Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de Quito. Fuente: Ortiz (2007:153)

Para 1914, ya se aprecia más claramente la ampliación del área urbana en los sectores antes señalados. Al noroeste la construcción de la Ciudadela Larrea parece avanzar, al este y norte de la

Alameda hay varias manzanas consolidadas donde se localiza la élite capitalina en su proceso de autosegregación. Hacia el Sur, el sector de Chimbacalle se ha desarrollado con la llegada del tren desde 1908 y crece la ciudad hacia el flanco noroeste de El Panecillo. En sentido este – oeste se observa un lento proceso de crecimiento y consolidación determinado por el relleno de las quebradas y la difícil topografía.

Figura 26 . Plano de Quito (1914). Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda de Quito

Finalmente debe hacerse referencia a algunas consecuencias políticas y económicas que conllevarían la paulatina refuncionalización que experimentó el suelo como soporte material de las transformaciones culturales, económicas y sociales que tuvo la ciudad en aquel entonces[32]. Expresadas en el cambio de usos y la multiplicación de las rentas, estas transformaciones

[32] Como lo afirma Raffestin (2011), el origen de un recurso está asociado a la determinación de sus propiedades o formas de utilidad establecidas por el hombre cuando interactúa con la materia, pues es "el hombre quien, mediante su trabajo –energía informada-, 'inventa' las propiedades de la materia, mismas que no están dadas, sino que son 'inventadas', que son producto de un proceso analítico", asociadas a formas de utilidad. En esta perspectiva analítica se plantea que "la materia no es consecuencia de una práctica, sino que se ofrece a la práctica, convirtiéndose en un vasto campo de posibilidades. 'Posibilidades' que sólo se realizarán a través de un objetivo intencional –conocimiento y práctica-, que jugara un rol de filtro seleccionador" (Raffestin, 2011, p. 158).

beneficiaron directamente tanto a propietarios del espacio construido en el área central, como a quienes poseían tierras localizadas en la periferia inmediata, donde las antiguas actividades agrarias dieron lugar a la especulación y el mercado de tierras urbanizadas (Ver figura 20).

En esa transición surgieron nuevos agentes como promotores y empresarios articulados a un sector inmobiliario en proceso de conformación. Mientras que viejos actores como los propietarios del espacio urbano construido en la antigua ciudad colonial y los grandes propietarios de tierras en la periferia urbano-rural inmediata se consolidaron aún más. En síntesis, se ampliaría el espectro territorial de esa fracción terrateniente en la generación de rentas y su rol en la economía urbana cobraría mayor fuerza, lo que también conllevaría a que su hegemonía en las decisiones sobre el gobierno de la ciudad se viera reforzada, como lo veremos posteriormente[33].

2.2.2.1 La creación de los "barrios nuevos". Entre el mercado de tierras y las distinciones sociales, étnicas y espaciales en la reestructuración material de la urbe.

Durante las primeras décadas del siglo XX, la densificación de la urbe se agudizó por la "consolidación, compactación y saturación al extremo de la mancha urbana" (Carrión, 1987, p. 38). Ya en 1904 habían más de 276 habitantes por hectárea, evidenciando la crisis del modelo urbano radial-concéntrico que había tenido lugar por más de trescientos cincuenta años (Carrión, 1987; Achig, 1983)[34].

La creciente densificación era un rasgo de una ciudad en plena transformación económica, social,

[33] "Si bien los procesos de configuración social urbana se vieron condicionados por el sistema de hacienda y por el peso social y simbólico de los terratenientes, en las urbes se desarrollaron muchas formas alternativas de organización y representación de los sectores subalternos que entraron en contradicción con la sociedad colonial y republicana" (Kingman, 2006, p. 148).

[34] Al respecto Godard (2016) plantea que el modelo mononuclear perdurará durante el ciclo Conquista-Colonia hasta los albores de la década de 1940 debido al crecimiento limitado que experimentó la capital en ese periodo (Ver tablas 1, 2), aunque menciona que desde los años 1920 varios sectores localizados al norte, "a lo largo de los ejes principales y alrededor de los parques de El Ejido y La Alameda, comienzan a ser tímidamente ocupados" (Godard, 2016, p. 10) (Ver figura 20),

cultural y material; dinámica en la que también serían determinantes las características del entorno físico inmediato que dificultaban la expansión urbana. Mientras que las faldas del volcán Pichincha al occidente, el cerro El Panecillo al sur, y el río Machángara y las lomas del Itchimbía y Puengasí al oriente constituyeron barreras naturales; hacia el Norte existía una planicie que se constituyó en el escenario físico hacia donde tuvo lugar la autosegregación de los sectores más acomodados de la urbe desde la última década del siglo XIX (Ver figura 21)[35].

Como se mencionó anteriormente, la acelerada conversión del espacio urbano en objeto de renta y la transformación de los usos del suelo en áreas centrales provocó que de manera simultánea "los arrendatarios de piezas y 'cuchitriles' fueran desplazados hacia el Sur y hacia las lomas del Pichincha. En otros casos pasaron a ocupar las partes más deterioradas de la propia zona central" (Kingman, 2006, p. 207); fenómeno que Carrión (1987) ha interpretado como el origen de la "tugurización"[36].

Simultáneamente, los propietarios de las casas del Centro iniciaron su paulatino abandono y buscaron nuevos lugares hacia el Norte para fijar su residencia. Si bien es cierto que en este desplazamiento mediaría el factor rentista, Kingman propone que "fue, sobre todo, la 'contaminación social' generada por la presencia de 'desconocidos' lo que condujo a ese 'abandono'. O para ser más precisos: fue la nueva mirada vertida sobre el Otro ('el estorbo del Otro')

[35] "…sin perder de vista los factores sociales y económicos, las condiciones físicas juegan un papel fundamental en el desenvolvimiento de la urbe, sin que se lo perciba conscientemente: el área norte, en su morfología original presenta quebradas poco profundas, fácilmente franqueables, sobre terrenos de poca pendiente; el clima templado es más moderado que al sur entre otros motivos por la diferencia en los niveles pluviométricos; la calidad de agua del acuífero del sur, con alto contenido de hierro no permite la instalación de pozos permanentes (…) y a esto se añade el Panecillo que dificulta el paso a la planicie del sur llamada antiguamente Turubamba (…) Hacia el este y el oeste se levantan las fuertes pendientes del Pichicha e Itchimbía. De modo que la expansión de la ciudad ha tenido que orientarse, casi obligadamente hacia el noreste, en dirección de la planicie de Iñaquito" (Fernández, 1990, p. 16) (Ver figuras 20, 21, 23, 24, 25, 26, 31, 32).

[36] Según Carrión (1983, 1987), el fenómeno de la tugurización como estrategia de acceso a suelo urbano y vivienda por parte de sectores populares o de bajos recursos proliferó a partir de la década del veinte en varios sectores del área central hasta los años sesenta (Centro Histórico de Quito). Momento en el que tuvieron lugar los procesos de renovación urbana que determinaron la expulsión de una parte de su población hacia una nueva área tugurizada al sur, la cual experimentó una rápida saturación, constituyendo unos los factores para que en las nuevas periferias al oriente y occidente proliferaran los barrios informales en las décadas posteriores (Ver figura 28) (Ver capítulo 2).

lo que lo provocó" (Kingman, 2006, p. 215) (Ver figura 21) [37].

Santillán (2015, p. 99) califica este progresivo abandono como el resultado de las "estrategias de diferenciación de las élites quiteñas". Un objetivo que a lo largo del siglo XIX había intentado llevarse a cabo con la reproducción de distinciones simbólicas, materiales y espaciales como las introducidas a través del ornato. Aunque la materialidad de la nueva localización también estuviese articulada a lógicas rentistas y mercantiles, lo cierto es que ello influyó de manera decisiva en la creación de barrios nuevos, aislados o separados hacia el Norte, principalmente, en la zona de San Blas y luego en los alrededores del parque "La Alameda"[38]. Proceso que aceleró la crisis del modelo urbano existente e introdujo los fundamentos de uno nuevo (Ver tabla 1, figuras 6, 20, 21, 23, 24, 25, 26).

En ese orden de ideas, la creación de los "barrios nuevos, aislados o separados" deben entenderse en el contexto de los históricos procesos de diferenciación de las élites quiteñas:

> …los "barrios separados" fueron la respuesta a la paulatina densificación de la población de la ciudad, que desestabilizó en cierta medida el orden racial vigente desde la época colonial, ya que la nueva población fue vista como "invasora", y esto obligó al repliegue de las elites fuera del casco colonial. Este principio es clave para entender la disputa por pertenecer a la ciudad, tanto en términos materiales como simbólicos, pues la estrategia de las elites en esa época muestra una resistencia al contacto con extraños, que terminó impulsando la constitución de una "ciudad propia", alejada de la amenazante contaminación social. (Santillán, 2015, p. 101).

[37] En realidad, esos sectores nunca abandonaron el Centro, ya que nunca dejaron de beneficiarse de éste. Lo que hicieron fue darle un nuevo uso: el de objeto de renta (Kingman, 2006, p. 215).

[38] El parque de La Alameda se erigió sobre el antiguo "Potrero del Rey", al extremo norte de la ciudad. Según el plano de 1858, este ya aparecía referenciado como "Paseo de La Alameda". En los distintos planos se puede apreciar que desde el siglo XVIII se ubicaban a su alrededor propiedades rurales conformadas por huertas y viviendas, que en los albores del siglo XX comenzaron a dar lugar a las viviendas de la élite quiteña, especialmente al noreste de la ciudad. (Ver figuras 16, 20, 21, 23, 24, 25, 26).

Con respecto a la formación de barrios nuevos al Sur, la referencia más temprana la recopiló Kingman (2006). Basado en un informe oficial fechado en 1908, argumenta que la generación de obras evidencia el poblamiento de ese sector de la ciudad, respondiendo a la necesidad de integrar "los populosos barrios del Sur" a la urbe:

> Como el Concejo notara que un puente sobre la quebrada de Jerusalén, en la calle Venezuela, era de absoluta necesidad para dar vida a los populosos barrios del Sur, proporcionándoles una comunicación fácil y directa con el centro de la ciudad; y como además se daba una nueva entrada a la población de la calle Ambato, mediante la construcción de otro puente sobre el Machángara (que uniría esa calle con el punto denominado Chiriaco, y evitaría las terribles pendientes de la calle Maldonado y el principio de la carretera nacional del Sur), se dedicó con mayor afán a ejecutar esas obras. (Kingman, 2006, p. 209).

De lo poco que se puede deducir sobre esta aproximación, es que estos barrios se habían generado más allá de la quebrada Jerusalén (Ver figura 21), en zonas localizadas en los extramuros de la urbe. Por tal situación pudieron formarse sin servicio de agua potable, obras de saneamiento, accesos adecuados y sin apegarse al marco legal. Más aún si se tiene en cuenta que hacia 1929 tuvo lugar la aprobación de la primera ordenanza municipal para la conformación de un barrio nuevo durante el siglo XX[39].

A partir de allí se generaron las bases materiales de la dicotomía Norte (rico, blanco, moderno, urbano, culto, opulento) – Sur (pobre, indígena, mestizo, proletario, obrero, semi rural, atrasado), que en gran medida han caracterizado el orden mental y material de Quito a lo largo del siglo XX y XXI[40]. En medio estaba el Centro de la ciudad, que comenzó a fungir de manera simultánea como

[39] Afirmación basada en la revisión de ordenanzas de autorización para la creación de barrios nuevos y urbanizaciones en Quito (1900 – 1950).

[40] "Aún hoy, cuando la separación espacial norte-sur ha perdido sentido, ya que con la descentralización de las actividades se han formado muchos "sures" (inclusive algunos ubicados espacialmente en el "Norte") se sigue hablando de "los del Norte" y de los "sureños". La disputa por el Centro Histórico, por otra parte, continúa dándose, en términos

frontera intraurbana, lugar de encuentro y de disputa[41] (Kingman, 2006). En síntesis, Sur, Centro y Norte surgieron paulatinamente como escenarios diferenciados de una urbe en plena reconfiguración (Ver figuras 20, 21).

La conformación de los barrios nuevos, aislados o separados fue un proceso que surgió muy tímidamente en la última década decimonónica[42], pero que experimentó un fuerte incremento a partir de los años treinta del siglo XX, teniendo en cuenta la aprobación de barrios nuevos y urbanizaciones a través de 19 Ordenanzas Municipales entre 1931 a 1940, y 27 más entre 1941 a 1950. (Ver tabla 3)[43].

Cómo lo veremos más adelante, estos barrios se constituyeron a medida que se fueron recibiendo y aprobando las solicitudes de propietarios y empresarios inmobiliarios, y sin obedecer a un plan de desarrollo urbano establecido. Asimismo hubo varios que se formaron sin aprobación del Concejo Municipal, y existieron casos de promotores inmobiliarios que tras lograr la autorización incumplieron con las obligaciones establecidas en las ordenanzas. Aspectos que se constituyeron en rasgos del caótico desarrollo que experimentó la ciudad, una creciente problemática que desbordó

económicos, políticos, culturales, y sobre todo, simbólicos" (Kingman, 2006, p. 210).

[41] "En una ciudad de este tipo no se puede hablar de un espacio social uniforme, relacionado ni con la noción de 'ciudad señorial' (tampoco con la de 'ciudad moderna'). Si bien existía una tendencia a separar y a jerarquizar los espacios, de acuerdo a los criterios del ornato, el centro era todavía un lugar de usos múltiples y de disputas. Las fotografías de las primeras décadas del siglo XX, al mismo tiempo que muestran espacios diferenciados, marcados por el ornato, evidencian una fuerte presencia indígena y chola en muchas calles y en plazas centrales como Santo Domingo y San Francisco. Estamos hablando de un momento relativamente largo de permanencias y mutaciones culturales (con sus idas y venidas, retrocesos y avances, repeticiones y cambios) en los que la ciudad al mismo tiempo que intenta blanquearse, se mestizaba siguiendo los patrones del mundo andino" (Kingman, 2009, p. 50).

[42] Hacia 1888 se aprobó la creación de la ciudadela Larrea, al noroeste de la urbe, siendo el primer "barrio nuevo" planificado de la ciudad. Allí se localizaron sectores medios altos. La primera etapa se construyó en la última década del siglo XIX, mientras que al final de la primera década del siglo XX se comenzó a construir la segunda.

[43] Al parecer el concepto de "Barrio Nuevo" también se utilizó para la "urbanización de propiedades", pues en primer lugar, en ambos casos correspondían a desarrollos de nuevos polígonos por fuera de la antigua ciudad central, más allá del casco colonial. En segundo término, las ordenanzas de aprobación contienen requisitos similares como planos aprobados, obras necesarias de urbanización a ejecutarse por parte del desarrollador (propietario, promotor inmobiliario, empresario) y del municipio, tipología de materiales a utilizar, compromisos jurídicos del promotor y responsabilidades del gobierno local, específicamente de la Dirección de Obras. Finalmente, en las dos modalidades podría tratarse de terrenos que debían urbanizarse para posteriormente ser fraccionados y vendidos, o para generar proyectos de vivienda nueva que circulaban en el mercado inmobiliario.

la capacidad del gobierno local de aquel entonces.

Tabla 3. Nuevos barrios y urbanizaciones aprobados en Quito según Ordenanzas del Concejo Municipal (1900 – 1950).

	1921 - 1930	1931 - 1940	1941 - 1950	Total
Barrios nuevos	2	15	5	22
Urbanizaciones nuevas		4	22	26
Total	2	19	27	**48**

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en: Archivo del Consejo de Quito 1910 – 1951; Romero (1980); Gaceta Municipal (1910 – 1950).

La creación de barrios nuevos no solo fue el resultado de la autosegregación de las clases más acomodadas desde el ocaso decimonónico hacia el Norte, también articuló distintos mecanismos de acceso a vivienda para otros sectores socioeconómicos de menores recursos que se asentaron en algunas áreas periféricas del Centro y Sur. En tal sentido se constituyó en un proceso que dinamizó un mercado especulativo de tierras localizadas en la interfase urbano-rural inmediata y dio lugar a la conformación de un primigenio sector inmobiliario local.

Como se puede apreciar en la tabla 3, desde la década del treinta se evidenció un fuerte incremento de barrios nuevos aprobados. Una posible explicación al respecto es que ello pudo derivarse del crecimiento del flujo de capital hacia la inversión inmobiliaria, fenómeno que tuvo lugar desde la primera mitad de ese decenio como una reacción de la reducción que experimentaron las tasas de interés en el sector financiero local, según se expuso en un informe de 1933:

> Mientras el capital rendía fuertes intereses colocado a mutuo o en los Bancos, en acciones o cédulas, tampoco era un buen negocio entre nosotros emplearlo en construcciones que jamás podían redituar el doce por ciento anual. La baja en el tipo de interés ha inducido a muchos poseedores de capital a emplearlo en edificación de casas, lo que a la vez que hermosea y moderniza la urbe proporciona habitaciones en mayor número para los pobladores. He aquí una repercusión municipal de la baja en el tipo de interés comprobada ya con el sinnúmero

> de planos para nuevas casas presentados al Concejo para ser aprobados en los seis primeros meses de este año. (Municipio de Quito, "El problema de la habitación sana", Gaceta Municipal No 64, Junio 30 de 1933, pp. 278)

Más allá de las cifras, ello debe entenderse como un complejo proceso de reconfiguración territorial en el cual surgieron, confluyeron y se consolidaron agentes articulados a la propiedad, el mercado de tierras y la gestión inmobiliaria en la nueva y fluctuante interfase urbano rural. Mayoritariamente se trataba de actores privados encarnados en grandes propietarios de suelo periurbano (en muchos casos también asumieron el papel de promotores o desarrolladores), promotores inmobiliarios, urbanizadores, instituciones bancarias, fundaciones, y una muy reducida presencia de entidades estatales como el Ministerio de Defensa y las Cajas de Pensiones y del Seguro Social[44].

A manera de ejemplo, uno de los productos inmobiliarios ofertados eran las ciudadelas, orientadas especialmente para sectores medios y medios bajos que podían adquirir un lote a plazos[45]. La publicidad de finales de la segunda década del siglo XX mencionaba las facilidades de compra, las distintas tipologías de lotes de acuerdo a las posibilidades de la economía familiar, y algunas ventajas por ubicación, disposición de transporte y calidad del entorno urbano:

> Los lotes de esta ciudadela son más altos que la calle y ligeramente inclinados. Se puede obtener del mismo suelo todo el material de construcción. Su terreno es firme y desde luego los cimientos resultan muy baratos. Todos tienen vista al Ejido y se hallan prácticamente a la línea del tranvía eléctrico. Están rodeados por un espléndido sistema de canalización

[44] Ello se desprende de la revisión de las ordenanzas que autorizaron nuevas urbanizaciones y la creación de barrios nuevos entre 1900 y 1950. Archivo del Consejo de Quito 1900 – 1950; Romero (1980).

[45] "Las ciudadelas obedecían a un criterio muy 'americano' de organización del espacio. Intentaban establecer un justo medio entre el prestigio y las posibilidades abiertas por la compra a plazos. Las ciudadelas tendían a agrupar a sectores medios con cierto nivel adquisitivo y hacían referencia a la constitución, ya no de barrios sino de enclaves diferenciados del entorno, aún eminentemente rural, en el que se levantaban". (Kingman, 2006, p. 218).

> combinado artificial y natural. Cada uno de ellos es una verdadera Caja de Seguridad con rendimiento permanente para sus ahorros. Publicidad de la Ciudadela América (1919). (Ortiz, 2007, p. 167) (Ver figura 27).
>
> Se exige solamente la quinta parte de contado y el resto en ochenta meses plazo sin interés ninguno, pagadero por mensualidades de $1, $2, $3, $4 o $5, según el precio del metro cuadrado que se elija". Publicidad de la Ciudadela La Colmena (1919). (Ortiz, 2007, p. 166) (Ver figura 28).

Es necesario resaltar que localización de estas dos ciudadelas, al igual que el de los barrios nuevos aprobados, no obedecía a un plan de desarrollo urbano, el cual era inexistente. Podría decirse que ello era resultado de la íntima interacción entre los procesos de segregación que estaban teniendo lugar y el comportamiento del mercado de tierras traducido en una espacialización del precio del suelo. Ubicada arriba de la ciudadela Urrutia, la ciudadela América se desarrolló hacia la periferia noroeste, sobre una topografía compleja que se traducía en un precio del suelo más bajo, por lo tanto más accesible para ciertos sectores socioeconómicos (Ver figura 27).

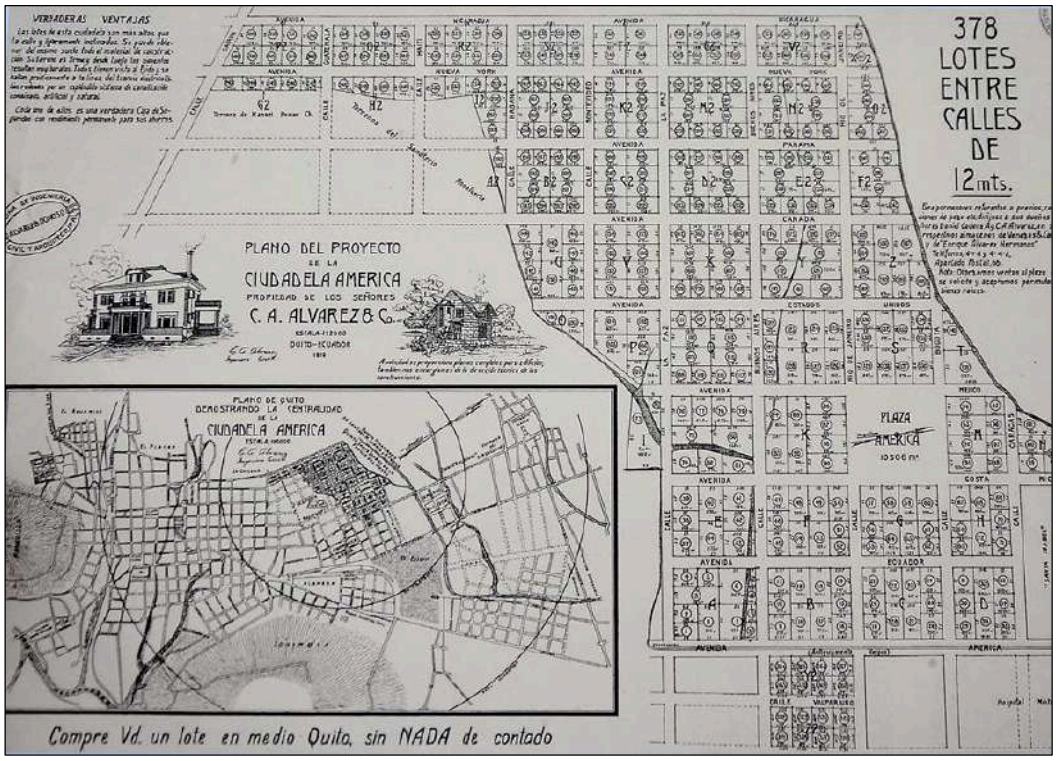


Figura 27. Publicidad de la ciudadela "América" (1919). Fuente: Ortiz (2007:167)

La Colmena se creó al suroeste, sobre las laderas que descienden del volcán Pichincha. Por esas características los lotes se dividieron en cinco categorías, siendo más baratos los ubicados en las zonas más altas e inaccesibles. Según Ortiz (2007), citado por Andrade (2008), a pesar de los precios bajos, solo hasta 1922 se comenzó a poblar el sector cuando se efectuó el relleno de las quebradas, mejorando en parte las difíciles condiciones que ofrecía el entorno. Hasta allí llegaron migrantes de provincia y del campo, buscando liberarse de las paupérrimas condiciones laborales en la haciendas, y probando suerte en la ciudad, empleándose especialmente en labores de albañilería.

Figura 28. Publicidad de la ciudadela "La Colmena" (1919). Fuente: Ortiz (2007:166)

Bajo el paradigma mercantil y el espíritu de diferenciación, el accionar de estos actores públicos y privados, especialmente de los segundos, aceleró una reconfiguración caótica de la ciudad y el área urbana experimentó un fuerte incremento pasando de 174 ha en 1904 a 1.335 ha en 1950[46]. Al parecer, la anarquía en el crecimiento de la ciudad era ya evidente en la segunda década del siglo XX, según el contenido de varios informes del Concejo Municipal. Allí se resaltaba la hegemonía

[46] Mientras que Carrión (1987) calculó que el área urbana de Quito en 1950 rondaba las 1.335 ha, Godard (2016) menciona que para 1946 superaba las 1.765 ha., lo cual implica un crecimiento que oscila entre 7,5 y 10 veces en casi medio siglo. Cifra desproporcionada con respecto al incremento de la población que durante el mismo periodo aumentó en poco más de 4 veces, pasando de 48.000 personas a 209.000 (Ver tabla 1, figura 23).

de la lógica mercantil dinamizada por los intereses de propietarios, promotores y empresarios inmobiliarios, y la ausencia de un control efectivo por parte de la municipalidad como factores que contribuían a la agudización del fenómeno:

> …desde hace más de veinticinco años, se han efectuado en la ciudad de Quito parcelaciones de terrenos sin sujeción a norma alguna de urbanización; - Que como consecuencia de esas parcelaciones, se han formado y siguen formándose barrios nuevos que no solo carecen de elementos primordiales de higiene como canalización y agua potable, sino también de los espacio libres para parques y avenidas… ("Decreto No 278 del 4 de agosto de 1938", Gaceta Municipal No 91, Diciembre de 1938, p.p. 3, 4)

> En urbanización –que hoy constituye la ciencia y el arte fundamentales de una ciudad- el cuadro no puede ser más desastroso. Desde 1916, a consecuencia de la afluencia campesina y los demás factores de crecimiento[47], Quito vio improvisarse, sin que leyes u ordenanzas los orienten racionalmente, los llamados barrios nuevos y las flamantes ciudadelas en cuya formación vieron ya los propietarios de los terrenos escogidos, la más pingüe explotación a expensas de la ciudad". ("Informe del presidente del Concejo Municipal, Carlos Andrade Marín, Gaceta Municipal No 92, Abril de 1939, p.p. 83, 84).

En estos fragmentos se describe como desde el periodo 1913 – 1916 tuvo lugar un crecimiento urbano caótico a partir de parcelaciones sobre las cuales se crearon barrios nuevos sin ninguna sujeción legal; pero además, cuando estos fueron aprobados por ordenanza no estuvieron acordes

[47] Fenómenos como la crisis del modelo agroexportador cacaotero en la Costa durante los años veinte y treinta, y una fase del proceso de descomposición de la hacienda serrana, se constituyeron en factores de expulsión de población campesina que migró a Quito y Guayaquil, las dos ciudades más grandes del país.

con la racionalidad de un plan de desarrollo urbano[48]. Con respecto a este segundo aspecto, los casos de las ciudadelas, entre ellas la Urrutia, América y La Colmena, evidencian una oferta de suelo urbano y vivienda que alimentaba el crecimiento desordenado de la urbe en aquel entonces.

La formación de barrios nuevos también tuvo un rasgo de informalidad, más aún teniendo en cuenta que solo hasta 1929 se legisló en materia de condiciones jurídico-urbanísticas para la creación estos (Reforma de la Ley de Régimen Municipal), y hacia 1933 el Concejo de Quito expidió la ordenanza que reglamentó su aprobación, intentando generar una expansión urbana controlada y ordenada que obtuvo magros resultados, como lo veremos a continuación.

2.2.2.2 Los intentos de regulación sobre una expansión urbana caótica. El control sobre la conformación de barrios nuevos en Quito, y el surgimiento de una primera fase de informalidad urbana.

Como se aprecia en la figura 29, desde finales del siglo XIX y la primera mitad del XX se pueden distinguir tres momentos de la acción municipal en torno al objetivo de controlar el caótico crecimiento que experimentó la urbe. Proceso directamente ligado a la conformación de barrios nuevos y un mercado de suelo especulativo en el que surgió un tipo de informalidad en la producción y ocupación del suelo.

En el primero tuvo lugar la aprobación de una ordenanza a nivel local para la formación de barrios nuevos (1933) conforme a la Reforma a la Ley de Régimen Municipal (1929); en el segundo se sumó el intento de monopolizar la urbanización y parcelación de tierras por parte del Concejo Municipal ante la agudización del crecimiento urbano caótico; y en el tercero se agregó la

[48] Solo hasta 1944 fue aprobado el primer Plan Regulador de Quito, o "Plan Odriozola". Ese nombre se deriva del apellido de su autor, el arquitecto urbanista uruguayo Guillermo Jones Odriozola, quien desde 1942 se encargó de desarrollar la propuesta.

delimitación del área urbana como mecanismo de control, y se acudió al paradigma de la planificación como dispositivo para racionalizar el desarrollo futuro de la ciudad.

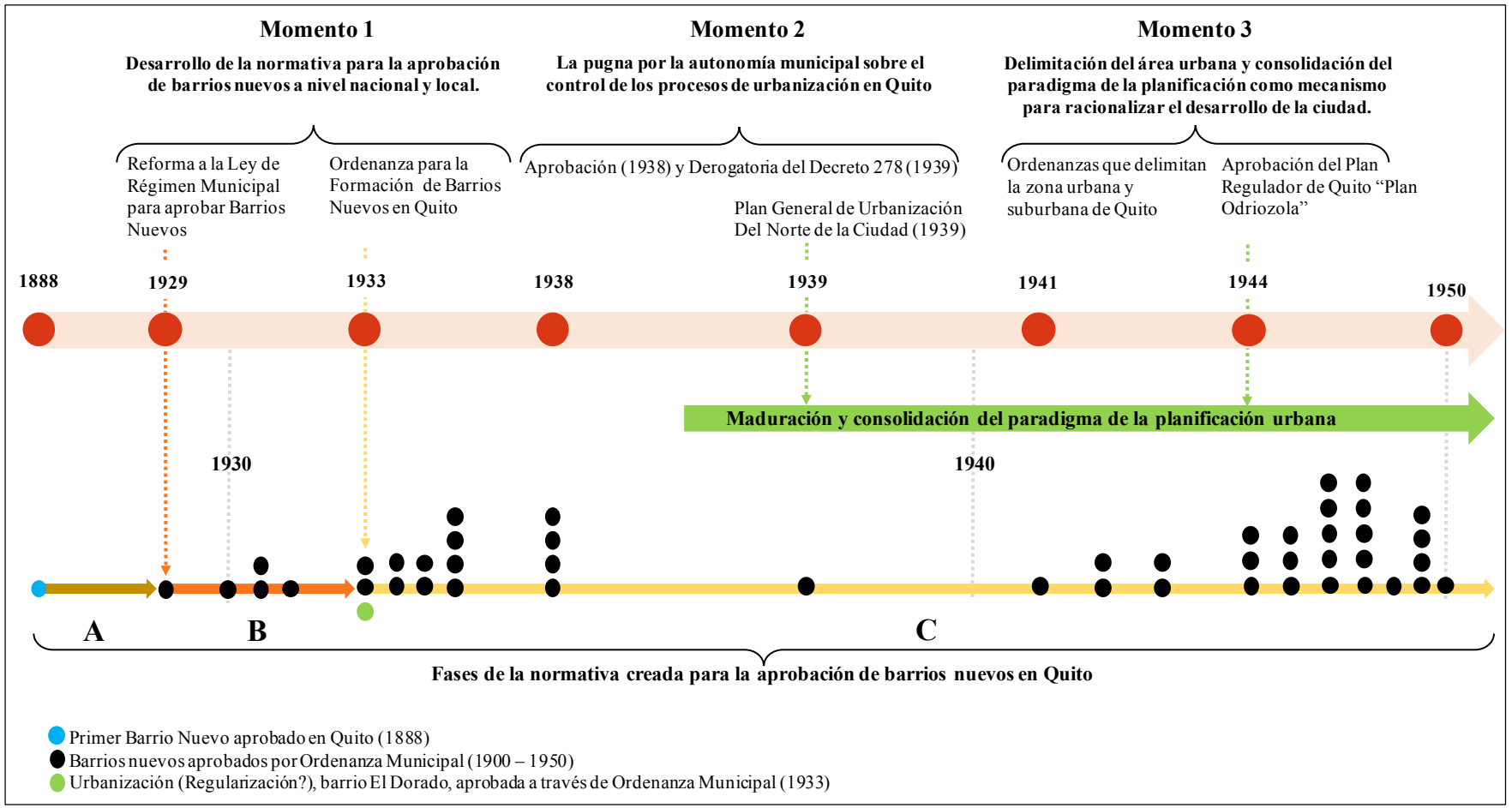


Figura 29. Esquema de la política pública de aprobación de barrios nuevos en Quito, y respuestas del gobierno local ante el caótico crecimiento de la urbe. Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Gaceta Municipal (1910 – 1950); Romero (1980).

Momento 1. Desarrollo de la normativa para la aprobación de barrios nuevos a nivel nacional y local.

La creación del marco jurídico para la aprobación de barrios nuevos tuvo tres fases marcadas por la laxitud y la poca capacidad de la administración municipal para ejercer un control efectivo sobre los procesos y sancionar a los infractores. La primera duró hasta 1929, año en que se reformó la Ley de Régimen Municipal en relación a la generación de barrios nuevos a nivel nacional (A), la segunda tuvo lugar entre dicha reforma y la aprobación de la Ordenanza No 402 que reglamentó la creación de barrios nuevos en Quito en 1933 (B), y la tercera tuvo lugar a partir de aquel acto legislativo del gobierno local (C) (Ver figura 29).

La laxitud del marco legal general sobre el que se aprobaron los barrios nuevos, es decir los requisitos que debían cumplir los promotores inmobiliarios es corroborable, antes y después de la aprobación de la Ordenanza No 402 que reglamentó la creación de barrios nuevos en Quito en 1933[49]. Teniendo en cuenta que antes de 1929, año en que la reforma a Ley de Régimen Municipal estableció las condiciones básicas para la conformación de barrios nuevos a nivel nacional, los empresarios o promotores solo estaban obligados a presentar los planos del barrio para que fueran aprobados por el Concejo Municipal, requisito que muchas veces fue incumplido teniendo en cuenta el contenido de varios informes emitidos por esta entidad.

Por ejemplo, en 1931 se denunciaba el incumplimiento continuo de la presentación de planos, la localización de los nuevos barrios en topografías de difícil acceso[50], y las cuantiosas inversiones que acarreaba para el gobierno local la posterior generación de obras básicas de urbanización e

[49] Hasta antes de la promulgación de la ordenanza 402 de 1933 el Concejo Municipal aprobó la creación de 8 barrios nuevos y urbanizaciones. Ello plantea la duda sobre la posible generación de barrios nuevos que no tuvieron aprobación hasta ese entonces, aprovechando la laxitud normativa existente hasta aquel momento.

[50] Según Ortiz (2007, p. 178), durante la década de 1930 se aceleró "la ocupación espontánea de las elevaciones que rodean al centro y del sur de la ciudad, destinado a fábricas y al proletariado".

infraestructura:

> Muchos (Empresarios) no daban cumplimiento ni a este pequeño deber de cortesía para con el Concejo; se levantaba de este modo, el rato menos pensado, núcleos de población urbana en sitios a cual más inadecuados, pues, los había en declives de terrenos más propios, para pastoreo de animales que para habitación del hombre; en breñas inaccesibles; en lomas a las cuales no podría extenderse el beneficio de la canalización sin grandes gastos y obras especiales. El empresario del nuevo barrio creía haber satisfecho todo lo que debía al ayuntamiento, por el hecho de entregar para uso público calles o senderos más o menos transitables, que los abría en fuerza de la necesidad de vender sus propios solares, y no por el afán de contribuir a la mejora de la ciudad. El Concejo tomaba sobre sí, la ponderosa carga de arreglar por su cuenta las nuevas calles, de empedrarlas, asearlas, formar aceras e instalar los servicios de luz, canalización y agua potable. (Municipio de Quito. "Los barrios nuevos ante las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal", Gaceta Municipal No 43, Septiembre de 1931, p.p. 101).

Como se puede apreciar en la figura 30, es evidente el fuerte incremento del área urbana, especialmente hacia las planicies localizadas al Norte, más allá del parque El Ejido en dirección del sector de La Carolina. Bajo esa lógica y de manera paulatina se fueron asentando sectores socioeconómicos altos y medios altos en sus distintas fases de autosegregación, tratando de consolidar su paradigma de modernidad urbana[51].

Una particularidad del desarrollo urbano hacia este sector, es que a través de las denominadas

[51] "La modernización trajo consigo nuevos criterios de distinción social, como el confort y el lujo de las residencias, que en algunos casos se oponían a los parámetros tradicionales de las casas coloniales de la ciudad antigua, y que en otros se conjugaban con dichos parámetros, sobre todo en la valoración de la cercanía de la residencia con el campo — asociado con la posesión de tierra. En esta medida, los nuevos barrios residenciales de las elites seguían el modelo de «ciudad jardín», propuesta en Europa por Ebenezer Howard y cuya adaptación implicó la valoración de los jardines como elemento que da estatus a la vivienda, en contraposición a las «huertas» o «chacras» que eran parte de muchas de las casas tradicionales, tanto del centro como de las afueras de la ciudad" (Santillán, 2015, p. 100).

ciudadelas se trató de materializar el concepto de ciudad jardín, obviamente con distinciones marcadas entre los sectores socieconómicos medios bajos, medios, medios altos, y altos. No era lo mismo habitar el sector de La América que estaba orientado a sectores medios bajos, que residir en La Mariscal, donde se localizó parte de la élite local durante varias décadas. Bajo esa lógica se crearon las ciudadelas Larrea, América, Mariscal Sucre, Bolívar, Cristobal Colón y Belisario Quevedo, entre otras. (Ver figuras 30, 31).

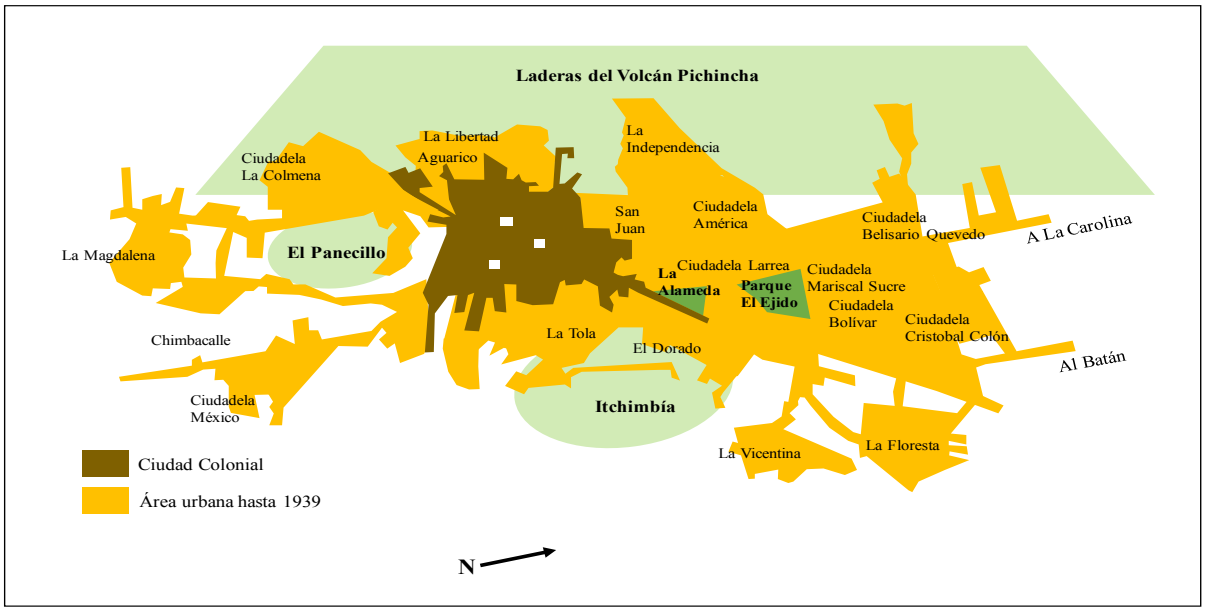


Figura 30. Esquema del crecimiento del área urbana de Quito desde el periodo colonial hasta 1939. Elaboración por Oscar Raúl Ospina Lozano Adaptado de un mapa similar incluido en la Gaceta Municipal No 94, Noviembre de 1939.

Figura 31. Casa Guarderas. Construida en 1928 sobre la Av. 10 de Agosto, frente al parque El Ejido. http://losladrillosdequito.blogspot.com/2015/02/casa-guarderas.html (Recuperado el 10 de noviembre de 2018).

Otro fue el rostro del desarrollo urbano precario de los barrios populares que se extendía en sectores del Sur, por ejemplo alrededor de la estación del tren en Chimbacalle. También en la zonas periféricas del Centro, caracterizadas por la presencia de quebradas y las fuertes pendientes del Volcán Pichincha, El Panecillo y la loma del Itchimbía, zonas en las cuales el precio del suelo era bajo y estaban relativamente cerca del área central[52]. Se trataba de una topografía que dificultaba la instalación de servicios básicos, obras de saneamiento y accesos, lo que se llevó a cabo de manera paulatina durante varios años a través de mingas[53] realizadas por los habitantes de estos barrios:

> Las calles estrechas, mal trazadas y varias, hasta hace poco, sin pavimento alguno. Las casas, de uno o dos pisos, de apariencia modesta o pobre, según las posibilidades del dueño. Barrios de esta condición fueron el primitivo Aguarico, La Colmena, La Tola, La Libertad, San Juan, la primitiva Floresta, El Dorado, la ciudadela Méjico, Los Andes, etc. (Paz y Miño, 1960, p. 30) (Ver figura 30).

[52] Una propuesta sobre la generación de estos barrios la plantea Paz y Miño (1960, p. 29-30), quien argumenta "el anhelo y necesidad de mejorar el *estándar* de vida de las clases no adineradas, liberándose del arrendamiento de viviendas insuficientes, no confortables y caras". Como lo veremos más adelante, las condiciones de vida en el tugurio localizado en sectores del área central de la ciudad no eran las mejores. Catalogadas como zaquizamíes (Palabra utilizada en referencia a una habitación muy pequeña, sucia y poco cómoda), se caracterizaban por ser reducidas en tamaño, oscuras, húmedas y costosas para la economía familiar.

[53] Desde la tradición de las las comunidades indígenas prehispánicas andinas, la minga (minka en quechua) se ha reconocido como una antigua práctica de trabajo comunitario o colectivo con fines de utilidad o beneficio social. Su significado se deriva del amplio conocimiento que se tenía sobre la eficacia del trabajo compartido para el bien común, pues se hacía más rápido y mejor (https://lamingaenmovimiento.wordpress.com/la-minga/).

Figura 32. Minga en el barrio La Vicentina (1942) Fuente: López (2008:24).

Con la aprobación de la Ordenanza Municipal para la Formación de Barrios Nuevos (1933), se esperaba racionalizar el crecimiento urbano con un nuevo cuerpo normativo que determinó "las condiciones a las que debían sujetarse los propietarios o empresarios de barrios nuevos". Allí estaban contenidas las condiciones que constituían la figura del "empresario de un barrio nuevo", "barrio nuevo"[54], los requisitos y las fases de aprobación, y las multas respectivas. Asimismo, en la exposición de motivos de la ordenanza se argumentó un fuerte componente sancionatorio contra los que:

> Sin presentar los planos exigidos (…) procedían a dividir en parcelas un terreno y a vender éstas para edificación. Al propio tiempo había que poner a salvo el derecho de los compradores, muchas veces o casi siempre de buena fe, que ignorantes del procedimiento ilegal del vendedor se veían en la imposibilidad de edificar en el terreno por ellos adquirido.

[54] Al respecto, en el artículo 2º de la ordenanza se menciona: "El hecho de vender lotes de una propiedad o casas en ella construidas a dos o más personas, dejando entre los lotes o casas, fajas de terrenos, que no serán utilizadas exclusivamente por el propietario o administrador, es presunción de que estos se proponen fundar un barrio nuevo. La misma presunción existe cuando se construyan grupos de casas, aún cuando no se las destine a la venta, siempre que dichas construcciones impliquen ampliación de los servicios municipales o mayor utilización de los mismos". ("Ordenanza Municipal para la formación de barrios nuevos", en: Gaceta Municipal No 68, Octubre de 1933; p.p. 171).

> La Ordenanza Municipal de Nuevos Barrios atiende a todos estos puntos. Sanciona a los empresarios que se proponen burlar la ley, y permite ejecutar a costa de ellos las obras de urbanización sin las cuáles un núcleo de población se convierte en foco de enfermedad y asiento de infección" (Municipio de Quito. "Una Ordenanza Municipal para la formación de Nuevos Barrios", Gaceta Municipal No 68, Octubre de 1933, p.p. 170)

Otro aspecto a resaltar es que los "individuos de raza india y, en general, los trabajadores notoriamente pobres" no estaban obligados a presentar planos para iniciar sus construcciones. En tal caso la Dirección de Obras Públicas Municipales les proporcionaría "gratuitamente un plano tipo de habitación, que consulte la higiene y seguridad indispensables…" (Municipio de Quito. "Ordenanza Municipal para la formación de Nuevos Barrios", Gaceta Municipal No 68, Octubre de 1933, p.p. 172).

Podría decirse que si bien es cierto que la flexibilización de la normativa para estos grupos socioeconómicos y étnicos implicaba un tratamiento diferenciado que buscaba facilitar el acceso a vivienda en un contexto donde esta se caracterizaba por ser generalmente antihigiénica, escasa, reducida y costosa[55]; también establecía una serie de condiciones habitacionales mínimas que mantenían intacta la desigualdad en favor de la población acomodada al Norte de la ciudad. Un cuestionamiento fundamental que también surge de esta medida, es sí dicha flexibilización pudo dar lugar a la conformación de nuevos barrios sin el mínimo cumplimiento de la norma.

[55] Durante la primera mitad de los años treinta se alertó sobre los crecientes problemas habitacionales que enfrentaban los sectores populares o el denominado "proletariado urbano" en Quito. Allí se cuestionaban las precarias condiciones de higiene, la presencia de enfermedades, el extremo hacinamiento existente en los tugurios, la escasez de viviendas y el alto costo de los alquileres, entre otros. Las propuestas para enfrentar la situación oscilaban entre el higienismo, el fomento a la construcción de unidades habitacionales por parte de promotores privados, y una política municipal para la edificación de habitaciones. (Gaceta Municipal Nos 64, 65, 70). Durante varios años el municipio desarrolló acciones que mejoraron la salubridad, sin embargo la generación de viviendas para atender las crecientes necesidades habitacionales de la población de escasos recursos se concretaron muy parcialmente. Con respecto a la política de creación de barrios obreros desarrollada desde los años treinta, Goetschel (1992) plantea que esta generó un beneficio parcial. Citando el caso de barrios planificados para obreros como la Villa Flora y Alpahuasi, argumenta que estos terminaron siendo "viviendas para empleados y afiliados a la Caja del Seguro, porque los precios no estaban al alcance de los sectores más populares". Goetschel (1992, p. 329),

Finalmente debe resaltarse la ambigüedad del discurso incorporado en la exposición de motivos de la ordenanza, y en el propio cuerpo normativo que la conformaba. Como lo vimos arriba, por primera vez se establecían especificidades jurídicas y unas sanciones a su incumplimiento, las cuales no siempre fueron incorporadas en las ordenanzas de aprobación de barrios nuevos[56]. Asimismo era expresa una flexibilización de los requisitos para individuos de raza india y trabajadores notoriamente pobres. A ello debe agregarse que desde la propia exposición de motivos se argumentaba una necesaria flexibilidad en el control del desarrollo urbano:

> Ciertamente en el Ecuador, país de escaso capital y de pocos habitantes, no cabe aplicar en toda su estrictez los principios que para extensión de la ciudades rigen en otras partes, más, urgente y necesario era determinar principios generales, obligatorios para todos, que reglamentaran y restringieran la ilimitada voluntad de los dueños de los terrenos cercanos a las poblaciones". (Municipio de Quito. "Ordenanza Municipal para la formación de barrios nuevos", Gaceta Municipal No 68, Octubre de 1933, p.p. 171).

Lo cierto es que seis años después de aprobada esta ordenanza, el crecimiento caótico de la urbe parecía haberse agudizado sin haberse sancionado a los infractores. Al contrario, la acción municipal se orientó a realizar las obras que por ordenanza los promotores inmobiliarios estaban obligados a realizar. Al respecto, en 1939 el presidente del Concejo de Quito, Carlos Andrade Marín mencionaba:

> En lugares inaccesibles a la urbanización, en las colinas y montículos, así como en los valles

[56] En el contenido de las ordenanzas que autorizaban la creación de barrios nuevos o urbanizaciones se fijaban obligaciones generales y/o particulares que debía cumplir el urbanizador, propietario o promotor, posterior a la aprobación del proyecto por parte del Concejo Municipal. Generalmente se trataba de obras de urbanización como la construcción de canalizaciones, calles, vías, aceras, bordillos y/o acondicionamiento para la prestación de servicios básicos. En ciertos casos debían realizar obras específicas, por ejemplo, muros de contención. O como sucedió con la urbanización "Pambachupa" regentada por el Banco del Pichincha hacia febrero de 1935, en la cual el promotor también debía construir la infraestructura básica para dotar al barrio con el servicio de agua potable. Habían ordenanzas de aprobación de nuevos barrios donde se establecían multas o sanciones por incumplimiento, pero ello no sucedió en todos los casos, así estuviera contemplado en la Ordenanza para la Formación de Barrios Nuevos de 1933. (Revisión de la Gaceta Municipal, Nos 40, 41, 61, 68, 80, 83).

> y llanuras, cada propietario trazó en sus terrenos calles, mientras más estrechas más productivas y comenzó la venta de lotes con fantásticas utilidades. Y hoy tenemos una nueva ciudad anárquica, sin plan, sin armonía y sin belleza y lo que es peor sin higiene y sin aseo. El propietario hizo su negocio y quedó para el Concejo la tarea de arreglar esos fangales y esos campos, de pavimentar esas calles, de poner aceras, de canalizarlas, de proveer agua potable y luz eléctrica; en una palabra, de urbanizar lo que la iniciativa privada, guiada solo por el negocio, había querido transformar en ciudad. (Municipio de Quito. "Informe del presidente del Concejo de Quito, Carlos Andrade Marín", Gaceta Municipal No 92, Abril de 1939, p.p. 83-84).

Teniendo en cuenta lo anterior, y los demás ejemplos citados, cabe preguntarse si esta actitud del gobierno local respecto al incumplimiento de los promotores inmobiliarios se constituyó en una práctica recurrentemente complementaria y subsidiaria de varios de estos actores, determinante en gran parte del desarrollo urbano de Quito por lo menos hasta la primera mitad del siglo XX. Asimismo, debe cuestionarse si esta postura podría visualizarse como cierta actitud cómplice desde algunos funcionarios municipales con los intereses de varios promotores inmobiliarios. Al respecto, Achig (1983, p. 56) menciona la existencia de una "actitud selectiva de legalización y dotación de servicios", lo cual se desprende de

> constatar la identificación de la clase dominante y el l. Concejo Municipal, al que representaban los que eran dueños o familiares de los dueños de estas quintas y terrenos. Se permitió especular con el valor de la tierra y aumentaron la plus-valía del terreno con las obras de infraestructura y de servicios que realizaron".

En un informe de 1939 se incluyó un "Croquis demostrativo de la situación de los barrios nuevos de la ciudad de Quito". Allí se señalaban los que estaban localizados de manera desordenada al Sur, Norte y periferias del Centro, siendo identificados como "barrios nuevos completamente

desorientados"; varios de los cuales habían sido aprobados por ordenanza. (Ver figuras 33, 34).

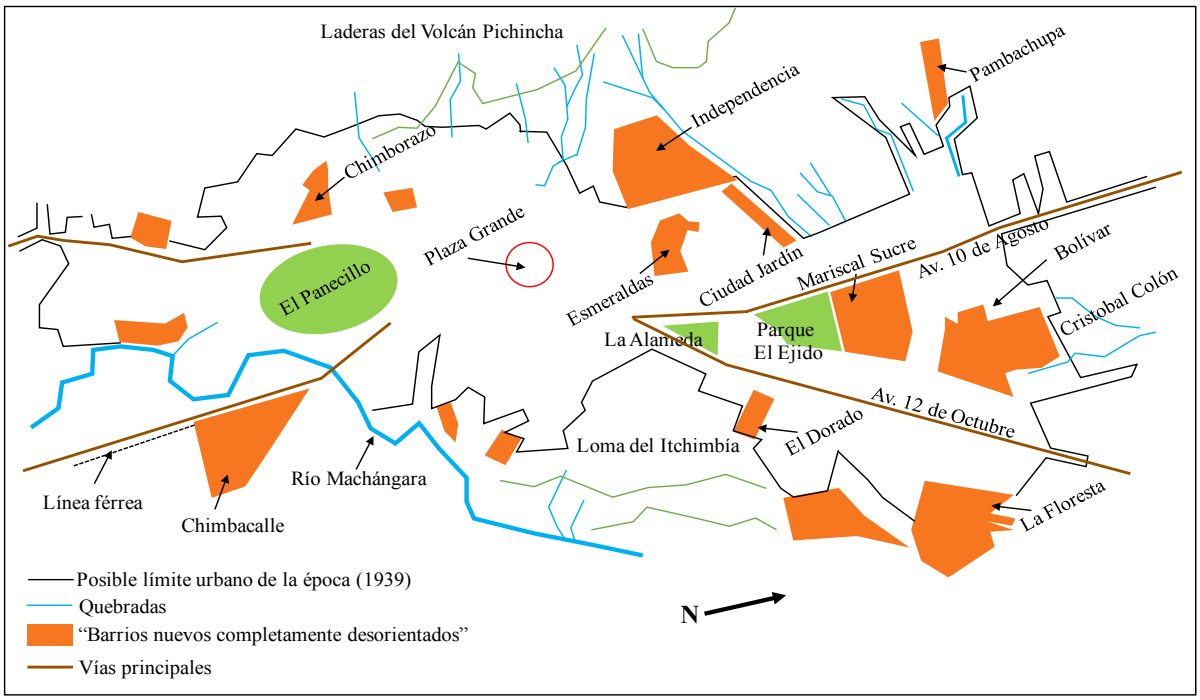


Figura 33. "Croquis demostrativo de la situación de los barrios nuevos en la ciudad" en 1939. Elaboración por Oscar Raúl Ospina Lozano, adaptado del croquis incluido en la Gaceta Municipal No 94, Noviembre de 1939.

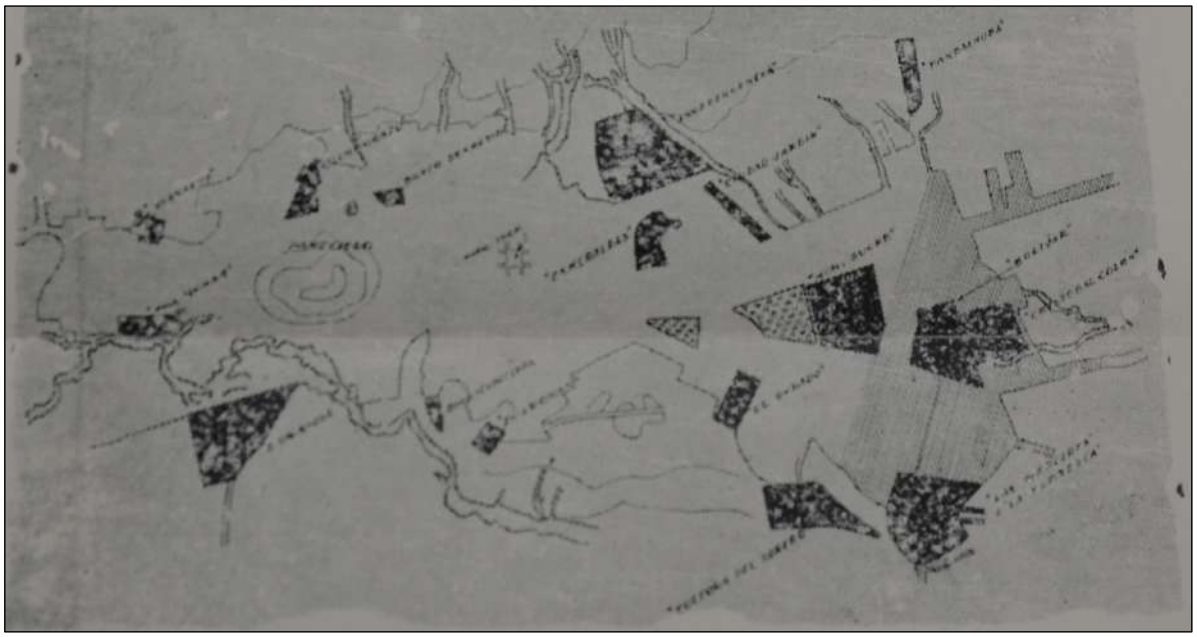


Figura 34. "Croquis demostrativo de la situación de los barrios nuevos en la ciudad". Fuente: Gaceta Municipal No 94, Noviembre de 1939.

Aunque no se puede aclarar con total certeza el significado de tal denominación, ni los nombres de todos los barrios señalados, lo cierto es que estaban localizados en los extremos Norte y Sur de la ciudad, también sobre las laderas del Pichincha y las faldas del Itchimbía. Conforme al acelerado incremento del área urbana, en las viejas y nuevas periferias, y sin apegarse a los parámetros de un plan de desarrollo urbano.

Cabe anotarse que los ubicados al Norte ocupaban un área mayor y varios de ellos se identificaban como ciudadelas proyectadas para sectores medios, medios altos y altos en su proceso de autosegregación. En el caso particular de Barrio Pambachupa o de la Ciudadela Cristobal Colón, hubo informes municipales donde se advertía el incumplimiento de los promotores con las obras que debían desarrollarse por su cuenta[57]. También se señalaban barrios como Chimbacalle, formado alrededor de la estación del tren, al sur de la ciudad, donde se asentaron industrias y sectores populares y obreros, principalmente.

Entre estos barrios señalados como "completamente desorientados" se identifica El Dorado, localizado en el noreste de la ciudad, sobre las pronunciadas laderas de la Loma del Itchimbía (Ver figuras 33, 34). El asentamiento se había formado de manera ilegal, allí se localizaron sectores populares atraídos por el bajo costo de la tierra y la cercanía al centro de la ciudad[58]. Hacia 1933, a través de una Ordenanza Municipal se lo declaró "urbanizado"; para ello, en el contenido de la misma se argumentó:

> Que barrios como El Dorado se han formado sin sujeción o requisitos legales o técnicos algunos; Que no es posible mantener por más tiempo la situación precaria en que se hallan

[57] "Informe de la Comisión de Obras Municipales, sobre canalización de la ciudadela 'Cristobal Colón' ". (Gaceta Municipal No 96, Mayo de 1940). En el caso del barrio Pambachupa, en la ordenanza de aprobación el desarrollador inmobiliario debió comprometerse a la construcción de un acueducto para dotar con agua potable a la población que se iba a asentar allí, pues su lejana localización implicaría un gran esfuerzo económico por parte del municipio para ampliar al red de agua potable y alcantarillado.

[58] Del Pino (2017), menciona que desde las primeras décadas del siglo XX hubo una oferta de avisos de compra y venta de terrenos en sectores como el Itchimbía, San Juan y El Dorado.

> colocados los propietarios de terrenos, en barrios, como el anotado" (Municipio de Quito. "Ordenanza Municipal que urbaniza el Barrio 'El Dorado' ", enero 25 de 1933. Gaceta Municipal No 61, Marzo de 1933, p.p. 100).

Es necesario aclarar que la calidad de "urbanizado" implicaba la realización de una serie de acciones técnicas y jurídicas por parte del municipio y los propietarios para adecuarlo a la normativa existente, articularlo con la trama urbana, adecuar sus vías y dotarlo con el servicio de agua potable:

> …los propietarios de lotes se comprometen, y así se hará constar en escritura pública, a sujetarse al plano urbanizador que levante la Dirección Técnica para la regulación y empalme de sus calles con los ramales de vía que le circundan; así como a las disposiciones que dicte para la canalización, instalación de tubería de agua potable, arreglo del rasante de las calles, etc. (…) El costo de los trabajos de canalización de calles, instalación de tubería de agua potable, que efectué el Municipio, se cobrará proporcionalmente a los propietarios de lotes, mediante planillas que pasará la Dirección del ramo. El cuarenta por ciento de los gastos a que se refiere el artículo anterior, será de cuenta del Municipio, así como los estudios necesarios a la urbanización del barrio. (Municipio de Quito. "Ordenanza Municipal que urbaniza el Barrio 'El Dorado' ", enero 25 de 1933. Gaceta Municipal No 61, Marzo de 1935, p.p. 100, 101).

Sobre este caso particular se debe subrayar que esta decisión municipal no implicaba un proceso de legalización, es decir, no estaba en entredicho la propiedad de los lotes. También debe resaltarse que la aprobación de esta ordenanza en parte se debió al cabildeo de los propietarios en un contexto sociopolítico y urbano particular. Con respecto a este último aspecto, es necesario resaltar que durante el periodo comprendido entre las décadas de 1930 y 1950 se experimentó un "tránsito de una sociedad tradicional, de tipo patriarcal, (…) a una sociedad más 'moderna' ", contexto en el que

el desarrollo del capital comercial no solo contribuyó "a una mayor urbanización de la economía sino al surgimiento de sectores sociales 'modernos' " (Goetschel, 1992, p. 319).

El surgimiento de los barrios populares, entre los que se identifica El Dorado, son una materialidad derivada de esos procesos de reconfiguración social y económica que experimentó la urbe en ese periodo. Allí se articuló la creciente necesidad de vivienda para nuevos sectores subalternos en proceso de conformación (proletariado y subproletariado urbano, nuevos sectores populares, mestizos, pequeños comerciantes, artesanos, indígenas, obreros, masas empobrecidas), un mercado de "tierras baratas" en zonas de difícil acceso en la periferia inmediata, y un proceso de negociación y legitimación política para insertar a estos nuevos grupos en un contexto urbano en plena transformación.

Podría afirmarse que la aprobación de este barrio (regularización?) a través de su declaratoria de "urbanización" evidenció una actitud del gobierno local que buscaba, desde la lógica paternalista y clientelar dominante, posicionarse y legitimarse en el nuevo contexto sociopolítico que estaba teniendo lugar, y generar soluciones a las necesidades de los distintos sectores sociales, en este caso particular, de sectores populares y obreros[59].

Debe subrayarse que en la revisión de las ordenanzas expedidas hasta la década de 1960 no se hallaron casos similares; sin embargo, en el contenido de la ordenanza que lo declaró urbanizado se menciona la existencia de otros barrios, sin especificarlos, que se formaron por fuera de los

[59] Propuesta por el político conservador Jacinto Jijón y Caamaño durante la primera mitad de los años treinta, la creación de barrios obreros se constituyó en un proceso de transformación de los mecanismos de legitimación del gobierno local, ante la paulatina reconfiguración socioeconómica y política que experimentaba la urbe. En referencia a la creación del barrio obrero de "Chimbacalle", Goetschel planteó que "las instituciones de la iglesia canalizaron las aspiraciones de los sectores populares y, lograron cierto consenso entre estas. La Sociedad de la Cultura del Obrero, dirigida por el sacerdote dominicano Inocencio Jácome centralizó los esfuerzos de los trabajadores e inició su labor 'secundado por los gerentes de algunas fábricas que comprenden cuanto más eficiente es la labor del obrero si este tiene situación estable' (...) La política de los barrios obreros, además de estar enmarcada dentro de un marco jurídico que reconocía y daba protección a estos sectores, correspondía al espíritu de segregación espacial y residencial practicada por todas las administraciones municipales y avalada en los planos reguladores de la época (Plan presentado por el ing. Eduardo Pólit Moreno en 1939 y del urbanista uruguayo Jones Odriozola en 1942…)". Goetschel (1992, p. 329).

requisitos legales o técnicos establecidos en aquella época. Tanto la información contenida en el "Croquis demostrativo de la situación de los barrios nuevos de la ciudad de Quito" (1939), específicamente de los "barrios nuevos completamente desorientados" (Ver figuras 33, 34), como la recurrente mención de barrios nuevos que se formaron sin cumplir requisitos técnicos y legales, nos aproxima a un fenómeno que pudo haberse agudizado entre los años treinta y cuarenta del siglo pasado.

Aunque no existen cifras y la información cartográfica no es clara ni suficiente, puede plantearse que el fenómeno pudo estar presente en zonas del Norte, Centro y Sur de la ciudad; sin embargo, mayoritariamente pudo comprometer a sectores populares de acuerdo a las descripciones geográficas realizadas en los informes reseñados y su concordancia con la ubicación de los barrios donde se asentó esta población. Al respecto, en un informe del Concejo de 1931 se mencionaban algunas zonas de la ciudad donde había tenido lugar el desarrollo urbano caótico, áreas en las que se localizaban sectores populares, población de menores ingresos, generalmente:

> Quito se ha ido extendiendo así, al acaso, por donde quiera, por las breñas del Pichincha, por las alturas del Panecillo y del Itchimbía; sin orden ni concierto; sin plan de urbanización, sin estudios previos, sin nada técnico preparado de antemano, según lo han querido las conveniencias de los vendedores de tierras para la edificación, el capricho de los negociantes, la utilidad de los particulares. Semejante anarquía ha acarreado ya daños gravísimos y los dará mayores para el porvenir". (Municipio de Quito. "Los barrios nuevos ante las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal", Gaceta Municipal No 43, Septiembre de 1931, p.p. 101)

Sobre el tipo de desarrollo urbano informal que se estaba desarrollando surgen varios cuestionamientos cuyas respuestas no son de fácil resolución: ¿Cuántos barrios pudieron llegar a ser? ¿Cuál fue su real expresión material y su espacialidad? Y, teniendo en cuenta la cartografía y

las descripciones espaciales existentes, ¿Tuvo mayor incidencia entre sectores populares y de escasos recursos?

Momento 2. La pugna por la autonomía municipal sobre el control de los procesos de urbanización en Quito.

Cinco años después de aprobada la ordenanza para la formación de barrios nuevos el desordenado crecimiento urbano se había agudizado. Ante ello el Concejo Municipal obtuvo la aprobación del Decreto Supremo No 278 (4 de agosto de 1938), a través del cual la Cámara de Diputados lo facultó como único poseedor de la función de urbanizar y parcelar dentro del perímetro urbano de Quito y sus áreas aledañas:

> La parcelación de terrenos, para la formación de barrios nuevos dentro del perímetro urbano de la ciudad de Quito y de sus alrededores sólo podrá llevarse a efecto por el Concejo Municipal, salvo lo dispuesto en el artículo 7º del presente Decreto. (Gaceta Municipal No 91, Diciembre de 1938, p.4)[60].

Inmediatamente la medida generó una disputa jurídica con los grandes propietarios de tierras localizadas en la periferia urbano-rural inmediata, quienes alegaron que el otorgamiento de dicha facultad al cabildo quiteño implicaba una violación del derecho a la libre transmisión de la propiedad. Asimismo, se produjo un enfrentamiento entre el Concejo Municipal y la Cámara del Senado que decidió derogar el Decreto más de un año después, en noviembre de 1939:

> Se asegura que el Decreto No 278, de agosto 4 de 1938, que se trata de derogar, está en desacuerdo con la disposición constitucional, fijada, en el Art. 18, inciso 2º, que dice:

[60] Según López (2008, p. 20), pese a la aprobación de este decreto, "muchos otros barrios nuevos se formaron producto de la lotización y venta de terrenos privados".

> "Prohíbese la fundación de mayorazgos y toda clases de vinculaciones que estorben la libre circulación de la propiedad". No vemos, señor Presidente, que en alguno de sus artículos se coarte la libre transmisión de la propiedad. Lo único establecido es una defensa de la ciudad de Quito, al prohibir la parcelación de tierras urbanas y suburbanas y precaver problemas futuros para ser resueltos por su Municipalidad (…) No es la venta de terrenos lo que está prohibiendo por el Decreto que se trata de derogar, sino que se parcelen éstos, dando lugar a nuevas ciudadelas sin llenar ningún requisito exigido por los más elementales conceptos de urbanística. Es por esto que la Municipalidad ha venido reglamentando o prohibiendo la creación de nuevos barrios completamente desconocidos del resto de la ciudad y hechos sin ningún principio técnico[61], que en estos momentos impera o debe imperar en todos los pueblos civilizados; obras realizadas únicamente con la visión de la ganancia usurera de los pocos grandes propietarios de tierras urbanas y suburbanas. (Municipio de Quito. "Exposición que eleva el Concejo Municipal a la H. Cámara del Senado sobre la necesidad de conservar el Decreto 278 de 4 de agosto de 1938 que concede al Municipio la exclusiva facultad de parcelar, con fines de urbanización, terrenos situados en el perímetro urbano de la ciudad". 29 de Setiembre de 1939. Gaceta Municipal No 94, Noviembre de 1939. p.p. 2).

La derogatoria del Decreto se constituyó en un hito que puede haber determinado gran parte del desarrollo urbano futuro, pues al tiempo que quebró un intento de autonomía del gobierno local sobre el control del crecimiento de la urbe, se constituyó en un triunfo jurídico que consolidó, aún más, a los actores privados que habían concentrado el mercado de suelo por más de tres décadas. Entre ellos los grandes propietarios de la tierra urbana y suburbana que constituían un rostro del sector inmobiliario local.

[61] Como se puede apreciar en la figura 29, entre la aprobación y la derogatoria del mencionado decreto solo se autorizó la creación de un barrio nuevo, el cual, al ser gestionado por la Caja del Seguro Social estaba cobijado por el artículo 7º de la Ordenanza 402 de 1933.

Asimismo, el fallo afectó la materialización del Plan General de Urbanización aprobado en 1939, cuyo componente principal era la urbanización del Norte la ciudad, proceso que estaba siendo adelantado por el gobierno local desde el año anterior. Esta era una iniciativa basada en la compra del fundo de "La Carolina"[62] (Ver figura 36), escenario donde se tenía proyectado materializar una fase de la modernidad urbana capitalina:

> Lo que se ha adquirido y de lo cual es hoy dueño el Municipio de Quito y lo son todos y cada uno de los vecinos de esta ilustre Urbe, es el predio más valioso y codiciable, el de mayores expectativas y espléndido porvenir, situado en las afueras de la ciudad, a pocos kilómetros del centro, con una superficie de 2'400.000 metros, tan plana y límpida como la de una mesa, cortada por dos avenidas troncales e importantes (…) Lo mismo puede decirse de la adquisición considerada como punto de partida para el futuro urbanismo. En dónde podría encontrarse sitio más adecuado y amplio que éste para recibir la corriente urbanizadora que con ímpetu incontenible se dirige hacia el norte, buscando en donde fijarse y construirse? En dónde mejor que aquí para sentar sus reales la nueva ciudad en condiciones de comodidad, urbanización e higiene? (Municipio de Quito. "Urbanización de la Zona Norte de la Ciudad", Gaceta Municipal No 92, Abril de 1939, p.p. 2,3).

Aunque no llegó a materializarse, la elaboración de dicho plan evidenció el paulatino afianzamiento de la planificación urbana como el paradigmático dispositivo de control para corregir el desarrollo caótico que experimentaba la ciudad, e instrumento de proyección del desarrollo urbano futuro:

> Es la resolución del Concejo de ir, de una vez por todas, firme y resueltamente, a la moderna urbanización de la ciudad, lo que tiene significado para nosotros, porque encierra el cambio

[62] La "municipalización" o la declaratoria de utilidad pública de terrenos sujetos de urbanización, se constituyó en la herramienta principal de esta estrategia de adquisición de propiedades localizadas estratégicamente al Norte de la ciudad.

> radical que tendrá nuestro urbanismo y todo un plan completo y armónico por ejecutarse, de obras y evoluciones que harán de Quito en un futuro no muy lejano, una moderna ciudad. Allá ha debido de ir el Concejo desde mucho tiempo antes, desde hace 20 o 30 años, si ha querido conservar para la Capital el rango que le corresponde (…) todo hace suponer que no hubo ni un leve plan urbanizador que correspondiera al incipiente desarrollo que entonces empezaba y que faltó evidentemente previsión de los dirigentes del urbanismo. Sólo así se explica que en épocas un tanto remotas como las que precedieron al centenario de nuestra independencia y aun posteriormente se hayan permitido urbanizaciones en zonas completamente inadecuadas, absolutamente impropias y carentes de todas aquellas condiciones que la técnica considera indispensables para desarrollar en ellas eficientemente la acción urbanizadora de sabor moderno (…) ya el primer paso se ha dado y se han iniciado gestiones para contratar en el Exterior un técnico de reconocida capacidad y de prestigio verdadero que haya hecho trabajos de importancia en urbanizaciones conozca además nuestro ambiente, nuestras posibilidades y hasta nuestros gustos y costumbres y encuadre todo ello en el plan urbanizador que habrá de presentarnos. (Municipio de Quito. "Urbanización de la Zona Norte de la Ciudad", Gaceta Municipal No 92, Abril de 1939, p.p. 3, 4, 5).

Por otro lado ratificó la concentración de esfuerzos por parte del gobierno local para materializar el paradigma de la ciudad moderna al Norte:

> Felizmente, los últimos concejos y la oficina técnica de Obras Públicas, ha conocido la importancia de este asunto y han preparado proyectos para la urbanización del Norte de la ciudad, que es el Quito del porvenir. Que quede la actual vieja ciudad, como el sitio histórico, con su sabor colonial y que la nueva remozada y airosa siga al Norte con sus avenidas, con sus parques, con sus plazas, con sus ejidales, que constituyen el pulmón de la urbe".

(Municipio de Quito. "Sesión del Concejo del 11 de Enero de 1939 en que se resuelve urbanizar a Quito", Gaceta Municipal No 92, Abril de 1939, p.p. 8).

Finalmente, evidenció la consolidación del mercado de suelo urbano como una de las actividades más lucrativas que dinamizaban la acumulación y una importante proporción de la economía local. Es en ese contexto que también se debe entender el intento municipal de regular y usufructuar: obtener recursos a partir de una posición dominante en los procesos de urbanización y fraccionamiento de terrenos en la zona más prometedora de la ciudad, más aún si se tiene en cuenta que históricamente las arcas municipales habían contado con un presupuesto insuficiente.

Momento 3. Delimitación del área urbana y la consolidación del paradigma de la planificación como mecanismo para intentar racionalizar el desarrollo de la ciudad.

Inscrita en la lógica de control sobre el caótico desarrollo de la ciudad, en 1941 fue desarrollada la primera demarcación del área urbana de Quito a través de la aprobación de dos ordenanzas, una que determinó "la zona urbana y suburbana de la ciudad", y otra que "delimitó la zona urbana de la ciudad y sus parroquias también urbanas"[63]. Se trató de un acto jurídico-urbanístico que puede entenderse en dos dimensiones simultáneas: al tiempo que se trataba de una medida que buscaba controlar la expansión, la nueva delimitación también era un proceso legal de "producción de suelo urbano" que incorporaba antiguas áreas periféricas al interior del nuevo perímetro, especialmente al Norte. (ver figuras 35, 36).

[63] Un antecedente al respecto, fue la expedición de un plano con las zonas permitidas para la urbanización hacia 1934. Lo cual se constituyó en una respuesta ante la magnitud del desarrollo urbano caótico de la urbe en aquella época. En marzo de 1941 se presenta un estudio de linderación de las parroquias urbanas de Quito, pues era una necesidad en términos de delimitación, organización y control del espacio urbano para superar problemas jurídicos y disputas entre vecinos y propietarios, principalmente (Gaceta Municipal No 100, Mayo de 1941).

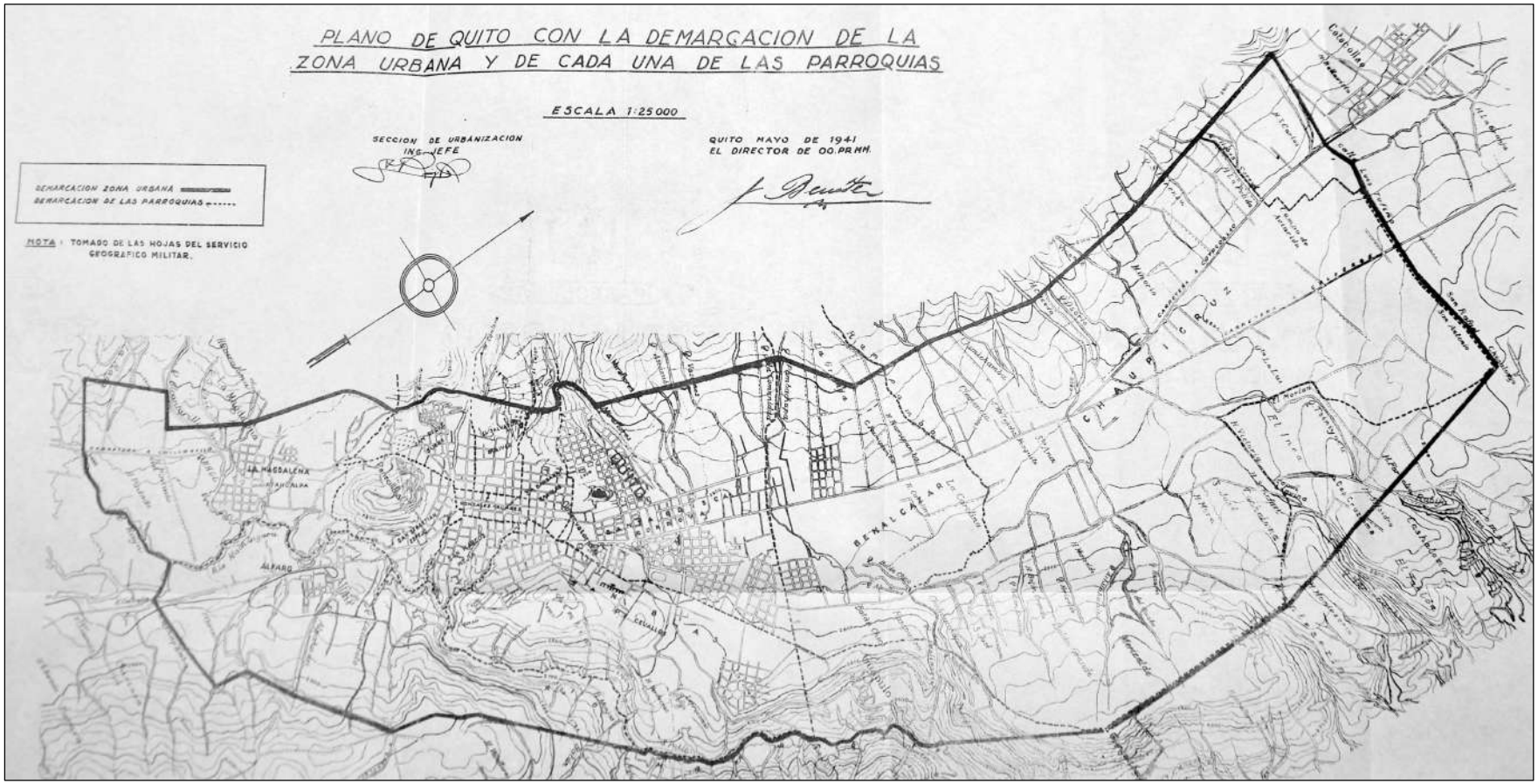


Figura 35. Plano de Quito con la demarcación de la zona urbana y de cada una de las parroquias. (1941). Adjunto a la ordenanza que delimita la zona urbana de la ciudad y sus parroquias también urbanas. Gaceta Municipal No 101, Agosto de 1941.

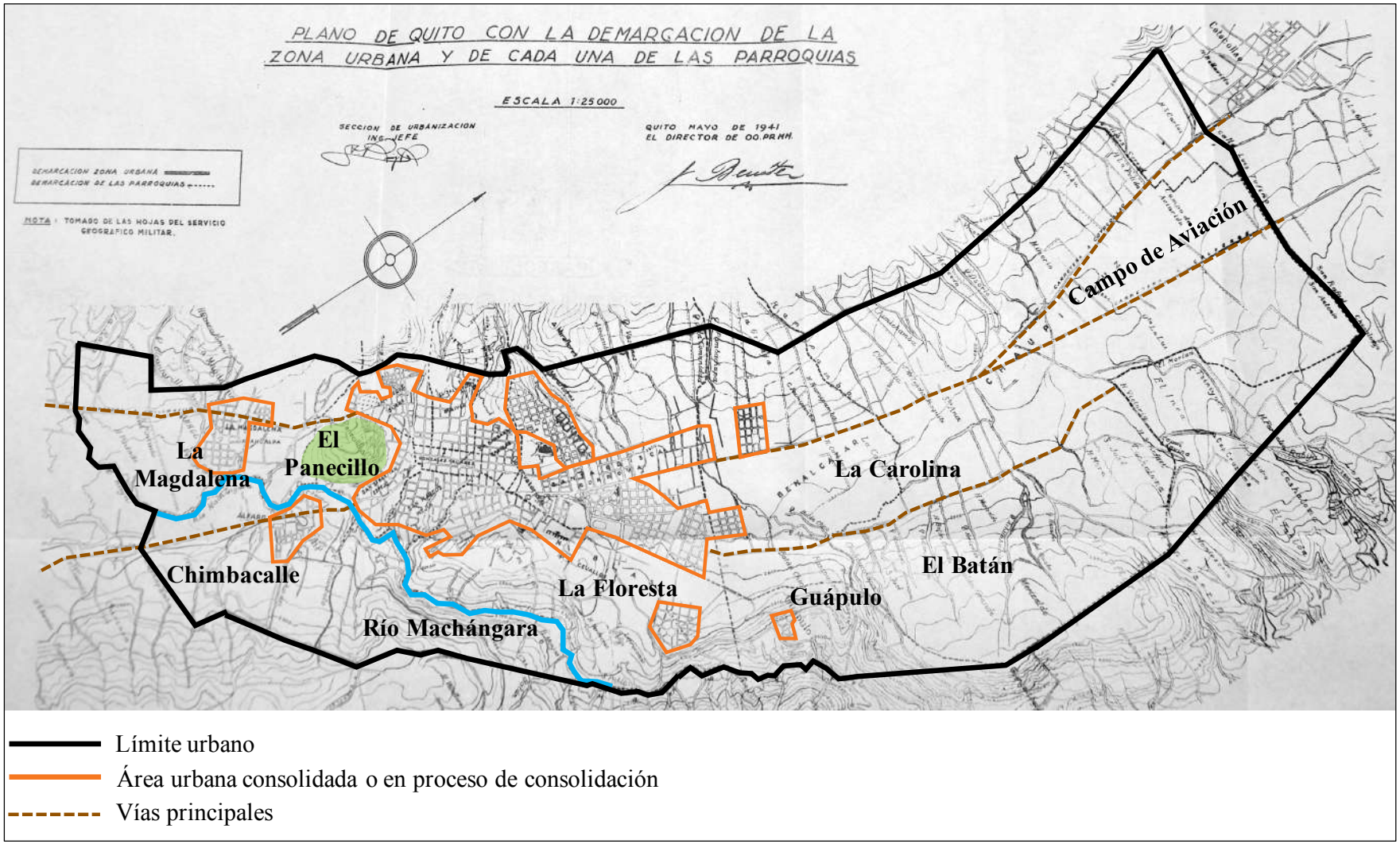


Figura 36. Plano de Quito con la demarcación del límite urbano, área urbana consolidada o en proceso de consolidación y principales vías. (1941). Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, adaptado del plano adjunto a la ordenanza que delimita la zona urbana de la ciudad y sus parroquias también urbanas. Gaceta Municipal No 101, Agosto de 1941.

Podría decirse que de esa manera se configuraba una doble funcionalidad de este dispositivo, pues a medida que se controlaba el crecimiento de la urbe se creaba suelo urbano ampliando el perímetro, se valorizaba la antigua propiedad rural periférica con el cambio de uso, y asimismo, las expectativas sobre el posible crecimiento de la ciudad dinamizarían el futuro mercado especulativo de tierras.

En el plano adjunto de la ordenanza, y en la intrincada descripción geográfica de la nueva delimitación, se corrobora la inclusión de áreas con accidentada topografía para ser urbanizadas, especialmente al este y oeste, en las pendientes más pronunciadas del bloque levantado o "*Horst*", y las laderas del volcán Pichincha, respectivamente. Zonas que en muchos sectores estaban modeladas abruptamente por la presencia de quebradas que descendían hacia las partes bajas. A futuro, estos factores implicarían serías dificultades para una ocupación racional del suelo y la dotación de servicios básicos e infraestructura. (Ver figuras 35, 36).

También se debe subrayar que en dichas ordenanzas no se incorporó un análisis de la evolución demográfica futura que justificase el tamaño del área delimitada, y tampoco existía un plan de desarrollo urbano que respaldara tal decisión. Frente a estos aspectos es posible afirmar que ello responde a la funcionalidad antes descrita, más aún al observarse que en dicho plano la ciudad era reducida en proporción al tamaño del área de expansión propuesta, especialmente al Norte. Escenario predilecto de un mercado especulativo de tierras en el cual había cobrado materialidad el paradigma de la ciudad moderna durante casi cuatro décadas.

En síntesis, es necesario resaltar que la materialización de ese paradigma estuvo paradójicamente atravesada por la caótica ocupación del suelo derivada de la creación de barrios nuevos, pues hasta aquel entonces su localización y aprobación no obedeció a los lineamientos de un plan general de crecimiento urbano preestablecido, situación que se agravó con los asentamientos que se formaron sin cumplir los requisitos legales.

Con la aprobación del Plan Regulador de la Ciudad de Quito o "Plan Odriozola" (1944), se evidenció la consolidación del paradigma de la ciencia de la planificación urbana como dispositivo técnico científico a través del cual se pretendía racionalizar y proyectar el crecimiento futuro de Quito (Kingman, 2006). Atrás quedaban las propuestas del Plan General de Urbanización (1939) y el Plan de Urbanización (1940). Asimismo era el culmen de la asesoría que habían brindado varios arquitectos uruguayos al gobierno municipal en materia de proyección urbanística.

En el estudio preliminar o anteproyecto del Plan Regulador de la Ciudad de Quito, Guillermo Jones Odriozola describió varios rostros problemáticos del crecimiento urbano capitalino en aquel entonces:

> La visión de la ciudad no nos permite apreciar una zonificación apropiada y definida, mucho menos aún en lo que se refiere a centros de gobierno o edificios de utilidad pública (…) Tomando cualquier sector de la ciudad vemos que la masa edificada y los espacios no construidos se equilibran, pero con un concepto de utilización parcial o privada. No existen edificios levantados dentro de jardines comunes, el espacio viario es muchas veces el mínimo necesario y los espacios no viarios, en el interior de la ciudad, casi desaparecen (…) De acuerdo a lo presentado en las líneas que anteceden, la posición del problema en el instante en que el urbanista comienza a trabajar es el siguiente: una ciudad de cuatro siglos de vida desde su fundación por los españoles, ciudad que guarda obras arquitectónicas de inmenso calor en su corazón de ciudad colonial, y que hasta el presente no ha sido dirigida en ninguna forma para crear en ella aquellos organismos dirigentes fundamentalmente necesarios ni las vías lógicas para todo el desenvolvimiento vehicular; ciudad huérfana de verdaderos parques y jardines, de avenidas de paseo de sentido espacial amplio y que dentro de una naturaleza privilegiada ofrece la posibilidad de ser transformada en una de las más bellas del mundo. Con aportes limitados quizá por una pobreza real o por una pobreza ficticia, derivada de la

> falta de un estímulo constructivo que tienda a crear verdaderos organismos arquitectónicos base y fundamento de todo un intercambio comercial, económico y de finanzas. (Municipio de Quito. "Memoria descriptiva que presenta el arquitecto urbanista Sr. Guillermo Jones Odriozola para la remodelación y urbanización de la ciudad". Gaceta Municipal de Quito, No 104, febrero de 1943, p.p. 96-97).

En el análisis del anteproyecto del Plan Regulador se desarrolló un mapa en el cual se identificaban características del crecimiento urbano hacia 1942-43. Allí se puede observar la configuración que había tomado la ciudad, también se puede tener una localización aproximada de los distintos sectores socioeconómicos y étnicos. Como se puede apreciar en las figuras 37 y 38, la vivienda residencial donde principalmente se localizaban sectores medios altos y altos blanco-mestizos se ubicaba en las planicies del Norte, en sectores aledaños a La Alameda y al norte del parque El Ejido, en las ciudadelas "Mariscal Sucre" y "Cristobal Colón", o en el sector del "Batán". En el centro, oeste y noroeste se localizaba la vivienda media y media baja. Cabe mencionarse que en varias zonas del Centro se reproducía y consolidaba el tugurio como alternativa de vivienda en alquiler para sectores de bajos recursos.

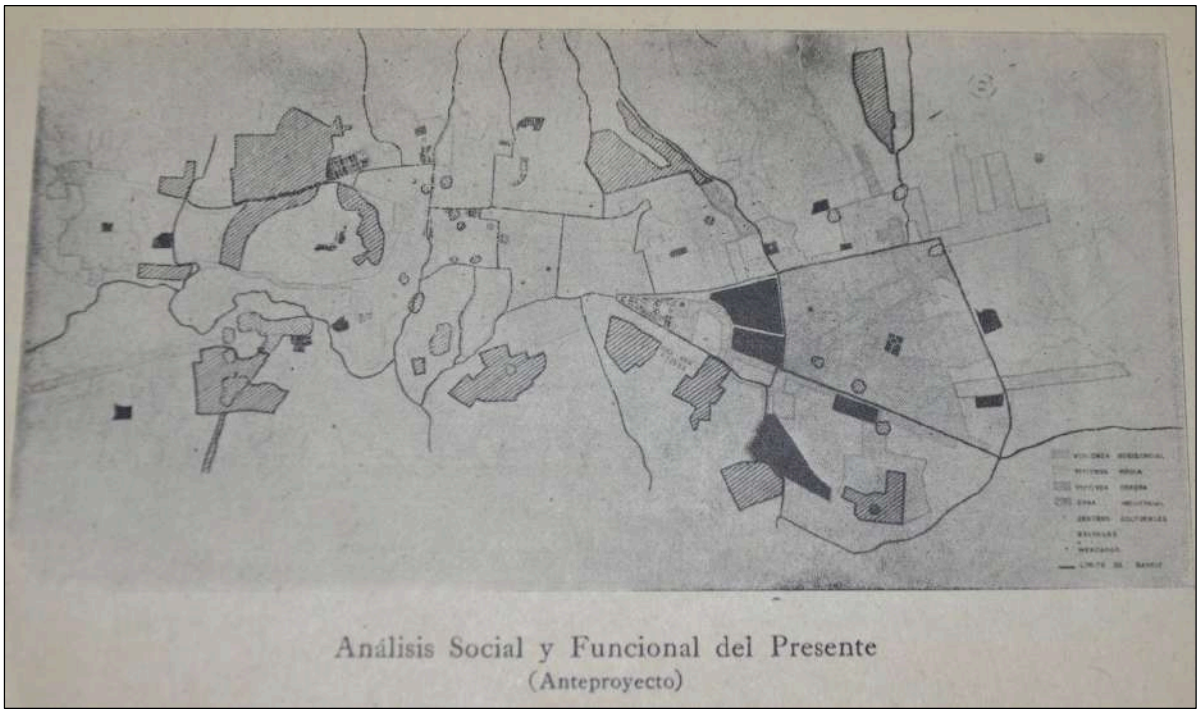


Figura 37. Plano de Análisis Social y Funcional del Presente (Localización de residencias para los distintos sectores socioeconómicos) (1942-43). (Plan Regulador de Quito, Guillermo Jones Odriozola, 1948, s/n)

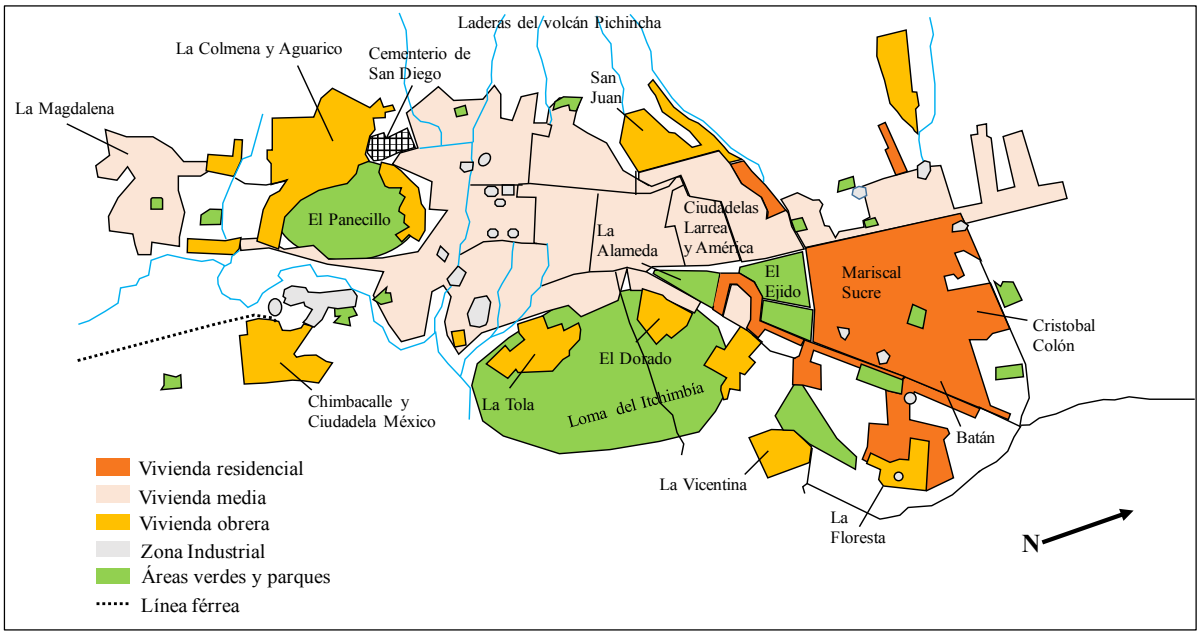


Figura 38. Plano de Localización de residencias para los distintos sectores socioeconómicos en Quito (1942-43). Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, adaptado del Plano de Análisis Social y Funcional del Presente. (Plan Regulador de Quito, Guillermo Jones Odriozola, 1948, s/n.)[64]

[64] Los límites del los distintos sectores son aproximados, pueden existir errores en la delimitación porque la calidad de la imagen original es muy precaria.

La denominada vivienda obrera y popular se localizaba en las zonas más agrestes del Panecillo y las laderas del Volcán Pichincha, allí se levantaban barrios como La Colmena, Aguarico y San Juan; en el flanco oriental, La Tola y El Dorado se crearon sobre las pendientes de la Loma del Itchimbía. Al noreste surgieron otros como La Vicentina y La Floresta, mientras que al sureste se identificaban Chimbacalle y la Ciudadela México (Ver figura 38).

Ello es una aproximación a la materialidad de los procesos de segregación y jerarquización urbana que estaban teniendo lugar en aquel momento, resultado de la articulación de varios procesos. Uno de ellos fue la paulatina configuración espacial del precio del suelo y las barreras que generó. Aunque en ese entonces el valor más alto del suelo se localizaba en las zonas más centrales de la ciudad colonial, los valores comenzaban a trasladarse sobre los bordes de las vías principales hacia las zonas planas de expansión al Norte (Municipio de Quito. "Ante–Proyecto del Plan Regulador de la Ciudad de Quito", Gaceta Municipal No 104, febrero de 1943, p.p. 110). El futuro "Centro Norte" marcaría la pauta para la localización residencial de los sectores más acomodados bajo el paradigma de "ciudad jardín", mientras que el suelo más barato se localizaba en las topografías más agrestes como las laderas del Panecillo, Itchimbía y volcán Pichincha, donde principalmente se formaron los barrios obreros y populares.

Otro factor a resaltar fue la clasificación y localización de barrios de primera, segunda y tercera (obreros) categoría que realizó el municipio (Achig, 1983), especialmente observable desde la década de 1940 y que impuso una ubicación obligada, pero legalmente respaldada, para los distintos sectores socioeconómicos. Finalmente se deben subrayar los obstáculos jurídico-urbanísticos que se generaron para impedir el acceso de ciertos grupos socioeconómicos a las mejores tierras localizadas en la planicie Norte de la ciudad, como lo veremos en el siguiente apartado.

Complementariamente, es necesario resaltar que en el anteproyecto y el Plan Regulador aprobado, no existen referencias directas a los barrios nuevos y la caótica ocupación del suelo que

de ello derivaba. Más bien, la propuesta de Odriozola se orientó a definir unos criterios técnicos para la generación de barrios que a su vez integraran distritos al Sur y Norte, especialmente[65]. Todo ello incorporado al objetivo primordial de organización general del espacio urbano a través de una jerarquización funcional en favor del Norte de la ciudad. Estableciendo, conforme al proceso histórico, distinciones urbanísticas y funciónales entre el Sur, Centro y Norte (Ver figura 39); y legitimando, desde la ciencia de la planificación urbana, los procesos de segregación y el orden urbano hegemónico hasta entonces existente, como lo veremos más adelante.

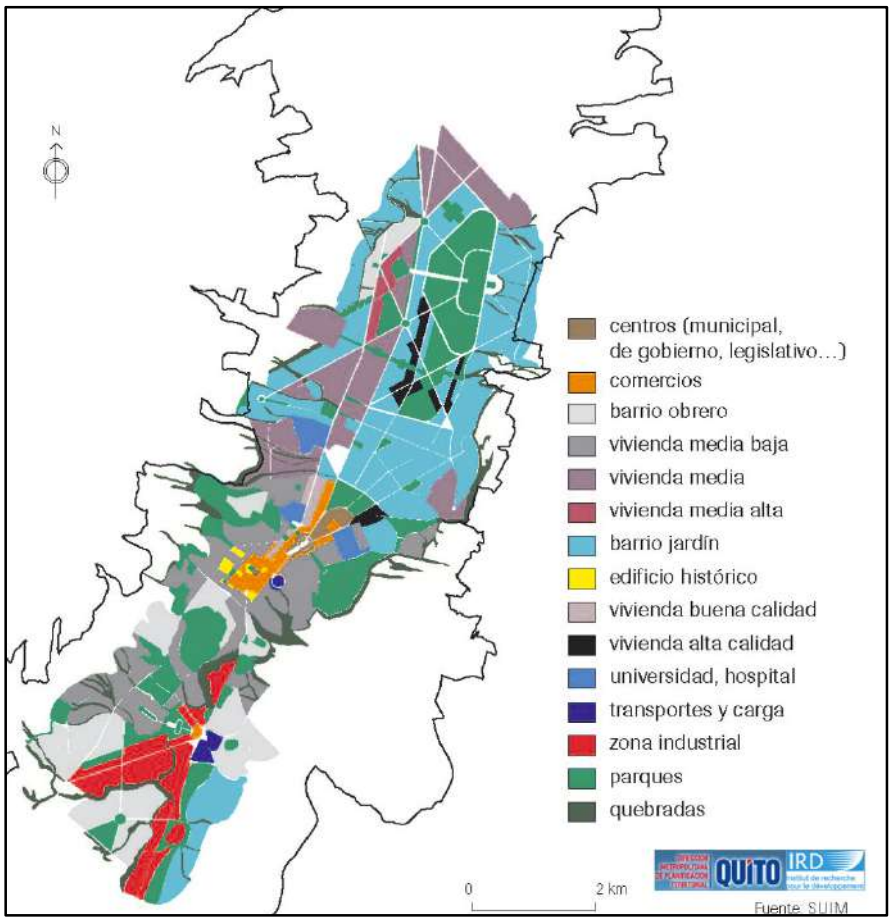


Figura 39. Plano de Quito con la propuesta del Guillermo Jones Odriozola (1944)
Fuente: Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (2016)

[65] "El Plan Regulador de Quito consulta la formación de 'Barrios' en unidades básicas de cinco y apunta el camino para la planificación de centros que satisfagan las necesidades para cinco mil personas; estableciendo las relaciones de ocho barrios que forman un distrito de cuarenta mil personas, y de una unidad todavía más grande, la ciudad, compuesta de varios distritos. Este sistema celular hará posible el desarrollo de una vida urbana democrática y equilibrada". (Woodard, 1945, p. 15).

Posterior a la aprobación del Plan Regulador (1944), la creación de barrios nuevos se incrementó de tal manera que hasta 1950 fueron aprobados casi la mitad de todos los que fueron autorizados desde inicios del siglo XX (Ver figura 29). Ello tuvo lugar siguiendo lo estipulado en el Plan en relación a la categorización de los barrios, y atado a ello, la localización de los distintos sectores socioeconómicos y étnicos: al Norte barrios o ciudad jardín, vivienda de alta calidad, vivienda de buena calidad, vivienda media alta, vivienda media; en el Centro vivienda media baja; al Sur barrios obreros, vivienda media baja, y una pequeña proporción de barrios jardín (Ver figura 39).

La creación de barrios nuevos estuvo regulada por los marcos legales mencionados, hasta que en 1963 se aprobó la Ordenanza de Parcelaciones y Urbanizaciones del cantón Quito (No 1009); momento en el cual el proceso de urbanización se había acelerado profundizando tendencias históricas en la caótica producción y ocupación del suelo, como lo veremos en el capítulo 3.

2.2.3 La reconfiguración de la urbe y la materialización de la ciudad moderna. Demarcaciones espaciales y simbólicas a través del ornato, la planeación urbana y el mercado de suelo.

En la sección anterior, el análisis se concentró en la acción gubernamental en torno al objetivo de controlar el crecimiento que experimentó la urbe a partir de la conformación de barrios nuevos, especialmente desde la tercera década del siglo XX. En este apartado analizaremos el simultáneo proceso que llevó a cabo el gobierno local para intentar materializar el proyecto de ciudad moderna a partir de la implementación de distintas herramientas jurídico-urbanísticas. Lo que conllevó a la profundización de las demarcaciones espaciales, étnicas, urbanas, socioeconómicas y funcionales en favor del Norte. Se trata de un conjunto de medidas que fueron determinantes en la expresión territorial que tuvo el mercado del suelo en décadas posteriores, y en la reconfiguración que

experimentó la urbe durante los años sesenta y setenta con la proliferación de procesos de producción informal de "suelo urbano".

Durante gran parte del siglo XIX, el orden hegemónico había intentado materializar el espíritu de diferenciación social y étnica, entre otros aspectos, a través de mecanismos de organización del espacio urbano como el ornato. En la transición hacia la "Ciudad de la Primera Modernidad" tal objetivo trató de consolidarse en un contexto urbano que se iba complejizando paulatinamente. En primer lugar, la urbe experimentaba una reconfiguración modelada por los procesos de reconversión productiva en el Centro y las estrategias de diferenciación socioespacial de los sectores socioeconómicos más acomodados hacia el Norte, lo que dinamizó la generación de barrios nuevos, el mercado de tierras y el caótico crecimiento urbano que trató de conjurarse con la aprobación del Plan Regulador de Quito (1944).

En segundo término, y com lo plantea Kingman (2006) la llegada del ferrocarril en 1908 se constituyó en un canal de interacción entre Quito con el resto de la Sierra y la Costa, dinamizando la economía urbana y hacendataria al ampliar el mercado y el consumo de nuevos bienes, incrementando la circulación de personas, transformando la composición social y los imaginarios citadinos, en síntesis, reconfigurando el espacio-tiempo quiteño en varias dimensiones:

> Parte del proceso generado por el nuevo medio de transporte fue el aumento en el tamaño de las ciudades y el incremento de las poblaciones. La llegada del ferrocarril a Quito facilitó la introducción del hierro y del cemento en las construcciones, así como otros elementos que contribuyeron a modificar la estructura y la forma de la arquitectura quiteña. Pero sus repercusiones sobre una ciudad como Quito no han de medirse sólo en términos urbanísticos (los nuevos barrios que se fueron formando junto a la vía, a la entrada de la ciudad, por ejemplo), sino de urbanización, en su sentido más amplio. Si se entiende la urbanización no sólo en términos físicos sino sociales, no cabe duda que el tren y los caminos contribuyeron

a modificar la composición social de Quito y el sentido mismo de la ciudad. A partir de entonces, Quito comenzó a ser percibida como Capital del país, cuyo polo opuesto era otra ciudad (Guayaquil) a la que muchos dieron en llamar la "capital económica" del Ecuador" (Kingman, 2006, p. 232).

Figura 40. Llegada del ferrocarril a Quito el 25 de junio de 1908
Fuente: http://trenecuador.com/ferrocarrilesdelecuador/historia/#prettyPhoto . (Recuperado el 12 de mayo de 2017).

Un tercer aspecto a mencionar, es que la crisis de la plantación cacaotera y una fase de descomposición de la hacienda serrana generaron flujos migratorios hacia Quito y Guayaquil entre las décadas de 1920 y 1930, dinamizando el incremento poblacional que derivó en una necesidad de vivienda para sectores populares que también buscaron localizarse en los extramuros del viejo casco colonial, especialmente al Sur y periferias del área central. Afrontando los difíciles condicionamientos topográficos y tratando de superar la ausencia de servicios básicos e infraestructura (canalizaciones para la evacuación de aguas lluvias, alcantarillado, empedrado de calles y conexiones de agua potable, entre otras).

Un último aspecto a resaltar, es que desde la década de 1930 hasta la primera mitad del siglo tuvo lugar la transición de una sociedad tradicional de tipo patriarcal a una más "moderna". En ese contexto atravesado por la crisis política y económica se experimentaron transformaciones en el

capital comercial y en la urbanización de la economía, dinámica en la que surgieron nuevos actores urbanos "modernos" (Goetschel, 1992, p. 320).

En esta perspectiva, sectores obreros y populares generaron nuevas demandas, especialmente por vivienda. Ello repercutió en los mecanismos de actuación y legitimación de los gobiernos locales de aquel entonces, los cuales en una primera fase representaban el viejo régimen político conservador de raíces coloniales, mientras que al final de la primera mitad del siglo, y durante varios periodos de la siguiente, se instalaron gobiernos liberales que trataron de construir otro tipo de relaciones con los sectores subalternos.

Nuevas escalas de lo urbano fueron amalgamándose, nuevos actores surgieron de manera paulatina. Se trataba de procesos sociales, políticos, económicos y culturales que complejizaron la dinámica urbana y debían aprender a ser administrados por el gobierno local. Se requerían nuevas herramientas jurídico – urbanísticas para enfrentarlos, y al mismo tiempo materializar el proyecto de modernidad hegemónico: era necesario garantizar la segregación socioeconómica y étnica, profundizar y legitimar la jerarquización urbanística de la ciudad moderna al Norte, y dinamizar el mercado de suelo como sector clave del nuevo proceso de acumulación y de la economía urbana.

En este proceso de reconfiguración territorial sería clave el papel del gobierno local[66]: mientras Carrión propone que la " 'modernización' de la clase terrateniente tiene lugar en y gracias a su ámbito privilegiado de dominación que resulta ser el municipio como órgano de poder local (…) como un órgano estatal de intermediación" concentrado en "la constitución de la tierra y habilitación

[66] De la argumentación que plantea Kingman se puede inferir que a lo largo de las cuatro primeras décadas del siglo XX la autoridad municipal estaba bastante influenciada por la lógica de las relaciones personalizadas, lo que se reflejaba en un gobierno urbano que tomaba decisiones a partir de "criterios subjetivos relacionados con la condición de notables de sus dignatarios como la honorabilidad y la decencia" (Kingman, 2006, p. 330). Al parecer, se esperaba que estas conductas en la práctica del gobierno urbano fueran debilitándose a partir de la implementación de la racionalidad planificadora hacia los años cuarenta. Por otro lado, Goetschel (1992) examinó el listado de presidentes del Concejo Municipal y alcaldes de la ciudad de Quito entre 1930 y 1950. Comprobó que 11 de 15 eran hacendados, y 13 de 15 pertenecían al linaje principal de familias aristocráticas, lo cual evidenciaba el rol que podría jugar el gobierno local para la movilización de los intereses de los sectores hegemónicos.

de suelo urbano" (Carrión, 1987, p. 46-47); Kingman (2006) argumenta que ello no solo fue evidente por la generación de obra pública para mejorar la conexión con zonas periféricas, o la división urbana implementada para ejecutar la dotación de servicios básicos y el cobro de tarifas e impuestos; primordialmente fue la concentración de esfuerzos que tuvo lugar durante varías décadas en la llamada "ciudad nueva", o el Norte de Quito.

Las distinciones cobraban materialidad en los crecientes desequilibrios en la dotación de infraestructura, servicios y equipamientos[67] entre un Norte en el que se intentaba materializar el paradigma de la modernidad urbana en aquel momento, y un Sur en el que la minga se constituía en un mecanismo tradicional (¿Subsidiario del gobierno local?) al que se recurría frecuentemente para la superación de los crecientes déficits urbanos. ¿Era esto una evidencia temprana de la configuración de dos formas de gobernar en la ciudad. Una para la ciudad moderna, blanco-mestiza y opulenta donde tenía lugar gran parte del mercado de suelo; y otra para la otra ciudad popular, mestiza e indígena en donde tendría lugar el surgimiento de organizaciones barriales que debían gestionar los déficits urbanísticos? ¿Se gobernaba solo para complementar las acciones mercantiles en auge? ¿Estábamos asistiendo a la materialización de una "modernidad urbana" concentrada en ciertas áreas del Norte de la ciudad que fue subsidiada por décadas a través de la acción municipal?

[67] Hacia 1950, un informe del alcalde evidencia la concentración de esfuerzos en dotar al norte con el servicio de agua potable mediante un crédito con el gobierno norteamericano. Por otro lado, mientras se realizaban trabajos de pavimentación al Norte, los habitantes del sur reclamaban el empedrado de sus calles. Con respecto a instalaciones recreativas, estas fueron fundamentales para incrementar el valor del suelo al norte, escenario urbano en el cual se concentraron mediante la planificación de un gran parque para la ciudad en el sector de La Carolina y El Batán (Parque La Carolina), la generación de un hipódromo, y la construcción de un estadio para 50.000 personas (Achig, 1983) (Ver figura 39).

2.2.3.1 La transición hacia la "Ciudad de la Primera Modernidad". Ornato, planificación urbana y mercado de suelo.

Según Kingman (2006), en la transición hacia la ciudad de la primera modernidad el ornato[68] establecería nuevas demarcaciones en el espacio urbano que han perdurado en el tiempo. Algunas pueden sistematizarse material y mentalmente en la dicotomía moderno – no moderno con sus manifestaciones arquitectónicas[69], urbanísticas, étnicas, socioeconómicas, culturales y espaciales, por ejemplo. Esas nuevas formas de distinción al interior de una urbe en plena transformación tuvieron un correlato particular en el área central, y tras la generación de los barrios nuevos, jugaron un papel fundamental en la materialidad y mentalidad que implicó la dualidad Sur – Norte. Aunque con la conformación de barrios populares en las periferias del Centro, esta aparente dualidad comenzó a ser complejizada.

A las históricas demarcaciones, y las derivadas de la implementación del ornato como estrategia de diferenciación espacial de la élite, se sumaron las que se originaron de la complementariedad que

[68] Concebido "como esquema de organización del espacio urbano a finales del siglo XIX y principios del XX: al tiempo que buscaba ordenar la ciudad, a partir de cánones de embellecimiento urbano [espacios ajardinados, limpieza de las calles] y de una normativa, estuvo dirigido a establecer criterios de distinción y diferenciación al interior de la urbe (Kingman, 2006, p. 143).

[69] Al respecto Kingman plantea varias ideas a tener en cuenta. En primer lugar argumenta que durante las primeras décadas del siglo XX se combinan los conceptos del ornato con la novedad y el confort, lo cual tiene lugar en la materialidad especifica en la ciudad moderna al Norte. Sin embargo, propone que ello era un rasgo de una sociedad " 'aparentemente moderna' en la que primaban los criterios formales y de representación; mientras que en la modernidad real estaba más preocupada por racionalizar y simplificar las relaciones sociales". Posteriormente manifiesta la paulatina transformación que experimentó la arquitectura durante las décadas de 1930 y 1940, pues aunque "no dejó de relacionarse con las necesidades de ornato y embellecimiento urbanos (…) poco a poco se fueron introduciendo criterios funcionales relacionados con la necesidad de cambiar los estilos de vida. Las edificaciones que se construyeron en el norte de la ciudad contribuyeron a modificar los modelos de familia. Esta nueva arquitectura establecía una clara diferenciación de los espacios, que respondía lo mismo a criterios técnicos, que sociales y morales. La separación de los espacios de los niños y las niñas, los destinados a la servidumbre y los de la familia; los dormitorios de los salones, tan importantes para poder mostrar una imagen pública; la preparación de alimentos del ritual privado de la alimentación". (Kingman, 2006, p. 264-266).

tuvo lugar entre las acciones municipales y los intereses de terratenientes, promotores inmobiliarios y especuladores en la progresiva producción y mercantilización del suelo urbano. Procesos que derivarían en la segmentación del espacio urbano a partir de la renta y el precio del suelo.

Mientras que la relativa cercanía al Centro, y el bajo costo del suelo en áreas de las laderas del volcán Pichincha y las lomas del Itchimbía, El Panecillo y Puengasí, dieron lugar a la localización de sectores populares y obreros con todas las dificultades que ello implicaba para la dotación de servicios básicos, infraestructura y equipamientos; en las planicies del Norte se iban localizando las clases medias y altas. Primero en los alrededores de La Alameda, y posteriormente hacia las ciudadelas Mariscal Sucre, Bolívar, Cristobal Colón, y en sectores de El Batán. (Ver figuras 26, 30, 36, 38, 41, 42, 43).

Figura 41. Viviendas ciudadela Mariscal Sucre (Década de 1930)

Figura 42. Viviendas ciudadela Mariscal Sucre (Década de 1930)

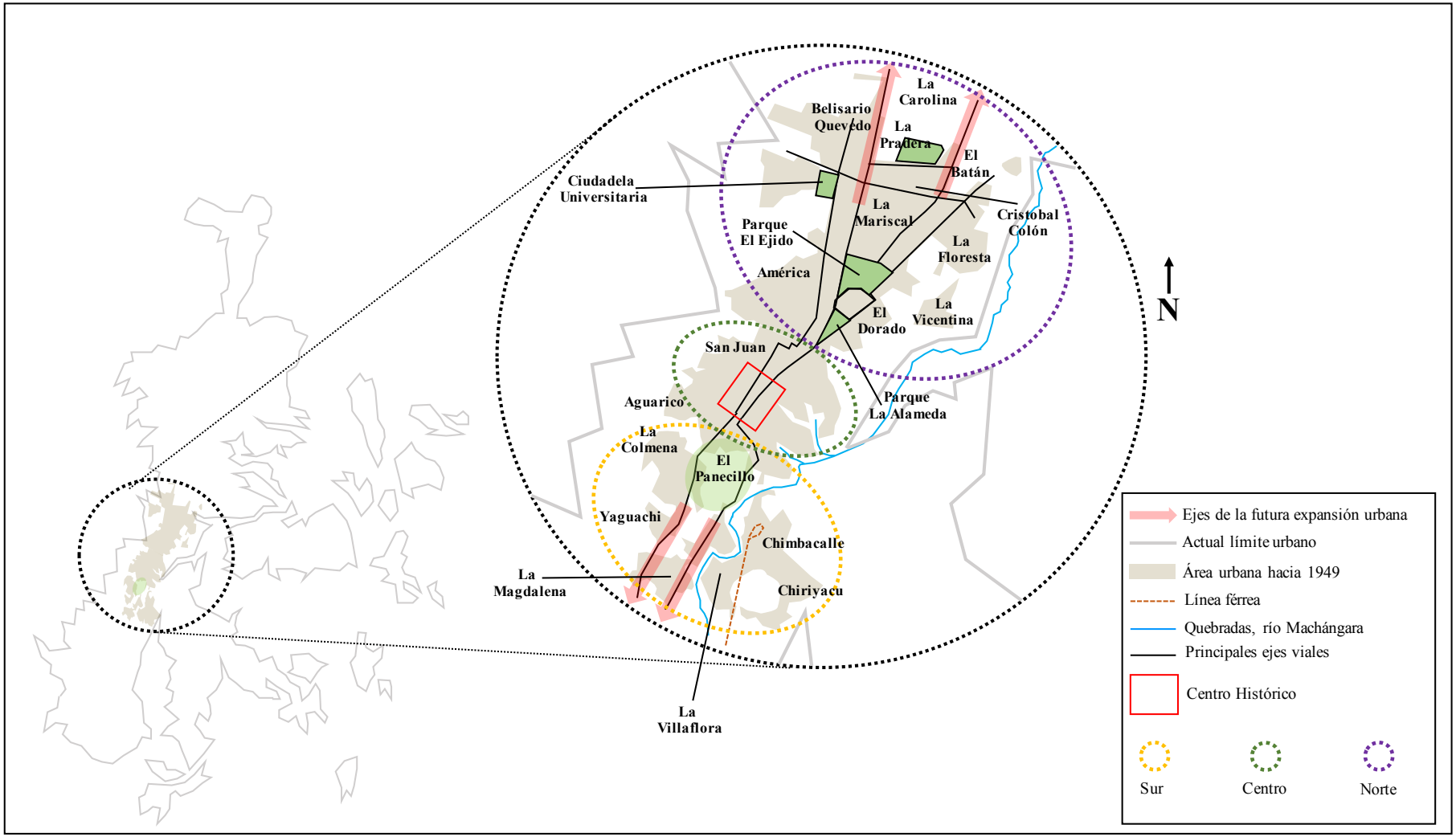


Figura 43. Desarrollo urbano de Quito hacia 1949
Elaborado Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Achig (1981), Carrión (1987), Kingman (2006).

Por otro lado, la producción formal de suelo urbano implicó la progresiva extensión del área urbanizable sin un sustento técnico que la respaldara, por lo menos hasta la aprobación del Plan Regulador de Quito hacia 1944. Este proceso se apoyó en dos mecanismos jurídico-urbanísticos, el primero fue la recategorización de parroquias rurales a urbanas entre 1910 y 1940. Antiguas parroquias rurales como la "Alfaro" y "La Magdalena", al Sur, y "Santa Prisca" al Norte, se aprobaron como urbanas en 1910. Posteriormente, con la aprobación de la "Benalcázar" (1913) y "Chaupicruz" (1940), el área urbanizable se extendió profusamente al Norte la ciudad (Ver figuras 35, 36).

El segundo mecanismo fue la delimitación del área urbana de Quito hacia 1941. A través de dos ordenanzas se ratificó el potencial urbanizable en las grandes planicies localizadas al Norte donde se ubicaba las prometedoras tierras de la "La Carolina", escenario en el cual cobraría dinamismo el futuro "Centro Norte" capitalino desde la década de 1950. (Ver figuras 35, 36, 46, 47, 48, 49).

Simultáneamente, el proceso de segregación socioespacial se apuntaló a través de varios mecanismos desde finales de la década de 1930[70]. En primer lugar se implementó una categorización de barrios, cuya evidencia formal más antigua se pudo identificar en la ordenanza para la creación de la Ciudadela Esmeraldas, en mayo de 1938[71]. Localizada al Norte de la urbe, y orientada a alojar a miembros de las fuerzas militares, se le otorgó un

[70] En este punto no se debe dejar a un lado lo mencionado anteriormente en relación a la relocalización de sectores populares (indígenas, mestizos, pequeños comerciantes, artesanos, antiguos campesinos, población empobrecida, entre otros), en varias zonas del Centro (en el embrionario tugurio, especialmente), y al Sur de la urbe, como consecuencia de los procesos de reconfiguración y refuncionalización del uso del suelo durante el final del siglo XIX y principios del XX. Posterior a esa dinámica, y bajo las lógicas de la segregación social y la segmentación espacial derivada de un mercado de suelo especulativo y sin regulación, tuvo lugar conformación de barrios donde se asentaron sectores populares y obreros en las laderas del Panecillo, Volcán Pichincha, Loma del Itchimbía, y al Sur, en Chimbacalle y La Colmena, por ejemplo (Ver figuras 20, 21, 26, 30, 33, 36, 38).

[71] "Ordenanza para la urbanización de la ciudadela Esmeraldas". Gaceta Municipal de Quito, No 89, mayo de 1938.

carácter “RESIDENCIAL”, es decir una tipología barrial para alojar sectores sociales de medianos y altos ingresos .

Se trataba de categorizaciones con un correlato espacial que implicaban características urbanas y arquitectónicas diferenciadas, y una obligatoriedad en la localización de los distintos sectores socioeconómicos. Especificaciones que posteriormente fueron ratificadas en el Plan Regulador de Quito (1944) (Ver figura 39). Según Achig, en varias ordenanzas de urbanización emitidas entre las décadas de 1940 y 1950 se evidencian las clasificaciones barriales y se determinan características constructivas:

> PRIMERA CLASE: Sr Hoppo Norten, 14 de julio de 1942. Parte norte de La Floresta cerca del Hotel Quito. SEGUNDA CLASE: Cooperativa de Crédito y Habitación ‘Ayuda’, 9 de enero de 1942. En la Belisario Quevedo. Sr Pierre Lafargue, 28 de agosto de 1950. Contiguo a La Carolina pero sin acceso a la avenida 6 de diciembre. BARRIO OBRERO: En el barrio de Chiriyacu era necesario probar que la persona era obrera para adjudicar un lote de terreno, aún antes de la urbanización. (8 de febrero de 1942). Por otro lado, el 6 de marzo de 1942 se pide que se declare de utilidad pública los terrenos de la Srta. Iriguren en Chiriyacu para hacer construcciones baratas para obreros. Esta petición es aceptada aduciendo ‘que no se diga que el I. Consejo Municipal no se preocupa de estos sectores y solo compra terrenos caros en el norte para gente acomodada’; más cuando se trata de ver la posibilidad de hacer viviendas en estos terrenos, el I. Consejo se vuelve atrás diciendo que tiene otras necesidades más importantes que resolver” (Achig, 1983, p. 60-61) (Ver figura 39).

Muy ligadas a la categorización de barrios, también se generaron restricciones para impedir la localización de sectores populares al Norte. Al tiempo que ello evidenciaba el espíritu de diferenciación o separación heredado del siglo XIX, a nuestro parecer estas acciones también

se constituyeron en otro mecanismo de "protección" de escenarios urbanos privilegiados donde se fincaban las expectativas del gobierno local, sectores hegemónicos y actores articulados al sector inmobiliario para la obtención de grandes ingresos y materializar la tan anhelada "Ciudad Moderna"[72]:

> En el Plan presentado por el Ing. Eduardo Pólit Moreno el 29 de Noviembre de 1939, se informa de la compra a las familias Fernández Salvador, Elizalde Jácome, Muñoz y Franco de unos terrenos en la zona norte "que para la venta no estarían al alcance de bajas y medianas fortunas, creando la posibilidad de crear barriadas modestas en otros sectores de la ciudad" preferentemente en Chimbacalle y La Magdalena por ser las que mejores perspectivas presentan. El plan contempla también la existencia en el sur de grandes áreas que están localizadas cerca de las fábricas Internacional y Artigas que se pueden emplear en la creación de barriadas obreras, la forma de financiación se haría con bancos locales o con los mismos propietarios de las fábricas. También se piensa en la forma de cambiar las fábricas Internacional y Artigas a base de terrenos municipales, y los sitios vacíos que se obtuvieren, darían lugar a otras barriadas de obreros y gente de bajo nivel económico. Por otro lado se piensa en establecer barriadas para el artesanado en las calles Miller y Necochea (Bahía). (Achig, 1983, p. 57-58) (Ver figuras 36, 38, 39, 43)

[72] Como se mencionó, hacia 1939 se había aprobado el Plan General de Urbanización, cuyo componente principal era la urbanización del Norte la ciudad. Esta fue una iniciativa basada en la compra del fundo de "La Carolina" por parte del gobierno local, escenario donde debía llevarse a cabo la materialización de la modernidad urbana capitalina. Ello lo constituyó en un área estratégica donde confluyeron los intereses estatales, privados, y de ciertos sectores sociales y sindicales.

> El 17 de octubre de 1945, los ferroviarios quieren comprar terrenos al Sr. Meneses en la zona de La Carolina, el I. Consejo Municipal estudia el caso y resuelve NEGAR esta solicitud, debido a la imposibilidad aparente de este grupo de que se adapte a este sector y de que pueda construir residencias de primera clase. (Achig, 1983, p. 61) (Ver figuras 36, 38, 39, 43).

Teniendo en cuenta los mecanismos mencionados de jerarquización urbana y segregación socioeconómica implementados, puede retomarse el planteamiento de Duhau (2013:81), quien propone una idea de "segregación en sentido fuerte" argumentando que "la división social del espacio es el resultado de la aplicación de políticas o prácticas de exclusión de ciertos grupos respecto de espacios específicos, es decir, cuando existen prácticas activas de segregación espacial".

Una importante fase en la evolución que experimentó el gobierno local fue la introducción de la planificación urbana como mecanismo técnico en la estructuración territorial de la ciudad. Esta se constituyó en un importante instrumento que científicamente ratificó gran parte de aquel sistema relacional históricamente configurado en torno a la producción, organización y acceso a suelo urbano.

Con la formulación del primer Plan Regulador realizado por el urbanista uruguayo Guillermo Jones Odriozola y presentado en 1944, tiene lugar el primer

> intento de ordenamiento de la ciudad desde una perspectiva urbanística[73]. El plan intentaba asumir a la ciudad en su conjunto, como un engranaje sujeto a regulación.

[73] "Esto no significa que no hubiesen existido regulaciones desde la Colonia, sobre todo con las Reformas Borbónicas y durante el garcianismo, pero ninguna de ellas formaba parte de un 'cuerpo cierto', ni se integraba dentro de una 'disciplina' (Kingman, 2006, p. 226).

En el estaban contenidos una serie de parámetros del desarrollo urbano posterior de Quito. (Kingman, 2006, p. 329).

El contexto urbano inmediato a la generación del plan se caracterizaba por experimentar una serie de problemáticas que se habían amalgamado a lo largo de las décadas. La superposición de funciones, el crecimiento desordenado del área urbana, la especulación con el suelo, un accionar municipal concentrado en el Norte, la profunda segregación residencial y socioeconómica, el deterioro y congestión del área central (Centro Histórico), el creciente déficit de espacios públicos, parques, áreas verdes, equipamientos, vías y servicios básicos, especialmente al Sur de la ciudad, eran varias de las situaciones más críticas.

En los análisis revisados se han encontrado distintas posturas en torno a su naturaleza, los efectos territoriales que derivaron de su parcial implementación, los objetivos y su "funcionalidad técnica" para la hegemonía que gobernaba la ciudad en aquel entonces[74]. Según Godard (2016), algunos aspectos positivos del plan en su objetivo de ordenar el crecimiento urbano hasta el año 2000, fueron la implementación de los ejes viales de expansión, la incorporación de áreas vacías al interior del perímetro urbano, la generación de parques y áreas verdes, y la zonificación de la urbe basada en una jerarquización residencial y funcional[75].

La zonificación proyectada dividía la ciudad en tres grandes áreas:

[74] Achig (1983), Carrión (1987), Godard (1988, 2016), Kingman (2006), Santillán (2015).

[75] Esta buscaba eliminar la superposición de funciones: "En la unión del Centro Histórico y el Norte de la ciudad serán construidos el centro cívico de Gobierno, verdadero cerebro del conjunto del país que reunirá a las funciones públicas de decisión a excepción del poder legislativo, y el centro cultural que reunirá a los museos, bibliotecas, las Bellas artes…; el Norte acogerá al centro universitario, al centro deportivo y al centro hospitalario que se apoyará en dos hospitales existentes; en el Sur se ubicará el centro cívico del gran distrito del Sur destinado a los barrios 'obreros', el centro de transportes y de flete y a la zona industrial" (Godard, 2016, p. 53) (Ver figura 39).

> …el Sur reunirá a las clases populares (obreras?) y a la industria; el centro, que se extiende de la ciudad colonial al gran centro de gobierno, alojará las funciones de decisión, a los servicios, los comercios y las clases sociales medias; el Norte acogerá los equipamientos de recreación, de educación y a las clases sociales más acomodadas. (Godard, 2016, p. 53) (Ver figura 39).

La jerarquización y zonificación proyectada se ha constituido en un punto de discusión por los impactos que tuvo para el futuro desarrollo urbano. Por un lado el desequilibrio en la dotación de infraestructura, servicios, equipamientos y funciones a favor del Norte, donde se consolidaría la histórica materialidad de la modernidad urbana. En segundo lugar por la profundización y "oficialización técnica" de la segregación social, económica y funcional que ya experimentaba la urbe desde los albores del siglo XX.

Kingman argumenta la necesidad que tuvo el poder local para establecer nuevos mecanismos de legitimación del orden urbano existente y proyectarlo a partir de una "razón tecnocrática". Es decir, la del urbanismo como ciencia que permitiera la formulación de un "plan de desarrollo urbano", y la creación de un "aparato administrativo municipal" que permitiera "liberar la administración de un tipo de relaciones personalizadas. Aparentemente, la planificación generaba una sensación de racionalidad y de objetividad que legitimaba los actos" (Kingman, 2006, p. 330).

Apoyándose en la argumentación de Maiguaschca (1989), Kingman (2006) propone que esta nueva racionalidad también respondía a la crisis de las formas de relacionamiento social tradicionales hasta ese momento como el paternalismo:

> …estos cambios urbanísticos estrechamente relacionados con modificaciones en las matrices culturales y en las formas de relación social. "La relación paternalista que había caracterizado la vida social de los centros urbanos serranos comenzó a dar paso

> al conflicto entre capitalistas y proletarios", apunta Maiguaschca (1989:117). Las relaciones entre clases y entre hombres iban perdiendo su aparente armonía –la que se generaba de la percepción del Otro como consustancial a la propia existencia- y se tornaba conflictiva"[76] (Kingman, 2006, p. 226).

Retomando las posturas de Achig (1983), Carrión (1987) y Kingman (2006), Santillán (2015) propone una aproximación sobre la naturaleza y los intereses que derivaron en la generación y puesta en práctica del plan:

> el poder de las elites para imponer sus intereses a través de las decisiones del Cabildo llevó a un crecimiento caótico de la ciudad, que necesitó de un instrumento de regulación que corrigiera justamente los abusos de poder de dichas elites. Ante este escenario, varios autores concuerdan en que la política municipal siguió priorizando los intereses de las elites, pero de manera 'negociada' con los preceptos del urbanismo científico y también con la presión de los grupos subalternos, que también tenían apremio por satisfacer sus requerimientos y ejercían presión en consecuencia" (Achig, 1981; Carrión, 1987; Kingman, 2006) (Santillán, 2015, p. 101).

La implementación del plan fue parcial. Según Achig (1983), en sectores catalogados de primera clase localizados al norte de la ciudad (Ciudadela América, Belisario Quevedo, Colón, Mariscal Sucre) (Ver figuras 38, 43, 44). También fue determinante para el desarrollo urbano futuro, pues sus principales lineamientos fueron implementados con el pasar del tiempo, especialmente en el área urbana localizada en la denominada "Depresión de Quito"

[76] "La crisis de los años treinta y sus secuelas en los niveles de vida de los sectores populares fueron asumidas como ruptura de las antiguas lealtades y condujeron a una honda conflictividad social y política que, de un modo u otro, fue asumida por el populismo". (Kingman, 2006, p. 226).

(Ver figuras 3, 10, 11,36, 38, 39, 43, 44)[77].

Uno de los efectos inmediatos que derivó de la aprobación del Plan Regulador, es que hacia junio de 1946 se aprobó la declaratoria de creación de la "Zona residencial de 1ª clase" al Norte de la ciudad[78]. Se trataba de un polígono localizado entre las calle Antonio Ante por el sur, la avenida Orellana al norte, al oriente la ciudadela La Floresta, y al occidente la avenida América (Ver figura 44).

Este acto jurídico-urbanístico ratificaba un proceso que se venía desarrollando desde finales de la década anterior, al tiempo que determinaría el área en la que durante las siguientes décadas se consolidaría el "Centro Norte de Quito". Se trataba de zona de la ciudad dotada con características urbanísticas acordes a la materialidad de la "Ciudad Moderna", allí se localizarían sectores sociales de medianos y altos ingresos, y posteriormente se constituiría el escenario del moderno epicentro económico capitalino (Ver figuras 44, 46, 47, 48, 49).

[77] Al norte se implementó gran parte de los "barrios jardín", se edificaron la cámara de diputados y el centro universitario, la zona deportiva proyectada dio lugar al parque La Carolina y el estadio olímpico Atahualpa (1951). Asimismo fueron trazados los ejes viales más importantes de la ciudad con las obras complementarias, dando lugar al advenimiento del uso del automóvil y generando condiciones para la localización de los sectores socioeconómicos medios y altos. Al sur se trató de estructurar la centralidad del gran distrito Sur en la Villaflora, en el Panecillo se erigió una estatua que determinó el simbolismo católico en vez del proyectado monumento incásico; la generación de vialidad fue deficiente y más aún en las zonas periféricas limitando su comunicación, mientras que se empezó a insinuar la importancia patrimonial del área central (Centro Histórico) y la necesidad de ser protegido y remodelado (Godard, 2016).

[78] "Declaración de zona residencial de 1ra clase"; Gaceta Municipal No 113, Noviembre de 1947, p.p. 77.

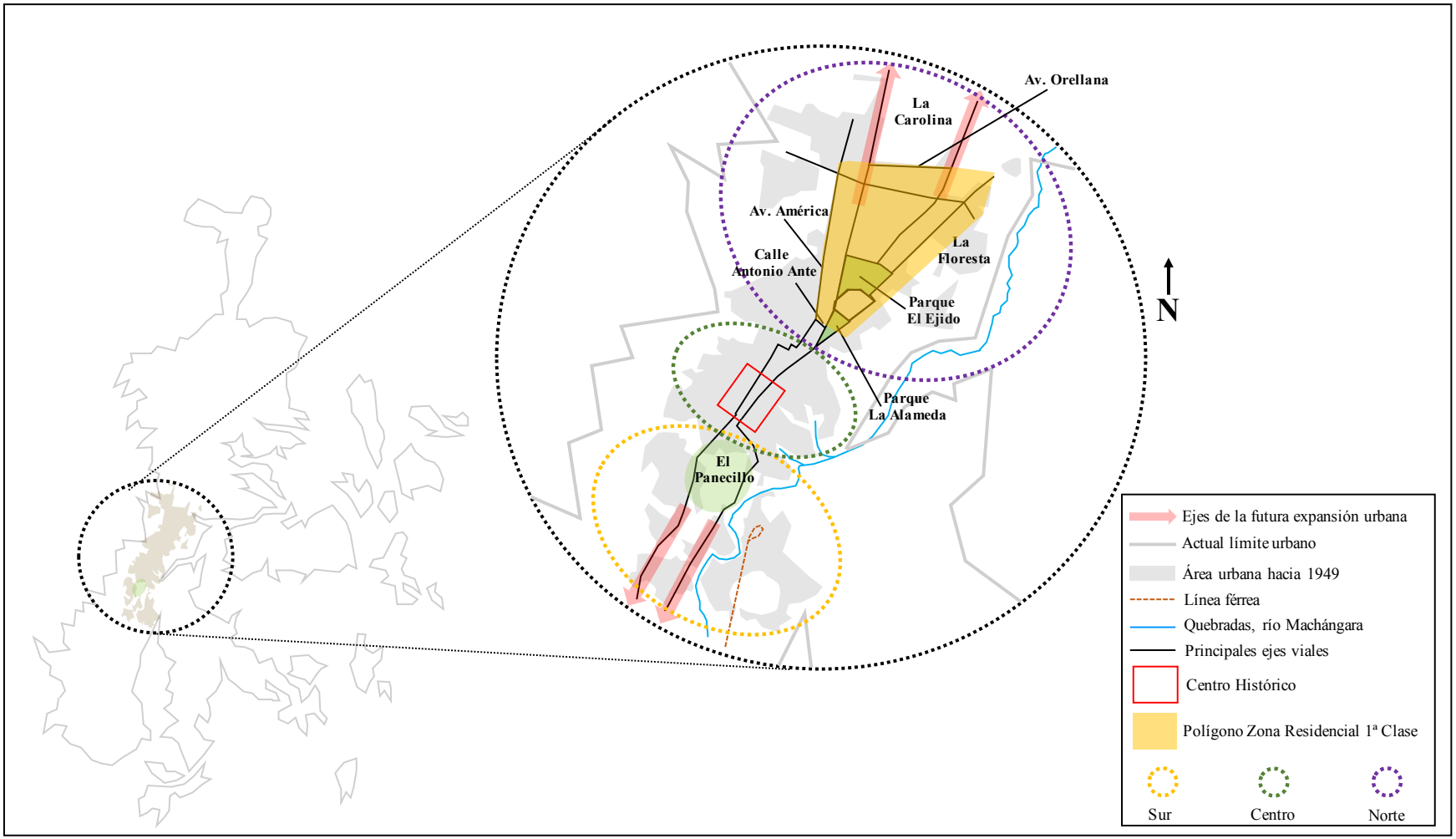


Figura 44. Localización del polígono de la "Zona residencial de 1ª clase" (1946). Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en: Gaceta Municipal No 113, Noviembre de 1947, p.p. 77.

En palabras de Godard (2016), el afán de jerarquización y especialización territorial que privilegió al Norte, profundizó los procesos de segregación y condicionaron la localización de los poderes de decisión a partir de la segunda mitad del siglo XX. Para Achig (1983, citado por Santillán, 2015) la materialidad de una ciudad dual, inequitativa y segregada se expresó en tres aspectos:

> a) En lo físico, a través de la sectorización entre centro, sur y norte, en donde la polarización social se espacializa en la ciudad: en el norte quedan ubicadas las clases más acomodadas y en el sur las clases populares, dejando el centro a una creciente clase media vinculada a los estratos medios y bajos de la administración pública.
>
> b) En el diseño de la construcción, en donde se aplican regulaciones urbanas diferentes en función de la tipología de barrios, propuesta por el mismo Municipio, y que serán fundamentales en el tejido urbano característico de las zonas nuevas de la ciudad, tanto al norte como al sur.
>
> c) Respecto a la dotación de servicios y equipamientos comunitarios, en donde el norte ha sido históricamente la principal prioridad de la política municipal, desde servicios (como la dotación de agua potable, alcantarillado, el asfaltado de calles) hasta la dotación de espacios recreativos, como parques y espacios públicos" (Santillán, 2015, p. 102).

2.2.3.2 El surgimiento de la organización popular en el proceso de modernización urbana en Quito

En el tránsito hacia la ciudad de la primera modernidad, la composición social de la urbe experimentó una progresiva complejización. Antiguos campesinos, obreros fabriles, migrantes, albañiles, trabajadores independientes, proletarios y subproletarios, masas empobrecidas, artesanos, mestizos, indígenas y pequeños comerciantes, entre otros, configuraron el complejo rostro de los

grupos subalternos en una urbe en plena transformación.

No hay que olvidar que desde los años veinte y treinta, el escenario nacional y local era de crisis política y económica, y la satisfacción de las crecientes necesidades de estos grupos en su proceso de "urbanización"[79] implicaron una matizada respuesta desde el gobierno local, incorporando aspectos del ejercicio del poder heredados de la colonia con nuevos mecanismos de posicionamiento político y cooptación de los sectores subalternos[80].

En aquel contexto las condiciones de vida de estos sectores se caracterizaban por la precariedad generalizada tanto en el tugurio como en los barrios nuevos populares. En el primero, ubicado en ciertas áreas del Centro Histórico, las habitaciones eran costosas, reducidas e insalubres. Mientras que los segundos, localizados generalmente en las pendientes más pronunciadas del Panecillo, la loma del Itchimbía y las laderas del volcán Pichincha, carecían de servicios básicos, vías y accesos adecuados, canalizaciones, obras de saneamiento, áreas verdes y equipamientos aledaños, entre otros aspectos.

[79] "La sociedad quiteña asistió a finales del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX a un complejo proceso de transición de lo que se ha denominado una ciudad patrimonial, o señorial, a la modernidad temprana. Los años liberales y post-liberales, incluida la década de 1930, constituyeron momentos importantes en ese tránsito. Cuando hablo de modernización y de modernidad no me refiero tan sólo al proceso de modernización terrateniente y de fortalecimiento del capital comercial, que provocó cambios en los comportamientos de las elites, en la línea de la secularización (aunque sin modificar su esencia rentista), sino al desarrollo de un nuevo tipo de sectores subalternos urbanos, con características propias, que les iban diferenciando de los habitantes del campo y la vida rural. Es cierto que desde los días mismos de la colonia existió una capa urbana ligada a los oficios y al mercado, pero tengo la sospecha de que sólo se puede hablar del aparecimiento de capas populares con hábitos de vida, intereses y características plenamente urbanas a partir de esos años. Estamos hablando de un proceso más o menos largo de urbanización de la vida popular que avanzó hasta la segunda mitad del siglo pasado". (Kingman, 2009, p. 65).

[80] Goetschel argumenta que desde el segundo tercio del siglo XX se vivió un "momento de transición en el que se desarrollan (se oponen, se encuentran y en momentos incluso se entrelazan) dos modos de ejercicio del poder. Uno de raíces coloniales cuyos fundamentos son las viejas relaciones de dominación entre los señores y la plebe y otro más acordes con el desarrollo de relaciones clasistas. El proyecto liberal y las modificaciones en las relaciones sociales generadas por el desarrollo (incipiente pero cierto) del mercado interno contribuía a la generación de nuevos vínculos de los sectores económica y socialmente dominantes con los populares: el reconocimiento de su ciudadanía y de su condición clasista (en el sentido de "otros," de "distintos", de sectores sociales con intereses diferenciados y no de simples órdenes o castas dependientes de vínculos tradicionales como los establecidos a partir de la Iglesia). En este contexto es difícil hablar de formas unívocas de ejercicio del poder; responden a estrategias y estilos diversos donde lo tradicional se imbrica con lo moderno" (Goetschel, 1992, p. 320-321).

En un informe del gobierno local realizado en la primera mitad de la década de 1930, se hacía referencia a la creciente pobreza, las insalubres condiciones de vida en los tugurios y la posibilidad de la propagación de epidemias:

> El estado de suma pobreza en que se encuentran las masas del pueblo, cuyas familias se hallan hacinadas en las habitaciones húmedas, oscuras y estrechas; familias que viven, en muchas ocasiones, en una sola pieza, que al mismo tiempo sirve de cocina y dormitorio. Se nota también insuficiencia en la alimentación y en el vestido. Insuficiencia de vestido y alimentación en zaquizamíes[81] húmedos, oscuros y estrechos, son causas más que suficientes para que surja una epidemia y se propague por toda la urbe, sin respetar en su avance ni las casas aseadas de la clase media acomodada, ni las residencias lujosas de los acaudalados. El estado de pobreza suma de gran número de habitantes revela desorden en las relaciones de orden económico; demuestra que hay un gravísimo problema social que no es ya el de la clase indígena, sino el del proletariado urbano, compelido a vivir de lo que con sus brazos y energía consiguiere, sin vinculación con la tierra, como el trabajador de los campos. Ese proletariado con recursos de ocasión, que unas veces existen y otra no, se amontona –esa es la palabra- en tugurios antihigiénicos, tanto más baratos cuanto más reducidos e incómodos. Si según cálculos estadísticos, bastante seguros, el obrero destina el cuarenta por ciento de su salario al pago de la habitación, ya pueden calcularse las comodidades de que podría disfrutar en este punto quien a duras penas alcance a conseguir por ejemplo sesenta sucres –dos diarios- por mes. Por fuerza tendrá que buscar un alojamiento que le cueste lo menos posible e irá a dar en los zaquizamíes donde cabría repetir que toda incomodidad tiene su asiento" (Municipio de Quito. "La mejora de la habitación urbana", Gaceta Municipal No

[81] Palabra utilizada en referencia a una habitación muy pequeña, sucia y poco cómoda.

65, Julio 31 de 1933, p.p. 1, 2)

La superación de la precariedad en los procesos de urbanización en las laderas del Sur y periferias de la zona central de la ciudad, se constituyó en uno de los elementos dinamizadores de los procesos organizativos populares que se gestaron en Quito a partir de las décadas de 1930 y 1940. Sobre la forma en que estos barrios fueron creados y gestionados por sus propios habitantes, Kingman (2009) hace una descripción de las características de aquel contexto urbano:

> Muchos barrios, como San Juan, el Aguarico, se fueron construyendo a lo largo del tiempo con base en el esfuerzo de la gente y a mingas. Entre los habitantes de los barrios populares se desarrollaba un fuerte sentido de localidad o de pertenencia. La mayoría estaba adscrita a un santo patrono y celebraba sus fiestas (…) Los barrios populares que se fueron formando en Quito carecían de servicios básicos como canalización y agua potable, así como de escuelas, espacios destinados a plazas. Los ubicados en las partes altas como la América, el Dorado, el Panecillo se convertían –de acuerdo a la percepción de los años cuarenta- en focos de infección desde donde corrían los deshechos y las aguas servidas que invadían las partes bajas de la ciudad. En realidad pestes como las de la tifoidea no hubieran podido ser enfrentadas sin la organización de la gente de los propios barrios. Hacía los años treinta los objetivos salubristas ya habían sido incorporados a la vida popular. Eso permitió ampliar la acción del estado, en momentos en los que los recursos eran escasos. La mayoría de los barrios nuevos eran el resultado de lotizaciones hechas por los dueños de haciendas y de fincas, con el mínimo de inversión, obedeciendo más a un sentido rentístico que empresarial" (Kingman, 2009, p. 60).

Figura 45. Fotografía de la minga para la apertura de la calle Toribio Hidalgo en el barrio La Vicentina (1942). Fuente: López (2008, p. 24).

Un aspecto importante a subrayar en este proceso, fue la importancia que tuvo el trabajo comunitario a través de la organización de mingas para la superación de varios déficits urbanísticos. No debe olvidarse que esta forma de trabajo colaborativo ancestral andino estaba muy arraigado en los sectores populares, siendo funcionalizado políticamente por el gobierno local, específicamente en la administraciones del alcalde conservador Jacinto Jijón y Caamaño (1945 – 1947), y en los gobiernos liberales que tuvieron lugar desde finales de la primera mitad del siglo XX.

Hacia 1946 se reglamentó la Ley de Régimen Municipal (1944) por parte del entonces alcalde. Uno de los aspectos centrales fue la puesta en vigencia de "las obligaciones que tenían los ciudadanos cuando se beneficiaban con obras públicas realizadas por el municipio" (Goetschel, 1992, p. 334). Ello implicó que la realización de mingas fuera considerada como obligatoria por parte de las comunidades barriales beneficiadas, pues era una forma de colaboración entre el municipio y los pobladores, una "tradición colonial" que debía rescatarse en torno a la construcción identitaria de la "Quiteñidad".

Se trató entonces de una particular articulación entre las nuevas demandas sociales en una ciudad

en plena expansión y transformación, y elementos coloniales que permanecían tanto en el imaginario como en la práctica de los pobladores de aquellos barrios; los cuales al mismo tiempo estaban siendo resignificados por un gobierno conservador que intentaba posicionarse y legitimarse ante los nuevos actores urbanos a través de acciones recíprocas:

> Para los sectores dominantes revivir el sistema -como sistema estatal institucionalizado- resultaba lo más lógico en una región en donde las viejas relaciones aunque habían sufrido una serie de modificaciones, seguían pesando. Para los sectores indígenas era muchas veces la forma histórica de relación con el poder: relación de reciprocidad asimétrica en la que había que dar para recibir, en la que había que pactar, ceder, aceptar, para obtener algo; en otras ocasiones la relación asumía la forma del conflicto (…) ¿Tradición colonial o tradición indígena? El discurso de Jijón se remonta al cabildo colonial que para esos años se asume como uno de los elementos de la "quiteñidad" a rescatarse. En realidad es más lógico hablar de una tradición indígena que permite reproducir al interior de la ciudad el sistema de mingas. Para esos años las raíces indígenas son muy fuertes entre los sectores populares urbanos, las formas de vida y los valores de la modernidad no han penetrado tan fuertemente en ellos y las relaciones con el campo son aún estrechas. Si entendemos por colonial no solo lo hispano sino un tipo de relación amo-siervo basada en la reciprocidad, en los vínculos patriarcales a la vez que en el sistema de castas, es posible que el término tradición colonial sea sin embargo el acertado. Lo que desde esta perspectiva se estaba institucionalizando (o tratando de institucionalizar ya que la sociedad local no era la misma de la colonia) es el viejo orden de la ciudad, las viejas relaciones que supuestamente existían o debían existir entre el municipio y los ciudadanos, entre los diversos sectores de la ciudad. (Goetschel, 1992, p. 332-334).

El surgimiento de los “Comités de Adelanto o Promejoras” tuvo lugar entre los años treinta y cuarenta del siglo XX, en un contexto organizativo “casi espontáneo” de los habitantes de los barrios

populares para superar mancomunadamente los déficits urbanísticos y llevar a cabo la gestión y el cabildeo de las necesidades ante las autoridades locales, experimentando un crecimiento en la administración municipal del liberal José R. Chiriboga Villagómez (1948 – 1952), (Goetschel, 1992):

> La administración de este Alcalde (con muchas características populistas en su relación con la gente) parece haberse caracterizado por el cumplimiento de pequeñas obras en todos los barrios de Quito (a Chiriboga se le llamaba por esta razón Pepe Parches). Según los testimonios visitaba los barrios, preguntaba las necesidades y les pedía a los vecinos que se organizaran en un Comité, que se encargaría de vigilar el cumplimiento de la obra. A pesar de que muchos de esos comités parecen haber tenido una vida efímera (se diluían cuando terminaba la obra) y haber servido como plataforma política del partido liberal y concretamente de Chiriboga Villagómez (posteriormente fue candidato a Presidente, perdió, pero parece tuvo una importante votación) no deja de ser interesante. Los Comités barriales, las Juntas Parroquiales y las Ligas Deportivas constituían importantes mecanismos de ejercicio político del Partido Liberal, partido que hasta el 64 tuvo la mayor injerencia en el poder municipal. (Goetschel, 1992, p. 336-337).

Inscritas en un sistema de relaciones clientelares y jerárquicas propias de una sociedad estamental que paulatinamente daba paso a una modernización de las relaciones sociales, de diferenciación entre clases; las organizaciones barriales fueron funcionalizadas políticamente en la reconfiguración del poder local que tuvo lugar en el ocaso de la primera mitad del siglo XX (Unda, 2000):

> …es también la época en que se generan los organismos de una nueva hegemonía local, laica y liberal, dentro de las cuales la prensa y las propias organizaciones sociales jugaron un rol destacado. Si ya desde los años veinte había comenzado a aparecer nuevos asentamientos, el apogeo de la organización en los barrios parece vivirse en los años cuarenta, y especialmente

> desde fines del decenio, con el auspicio del alcalde de entonces, Chiriboga Villagómez, y la presencia determinante del Partido Liberal, que tenía su base de sustento electoral en los barrios. (Unda, 2000, p.117).

Según esta perspectiva, en las décadas siguientes liberales, conservadores y "Velasquistas"[82] funcionalizaron e intermediaron la participación política de las organizaciones populares. Sin embargo, solo el partido liberal pudo consolidar sus bases propias agrupadas en la Federación de Barrios de Quito con presencia en los sectores antiguos que rodeaban el área central operando de la siguiente manera:

> Como movimiento, es decir, como articulación de demandas y de formas organizativas (formales e informales), sigue siendo el movimiento de los barrios que cercan el centro de la ciudad, los más antiguos, y se expresa en la Federación de Barrios de Quito. Los comités agrupan propietarios, se demanda infraestructura urbana, los moradores participan poco en la toma de decisiones, pero más en el trabajo voluntario en las mingas, y las organizaciones se conforman como una suerte de élite superestructural. Por su parte los nuevos barrios siguen de algún modo aislados: existen, se organizan y tramitan pedidos por fuera del movimiento; solo llegarán a confluir en el periodo siguiente. (Unda, 2000, p. 118).

Si bien es cierto que el debilitamiento del movimiento barrial en esta fase se derivó del agotamiento de las demandas y el carácter subalterno que asumió a partir de la reconfiguración del orden político a nivel urbano (Unda, 2000), es necesario anotar que su accionar era evidencia de un periodo de la urbanización de la vida popular (Kingman, 2009). Se trataba de un proceso que cuestionaba las condiciones de vida al Sur y en la periferia del área central a través de varias acciones en torno a una primigenia estructura de "gobierno popular urbano"; la cual más allá de su naturaleza replicaba

[82] El término hace referencia a los seguidores de la figura de José María Velasco Ibarra, quien fue mandatario del Ecuador en varios periodos (1934-1935, 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961 y 1968-1972), constituyendo uno de los políticos más importantes del país a lo largo del siglo XX.

una lógica jerárquica en su interior a partir del establecimiento de las distintas funciones que cumplían sus integrantes.

Estas características primigenias de una forma de gobierno urbano no serían ajenas a los futuros procesos organizativos populares que confluyeron en las transformaciones que estaba experimentado la urbe, y que se profundizarían a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, en el escenario de la modernización de la economía ecuatoriana, el proceso de urbanización del país y el advenimiento de periodos dictatoriales, especialmente en los años setenta.

A manera de síntesis

Aunque por más de 350 años el área urbana de Quito no había experimentado grandes transformaciones materiales, los sistemas de clasificación y jerarquización social se complejizaron en torno a nuevas y viejas demarcaciones simbólicas, jurídicas, urbanísticas, arquitectónicas, étnicas y socioeconómicas reproducidas cotidianamente a su interior. Tras el proceso independentista, la "Ciudad señorial" se constituyó en el escenario civilizatorio de la hegemonía blanco-mestiza terrateniente que trató de implementar su proyecto urbano hegemónico.

Fue entre el ocaso decimonónico y las primeras décadas del siglo XX, en la llamada transición de la "Ciudad señorial" a la "Ciudad de la primera modernidad", donde paulatinamente se experimentaron modificaciones económicas, culturales, demográficas y materiales que transformaron algunos factores que habían definido aquel orden urbano. Se trató de procesos que dinamizaron la refuncionalización del casco colonial, impulsaron un mercado de suelo tanto en el

Centro como en la periferia urbano rural inmediata[83], especialmente al Norte, y la relocalización de los distintos grupos socioeconómicos y étnicos.

Si bien es cierto que se trató de una paulatina transformación en varias dimensiones y escalas que incidieron en la futura organización y crecimiento de la urbe, ello tuvo lugar bajo un orden hegemónico terrateniente que apenas había experimentado cambios hasta las primeras décadas del siglo XX. Es en ese contexto donde comenzó a tomar cuerpo una nueva fase del desarrollo urbano de Quito, dinámica que simultáneamente se constituyó en proceso y producto de una compleja superposición y articulación de distintas rupturas y algunas continuidades:

> No se debe creer que la ruptura sea una especie de gran deriva general a que estuvieran sometidas, al mismo tiempo, todas las formaciones discursivas: la ruptura no es un tiempo muerto e indiferenciado que se intercale –siquiera fuese por un instante- entre dos fases manifiestas; no es el lapso sin duración que separe dos épocas y desplegase de una y otra parte de una fisura, dos tiempos heterogéneos; es siempre entre unas positividades definidas una discontinuidad especificada por cierto número de transformaciones distintas (…) La idea de un solo corte que dividiera de una vez y en un momento dado todas las formaciones discursivas, interrumpiéndolas con un solo movimiento y reconstituyéndolas según las mismas reglas es una idea inconcebible (Foucault, 1970, p. 283-284).

Más allá de la transformación que progresivamente experimentó la forma urbana[84], la creación de barrios nuevos debe entenderse como una estrategia de autosegregación residencial de las élites al Norte. Un nuevo mecanismo inscrito en los históricos procesos de diferenciación y jerarquización entre los distintos estamentos socioeconómicos que habitaban la ciudad. Atada a esa lógica, pero en

[83] Un aspecto importante a tener en cuenta, es que la propiedad de bienes inmuebles tanto en el área central como en la periferia urbano rural inmediata había experimentado un paulatino proceso de liberación orientado hacia la lógica mercantil.

[84] Lo que ha sido denominado como el agotamiento de la forma radial concéntrica que había permanecido por más de 350 años, y el inicio de un crecimiento urbano longitudinal (Carrión, 1987) (Ver Tabla 1).

mucha menor proporción, también se desarrolló la creación de barrios nuevos donde se localizaron sectores "populares" en la periferia del Centro y al Sur.

Dinámicas que asimismo estuvieron profundamente articuladas a la consolidación cultural, política, económica, jurídica y material del mercado de suelo tanto en el área central como en la progresiva interfase urbano rural. Finalmente, cabe resaltarse que nueva también fue la búsqueda de una materialidad del ideal hegemónico de "modernidad urbana" al Norte de la urbe, escenario donde se fincaron y materializaron gran parte de las expectativas de dicho paradigma político, social, mental, étnico, económico y urbanístico.

Tenemos entonces un momento de ruptura que aunque no alteró el orden hegemónico, fue producto de la confluencia y complementariedad de distintas transformaciones que operaron en dos escalas básicas. En primer lugar en relación a lo nuevo, es decir, la articulación entre la autosegregación de las élites, la materialización de un proyecto hegemónico de "modernidad urbana", y los procesos de mercantilización del suelo, como dinámicas que impulsaron la reconfiguración de la urbe en distintas escalas mentales y materiales. En segundo lugar están las prácticas y discursos que se derivaron en torno a la consolidación de esos nuevos paradigmas; siendo gradualmente asimilados, reproducidos, reconfigurados y normalizados por distintos actores[85].

Aunque en dicha transición los sectores hegemónicos aumentaron su espectro de acción política y económica, no es menos cierto que estos debieron aprender a gobernar una ciudad en plena reconfiguración material, social, demográfica, cultural y económica. En ese orden de ideas, era necesario garantizar la consolidación de la jerarquía urbana del Norte, normalizar los procesos de segregación social, negociar y funcionalizar políticamente las necesidades de los distintos actores

[85] Castro manifiesta que Foucault concibe "El acontecimiento como novedad o diferencia y el acontecimiento como práctica histórica. En el primer sentido, Foucault habla de 'acontecimiento arqueológico'; en el segundo, por ejemplo, de 'acontecimiento discursivo'. El primero quiere dar cuenta de la novedad histórica; el segundo, de la regularidad histórica de las prácticas (objeto de la descripción arqueológica). Existe claramente una relación entre estos dos sentidos: las novedades instauran nuevas formas de regularidad". (Castro, 2005, p. 17).

sociales que estaban surgiendo, complejizando y disputando el espacio urbano, y garantizar las condiciones para la reproducción del mercado de tierras poco regulado, aunque tal lógica resultara incompatible con un crecimiento urbano ordenado.

Por ello, durante el ejercicio de gobierno urbano fue desarrollándose un discurso hegemónico concentrado en el control sobre la producción, habilitación, jerarquización y diferenciación del espacio urbano. Basado en la paulatina creación de instrumentos jurídico-urbanísticos entendidos como una forma de territorialidad[86] predominante en simultánea complementariedad y tensión con otras. En base a estos, se creó, reprodujo y normalizó un nuevo lenguaje sobre el paradigmático orden urbano que debía ser materializado, al tiempo que se ejecutaron formas de acción municipal diferenciada en términos espaciales, políticos, socioeconómicos y étnicos, veamos.

Una reconfiguración urbana hegemónica y caótica

La histórica ciudad monocéntrica profundamente densificada, paulatinamente dio paso a una estructura urbana que fue segmentándose socioespacialmente a partir de la creación de "barrios nuevos, aislados o separados". Formados en principio al Norte para alojar las clases mejor acomodadas, se constituyeron en el escenario de autosegregación para evitar la creciente

[86] Cuando hacemos referencia al concepto de territorialidad, aludimos a la noción de tecnicidad, es decir, al "conjunto de las relaciones que el hombre, como miembro de un grupo, mantiene con las materias a las que puede tener acceso" (Raffestin, 2011:160), y sobre las que establece propiedades y utilidades. En nuestro caso, señalamos la manera en que se generaron distintas formas jurídico-urbanísticas de modelamiento sobre el "recurso suelo urbano" que paulatinamente se fueron superponiendo; siempre atravesadas por relaciones de poder, pues la tecnicidad "expresa relaciones de poder, no solamente con la materia sino también con los hombres para los cuales esta materia es un recurso**.** La producción de los recursos supone, entonces, un control mínimo de una porción del contexto espacio-temporal mediante y por la cual la tecnicidad interactúa con la territorialidad. La relación con la materia es, *ipso facto,* una relación con el espacio y con el tiempo. El problema del acceso se presenta de esta manera: acceso en el espacio y/o acceso en la duración". (Raffestin, 2011, p. 161).

"contaminación social" del área central, mientras que progresivamente dinamizaron el mercado de tierras y materializaron el paradigma hegemónico de "ciudad moderna".

En el Centro, los usos del suelo orientados a nuevas actividades productivas multiplicaron las rentas y desplazaron la vivienda popular hacia ciertas zonas, creando las bases de lo que posteriormente sería el "tugurio clásico" (Carrión, 1983). Finalmente, al Sur y áreas periféricas centrales al este y oeste, se asentó parte de los sectores sociales populares expulsados del Centro, así como indígenas y migrantes de origen rural, entre otros.

Cabe subrayar que este proceso de reconfiguración urbana fue crecientemente caótico. Según los informes municipales, desde la segunda década del siglo XX se evidenciaba una producción y ocupación anárquica del suelo en las nuevas periferias. Ello reflejó cierto poder y afianzamiento que habían logrado promotores inmobiliarios y terratenientes articulados a un mercado de suelo profundamente especulativo y poco regulado. Mientras que por otro lado evidenció el accionar de un gobierno local que tuvo una postura ambigua en la generación y aplicación del marco legal existente, oscilando entre la permisividad y una complementariedad con las acciones de varios actores privados.

¿Una primera fase de informalidad en la producción del "suelo urbano"?

Fue en ese contexto donde surgió un rasgo de informalidad en la producción y ocupación del suelo. Aunque solo se pudo identificar el caso del barrio El Dorado hacia 1933, en los informes oficiales fue frecuente la mención del fenómeno; especialmente en zonas de expansión urbana

caracterizadas por una compleja topografía como las laderas del volcán Pichincha, el cerro El Panecillo y la loma del Itchimbía[87].

Se trataba de escenarios donde se dinamizó un mercado de tierras baratas debido a las características físicas del terreno. Factor que por un lado facilitaba el asentamiento de sectores de bajos ingresos, mientras que de manera simultánea obstaculizaba la generación de infraestructura y dotación de servicios básicos, entre otros aspectos. A ello debe agregarse que estaban localizados en la periferia inmediata al Centro de la ciudad, siendo cercanos a los lugares de trabajo y abastecimiento.

Puede argumentarse que este fenómeno estuvo íntimamente ligado a la multiplicación de las necesidades de vivienda para una creciente y diversa población que conformaba la complejidad de los denominados sectores populares (antiguos migrantes rurales, mestizos, indígenas, pequeños comerciantes y artesanos, obreros y subproletarios, entre otros). Ante la ausencia de opciones desde el Estado y la agudización de las condiciones de vida en los tugurios del Centro, quienes tuvieron la capacidad de pago para ingresar en este submercado de tierras pudieron acceder a la propiedad urbana precaria en la periferia inmediata.

[87] Con la información recopilada al respecto pueden evidenciarse procesos de ocupación irregular del suelo tanto en sectores acomodados como de las clases populares en lo corrido del siglo XX, pero no puede cuantificarse la magnitud ni espacialidad precisa del fenómeno; sin embargo, teniendo en cuenta las complejas transformaciones que experimentó la urbe desde la década de 1960 y la permisividad que tuvo el municipio con este mecanismo de creación y ocupación del suelo urbano, podemos advertir la profunda funcionalidad que adquirió en términos políticos, sociales y económicos a lo largo de los años setenta y ochenta, abriendo el camino a la proliferación de un tipo de cultura de la informalidad como lo veremos en el capítulo tres.

Rupturas y continuidades en la reconfiguración urbana

Toda esta reconfiguración urbana se constituyó en un fenómeno complejo que conjugó las históricas demarcaciones simbólicas, raciales y socioeconómicas con las nuevas barreras que impondría el mercado de suelo; a lo que se fueron sumando las restricciones normativas derivadas de la implementación de instrumentos jurídico-urbanísticos como el ornato, la categorización de barrios, la delimitación de las futuras áreas a urbanizar, y los ejercicios de planificación urbana que tuvieron lugar desde la primera mitad de la década de 1940.

En base a esa compleja matriz fue aprobada la formación de barrios nuevos durante la primera mitad del siglo XX, incluidos los que estaban orientados para sectores obreros como resultado de nuevos mecanismos de negociación y legitimación política con nuevos actores sociales subalternos. En el caso del barrio El Dorado, puede afirmarse que su conformación informal también tuvo lugar bajo esos parámetros.

Se establecieron las bases de lo que sería un sistema relacional de producción y acceso a suelo urbano y vivienda, el cual se fue consolidando y modelando la urbe a lo largo del siglo XX. Se trataba de la conjugación entre viejos y nuevos parámetros económicos, culturales, sociales, étnicos y jurídico-urbanísticos, con la jerarquización y diferenciación del espacio urbano. Es decir, bajo una territorialidad hegemónica que adoptaba nuevos mecanismos de intervención urbana, se crearon y determinaron los escenarios de localización, y ciertos mecanismos de acceso para los distintos sectores socioeconómicos y étnicos basados principalmente en la lógica de mercado.

El suelo como recurso estratégico, la urbanización de una fracción terrateniente y el gobierno urbano

La nueva connotación del suelo urbano como recurso estratégico fue uno de los factores que dio lugar a la "modernización" o "urbanización" de una fracción terrateniente que profundizó su influencia política y amplió su espectro económico. Aquella jerarquía decimonónica trascendió en el gobierno de la ciudad hasta muy avanzado el siglo XX, buscando materializar sus aspiraciones económicas, su conceptualización de lo urbano en términos de modernidad y civilización, y reproducir sus históricas distinciones socioeconómicas, étnicas y culturales estableciendo aspectos determinantes para la configuración de la urbe del siglo XX y XXI.

Ya desde el ocaso decimonónico, el municipio se constituyó en un organismo que viabilizó acciones públicas tendientes a garantizar y ampliar la reproducción de aquella hegemonía y materializar su proyecto urbano; evidente en la complementariedad tácita entre su accionar y los intereses de los sectores más acomodados tanto en su lógica de autosegregación, distinción y modernización urbana, como en la generación de condiciones jurídicas y urbanísticas para el posterior desarrollo inmobiliario[88].

Gobernar la ciudad en esos términos implicó maniobrar entre la necesidad de consolidar los intereses hegemónicos, responder a la magnitud y naturaleza de los problemas urbanos que fueron surgiendo, y superar la crisis que experimentaron las tradicionales formas de negociación política y

[88] Ospina afirma que la acción municipal históricamente se orientó a facilitar y complementar el accionar privado a través de múltiples formas en términos jurídicos y urbanísticos: "a. La asignación de uso del suelo, b. La ampliación de las áreas urbanizables, c. La segregación espacial de los sectores económicos por asignación de valores de los predios, d. La determinación de áreas de lotización, e. La dotación de infraestructura y servicios, f. La generación de espacio urbano construido (para atender la demanda en términos de vivienda, industria y comercio), g. La valorización de la tierra urbana a través de la inversión pública en infraestructura y equipamientos para alentar la inversión privada". (Ospina, 2010, p. 175).

administración urbana cuando las demandas de los nuevos actores que matizaron el panorama social de la ciudad se hicieron más frecuentes.

En ese sentido consideramos que tuvo lugar una paradójica gestión urbana que osciló entre "la eficiencia y el caos". Es decir, la implementación de herramientas jurídico-urbanísticas para complementar la lógica mercantil y apuntalar las bases de la modernización urbana al Norte de la ciudad, dando lugar al afianzamiento de fronteras invisibles profundamente evidentes en la estructuración urbana futura; mientras que de manera simultánea tuvo lugar la materialización de un desarrollo urbano poco regulado, desordenado y desequilibrado.

La racionalización del desarrollo urbano como un todo se constituyó en el objetivo principal de la implementación de la planificación urbana al final de la primera mitad del siglo XX. Conceptos como zonificación o jerarquización de actividades, espacios, funciones y sectores socioeconómicos contenidos en el Plan Odriozola (1944) fueron los antecedentes inmediatos de una técnica de concebir el espacio urbano y organizarlo, un nuevo lenguaje que fue consolidándose a través de los posteriores ejercicios de planificación[89].

Ordenar el desarrollo futuro de la ciudad implicaba proyectar, territorializar, a través de nuevo conjunto de procesos lógicos de sistematización del espacio, una concepción de modernidad urbana hegemónica en la que necesariamente se deberían articular los intereses mercantiles y rentistas, y oficializar las demarcaciones simbólicas, étnicas, espaciales, urbanísticas y socioeconómicas que ello implicaba, dotándolas de un contenido técnico y funcional bajo el paradigma del "buen funcionamiento" de un orden urbano jerarquizado.

El municipio debía entonces operar en la confluencia de distintas territorialidades. En una compleja simbiosis con el proyecto de modernización urbana hegemónico, sus formas de distinción

[89] Plan Director de Urbanismo (1967), Plan Director de Quito y su Área Metropolitana (1973), Plan Quito (1980), Plan de Estructura Urbana Metropolitana (1992), Plan General de Desarrollo Territorial (2001), Plan del Buen Vivir (2012).

socioeconómica, étnica y simbólica, y las expectativas mercantiles y rentistas; mientras que a la par debía asumir los crecientes cuestionamientos de los sectores subalternos o populares en proceso de urbanización y consolidación.

Se trataba de la confluencia de territorialidades con prácticas y escenarios urbanos generalmente disímiles, que estaban comenzando a entrar en tensión por los desequilibrios y déficits en la forma de gobernar la ciudad, los efectos espaciales de la consolidación de ciertas prácticas rentísticas y especulativas con el suelo urbano, y por los procesos de complejización social que se estaban constituyendo en la transición de la "Ciudad señorial" a la "Ciudad de la primera modernidad".

Finalmente, mientras la materialización de la ciudad moderna al Norte fue el escenario privilegiado de la acción municipal, con la minga se buscó gestionar parte de la urbanización obrera y popular para la superación de su precariedad. En torno a ella tuvieron lugar procesos espontáneos de organización comunitaria y se estructuraron nuevas formas de legitimación política del poder local que la resignificaron e institucionalizaron. Es en ese contexto puede argumentarse que se fundaron dos maneras de administrar la ciudad que hasta hoy tienen lugar como evidencia de una desigualdad normalizada.

CAPÍTULO 3
EL CONTEXTO URBANO DE QUITO EN LA PROLIFERACIÓN DE LA "CIUDAD INFORMAL" A LO LARGO DE LOS AÑOS SETENTA.

Durante la segunda mitad del siglo XX, en Quito se amalgaman una serie de históricas demarcaciones simbólicas, socioeconómicas, urbanísticas, étnicas y mercantiles, en gran parte legitimadas a través de las diversas experiencias de planificación[90]. Aquel orden urbano experimentará el advenimiento de un inusitado incremento poblacional derivado de las crisis del modelo agroexportador, la puesta en marcha de la reforma agraria (1964, 1973), su refuncionalización económica con los intentos de modernización de la base productiva a partir de la industrialización por sustitución de importaciones en la década de 1960, y la primera bonanza petrolera a inicios de la siguiente década, factores que incidieron profundamente en la transformación que experimentó la urbe y el surgimiento de nuevos actores sociales.

Mientras el gobierno local implementaba viejas y nuevas herramientas jurídico – urbanísticas para crear, refuncionalizar y valorizar el suelo urbano apuntalando antiguas barreras mercantiles al interior de la urbe, se asistió a la consolidación del sector inmobiliario que concentró gran parte de su accionar en sectores solventes localizados al Norte de la ciudad. Por su parte el Estado en sus niveles nacional y local no generó una política de vivienda para atender a la creciente demanda insolvente que progresivamente se fue concentrando en el tugurio central; producto, entre otros factores, de las migraciones y las deficiencias estructurales del mercado de trabajo.

Los años setenta se presentan como el contexto en donde maduran las condiciones para la proliferación de un tipo de informalidad que en adelante será predominante. Fenómeno

[90] Plan Director de Urbanismo (1967), Plan Director de Quito y su Área Metropolitana (1973), Plan Quito (1980), Plan de Estructura Urbana Metropolitana (1992), Plan General de Desarrollo Territorial (2001), Plan del Buen Vivir (2012), Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015).

funcionalizado en términos políticos y económicos por parte de los sucesivos gobiernos locales, de acuerdo a su histórico rol intermediador en la preservación de los intereses hegemónicos en torno a los procesos de valorización y especulación del suelo urbano.

3.1 La ciudad en las décadas de 1960 y 1970: crecimiento demográfico, refuncionalización productiva y consolidación del sector inmobiliario.

El periodo comprendido entre las décadas del cincuenta y setenta constituye uno de los ciclos de mayor transformación del Ecuador. Allí tuvo lugar el proceso de urbanización del país como una manifestación de los efectos del auge y crisis del modelo agroexportador (Ver figura 4)[91], los intentos de modernización de la economía nacional con la implementación de la reforma agraria desde los años sesenta, y la puesta en marcha de la industrialización por sustitución de importaciones; mientras que desde el inicio de la siguiente década tuvo lugar la primera bonanza petrolera.

En ese contexto Quito y Guayaquil se constituyeron en polos de atracción de flujos migratorios originados desde el campo y áreas urbanas pequeñas e intermedidas. La capital experimentó su refuncionalización productiva con el desarrollo de actividades manufactureras, comerciales, de servicios, y el auge del sector inmobiliario, principalmente. Asimismo su papel como centro

[91] El modelo agroexportador generó dos procesos distintos pero articulados en la Costa y Sierra ecuatorianas. En la Costa dos tipos de monocultivo se orientaron al mercado externo, en primer lugar la producción cacaotera que se inició desde finales del siglo XVIII y tuvo su auge entre la última década del siglo XIX y las dos primeras del XX. Posteriormente tuvo lugar la producción bananera, que se inicia desde la segunda guerra mundial, teniendo su mayor apogeo entre la década de 1950 hasta la mitad de la siguiente. En la Sierra tuvo lugar el sistema hacendatario, que experimentó un largo proceso de deterioro, orientando su producción hacia un mercado interno limitado y débil asociado al proceso de urbanización que experimentará importantes fluctuaciones a partir de la segunda mitad del siglo. Con la implementación de la reforma agraria en la décadas del sesenta y setenta, este sistema económico, político y social profundizará su crisis, expulsando población que alimentará los flujos migratorios campo – ciudad inscritos en el proceso de urbanización que experimentará el país entre las décadas de 1950 a 1980.

político-administrativo del país le dio un lugar privilegiado en la administración e inversión de una parte de la renta petrolera en la década del setenta.

La confluencia de esas dinámicas introdujo cambios en las articulaciones socioeconómicas, políticas, culturales y jurídico-urbanísticas en torno a la producción, organización y acceso a suelo urbano inscritas en la matriz histórica de jerarquización y diferenciación social, material y simbólica que habían tenido lugar en la urbe desde los albores del siglo XX. Lo particular en esta nueva fase radicó en la maduración de las condiciones que dieron lugar a la propagación de un tipo de informalidad en la producción y ocupación a lo largo de la década de 1970.

La proliferación de lo que hemos denominado como "Ciudad Informal", concebida también como propagación de barrios marginales, periféricos, clandestinos, piratas, irregulares o ilegales, es entendida aquí como acontecimiento no puntual, es decir, sin una completa clarificación espacio-temporal con relación a su origen; aunque los distintos estudios realizados al respecto han establecido la generalización del fenómeno en el trascurso de la década de 1970. (Achig, 1981, 1983; Ulloa 1981; Ruiz, 1981; Carrión, 1981, 1983, 1987, 1988, 1991, 1992; Godard, 1988; Oquendo, 1988).

3.1.1 Mecanismos de intervención territorial, valorización y transformación en las lógicas espaciales del mercado formal de suelo urbano.

Uno de los rostros predominantes del proceso de urbanización en Quito fue la simultánea valorización de la tierra urbana y la apropiación especulativa de la renta del suelo. Dinámicas derivadas de acciones municipales orientadas a generar condiciones para el desarrollo del mercado de suelo, rehabilitar, modernizar y refuncionalizar ciertas áreas de la ciudad a través de la renovación urbana, y multiplicar los ingresos por tributaciones a través de la implementación de instrumentos

jurídico – urbanísticos como la intensificación y los cambios en el uso del suelo, la zonificación y sus posteriores transformaciones, el incremento del área urbana, especialmente al Norte, y el establecimiento de un marco jurídico que brindará garantías al mercado de tierras (Carrión et al, 1987; Carrión, 1983, 1987)[92].

Se trató de acciones inscritas en una lógica territorial determinada por la histórica jerarquización en los usos, servicios, funciones, equipamientos, infraestructura, hábitat y vivienda que privilegió al Norte en los procesos de distinción socioeconómica, étnica, simbólica y urbanística que se desplegaron en la transición hacia la "Ciudad de la primera modernidad"; siendo reforzados con la planificación urbana desde finales de la primera mitad del siglo XX.

Es necesario resaltar que durante los años sesenta, los procesos de renovación y ampliación del área urbana se constituyeron en mecanismos de intervención urbanística claves en la transformación de la ciudad debido a sus efectos socioeconómicos, políticos y culturales evidentes en la dinamización y reconfiguración espacial del mercado de suelo y la refuncionalización de zonas estratégicas, respectivamente; lo que en el primer caso implicó un fortalecimiento de las históricas fronteras mercantiles, mientras que en el segundo conllevó la expulsión de sectores populares del Centro Histórico y la reformulación de sus estrategias de acceso a suelo urbano y vivienda[93].

[92] En términos de la argumentación de Raffestin (2011), se trataba de una fase más de reproducción e innovación en las tecnicidades, entendidas como los instrumentos jurídico-urbanísticos a partir de los cuales se realizaba la gestión del recurso suelo; un momento más de una territorialidad hegemónica que desplegaba viejos y nuevos mecanismos de producción, organización, jerarquización, diferenciación y revalorización del suelo urbano.

[93] Carrión realiza una reflexión en torno a la funcionalidad de los procesos de renovación y expansión urbana: "En definitiva, los procesos de renovación y expansión urbana están dirigidos, entre otros aspectos, a eliminar el obstáculo que significa la propiedad de la tierra para la industria de la construcción y a reducir la fricción que impone el suelo urbano a la acumulación capitalista. Ello se consigue mediante los procesos interrelacionados de, por un lado, la *integración* de nuevos ámbitos territoriales de relaciones (zonal y de conurbación) y la *dispersión* de actividades urbanas principales (mancha urbana y funcional) y, por otro lado, la (expulsión) y *fraccionamiento* (urbanización o lotización) de la propiedad territorial" (Carrión, 1987, p. 86).

Los procesos de renovación urbana desarrollados en el Centro Histórico y el sector de la Mariscal Sucre[94] constituyeron una nueva técnica o mecanismo de actuación jurídico-urbanística, arquitectónica y vial. Un rostro más de la histórica complementariedad entre el municipio y actores privados que se tradujo en fuertes incrementos en el valor del suelo. Lo que en el primer caso generó cambios hacia usos más rentables y expulsión de sectores populares, imponiendo transformaciones en sus estrategias de acceso a suelo urbano y vivienda evidentes en el declive del "tugurio clásico" y el auge del "nuevo tugurio"; y posteriormente en la generación de barrios periféricos muchos de los cuales tuvieron una naturaleza informal como lo veremos más adelante:

> La renovación urbana de Quito se caracteriza por ser una renovación concertada, en tanto comporta la existencia de una diversidad de agentes sociales. Es decir, que la renovación no se desarrolla por intermedio de grandes planes de conjunto, sino como producto de la acción de inversionistas aparentemente aislados e inconexos mediados por la intervención estatal a través de la municipalidad. Una renovación urbana concertada, en términos de una amalgama de intereses en juego, que no tiene una "voluntad política", una "decisión"; sino por el contrario, que es el Estado (el Municipio como su punta de lanza) el que genera, mediante un conjunto de acciones -básicamente a través del Plan Vial, las condiciones necesarias -pero no suficientes- para la renovación. Es por ello, entonces, que el capital privado es el que emprende la renovación en su parte más rentable, dejando al Estado la generación de las "condiciones generales de renovación" que no le son rentables al capital privado (Carrión, 1983, p. 21).

Por su parte, el explosivo crecimiento del perímetro urbano hacia el norte y sur sin un requerimiento social real conllevó a que el 43% del área urbana se transformara en terrenos vacantes

[94] En el caso del Centro Histórico debe agregarse un contenido simbólico y cultural de reconquista y modernización (Carrión, 1983), mientras que el sector de La Mariscal pasó a constituirse en una nueva centralidad de la ciudad moderna al Norte de la urbe.

o de engorde (Carrión, 1983) (Ver figuras 46, 47, 48). Lógica en la que también se inscribieron entidades financiadoras de vivienda como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y las mutualistas que adquirieron amplias propiedades en zonas periféricas buscando maximizar beneficios y reducir costos (Carrión, 1983; Muñoz, 2015).

En 1950 el área urbana de Quito se estimaba en 1.335 ha, en 1.962 casi se había duplicado alcanzando las 2.525 ha., para 1970 ascendió a 4.625 ha., mientras que para 1980 superó las 11.770 ha. En treinta años el área urbana capitalina creció más de 8 veces hacia las periferias norte y sur; pero fue a lo largo de los años setenta donde se experimentó el mayor incremento (Ver tabla 1, figuras 5, 6, 7). Sobre la funcionalidad que para el gobierno local tuvieron las áreas vacantes, Carrión argumenta que:

> …en ningún caso son tales, porque incluso el mismo Municipio les tiene destinado un uso, cual es el de financiar en parte su presupuesto y así aminorar, aunque coyunturalmente, la crisis fiscal en que se debate. En ese sentido dos son las formas de financiar a través de la expansión, por un lado el incremento de áreas sujetas a la imposición y, por otro, como mecanismos de negociación con el Gobierno Central para la obtención de nuevas y mayores asignaciones económicas. (Carrión, 1983, p. 28).

Teniendo en cuenta que ya desde inicios de la década del cuarenta, la delimitación y ampliación del área urbana fue un mecanismo recurrente de valorización del suelo; puede argumentarse que esta manera de actuación en la que actores privados y estatales[95] buscaron multiplicar sus beneficios era ratificada u oficializada como un rasgo de una "cultura especulativa" profundamente determinada por el accionar municipal.

[95] Municipio de Quito, Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

3.1.1.1 La dinamización y reconfiguración espacial del mercado de suelo urbano formal, las barreras al interior de la urbe se consolidan.

En el estudio de Carrión et al (1987) se evidencia gran parte de la dinamización y reconfiguración que experimentó el mercado formal de suelo entre 1962 y 1975. Allí se puede apreciar la concentración de la oferta de terrenos en venta y vivienda en alquiler al norte de la ciudad, 53,7% y 69,3% respectivamente, mientras que en el centro y sur las proporciones eran considerablemente menores (Ver tabla 4).

Tabla 4. Concentración de la oferta de terrenos y vivienda en alquiler en Quito por zonas (%) (1962 – 1975)

Sector	Vivienda de alquiler	Terrenos
Sur	9,2	26,2
Centro	21,5	16,6
Norte	69,3	53,7
	100	**100**

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, fuente: Carrión et al (1987, p. 91)

En general, en el mismo periodo analizado el precio del alquiler experimentó un considerable aumento en las zonas periféricas al Sur (a) y Norte (c), con excepción de la subzona c1 en relación a las viviendas de una y dos habitaciones (Ver tabla 5, figuras 46, 47). En el primer caso debido al cambio de suelo rural a urbano y la creciente demanda de vivienda por sectores populares en el Sur, mientras que en segundo término ello se asoció a la obtención de mayores rentas articuladas a aspectos históricos como las mejores condiciones urbanísticas de la zona norte, la baja densidad en el uso del suelo y aspectos simbólicos como el prestigio, entre otros.

Tabla 5. Valor del alquiler de vivienda por subzona (1962 – 1975) (Valores en Sucres, 1975)

Zonas	1962		1975	
	1 y 2 habitaciones	3 o más	1 y 2 habitaciones	3 o más
a1 (Sur)	921	600	1.900	2.600
a2 (Sur)	526	1.052	1.600	2.700
b1 (Centro)	1.578	2.631	1.000	3.000
b2 (Centro)	1.315	1.842	1.000	1.400
c1 (Norte)	1.842	2.631	1.600	3.600
c2 (Norte)	2.668	3.810	4.500	7.575
c3 (Norte)	1.052	1.842	3.000	5.000

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, fuente: Carrión et al (1987, p. 119)

Caso contrario sucedió en la zona b (Centro – Centro Histórico), donde el costo del alquiler mostró una tendencia hacia la baja, especialmente en la vivienda de una y dos habitaciones como producto de la subdivisión del espacio para aumentar la capacidad de alojamiento incrementando el hacinamiento y la saturación del tugurio (Carrión et al, 1987), el cual se había reproducido allí desde las primeras décadas del siglo XX. Con respecto al precio de arrendamiento de unidades con tres o más cuartos el comportamiento fue diferenciado: mientras que en el sector b1, que corresponde al área del Centro Histórico, el valor subió levemente, en el sector b2 este indicador disminuyó.

Sobre el comportamiento del precio del suelo (Sucres/m^2), se evidencia un fuerte incremento en áreas periféricas al Sur y Norte asociado al cambio del uso del suelo de rural a urbano, especialmente en las zonas a1 y c3 (Ver tablas 6, 7, figuras 46, 47). Es evidente que los terrenos con precios más elevados se localizan en el Norte, específicamente en el "Centro Norte", donde paulatinamente se configurará una nueva fase de la modernidad urbana en zonas aledañas al parque La Carolina con actividades comerciales y financieras, y en menor grado, en un sector particular del Centro Histórico.

Con respecto a esta zona, la variación se asocia a la histórica jerarquización que experimentó ese sector de la urbe y la renovación urbana que tuvo lugar en el sector de la Mariscal Sucre; ello se

evidencia en ciertas áreas en las cuales se localizaban los más altos precios del suelo donde tuvieron lugar fuertes procesos de valorización y especulación (Ver tablas 6, 7 y figuras 46, 47)[96].

Tabla 6. Precios de la tierra (Sucres/m^2 por subzonas) (1962 – 1975)

Subzona	Precio m^2 1962	Precio m^2 1975
a1 (Sur)	65	300
a2 (Sur)	30	120
b1 (Centro)	600	800
b2 (Centro)	250	350
c1 (Norte)	410	950
c2 (Norte)	540	1.500
c3 (Norte)	85	500

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, fuente: Carrión et al (1987, p. 99)

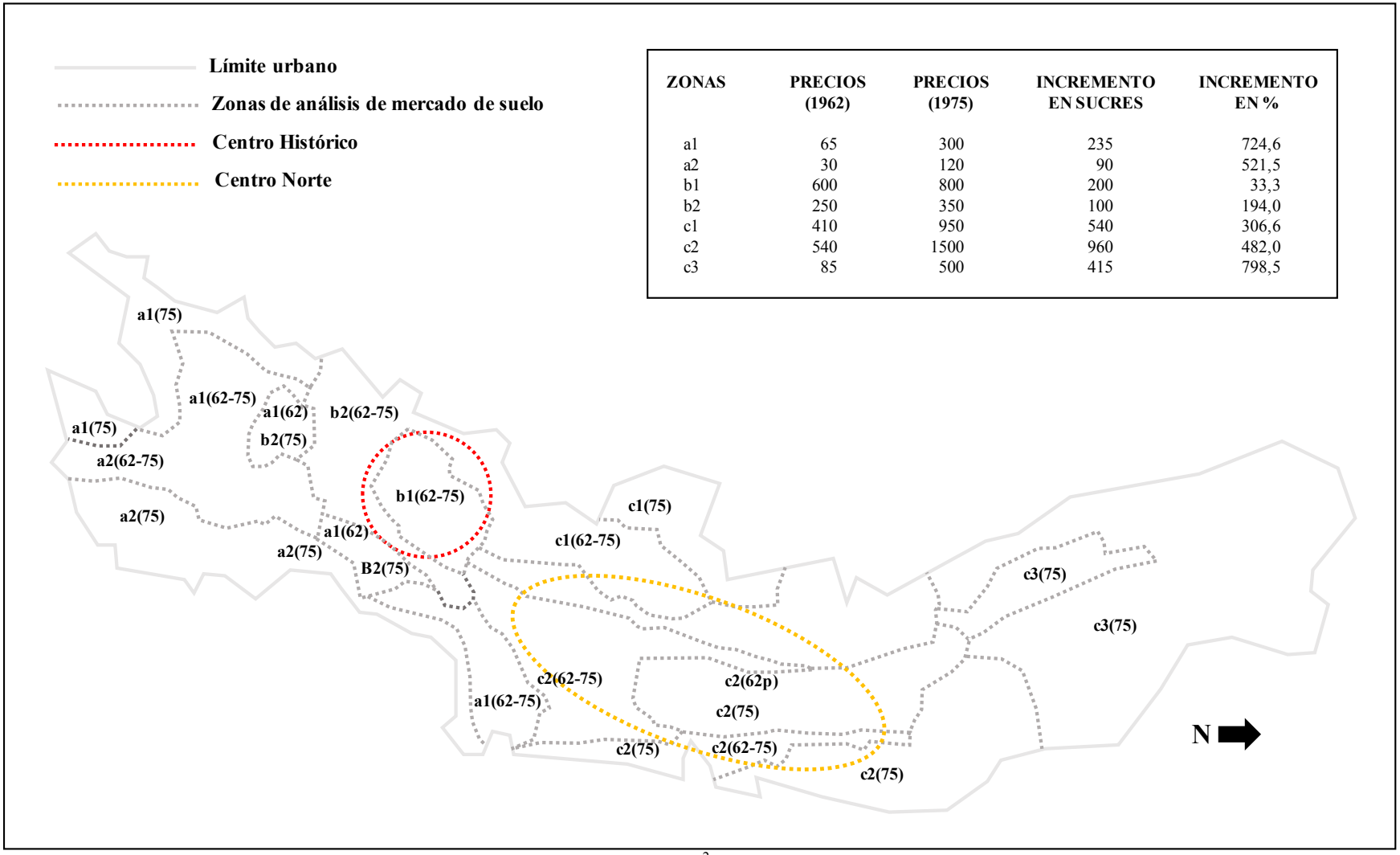
Tabla 7. Aumento porcentual del precio del suelo por subzonas (1962 – 1975)

Subzona	Porcentaje de Aumento Precio m^2
a1 (Sur)	724,6
a2 (Sur)	521,5
b1 (Centro)	33,3
b2 (Centro)	194
c1 (Norte)	308,6
c2 (Norte)	482
c3 (Norte)	798,5

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, fuente: Carrión et al (1987, p. 100)

De lo sucedido en el Centro Histórico, puede inferirse que el comportamiento del precio estuvo condicionado por el contraste entre la profundización del hacinamiento en el "tugurio clásico", y la articulación entre los efectos de la renovación urbana con la implantación de nuevos usos del suelo para actividades comerciales y de servicios, la localización del poder político nacional y local (Palacio Presidencial de Carondelet, Alcaldía de Quito), la presencia de edificaciones religiosas y plazas de valor simbólico, histórico y patrimonial (Ver figuras 46, 47).

[96] En la subzona c2 el precio del m^2 osciló entre un 177% y un 14.900% entre 1962 y 1975 (Carrión et al, 1987) (Ver figuras 46, 47)



ZONAS	PRECIOS (1962)	PRECIOS (1975)	INCREMENTO EN SUCRES	INCREMENTO EN %
a1	65	300	235	724,6
a2	30	120	90	521,5
b1	600	800	200	33,3
b2	250	350	100	194,0
c1	410	950	540	306,6
c2	540	1500	960	482,0
c3	85	500	415	798,5

Figura 46. Comportamiento del precio del precio de la tierra (m^2) en el área urbana de Quito en zonas de estudio (1962 – 1975)
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Carrión (1983, p. 30), y adaptado de Carrión et al (1987, p. 99-100).

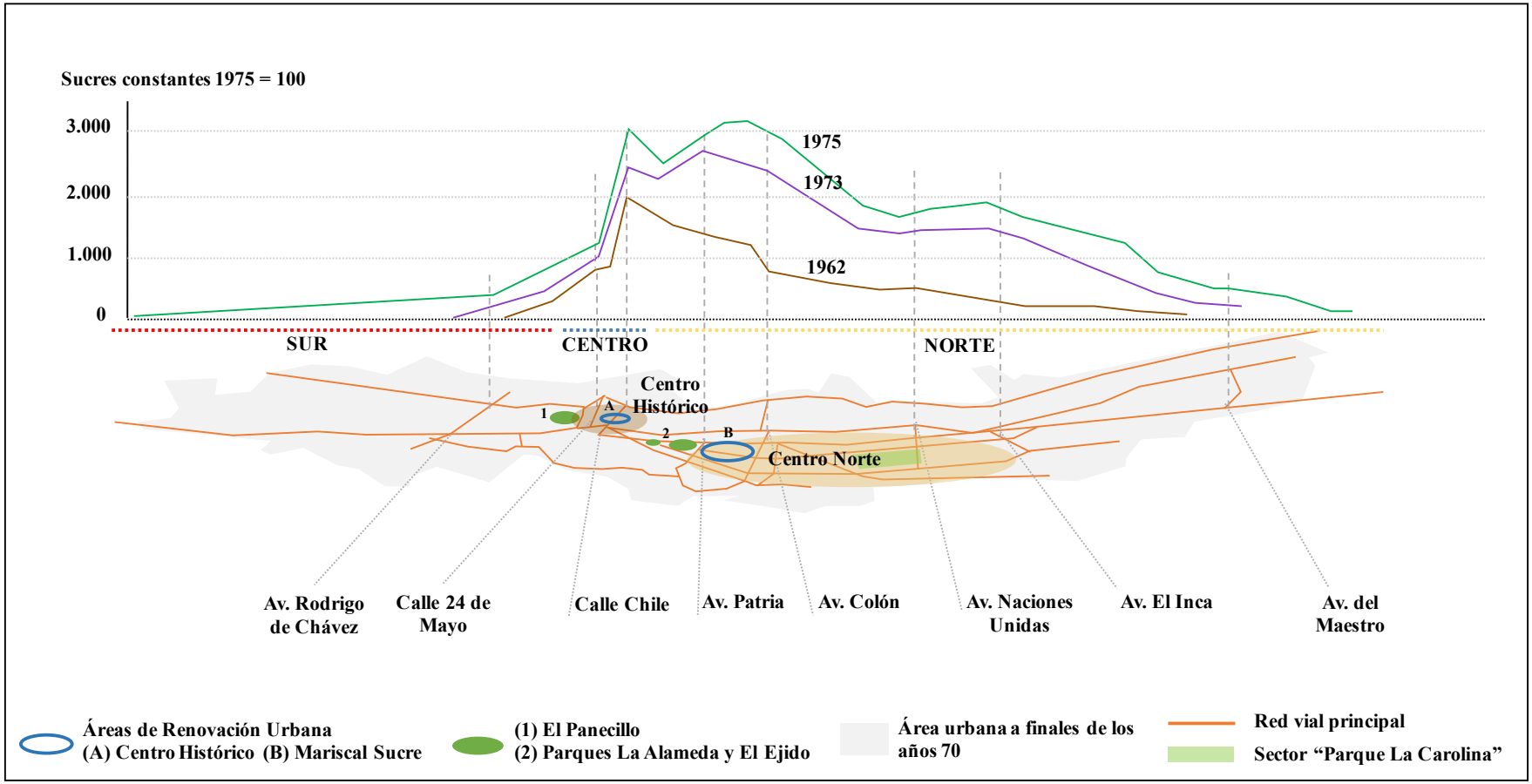


Figura 47. Curvas de precios de la tierra (m^2) en el área urbana de Quito (1962 – 1975), corte Norte – Sur.
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en información de Carrión (1983, p. 16-26); y adaptado de Carrión et al (1987, p. 107).

La figura 47 es clave en nuestro análisis porque ilustra algunas de las barreras que se fueron apuntalando a partir del comportamiento espacial del mercado de suelo en poco más de una década (1962 y 1975). Desde el Sur hacia el Centro el precio del suelo experimentaba un crecimiento que se intensificaba entre la Av. Rodrigo de Chávez y la calle 24 de Mayo, donde el m^2 superó los 1.200 sucres. Tendencia que se vio profundamente reforzada entre esta y la calle Chile donde el valor casi se triplicó superando los 3.000 sucres por m^2, sector que estaba siendo objeto de los procesos de renovación urbana donde en poco más de una década el precio del m^2 aumentó alrededor del 50%.

A medida que se avanzaba hacia el sector de San Blas y los parques La Alameda y El Ejido, el precio experimentaba un descenso; tendencia que se revertía entre las avenidas Patria y Colón, específicamente en el sector de la Mariscal Sucre donde tuvo lugar el otro proceso de renovación. Se trata de uno de los escenarios del "centro norte" donde las inversiones públicas y privadas materializaron parte de la modernidad urbana que se reflejó en el más alto costo del suelo en Quito. A partir de allí y hasta la Av. Naciones Unidas los precios fluctuaban con una tendencia a la baja que se revertía hacia el sector de la Av. El Inca donde el m^2 rondaba los 2.000 sucres, a partir de allí el precio caía progresivamente hacia la periferia norte.

En síntesis, al Norte, y específicamente en el "Centro Norte", se profundizaron los procesos de valorización y especulación del suelo urbano asociados a su histórica jerarquización, la configuración de una nueva fase de modernización a su interior y la renovación urbana en el sector de La Mariscal. Simultáneamente, en el reducido espacio del Centro Histórico se experimentaban dos realidades: por un lado se reflejaban los efectos de la renovación y su articulación a la histórica centralidad política, administrativa, simbólica y comercial; mientras que tenía lugar el creciente deterioro del hábitat en varios de sus sectores debido a la saturación del "tugurio clásico". Finalmente, en las periferias Sur y Norte el nuevo "suelo barato" se expandía y la creciente especulación se tradujo en fuertes fluctuaciones en los precios (Ver tablas 6, 7).

3.1.2 Crecimiento poblacional, características del mercado de trabajo e incremento de la demanda insolvente de vivienda.

En el contexto del proceso de urbanización del país, la población de Quito creció casi cuatro veces en tres décadas, pasando de 209.932 personas en 1950 a más de 807.000 en 1980 (Ver tabla 2). Parte del fuerte incremento poblacional se tradujo en la ampliación del volumen de mano de obra disponible y generalmente poco calificada. Originaria de zonas rurales y áreas urbanas intermedias[97], esta población no podía insertarse de manera adecuada en un mercado de trabajo caracterizado por la alta informalidad y concentración de gran parte de la PEA en actividades de baja remuneración y productividad como el sector servicios, algunas ramas de la actividad manufacturera, el comercio y la construcción (Ver tabla 8).

Tabla 8. Distribución de la PEA según ramas de actividad en Quito (1974)

Ramas de actividad	Porcentaje (%)
Agricultura, pesca	1,30
Minas	0,56
Industria manufacturera	17,71
Electricidad, gas y agua	1,05
Construcciones	1,05
Comercio	10,05
Transporte	15,17
Establecimientos financieros	3,27
Servicios	38,70
Empleados del Orden Nacional y Estatal	6,36
Trabajadores	1,21
TOTAL	**100,00**

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, fuente: Carrón (1981), Elaborado Oscar Raúl Ospina Lozano

[97] Según en Plan Director de Urbanismo de 1967, más del 50% de la población que arribó al Cantón Quito (Ciudad de Quito y Santo Domingo) en el periodo intercensal 1950 - 1962 era originaria de provincias de la Sierra Centro – Norte (Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura). Allí existían escenarios rurales pauperizados, se experimentaba la crisis y disolución del viejo sistema hacendatario tradicional serrano "precapitalista" desde los años cincuenta, y tenía lugar una progresiva reconversión productiva, que tuvo en el proceso de "semiproletarización", otro de los detonantes de las migraciones hacia los centros urbanos intermedios y las grandes ciudades (Quito y Guayaquil) (Ver Oquendo, 1988).

El comercio y los servicios eran "actividades de muy baja productividad y remuneración" (Carrón, 1981, p. 25). Por otro lado, el sector fabril experimentó una paulatina reducción en su oferta de trabajo, mientras que actividades manufactureras o de "pequeña industria" como la artesanía aumentaron la empleabilidad pero en condiciones de relativa informalidad y salarios bajos; a lo que tampoco fue ajeno el sector de la construcción por su naturaleza y formas de reproducción.

Estos rasgos del mercado laboral determinaron la reproducción de un tipo de economía urbana precarizada en los que la informalidad laboral, los bajos niveles salariales y la poca capacidad de ahorro se constituyeron en condicionantes históricos que impedían el acceso a crédito para vivienda para amplios sectores sociales, conformando una creciente "demanda insolvente"[98].

Como respuesta a esa situación desde los albores de la década de 1960 se crearon dos entidades que a nivel nacional debían encaminarse a solucionar el déficit habitacional para sectores populares en áreas urbanas. Desde el sector público la tarea recayó en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), mientras que en el sector privado la Mutualista Pichincha (MP) asimiló parte de ese objetivo, también existían entes para el financiamiento de vivienda orientados a otros segmentos socioeconómicos como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y los bancos privados (Muñoz, 2015)[99].

Achig (1983), Oquendo (1988) y Muñoz (2015) argumentan que tanto el BEV como la MP se orientaron a atender las necesidades de una parte de la demanda solvente conformada principalmente

[98] Una evidencia de tal situación se reflejó en la Encuesta de Hogares de Quito en 1971, la cual subdividió la población en 6 segmentos. En el de mayores ingresos el 51% percibía menos de 3.000 sucres al mes, en el siguiente segmento el 59%, lo cual aumentó progresivamente en los demás grupos analizados: 73%, 78%, 84% y finalmente, un 87% (Ulloa, 1981). El salario mínimo mensual real ascendía a 1.499 sucres en 1970, para el año siguiente era de 1.790, fluctuando posteriormente en 1.649 (1972), 1418 (1973), 1.433 (1974), 1.628 (1975), 1.843 (1976), 1.645 (1977), 1.474 (1978) y 1.805 (1979). Flacso, IICA (1994).

[99] El Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) fue creado en 1961, al igual que la Mutualista Pichincha (MP). El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), inició labores hacia 1928, nueve años después comenzó a financiar crédito hipotecario, pero fue en la década de 1970, durante el primer boom petrolero, que se multiplicaron estas operaciones en medio del auge de la construcción (Muñoz, 2015).

por grupos socioeconómicos medios y medios bajos[100]. Mientras que el primero ejecutó proyectos localizados en bordes del área urbana hacia la periferia norte y sur, la segunda concentró su accionar al Norte, al igual que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)[101]

Si bien la producción y financiamiento de vivienda formal en gran parte se inscribía en la lógica territorial de las demarcaciones socioeconómicas, jurídico-urbanísticas, mercantiles y simbólicas que se habían amalgamado y reproducido a lo largo del siglo; la ampliación del área urbana y la reconfiguración espacial que experimentaba el mercado de suelo posibilitó que en las periferias al Norte y Sur se llevaran a cabo proyectos habitacionales en zonas donde el valor del suelo era bajo debido al déficit en servicios básicos, equipamientos e infraestructura.

Según Ruiz (1981), Ulloa (1981) y Carrión (1983), el accionar de entidades oficiales como el BEV, la Junta Nacional de Vivienda (JNV) o el IESS no se alejaban de las prácticas especulativas y de maximización de la ganancia inscritas en los procesos de ampliación del área urbana:

> Esta política de vivienda estimulada por la necesidad de crear una oferta a bajo costo (con alto beneficio económico) en la perspectiva del denominado "interés social", se traduce en la minimización de los costos de producción, más no así en el precio final de la vivienda. Con esta política, introducida en la década del sesenta, se ha generalizado incontroladamente la expansión urbana; pues a guisa de encontrar terrenos "baratos" han logrado incorporar caóticamente nuevas porciones de tierra a la ciudad, potencializando los problemas de suyo graves. (Carrión, 1983, p. 43).

Los programas de vivienda para sectores sociales de bajos recursos nunca se constituyeron en un eje prioritario de la agenda de las instituciones privadas, ni del Estado o el gobierno municipal. Su

[100] Acciones estatales como el incremento salarial para la clase media burocrática implicaron la ampliación de la capacidad de acceso a vivienda para estos sectores (Achig, 1981).

[101] A lo largo de la década de 1970 el IESS otorgó 9.542 créditos hipotecarios en el norte de la ciudad, mientras que al sur la cantidad fue menor a la mitad, 4.652. Asimismo es evidente la disparidad a partir de los montos entregados puesto que lo asignado al norte sector casi triplicó a lo otorgado en el sur (Muñoz, 2015)

accionar tuvo lugar en una lógica profundamente determinada por la reducción de costos y la maximización de beneficios, dinámica inscrita en la consolidación del sector inmobiliario como un importante actor del desarrollo urbano capitalino. Siendo receptor y ejecutor de inversiones locales y foráneas debido a los altos niveles de rentabilidad que presentaba la actividad, situación que se profundizó en el escenario del primer boom petrolero a partir de la primera mitad de los años setenta (Achig, 1983; Carrión, 1983, 1987; Carrión et al, 1987).

3.2 Mecanismos de acceso a suelo urbano y vivienda de los sectores populares, y la funcionalización política y económica de la proliferación de los barrios informales a lo largo de la década del setenta.

La dinamización que experimentó el mercado de suelo y la reconfiguración de sus lógicas espaciales apuntalaron las limitantes mercantiles al interior de la urbe en una compleja simbiosis con históricas demarcaciones y jerarquizaciones simbólicas, étnicas, socioeconómicas, funcionales y urbanísticas a través de las cuales se habían estructurado los procesos de segregación residencial y jerarquización del espacio urbano a lo largo del siglo XX.

A la par que esas limitantes se fueron extendiendo hacia las áreas del Centro Histórico que fueron objeto de los procesos de renovación urbana[102], los programas de vivienda de interés social brillaron por su ausencia en medio de un acelerado incremento poblacional, una confluencia crucial en la multiplicación del déficit habitacional que debió ser enfrentado de distintas maneras por los propios interesados.

[102] Una aproximación a la dificultad para superar las barreras mercantiles puede inferirse de comparar el precio mensual de alquiler de una vivienda en el Centro Histórico o en la periferia Sur con respecto a los ingresos estimados en salarios mínimos mensuales. Para 1975 el promedio del precio de alquiler de una vivienda de 1 y 2 habitaciones era de 1.375 sucres mensuales y una de 3 o más habitaciones ascendía a 2.225 en esas zonas, mientras que el salario mínimo mensual a lo largo de la década promedió los 1.618 sucres.

3.2.1 La saturación del tugurio como mecanismo tradicional de acceso a suelo urbano y vivienda y la proliferación de un nuevo tipo de informalidad en la periferia a lo largo de los años setenta.

Por su antigüedad, el tamaño de la población involucrada y su incidencia en el sector inmobiliario y el crecimiento de la urbe, la tugurización se constituyó en el más importante mecanismo de acceso a suelo y vivienda que desde los años veinte había sido funcionalizado para paliar gran parte de la demanda habitacional de los sectores populares y dinamizar una lógica rentista en varias zonas del Centro Histórico (Carrión, 1983, 1987, 1991):

> El tugurio opera como colchón de resistencia frente a la demanda masiva de vivienda, sobre la base de costos relativamente baratos por ser una oferta que se basa en la utilización intensiva de los soportes materiales previamente producidos y no de la producción de nuevos. De esta manera influye en la determinación de los precios de las nuevas edificaciones y retiene población. Cuando se satura la lógica del tugurio y/o la demanda es mayor que su capacidad de retención, se convierte en una causa para el crecimiento de la periferia y son, a su vez, los precios de las nuevas edificaciones los que determinan los alquileres en el tugurio. Esto resulta de un proceso social en el cual los sectores populares se ven obligados a incrementar el uso social del espacio (hacinamiento y la densificación) a cambio del control de una ubicación que les permita bajar sus costos residenciales y las distancias a los ámbitos productivos. La tugurización se convierte en la alternativa frente a los altos precios de la tierra y de la vivienda y a la necesidad de reducir la distancia que media entre los ámbitos de producción y reproducción" (Carrión, 1991, p. 39-40).

Los procesos de renovación urbana llevados a cabo en el "Tugurio Clásico" desde el final de la década de 1960 conllevaron el aumento del precio del suelo, especialmente en ciertas áreas del

Centro Histórico (Ver tablas 6, 7 y figuras 46, 47), y por ende, la implementación de usos del suelo más rentables (comercio, administración, banca). Posteriormente y de manera complementaria tuvo lugar la implementación de instrumentos jurídico – urbanísticos que agotaron las posibilidades de mayor saturación del mismo. Para Carrión (1987, 1991), a través de las ordenanzas municipales 1727 y 1377, las propuestas existentes en el Plan Quito (1981), y en las reglamentaciones del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, se establecieron limitantes a la reconfiguración y reconstrucción del espacio urbano destinados para esos fines en dichas áreas.

Aunque la puesta en marcha de estas medidas implicó el consecuente desplazamiento de una parte de la población, también se utilizaron otros mecanismos. Según Carrión (1991), entre estos figuraron el desalojo forzado y las restricciones al comercio informal. Otra de las herramientas que propone el análisis citado es el aumento del costo del alquiler en ese sector, sin embargo y de acuerdo a las cifras consignadas en la tabla 5, en el periodo 1962 – 1975 los alquileres en el área central de la ciudad (Centro Histórico y sectores aledaños) experimentaron una tendencia contraria.

Es en ese contexto de transformaciones urbanas en el área central de la urbe tuvo lugar una segunda fase o "Nuevo Tugurio" localizado en áreas aledañas y periféricas al sur del Centro Histórico, zonas que experimentaron una paulatina saturación y dejaron de ser una alternativa para gran parte de la creciente demanda insolvente (Ver figura 48). Según Carrión, aunque las dos formas en que se expresa el tugurio "se caracterizan por el agudo proceso de subdivisión del espacio y por el inquilinato como forma fundamental de tendencia del inmueble y de inserción residencial al medio urbano", también existen varias diferencias, las cuales pueden

> evidenciarse, por ejemplo, en que los soportes materiales tienen orígenes histórico-culturales diferentes, al extremo de que las edificaciones del tugurio clásico fueron construidas para ser habitadas por una familia aristocrática agraria, en las que su tamaño y funcionalidad eran acordes con aquella fase histórica y con las propias necesidades de la clase terrateniente. No

así el nuevo tugurio, en que las edificaciones son más nuevas y provienen de sectores sociales empobrecidos, que encuentran en el alquiler un medio adicional de INGRESOS y no de RENTABILIDAD. En el nuevo tugurio, mucha de la población propietaria aún reside en sus inmuebles, pero ahora en condiciones de mayor hacinamiento que antes. (Carrión, 1991, p. 40).

En los trabajos de Ruiz (1981), Ulloa (1981), Oquendo (1988) y Carrión (1983, 1987, 1991), se afirma que al final de los años sesenta y principios de los setenta, se había llegado a un escenario en donde estaban dadas ciertas condiciones económicas, sociales, políticas y culturales para que los barrios periféricos, piratas, clandestinos, marginales, espontáneos o populares se constituyeran en un nuevo mecanismo de acceso a "suelo urbano" para gran parte de estos sectores socioeconómicos.

Se trató de un fenómeno que principalmente proliferó a lo largo de las periferias oriental y occidental, en las laderas de los volcanes Pichincha y Atacazo, y las pendientes del bloque levantado o *Graben*; constituyéndose en la modalidad predominante de un universo informal que complejizaba el desarrollo urbano capitalino desde los años cincuenta[103]. (Ver figuras 48, 49, Cuadro 1).

Para 1981, 48 de los 87 barrios identificados como ilegales correspondían a esta nueva modalidad de irregularidad predominante. Conceptualizada como "fraccionamientos de hecho", "lotizaciones clandestinas" o "lotizaciones de planificación limitada", se trataba de asentamientos que se habían formado principalmente durante los años setenta (Oquendo, 1988) (Ver cuadro 1).

[103] Durante los años cincuenta se formaron algunos barrios informales en las áreas más periféricas de la zona central de la ciudad, como consecuencia de ocupaciones paulatinas por parte de sectores de bajos recursos (7). En los dos decenios siguientes se crearon otros asentamientos producto del crecimiento del área urbana que incorporó antiguas poblaciones rurales originadas a inicios del siglo XX (9), otros fueron resultado de ocupaciones inducidas por acciones de actores estatales (BEV) y sociales como el "Comité del Pueblo", lo cual se desarrollará más adelante (5); y varios más por la incorporación de tierras de producción agrícola al área urbana y la puesta en marcha de la Reforma Agraria (18) (Oquendo, 1988) (Ver Cuadro 1).

En términos de Foucault (1970), su conformación, proliferación y predominio implicó una ruptura, un "acontecimiento urbano" en el sentido de las transformaciones derivadas por la irrupción de actores, micropoderes, discursos, prácticas, tensiones, complementariedades y lógicas económicas, culturales, jurídicas y políticas que articulaba, como lo veremos más adelante; dando lugar a lo que hemos caracterizado como la "Ciudad Informal", síntesis de un complejo universo informal inscrito en un orden urbano hegemónico.

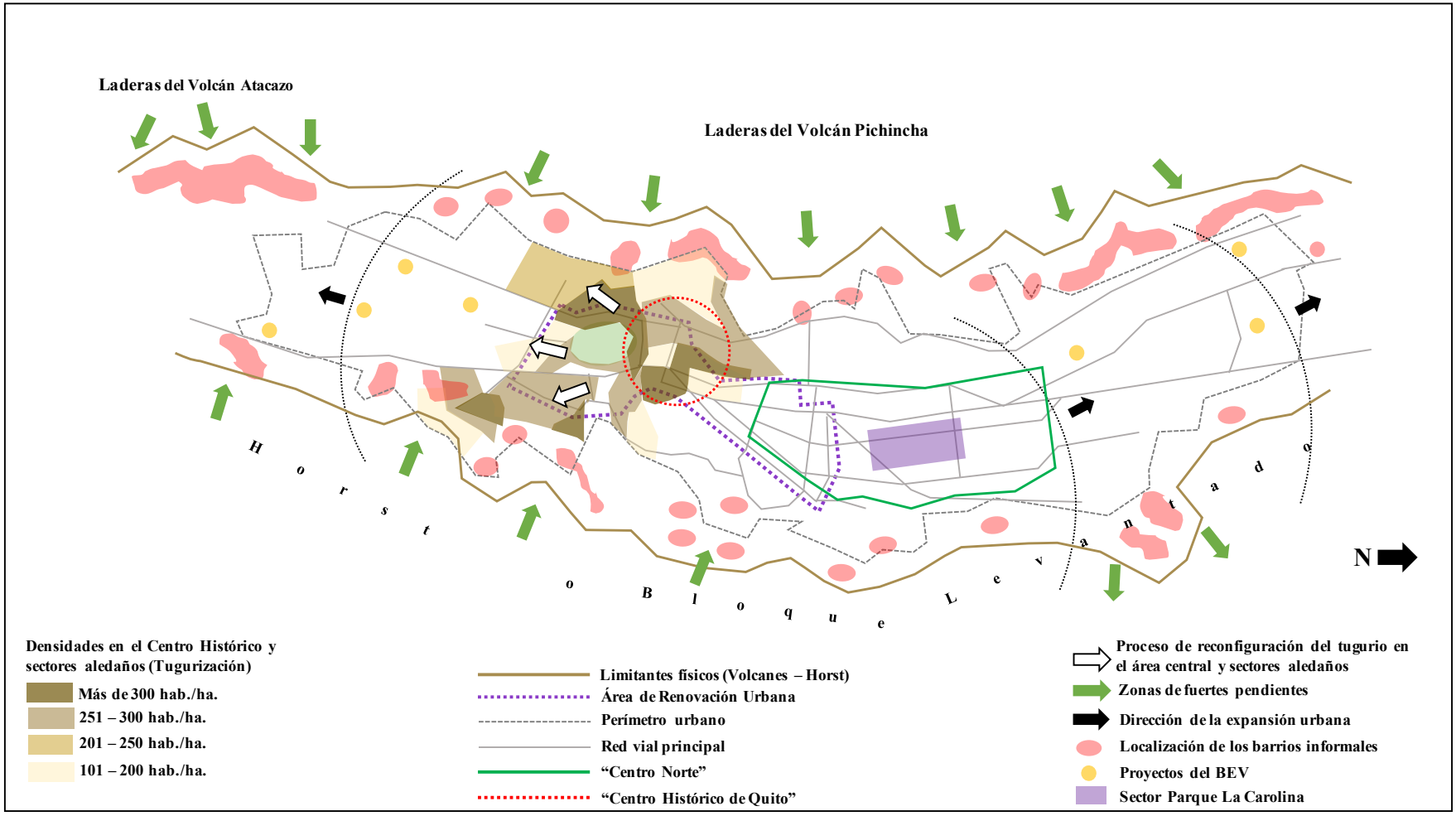


Figura 48. Procesos urbanos a lo largo de las décadas de 1960 y 1970 en Quito
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Ruiz (1981), Ulloa (1981), Carrión (1981, 1987, 1988), Oquendo (1988), Unda (2000).

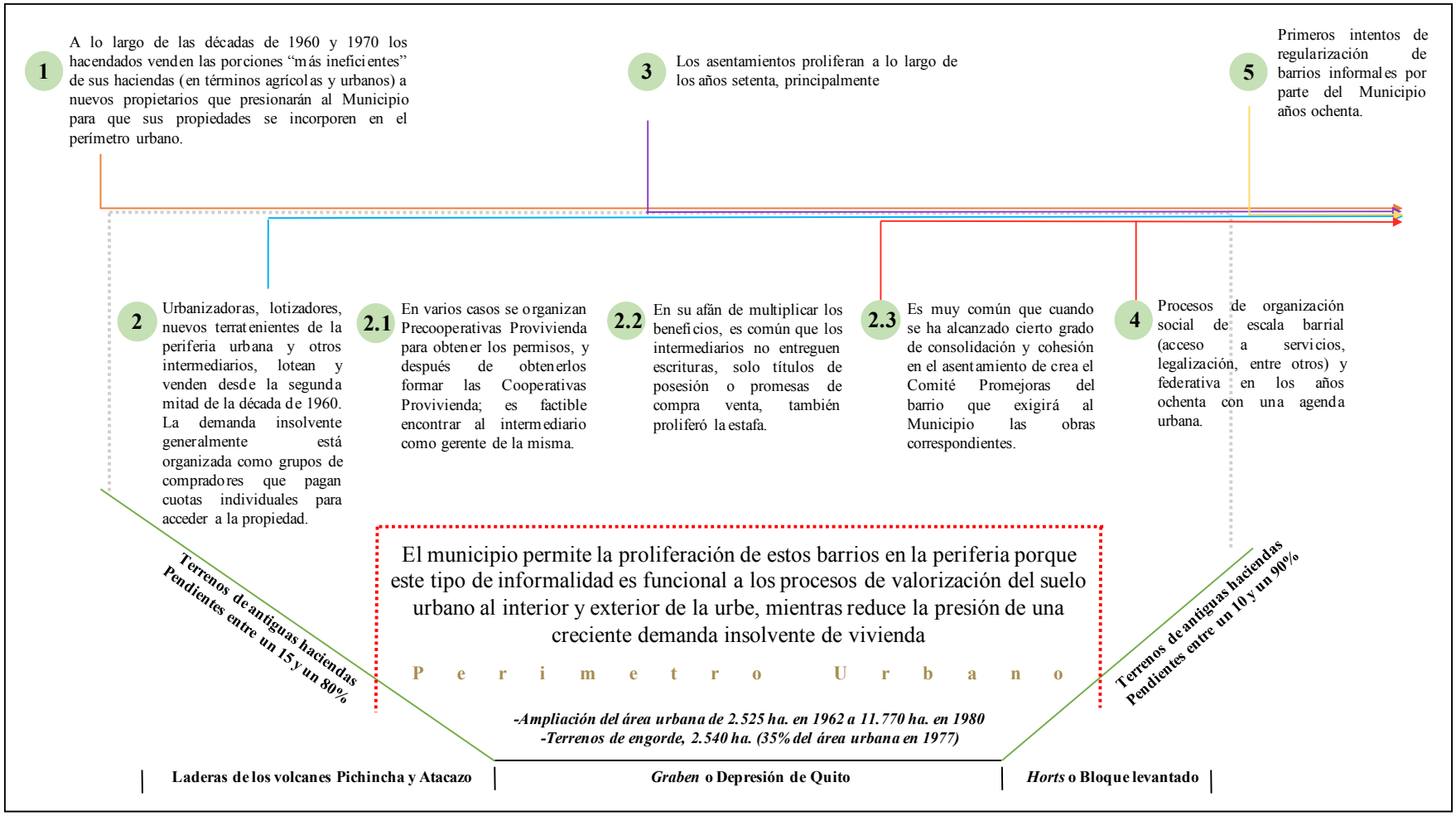


Figura 49. Elementos que confluyen en la problemática relacional de acceso a suelo urbano a través de los "Fraccionamientos de hecho, lotizaciones clandestinas o lotizaciones de planificación limitada"
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Ruiz (1981), Ulloa (1981), Oquendo (1988)

Cuadro 1. Características de las tipologías de asentamientos informales reconocidas en Quito hacia 1981

Tipo	Cantidad	Origen y contexto	Aspectos jurídicos	Mecanismo de acceso	Actores involucrados	Localización
1	9	Incorporación de antiguas poblaciones rurales formadas en torno a las haciendas, fundamentalmente, o a zonas de producción agrícola que fungieron como fuentes de trabajo (Oquendo, 1988). Estos antiguos poblados, caseríos o anejos periféricos se originaron mayoritariamente desde principios del siglo XX, pero el crecimiento urbano experimentado los incorporó al área urbana a principios de los años 70. (Oquendo, 1988)	Por su naturaleza estos asentamientos no requirieron de alguna norma urbana para su conformación, pero al ser integrados a la ciudad se constituyeron en particularidades territoriales que enfrentaban dificultades para ser asimiladas jurídicamente y urbanísticamente. (Oquendo, 1988)	Búsqueda de la mayor cercanía posible entre las fuentes de trabajo y las necesidades de vivienda. (Oquendo, 1988).	Principalmente campesinos de la otrora periferia lejana y ahora inmediata. Sus pobladores estaban muy articulados a la producción agrícola principalmente, hábitos rurales que comienzan a transformarse con su paulatina incorporación en el medio urbano. (Oquendo, 1988)	Sectores de la periferia lejana sur. Barrios localizados al sur de Chillogallo que mantienen características semirurales. (Ruiz, 1981; Ulloa, 1981; (Oquendo, 1988)
2	5	"Son fruto de la acción de organismos estatales o de agrupaciones políticas que en determinada coyuntura histórica ofrecen la posibilidad de obtener un solar en sectores relegados de la ciudad" (Oquendo, 1988:118). Todo ello ocurre desde finales de la década de 1960 hasta los albores de la siguiente (Oquendo, 1988).	Proceso de ocupación no sujeto a la normativa urbana vigente en aquel momento, pues en muchos casos los pobladores no disponían de títulos de propiedad. En el caso de la Hacienda La Mena, esta condición genera que "la intervención de organismos estatales o actores políticos en la promoción y gestión de los asentamientos (Comité del Pueblo, BEV) le confiere características particulares que no se producen en los fraccionamientos de hecho" (Oquendo, 1988:123)[104].	En el caso señalado de la Hacienda La Mena, existía una organización social ("Comité del Pueblo") que presionó la puesta en marcha de programas de vivienda. Se accede a suelo a través de una negociación en torno al precio del suelo con los propietarios (Oquendo, 1988) (Bravo, 1981) (Borja, 2011).	El movimiento social urbano reconocido y posicionado como el "Comité del Pueblo" generan presión en el proceso al organizar y politizar la demanda insolvente y logran que muchos de sus agremiados accedan a suelo urbano a través de negociaciones sobre el precio con el Estado y propietarios. Caso de la hacienda "La Mena", (1973).	Un caso fue la hacienda "La Mena", localizada en la periferia inmediata suroeste, laderas del volcán Pichincha. (Bravo, 1981; Ruiz, 1981; Ulloa, 1981; Oquendo, 1988).
3	18	Incorporación de tierras de producción agrícola al área urbana por intervención del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) o de los	El crecimiento urbano incorpora esas áreas que por su naturaleza y localización no estaban sujetas a la normativa urbana en su	La paulatina integración de estas tierras a la trama urbana se da a partir del fraccionamiento de tierras agrícolas a través de la lotización, o por "subdivisión de los	Organismos estatales como el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), propietarios, campesinos ex huasipungueros, sujeto social	Sectores de las periferias sureste, suroeste, noreste y noroeste.

[104] La experiencia del "Comité del Pueblo" será descrita más adelante, en el apartado de los procesos de organización social popular en torno al acceso a suelo urbano y vivienda en Quito.

		propietarios en un contexto de implementación de las Reformas Agrarias (1964 y 1973) (Oquendo, 1988) El proceso experimenta mayor intensidad desde la segunda mitad de los años sesenta.	conformación (Oquendo, 1988).	huasipungos[105] a través de ventas y herencias" (Oquendo, 1988:119). Por un lado, la entrega de huasipungos a los campesinos extrabajadores de las haciendas los constituye en propietarios de zonas que se urbanizan a parir de la Reforma Agraria, y posteriormente se incorporan a la estructura urbana por el crecimiento de la misma. Por otro lado, los propietarios fraccionan el suelo bajo los parámetros establecidos por la Ley de Reforma Agraria y lo venden "a un sujeto social desligado hacia algún tiempo del medio rural" (Oquendo, 1988:124).	desligado del medio rural que funge como intermediario. La ubicación de la industria al sur de la ciudad de manera desordenada y el abandono de la producción agrícola por parte de los propietarios "favorecen la 'integración' de los campesinos a la urbe tanto espacial como económicamente; los anteriores huasipungos se integran a la ciudad y sus pobladores se ven obligados a vender su fuerza de trabajo en actividades urbanas" (Oquendo, 1988:119).	
4	7	A lo largo de la década de 1950 se inició el proceso de ocupación paulatina de "tierras abandonadas por sus propietarios (?), ya sea por las características topográficas difíciles o por ser tierras malas para el cultivo agrícola" (Oquendo, 1988:119). Al parecer corresponde a un lento proceso de "densificación de antiguos barrios populares tradicionales ubicados en la periferia oriental y occidental de los distritos centrales de la urbe" (Oquendo, 1988:124) Su cercanía al Centro Histórico los hace funcionales para acceder a fuentes de trabajo como "mercados, plazas, fábricas, etc." (Oquendo, 1988:119).	Se menciona la ocupación ilegal de estos escenarios de la periferia de la zona central de la ciudad (Oquendo, 1988)	Corresponde a un "lento proceso de densificación de antiguos barrios populares tradicionales", la cual es "producto de la concentración de la 'demanda insolvente' y la saturación del centro histórico" (Oquendo, 1988:124).	Población de "bajo nivel económico que se identifica entre obreros y subocupados" (Oquendo, 1988:119).	Periferias oriental y occidental del área central de la ciudad. Sectores como "Ferroviaria Alta", "Toctiuco", "La Libertad"; "Floresta Baja" (Oquendo, 1988:124), "Los Ángeles", "Balcón Quiteño", "La Primavera", "San José de Monjas", "Forestal", "Chiriacu Alto", "La Argelia" (Ruiz, 1981:59; Ulloa, 1981).
5	48	"Lotización de planificación limitada* que proliferó a partir de la década de 1970 cuando "propietarios de grandes y	"El carácter de 'ilegalidad' que identifica al proceso proviene fundamentalmente de dos tipos de fenómenos	Se lleva a cabo a partir de la organización de "precooperativas". En el transcurso de estas actividades se procede a la compra y entrega de lotes (…). Los promotores obtienen	Propietarios, intermediaros, promotores, lotizadores, "demanda insolvente" que se presenta organizada con un número	Periferias sur oriental y sur occidental, centro sur, centro, centro norte, periferia noreste y noroeste (Oquendo, 1988).

[105] El vocablo huasipungo es de origen quichua, y puede entenderse como una pequeña porción de tierra o lote de terreno considerado inservible por los encomenderos, quienes se lo entregaban a los indígenas, denominados "huasipungueros", para su uso propio. Al recibirla y trabajarla se generaba una relación de dependencia con su propietario, y por ello estos debían realizar un trabajo forzoso obligatorio pero sin paga. Gran parte de las prácticas de esta institución colonial se mantuvieron generalizadas en las haciendas de la Sierra ecuatoriana hasta bien entrado el siglo XX, muchas localizadas alrededor del área urbana de Quito.

		medianas extensiones de tierras ubicadas en la periferia de la ciudad (…), inician ya sea directamente o a través de intermediarios, el loteo de las tierras con o sin participación profesional" (Dirección de Planificación Municipal: "Estudio preliminar de barrios periféricos en Quito, 1981, pp. 19-25, citado por Oquendo, 1988:119).	que no necesariamente se producen conjuntamente: por una parte el hecho de que la lotización y el asentamiento se producen sin el cumplimiento de las reglamentaciones y ordenanzas impuestas por la Municipalidad o el IERAC (según se inscribían dentro o fuera del perímetro urbano); y por otra el hecho de que el asentamiento se produce por lo general sin que las partes legalicen el traspaso de la propiedad del predio" (Oquendo, 1988:97).	fabulosas ganancias por el alto número de familias que pagan sus periódicas cuotas. Para obtener mayores beneficios, los intermediarios que posteriormente se transforman en gerentes de las cooperativas (?), no proceden a la entrega de títulos de propiedad, sino únicamente los de posesión" (Dirección de Planificación Municipal: "Estudio preliminar de barrios periféricos en Quito, 1981, pp. 19-25, citado por Oquendo, 1988:119).	suficiente de beneficiarios – compradores que satisfagan la rentabilidad deseada por el propietario o intermediario. Esta "demanda insolvente" estaba integrada principalmente por población que había migrado desde el campo a la ciudad en los primeros años de la década de 1960, y que había habitado en sectores del Centro Histórico y barrios populares tradicionales. Su principal fuente de empleo es la construcción, la artesanía y pequeña industria, y los servicios personales, actividades de muy baja remuneración que dificultaban la posibilidad de acceder a suelo urbano y vivienda. (Oquendo, 1988)	
Total	**87**					

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en: Dirección de Planificación Municipal: "Estudio preliminar de barrios periféricos en Quito, 1981, pp. 19-25, citado por Oquendo, 1988, p. 118, 119, 122, 123, 124), Bravo (1981), Ruiz (1981), Ulloa (1981), Godard (1988), Borja (2011)

*Corresponde a la conceptualización realizada por Oquendo (1988) como "lotizaciones clandestinas" o "asentamientos de hecho".

Los paréntesis y los signos de interrogación fueron realizados por Oquendo (1988)

La saturación de las áreas tugurizadas en el Centro Histórico y zonas aledañas, la ausencia de programas estatales de vivienda social, y la supuesta "escasez de terrenos"[106] al interior de la urbe para alojar soluciones habitacionales, se constituyeron en factores que en gran medida restringieron las posibilidades de acceso a suelo urbano y vivienda para una creciente demanda insolvente.

Se trataba de condicionantes inscritos en lo que hemos denominado como una "problemática relacional general de acceso a suelo urbano y vivienda en Quito". La cual estaba profundamente determinada por la simbiosis entre los históricos procesos de jerarquización y diferenciación socioeconómica, urbanística, funcional y simbólica del espacio urbano heredados de la transición hacia la "Ciudad de la primera modernidad", y la consolidación de las lógicas mercantiles en torno al suelo que estaban complementadas con el despliegue de distintos instrumentos jurídico – urbanísticos implementados por el gobierno local, los cuales conllevaron a la valorización y especulación del suelo.

Como lo hemos visto en este capítulo, ello era evidente en el comportamiento del precio del suelo, el apuntalamiento de ciertas barreras mercantiles al interior de la ciudad, la orientación de gran parte de la oferta de vivienda hacia grupos socioeconómicos medios y altos, y su concentración en el "Centro Norte" de la urbe; mientras que la implementación de los procesos de renovación y la fuerte ampliación del área urbana se constituyeron en instrumentos cruciales de refuncionalización y valorización articulados a intereses económicos de actores públicos y privados.

[106] Oquendo argumenta que esta supuesta escasez de suelo al interior de la urbe argumentada por parte del gobierno local carecía de sustento, obedeciendo a una estrategia de "engorde de tierras" pues "Para el año 1977 del total de áreas servidas por las redes públicas en la zona urbana, el 36.55% (2.485,2 ha) eran vacantes. Esto significa que existían en la ciudad terrenos urbanizados suficientes para alojar las viviendas necesarias de acuerdo al déficit de las mismas calculado para el mismo año" (Ponce A.; Valencia, H., 1981, p. 17, citados por Oquendo, 1988, p. 100).

Otro factor clave a tener en cuenta fue la funcionalización política y económica que hicieron actores hegemónicos de la proliferación de esta modalidad informal; proceso en el que fue crucial un accionar municipal que por "omisión" permitió la propagación de estos asentamientos, como lo señalan Ruiz (1981) y Oquendo (1988)[107]. En términos de Foucault (2002) puede hablarse de la tolerancia de un "ilegalismo" de acuerdo a cierta convergencia de intereses y reciprocidades en relación a la reproducción de varias dinámicas constituyentes de aquel orden urbano hegemónico[108].

No se debe olvidar que a pesar de la experiencia particular del "Comité del Pueblo", esta organización social y política se constituyó en un actor con incidencia en Quito y otras ciudades del país durante los años setenta. Apoyado en una creciente base social, reivindicó y llevo a cabo acciones por el mejoramiento de las condiciones de vida y el acceso a vivienda para los sectores populares en un contexto de exacerbación del problema habitacional, como lo veremos más adelante.

En ese contexto, mientras parte de la creciente demanda insolvente accedía a suelo urbano barato mediante una modalidad informal predominante, ello simultáneamente alimentaba y dinamizaba los procesos de especulación y capitalización de la renta del suelo en áreas

[107] En la argumentación de Oquendo (1988) también se hace referencia a la existencia de herramientas jurídicas para controlar la proliferiación de estos asentamientos desde el gobierno local, lo cual contrasta con versiones que argumentaban el vacío jurídico o la superposición entre el contenido de la Ley de Régimen Municipal y algunas disposiciones de la Ley de Reforma Agraria para autorizar el fraccionamiento "en los casos de fincas vacacionales y huertos familiares" (Oquendo, 1988, 105-106).

[108] Foucault explora los contextos en que ciertos ilegalismos son omitidos, tolerados o funcionalizados a partir de la confluencia de intereses compartidos, reciprocidades o complicidades. Sobre la dinamización de fenómeno durante la primera mitad del siglo XVIII afirma: "Ahora bien, entre este ilegalismo de abajo y los de las demás castas sociales, no existía ni una absoluta convergencia ni una oposición fundamental. De manera general, los diferentes ilegalismos propios de cada grupo mantenían entre sí unas relaciones que eran a la vez de rivalidad, de competencia, de conflictos de intereses, de apoyo recíproco, de complicidades: la negativa de los campesinos a pagar determinados censos estatales o eclesiásticos no era forzosamente mal vista por los propietarios de tierras; la no aplicación por los artesanos de los reglamentos de fábrica solía ser alentada por nuevos empresarios; el contrabando —la historia de Mandrin celebrada por toda la población, escuchada en los castillos y protegida por parlamentarios, lo demuestra— era muy ampliamente apoyado." (Foucault, 2002, 77-78)

periféricas localizadas en los extramuros jurídicos de la urbe, resguardaba el engorde de tierra vacante en vastas zonas al interior del perímetro urbano (Oquendo, 1988), y le restaba presión a la demanda habitacional por parte de las organizaciones sociales (Ver figuras 47, 48, 49)

Hay que reconocer que esta doble funcionalización fue ante todo una decisión de carácter político sobre el acceso al recurso suelo urbano en términos de abundancia y escasez. Podría argumentarse que básicamente se trató de mantener estructuras de acumulación en el área urbana central y dejar que proliferaran otras en los extramuros jurídicos y físicos de la urbe para satisfacer parte de las necesidades de aquella creciente demanda insolvente; el planteamiento de Raffestin nos ayuda a comprender tal afirmación:

> …se presenta el problema fundamental de la repartición de las cosas entre los seres humanos. O todo el mundo recibe de manera equitativa la misma cantidad de bienes o servicios –y entonces se trata de una "economía" en el sentido etimológico-, o bien se instaura un conjunto de criterios que determinan tanto la abundancia como la rareza –y en ese caso ya no se trata de economía, sino de una política cuyos fines no son la expresión de una necesidad endógena que implique la permanencia de una estructura, sino la expresión de una voluntad exógena que determina qué partes de la estructura deben mantenerse" (Raffestin, 2011, p. 28-29) (Ver figura 48).

En ese contexto, la proliferación de esta modalidad informal tuvo lugar en la nueva periferia urbana: en los extramuros legales confluyeron de manera jerarquizada los intereses de nuevos propietarios e intermediarios de áreas rurales buscando multiplicar sus beneficios, una población con capacidad de acceso a este submercado de tierras[109] que mayoritariamente

[109] Oquendo plantea los elementos de este submercado de tierras de la siguiente manera: "Concretamente, el submercado de suelo urbano reviste un conjunto de especificidades:
-La oferta de tierras no se ajusta a la normalización vigente; estos es, se constituye en la ilegalidad.

podía ser reconocida como popular, pero donde también se inscribían sectores medios bajos (Ruiz, 1981; Ulloa, 1981; Lesser, 1983; Oquendo, 1988).

En el cuadro 2 se pueden apreciar similitudes y divergencias entre las distintas tipologías de acuerdo a los aspectos legales, los contextos en los que tiene lugar el fenómeno y los actores que intervienen; lo común es que todos estos procesos confluyeron en la paulatina configuración de un universo informal en Quito[110].

Con respecto a las nociones de periféricos, marginales, populares, informales, piratas, clandestinos o espontáneos con las cuales se hizo referencia a los barrios informales que proliferaron y se hicieron predominantes, estas apuntaban a rasgos como la ubicación, el origen, la precariedad y distintas características étnicas, socioeconómicas y organizativas de sus habitantes. Se establecieron nuevos patrones en el proceso de distinción urbana que complejizaban la tradicional lógica Norte – Sur que a lo largo del siglo XX había estructurado parámetros mentales y materiales en torno a la ciudad moderna o atrasada, opulenta o popular:

> El desarrollo barrial en las zonas de expansión reciente se inicia en el Sur y se prolonga hacia el Norte, logrando rebasar las rígidas fronteras que la segregación residencial había impuesto. Se inicialmente a partir de los peores terrenos, aquellos

-La mercancía, los lotes, no reúnen las condiciones de suelo urbanizado aún cuando, efectivamente se incorporan al medio urbano.
-El traspaso de propiedad o la transferencia de dominio no aparecen como consecuencia directa de la realización efectiva de la negociación.
-El promotor, dentro del submercado, solo invierte en la compra del predio; y a través de la venta por lotes capta rentas que provienen del cambio de uso de agrícola a urbano. Estrictamente, por no haber inversión de capital en urbanización o bienes inmobiliarios, no hay valoración de capital" (Oquendo, 1988, p. 116).

[110] "…si bien es cierto que en la mayoría de estos asentamientos quienes los promueven suelen infringir alguna norma jurídica, y es por eso que por lo que a dichos asentamientos se les suele calificar como irregulares, esa irregularidad no ocurre en todos los casos y cuando se da puede asumir muy variadas modalidades. Esto se debe no solo a que en algunas ciudades existen asentamientos populares que sí cumplen con los requisitos establecidos por las leyes, sino también el hecho de que tales requisitos no son los mismos para todos los países. En pocas palabras, la irregularidad no es un elemento constante sino que asume formas distintas según los casos" (Azuela, 1993, p. 144).

> que se conoce como de renta nula por sus altas pendientes y su mala consistencia geológica. En definitiva, terrenos de alta vulnerabilidad (…) Posteriormente, irán cercando al Norte aristocrático, disputando cada intersticio de suelo urbano periférico, hasta lograr conformar un anillo que cierra al conjunto de la ciudad. (Carrión, 1987, p. 184) (Ver figura 48).

Ahora las nociones de formal e informal, pirata, periférico, o marginal complejizaron la estructura urbana desde una territorialidad particular que proliferaba en sus extramuros legales, físicos, urbanísticos, ambientales y socioeconómicos.

3.2.2 De la proliferación de una problemática relacional de acceso a "suelo urbano" de naturaleza informal, a la configuración de una territorialidad compleja, la "Ciudad Informal".

Como lo señalamos anteriormente, nuestro análisis se ha desarrollado en torno a la existencia de una histórica problemática relacional de acceso a suelo urbano y vivienda en Quito, en la cual se encuentra inscrito este complejo universo informal en general (Ver cuadro 2), y la modalidad de acceso a suelo urbano que proliferó y se hizo predominante desde la década de 1970, en particular (Ver figuras 48, 49)[111].

Con respecto a la especificidad de la modalidad informal predominante, "lotizaciones clandestinas", "asentamientos de hecho" o "lotizaciones de planificación limitada", Oquendo

[111] En la información que ha podido ser sistematizada se encuentran pocas referencias a las tipologías de informalidad que conformaban ese universo informal a lo largo de la década de 1970 y principios de la siguiente. Por eso gran parte del análisis de esta sección se realiza en torno a la propuesta analítica de Oquendo (1988), sobre la particularidad de la proliferación de los "Fraccionamientos de hecho, lotizaciones clandestinas o lotizaciones de planificación limitada", la cual se constituyó en la modalidad predominante; asimismo se retoman algunos aspectos de los análisis de Ruiz (1981), Ulloa (1981) y Lesser (1983).

plantea que esta se constituyó en un proceso global conformado por múltiples particularidades que se desplegaron a partir de tres aspectos básicos:

> …el volumen de población organizada; el tipo de agente intermediario que participa en el proceso (nuevos propietarios que dan lugar a un fraccionamiento paulatino o empresas constituidas para la compra y lotización); y, las características que tienen que ver con la funcionalidad del asentamiento (localización, topografía, equipamiento y servicios urbanos). (Oquendo, 1988, p. 98-99).

Aunque las múltiples combinaciones posibles desplegadas en torno a estos aspectos básicos implicaba un factor de complejidad en ese mecanismo de acceso a suelo urbano y vivienda, se debe insistir en que la articulación de factores como la heterogeneidad de la población comprometida, la naturaleza jurídica, las condiciones físicas y ambientales del entorno, los múltiples déficits urbanísticos presentes, y las estructuras económicas, sociales y políticas que confluyeron allí de manera jerarquizada lo hicieron aún más complejo; y de ello dan cuenta el propio análisis de Oquendo (1988) y los aportes de Ruiz (1981) y Ulloa (1981), conformando lo que hemos denominado como un sistema relacional de acceso a suelo urbano de origen informal[112].

Al plantear la capacidad de inteligibilidad que puede ofrecer el análisis de una problemática relacional en torno al poder y sus manifestaciones espaciales, Raffestin (2011) establece una serie de elementos constitutivos de las relaciones como "los actores; la política de los actores o el conjunto de sus intenciones, es decir, sus fines; la estrategia de los actores

[112] De cierta manera nuestro enfoque es próximo al que desarrolla Huamán para analizar las políticas de regularización de suelo y la red del Intercambio Institucional y las Políticas Territoriales en la ZMCM entre 1970-2002. Estudio cuya hipótesis se concentra en la existencia de "una red en torno al suelo urbano, que es entretejida por el interés y el poder de los diferentes actores (colono, fraccionador, político, líder), una red que se adapta a diferentes situaciones en diferentes dimensiones (Colonia, Delegación, Municipio-Estado), gracias a su cualidad ambivalente respecto a las normas sociales y jurídicas" (Huamán, 2005:5).

para lograr sus fines; los *media* de la relación; los diferentes códigos utilizados, y los componentes espaciales y temporales de la relación" (Raffestin, 2011, p. 32).

En esta perspectiva el poder multidimensional[113] constituye un elemento inherente a todas las relaciones por las funciones de intercambio y/o disputa que cumplen, y el carácter multilateral, político y generalmente asimétrico de las mismas; creando un "terreno operativo" [114], "un campo de relacionamiento" o "un campo de poder" donde se organizan y tienen lugar estos intercambios y/o disputas; elementos evidentes y determinantes en los procesos de urbanización de origen informal que hemos puntualizado en relación a su origen y las estructuras económicas, políticas y sociales que allí confluyeron (Ver figura 49), veamos:

a. En los análisis de Ruiz (1981) y Ulloa (1981) se trató de hacer una aproximación a la caracterización de la población que habitaba en esos barrios, si bien es cierto que hay una generalidad de pobladores que pueden adscribirse a las características de los sectores populares[115] de aquel momento como "proletarios, subproletarios, gente de escasos recursos

[113] "Para acotar el poder, Foucault ha formulado una serie de enunciados que no definen el poder, pero que son más importantes que una definición ya que dan cuenta de la naturaleza del poder: 1. El poder no se adquiere, se ejerce a partir de innumerables puntos. 2. Las relaciones de poder no están en posición de exterioridad frente a otro tipo de relaciones económicas, sociales, etc.) sino que son inmanentes a ellas. El poder viene de abajo y no hay una oposición binaria y global entre dominador y dominados. 4. Las relaciones de poder son a la vez intencionales y no subjetivas. 5. Donde existe el poder hay resistencia y en virtud de ello, o en consecuencia, no está en posición de exterioridad respecto al poder. Hay una innegable convergencia entre estos enunciados y nuestra problemática. Cualquier relación es el lugar de surgimiento del poder y eso crea la multidimensionalidad del poder. La intencionalidad indica importancia de sus fines y la resistencia expresa el carácter asimétrico que caracteriza siempre a las relaciones" (Raffestin, 2011, p. 41).

[114] "Nuestra concepción es tan poco económica que plantearemos como axioma que toda relación, de acuerdo a su contenido, es 'política', en el sentido de que concierne real o virtualmente a cada individuo que pertenezca a una colectividad determinada". (Raffestin, 2011, p. 28).

[115] En nuestro análisis el uso del concepto "popular" es bastante problemático para caracterizar una enorme proporción de la población con características socioeconómicas, étnicas, etarias, organizativas y culturales, por mencionar solo algunos aspectos, harto complejas y volubles en el espacio – tiempo urbano; más aún en los procesos sociales, económicos y jurídicos que se articulan en el acceso a suelo urbano fraccionado ilegalmente y adquirido a través de un submercado informal. Asimismo, en los estudios de Lesser (1983), Pérez (1987), Oquendo (1988), Godard (1988) y Borja (2011), se observa una heterogeneidad de los pobladores de estos asentamientos, aunque son mayoritarios los habitantes de bajos recursos: nativos o migrantes ya asentados en Quito desde un tiempo atrás, antiguos arrendatarios en el tugurio central, indígenas que llegaron con la idea de

económicos", también se identificó "gente de recursos económicos medios, pequeña burguesía baja y pequeña burguesía media" (Ruiz, 1981:56); lo que en gran medida concuerda con las conclusiones de Ulloa, quien además perfila dos grupos de propietarios con respecto a sus intereses esenciales sobre la propiedad del recurso suelo:

> Del análisis de esta aproximación se puede reafirmar en primer lugar la presencia de gentes de escasos recursos en gran mayoría y también por gentes de recursos económicos medios altos; los dos por diferentes motivos que pueden ser: por costo de suelo y de alquileres los unos y por negocio y ahorro (capitalización) los otros. (Ulloa, 1981, p. 43).

Mayoritariamente se trataba de propietarios (demanda insolvente), con recursos para acceder a suelo urbano y construir su vivienda, mientras que ciertos sectores iniciaron procesos de ahorro o capitalización inscribiéndose en lógicas especulativas con la tierra periférica o generando espacio construido para alquiler. Se trataba de una variedad de intereses disímiles pero que confluirían en la necesidad de legalizar la propiedad de la tierra y superar los déficits urbanísticos de estos asentamientos. Complementariamente, Ruiz (1981) propone la existencia de otro grupo que confluye en el barrio, se trata de los arrendatarios; siendo más inestable frente a los propietarios en términos de movilidad intraurbana y con menor nivel de ingresos.

b. Hay que reconocer la asimetría jurídica y socioeconómica derivada del control de la propiedad, factor determinante de las condiciones en que interactuaban los actores que convergieron en este proceso. Al constituirse como el principal mecanismo de acceso a

adquirir tierras en la interfase urbano rural, antiguos jornaleros rurales, subempleados o empleados en actividades poco remuneradas e inestables generalmente inscritas en el sector informal, obreros, pequeños comerciantes y artesanos, entre otros.

"suelo urbano" para varios sectores de la demanda insolvente, muchos de los nuevos barrios informales se establecieron bajo los condicionamientos económicos y políticos de los propietarios e intermediarios como lo veremos más adelante.

Para Azuela lo que permite distinguir entre las ocupaciones directas (invasiones o tomas de tierras) y los asentamientos que estamos analizando es la participación de un intermediario o:

> actor social que aparece como el propietario de la tierra y a través del cual los pobladores tienen acceso a un lote y legitiman esa posesión. Lo crucial de la intervención del comúnmente llamado fraccionador no es la acción de fraccionar la tierra sino el hecho de actuar 'a título de propietario' o a nombre de un propietario. La legitimidad que suele tener la propiedad privada es lo que a su vez otorga legitimidad a la posesión que adquieren los pobladores. (Azuela, 1993, p.145).

Como se puede observar en las figuras 50 y 51, hay una serie de actores inscritos alrededor de la trayectoria de la propiedad, el fraccionamiento irregular de la misma y la creación de estos asentamientos en zonas periféricas de Quito a lo largo de las décadas de 1960 y 1970. En esa lógica es clave tener en cuenta la figura y el papel que cumplieron los "últimos propietarios", también denominados como "promotores" o "inversionistas inmobiliarios", y los intermediarios:

> …los últimos propietarios, aquellos que adoptan la forma de inversionistas inmobiliarios por cuanto compran partes de antiguas haciendas con el único fin de parcelarlas y vender sin urbanizar a sectores de escasos recursos, constituyen un agente social imprescindible dentro del proceso. Esto significa que quienes promovieron los fraccionamientos de hecho y el asentamiento de pobladores no son los antiguos propietarios de las haciendas aledañas a la urbe. Siempre, los antiguos

> propietarios de haciendas vendieron parte de ellas (hasta aquí su interés inmediato de capitalizar parte de la renta de la tierra) a un nuevo agente social que tenía como único interés revender su propiedad luego de un corto periodo de tiempo, por pequeños lotes sin urbanizar. Se puede afirmar pues que los terratenientes propietarios de haciendas no son, directamente, los promotores del fraccionamiento de hecho y de los asentamientos en los barrios. Son los últimos propietarios quienes realizan esta actividad, pero a nuestro entender, esto no les otorga el simple carácter de intermediarios. De hecho, el uso agrícola no le interesaba en modo alguno; su finalidad era adquirir un predio rural, fraccionarlo y venderlo como lotes de 'suelo urbano' para capitalizar la renta de la tierra" (Oquendo, 1988, p. 128-131).

Son pocos los "últimos propietarios" identificados en las figuras 50 y 51. En primer lugar hay tres personas naturales que adquirieron y acumularon tierras de antiguas haciendas por un breve periodo de tiempo, lapso comprendido entre la última adquisición y el año en que se inició el asentamiento. Estos tres agentes promovieron el fraccionamiento de hecho para la creación de 11 de los 16 barrios analizados por Oquendo (1988). En mucha menor proporción se identifican una empresa inmobiliaria, una sociedad constructora, una organización gremial de comerciantes informales y dos cooperativas de vivienda popular.

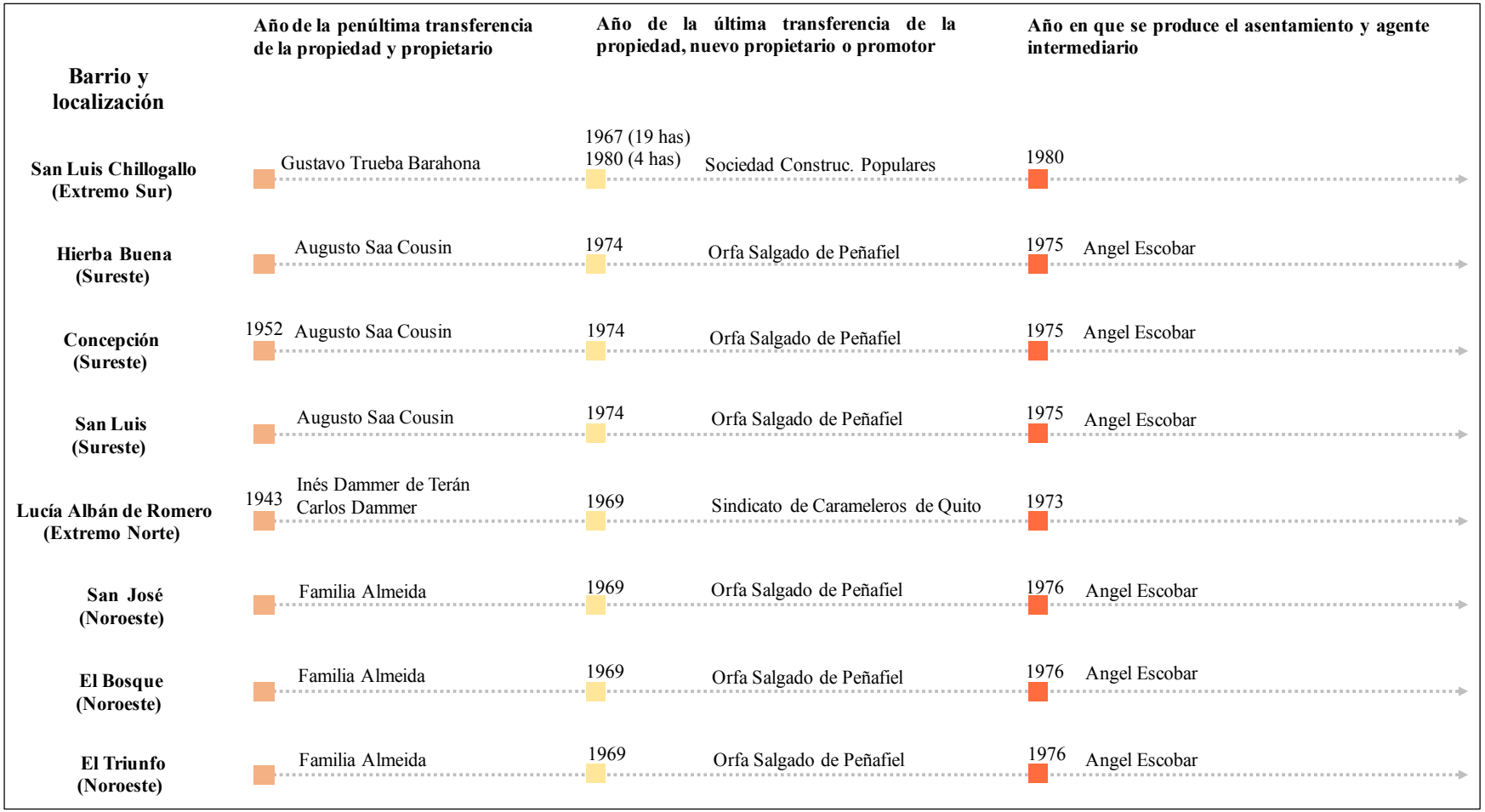


Figura 50. Actores articulados en el proceso de transferencia de la propiedad y creación de barrios de origen informal en Quito. Casos correspondientes a la modalidad analizada. Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, adaptado de Oquendo (1988, p. 129-130).

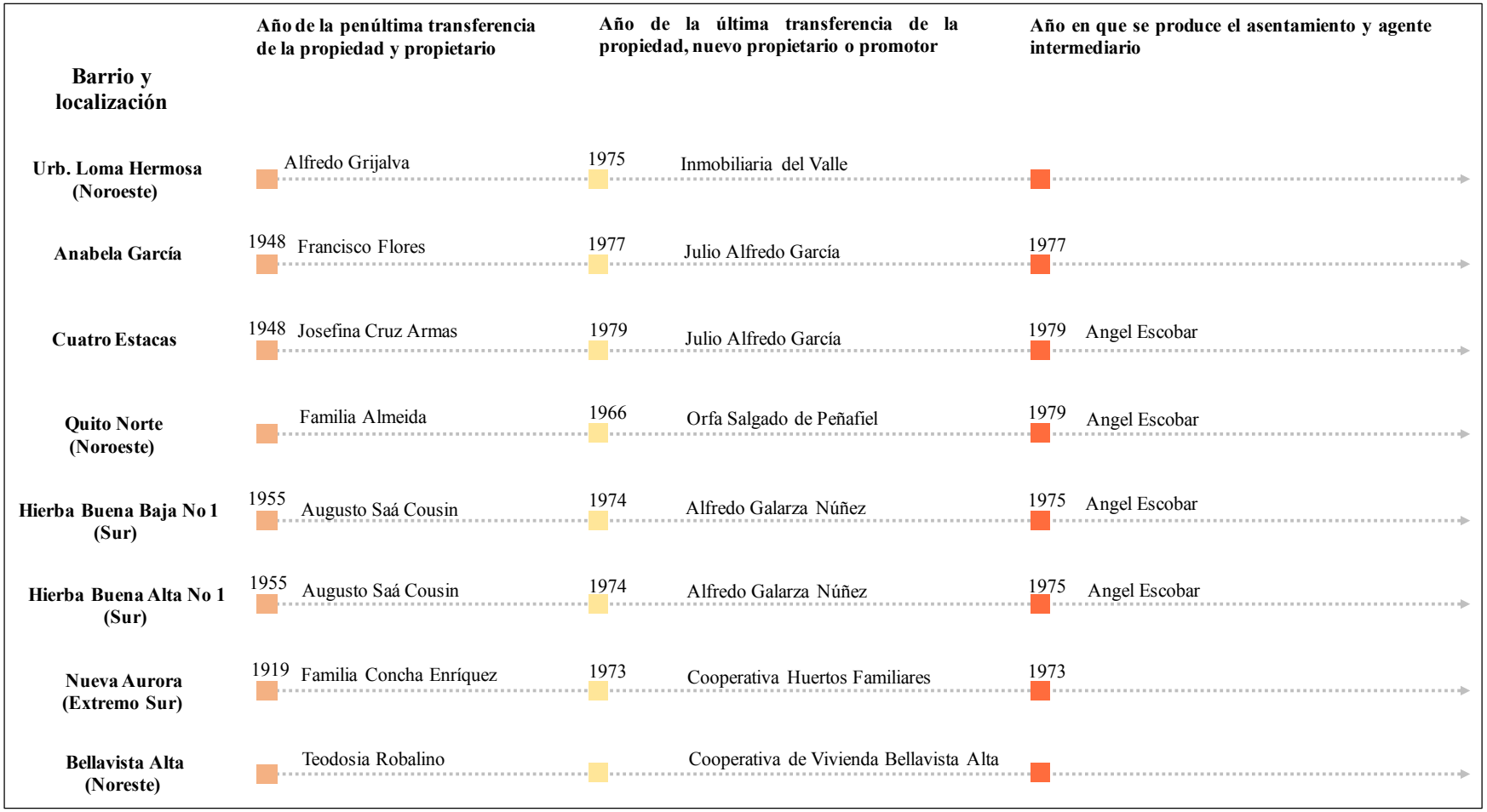


Figura 51. Actores articulados en el proceso de transferencia de la propiedad y creación de barrios de origen informal en Quito. Casos correspondientes a la modalidad analizada. Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, adaptado de Oquendo (1988, p. 129-130).

Entre estos "nuevos propietarios" o "promotores" en zonas de expansión resalta el caso de Orfa Salgado de Peñafiel, quien aparece como última propietaria en 7 de los 16 barrios analizados en las figuras 50 y 51. En los estudios de Raichtaler (1983) y Pérez (1987) se incluyen breves menciones de esta fraccionadora informal originaria de la provincia del Cotopaxi, quien migró muy joven a Quito donde tuvo "…una despensa de víveres, negocio compartido con su madre, se dedicó a la compra de leche para abastecer a conventos y familias pudientes" (Pérez, 1987, p. 27).

Posteriormente, y al haber recibido cierta fortuna se convirtió en la principal proveedora de leche en Quito, mientras que de manera simultánea accedió al negocio de los inquilinatos comprando casas para tal fin en el centro de la ciudad (Pérez, 1987). A través del comercio de lácteos pudo conocer de primera mano los procesos de transformación espacial, jurídica y económica que se experimentaban en la periferia rural inmediata, especialmente al noroccidente[116]. Por ello adquirió partes de las haciendas Santa Ana y Santa Gertrudis, escenarios donde promovió la formación de los barrios San José, El Triunfo y El Bosque con la ayuda del intermediario Manuel Escobar (Raichtaler, 1983); Oquendo (1988), cita el nombre de Ángel Escobar.

La manera en que esta fraccionadora llevó a cabo el proceso de subdivisión y venta de los lotes junto a su intermediario se describe de la siguiente manera:

> Con la ayuda de expertos, planos engañosos, cuñas radiofónicas que contaban las bondades de la nueva lotización, arreglos en departamentos municipales y la complicidad de algún concejal, organizó su negocio. Muchos lotes, que constaban en los planos, no existían o estaban ubicados en los llamados "espacios verdes" –de propiedad y uso comunal- o sobre las mismas quebradas (…) Los títulos de propiedad solo se otorgaron cuando se pagaron todos los gastos, los cuales incluyeron también diversos pagos por motivos diferentes

[116] Disolución de la hacienda, entrega de huasipungos como resultado de la reforma agraria, compra y venta de tierras orientada a población de bajos recursos.

(abogados, impuestos prediales a la plusvalía, etc.) y que doblaron en muchos casos el valor inicial de los lotes" (Pérez, 1987, p. 27).

El caso de Orfa Salgado de Peñafiel en sus facetas de comerciante, empresaria inmobiliaria y "promotora" de fraccionamientos de hecho, evidencia una gran capacidad para "hacer negocios" derivada de la experiencia acumulada a lo largo de su vida. En la especificidad de su papel en la generación de barrios informales, debe resaltarse la posibilidad que tuvo de conocer la realidad de escenarios periurbanos donde estaban teniendo lugar transformaciones jurídicas y económicas de las cuales pudo sacar provecho; ello a través de la articulación de redes de apoyo técnico, político, comunicacional y jurídico a este modus operandi ilegal, y la construcción de ciertos "repertorios y estrategias de acción" (Castello y Cueva, 2012, p. 274).

Finalmente sobresale la figura del intermediario, en este caso se ha identificado como Ángel Escobar (Oquendo, 1988), o Manuel Escobar, como lo señaló Raichtaler (1983). Se trata de un actor que desempeñó ese rol en varios de los barrios analizados trabajando de la mano con los "últimos propietarios", especialmente con Orfa Salgado de Peñafiel. Al respecto puede argumentarse que se trató de alguien que acumuló gran experticia en la compleja tarea de "vender" los proyectos a una población que anhelaba materializar el sueño de ser propietario. Raichtaler describe su accionar en el barrio el Triunfo de la siguiente manera:

> La lotización de éste –como de otros barrios populares- fue hecha por la Sra. Orfa Salgado de Peñafiel. Ella contrató a un pequeño comerciante de Riobamba, en 1976, para hacer este trabajo en calidad de intermediario. Este colocó avisos en diarios y radios de Quito. Logró la confianza de la gente interesada, dándoles facilidades de pago. Él vivía en el mismo barrio y era considerado por los moradores como una persona 'igual'. Mucha gente lo siguió atraída por la posibilidad de obtener una propiedad en la ciudad; algunos compradores hicieron el negocio, sin siquiera conocer los lotes. Luego de un corto tiempo, los problemas se

multiplicaron. La luz y el agua prometidos no se hicieron realidad; algunos lotes fueron vendidos dos veces; las áreas verdes no estaban determinadas; antes de construir había que tumbar árboles y desbancar; no existían calles ni carretera para llegar hasta los lotes, etc." (Raichtaler, 1983, p. 52).

c. La maximización de los beneficios que buscaban los "últimos propietarios" e intermediarios implicó el desarrollo de estrategias para controlar y facilitar el proceso en términos políticos, económicos y sociales a lo largo del tiempo. La primera y más común fue el fortalecimiento de sus condicionamientos monetarios en el acceso a la propiedad de la tierra; a diferencia de la toma de tierras o invasiones que caracterizaron el proceso en Guayaquil la

> demanda insolvente se presenta y actúa atomizadamente (no como masa que presiona por el acceso a zonas de ocupación definidas) para conseguir el acceso al suelo; como un gran número de grupos de pobladores, cada uno de ellos con un número mínimo de miembros capaz de otorgar la rentabilidad deseada por el propietario e intermediario". (Oquendo, 1988, p. 99).

Para la población que conformaba aquella "demanda insolvente", gran parte de proyecto de vida se anclaba a los beneficios legales, económicos, familiares y culturales en torno a la propiedad; y bajo ese paradigma, el acceso a vivienda y/o la generación de rentas dependían del pago de las cuotas mensuales por los terrenos, la consecución de las escrituras y su reconocimiento como propietarios. Esta situación muchas veces los colocaba en un alto nivel de tensión, asimetría e inseguridad jurídica frente a las condiciones impuestas por los propietarios e intermediarios, teniendo en cuenta que por la naturaleza de estos asentamientos solo se podían entregar promesas de compra venta:

> En América Latina, parece ser un rasgo general que este tipo de asentamientos en que la posesión que ejercen los pobladores sobre sus lotes está legitimada por el hecho de derivarse de un acto de voluntad (el contrato de compraventa es sin duda el más común) de un

> propietario anterior. Tanto en el terreno propiamente normativo, como en el ideológico, el hecho de haber comprado la tierra al dueño pone a los habitantes de estos barrios en una categoría aparte de la categoría de 'invasores'. Haber accedido a suelo a través de un propietario suele ser si no el único, sí el elemento más importante de defensa jurídica de los habitantes de estos barrios. (Azuela, 1993, p. 145).

También se recurrió a la conformación de precooperarivas y cooperativas de vivienda para legitimar y controlar el proceso asociándolo a una organización social, las cuales en varios casos eran gerenciadas o administradas por los propios lotizadores o intermediarios:

> Los mismos lotizadores auspician la formación de cooperativas provivienda con el fin de especular con sus propiedades, dejando a que la presión de los pobladores por la obtención del título de propiedad aprobado por el Municipio, selle y legalice su ganancia. Evitándose además de cumplir los requerimientos básicos para una lotización, como es el dejar el 10% del terreno como área comunal. (Ruiz, 1981, p. 56).

La venta del mismo lote a varios compradores constituyó otra estrategia de multiplicación de los beneficios tratando de "reproducir" un recurso finito y "hacerlo circular" una cierta cantidad de veces durante un tiempo determinado, lo cual implicaba incurrir en casos de estafa por parte de los lotizadores e intermediarios.

En relación a los casos anteriores, nuestro interés se enfoca en el "poder del que dispone el oferente frente a la demanda; es decir, la capacidad que tiene para mantener una relación asimétrica y sacarle provecho, obligando al otro a aceptar sus condiciones" (Raffestin, 2011, p. 29). En este punto es inevitable pensar que allí se reprodujera lo que hemos llamado "poder de intermediación" de los propietarios, asociado a la capacidad de crear condiciones políticas, mercantiles, jurídicas y de coerción para superponer sus fines y prolongar, en lo posible, el usufructo económico de un

proceso mediante el cual se accede a un recurso estratégico como el suelo urbano, y la consecución del derecho a la propiedad[117].

En términos del planteamiento que hace Raffestin al respecto, podría afirmarse que el fortalecimiento de ese poder de intermediación y la multiplicación de las ganancias implicaba profundizar un desconocimiento de las necesidades del "Otro" en torno al acceso a suelo urbano, a la propiedad; o maximizar su traducción al lenguaje monetario, pues en su perspectiva la asimetría implica una "falta absoluta de reconocimiento de las necesidades del Otro, o mejor dicho, solo reconoce la existencia de dichas necesidades en la medida en que acepta el juego de equivalencias forzadas que se expresa en el valor de cambio" (Raffestin, 2011, p. 30)[118].

d. Tuvo lugar un quehacer político en sus distintos sentidos, fases y escalas de representación y articulación económica asociada al acceso a suelo (Cooperativas Provivienda), legalización y superación de los déficits barriales (Comités Promejoras); pero también a los intentos de construcción de una agenda urbana más amplia y autónoma, especialmente a lo largo de la década del ochenta (Federaciones de Barrios), procesos que en gran parte fueron funcionalizados por el orden político tradicional.

Se trataba del rostro organizativo del proceso de urbanización de sectores populares evidente en el auge de la conformación y aprobación de organizaciones sociales durante los años setenta y ochenta:

[117] Como un ejercicio de aclaraciones conceptuales en torno al poder, la influencia y la autoridad, Raffestin plantea, en relación a las perspectivas de Dahl y Etzioni, que "La influencia recurre más a la persuasión de lo que el poder recurre a la coerción, pero se trata, en este caso, de una diferencia en los medios. Etzioni ha analizado bien los tipos de poder y los medios empleados, y prescinde de la noción de influencia. Para este autor, el poder coercitivo se basa en la aplicación de sanciones físicas; el poder 'remunerador' está basado en el control de los recursos materiales, en el subsidio salarial o las gratificaciones, mientras que el poder normativo se basa en la manipulación de los recursos simbólicos" (Raffestin, 2011, p. 42).

[118] En el estudio que realiza Oquendo se analizan 16 barrios de esta tipología predominante en las que se aprecian incrementos en el valor del suelo que van desde el "79,5%" al "11.066,6%"; asimismo se observaron tasas de rentabilidad que estaban entre el "67,58%" para los fraccionamientos realizados entre 1966 y 1969, "85,5%" para los que se crearon alrededor de 1975, y "casi 100%" para los desarrollados entre 1977 y 1978 (Oquendo, 1988, p. 145-152).

> Las organizaciones específicamente barriales presentan dos sub-períodos bastante marcados. En 1970 - 1978: aparecen predominantemente las cooperativas de vivienda y representan el 21% del total de organizaciones legalizadas; 1978- 1988: aparecen sobre todo comités pro-mejoras o comités barriales que concentran el 71% de las organizaciones de este tipo" (Barrera, 2004, p. 40).

e. También se articularon a este proceso las implicaciones legales que esta forma de ocupación del suelo revestía comprometiendo el accionar municipal y de otras instituciones como el IERAC[119]; pues resolver los problemas jurídicos conllevaba a la regularización de estos asentamientos, muchos de los cuales estaban en zonas rurales periféricas, y el reconocimiento de la propiedad individual.

Sin embargo, este no ha sido un proceso fácil de conseguir por las distintas características de los asentamientos que debían resolverse en términos urbanísticos, jurídicos y sociales, y las diferentes posturas que las administraciones municipales tuvieron frente a este fenómeno. Debe tenerse en cuenta que estas oscilaron entre la "negación" al denominarlos como "ilegales, clandestinos" durante la administración de Sixto Durán Ballén, pasando a un reconocimiento parcial determinándolos como "periféricos o espontáneos" en la alcaldía de Álvaro Pérez, hasta llegar a un primer "intento de integración populista (marginales) con Gustavo Herdoíza" (Carrión, 1987, p. 169)[120], como lo veremos en el capítulo cuatro.

Según Azuela, hay una mirada equivocada, en nuestra opinión tal vez ¿funcional?, desde los gobiernos para aprehender los rasgos que definen estos asentamientos desde su origen:

> pues son los propietarios quienes incurren en la violación de alguna norma jurídica (…) Es quien vende dichos lotes el que resulta acreedor a las sanciones previstas por las leyes. En

[119] Instituto Ecuatoriano de la Reforma Agraria y Colonización, que posteriormente se llamaría Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA).
[120] Las alcaldías de Sixto Durán, Álvaro Pérez y Gustavo Herdoíza tuvieron lugar en los periodos (1970-1978), (1978-1983) y (1983-1987), respectivamente.

> realidad, no son las leyes sino las burocracias locales (normalmente las mismas que dejan imponer a los fraccionadores clandestinos las sanciones correspondientes) las que suelen decir que los habitantes de estos barrios están en una situación de "ilegalidad". No se trata de una distinción meramente académica, sino de una cuestión que forma parte de los conflictos entre los pobladores y los gobiernos. (Azuela, 1993, p. 145-146).

f. Finalmente, hay que mencionar la funcionalización política y económica que se hizo de este fenómeno a escala urbana por intermedio de un accionar municipal que por omisión determinó qué partes de aquella estructura socioeconómica en torno al suelo debían ser creadas y preservadas integrándolas de la manera más "eficiente" posible en aquel momento[121]. Fue así como a través de la proliferación este submercado de tierras se articuló parte de la creciente demanda insolvente con los procesos de especulación y capitalización de la renta en esas áreas periféricas, lo que de cierta manera le restó presión al "engorde de terrenos vacantes" en vastas zonas al interior de la ciudad (Ver figuras 48, 49).

El dejar hacer o dejar pasar al que hacen referencia Ruiz (1981) y Oquendo (1988) no solo debe ser entendido como una mera actitud municipal proclive a la proliferación de la informalidad en aquel momento. También puede concebirse como un acto político implícito que reflejó la hegemonía de ciertos actores privados articulados a los procesos socioeconómicos y políticos de producción,

[121] Cuando acudimos al término "eficiente", aludimos a cierta capacidad que en aquel momento tuvo el municipio para responder y solventar las distintas tensiones derivadas del cruce de intereses que confluyeron en torno al acceso a suelo suelo urbano y vivienda; sin embargo, podría afirmarse que ello solo funcionó en el corto plazo, puesto que en la posteridad la superación de los déficits urbanos implicaría un gran costo para las economías familiares de quienes habitaban allí, y otro tanto para el gobierno local. Para ello argumentamos la postura de Flores y Soto quienes en relación a la experiencia mexicana plantean que "en *la informalidad todos ganan*…(ejidatarios, compradores, fraccionadores y autoridades) cuando menos en el corto plazo. Sin embargo, a mediano y largo plazos, la ciudad se queda con zonas que resultan muy costosas para introducir servicios, son inseguras, poco accesibles, sin escuelas ni áreas verdes y sin la generación suficiente de empleos, lo que se traduce en deficiencias no sólo de sus ocupantes sino de la ciudad en su conjunto" (Flores y Soto, :467). Los paréntesis son nuestros. Por su parte Huamán, plantea que "la irregularidad es en realidad más ventajosa para los grupos de mejor situación económica, ya que mientras para éstos la irregularidad es un paso beneficioso, para los más pobres ella representa una situación que difícilmente se supera (Huamán, 1998, p. 43-69). Esto es debido a que la regularización no constituye una política urbana de bajo costo: aunque los costos inmediatos son aparentemente bajos, a largo y mediano plazo significan desembolsos demasiado altos para los pobladores que viven en pobreza extrema" (Huamán, 2005, p. 26).

valorización y especulación con el suelo urbano formal e informal en el contexto de la modernización y refuncionalización productiva que experimentó Quito a lo largo de las décadas del sesenta y setenta.

La consolidación como el principal mecanismo de acceso a "suelo urbano" para amplios sectores insolventes, y la innegable funcionalización económica y política que se hizo de este, se constituyeron en factores determinantes para su proliferación; instaurándose como una problemática relacional de acceso a suelo urbano cuya naturaleza ilegal[122], las características de los entornos naturales en los que se desarrollaron los asentamientos, los múltiples déficits urbanísticos existentes y las estructuras socioeconómicas y políticas que allí confluyeron, determinaron actores y funciones en torno a la intermediación o gestión de derechos, servicios, obras y recursos que paulatinamente lo fueron estructurando como un escenario multidimensional de poder.

Se trata de una territorialidad compleja que debía aprender a ser gobernada desde arriba, principalmente en términos de control a su multiplicación, regularización, población comprometida,[123] y la funcionalización política del fenómeno por parte del gobierno municipal y las organizaciones partidistas tradicionales. Y desde abajo, en relación al esclarecimiento de la propiedad y su legalización (generando tensiones entre los habitantes en su propósito de acceder a suelo y/o vivienda y el afán de multiplicación de las ganancias por parte de propietarios, intermediarios y dirigentes barriales), y la superación de los déficits urbanos para mejorar las condiciones de vida en esos asentamientos, entre otros aspectos. Lo cual comprometía procesos

[122] "El carácter de 'ilegalidad' que identifica al proceso proviene fundamentalmente de dos tipos de fenómenos que no necesariamente se producen conjuntamente: por una parte el hecho de que la lotización y el asentamiento se producen sin el cumplimiento de las reglamentaciones y ordenanzas impuestas por la Municipalidad o el IERAC (según se inscribían dentro o fuera del perímetro urbano); y por otra el hecho de que el asentamiento se produce por lo general sin que las partes legalicen el traspaso de la propiedad del predio" (Oquendo, 1988, p. 97).

[123] Según un censo realizado en estos barrios hacia 1981, allí habitaban cerca de 45.000 personas en una extensión de 1.250 ha.; lo que correspondía a casi el 30% del total de la población que habitaba en los 87 barrios informales identificados hasta aquel momento. Mientras que el área ocupada se aproximaba al 44% de las 2.840 ha. que sumaban todos los asentamientos de este universo informal en Quito. Cifra que según las estimaciones de aquel momento podían aumentar por el progresivo proceso de consolidación (Oquendo, 1988, p. 96; Carrión, 1987, p. 182).

organizativos comunitarios históricamente atravesados por la conflictividad, la desconfianza, la discriminación y el clientelismo.

En nuestro análisis la territorialidad es concebida como la "multidimensionalidad de la vivencia territorial por parte de los miembros de una colectividad y por las sociedades en general", siendo al mismo tiempo proceso y producto inscrito en un sistema de "relaciones existenciales y/o productivas" entendidas como relaciones de poder "en el sentido de que hay interacción entre los actores que buscan modificar las relaciones con la naturaleza y las relaciones sociales" (Raffestin, 2011, p. 112).

En ese orden de ideas, la complejidad de la "ciudad informal" se deriva de las múltiples relaciones que comenzaron a tejerse en la particular confluencia de procesos de carácter jurídico, habitacional, urbanístico, económico, político, social y cultural que desde aquella frase primigenia se articularon en torno a una problemática relacional de acceso a suelo urbano de origen ilegal.

A lo largo de la década del setenta comienza a experimentarse cierto nivel de organización popular, la cual desde varias décadas atrás gestionaba ante instancias del gobierno local o partidos políticos tradicionales, el desarrollo de obras para el mejoramiento de las condiciones de vida en varios sectores de la urbe. Paralelamente surge y se consolida la experiencia particular del "Comité del Pueblo", la que desde 1971 se constituyó en una organización social con presencia en algunas ciudades del país reivindicando el acceso a vivienda y el mejoramiento de las condiciones de vida para los sectores urbanos populares que aglutinaba, especialmente migrantes (Bravo, 1980).

La reconfiguración y saturación del zona tugurizada en sectores aledaños al sur del Centro Histórico, y la paulatina generación de asentamientos humanos informales en zonas periféricas localizadas en las laderas de los volcanes Pichincha y Atacazo, y las pendientes más pronunciadas del bloque levantado o *Graben*, fueron algunos de los contextos en los que se expresarían

materialmente los nuevos mecanismos de acceso a suelo urbano y vivienda[124]; fue en estos escenarios periféricos donde proliferó la "ciudad informal" durante la década de 1970 (Ver figuras 48 y 49).

3.2.3 La organización social popular en torno al mejoramiento de las condiciones de vida y el acceso a suelo urbano y vivienda en Quito (1960 y 1990), crecimiento, auge y crisis.

Como se había mencionado en el capítulo dos, los procesos de modernización urbana no solo habían sido experimentados por los sectores hegemónicos; los grupos sociales subalternos también habían tenido una paulatina "urbanización" de sus prioridades, hábitos, actividades económicas y formas de interacción. De cierta manera, ello se había comenzado a evidenciar en los procesos organizativos que tuvieron lugar desde finales de la década del cuarenta para enfrentar la precariedad de las condiciones de vida en los barrios pericentrales de Quito.

Según Unda, en la primera mitad de los años sesenta el papel que habían tenido el municipio y el partido liberal en los procesos de intermediación de las agendas barriales en términos de infraestructura, saneamiento y servicios básicos pasaron a ser desarrollados por parte de "Acción

[124] Carrión propone el concepto de "estrategia" a partir del cual analiza los procesos de inserción residencial de los sectores populares en Quito: "Ante la ausencia de opciones residenciales, los sectores populares se han visto en la obligación de desarrollar extremas ESTRATEGIAS de reproducción. La distinción entre opción y estrategia, permite diferenciar a los mecanismos individuales de comportamiento en un mercado, con las formas sociales de resistencia-sobrevivencia-transformación que son propias de la condición de existencia de los sectores populares. La estrategia es un ámbito específico de conflicto social; de allí que se pueden dar el desarrollo de estrategias que buscan una opción mercantil. Una estrategia global de reproducción que toma cuerpo bajo tres formas fundamentales: A) La TUGURIZACIÓN en las zonas centrales, con una tendencia hacia el desarrollo del Sur; B) Las BARRIADAS populares en las zonas periféricas de expansión reciente y C) La articulación de las zonas pobladas aledañas a la ciudad, a través de la MIGRACIÓN TEMPORAL" (Carrión, 1991, p. 39). Por otra parte Oquendo plantea que la urbanización clandestina o ilegal que tiene lugar en aquellas "Barriadas Populares", que menciona Carrión, tiene un carácter eminentemente económico, "en el sentido de que la propiedad (en algunos casos), el derecho de posesión (por lo general), se adquieren por intermedio de una negociación en torno al precio del suelo" a través de un mercado informal, o submercado de suelo. En ese contexto la demanda insolvente no ejecutaba acciones como tomas o invasiones que representaban una amenaza contra la propiedad privada o estatal; al contrario, esta se presentaba atomizada "como un gran número de grupos de pobladores, cada uno de ellos con un mínimo de miembros capaz de otorgar la rentabilidad deseada por el propietario e intermediario" (Oquendo, 1988, p. 98-99).

Cívica de las Fuerzas Armadas, y, articuladas a su accionar, la Iglesia y el Municipio", como fruto del advenimiento de la dictadura militar hacia 1963. En ese contexto "los mecanismos privilegiados de intermediación Estado – sociedad son otros (en este caso un brazo de las fuerzas armadas)" (Unda, 2000, p. 119).

En el análisis de Unda se argumenta que aunque existió un cambio en el actor principal en torno al cual se configura el proceso organizativo, este no tuvo mayores diferencias con momentos anteriores a pesar de que habían surgido más barrios en las colinas próximas y zonas alejadas: "nuevos barrios que se movilizan articuladamente, lógicas organizativas, tipo de demandas que permanecen iguales (propietarios demandando servicios) y un eje de confluencia que continúa siendo externo". Sin embargo resalta que ya se comenzaba a visibilizar cualitativa y cuantitativamente un nuevo tipo de organización que serían las Cooperativas de Vivienda cuyo accionar era minúsculo y aislado.

Para la década de 1970 varias de las características de las fases anteriores siguen estructurando el comportamiento de las organizaciones barriales. Se experimenta el incremento de las Cooperativas de Vivienda (Unda, 2000; Borja, 2011)[125], lo que no solo fue un reflejo del incremento del déficit habitacional en una ciudad que experimentaba un rápido crecimiento poblacional; Ruiz (1981), y Oquendo (1988) afirman que varios de estos procesos estuvieron asociados a la necesidad que tuvieron propietarios e intermediarios de legitimar socialmente la urbanización informal que proliferaba en la periferia urbana a lo largo del decenio.

Para Unda, la fuerza de estas organizaciones aún era muy débil y las necesidades barriales no lograban ser superadas plenamente en un contexto político donde una nueva fase de dictaduras

[125] "…la ola de legalizaciones de organizaciones barriales de Quito tiene 'dos sub-periodos bastante marcados. En 1970-1978 aparecen predominantemente las cooperativas de vivienda y representan el 21% del total de organizaciones legalizadas; de 1978 a 1988 aparecen sobre todo comités pro-mejoras o comités barriales que concentran el 71% de las organizaciones de ese tipo' " (Barrera, 2004, citado por Borja, 2011, p. 22).

civiles y militares tendría lugar (1970 – 1979)[126]; escenario en el cual el municipio hacía caso omiso al creciente problema de la proliferación de barrios informales que estaba desarrollándose, al tiempo que se desentendía de los históricos problemas que aquejaban a la mayoría de los habitantes de los antiguos barrios populares y obreros.

Si bien es cierto que los procesos de organización social a nivel urbano durante las décadas de 1960 y 1970 se encontraban en una etapa de "acumulación de fuerzas, de crecimiento y desarrollo de las organizaciones vecinales" (García, 1987, p. 178), estos aún no constituían un sector social de presión (Unda, 2000; Borja, 2011)[127]. Sin embargo hubo una experiencia particular, la del "Comité del Pueblo"; organización fundada en 1971 como un " 'Comité Provivienda Popular' ligado al Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador (PCMLE)" (Bravo, 1980, p. 75).

Este nuevo actor rápidamente acumuló una amplia base social en Quito y otras ciudades del país; Achig (1983), estimó 15.000 familias asociadas hacia 1973, mientras que Bravo (1980), menciona que desde su fundación hasta 1980 aglutinó a más 20.000. Se trataba de un accionar basado en la reivindicación del acceso a vivienda y el mejoramiento de las condiciones de vida de los crecientes sectores populares en un contexto de agudización del problema habitacional:

> Por San Juan, Chiriacu, El Camal, La Ferroviaria, La Magdalena, comenzó a propagarse un rumor: había creado una cooperativa de vivienda que ofrecía tierra a un sucre el metro

[126] En el último intento del "Estado Oligárquico" por mantenerse en el poder, José María Velasco Ibarra, quien desde 1968 estaba en funciones como presidente constitucional, desconoce la Carta Magna y asume plenos poderes entre 1970 y 1972. Posteriormente se da un golpe militar por parte del Comandante General del Ejército Guillermo Rodríguez Lara que estará en el poder entre 1972 hasta 1976, momento en el cual es relevado por un triunvirato conformado por el Vice Almirante Alfredo Poveda, el General Guillermo Durán Arcentales y el General Luis Leoro Franco, quienes gobernarán hasta agosto de 1979.

[127] Con excepción de la experiencia del Comité del Pueblo a lo largo de la década del setenta e inicios de la siguiente, "las organizaciones barriales de Quito antes de los años 80 eran apéndices de liderazgos políticos tradicionales (liberales, populistas, la ID más adelante), y tenían un sentido festivo y lúdico, recogiendo apenas las reivindicaciones de los barrios referidas a sus necesidades básicas y cierta infraestructura social: dotar al barrio del servicio de agua potable y electricidad, construir canchas deportivas, adecentar la escuela, participar en la organización de las competencias de las 'ligas barriales', espacios donde los prospectos de concejales y alcaldes de Quito pertenecientes a esos partidos políticos, se hacían conocer por su carisma populachero, conformaban sus 'bases' (clientelas) y se promocionaban para la próxima lucha electoral" (Borja, 2011, p. 21)

> cuadrado. La primera manifestación de la gente era de incredulidad pero muchas personas un tanto escépticas y llenas de curiosidad comenzaban a inscribirse, más cuando esta sólo costaba diez sucres y no era mucho lo que se arriesgaba" Relato de una dirigente del Comité del Pueblo. (Bravo, 1980, p. 77).

Este movimiento social urbano logró posicionarse a partir de un accionar que prometía a sus afiliados el acceso a un terreno pagándolo, así fuera de manera simbólica sin poner en entre dicho la propiedad privada[128]. Estratégicamente dividió la ciudad en 10 sectores para lograr mayor alcance territorial a través de asambleas y afiliaciones. Asimismo puso en tela de juicio el orden urbano existente y enfrentó "directamente al Estado, el Municipio, la Iglesia Católica y los terratenientes urbanos" a partir de "una necesidad muy sentida por los sectores populares: la tierra urbana para la vivienda". (Bravo, 1980, p. 78-79).

Tras la experiencia fallida de expropiación de la hacienda La Mena en 1973, la organización cambió de táctica y buscó, a través de la compra de tierras, la posibilidad de contar con suelo para lotizar y permitir que sus socios accedieran a un terreno, e iniciaran la construcción de sus viviendas:

> Cerrada la opción de pagar los terrenos a un sucre el metro cuadrado, el Comité del Pueblo cambió la táctica por la compra a 10 sucres el metro cuadrado. El Municipio de Quito se ofreció a facilitar la operación con la familia Mena del Hierro, propietaria de una hacienda ubicada al sur de la urbe, la misma que fue finalmente expropiada por decreto del gobierno central (1973) encabezado por el Gral. Guillermo Rodríguez Lara. Sin duda que la fuerza del

[128] "…toda su lucha reivindicatoria desde un principio se enmarca dentro de un contexto legal, ya que esta demanda se hacía con base a decretos del General Enríquez Gallo, dictados el año 1938 (decretos 165, 181 y 184), que estipulaban que cualquier persona podía solicitar la expropiación de terrenos rurales o urbanos. Las referencias de los mencionados decretos, los cuales ya habían sido aplicados con éxito en Santo Domingo, Quevedo y Vinces, permiten a la naciente organización plantear sus demandas dentro de la institucionalidad burguesa. Contrariamente a la imagen ideologizada que intentaron difundir las clases dominantes, el Comité nunca auspició invasiones o tomas de tierra, ya que siempre contempló que los terrenos deberían pagarse aunque sea de una forma simbólica (un sucre el metro cuadrado), hecho que tuvo una importancia táctica, que impidió a los gobiernos dictatoriales de la época aplicar una represión abierta y total contra la organización, pero también marcó desde un comienzo su respeto a la propiedad privada" (Bravo, 1980:79).

> movimiento poblacional encarnado en el Comité del Pueblo fue la razón de esa intervención radical del gobernante que se había declarado "nacionalista y revolucionario", discurso con el que coincidía el PCMLE y una buena parte de la izquierda ecuatoriana de entonces. Bombita se guardó un as bajo la manga: las tierras expropiadas a la familia Mena del Hierro serían lotizadas por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), con lo que el protagonista central del drama quedó temporalmente fuera de escena. La maniobra militar puso las cosas en vilo. La lucha del Comité del Pueblo se trasladó a las calles de Quito, alcanzando ese momento su máximo poder de movilización, alrededor de 20.000 personas, la mayoría de ellas mujeres aguerridas. Para romper la maniobra militar, el PCMLE dispuso que muchos de los socios del Comité del Pueblo se enlisten en el BEV hasta saturar su oferta de lotes. El Banco seleccionó solo a los postulantes que sean "sujetos de crédito", con lo que otra vez quedaron los más pobres fuera del juego del "palo y la zanahoria" que ensayó el gobierno militar. (Borja, 2011, p. 18-19).

Es en este contexto que se procede a comprar la hacienda La Eloisa, después conocida como "Ciudad Comité del Pueblo", ubicada en el extremo noreste de la ciudad, pagándose 16'000.000 de sucres por 140 has.; poco más de 11 sucres por metro cuadrado, un precio mucho menor que el del mercado. Junto a la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central del Ecuador se inició un proceso de planeación del nuevo asentamiento a partir de 1974 (Bravo, 1980).

También se argumenta que las reivindicaciones iniciales de esta organización social comienzan a dar paso a acciones más pragmáticas que lo conducen a fungir como un "lotizador popular". En esta lógica se presentaron pugnas a su interior y una paulatina despolitización que llevaron a que perdiera su "potencial transformador" y se constituyera como un "grupo de presión que permita

negociar con las autoridades mejores condiciones para la urbanización de los predios" (Bravo, 1980, p. 89).

En el retorno a la democracia a finales de los años setenta se le abren espacios de participación, logra tener representación en el escenario político capitalino y brinda un "apoyo crítico" a la fórmula presidencial Roldós – Hurtado (1979 – 1984). Esta organización inicia un proceso de "institucionalización política y de adaptación a la lógica de planificación y la política urbana de Quito" (Bravo, 1980, p. 93), experimentando el comienzo de una fase de funcionalización política y posterior debilitamiento durante los años ochenta.

En su rol de lotizador popular, el "Comité del Pueblo" realizó varias experiencias como La Eloisa, La Dammer, Puengasí, Carcelén y Conocoto que involucraron cerca de 8.000 familias; lo que daba para que fuera la única organización popular urbana del Ecuador que podía tener una base social tan amplia, movilizando más de 25.000 personas en aquel momento (Bravo, 1980)[129]. Según Borja, el accionar del Comité del Pueblo en la historia urbana capitalina fue crucial porque por primera vez

> …puso en la agenda de Quito una plataforma reivindicativa insospechada hasta entonces en la 'Franciscana Ciudad': la posesión, con o sin negociación con sus propietarios, de los terrenos de haciendas urbanas semi abandonadas, la construcción de viviendas populares siguiendo planes en principio elaborados por profesionales y universitarios, la demanda de servicios básicos al municipio mediante movilizaciones, agitación social y lucha en las calles, y por último, la legalización masiva de las escrituras a los flamantes propietarios. (Borja, 2011, p. 20).

El final de los años setenta y la primera mitad del siguiente decenio se experimentó una

[129] En el estudio de Bravo (1980) se estima en 25.000 las personas que integraban el Comité del Pueblo en su mayor apogeo, mientras que en el análisis de Borja (2011) la cifra ronda las 20.000.

transformación en el movimiento barrial popular en Quito, evidente en el crecimiento de la organizaciones de base, especialmente los comités pro-mejoras[130], y la creación de las agrupaciones de segundo grado, más conocidas como las federaciones de barrios[131]. Estas de conformaron en las distintas periferias de la urbe actuando entre particularismos y articulaciones coyunturales (Ver Tabla 9).

Tabla 9. Organizaciones que emergen en los barrios populares de Quito, según tipo y años: 1950 – 1984.

	Tipo de organización			
Años	**Organización de base absolutos**	**%**	**Agrupaciones de organización absolutos**	**%**
1950 – 1959	1	3.9	1	11.1
1960 – 1969	3	11.5	0	0.0
1970 – 1979	7	26.9	2	22.2
1980 - 1984	15	57.7	6	66.6
Total	**26**	100	**9**	100

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, fuente: García (1987, p. 154)

Carrión describió la tensión entre la creciente materialidad de la urbanización informal en la periferia y el orden urbano formal en el centro de la ciudad:

> …se generó un anillo periférico en toda la ciudad con base a cuatro zonas que asumieron la condición de ejes del proceso de los barrios periféricos no regularizados, en el nororiente con el Comité del Pueblo; en el noroccidente con Jaime Roldós-Písulí; en el suroriente con Lucha de los Pobres y en el suroccidente con La Ecuatoriana-Hacienda Ibarra, sumando alrededor de 100.000 habitantes" (Carrión, 1994, p. 203) (Ver figura 52).

[130] Entre "1978 a 1988 aparecen sobre todo comités pro-mejoras o comités barriales que concentran el 71% de las organizaciones de ese tipo" (Barrera, 2004, citado por Borja, 2011, p. 22).

[131] Hacia la primera mitad de la década del ochenta se identificaban el Comité Parroquial de Chillogallo, la Asociación de Barrios del Sur, la Unión de Barrios del Sur, la Coordinadora de Organizaciones del Sur, Prefederación de Barrios del Sur Occidente, y las más reconocidas y fortalecidas eran la Federación de Barrios del Suroccidente, Federación de Barrios Populares del Noroccidente y la Federación del Suroriente (García y Unda, 1984; Carrión, 1987; Borja, 2011) (Ver figura 50).

Un momento particular de la actuación y articulación entre estas organizaciones de segundo grado fue la creación de la Federación de Barrios del Noroccidente de Quito en 1983, como respuesta al proyecto del "Cordón Verde" impulsado por el gobierno municipal y discutido en el congreso nacional. Esta iniciativa gubernamental buscaba establecer un límite a la cota de urbanización en las laderas del volcán Pichincha, lo que implicaba el desalojo de las personas que habitaban arriba del mismo.

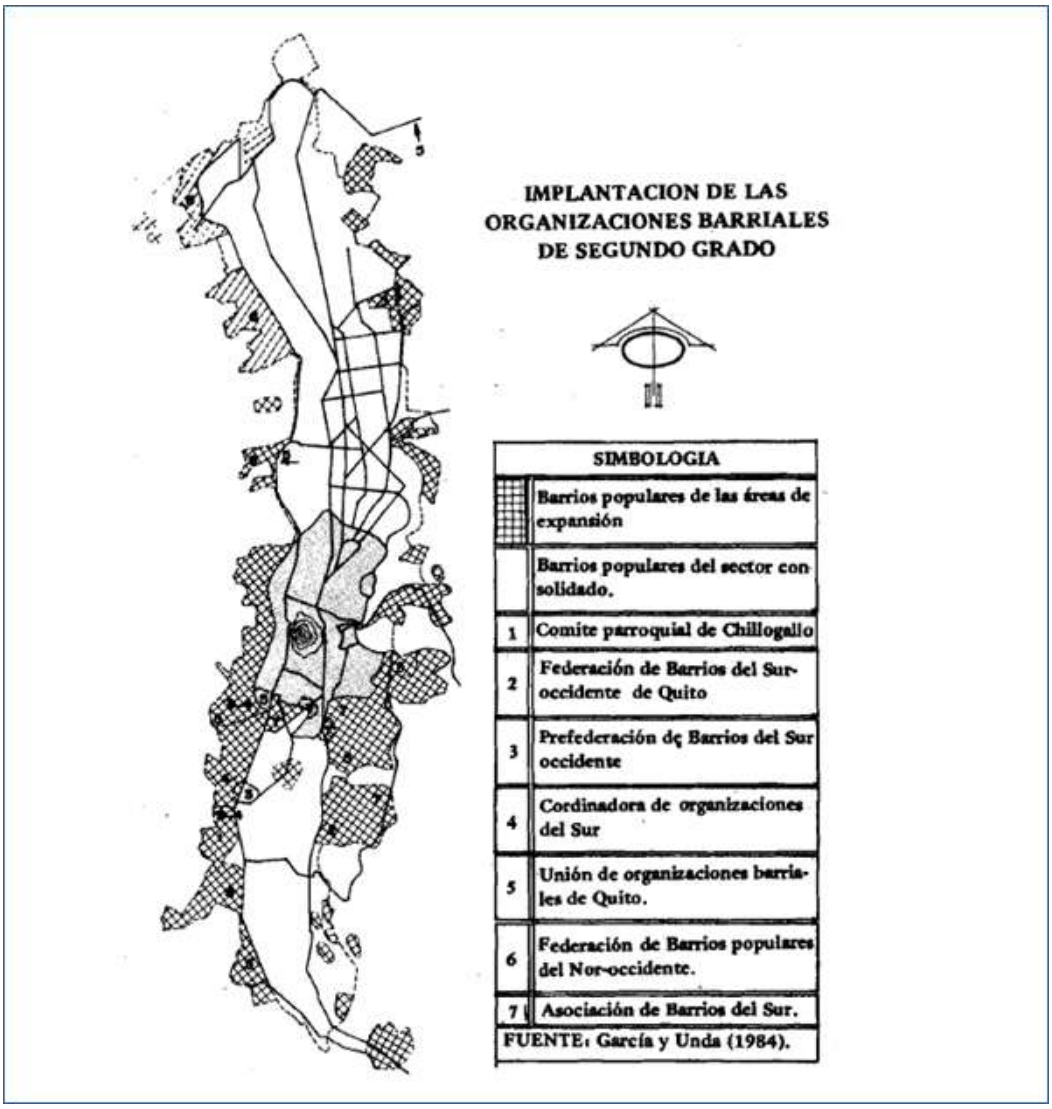


Figura 52. Localización de los barrios informales o populares en las áreas de expansión urbana de Quito, y localización de las organizaciones barriales de segundo grado a mitad de la década de 1980.
Fuente: Carrión (1987, p. 176)

En ese momento, junto a las federaciones del Sur Occidente y Sur Oriente generaron un proceso de organización y resistencia para defender el derecho a la vivienda, con la cual obtuvieron que se desistiera del proyecto logrando salir fortalecidas en una coyuntura particular donde paradójicamente se beneficiaron los diversos intereses de varios sectores populares y de la élite capitalina:

> Como resultado, los movimientos barriales lograron defender su derecho a la vivienda y además, comprometieron al Municipio la construcción de obras de infraestructura y legalización en la tenencia de la propiedad. Para lograr estos objetivos realizaron varias tomas de instituciones como el Ministerio de Bienestar Social, el Congreso, el Municipio, las calles del centro de la ciudad que fueron los lugares donde expresaron su descontento hasta forzar al diálogo. Cabe señalar que de estas protestas también se beneficiaron otros sectores como los dueños de urbanizaciones de élite social. Además, también pudo favorecer a la lucha social el hecho de que el Centro Comercial El Bosque estaba siendo construido por sobre el límite permitido. (Varela, 2013, p. 107).

Otro momento a resaltar tuvo lugar durante de los primeros años de la década del ochenta. Según Borja, los barrios de origen informal al sur de la urbe no podían acceder a los procesos de regularización y menos acceder a la dotación de servicios básicos, esas necesidades vitales comunes motivaron la creación de la Federación de Barrios del Suroccidente de Quito, caracterizada por

> una movilización de bases no muy activa, peor combativa, como había sido antes el Comité del Pueblo. En su lugar funcionaba a modo de una "estructura filtro" la instancia de los dirigentes barriales. En éste, como en los otros casos (…) se comprobó que la movilización y la organización barrial subían de tono cuando se luchaba por la tierra; cuando se pasaba a la demanda de los servicios básicos, la lucha disminuía. (Borja, 2011, p. 38).

García explica que este crecimiento "cualitativo y cuantitativo" de la organización popular barrial se debe a cierta apertura política que se experimentó con el retorno de la democracia representativa a finales de los años setenta, tras el periodo de las dictaduras militares. Este fue un contexto de reposicionamiento de la derecha tanto en la presidencia de la República como en la administración local, y que a través del clientelismo intentó la cooptación y funcionalización política de este nuevo y complejo agente urbano encarnado en la creciente organización popular.

Según esta postura, en esta fase se transitó de agendas barriales a propuestas urbanas que abarcaban distintas problemáticas de estos asentamientos y de los barrios populares en general. Ello era evidencia de un momento del proceso de "urbanización popular o subalterna" inscrito en la crisis del modelo económico y político[132]; un proceso de disputa con el poder local y el orden urbano existente en términos de su autonomía, al tiempo que trataron de ser funcionalizados políticamente desde los partidos políticos tradicionales:

> Por un lado independencia; por otro la articulación clientelar. Por una parte la unidad barrial; por la otra, acciones aisladas de cada barrio u organización. En una orilla, la búsqueda de la unidad popular; en la otra el horizonte particularista. En esta esquina, la movilización y la lucha; en la otra, los tratos de clientela. Por aquí, la participación y la democracia interna, por allá la delegación y el 'caciquismo'. Acá, la legitimación y el estímulo a nuevas formas organizativas de nuevas identidades vecinales (mujeres, jóvenes…); acullá, los intentos de afirmar la subordinación de todos por la lógica de los comités (Unda, 2000, p. 122).

Por su parte, Borja argumenta que la multiplicación de organizaciones de primer grado pro-vivienda popular, especialmente los Comités Promejoras, en gran parte se derivó de la maduración

[132] "Las luchas por conseguir condiciones mínimas de habitabilidad, lograr estabilidad laboral, reivindicar los derechos de la mujer, impedir la destrucción del medio ambiente natural y construido, frenar la agresividad y violencia urbana, reivindicar los derechos humanos, entre otros aspectos, constituyen parte de su cotidianeidad en la ciudad" (García, 1987, p. 153).

y el impacto que tuvo la experiencia del Comité del Pueblo en sus procesos organizativos y los intentos de implementación de una agenda urbana popular, como lo vimos anteriormente. Según esta perspectiva, la tomas de tierras o los respectivos intentos fueron cruciales en el crecimiento de la organización debido a que se constituyeron en un factor de presión en el acceso a suelo porque dinamizaron un submercado o "venta irregular" de tierras en la periferia; proceso sobre el cual se organizó toda una red de viejos y nuevos propietarios, intermediarios, dirigentes, organizaciones barriales y pobladores[133].

Con respecto a la toma de tierras, la argumentación de Borja (2011) contradice la versión tradicional al respecto; la cual propone que las invasiones a la hacienda "Pisullí" o "Pisulí" por parte de las cooperativas de Vivienda Jaime Roldós y Pisulí en abril y noviembre de 1983, respectivamente, y la ocurrida en la hacienda "Atucucho" hacia 1988, fueron los únicos casos en que se materializó esta estrategia colectiva de facto para acceder a "suelo urbano", procesos que no fueron ajenos a las tensiones políticas internas del país.

Tras la toma de un sector de la hacienda "Pisulí", llevada a cabo por la Cooperativa Provivienda Jaime Roldós y dirigida por reconocidos traficantes de tierras como Segundo Aguilar y Carlos Yacelga en abril de 1983, el gobierno de derecha de León Febres Cordero (1984 – 1988) le otorgó el reconocimiento legal. Caso contrario ocurrió con la Cooperativa de Vivienda Pisulí, la cual invadió los terrenos restantes en noviembre del mismo año. La negativa de tal reconocimiento se debió a que Édgar Coral, principal líder, y otros dirigentes, militaban en el Movimiento Popular

[133] "Por lo general, el proceso de toma de las haciendas tenía tres pasos: posesión de facto –negociación – compra de los terrenos. Si no había posesión de facto, las organizaciones buscaban a los propietarios y les presentaban una propuesta de compra-venta, aunque este paso no era ajeno a la presión (tipo advertencia) de una posible 'toma' de los terrenos... De todos modos, la transición operaba en medio de un marcado miedo de los dueños de las haciendas a perderlo todo, algo así como lo que hoy se llama 'inseguridad jurídica'. En todo esto en algunos casos participaban conocidos intermediarios que lucraban del auge de las tomas de tierras en Quito. En otros casos, las organizaciones populares transaban los precios del suelo directamente con los propietarios. Después de la experiencia del Comité del Pueblo en los años 70, los propietarios de las haciendas periféricas de Quito no se cruzaron de brazos, más bien armaron una cadena de intermediarios para vender sus tierras. Independientemente del grado de radicalidad en la lucha por la tierra urbana, todos los casos registrados terminaron en la mesa de negociación de los terrenos" (Borja, 2011, p. 28).

Democrático (MPD), el cual estaba articulado al Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano (PCMLE).

Ello generó una serie de pugnas y escalamiento violento entre ambas organizaciones hasta entrados los años noventa. En el caso de Atucucho, esta ocupación fue promovida por el ejército y el gobierno nacional en cabeza de Febres Cordero; se trató de una estrategia de control político del movimiento popular barrial por un gobierno que no cumplió con sus promesas de vivienda para amplios sectores populares.

Finalmente, se debe mencionar que el declive del movimiento popular barrial en Quito comenzó a tener lugar desde la segunda mitad de la década del ochenta (García, 1987; Unda, 2000; Borja, 2011). Según este último, ello fue "el resultado de la institucionalización de las plataformas de lucha y por ende de sus organizaciones de primer y segundo grado" (Borja, 2011, p. 201). En ese orden de ideas son varios los procesos que operaron y se articularon en distintas dimensiones y temporalidades.

Uno fue el marchitamiento de lo colectivo derivado de una primera fase de regularización de barrios (Ver capítulo cuatro), lo cual consolidó la propiedad individual del suelo y progresivamente desvirtuó la movilización social como mecanismo de lucha. Por otro lado, el caudillismo de los líderes barriales reprodujo y profundizó las relaciones de subordinación con los pobladores, dinamizó el clientelismo en su papel intermediador entre el municipio y el barrio, multiplicó la corrupción, las pugnas al interior de la dirigencia, e intensificó la creciente deslegitimación. Situaciones que trataron de ser solventadas con un ejercicio del poder generalmente más vertical.

También fueron evidentes las tensiones entre los comités barriales y las federaciones en la gestión de la dotación de servicios, infraestructura, equipamiento y otros déficits que escasamente eran solventados por el municipio, y que en tiempo de campaña política exacerbaban las lógicas

clientelares ya que "los dirigentes 'de base' no estaban dispuestos a perder su cuota de poder clientelar sobre la gente" (Borja, 2011, p. 47).

El debilitamiento de las federaciones derivó de la intervención del Estado y el municipio con programas de "inversión social" dirigidos directamente a los barrios desde finales de los años ochenta. A partir de allí se trató de fortalecer y funcionalizar la lógica caudillista y clientelar barrial, se buscó cooptar los principales cuadros por parte de partidos políticos tradicionales (Izquierda Democrática, ID; Democracia Popular, DP), excepto en la Federación de Barrios del Noroccidente de Quito. Está última experimentó una particular transición orientándose hacia la generación de "proyectos y la gestión de carácter técnico con apoyo de ONGs y agencias externas de cooperación internacional" (Borja, 2011, p. 67)[134].

A todo ello se sumaron las paulatinas transformaciones socioculturales y espaciales que se experimentaron al interior de los barrios con el paso del tiempo: el cambio generacional, la llegada de nuevos habitantes y el abandono de otros, las distintas formas y temporalidades de urbanización de sus pobladores y los paulatinos cambios en las necesidades, consumos e intereses, por ejemplo. En síntesis, aquella territorialidad compleja que se amalgamó en los primeros años de estos barrios fue desvaneciéndose y dando lugar a otras; los barrios entonces se fueron consolidando como territorialidades que estructuraban y reproducían otro tipo de complejidades en su cotidianidad, como lo veremos en lo experiencia de los barrios analizados en los capítulos cinco y seis.

[134] A diferencia de las otras organizaciones de segundo grado. "Esta federación inauguró un estilo que podríamos denominar moderno de gestión organizacional, donde la movilización existía pero más importante era la gestión de sus dirigentes con visos de un discurso técnico más que político, proceso acompañado de la educación, comunicación y capacitación a sus bases. En esto fue determinante el acompañamiento de una organización no-gubernamental, la ACJ, y el apoyo de la cooperación internacional. Prácticamente la Federación de Barrios de Nor-Occidente de Quito se inauguró con un discurso más técnico sobre la 'gestión urbana' en vez de lo que tradicionalmente había sido 'el trabajo en los barrios'... La 'gestión urbana' tenía 'instrumentos técnicos', dígase planes, programas, proyectos, planificación participativa, desarrollo local.... Simultáneamente se empezó a armar una estructura para dar crédito a los socios y socias, otra para atender la salud de las mujeres con una visión de 'salud comunitaria'…" (Borja, 2011, p. 39)

A manera de síntesis

Entre los decenios del sesenta, setenta, y la primera mitad del ochenta, Quito experimentó una segunda reconfiguración social, económica y territorial. Se trata de un proceso impulsado por el rápido incremento poblacional, el surgimiento de nuevos actores urbanos en torno a la creciente problemática habitacional, los intentos de reconfiguración productiva de la urbe, y la consolidación del sector inmobiliario.

En ese contexto varios rostros de una urbe en plena transformación comenzaron a configurarse amalgamando aspectos nuevos y tradicionales. En primer lugar, y siguiendo los históricos parámetros de jerarquización social, económica, funcional, urbanística y simbólica, se experimentó una nueva fase de modernización urbana en el "Centro Norte", evidente en la generación de nuevas superficies comerciales, infraestructura y la creación de barrios para sectores medios y altos que en gran medida dinamizaron el auge inmobiliario[135].

Simultáneamente, la ampliación del área urbana hacia el Norte y Sur de la urbe transformó la periferia progresivamente, mientras al interior de la ciudad tenía lugar el "engorde de suelo" vacante del que se beneficiaban actores públicos y privados. Por su parte, los procesos de renovación urbana se constituyeron en mecanismos de refuncionalización y valorización, que en el caso del Centro Histórico reconfiguraron el tugurio como mecanismo de acceso a suelo urbano y vivienda para sectores populares (Ver figuras 5, 48).

Sin embargo, aquel orden urbano Sur – Centro – Norte que se reprodujo desde las primeras décadas del siglo XX con sus contenidos étnicos, culturales, socioeconómicos y jurídico-

[135] Allí se inauguró la tendencia de los centros comerciales a partir de la puesta en funcionamiento del Centro Comercial Iñaquito en 1971, y posteriormente El Multicentro (1980), El Espiral (1980), CCNU (1981), Caracol (1981) y El Bosque (1982). Asimismo el área urbana construida experimentó un fuerte crecimiento desde finales de la década del cincuenta, profundizándose en los siguientes dos decenios (Achig, 1983, p. 76; Carrión, 1987) (Ver figura 48).

urbanísticos comenzó a complejizarse paulatinamente durante los años setenta. Aquel fue el periodo en el que proliferó y se hizo predominante un tipo de informalidad en los extramuros legales de aquella urbe en plena transformación, principalmente en áreas localizadas en las laderas del volcán Pichincha y el bloque levantado o "*Horst*" (Ver figuras 48, 49).

Si bien es cierto que no se trató del posicionamiento de una repentina formación en sustitución de la ya existente, la proliferación y consolidación de esta compleja territorialidad informal puede considerarse como una " 'irrupción' en el sentido de un quiebre de la continuidad" (Márquez, 2013, p. 224). Una ruptura que provocó la reconfiguración de aquel orden urbano desde los años setenta[136] dando cuerpo y dinamismo a lo que hemos denominado como la "Ciudad Informal"; en cuya naturaleza, localización, magnitud, población comprometida[137] y las estructuras políticas, sociales, culturales, jurídicas y económicas que allí confluyeron se observó el surgimiento y afianzamiento de nuevos actores, discursos, prácticas y estructuras de poder en torno al acceso a nuevo "suelo urbano", procesos hasta entonces inexistentes en la experiencia urbana capitalina.

Como ruptura y trastocamiento en y del orden urbano hasta entonces existente, el advenimiento de esta materialidad informal se constituyó en acontecimiento, entendido "como instancia singular y práctica", como "la concurrencia en un momento determinado de conexiones, estrategias, apoyos, bloqueos y juegos de fuerza y de poder, que han dado lugar a una emergencia singular en la historia…" (Márquez, 2013, p. 222). En ese orden de ideas, la proliferación y consolidación de la "Ciudad Informal" como acontecimiento urbano es la materialidad de la convergencia de los grados

[136] Sobre la funcionalidad metodológica de la arqueología como metodología de análisis histórico, Foucault plantea que al parecer esta recurre a la cronología "únicamente para fijar, en los límites de las positividades dos puntos de sujeción: el momento en que nacen y aquel en que se desvanecen, como si la duración solo se utilizara para fijar ese calendario rudimentario, pero estuviera anulada a todo lo largo del propio análisis…" (Foucault, 1970:279).

[137] Con base en datos de 1982, Carrión calculó que para esa fecha la población que vivía en los 87 asentamientos reconocidos se aproximaba a los 200.000 habitantes, es decir, uno de cada cuatro habitantes de la ciudad vivían en estos barrios, lo cual en sus palabras "significaba el aparecimiento de un sector social con atributos desconocidos" (Carrión, 1987:182).

de avance de distintos discursos, prácticas, estrategias y relaciones de poder en torno al acceso a suelo urbano.

En primer lugar, la valorización - especulación del suelo en la ciudad formal llegaba a su cenit con el "engorde de tierra vacante" en amplias zonas al interior del perímetro urbano, a lo que se suma el refinamiento de las políticas de renovación y ampliación del área urbana, por ejemplo. Estas últimas entendidas como tecnicidades jurídico-urbanísticas privilegiadas por el gobierno local en su gestión del recurso suelo[138].

Como se evidenció a lo largo del capítulo, estas elaboraciones influyeron en el apuntalamiento de las barreras generadas por el mercado de suelo al interior de la urbe y socavaron el tugurio como mecanismo histórico de acceso a vivienda para amplios sectores populares. En gran parte, las lógicas mencionadas determinaron la "escasez" de suelo en la ciudad formal para la denominada demanda insolvente y familias de bajos recursos, al tiempo que "crearon-agregaron" suelo urbano a los procesos especulativos que tenían lugar (Oquendo, 1987; Ponce, 1980) (Ver figuras 47, 48, 49).

Aquí es relevante evidenciar la complementariedad entre el modelamiento jurídico – urbanístico como política pública y los procesos de mercantilización del suelo urbano formal, una conjugación discursiva hegemónica soportada desde la técnica de la planificación que legitimaba el orden urbano existente desde algunas décadas atrás.

En segundo lugar, este discurso de la valorización – especulación con "suelo urbano" también tuvo un rostro más allá de los límites jurídicos de la urbe. Como lo señala Oquendo (1988), durante la década del sesenta los hacendados iniciaron la venta de las porciones "más ineficientes" (en

[138] "La tecnicidad puede definirse como el conjunto de las relaciones que el hombre, como miembro de un grupo, mantiene con las materias a las que puede tener acceso (...) La tecnicidad nos introduce de forma muy directa en las esfera del poder, más aún cuando expresa relaciones de poder, no solamente con la materia sino también con los hombres para los cuales la materia es un recurso. La producción de los recursos supone, entonces un control mínimo de una porción del contexto espacio–temporal mediante y por la cual la tecnicidad interactúa con la territorialidad. La relación con la materia es *ipso-facto*, una relación con el espacio y con el tiempo. El problema del acceso se presenta de esta manera: acceso en el espacio y/o acceso en la duración"(Raffestin, 2011, p. 160-161).

término agrícolas y urbanos) de sus propiedades localizadas en la periferia urbana. Los nuevos o "últimos propietarios", a su vez comenzaron a presionar al municipio para que estas fueran incorporadas en el perímetro urbano, mientras que a través de intermediarios iniciaron el fraccionamiento ilegal y la venta de terrenos en un submercado informal de tierra a lo largo de ese decenio[139].

Podría afirmarse que la decisión de generar la "escasez" de suelo en la ciudad formal para amplios sectores de bajos ingresos, de cierta manera quedaba respaldada por la simultánea "abundancia de suelo barato" en los extramuros legales; lo cual se hacia más que necesario teniendo en cuenta la singular experiencia del "Comité del Pueblo", movimiento que cobraría gran fuerza en el contexto social y político capitalino a lo largo de la década del setenta.

En este punto se hace necesario advertir que más allá de esta experiencia, la creciente dinámica de la organización social popular en torno a los problemas de hábitat y acceso a suelo no desarrolló la suficiente capacidad de articulación y movilización como para constituirse en un sector social con gran capacidad de presión. Más aún, teniendo en cuenta un contexto nacional y local atravesado tanto por las dictaduras civiles y militares que tuvieron lugar (1970 – 1979) (Unda, 2000; Borja, 2011), y la postura de un gobierno capitalino que se había desentendido de los históricos y nuevos problemas en torno al acceso a suelo urbano y vivienda para amplios sectores de bajos ingresos.

Si bien es cierto que estaba en juego la generación y consolidación de las condiciones básicas para la reproducción de los procesos de especulación y capitalización con el suelo tanto en la ciudad formal como en la naciente "Ciudad Informal", es necesario reconocer que la naturaleza de esta última estaba atravesada por la doble función de restarle presión social a la creciente demanda, en

[139] Como se mencionó en el capítulo, si bien era cierto que a través de este submercado informal amplios sectores de bajos ingresos caracterizados como "populares" accedieron a "suelo urbano", en mucha menor proporción también lo hicieron grupos "medios bajos" en una lógica de ahorro – especulación - capitalización (Ruiz, 1981; Ulloa, 1981; Lesser, 1983; Oquendo, 1988).

parte encarnada en la experiencia del "Comité del Pueblo", y resguardar el "engorde de tierra vacante" en vastas áreas al interior del perímetro urbano.

Tomaba cuerpo entonces la funcionalización política y económica de la proliferación de un tipo de informalidad, es decir, una doble funcionalización de un ilegalismo tolerado que posteriormente tendría que aprender a ser gobernado o administrado "desde arriba" por parte del gobierno local al calor de las necesidades, estrategias y condiciones propias del contexto político, tal como lo veremos en el capítulo cuatro.

Foucault (2002) realiza un análisis sobre las oscilaciones en torno a los ilegalismos y los campos de poder en los que se inscriben, fluyen, decretan y aplican; pero también explora la naturaleza de los procesos en los que estos son omitidos, tolerados o funcionalizados de acuerdo a reciprocidades de naturaleza política y económica, por ejemplo. En ese sentido tiene en cuenta las complementariedades entre actores que estando inscritos en las antípodas sociales confluyen por el juego de las necesidades e intereses comunes y puntuales en un momento dado. Por lo que en su opinión "el juego recíproco de los ilegalismos formaba parte de la vida política y económica de la sociedad" (Foucault, 2002, p. 78).

En nuestro caso, esta doble funcionalización de la informalidad como particular asimilación de un ilegalismo puede concebirse como una decisión política del gobierno local, que por "omisión"[140] determinó tanto los escenarios urbanos de la escasez y abundancia de suelo para la denominada demanda insolvente, como las estructuras económicas y políticas que debían surgir y permanecer en torno a los procesos de valorización, mercantilización y acceso a suelo. Tratando de articularlas de la manera más eficiente posible en la particularidad de aquel momento político y económico (Ver Raffestin, 2011).

[140] Al respecto del surgimiento y proliferación de este tipo de informalidad, Hidalgo (1989) plantea la existencia de una política por "omisión", mientras que Ruiz (1981) y Oquendo (1988) proponen una postura gubernamental de "dejar hacer o dejar pasar".

La tolerancia a la proliferación de este ilegalismo es una evidencia de la consolidación de un sistema relacional general de acceso a suelo urbano, en el cual es manifiesta la funcionalidad de la acción municipal a los intereses hegemónicos de ciertos actores privados articulados a los procesos socioeconómicos y políticos de producción, valorización y especulación con el suelo urbano formal e informal a lo largo de las décadas del sesenta, setenta y ochenta. Fue bajo esa lógica donde el sistema relacional de acceso a suelo urbano que se estructuró en la proliferación y consolidación de la "Ciudad Informal" tuvo cabida y posibilidades de reproducirse.

Ya en el capítulo dos se hizo evidente el poco control que se ejerció sobre la conformación de barrios "nuevos, separados o aislados" en el proceso de reconfiguración que experimentó la urbe durante la primera mitad del siglo XX, en el tránsito hacia la "Ciudad de la primera modernidad". Allí se analizó la ambigua postura municipal de tolerancia y complementariedad con ciertos intereses privados, y la evidencia de procesos irregulares en la producción y ocupación del suelo.

De acuerdo a la información analizada a lo largo del presente capítulo, a manera de hipótesis podría plantearse que la proliferación de asentamientos humanos informales en zonas periféricas durante la década de 1970 constituyó un rostro más de esta postura del gobierno local frente al fenómeno; la diferencia radicó en que fue la opción "más eficiente" en términos políticos y económicos que tuvo el municipio en aquel momento para restarle presión social a la creciente demanda de suelo urbano, dinamizar la capitalización de la renta en zonas periurbanas localizadas más allá de las fronteras legales, y resguardar los procesos de valorización y especulación al interior del área urbana.

Bajo esta perspectiva, es posible afirmar que esta postura recurrente dio lugar a la consolidación de la informalidad como un rasgo histórico en los procesos de producción y ocupación del suelo urbano, al tiempo que dejó entrever una manera de intervención del gobierno local que no se derivó de la ausencia de normatividad o la simple incapacidad institucional. A nuestro parecer, esta práctica

en la manera de gobernar en gran parte se deriva del papel intermediador del municipio y la funcionalización que debió hacer del fenómeno para resguardar intereses hegemónicos en cada momento. Una paradójica manera de "gobernar lo urbano por fuera de las normas que lo regulan", un gobierno soportado en la tolerancia de un ilegalismo.

Es necesario tener en cuenta que en esta coyuntura urbana fueron claves varios mecanismos de intervención territorial. Claves son distintas tecnicidades implementadas por el Municipio en los procesos de refuncionalización y valorización del suelo como la renovación y ampliación de área urbana; pues como se mencionó anteriormente, apuntalaron las barreras del precio del suelo al interior de la urbe, socavaron el tugurio como mecanismo histórico de acceso a vivienda para sectores populares, y "crearon-agregaron" suelo urbano a los procesos especulativos.

La proliferación de un tipo de informalidad a lo largo de la década del setenta fue entonces una de las materialidades que evidenció la consolidación de un proyecto urbano hegemónico que al interior y en la periferia determinó qué estructuras sociales y económicas en torno al suelo urbano deberían permanecer y crearse; inscritas en la lógica mercantil formal e informal, la histórica jerarquización y diferenciación del espacio urbano y la particular materialidad de una modernidad urbana hegemónica. (Ver figuras 47, 48, 49).

Dicho planteamiento parte del histórico papel del Municipio como generador de acciones públicas que complementaron o generaron condiciones en las cuales los intereses privados hegemónicos pudieron materializarse, lo que Carrión (1987) conceptualizó como una política urbana concertada con un carácter profundamente excluyente:

> que no expresa una voluntad política única, a través de una decisión explícita, dada la existencia de una diversidad de agentes sociales aislados e inconexos; de allí, incluso, la carencia de un gran plan de conjunto, y lo largo y anárquico que resulta el proceso. Sin embargo, no se puede desconocer el papel desplegado por el Municipio de la ciudad como

catalizador de los intereses económicos predominantes y, en consecuencia, como generador de las "condiciones generales de la transición". (Carrión, 1987, p. 86) [141].

Es necesario advertir que esta territorialidad compleja que es la "Ciudad informal", es al mismo tiempo un producto y proceso, ruptura y acontecimiento, inscritos en una problemática relacional históricamente estructurada en torno al acceso a suelo urbano y/o vivienda en Quito. Un campo de poder constituido por el entrecruzamiento de cuatro dinámicas generales que hasta ese momento habían influido en la configuración de la urbe:

a. Un espíritu de separación o segregación social que por varios siglos había tratado de ser reproducido, y que durante el siglo XX recurrió a dispositivos como el ornato, la planificación urbana y varios instrumentos jurídico-urbanísticos para diferenciar y jerarquizar el espacio urbano y materializar una concepción hegemónica de modernidad urbana con sus matices étnicos, socioeconómicos, funcionales y simbólicos.

b. Articulada a varios parámetros espaciales y mentales de la anterior, tenía lugar la expresión material del mercado de suelo que se reproducía apoyado en varios mecanismos de valorización y especulación con este recurso estratégico desde los albores del siglo XX, y que para la década del setenta habían "evolucionado" en el refinamiento de la zonificación, los procesos de renovación y la ampliación del área urbana, entre otros.

c. Los históricos procesos de incorporación en el espacio urbano de nuevos actores subalternos (populares, obreros, entre otros) conllevaron una creciente demanda de vivienda ante el cual el

[141] "La concertación se sustenta en una especie de 'división del trabajo' consistente en que el capital, bajo sus múltiples formas (industrial, financiero. comercial), asume las partes más beneficiosas de la transición, los terratenientes, parasitariamente, se apropian de la renta de la tierra generada socialmente y, conjuntamente, delegan en el Estado, bajo la modalidad analizada en el acápite de la política municipal, la generación de 'las condiciones generales de la transición' que no le son rentables al capital. En otras palabras, el municipio asume a pérdida, mediante los fondos extraídos al conjunto de la población, la realización de la transición urbana que el capital (productivo o parasitario no asume pero, en cambio. se apropia. Estos procesos los desarrolla el Municipio a través de una serie de acciones de orden político, económico, ideológico y represivo que, debido a la magnitud que encierran, a la desvalorización del capital invertido, a la baja rotación de capital y a la poca rentabilidad directa de beneficio capitalista, no son asumidas por el capital privado que, en cambio, sí se apropia de sus beneficios" (Carrión, 1987, p. 86-87).

gobierno local se vio siempre desbordado. Y aunque ello dinamizó alguna transformación en ciertos mecanismos de gestión gubernamental que reprodujeron parámetros de jerarquización urbana y segregación, ya en la transición hacia la "ciudad de la primera modernidad" se observó una postura de la administración municipal que oscilaba entre la incapacidad en el control y la complementariedad a las acciones de ciertos actores articulados al mercado de suelo.

d. Finalmente, la informalidad en la producción y ocupación del suelo fue funcional en la reproducción y preservación de las dos primeras dinámicas en varios momentos del siglo XX, teniendo un papel clave en la consolidación de aquel orden urbano hegemónico en términos económicos, políticos, administrativos y culturales.

CAPÍTULO 4. GOBERNANDO LA "CIUDAD INFORMAL" DESDE ARRIBA. PLANIFICACIÓN URBANA Y POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES EN QUITO.

A lo largo de los años setenta tuvo lugar la proliferación y consolidación de un tipo de irregularidad en la producción y ocupación del suelo[142], un ilegalismo funcionalizado política y económicamente en un contexto urbano que se transformaba en distintas escalas territoriales. Se trató de un momento de ruptura donde tuvo lugar la articulación de un sistema relacional de acceso a suelo urbano que dinamizó la conformación de la "Ciudad Informal" en los extramuros legales, socioeconómicos, físicos y ambientales de Quito.

Ya en 1981 se contabilizaban 87 barrios informales, en 1985 eran 153; en 1991 la cifra alcanzó los 202, y en 2008 fueron identificados 378 (Ver tabla 10). La tolerancia de este ilegalismo, o la doble funcionalización que hizo el gobierno local del fenómeno inauguró lo que hemos denominado como el "gobierno de la ciudad informal desde arriba". Proceso que ha tenido lugar en un contexto de auges y crisis económicas, y las oscilaciones propias de un sistema político clientelar y excluyente que han marcado la historia del Ecuador y la urbe durante las últimas cuatro décadas.

En ese contexto, la legitimación y preservación del orden urbano hegemónico recurrió a diversas estrategias para cooptar y desarticular las experiencias de organización social popular, siendo el acceso a suelo urbano y vivienda un escenario clave de conflicto, negociación y legitimación entre los distintos actores sociales y políticos comprometidos. Allí el clientelismo, el caudillismo y el paternalismo se constituyeron en prácticas políticas y culturales históricamente arraigadas sobre las

[142] Según Clichevsky (2000), la informalidad, irregularidad o ilegalidad urbana tiene dos transgresiones básicas que la caracterizan con respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización: a. La falta de títulos de propiedad; y, b. Incumplimiento de las normas, subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos.

que operó tanto la acción estatal, como los intereses partidarios, gremiales, barriales y mercantiles en juego, dando vida a una suma de territorialidades en constante disputa y complementariedad.

Fue en ese universo de prácticas históricamente reproducidas en torno al acceso a suelo urbano donde tuvo lugar la paulatina implementación y refinamiento de una plataforma jurídico – urbanística que garantizara el "restablecimiento de la relación ciudadano-derecho-estado" (Rincón 2005, p. 676), objetivo principal de los procesos de regularización de barrios informales desde hace poco más de tres décadas, constituyendo la complejidad de lo que hemos llamado "el gobierno de la ciudad informal desde arriba".

4.1 La proliferación de la ciudad informal y su tratamiento en los procesos de planificación urbana.

Tras más de 20 años de haberse presentado el Plan Regulador de Quito (1944) tuvo lugar una nueva fase de planificación con la promulgación del Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito (1967), el Plan Director de Quito y su Área Metropolitana (1973) y el Plan Quito (1980)[143]. Una secuencia de propuestas técnicas orientadas a resolver los crecientes problemas de la ciudad, adecuar la urbe a los procesos de transformación productiva bajo parámetros desarrollistas y modernizadores, y generar las condiciones jurídico-urbanísticas adecuadas para la consolidación de los intereses hegemónicos en torno al acceso, producción y mercado del suelo en un contexto urbano en plena transformación social, económica, espacial y política[144].

[143] El Plan Regulador o Plan Odriozola (1944) y el Plan Director (1967), se aplicaron únicamente al área urbana, mientras que el Plan Director de Quito y su Área Metropolitana (1973) y el Plan Quito (1980) se generaron de acuerdo a un "contexto microregional de la ciudad. Estas formulaciones se desarrollan bajo tres modalidades secuenciales: 'plan regulador', 'el plan desarrollista` y 'el plan en la crisis' " (Carrión y Vallejo, 199, p. 143).

[144] Los planes pueden ser concebidos como "textos ideológicos que expresan una toma de posición urbanística" (Castells, 1980, p. 328, citado por Carrión, 1987, p. 171), o como "documentos jurídicos y políticos; por cuanto, siguiendo a Preteceille 'opera una definición jurídica de las condiciones en que los diferentes agentes sociales pueden apropiarse

El desarrollo urbano capitalino amalgamaba la materialidad de históricos y nuevos problemas como la caótica ocupación del suelo, el rápido crecimiento del área urbana, los procesos especulativos derivados de la consolidación del sector inmobiliario como uno de los principales ejes de la economía local, el desequilibrio en la dotación de equipamientos, servicios e infraestructura entre el Norte y Sur de la urbe, la profundización del problema habitacional para los crecientes sectores populares, los albores de la conurbación de los valles orientales y la proliferación de un tipo de informalidad que se hizo predominante a lo largo de la década del setenta.

En un contexto de modernización y desarrollismo desplegado en el subcontinente se esperaba que la planeación urbana se constituyera en una herramienta técnica de gobierno que diera "solución al problema urbano" y fungiera como mecanismo de control social (Carrión y Vallejo, 1992, p. 145)[145]; pero su implementación y enfoque también evidenciaba la reconfiguración en la estructura del poder local, proceso interpretado por Carrión (1987) como la consolidación de un esquema de política urbana concertada entre el municipio y actores e intereses predominantes[146]. De allí

del suelo urbano' y, por tanto, resultado de la concertación de la hegemonía en el poder" (Preteceille, 1974, citado por Carrión, 1987, p. 171).

[145] "Para los años sesenta, las teorías de la acción social cobran mucho peso y son las que guían las inversiones en servicios y vivienda como parte de las políticas redistributivas del ingreso y de la contención del avance social, propias del Programa de la Alianza para el Progreso. La planificación urbana será planteada como la solución al problema urbano y la teoría de la marginalidad como alternativa del problema social. De esta manera, la planificación y la marginalidad aparecen como dos caras de la misma moneda; mientras las teorías desarrollistas y modernizadoras concebían a la planificación regional y urbana como las panaceas, la marginalidad se convertía en su visión pesimista" (Carrión y Vallejo, 1992, p. 145).

[146] En ese sentido Carrión menciona que los planes evidencian y son funcionales a la: "Constitución de una nueva hegemonía en el interior del Cabildo ('poder local'). Se presentan más como una necesidad de señalar las políticas sobre las cuales descansa la concertación que como una necesidad real de dirigir el desarrollo futuro de la ciudad; y juegan el papel de legitimadores de la acción 'técnica-neutra' con la cual se presenta el poder local hacia el conjunto de la sociedad civil. Pero también son fruto de la necesidad de ir legitimando, a posteriori, el proceso de transformaciones que se va operando en la ciudad y en su administración. Los 'planes-libro' se presentan como propuestas que expresan una toma de posición respecto del tipo de ciudad deseada, sobre la base de los acuerdos a los que arriban ciertos sectores dominantes, moldeados con una fundamentación técnica que hace presentar los intereses y necesidades particulares como si fueran los del conjunto de la comunidad" (Carrión, 1987, p. 172).

derivaron transformaciones en los procesos de gestión municipal[147] y la generación de una nueva fase de condicionamientos jurídico – urbanísticos de acceso y producción de suelo urbano:

> En conjunto los planes presentan un marcado énfasis en lo físico, en el espacio, como objeto y objetivo de la concertación. De allí que lo medular de ellos es la determinación del perímetro urbano, el señalamiento de los ámbitos circunscritos a las distintas actividades económicas (zonificación), los tipos de urbanización y construcciones posibles, la reglamentación y condiciones de la edificación, ubicación de los equipamientos. En última instancia lo que nos están mostrando es la intención fundamental de conciliar intereses de las distintas fracciones de capital por la apropiación del espacio urbano en su sentido más amplio. (Carrión, 1987, p. 172).

Es necesario afirmar que el recurrente proyectismo urbano de Quito se enfrentó a tradicionales obstáculos para ser puesto en práctica como la poca voluntad política para materializar acuerdos básicos entre los distintos actores a nivel local, y la estructural incapacidad financiera y administrativa del municipio para implementar los planes (Carrión, 1987; Carrión y Vallejo, 1992).

4.1.1 El Plan Director de Urbanismo, 1967.

En el contenido del Plan Director de Urbanismo de 1967 se incluyó un diagnóstico sobre los problemas derivados del modo caótico en que históricamente se realizó el fraccionamiento de la tierra en el área urbana en Quito. Allí se reconoce de manera implícita el histórico y creciente problema de la irregularidad en la ocupación del suelo:

[147] "(…) refuncionalización en base a competencias restringidas y sustentadas en manejos empresariales. Es decir, una gestión municipal de ciertos capitales particulares con intereses específicos (Cfr. O'Connor, 1981)" (Carrión, 1987, p. 172).

> La experiencia y los estudios hasta el momento realizados, demuestran que entre todos los factores que han intervenido y siguen presionando hoy con más fuerza que antes sobre la estructuración y desarrollo de la ciudad, son el sistema imperante de subdivisión del suelo y el desorden en el uso de la tierra (…) El fraccionamiento de la tierra no sigue hoy más normas que las impuestas por el interés particular, siendo este interés tan influyente, que solo a costa de no pocas dificultades se ha logrado implantar hasta el momento algunas reglamentaciones restrictivas, que con frecuencia han llegado tarde y otras veces han sido pasadas por alto. El especulador del fraccionamiento, decisivo gestor de la extensión urbana, solo necesita para un loteo más, que el terreno elegido, esté relativamente próximo a otro que se hubiere iniciado aunque sea miserablemente en punto a radicación de pobladores, o que se encuentre servido por una vía donde un relativo tránsito, le diera "vida urbana", ofreciéndole a veces un pavimento o un transporte ocasional, que en el espejismo aparecía como si la propia ciudad con sus beneficios estuviera al alcance del nuevo propietario. (Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito, 1967, p. 20-21)

En dicho diagnóstico no están contenidas las cifras ni aparecen gráficos que dimensionen el problema, por ello hemos recurrido al estudio de Gómez y Cuvi (2016) en el cual se intentó una aproximación a la magnitud espacial de los asentamientos informales localizados en la "meseta de Quito" entre 1946 y 2009, lo que en nuestra investigación hemos denominado la "Depresión de Quito" o área urbana central:

> En esa zona de la meseta los asentamientos que podemos afirmar sin dudas que tuvieron un origen informal constan en color naranja, sobre todo al sur y al oeste de la ciudad. Las áreas en amarillo, al norte, sur y oeste, constaban en los registros como Aprobadas y no se pudo profundizar si fueron o no informales en su inicio, aunque por su ubicación inferimos que muchas fueron informales y luego regularizadas. Las áreas grises en el mapa son las que, en

teoría, cuentan con todos los servicios básicos y fueron planificadas: el centro e hipercentro[148] de la ciudad y algunas zonas hacia el norte, sur y oeste (hacia el este no se obtuvo información, por lo que todas las áreas constan como grises)" (Gómez y Cuvi, 2016, p. 110) (Ver figura 53).

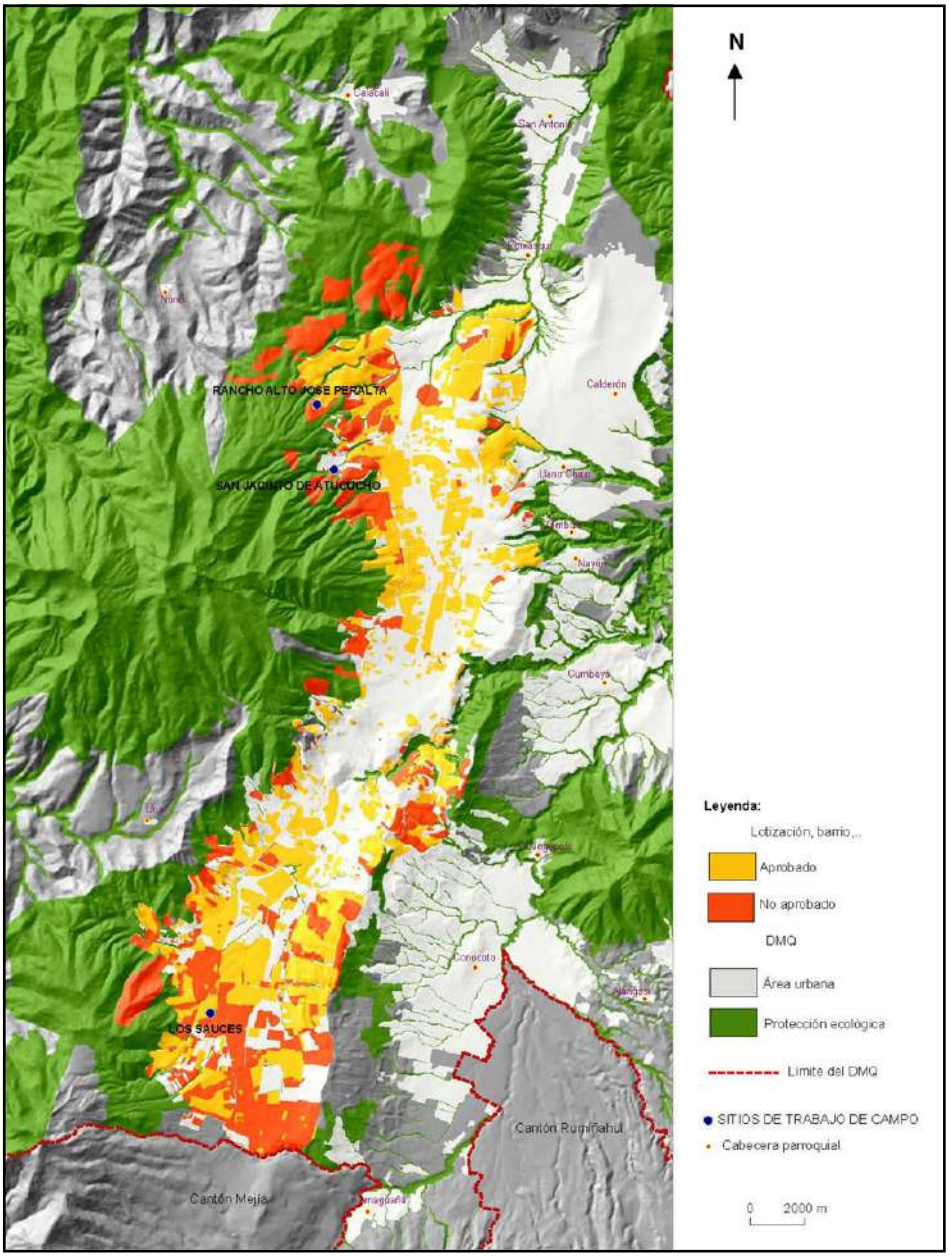


Figura 53. Asentamientos informales aprobados y no aprobados en la "Depresión de Quito" (1946 – 2009). Fuente: Salazar y Cuvi (2016, p. 111).

[148] Esa referencia geográfica corresponde a lo que hemos denominado "Centro Norte" en los capítulos 2 y 3.

Ante el creciente problema habitacional en la década del sesenta se recomendó la articulación entre el Municipio y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) a través de la dotación de soluciones habitacionales para sectores de bajos ingresos como medida para detener el crecimiento de asentamientos informales (Castro, 2011); respuesta coherente con una visión desarrollista que inspiró dicho plan y otras acciones gubernamentales en el sentido de "controlar el medio social urbano" (Ledrut, 1978, citado por Carrión y Vallejo, 1992, p. 147) a través de la inversión en la dotación de servicios y vivienda en un contexto de bipolaridad y creciente influencia de los programas derivados de la implementación de la Alianza para el Progreso en la región[149]. Sin embargo, cómo se mencionó en el capítulo tres, entidades como el BEV, el IESS y las mutualistas también participaron en los procesos de especulación y orientaron su accionar para atender la demanda de vivienda para sectores socioeconómicos solventes.

Esta recomendación nos habla de una diagnosis que dimensiona un fenómeno que puede ser solventado a partir del accionar de la institucionalidad gubernamental a través de varias intervenciones: la oferta de vivienda, una producción jurídica para un control más estricto sobre el uso y ocupación del suelo, la ampliación del área urbana y la reglamentación minuciosa de la construcción.

Estas medidas se inscribían en la complejidad de los procesos sociales, políticos, culturales y económicos que se articulaban en torno al acceso a suelo urbano y vivienda en aquel momento: la especulación y el desmesurado incremento de sus precios, una histórica segregación socioespacial y jerarquización urbanas profundizadas y legitimadas desde la implementación del Plan Regulador

[149] "...el Estado no solo [reconoció] lo urbano como problemática de interés general, sino que desde el principio la planificación aparece como la vía posible para resolver –las patologías- urbanas. En otras palabras, la solución a los problemas urbanos era una posibilidad real que dependía de planes elaborados bajo preceptos desarrollistas (…) Desde la década del 50, en el marco de la CEPAL y de la teoría del desarrollo, la alternativa a los problemas urbanos se encuadraron dentro de lo que en aquella época consideraron como soluciones: la planificación urbana, los polos de desarrollo, la industrialización sustitutiva" (Carrión y Vallejo, 1992, p. 147).

a mediados de la década del cuarenta, el auge en la generación de vivienda para grupos socioeconómicos solventes por parte de mutualistas y el BEV, la escasez de recursos que constituyó a amplios sectores populares en una demanda insolvente, y una organización social popular que experimentaba un muy lento crecimiento y escasa articulación en torno al mejoramiento de las condiciones de vida y el acceso a suelo urbano y vivienda.

Con respecto al control sobre un desarrollo urbano el Plan Director de Urbanismo aprobado mediante Ordenanza No 1165 contenía un:

> "a) Plan General de Uso de Suelos, b) Plan de afectaciones y zonas non-aedificandi y non-confortandi. d) Regularización de densidades, tipos de edificación y altura de construcciones. e) Estudio especial que Concierne al centro Histórico de la ciudad, f) Limitación territorial del perímetro de aglomeración, Zonas de Urbanización prioritaria y zonas de acondicionamiento diferido. (Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito, 1967, p. 3)

Castro menciona que el Plan no fue implementado y solo el Reglamento de Zonificación[150] contenido en el mismo persistió por más de veinte años, allí se establecieron:

> disposiciones específicas para el uso del suelo, dimensiones y cabidas mínimas de parcelas, intensidad de uso de suelo, retiros y alturas de edificación, lugares de estacionamiento. Esta reglamentación afecta las tipologías de construcción y la distribución esperada de la población. (Castro, 2011, p. 10).

Para inicios de la década del setenta, la Ordenanza 1353 (1971) trató de ordenar un crecimiento urbano que comenzó a desbordar los límites formales de Quito redimensionando su área y zona de

[150] "La zonificación es una herramienta para la administración o control del uso del suelo, regula el volumen y la densidad de las construcciones en las diferentes partes de la ciudad. Es un instrumento que implementa la política sobre el uso de suelo; es decir, debe estar acorde con los objetivos generales de la planificación de la ciudad, basándose en un plan regulador" (Mena, 2010, p. 27).

influencia como Área Metropolitana; al tiempo que lo segmentó de acuerdo a la dotación de servicios (específicamente, agua potable), una acelerada expansión territorial asociada a la histórica incorporación de tierras rurales al área urbana, y su consecuente valorización e incorporación a un mercado de suelo especulativo, y las transformaciones en el sistema de asentamientos considerados como urbanos y suburbanos[151] (Castro, 2011).

4.1.2 Plan del Área Metropolitana de Quito, 1973.

La implementación de la Ordenanza 1353 dio lugar a la generación del Plan del Área Metropolitana de Quito (1973) (Castro, 2011). Una redimensionalización territorial que respondía a las aceleradas transformaciones espaciales que experimentaba la capital y las zonas aledañas en proceso de conurbación hacia los albores de la década del setenta (Ver figuras 2, 3, 7).

El diagnóstico incluido en el plan pone de relieve una serie de transformaciones derivadas de la migración interna, como resultado de ello, el crecimiento explosivo de la población, el aumento y diversificación de las funciones de la urbe, el incremento de las necesidades de suelo urbano que derivan de estos cambios, la urbanización de la pobreza y concentración de la riqueza, y el histórico problema de la debilidad institucional, técnica, financiera y jurídica del municipio para controlar y ordenar el desarrollo de la ciudad (Plan Director de Quito y su Área Metropolitana, 1973 – 1993).

[151] "Con la Ordenanza 1353, el Municipio declaró que la ciudad y su periferia eran un 'Centro de Desarrollo Urbano de Emergencia', de acuerdo con disposiciones de la Ley Nacional sobre los Gobiernos Municipales. Bajo dicha ley se formó una nueva Área Metropolitana de la Capital de República" que contenía cuatro componentes territoriales: 1) el área urbana, definida por los límites de provisión del sistema de agua potable; 2) el área suburbana, constituida por la zona de expansión delineada por el Plan Maestro de 1967; 3) el área de parroquias urbanas y suburbanas, definida por un radio de 2 km. desde cada cabecera parroquial; y 4) el área rural, todo el territorio no incluido en las categorías previas" (Castro, 2011, p. 11).

También se realiza una rápida exposición del problema del acceso a vivienda, el reducido impacto de entidades crediticias como las mutualistas o el BEV en la resolución del creciente déficit habitacional. Se menciona la ausencia de instrumentos jurídicos para reducir los costos de la tierra y de la construcción, y el auge del sector inmobiliario sin que se abordara de manera explícita el surgimiento y proliferación de asentamientos informales (Plan Director de Quito y su Área Metropolitana, 1973 – 1993); fenómeno que en aquel momento comenzaba a hacerse evidente[152] y que a lo largo de la alcaldía de Sixto Durán (1970 – 1978) fue negado (Carrión, 1987).

Podría afirmarse que en este momento del proceso urbano de Quito se estaban comenzando a combinar la funcionalización política y económica del fenómeno de la proliferación de los asentamientos humanos informales (Ver capítulo tres) con los procesos de planificación urbana, desarrollando dos formas complementarias de gobierno tanto en la ciudad formal como informal.

En la primera, bajo un paradigma técnico la ciudad trataba de ser adecuada a los nuevos procesos productivos bajo parámetros desarrollistas y modernizadores, al tiempo que se establecían condiciones jurídico-urbanísticas necesarias para la materialización de los intereses hegemónicos en torno al acceso, producción y mercado del suelo. Mientras que en la segunda, el "dejar hacer y dejar pasar" se constituía en la salida más eficiente para restarle presión social y política al creciente problema habitacional de los sectores populares, abriendo la puerta para la proliferación y consolidación de un ilegalismo que posteriormente tendría que ser administrado por los sucesivos gobiernos locales.

Si bien es cierto que en ese contexto desarrollista y modernizador la planificación urbana era concebida como un mecanismo técnico surgido en gran parte de la necesidad de ejercer "control del medio social urbano que de su transformación" Carrión y Vallejo (1992); en nuestra opinión, la

[152] En el índice del documento revisado hay un apartado sobre "el problema de la vivienda y la polarización norte – sur de la ciudad", sin embargo esta sección no está incluida en la edición revisada.

funcionalización política, social y económica del fenómeno de la informalidad también operaba con cierta eficacia teniendo en cuenta que en la ciudad se experimentaban procesos de transformación social producto del alto crecimiento demográfico, la profundización del problema habitacional para amplios sectores socioeconómicos de bajos recursos y el desarrollo de una fase de organización social popular en torno al acceso a suelo urbano y vivienda (Ver la experiencia del "Comité del Pueblo", Capítulo tres).

4.1.3 El Plan Quito y la "canalización de los asentamientos espontáneos".

Siete años más tarde se propuso el Plan Quito (1980), en un contexto territorial caracterizado por la rápida expansión de la urbe, la cual pasó de 3.020 ha en 1970 a 11.500 ha en 1980; incremento superior al 260% debido a la incorporación de antiguas tierras rurales sujetas de un proceso valorización y especulación como "nuevo suelo urbano" en zonas periféricas.

Como lo vimos en el capítulo tres, la ciudad experimentaba el auge del sector inmobiliario, acelerado aún más por las inversiones originadas de la renta derivada de la primera bonanza petrolera (1972 – 1979) [153],; asimismo un fuerte incremento demográfico experimentado desde la década del sesenta dinamizó una creciente demanda de suelo, tuvo lugar el desbordamiento de la "Depresión de Quito" sobre la que hasta ese momento se asentaba la ciudad, y fueron más evidentes los procesos de conurbación hacia los valles orientales aledaños (Valles de Tumbaco y Los Chillos) (Ver figuras 2, 3, 7).

[153] No hay que olvidar que en los albores de los años 70 el Ecuador experimenta el inicio de la bonanza petrolera (1972 – 1979) generando recursos y condiciones para su modernización económica a través del otorgamiento de créditos desde organismos multilaterales, la inversión extranjera y el desarrollo de nuevas actividades productivas de base urbana encabezadas por el sector inmobiliario.

El intento de racionalizar el uso y la ocupación del suelo es de nuevo uno de los aspectos centrales en esta nuevo ejercicio de planificación. En ese orden de ideas, en el contenido del plan hay un reconocimiento explícito de la proliferación de "asentamientos espontáneos", como eran llamados los barrios informales en aquel momento. Por ello se propone canalizarlos "a fin de garantizar su incorporación y estructura progresiva" a través de varios objetivos específicos; lo que también pueden entenderse como una metodología para enfrentar el fenómeno:

> -Dimensionar y caracterizar el asentamiento espontáneo y su proceso de desarrollo.
>
> -Definir, orientar y canalizar el asentamiento espontáneo, hacia zonas donde sea factible su paulatina incorporación y provisión de servicios básicos.
>
> -Restringir el asentamiento en zonas de preservación paisajística ambiental, y desestimular en zonas no factibles de incorporación.
>
> -Estimular la localización del asentamiento espontáneo, mediante la formación de centros de trabajo y empleo en las poblaciones periféricas.
>
> -Propender a la adquisición y definición de áreas susceptibles de ser incorporadas, a fin de canalizar a estos sectores, el asentamiento.
>
> -Estimular la organización de los asentamientos y reconocer la negociación como el mecanismo idóneo para la canalización de los asentamientos. (Plan Quito 1980, 1985, p. 56).

Lo importante de esta propuesta era que se buscaba establecer el reconocimiento de un nuevo fenómeno urbano en auge, su naturaleza, las características y posibilidades de asimilación de estos asentamientos al proceso urbano periférico a partir de aspectos técnicos, productivos, ambientales y comunitarios. Parte de estos objetivos se desprendían de una evaluación de la situación de la vivienda en Quito contenida en el plan, en los que específicamente se abordaban los procesos de ocupación del suelo, el déficit habitacional, las características de la vivienda y el crecimiento de la

periferia donde se evidenciaba "con mayor agudeza la crisis de la provisión habitacional" (Plan Quito 1980, 1985, p. 197)[154].

Se recomendó la necesidad de elaborar estudios más completos sobre el fenómeno para "delinear programas concretos de acción" y que las autoridades iniciaran "acciones tendientes a conocer la magnitud y significación del problema con el fin de emprender acciones que encaucen el proceso, antes de que el proceso sea incontrolable con consecuencias sociales de lamentar" (Plan Quito 1980, 1985, p. 203)[155].

Asimismo, en el apartado de "Políticas e instrumentos de desarrollo para Quito y su microrregión" se plantearon varias acciones complementarias en torno a la proliferación y canalización de los asentamientos informales. La propuesta buscaba

> Impulsar y coordinar el desarrollo de unidades masivas de vivienda (…) Prever zonas de expansión destinadas al desarrollo futuro de grandes unidades autoequipadas de vivienda (…) Crear mecanismos que permitan un control más eficiente del precio el suelo destinado a vivienda (…) Desestimular la formación de barrios periféricos en base a la utilización de terrenos municipales destinados a programas de vivienda popular (…) Consolidar los barrios periféricos que son susceptibles de abastecer con servicios básicos y propender hacia la participación de los pobladores en búsqueda de acciones comunes en los barrios donde no existe posibilidad de dotación de servicios (…) Intercambio y afectación de grandes áreas destinadas a ser instrumentos que canalicen el problema desordenado, por zonas en las que

[154] Las cifras presentadas en el plan registraban 1.137 viviendas que alojaban a 7.375 habitantes para 1962, en 1974 ya eran 4.352 viviendas, un aumento del 282%, mientras que en 1980 se habían identificado 38 barrios espontáneos donde existían 26.552 viviendas ocupadas por 132.760 personas. (Plan Quito 1980, 1985, p. 197).

[155] En relación a lo anterior, hacia 1981 se realizó un primer estudio que abordó varios aspectos del fenómeno a nivel global, determinando tipologías de informalidad, localización, población y área comprometida, siendo identificados 87 barrios que ocupaban más de 2.840 ha. en los cuales habitaban cerca de 200.000 personas (Carrión, 1987; Oquendo, 1988) (Ver capítulo tres).

debería evitarse el uso de vivienda, por la inaccesibilidad a los servicios de infraestructura básica" (Plan Quito 1980, 1985, p. 625-626).

Aunque el plan no fue implementado, y el crecimiento de la urbe siguió siendo ejecutado bajo el Reglamento de Zonificación contenido en la Ordenanza 1165 de 1967, es necesario mencionar que la proliferación de asentamientos humanos informales comenzaba a ser un fenómeno urbano complejo que requería ser entendido en sus múltiples dimensiones, pues su magnitud en términos espaciales y poblacionales evidenciaba el surgimiento y multiplicación "de un sector social con atributos desconocidos" (Carrión, 1987:182) (Ver tabla 10) (Ver figuras 48, 49, cuadro 2).

Tabla 10. Evolución de los asentamientos informales en Quito (1981 – 2010)

Año	Número de barrios identificados	Superficie ocupada (ha)
1981	87	2.498
1985	153	4.575
1991	202	3.979
1998	400	-
2001	280	4.000
2008	378	4.016

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano. Basado en Mena (2010, p. 34-35)

Como se puede apreciar en la tabla 9, el aumento de los asentamientos de esta naturaleza experimentó distintas fluctuaciones durante más de tres décadas[156]. Si bien es cierto que durante los años setenta la explicación a su proliferación se asocia a una funcionalización política y económica, a un "ilegalismo tolerado", el incremento experimentado en los decenios siguientes no solo puede explicarse por tal factor. En tal sentido cabe preguntarse tanto por el rol que jugó la incapacidad

[156] Debe tenerse en cuenta que el comportamiento de las cifras depende de factores como el grado de refinamiento en los procesos de identificación de todos los barrios informales en un momento dado, y el cruce con la cantidad de asentamientos regularizados durante un periodo de tiempo determinado. En ese sentido, es posible que las cifras no arrojen con exactitud la dimensión del fenómeno con respecto a la cantidad de barrios de esta naturaleza, como de la superficie ocupada por los mismos.

estructural del municipio para controlar la formación de estos asentamientos, como por la eficacia que tuvo esta economía urbana informal para penetrar en ciertos niveles y actores del gobierno local.

4.1.4 El posicionamiento y tratamiento del problema de los barrios informales en la planificación urbana (1992 – 2015).

Más de diez años después, durante el gobierno de Jamil Mahuad (1992 – 1998), se presentó el Plan de Estructura Espacial Metropolitana (1993). Ello tuvo lugar en un contexto urbano caracterizado por la crisis administrativa y financiera, y con una profundización de los viejos problemas en la caótica ocupación del suelo y el acelerado crecimiento del área urbana; debe mencionarse que para ese momento el número de barrios informales superaba los doscientos (Ver tabla 9). Este plan buscaba implementar

> (…) una nueva zonificación basada en las demandas sociales de mediano y largo plazo y estableció una estructura policéntrica con la finalidad de desconcentrar las funciones de la zona central. Se enfocó además en el tema de las identidades urbanas, como base para enfrentar la problemática de los barrios, este hecho se dio ante la evidente emergencia de nuevos grupos sociales, para lo cual fue necesario empezar a trabajar directamente con la población. (Mena, 2010, p. 28).

Este plan no se pudo implementar debido a la incapacidad administrativa municipal, por ello se propuso la Ley del Distrito Metropolitano de Quito (1993); iniciativa que contenía un apartado orientado a "la consolidación y el mejoramiento de las condiciones de vida" en los asentamientos populares, considerando como áreas de intervención básicas los "aspectos legales, físico – ambientales y socioeconómicos" (Carrión y Vallejo, 1992, p. 161-162). Este "plan de mejoramiento de barrios populares en desarrollo" se basaba en cuatro acciones básicas:

> la integración de los asentamientos a la infraestructura urbana, proveer el equipamiento urbano a los asentamientos en función de sus necesidades reales, incentivar el desarrollo socio-económico de los sectores de más bajos recursos, establecer prioridades para la intervención municipal. (Carrión y Vallejo, 1992, p. 161)

Fue este el momento en el que se definieron a estos asentamientos y sus áreas aledañas homogéneas como "Unidades de Desarrollo Integral", enfoque que amalgamaba los planteamientos neoliberales con respecto a la regularización y mejoramiento de estos barrios, y perfilaba aspectos básicos de los futuros procesos de intervención en estas áreas.

Para inicios del siglo XXI fue aprobado el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT, 2000 – 2020), durante el gobierno del Paco Moncayo (2000 – 2009). Allí se incluyó una propuesta de regularización de "asentamientos precarios" o "generados espontáneamente", intervención que se apoyaba en la articulación de tres aspectos como son la integración jurídica, infraestructura y servicios, y socioeconómica. Según Mena (2010) a partir de allí se inició la institucionalización de la política de regularización de barrios con la implementación de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) hacia 2001, como lo veremos más adelante.

En los albores de la segunda década del siglo se promulga el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Buen Vivir (2012 – 2022), durante el gobierno de Augusto Barrera (2009 – 2014). De nuevo hay un diagnóstico sobre el incremento del fenómeno en toda el área urbana y la necesidad de contrarrestarlo[157]; en ese contexto tendrá lugar la creación de la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB), que se constituirá en una segunda fase de la institucionalización de la política pública a partir del año 2010.

[157] "Entre el período de 1988 – 1998, el número de estos asentamientos humanos se incrementó considerablemente, pasando de 120 a 400, ocupando una superficie aproximada de 3.900 Has. Este crecimiento fue menor para los siguientes años. Para el 2010, la Unidad Regula tu Barrio, identificó alrededor de 172 asentamientos humanos irregulares, de los cuales, 66% se localizan fuera de los límites urbanos, en zonas de protección ecológica o de recursos naturales renovables y no renovables" (Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, 2012 – 2022, p. 26).

Durante la actual administración del alcalde Mauricio Rodas (2014 – 2019) se implementa el Plan Estratégico Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (2015 – 2025). Documento que también recoge un diagnóstico sobre los procesos de ocupación irregular del suelo y sus manifestaciones históricas en distintos sectores socioeconómicos; particularmente puntualiza la precariedad en las condiciones de vida en muchos de estos asentamientos y la necesidad de dinamizarlos socioeconómicamente. En esta administración se continúa con la política de regularización gestionada a través de la UERTB.

En síntesis, en la escala de los procesos de planificación urbana y regional que han tenido lugar en Quito durante seis décadas, puede apreciarse el posicionamiento que fue logrando la atención al crecimiento de la "Ciudad Informal". A pesar de su paulatina inclusión en esa agenda técnica, la incapacidad del gobierno local para materializar los lineamientos de dichos planes en torno a ese fenómeno se constituyó en un problema estructural, por lo menos hasta inicios del siglo XXI con la creación de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV).

Será en el desarrollo e implementación de las políticas públicas de regularización donde se evidenciarán varias de las tensiones del gobernar aquella "Ciudad Informal" desde arriba. Un proceso en torno al cual se jugaba parte de la legitimidad de un orden hegemónico urbano en crisis tras las dictaduras civiles y militares de los años setenta, la actitud de un gobierno local que no había atendido la agudización del problema habitacional para los crecientes sectores "insolventes", y el incremento y articulación de la organización barrial popular, especialmente hasta la primera mitad de los años ochenta. (Ver capítulo tres).

4.2 Las políticas de regularización de barrios informales

4.2.1 Negación, reconocimiento y funcionalización política del fenómeno en un contexto de crisis de legitimidad del poder local (1978 – 1992).

La negación de la proliferación de barrios "ilegales", "periféricos", "clandestinos", y de las organizaciones populares durante la alcaldía de Sixto Durán (1970 – 1978) fue un rasgo de la postura del gobierno local frente a este fenómeno a lo largo de los años setenta[158]. Según Lesser, dicha administración se caracterizó por su "actitud tecnócrata" y una postura particular frente al fenómeno:

> la proliferación de barrios populares no figuraban en los planes de desarrollo urbano de la época y por ende el Municipio no tenía obligación ninguna de atender las solicitudes de dichos sectores. La respuesta oficial ante la demanda popular por las escrituras fue negativa, factor que podría haberle costado su futuro político al entonces alcalde" (Lesser, 1983, p. 43).

Una actitud muy propia de un orden hegemónico que no deseaba reconocer la creciente desigualdad socioeconómica que paradójicamente se había profundizado en la urbe durante la primera bonanza petrolera (1972 – 1979), los magros resultados de la acción estatal en la dotación de vivienda a sectores de bajos recursos, ni los procesos sociales y organizativos que estaban dinamizándose en torno al creciente problema habitacional popular en Quito (Ver capítulo tres).

[158] "Las notables transformaciones de Quito y la sociedad nacional, traen consigo la emergencia de nuevos grupos sociales relacionados a inéditas formas de reproducción y apropiación de la ciudad que, a su vez, tienen que ver con el aparecimiento de la forma metropolitana de organización territorial. En este contexto, los sectores populares urbanos redefinen su condición e inserción en la ciudad, con lo que su expresión social en el conflicto asume, por un lado varias estrategias de supervivencia, como corolario a la ausencia de alternativas, y, por otro lado y de manera correlativa, un desarrollo cuantitativo y cualitativo de la organización popular urbana" (Carrión, 1987, p. 175).

Sin embargo, y como se anotó el capítulo tres, la tolerancia a la proliferación de este ilegalismo a través de una postura de dejar hacer y dejar pasar (Ruiz, 1981; Oquendo, 1988) que tuvo la administración municipal durante la década del setenta, fue la otra cara de la misma moneda. Con respecto a esa postura gubernamental Hidalgo propone la existencia de una "política por abstención", argumentando que

> La Municipalidad toleró la formación de los asentamientos de hecho al no tomar acciones para impedir su proliferación o ejercer control sobre ellos, a pesar de su ilegalidad. La falta de intervención que puede ser considerada como una - política por abstención-, implica una intencionalidad, no solo porque muchos grupos se estaban beneficiando sino también porque, en ausencia de una política oficial, era una solución a un problema que de otro modo tenía que ser asumido por la Municipalidad" (Hidalgo, 1989:30, citado por Mena, 2010, p. 55)

En aquel momento se constituyó en la opción "más eficiente" para solventar parte del creciente problema habitacional de los sectores populares al dejar que fluyera un submercado de tierras en los extramuros legales de la urbe, y se capitalizara la renta en esas zonas periurbanas; mientras tanto, los procesos de valorización y especulación al interior de la ciudad quedaban resguardados[159]:

> La especulación de tierras para la obtención de rentas territoriales urbanas, requiere justamente de los denominados "terrenos de engorde" (que con la forma de fraccionamiento se obtiene) y de la generación de infraestructura (lograda a posteriori del fraccionamiento por presión y negociación con la municipalidad) (...) Por tanto, este desarrollo fraccional de los ´barrios periféricos´ en la ciudad tiene su razón de ser: corresponde a la lógica especulativa de los propietarios de la tierra y/o sus intermediarios, y resulta absolutamente

[159] Como se mencionó en el capítulo tres, a manera de hipótesis se planteó que esta funcionalización de la proliferación de un tipo de informalidad que se hizo desde el gobierno local, se constituyó en un segundo momento de contrarreforma urbana durante el siglo XX. Ello teniendo en cuenta que fue una de las materialidades que evidenciaron la consolidación de los intereses hegemónicos en torno al acceso a suelo urbano y vivienda tanto en las periferias como al interior de la urbe.

funcional a la política urbana desplegada por la municipalidad en la última década" (Carrión, 1981, p. 9,10).

Según Lesser (1983), durante la alcaldía de Álvaro Pérez (1978-1982) se experimentó un cambio en la postura con respecto a las demandas de los habitantes de esos barrios. Mientras que en el gobierno de Durán Ballén se omitieron las solicitudes de los pobladores. Pérez fue más pragmático atendiendo recomendaciones que señalaban la proliferación de barrios clandestinos como el principal problema a enfrentar: "…en vez de ignorarles como se venía haciendo, más valdría…'darles un trato preferencial por ser un grupo social conflictivo' para de esa manera 'salvar y rescatar a esa gente' ". (Nicolás Romero Barbéris, Procurador General Municipal, citado por Lesser, 1983, p. 44).

En ese orden de ideas, el municipio genera una primera respuesta al fenómeno buscando flexibilizar la legislación municipal en torno a la propiedad urbana, y se propone la "elaboración de una pauta que estipula las normas mínimas para la legalización de los barrios no autorizados" que fue incluida en el documento "Requisitos Mínimos que deben cumplir las Lotizaciones Clandestinas para su Legalización" (Lesser, 1983, p. 44). Allí se especificaban aspectos jurídicos, técnicos y comunitarios que establecerían algunos principios básicos sobre los que se ejecutaría la política de regularización posteriormente[160].

[160] "1. Documentación legal que acredite que absolutamente todos los adjudicatarios de los lotes se encuentran conforme y no tienen reclamo sobre la aprobación de los planos que van a ser sometidos a estudio por la municipalidad. 2. Copias de levantamiento del levantamiento topográfico de la lotización existente (…) Se incluirá en el plano el cuadro de datos de área total de lotes, calles, espacios comunales y No de lotes. 3. Obligatoriamente se presentarán los informes de las 4 empresas sobre la posibilidad de servicios respectivos (Teléfonos, Canalización, Agua Potable, Eléctrica). 4. Títulos de propiedad del predio total con registro de inscripción. II. Toda la documentación será enviada para su estudio a la Dirección de Planificación en la parte técnica y con el informe respectivo a Sindicatura para su dictamen legal y trámite consecuente. III. Una vez aprobados los planos, serán enviados a Planificación para su sellamiento y entrega final a los interesados." (Lesser, 1983, p. 94, 95).

Aunque nunca llegó a ser sancionado y puesto en práctica, Lesser resalta dos aspectos en torno a este primer intento de política de regularización; el primero es la centralidad de lo comunitario en el proceso:

> Analizando la racionalidad contenida en este punto, podemos discernir su doble propósito: por un lado, lo puramente legal que le permite al Municipio protegerse de acusaciones de posible arbitrariedad; y por otro lado (y quizás esta es la razón de mayor peso) el que dicho requisito le convierte al Municipio en una fuerza organizadora de los moradores ya que les insta a aglutinarse en torno a estas gestiones (…) Está claro que para llegar a solicitar las escrituras, un barrio tiene que contar con algún grado, por mínimo que sea, de organización propia. Pero frecuentemente los Comités Pro-Mejoras no congregan ni siquiera una mayoría de los propietarios de lotes (…) la medida municipal básicamente promueve la constitución de los propietarios en un grupo orgánico. (Lesser, 1983, p. 45).

En segundo lugar plantea que el municipio buscaba institucionalizarse como el "único elemento de arbitraje e intermediación de los barrios populares ubicados en la periferia urbana"; pues con respecto a la regularización se había creado el "Equipo de barrios periféricos y de un área especial encargada de 'parcelaciones, desmembraciones, urbanizaciones y ordenanzas' dentro de Sindicatura." (Lesser, 1983, p. 46, 47).

Estos elementos nos llevan a plantear que se dan los primeros pasos hacia la consolidación del Municipio como único intermediador estatal de la regularización a partir del establecimiento de unos mínimos jurídicos, técnicos y comunitarios; una flexibilización que tiene lugar en un contexto de gran dinamismo en la organización social popular, como lo habíamos visto en el capítulo tres; al respecto Lesser comenta: "…queda claro que la permeabilidad del Municipio tiene mucho que ver con un problema de carácter político, factor que sirvió para inaugurar una etapa cualitativamente

distinta en el funcionamiento, imagen y proyección, de dicho organismo estatal" (Lesser, 1983, p. 48).

El inicio de esta flexibilización normativa durante la alcaldía de Álvaro Pérez concuerda con el planteamiento de Rincón (2005), quien argumenta que es a partir de la histórica flexibilización de las normas como se ha intentado lograr la incorporación de lo informal en lo formal, y es en la lógica de lo "mínimo formal urbano" que se inscribe el contenido de la Ordenanza 2123 (1981), la cual instauró:

> "los requisitos mínimos que deben cumplirse para los fraccionamientos destinados exclusivamente a programas habitacionales de interés social" (Ordenanza 2123, 1981, p. 1). Las nuevas parcelaciones debían cumplir las condiciones técnicas establecidas por la Dirección de Planificación Municipal, las que se referían principalmente a criterios de zonificación[161] y como se mencionó anteriormente, estaba dentro de los lineamientos del Plan Quito. (Mena, 2010, p. 54).

Según Carrión, en este contexto comenzó a tener lugar una transición en la toma de posición del gobierno municipal frente al fenómeno de la informalidad, la cual osciló

> entre la "negación" al denominarlos como "ilegales, clandestinos" durante la administración de Sixto Durán Ballén, pasando a un reconocimiento parcial determinándolos como "periféricos o espontáneos" en la alcaldía de Álvaro Pérez, hasta llegar a un primer 'intento de integración populista (marginales)' con Gustavo Herdoíza. (Carrión, 1987, p. 169) [162].

[161] "Referentes a: Área mínima del lote: 100m2; Frente mínimo: 6m; Instalación de sistemas de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, aprobados por las respectivas empresas; Vías: ancho mínimo de vías peatonales: 3m. y vías carrozables: 10m.; Podrá construirse sin retiros frontales vivienda unifamiliar continua; Contribución gratuita del 10% del área útil total para servicios comunitarios" (Mena, 2010, p. 54).

[162] Las alcaldías de Quito durante este periodo de análisis se sucedieron de la siguiente manera: Sixto Durán (1970 – 1978), Álvaro Pérez (1978 – 1982), Gustavo Herdoiza (1984 – 1988), Rodrigo Paz (1988 – 1992), Jamil Mahuad (1992 – 1998), Roque Sevilla (1998 – 2000), Paco Moncayo (2000 – 2009), Augusto Barrera (2009 – 2014), Mauricio Rodas (2014 – 2019).

Esta transformación de la postura gubernamental tiene lugar en un contexto urbano marcado por los efectos socioeconómicos de la crisis política, social y económica existente, el incremento de los asentamientos informales, las crecientes demandas de los sectores populares en su cenit organizativo[163] y la necesidad de construir nuevos mecanismos de legitimación y dominación por parte de la hegemonía local.

Fue en la administración de Gustavo Herdoiza (1984-1988), un alcalde de perfil clientelista y populista[164], donde las condiciones políticas del momento forzaron una transformación definitiva en la postura del gobierno local frente al fenómeno. Con respaldo del municipio de Quito, el diputado Hugo Caicedo presentó el proyecto de "Ley del Cinturón o Cordón Verde"[165]. Uno de los aspectos más críticos del mismo es que establecía una cota máxima del límite urbano, "lo cual implicaba desalojar a unas 30.000 0 40.000 personas" (Borja, 2011, p. 40) que vivían en las laderas del volcán Pichincha y otros sectores aledaños a la urbe. (Ver figura 54).

Debido a la magnitud de la población afectada se desató un proceso organizativo popular, tuvo lugar una fuerte articulación entre las federaciones de barrios del Noroccidente, Suroccidente y Suroriente de Quito (Borja, 2011). Como se mencionó en el capítulo tres, la movilización de estas organizaciones y la defensa de ciertos intereses inmobiliarios de sectores hegemónicos logró el retiro

[163] "En los barrios populares de la periferia de la ciudad las formas de organización más comunes son el comité pro-mejoras, comités barriales y las cooperativas eufemísticamente definidas como de vivienda. Las dos primeras son organizaciones que han ido transformándose de la tradicional organización clientelar -en las cuales el interés principal era buscar un punto de encuentro del partido político y/o del Estado con la población- a las organizaciones reivindicativas con gran capacidad de convocatoria y conquista. Son organizaciones con multivariadas funciones y, como queda consignado, no exclusivamente reivindicativas. Son la base para el desarrollo de las organizaciones de segundo grado. Las cooperativas de vivienda han tenido también una tendencia similar; de la cooperativa tradicional de lotización especulativa de tierras a la cooperativa popular que incluso en algunos casos ha llegado a cuestionar el acaparamiento de tierras". (Carrión, 1987, p. 194) (Ver capítulo tres).

[164] Antes de ser alcalde se había desempeñado como un importante radiodifusor en una de las emisoras más tradicionales de la capital, siendo llamado popularmente como el "Maestro Juanito".

[165] El proyecto se presentó como un mecanismo para controlar la rápida y caótica expansión urbana que estaba teniendo lugar, especialmente sobre las laderas del volcán Pichincha al oeste, y el bloque levantado o "Horst", al este. Según Borja, "…el diputado Hugo Caicedo (ID) presentó en el Congreso el proyecto de Ley del Cordón Verde. La idea era ambientalmente positiva, pero socialmente excluyente, pues miles de familias populares ya se habían posesionado de terrenos en los alrededores de la ciudad, en barrios situados por encima de la cota del Cordón Verde" (Borja, 2011, p. 40).

de ese proyecto y la negociación de varios compromisos por parte del municipio; entre estos la regularización de los barrios comprometidos, la dotación de servicios, la generación de obras de infraestructura y la elevación de la cota máxima. A cambio de esto gobierno el local logró "una apertura en los barrios, sin beneficio de inventario, a los líderes y caudillos políticos que estaban en el poder de la ciudad" (Borja, 2011, p. 41).

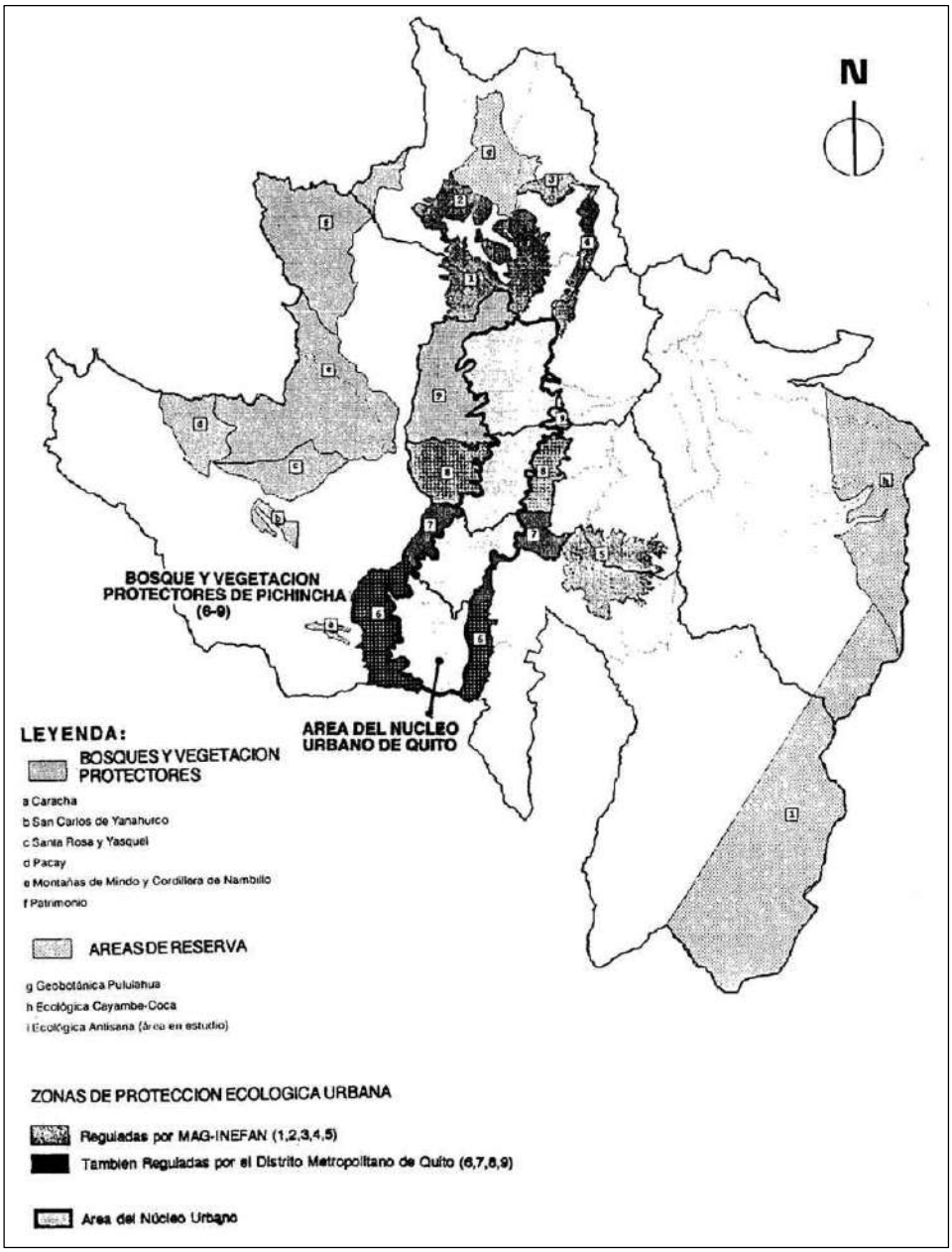


Figura 54. Mapa que define las áreas del cinturón o cordón verde de Quito (1983)

Bajo esa perspectiva puede argumentarse que con esta maniobra el municipio tuvo la oportunidad de acceder a procesos organizativos autónomos que requerían ser contenidos y cooptados políticamente a través del clientelismo:

> …durante la alcaldía de Gustavo Herdoíza se obtuvo el proyecto de Ley de Cordón Verde del Congreso, el municipio aprobó una ordenanza de inclusión de barrios, de modo que unos están más arriba y otros más abajo. En suma, la política municipal en la materia se tornó permisiva al propósito de los barrios, con la particularidad de que nada de esto se logró vía trámites burocráticos, sino con la fuerza de las movilizaciones populares, que a semana seguida se tomaban las instalaciones del Congreso, del Municipio, las calles del centro de la ciudad, etcétera" (Entrevista a Xavier Alvarado; Borja, 2011, p. 41).

En ese contexto, en 1984 el gobierno local expide el Reglamento 114 o "Procedimiento para Regularizar Barrios Marginales" que incluyó una definición de los tipos de asentamientos de hecho que entrarían a ser formalizados. Allí se establecieron los

> requerimientos mínimos y procesamiento de trámite a seguirse para obtener la autorización de Alcaldía para suscripción de escrituras individuales en fraccionamientos de hecho, en la ciudad de Quito y sus parroquias, que debían ser tramitados a través de la Oficina de Barrios Periféricos. (Mena, 2010, p. 57).

Según Mena (2010), en esta reglamentación los fraccionamientos de hecho fueron definidos de cuatro maneras distintas a partir de violaciones a la normativa urbana vigente, los derechos de propiedad o por indefiniciones jurídicas con respecto a su sucesión:

> -Barrios formados a partir de ventas realizadas por propietarios particulares, sin autorización de la Municipalidad.

-Barrios formados por ventas realizadas por propietarios particulares, valiéndose de información preliminar concedida por la Municipalidad, pero cuyo trámite no se pudo concluir voluntaria o involuntariamente.

-Fraccionamientos, productos de herencias o donaciones entre vivos, cuyos adjudicatarios, no han formalizado sus títulos de propiedad.

-Fraccionamientos, productos de particiones judiciales, con sentencia del Juez, y que no han sido inscritos con oportunidad" (Mena, 2010, p. 57).

Para Mena (2010) y Castro (2011), los intereses políticos y las lógicas clientelares en el proceso de regularización de fraccionamientos de hecho prevalecieron sobre los aspectos técnicos y jurídicos. En ese sentido, muchas de las acciones se consideraron nulas y otras quedaron a la deriva de la indefinición legal[166]:

> …se ofrecieron obras de infraestructura y entrega de escrituras individuales a cambio del acompañamiento en marchas y movilizaciones organizadas tanto a nivel local como en el nacional. Este hecho fue producto de la afinidad de las autoridades nacionales con las locales, quienes compartían similares intereses (…) Falta de criterios técnicos para la aprobación de barrios; los informes que fueron remitidos no cumplieron con las especificaciones técnicas básicas necesarias para dar paso a los trámites de legalización, las inconsistencias provenían de los documentos que forman parte de los expedientes, pues existen expedientes tan sencillos, que no permitieron conocer mayores detalles de los barrios en estudio, a esto se suma que –en ciertos casos- el número de ordenanza que consta en archivo no coincide con el del documento físico. (Mena, 2010, p. 57-58)

[166] Según Mena (2010), más de 120 barrios entraron en ese proceso de regularización.

Es en ese contexto, y bajo la lógica de contener y cooptar los procesos organizativos barriales, donde el gobierno local iniciaría un proceso de "promoción del clientelismo y caudillismo barrial" (Borja, 2011, p. 70). Los dirigentes de base o barriales se articularon como intermediarios entre la población y el gobierno local controlando el proceso político, económico, jurídico y social en torno a la regularización, la dotación de servicios básicos, infraestructura, equipamientos y otros aspectos relacionados a las carencias de estos escenarios urbanos:

> Los caudillos del nuevo movimiento –los dirigentes barriales- se reservaban los sitios estratégicos: dirección del movimiento, negociación clientelar con los líderes de partidos electorales, defensa jurídica de las cooperativas, tesorería y finanzas a partir de los fondos recaudados a los socios... Ellos no dejaban espacios libres a los militantes de izquierda, o los abrían con medida y control, sin democracia interna ni reflexión sobre "el problema de la vivienda". (Borja, 2011, p. 26).

Si en principio, y en varios casos, el caudillo o líder barrial había estructurado gran parte de su fortaleza y legitmidad a través de las tomas de tierras; en otros, y a partir de la gestión en la legalización del barrio o la obtención de los servicios básicos, esta "promoción desde arriba" implicó la consolidación de estos actores como los intermediarios entre la "ciudad informal" en plena expansión, el Estado en todos sus niveles, los partidos políticos y otros actores comprometidos en el proceso.

Los comités barriales, o comités Promejoras, se constituyeron en el mecanismo de gobierno por excelencia donde en muchas ocasiones se reprodujo el "caudillismo", el "caciquismo" y otras prácticas "poco democráticas" en la gestión barrial; pero como lo afirma Borja (2011), también

fueron escenarios de reconocimiento y seguridad en la propiedad de la tierra a los pobladores en los múltiples casos donde los traficantes de tierras intentaron actuar[167].

Ello implicó una creciente atomización de la organización barrial, pese a la existencia de las federaciones de barrios y sus articulaciones coyunturales. Se trataba de un universo urbano informal estructurado por pequeñas unidades territoriales bajo el control de las dirigencias y sus "caudillos" o "caciques", quienes operaban autónomamente a su interior pero bajo las reglas de un clientelismo institucionalizado en su articulación con el gobierno central, el municipio o los partidos tradicionales; lo cual en términos temporales estaba bastante definido por los procesos electorales, por ejemplo (Borja, 2011).

Con la alcaldía de Rodrigo Paz (1988 – 1992) se inicia la hegemonía de la Democracia Popular (DP) en el gobierno local[168]. Se trató de un periodo en el cual tuvo lugar una superposición entre los mecanismos tradicionales de interacción con los sectores subalternos y el desarrollo de una gestión tecnocrática que paulatinamente implementó varios lineamientos neoliberales en la administración urbana:

> Rodrigo Paz, un conocido dirigente deportivo y político, inauguró la transición entre el viejo modelo de clientelismo aplicado en la relación del Ayuntamiento con los barrios, y la

[167] Más allá del debilitamiento de los procesos organizativos barriales derivados de la implementación de la política de regularización, estos asentamientos experimentaron una paulatina transformación social, cultural y demográfica como resultado de la propia dinámica de "urbanización" de sus habitantes; lo que implicó una complejización de las demandas e intereses a los cuales la tradicional dirigencia barrial no podía responder adecuadamente, como si lo trataba de hacer con la gestión en la dotación de servicios básicos o la generación de infraestructura. Los grupos de jóvenes y mujeres, la liga barrial, las agrupaciones cristianas, por ejemplo, surgieron como nuevos actores en el contexto barrial realizando acciones autónomas de la vieja dirigencia barrial, y en varios casos apoyados por programas gestionados por las federaciones de barrios, fenómeno que en cierto grado profundizó el debilitamiento de las organizaciones de base como los Comités Promejoras. (Borja, 2011)

[168] La Democracia Popular (DP), fue un partido de derecha fundado como Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana a finales de los años setenta. Esta agrupación gobernó durante doce años en la ciudad de Quito a través de las administraciones de Rodrigo Paz (1988 – 1992), Jamil Mahuad (1992 – 1998) quien optó por ser candidato a la presidencia del Ecuador, mientras que Roque Sevilla lo hizo entre 1998 al 2000. Tras la caída de Jamil Mahuad como presidente del Ecuador en los albores del año 2000, viene una crisis de representatividad de la DP, y de una gran parte de aquella hegemonía articulada primordialmente al capital financiero e inmobiliario que había gobernado la urbe desde los albores del siglo XX. Como resultado de ello, el general Paco Moncayo llegaría a la alcaldía de Quito representando a la Izquierda Democrática (ID) entre 2000 y 2009.

> planificación del crecimiento de la ciudad, para lo cual contó con el valioso aporte de técnicos, tecnócratas y académicos que iniciaron la planificación de Quito con visos estratégicos. (Borja, 2011, p. 80).

En el caso de la política de regularización, esta no fue ajena a las prácticas del viejo modelo clientelar y la cooptación de las dirigencias de las organizaciones barriales y populares. En el contenido de la Ordenanza 2708 (Junio 9 de 1989), en la cual se establecen los mecanismos para el "Reconocimiento legal y regularización de los asentamientos de hecho existentes en áreas urbanas y de expansión urbana del Cantón Quito" (p. 1), se abrió la posibilidad para que distintas organizaciones sociales articuladas a la gestión y lucha por el acceso a suelo urbano y vivienda social fueran sujetos de derecho y beneficiarios de los procesos de regularización[169].

Fue así como se incorporaron al proceso las "Cooperativas de Vivienda de personas de bajos ingresos, Comités Pro Mejoras, Comités Barriales, Sindicatos, Comunas, Otras de igual sentido y finalidad" (Ordenanza 2708, Junio 9 de 1989, p. 1). Este hecho legal acentuó la interacción directa entre el municipio y parte de la dirigencia barrial y popular bajo los condicionamientos legales establecidos; todo ello inscrito en una lógica de cooptación y funcionalización política a través de un clientelismo sin mediación de las federaciones barriales, las cuales para finales de los años ochenta y principios de los noventa experimentaban un progresivo debilitamiento[170].

[169] A través de esta normatividad se continuaba con la política de reconocer los barrios marginales como asentamientos de hecho que entrarían en un proceso de regularización y se derogaban la Ordenanza 2123 (1981) y el Reglamento 114 (1984). "Contrario a lo regulado en el Reglamento (Resolución) 114, esta ordenanza delega a las empresas en coordinación con la Municipalidad de Quito, la realización de 'convenios de financiamiento y construcción de las obras de infraestructura'. Lo que significa, que los beneficiarios ya no debían pagar por la dotación de los servicios; esto constituyó un alivio económico para el grupo de personas que conformaban este tipo de asentamientos" (Mena, 2010, p. 61).

[170] Durante la presidencia de Rodrigo Borja (1988 – 1992) tuvo lugar el desarrollo de programas de servicios como guarderías y centros de salud a los habitantes con menos recursos, entre ellos, los asentados en barrios de origen informal. Allí coincidieron los intereses de un gobierno que buscaba posicionarse políticamente en estas comunidades con fines electorales, los habitantes que urgían de este tipo de servicios y una dirigencia barrial que requería de la gestión directa de estos planes para reposicionarse. En ese contexto, el gobierno nacional implementó dichos programas en articulación directa con las organizaciones de base como los Comités Promejoras sin tener en cuenta el papel de las federaciones barriales, lo que implicó un golpe a estas organizaciones de segundo grado y el reforzamiento de la lógica clientelar de nuevo tipo al interior de la dirigencia barrial. (Borja, 2011).

A través de esta ordenanza se creó una "Comisión Especial compuesta por cinco concejales nombrados por el I. Municipio de Quito" encargados para la aplicación de la misma, lo que implicó un escenario de intermediación al interior del gobierno local con un amplio poder jurídico, técnico y político. Esta comisión evaularía y definiría, a partir de los informes de la Direccion de Planificación, las empresas de servicios básicos (Empresas municipales de agua potable y alcantarillado, Empresa eléctrica Quito).

Asimismo se establecieron los "mecanismos y condicionamientos derivados de la ejecución y culminación de las obras, la suscripción de escrituras individuales y las sanciones a personas naturales o jurídicas por el incumplimiento de la Ordenanza, y a los funcionarios y empleados municipales que no cumplan los requisitos establecidos en la misma" (Ordenanza 2708, Junio 9 de 1989, p. 1).

Según Mena (2010) y Castro (2011), otro elemento fundamental de esta ordenanza fue la expedición de un certificado municipal el cual reconocía que un asentamiento informal se encontraba en proceso de regularización, documento necesario para la ejecución de obras de infraestructura básica a través de fases y compromisos establecidos entre la población, las empresas municipales y la administración local[171].

La emisión de ese certificado creó una condición muy importante a resaltar en términos de capacidad de intermediación de actores como los lotizadores informales, quienes vieron allí la posibilidad de dinamizar un mercado de suelo informal basado en la posibilidad de legalización; tal expectativa también incidió en la relación clientelar entre muchas dirigencias barriales y el municipio; situación que se extendería hasta inicio de 2001 cuando este requisito fue eliminado (Mena, 2010; Castro, 2011).

[171] Es necesario aclarar que en la revisión del contenido de esta ordenanza no se encontró referencia alguna a la emisión de algún certificado. Sin embargo mantenemos la versión de Mena (2010), como evidencia de la revisión de los análisis desarrollados al respecto.

Como lo afirma Mena (2010) este factor también fue aprovechado por políticos y miembros de la administración municipal que presionaban por la legalización de asentamientos de hecho que no existían. En síntesis, varios actores supieron adaptarse y sacar provecho a las nuevas condiciones que generaba la política de regularización buscando un lugar en los procesos intermediación a suelo urbano formal. Al igual que con la experiencia de la Resolución 114, la informalidad urbana se dinamizó al calor de una compleja interacción entre un submercado de tierras y el clientelismo como un rostro del quehacer político en los extramuros del orden urbano formal[172].

Posteriormente, con la expedición de la Ordenanza 2776 (1990), se estableció una nueva delimitación del límite de la ciudad, una definición del área urbana que generaba ambigüedades[173] y las áreas de protección ecológica en el contexto de Distrito Metropolitano. Según Mena, 2010 y Castro, 2011, bajo los parámetros de esa ordenanza se incluyeron 202 asentamientos informales o de hecho para que adelantaran procesos de regularización; lo que en nuestra perspectiva podría observarse como acciones complementarias para incorporar la periferia informal a partir de la flexibilización jurídica de los límites de la ciudad formal y facilitar la legalización de esos asentamientos.

La implementación de esta primera fase de política pública de regularización de barrios informales derivó de la coyuntura política, jurídica y social que desató el proyecto de cinturón verde hacia 1984; un escenario que evidenció la gran capacidad de articulación y movilización de la organización popular barrial. Sin embargo, y puede parecer paradójico, aquel logro legitimó la intervención municipal a través de mecanismos que estimularon y consolidaron el papel

[172] Con la implementación de la ordenanza 2708 se regularizaron 23 barrios debido a la lentitud de los procesos. Los múltiples inconvenientes legales y administrativos derivados de la conceptualización jurídica que incluía a las comunas como asentamientos de hecho motivaron a la administración municipal a reformar la Ordenanza 2708 a través de la 2765, a principios de 1990, ya que estas se regían por la Ley de Régimen Comunal y sus Reglamentos.

[173] Conceptualizada como "el área que cuenta con los servicios de infraestructura básica: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, aseo de calles y definición del trazado vial principal; o en su defecto, con proyectos de servicios de infraestructura para un futuro mediato" (Ordenanza 2776, 1990, p. 4)

intermediador de los dirigentes barriales; o como lo menciona Borja (2011), promocionó el clientelismo y caudillismo barrial fragmentando y erosionando parte del movimiento popular barrial.

En ese sentido, podría argumentarse que esta lógica de intervención municipal estaba inscrita en una estrategia hegemónica más amplia de cooptación y atomización del movimiento popular barrial, a través de la "institucionalización de las plataformas de lucha y por ende de sus organizaciones de primer y segundo grado" (Borja, 2011, p. 201). En ese contexto, la hegemonía de la DP cooptó varios de los procesos organizativos que habían sido desplegados en los asentamientos informales más representativos de la urbe desde la primera mitad de los años ochenta. Al respecto, el ex alcalde Augusto Barrera argumenta que este partido

> construyó un discurso modernizador que logró seducir a las clases medias y pudo construir una extraordinaria red clientelar (…) Cuando se hace una historia de algunos de los asentamientos populares que vinieron de luchas de izquierda, en la década de los noventa terminaron desmantelados o cooptados por la Democracia Popular. Como sucedió con buena parte de 'Atucucho' y 'La lucha de los pobres'[174]; se desarticularon y reinsertaron de manera subordinada a la clientela de la Democracia Popular. (Entrevista a Augusto Barrera, exalcalde de Quito (2009 – 2014), octubre de 2014.

Pero el debilitamiento del movimiento popular barrial no solo devino de aquella cooptación de sus dirigencias. Otro efecto que se derivó de esta primera fase de asimilación de la "ciudad informal"

[174] Según Borja (2011), "La Cooperativa de la Lucha de los Pobres" fue una organización que se formó entre 1982 y 1983 con el apoyo de agrupaciones de izquierda como el Partido Socialista Popular (PSP). Su rápido crecimiento y declive estuvo asociado a la necesidad de solucionar el problema de la vivienda social, especialmente para población migrante de origen rural; pero sobre todo buscaba posicionarse como un escenario de disputa ideológica desde el cual debía transformarse el orden urbano existente a través de un proyecto de "ciudad modelo" gobernada desde los pobres. En su periodo de apogeo tuvo representación en cuarenta barrios de la ciudad. Tras la toma de tierras como un mecanismo de lucha (haciendas Santa Ana, La Argelia, entre otras), su crisis se derivó de pungas en la organización política y el proceso de regularización y entrega de escrituras individuales en los barrios que se formaron bajo su accionar. Desde finales de los ochenta la izquierda perdió la dirigencia de este proceso y nuevos caudillos barriales se articularon a los mecanismos tradicionales de clientelismo inscritos en la lógica partidista de aquel entonces.

fue la materialización de la propiedad individual del suelo como objetivo fundamental de los habitantes de estos asentamientos:

> Por la experiencia del Comité del Pueblo veíamos que cuando se entregaban las tierras individualmente se acababa lo comunitario, por eso nosotros retrasamos mucho la entrega de escrituras tratando de mantener a la gente cohesionada. Pero la gente nos presionaba… (Entrevista a Napoleón Saltos, en Borja, 2011, p. 38).

Teniendo en cuenta que hasta 1991 se regularizaron cerca de 137 barrios, la erosión del sentido colectivo fue inmediata, lo que simultáneamente desvirtuó la movilización social como mecanismo de lucha por la tierra (Borja, 2011). Este escenario sería la antesala del advenimiento de las dos siguientes administraciones de la Democracia Popular, contexto en el que se comenzaron a apuntalar varios de los principios neoliberales en el gobierno urbano.

4.2.2 Entre el clientelismo, el forzamiento jurídico y la paulatina asimilación de algunos aspectos de las perspectivas neoliberales en las políticas de regularización (1990 – 2000).

Como se sabe, a lo largo de la década de 1990 varios aspectos centrales del proyecto neoliberal se fueron consolidando a nivel global tanto en la estructura y funcionamiento del aparato estatal como en la orientación de las políticas públicas. Ello tuvo efectos significativos en la implementación de la política habitacional a nivel latinoamericano, y en la especificidad ecuatoriana.

Por un lado, y desde los organismos multilaterales, se asistió a la maduración de nuevas concepciones sobre el papel del mercado y el Estado en cuanto al acceso a vivienda, la superación de la pobreza y la resolución del problema de la informalidad urbana, las cuales inspiraron gran parte de las políticas de regularización en Quito. A la par se llevó a cabo una profunda reforma en

el aparato Estatal y la administración municipal que se traducirá, entre otros aspectos, en un aumento de la capacidad de gestión y control del suelo urbano como recurso estratégico con la formulación de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en 1993.

Tras "el debilitamiento o fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional" (Fernández, s/f, p. 8), se consolidó la idea de que a través del mercado se asignan mejor los recursos. Bajo esa lógica el papel del Estado debía orientarse a estimularlo, facilitarlo y dinamizarlo en distintos ámbitos, traduciéndose, entre otras cosas, en el fin del financiamiento a la oferta y el inicio del financiamiento a la demanda, lo cual tendría un marcado efecto en la política habitacional en Latinoamérica.

En la especificidad de los asentamientos informales es necesario resaltar que en los últimos 20 años

> se detecta la coexistencia aún de políticas habitacionales de primera y segunda generación[175], con *políticas de 'facilitación' y actuación por programas focalizados*, propios de una tercera generación" las cuales implican "la influencia del capital financiero (global) y la 'facilitación' como dispositivo en el marco del 'Consenso de Washington'; mientras, que por otra parte, el incremento de la pobreza –que estas políticas reproducen- se compensan con intervenciones focalizadas en los asentamientos informales" (Fernández, s/f, p. 9).

[175] Según Fernández (s/f), las políticas para enfrentar el problema de los asentamientos informales en América Latina han tenido 3 generaciones, o fases generales, con algunos elementos particulares en la experiencia de cada país. Influenciada en un alto grado por la teoría de la modernización, la primera generación intenta erradicar los asentamientos y relocalizar la población en desarrollos habitacionales planificados y financiados por el Estado, ello articulado a la implementación del acceso universal a vivienda a través del financiamiento a la demanda a través de la creación de bancos hipotecarios, fondos nacionales o cajas de crédito. Ante la insuficiencia de las acciones desplegadas en la primera fase de políticas, y la gran magnitud del desarrollo urbano popular o informal, a finales de la década de 1970 se comienza a gestar una segunda generación de políticas, llamadas también 'alternativas', las que se concentrarán en el desarrollo de programas masivos de lotes urbanizados (dotados con servicios) y de "mejoramiento" de viviendas impulsados desde las agencias multilaterales. Asimismo, la radicación de asentamientos irregulares hace parte importante de estas políticas en términos cualitativos, puesto que en esas experiencias será importante la participación y gestión comunitaria, las ONGs y otros actores por fuera de la esfera estatal, sin olvidar mencionar que la financiación se realizará con fondos públicos y de otras instancias. Finalmente, Fernández afirma que el surgimiento de una segunda generación de políticas no supone la eliminación de las correspondientes a la primera, a su juicio se producirá una superposición de intervenciones de ambas fases.

Durante los años noventa la lucha contra la pobreza, y sobre todo, contra su expresión urbana, se constituye en uno de los pilares más importantes del accionar de las agencias internacionales y los organismos multilaterales en el tercer mundo[176]; Fernández (s/f) la menciona como parte de una estrategia de gobernabilidad urbana[177]. En el caso específico de los asentamientos informales tienen lugar los programas para su regularización y los programas de mejoramiento barrial[178]. Allí es crucial la facilitación del mercado habitacional como dispositivo esencial del desarrollo económico de esas áreas, lo que implicaba crear entornos propicios, básicamente a través de la garantía de los derechos de propiedad y la regularización urbana basada en la flexibilización de la normativa, como lo veremos más adelante[179].

Ante todo se consolidaba un tipo de política de acceso a suelo urbano "legalizado" para atender a gran parte de la población de la región (Fernández (s/f) nos habla de un 60%); más aún, se trataba de cambiar el carácter negativo que le acompañaba desde sus albores a la urbe informal. Como parte de un discurso neoliberal global, la triada regularización-titulación, dinamización económica, reducción de la pobreza, se constituyó en una idea que comenzaría a modelar las periferias que debían asimilarse como en una nueva territorialidad urbana formal a través de la flexibilización del orden jurídico - urbanístico.

---

[176] Es el caso de la "Alianza de Ciudades" o "The Cities Alliance", promovida por el Banco Mundial y UN-Hábitat desde 1999. Cuyo objetivo se centra en impulsar "la superación de la pobreza y ciudades más prósperas sin asentamientos irregulares" (…) "El foco de atención se centra en la realización de mejoras en las condiciones de vida de los pobres urbanos mediante la promoción de amplia participación ciudadana en los programas de mejoramiento urbano" (Fernández; s/f, p. 12).

[177] "Gobernabilidad que permite estabilidad, es decir que reduce conflictos sociales, por lo que asegura condiciones favorables para el ingreso y reproducción de capitales en las ciudades, en la lógica económica global" (Fernández, s/f, p. 11).

[178] "Estos programas –que operacionalizan la focalización social y espacial del gasto público- atacan al emergente más visible, es decir, el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se lo denomine. De tal forma, su intervención asegura el éxito en la reducción de la pobreza, lo cual a su vez aporta en la reducción del conflicto –potencial o real- que la existencia de la pobreza urbana acarrea, con el consiguiente impacto positivo en la gobernabilidad urbana" (Fernández, s/f, p. 12).

[179] En varios apartados de la Declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos Humanos celebrada en Estambul (1996), se encuentra toda una argumentación en torno a la funcionalidad del mercado y el crédito para solventar el problema de acceso a la tierra y vivienda para amplios sectores excluidos.

Tanto la reconceptualización que se haría de esos asentamientos durante la alcaldía de Jamil Mahuad (1992-1998), como los aspectos que inspiraron la integración de la "ciudad informal" en los albores del siglo XXI, incorporaron varios aspectos de las propuestas del recetario neoliberal, siendo resignificados en los discursos y prácticas de los respectivos gobiernos locales; sin embargo, tal postura no excluía que de manera simultánea se recurrieran a viejas prácticas clientelares.

Hacia 1993 se emitió la Ley del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), la cual estuvo acorde con la reforma y estructuración neoliberal del Estado dotando al municipio de autonomía para la gestión del suelo. En concordancia con la nueva ley, el Plan de la Estructura Espacial Metropolitana planteó como uno de sus objetivos principales la "atención a los asentamientos humanos irregulares y su incorporación al área urbana, proveyéndoles infraestructura, equipamiento urbano, el desarrollo socioeconómico de sus pobladores" (Castro, 2011, p. 18).

Los asentamientos de hecho o informales, "y sus zonas aledañas", fueron considerados "como 'Unidades de Desarrollo Integral' en las cuales se observarían temas legales, físico-ambientales y socioeconómicos" (Castro, 2011, p. 18). De manera complementaria se trató de "colocar tierra a más bajo precio en el mercado legal" (Clichevsky, 2006b, p. 35), dando vía libre al desarrollo de un tipo de urbanización progresiva en áreas periféricas con condiciones mínimas legales de habitabilidad, basada en la lotización con servicios básicos (agua, alcantarillado, empedrado o adoquinado, y garantía hipotecaria y bancaria)[180]. Adicionalmente, y como medida de control, se prohibió edificar en terrenos con pendientes superiores a los 30 grados (Castro, 2011)[181].

[180] "Para esa fecha (1992), en las laderas del Pichincha ya vivían más de 80.000 personas" (Castro, 2011, p. 18).

[181] Al respecto podría decirse que la ampliación de la urbanización periférica para garantizar la oferta se suelo se constituye en una paradoja, puesto que implicó generar un tipo de mercado en áreas caracterizadas por pendientes pronunciadas, las cuales históricamente fueron urbanizadas sin control a partir de procesos informales, mayoritariamente; con todos los costos ambientales y económicos que ello implicaba. Asimismo, esta política alentaba la profundización de la segregación en el DMQ, teniendo en cuenta que hacia 1993 "el 21,7% del total área urbana estaba vacía, la cual sería suficiente para ubicar a 1.390.000 nuevos habitantes" (Clichevsky, 2006b, p. 28). Con respecto a la restricción de construir en terrenos con pendientes superiores a los 30 grados, esta se relaciona a la inestabilidad de los mismos, lo cual se supera supera con la implementación de técnicas constructivas adecuadas, traduciéndose en altos costos. Ello está fuera del alcance de urbanizaciones orientadas a sectores socioeconómicos de bajos ingresos, sean estas

En la Ordenanza 003 de 1998, "Sustitutiva de la Reglamentación Metropolitana de Quito, constante en el Título I del Libro Segundo del Código Municipal" se incoporó la figura de las "Urbanizaciones de Interés Social" (Art. II.37), definidas como:

> a) Las urbanizaciones o programas de vivienda promovidos y/o calificados ya sea por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, o por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; b) Las urbanizaciones de interés social progresivas; y, c) Los asentamientos de hecho. (Ordenanza 003, 1998, p. 12).

Bajo esa lógica, en el artículo II.43 de dicha ordenanza se especificaba que para la aprobación o regularización de los asentamientos de hecho o populares, estos "…deberán acogerse al procedimiento establecido para la urbanización progresiva"[182], y las organizaciones sociales que podrían beneficierse eran "a) Cooperativas de vivienda de personas de bajos ingresos, c) Comités pro – mejoras; c) Comités barriales; d) Sindicatos; y, otras de igual sentido y finalidad" (Ordenanza 003, 1998, p. 14), las mismas instancias sociorganizativas señaladas en la Ordenanza 2708 de 1989.

En esa ordenanza también se específicó el procedimiento a seguir para la regularización de estos asentamientos, asegurar la generación y culminación de las obras, la entrega de áreas verdes, dotación de servicios básicos, pero no se menciona el procedimiento para la entrega de escrituras individuales. En adelante, el municipio "adaptó la figura de 'urbanización de interés social de desarrollo progresivo' para tratar a los asentamientos humanos de hecho, como se puede leer en cada ordenanza de regularización de barrios informales aprobada" (Castro, 2011, p. 32)[183].

---

financiadas a través de programas estatales o por promotores privados. El no cumplimiento de estas técnicas implica una situación de riesgo por deslaves, entre otros aspectos.

[182] La urbanización social progresiva se entiende como "aquellas que poseen infraestructura mínima, al momento de aprobarse por el Distrito Metropolitano de Quito, y que serían incorporadas a la infraestructura básica a lo largo de un período de tiempo, con un máximo de diez años. Una vez finalizada la urbanización, recién podrían escriturarse los lotes" (Clichevsky, 2006b, p. 35).

[183] Ese es el caso de la "Ordenanza de la urbanización de interés social de desarrollo progresivo a favor del Comité Promejoras 'Mirador de Chillogallo' " en sus dos etapas, uno de los dos escenarios urbanos objeto de nuestro estudio, como lo veremos en el capítulo seis.

Esta incorporación de los asentamientos de hecho, informales o irregulares en la categoría de urbanizaciones de interés social tuvo una profunda incidencia en las políticas de regularización a futuro. Según Castro, estos no podían ser considerados como urbanizaciones de interés social de desarrollo social progresivo, ya que esta figura hacía

> referencia a un *futuro asentamiento humano*, al proceso de fraccionar la tierra para habilitarla bajo ciertas normas urbanísticas, las mismas que en muchos casos de asentamientos de hecho no son posibles de adaptar, como anchos de vías, espacios comunales, áreas verdes, tamaños de lotes, entre otros. Al regularizar un barrio informal se trata ya de un conjunto de construcciones asentadas y el objeto es regularizar el suelo donde ya existen fraccionamientos, edificaciones y trama urbana. La adaptación conceptual de asentamiento de hecho a urbanización de interés social de desarrollo progresivo tratando de empatar los criterios urbanísticos-técnicos que tiene la urbanización de interés social de desarrollo progresivo con los de los asentamientos humanos de hecho, lo que provoca fricciones". (Castro, 2011, p. 32).

Un ejemplo de estas fricciones es la casi inaplicabilidad de la norma con respecto a las áreas verdes:

> Justamente uno de los puntos más debatidos en la Comisión de Suelo y Territorio para aprobar la regularización de barrios, tiene que ver con los espacios destinados a áreas verdes, que en general son mínimos o inexistentes en los asentamientos informales y con dificultad puede aplicarse la norma de asegurar un 13% para este fin. (Castro, 2011, p. 32)[184].

Con respecto a este aspecto sensible de la política, Castro manifiesta que en entrevista con con una alta funcionaria del gobierno local, esta afirmó que era "necesario normar y ubicar una figura

[184] "Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el Concejo Metropolitano tiene la potestad y competencia para legislar sobre el uso de uso y jurídicamente, a criterio del subprocurador metropolitano, Pablo Sarsoza, las resoluciones tomadas por el Concejo Metropolitano con esta figura adaptada desde 1999 hasta la fecha (2011) son legales y correctas" (Castro, 2011, p. 33).

conceptual precisa para regularizar asentamientos de hecho, de forma que la legislación esté acorde a parámetros técnicos y facilite su aplicación" (Castro, 2011:32); ello se intentó hacer durante la administración de Augusto Barrera (2009 – 2014), sin embargo en entrevista con el ex alcalde no especificó el resultado de tal proceso.

Surge entonces un cuestionamiento en torno a la conceptualización de esta plataforma jurídico-urbanística sobre la que en adelante se iba a desarrollar la política de regularización. Si bien es cierto que bajo la figura de "Urbanizaciones de Interés Social" se determinaban los procesos de producción de vivienda para sectores de bajos recursos de naturaleza estatal y de hecho, podría plantearse que el acto de asimilar la producción de la ciudad informal en la lógica de la urbanización progresiva implicaría un forzamiento, o en el mejor de los casos una flexibilización jurídica donde se buscaban homogeneizar dos tipos de procesos urbanos cuya naturaleza, actores y lógicas temporales y territoriales son completamente distintas?

Según Castro y Mena, hacia 1999 se intenta generar una primera institucionalidad municipal que trata de abordar la informalidad urbana de manera integral; se trató de la Comisión Técnica de Asentamientos Ilegales, "creada mediante el oficio 1835, cuyo fin fue integrar aquellos asentamientos humanos irreversibles, que debían ser parte del catastro municipal" (Castro, 2011, p. 19), formalizando "el trabajo de la Comisión Interdepartamental, conformada por delegados de Procuraduría y de las Direcciones Generales de Planificación, Avalúos y Catastros, y Financiero Tributario" (Mena, 2010, p. 64).

El trabajo de esta entidad se desarrolló en dos ejes básicos: "el primero, consistió en acelerar el proceso de escrituración de los asentamientos y segundo, en la creación de las urbanizaciones de interés social progresivo" (Mena, 2010, p. 64)[185]. Finalmente, en el año 2000 se aprueba la

[185] "A partir de la promulgación de este oficio se obtuvo una reducción de al menos el 50% de los barrios ilegales y la integración alrededor de 150 sectores a la trama urbana, lo que benefició aproximadamente a 60.000 familias" (…) "Para 1998 se tenían reconocidos 400 barrios ilegales". (Mena, 2010, p. 64).

Ordenanza 3342, con el objetivo de controlar el crecimiento urbano en zonas que históricamente presentan problemas de urbanización sobre pendientes pronunciadas, como las laderas nororientales del volcán Pichincha[186].

Durante el ocaso del siglo XX el movimiento barrial popular está prácticamente debilitado, es el culmen de un proceso iniciado desde la segunda mitad de los años ochenta fruto de la interacción de distintos factores (Ver capítulo 3). Como se mencionó, la legalización de barrios a través de ordenanzas y la materialización de la propiedad individual desmovilizó rápidamente los procesos organizativos de lucha por la tierra; en tal situación la gestión barrial se orientó a otros aspectos mientras los liderazgos barriales se aislaron y reprodujeron sus prácticas clientelares en otra escala. (Borja, 2011).

En ese contexto se inició la etapa de apoyo técnico de las ONGs, especialmente a la Federación de Barrios del Noroccidente que pasó de un perfil político a otro orientado a la gestión de proyectos; mientras tanto, en los barrios se experimentaron tranformaciones paulatinas en su composición poblacional, demandas, condiciones socioeconómicas y organizaciones que se crearon a su interior, entre otros aspectos.

4.2.3 Una fase de institucionalización de la política de regularización de barrios informales, o la consolidación del paradigma neoliberal en la periferia urbana regularizada?

A principios del siglo XXI el discurso sobre el deber ser de la modernidad urbana en la globalización capitalista tuvo su relato particular en el DMQ. La adecuación de la ciudad para insertarse en esa lógica implicaba que varios de sus escenarios recibieran un tipo de intervención

[186] "Esta ordenanza establece el límite urbano y la reglamentación de las áreas que se incorporan en el sector Noroccidental de las Laderas del Pichincha" (Mena, 2010, p. 73).

que revirtiera tendencias que históricamente se habían dinamizado; se requería ajustar la estructura urbano-regional a una nueva fase de acumulación otorgándole tanto al centro como a la periferia quiteña funcionalidades particulares, como es manifiesto en el Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT)[187].

Si al modelo de creciente expansión urbana se le anteponía la reconcentración en la ciudad construida articulada a la potenciación de las áreas centrales y el estímulo a los nodos económicos existentes y futuros bajo la lógica de la productividad, la competitividad y la inserción en una economía global, entre otros aspectos; en la periferia era necesario habilitar "suelo y vivienda en entornos accesibles a los sectores de bajos recursos (…) para contribuir productivamente al ordenamiento y regularización de la ciudad construida y de su área de crecimiento" (DMPT, 2006, p. 12).

En ese orden de ideas el discurso municipal definió varios componentes básicos en torno a la regularización de los "asentamientos precarios" o "generados espontáneamente":

-Una integración jurídica a través de la legalización y regularización de la propiedad complementadas con la inclusión catastral "a través de procedimientos especiales, transparentes y ágiles" (DMPT, 2006, p. 61).

-Una integración a la ciudad en términos físicos a partir de la generación de programas de mejoramiento urbano concentrados en la dotación de "infraestructura, ornato (…) servicios sociales de salud, educación, transporte, limpieza y seguridad" (DMPT, 2006, p. 60).

[187] "El PGDT se aprobó con la Ordenanza No 004, del 13 de noviembre de 2001.Posteriormente, se actualizó con la Ordenanza 3531, del 5 de agosto de 2004, y se conoció como Plan Equinoccio 21, que se constituyó en la guía para reestructurar al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) (…) El Plan General de Desarrollo Territorial, conocido también como Plan Equinoccio 21, es un plan estratégico para 20 años. En tanto el Plan Siglo XXI, y el Plan Bicentenario concretaron el PGDT para cada uno de los dos periodos de gestión que estuvo Paco Moncayo (del año 2000 al 2009)" (Castro, 2011:20).

-Finalmente, la implementación de estas acciones permitiría una integración en términos económicos a través de la "dinamización del mercado y la generalización del acceso a crédito" (DMPT, 2006, p. 62), respaldado, obviamente, por aquella propiedad regularizada y legalizada[188].

En este mecanicismo jurídico y económico se sintetizaban varios aspectos del paradigmático discurso de Hernando De Soto sobre la superación de la pobreza en este tipo de asentamientos. A la asimilación de la "Ciudad Informal" en términos jurídico-urbanísticos se le sumaría la activación de una economía urbana periférica basada en la dinamización de un mercado de suelo, ahora formal. A partir de allí tendrían lugar las distintas actividades económicas que pudiesen derivarse.

Como lo afirma Jaramillo, la perspectiva del peruano se basa en una visión liberal de la sociedad donde el bienestar y la prosperidad están íntimamente ligados al funcionamiento del mercado. La pobreza sería el resultado de los obstáculos que se le presentan a algunos individuos para ingresar en esa lógica, entre estos pueden señalarse algunos "impedimentos de tipo institucional externos a los individuos. El principal de ellos es la inseguridad en los derechos de propiedad". (Jaramillo, 2012, p. 57).

Dicha inseguridad se atribuye a cierta irracionalidad jurídica que caracteriza el orden formal urbano, la cual se podría concebir como un muro insalvable para los pobres, un obstáculo jurídico para el registro, por ejemplo (Fernándes, 2012, citando a De Soto, 1986 y 2000). En ese contexto, estos sectores socioeconómicos

> en sus estrategias de consolidación se ven impelidos a acudir a prácticas ilegales; esto se convierte en una trampa, pues si bien les da ventajas en lo inmediato, en el largo plazo les

[188] Podría afirmarse que con el planteamiento del PGDT se consolida, aún más, el orden urbano segregado históricamente estructurado en Quito. Como lo afirma Clichevsky (2003, 2005), los programas de regularización refuerzan la lógica de la exclusión urbana; o sea, consolida a los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse.

impide ir más allá de un nivel mínimo y bloquea su consolidación definitiva" (Jaramillo, 2012, p. 57).

La superación de estos obstáculos de naturaleza legal dio pie a uno de los elementos centrales de la propuesta de De Soto. Se trata de garantizar la seguridad de los derechos de propiedad a través de la generación de nuevo orden jurídico del suelo urbano. Proceso basado en la adaptación o flexibilización de la regulación existente por parte del Estado en esa periferia urbana para titularizar la propiedad. En síntesis, derribar el irracional muro de la formalidad urbana liberando el suelo disponible bajo la lógica de la informalidad para "activar el mercado, expandirlo, apoyarlo, hacer que funcione" (Jaramillo, 2012, p. 58).

Paradójicamente, lo que algunas décadas atrás era negado por el gobierno local, ahora, bajo el paradigma de la refuncionalización económica de la informalidad urbana, se reconocía la capacidad de innovación y emprendimiento de los procesos sociales que la habían estructurado, sus contenidos en términos de capital y trabajo invertido, y el potencial que ello representaba para el desarrollo económico de esas áreas en términos de bienes y servicios cautivos por la rigidez jurídica existente.

En el contenido del PGDT se establece la regularización del suelo y la edificación como una de las intervenciones principales en el Programa de Gestión del Suelo[189]. En ese perspectiva se crea la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) en agosto de 2001, la cual marca el inicio de una nueva fase de política pública de regularización de asentamientos informales en el DMQ. Al respecto Mena (2010) habla de una "institucionalización" de estas políticas debido a la importancia que cobra esta intervención territorial en el discurso del gobierno local, y la concentración y organización de los procesos en una sola entidad, la "ventanilla única"[190]. También es importante mencionar que aunque

[189] "El Plan contempla así mismo, como política articuladora la promoción de viviendas de nueva construcción, el mejoramiento de infraestructura en barrios y viviendas, la relocalización de familias en zonas de riesgo, y la regeneración urbana y rehabilitación de vivienda" (Castro, 2011, p. 28).

[190] "Con la Resolución 070, del 7 de agosto de 2001 se creó la Unidad de Suelo y Vivienda, para normar los procedimientos para la regulación de la ocupación informal del suelo, estableciendo por primera vez en la municipalidad

esta nueva fase de política pública se orienta principalmente a la regularización física y jurídica[191], también se buscó complementar con varias intervenciones simultáneas como "el diseño y ejecución de planes integrales de mejoramiento barrial, planes de mitigación de riesgos" (Resolución 070, 2001, p. 1, citado por Mena, 2010, p. 66)[192].

Según el contenido de la resolución que crea la USV, los procesos de regularización y legalización de los asentamientos informales se orientaron a "solucionar el problema urbano, económico, social y de tenencia de la tierra, dando lugar, a una reactivación económica y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes" (Resolución 070, 2001:1, citado por Mena, 2010, p. 66).

Teniendo en cuenta que para 1998 se habían identificado más de 400 barrios irregulares en Quito, es necesario decir que en esta fase de las políticas de regularización el territorio a intervenir estaba condicionado a ciertas características de estos asentamientos relacionadas con condicionamientos jurídicos, socio-organizativos y técnicos:

> La regularización de suelo se limita a asentamientos con organización social comprobada que cuenten con escritura global y que no se encuentren ubicados en áreas de protección

una ventanilla única, un centro responsable del proceso de legalización de barrios irregulares, pues previamente la atención de los casos dependía de la respuesta de diversas instancias municipales, sin contar con una encargada directa que diera cuenta de los procesos, esto llevaba a que cada interesado peregrine por las oficinas del cabildo sin obtener resultados" (Castro, 2011, p. 20), (Ver Clichevsky, 2006a).

[191] Según Castro (2011), existen tres enfoques principales en la regularización: "1. Regularización jurídica: la aplicación de procedimientos de legalización de títulos de la tierra para convertir la propiedad "de hecho" en propiedad jurídica. 2. Regularización física: la expansión de servicios de infraestructura en asentamientos irregulares. 3. Regularización integral: que implica a) la titulación individual de lotes; b) la articulación física con el entorno urbano a través de inversiones públicas directas en sistemas viales, conexión a las redes de infraestructura y servicios públicos, incorporación en mapas oficiales y catastro de la ciudad; c) la integración social a través de programas específicos adaptados a las necesidades de la comunidad, capacitación y generación de empleo (…) En la mayor parte de los países de América Latina se han desarrollado programas que contienen elementos de los tres tipos de regularización, mas cada país se orienta en una dirección más que en otra, así en Ecuador se ha aplicado el primer y segundo enfoque, (jurídico y físico)". (Ward 1998, p. 70, citado por Castro, 2011, p. 4).

[192] "En relación a estos puntos, en el 2006 se gestionó un préstamo para el mejoramiento de barrios y se trabajó bajo la fórmula 50-50 por la cual el 50% del valor de obras como bordillos, aceras, empedrados, lo ponía el cabildo y la otra mitad la completaba la comunidad con trabajo o en dinero. En esta misma línea se avanzó sustantivamente en la dotación de alcantarillado y saneamiento de los barrios quiteños" (Castro, 2011, p. 21).

ecológica, equipamiento y en zonas de alto riesgo como: pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra. Esta habilitación debe corresponder al procedimiento de urbanización de interés social progresivo" (DMPT, 2006, p. 62).

De acuerdo a las condiciones sociales, legales y técnicas de cada barrio se establecieron cuatro tipologías básicas para ser regularizados, lo cual implicaba que a mayores problemas a resolver más tiempo tardaría el proceso:

-Tipo A: Legalizable a corto plazo, implica que tienen escritura global, organización social definida, Informe de Regulación Metropolitana (IRM) favorable y plano digitalizado y georeferenciado, el uso de suelo vigente es residencial.

-Tipo B: Legalizable mediano plazo, implica que tiene escritura global, organización social definida, no tiene plano y su uso de suelo es compatible con vivienda.

-Tipo C+: Legalizable a largo plazo, implica que no tienen escritura global, no cuentan con una organización social definida, el plano no está digitalizado y su uso de suelo es compatible con vivienda.

-Tipo C- : Son barrios no legalizables, en donde el uso de suelo no es compatible con vivienda como: protección ecológica y equipamiento, pueden también ser barrios que se encuentran en zonas de alto riesgo (pendientes pronunciadas, deslizamientos de tierra, etc.)" (Castro, 2011, p. 43-44).

La plataforma jurídico-urbanística sobre la que se implementó esta fase de las políticas estaba estructurada por planes e instrumentos legales existentes, y otros que fueron creándose en función a las propuestas del PGDT respecto a la habilitación de suelo y vivienda mencionadas, los controles y condicionamientos sobre los procesos de urbanización, y las sanciones a los infractores. Se inició un paulatino proceso de refinamiento en términos de producción jurídica en términos de control en la urbanización de zonas de protección ecológica y de riesgos, edificabilidad, usos del suelo,

mientras que tiene lugar la flexibilización en la regulación urbanística para asimilar muchos asentamientos informales en proceso de regularización. (Ver Mena, 2010; Castro, 2011; Instituto de la Ciudad, 2011).

En esta plataforma se identifica el Plan de Uso y Ocupación del suelo (PUOS), considerado "como el instrumento de planificación territorial que fija los parámetros, regulaciones y normas específicas para el uso, ocupación, edificación y habilitación del suelo en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito" (PUOS, 2008, p. 2, citado por Mena, 2010, p. 73)[193]. Otra herramienta crucial en la gestión territorial urbana es el Régimen Metropolitano de Suelo (Ordenanza No 095 de 2003)[194], el cual sería reformado a través de la Ordenanza No 255 de 2008 dotada con una serie de herramientas orientadas hacia el control del desarrollo urbano[195].

[193] Ordenanza 031 del 10 de junio de 2008, reemplazó a la 008 del 7 de abril de 2003. Puede ser revisado cada 5 años y definió los: a. Usos y compatibilidad del suelo, b. Formas y alternativas de ocupación, c. Edificabilidad del suelo (coeficientes de ocupación), d. Volumen y altura de las edificaciones, e. Normas para la habilitación del suelo, f. Categorías y dimensiones de las vías, g. Áreas de protección especial**.** "En el caso de que los asentamientos en proceso de legalización que no cumplan con la zonificación establecida en el PUOS, se analiza hasta qué punto es recomendable el cambio de la reglamentación para esa zona específica, tomando en cuenta al sector y sus áreas contiguas" (Mena, 2010, p. 74). "Los asentamientos informales son en general son en general regularizados para uso residencial" (Castro, 2011, p. 143).

[194] El cual "establece condicionamientos y definiciones de los elementos de la estructura urbana territorial, los deberes y derechos de los propietarios del suelo, los instrumentos de planificación territorial particular e institucional, las condiciones e instrumentos para habilitar el suelo y edificar, la tipología de las construcciones, y las infracciones y sanciones aplicables para la habilitación del suelo y la edificación" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 21).

[195] "En el capítulo III, sección II se inscriben los instrumentos de Planificación Territorial: el Plan de General de Desarrollo Territorial (PGDT), y los instrumentos complementarios como el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), planes maestros, planes parciales, normas de arquitectura y urbanismo, etc.; parámetros de gestión del suelo como lineamientos a distintas escalas de precisión, planes y normas. Estas son las base para que las unidades de control territorial puedan ejercer el control. Establece que la municipalidad (Capítulo V), 'de manera obligatoria realizará los controles, pudiendo contratar la asistencia de servicios de revisión, monitoreo, inspección y fiscalización. El cual persigue realizar controles permanentes a todas las obras de habilitación del suelo y edificación, verificar que todas estén de acuerdo a la normativa vigente y la aprobación de la municipalidad, y arbitrar las medidas destinadas a restaurar el orden urbano alterado y a reponer los bienes afectados a su estado anterior" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 21). Esta Ordenanza "Establece las infracciones y sanciones aplicables por habilitación ilegal del suelo "En relación con la sanción de lotizaciones informales, el Instituto de la Ciudad levantó información de las Comisarías de Construcciones de las ocho Administraciones Zonales del Distrito, registrando 128 procesos por lotización irregular entre el 2000 al 2009. De estos casos, 24 están registrados en el juzgado de coactiva, aunque algunos aún sin juicio. Los 128 procesos suman 37 millones de dólares en multas por infracción en la lotización, pero no se ha recaudado nada, solo dos casos han llegado a remate, ya que el mismo sistema de administración de justicia facilita alternativas para dilatar los procesos, dejando en vilo la sanción" (Castro, 2011, p. 35). En abril de 2012 se conoció una de las pocas resoluciones penales contra lotizadores. Jaime Iza, quien durante más de dos décadas se constituyó en uno de los grandes lotizadores informales en Quito, fue sentenciado a 4 años de prisión por el delito de estafa.

Este marco legal será fundamental en los procesos de regularización de asentamientos de hecho porque en su contenido se fijan condicionamientos esenciales para ser incorporados al orden formal urbano como ser desarrollados por una organización social legalmente constituida[196], que cumplan con los requisitos socio-organizativos y técnicos. Asimismo hay una orientación sobre el manejo de la zonificación, las áreas verdes y comunales, el sistema vial, y la dotación de equipamientos; también se establece una consolidación plena del barrio en un máximo de 8 años. De manera complementaria se instituyen condiciones económicas a través de la gravación hipotecaria para obligar al cumplimiento de los compromisos adquiridos. Finalmente, la Ordenanza 255 (art. 113) estableció sanciones para quienes habilitaran suelo de manera ilegal en zonas de riesgo y de protección ecológica. (Castro, 2011).

Otras herramientas utilizadas en ese refinamiento del control al desarrollo urbano son el Reglamento de Procedimientos para la habilitación de suelo y edificación en el DMQ[197] que establecieron "los requisitos para establecer una urbanización de interés social, que son los mismos solicitados para regularizar un asentamiento de hecho" (Castro, 2011, p. 33); y las Normas de arquitectura y urbanismo para el DMQ[198] que se encargaron de definir el "contenido mínimo de una parcelación" (Castro, 2011, p. 142), características de las lotizaciones como su trazado, la relación mínima frente-fondo y la prohibición de establecer lotes en terrenos con pendientes iguales o superiores a 30^{o}.

[196] En los trabajos de Mena (2010), Castro (2011), Instituto de la Ciudad, (2011), Castello y Cueva (2012) son recurrentes las descripciones de los problemas de representación y legitimidad de varias organizaciones barriales, los cuales generan innumerables inconvenientes en los procesos de regularización.
[197] Resolución A086, 15 de Octubre de 2008.
[198] Ordenanza 3746, 10 de junio de 2008.

El proceso de regularización también utilizó una base jurídica como la Ley Orgánica de Régimen Municipal[199], el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Ley del DMQ)[200], Código Penal[201], Código Civil[202], y la Regulación de la enajenación de excedentes o diferencias de áreas de terreno urbano del DMQ[203].

Cabe mencionarse además que la generación e integración de herramientas jurídicas y urbanísticas, también buscó complementarse con intervenciones territoriales que buscaban una integralidad en el control del surgimiento de nuevos asentamientos de hecho, como la generación de proyectos de vivienda de interés social[204] (Ver Instituto de la Ciudad, 2011, p. 16-25), y la emisión de la Ordenanza No 267 que promueve la generación de "suelo y vivienda de interés social" (Castro, 2011). Finalmente hay que mencionar que la gestión de la USV tuvo lugar entre 2001 y 2009 legalizando 247 barrios hasta marzo de ese año (Castro, 2011)[205]; según Mena (2010) para 2008 aún existían cerca de 380 asentamientos para regularizar (Ver figura 55).

---

[199] "Establece las normas generales que deben seguir los municipios del Ecuador, fue denominada con la categoría de orgánica mediante resolución del Congreso Nacional publicada en el Registro Oficial No. 280 del 8 de marzo del 2001. En su artículo 209 anulaba la validez de ventas o promesas de venta y las parcelaciones o lotizaciones no autorizadas por las municipalidades, pudiendo ser multados. En su artículo 435 establece el delito de estafa a quien proceda a establecer fraccionamientos totales o parciales, en áreas urbanas o de expansión urbana, sin contar con la autorización respectiva" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 23).

[200] "Define como sus funciones el control y gestión del territorio, velar por que tanto edificaciones como urbanizaciones cumplan con las disposiciones del PGDT, PUOS y las establecidas en las Normas de Arquitectura y Urbanismo, facultándolos para emitir informes al respecto, a los comisarios correspondientes. El capítulo VIII del Control Territorial y de las infracciones y sanciones, en el art. RII.268 establece el procedimiento en caso de infracciones, cómo debe actuar el comisario y el inicio del expediente administrativo" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 23).

[201] "Esta ley nacional define las sanciones para los traficantes de tierra, que son los mismos contemplados para el delito de estafa. La descripción de las penas se encuentran detalladas en el Libro Segundo: De los Delitos en Particular, Título X: De los Delitos contra la propiedad, Capítulo V: De las Estafas y Otras Defraudaciones" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 23).

[202] "Se establecen las condiciones para adquirir el dominio de tierras a través de la prescripción adquisitiva del dominio, adjudicación y partición de bienes, compra-venta, herencia, legado" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 23).

[203] "La Ordenanza 231 del 28 de septiembre de 2007 aplica si las diferencias de áreas de terreno arrojan un dato de superficie de terreno mayor o menor que el que consta en la escritura en más o menos 10%, luego de haberse éste comprobado con medición de la Dirección de Avalúos y Catastros" (Castro, 2011, p. 144).

[204] "En la administración de Paco Moncayo (2000-2009), se proyectó la construcción de más de 25.000 viviendas con la participación de promotores inmobiliarios privados, organizaciones sociales, el gobierno de la provincia del Pichincha, el IESS y el FCME entre otros, en alianza con la administración municipal (…) en enero de 2008 habían sido terminadas 2.300, mientras que otras 3.490 se encontraban en ejecución" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 25).

[205] La USV tuvo un presupuesto de USD 1'203.480 entre 2001 y 2009, el cual experimentó fluctuaciones, afectando la calidad y cantidad del personal asignado; lo que entre otros factores afectó su capacidad técnica y operativa, regularizando un promedio de 30 barrios por año (Castro, 2011). Situación distinta se ha presentado con la Unidad

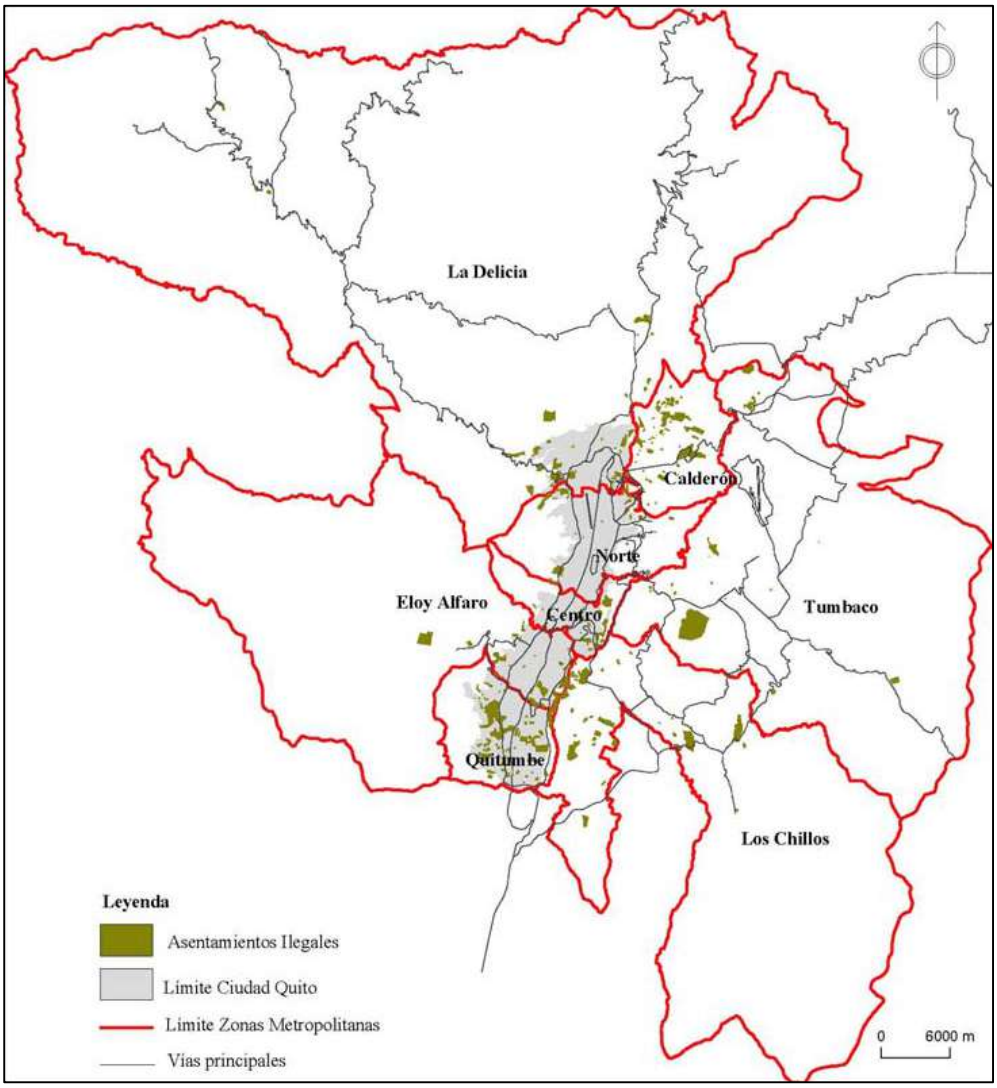


Figura 55. Localización de los asentamientos informales en 2008. Fuente: Mena (2010, p. 38)

Un segundo momento de este fase de políticas de regularización se inicia en la administración de Augusto Barrera (2009 – 2014)[206] con la creación de la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB)[207] a principios de 2010, dotándola:

Especial Regula Tu Barrio (UERTB), lo que ha representado una considerable variación de asentamientos regularizados, como lo veremos más adelante.

[206] Sería elegido alcalde representando a Alianza País (AP), el partido político autodenominado de izquierda que gobierna el Ecuador desde el 2007.

[207] Mediante Resolución A0010 de Marzo 19 de 2010, derogando la Resolución Administrativa 070 de 2001.

con la competencia de gestionar la regularización de barrios en el DMQ, siendo la "encargada de procesar, canalizar y resolver los procedimientos para la regularización de ocupación informal del suelo, en procura de agilitar 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". (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 33).

A diferencia de la experiencia de la USV, la UERTB tuvo un carácter autónomo en términos económicos, financieros, administrativos y de gestión. Además de contar con una Unidad de Regularización Distrital, descentralizó sus funciones a través de 4 Unidades Desconcentradas localizadas en las áreas que presentaban mayor cantidad de asentamientos irregulares[208], lo que implicó la ampliación de la capacidad de intervención territorial diferenciando las tareas técnicas, legales, jurídicas, socio-organizativas, administrativas y financieras[209].

Aunque gran parte la gestión de la UERTB se adelantó sobre la plataforma jurídico - urbanística que respaldó la labor de la USV, su accionar estuvo complementado con varios programas y acciones a nivel territorial[210] cristalizando, por ejemplo, la creación de una ordenanza para destinar suelo de uso exclusivo para "viviendas de interés social y reubicación emergente de asentamientos instalados en zonas de riesgo" (Castro, 2011, p. 139)[211].

[208] "Cada unidad cuenta con un coordinador y 3 responsables (técnico, jurídico y socio-organizativo)" lo que implicó la "capacidad para asumir directamente procesos que antes estaban en responsabilidad de los vecinos u otras instancias municipales (planos, implantación vial, bordes de quebrada, asesoramiento técnico y jurídico)" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 34).

[209] Administraciones Zonales de Quitumbe y Eloy Alfaro (sur), Administración Zonal Calderón (norte), Administraciones Zonales La Delicia, Eugenio Espejo (noroccidente y centro Norte, respectivamente), Administración Zonal Valle de Los Chillos (Oriente). (Ver figura 54).

[210] "Programas de relocalización de familias asentadas en zonas de riesgo y áreas de protección ecológica; dotación de suelo urbanizable y programas de vivienda de interés social que permitieran a las familias contar con alternativas en condiciones adecuadas; campañas de información ciudadana; fortalecimiento de la organización barrial y la participación ciudadana en los barrios en proceso de regularización (…) Transferencia de competencias del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) para el registro de organizaciones barriales, lo que le da la posibilidad al municipio de ejercer control sobre prácticas clientelares muy frecuentes que impiden que el proceso de regularización sea más fluido y cumpla con los objetivos trazados (…) Creación de la Agencia de Control Metropolitano para fortalecer la capacidad de control y sanción" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 33-36).

[211] Ordenanza No 311 del 29 de abril de 2010.

La UERTB estableció una tipología o categorías de barrios distinta a la implementada por la USV de acuerdo a los requisitos legales, técnicos y sociales:

> -Categoría A: Barrios en los cuales se encuentra saneada la situación socio-organizativo, 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 solucionarse" (Castro, 2011, p. 79)

También implicó la generación de disposiciones legales para aumentar la capacidad de intervención, regulación y definición de la propiedad del suelo para dinamizar procesos de regularización de barrios con ciertas complejidades legales a través de figuras jurídicas como la partición administrativa[212] y expropiación extraordinaria o especial[213], las cuales fueron impulsadas por el gobierno local e incorporadas en el cuerpo normativo del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) aprobado en octubre de 2010[214].

[212] "El artículo 486, por ejemplo, faculta al gobierno local para realizar una partición administrativa de *asentamientos humanos de hecho,* en los cuales los lotizadores han entregado los terrenos en derechos y acciones a sus clientes pero no respetaron la zonificación. Esto quiere decir que en zonas en las que, por ejemplo, el municipio permite una fragmentación de terrenos de un mínimo de 1000 metros cuadrados, el lotizador retacea y vende lotes de 200 metros a través de la figura de derechos y acciones. Un gran porcentaje de las lotizaciones irregulares de la ciudad han sido concebidas en esta modalidad. Esta figura permitirá al Municipio legalizar los lotes de aquellos que compraron sus lotes bajo esta figura" (Moscoso, 2011, p. 9). A través del Acto Normativo C047 (Enero 18 de 2013) se le requiere al alcalde para que ejerza la potestad de participación administrativa y adjudicación a los Asentamientos Humanos de Hecho y Consolidados. Con la Resolución Administrativa A0004 (Febrero 26 de 2013), se delegó al Secretario de Coordinación Territorial para la gestión y suscripción de partición administrativa.

[213] En el capítulo VI del COOTAD, "referido a las 'Expropiaciones para viviendas de interés social y regularización de asentamientos urbanos', en el cual entre lo más importante permite 'declarar predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los espacios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes. Siendo cada gobierno autónomo metropolitano o municipal quien deba establecer mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado (Art. 596)" (Castro, 2011, p. 23). Con el Acto Normativo C171 (Marzo 5 de 2013), se encargó a la UERTB el procesamiento de los expedientes de expropiación especial y el 2 de abril de 2015 se aprobó la Ordenanza 055 que estableció el procedimiento para expropiación especial, regularización y adjudicación de predios.

[214] Derogó la ley Orgánica de Régimen Municipal vigente desde 2001 y fue aprobado el 19 de octubre de 2010, fue actualizado y esperaba contar con un documento final a inicios de 2012. (Castro, 2011).

En su artículo 84, este define "como competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD's, establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, y el que determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier forma de fraccionamiento, y lo faculta para regular y controlar el uso del suelo" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 23). En el artículo 458 se incluyen las facultades para el control de invasiones y asentamientos ilegales, otorgándole a "los GAD la toma de medidas 'administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales' " (Castro, 2011, p. 139).

En esta administración se buscó generar una Ordenanza de Régimen Administrativo de la Regularización de Asentamientos de Hecho y Consolidados en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), para

> llenar el vacío conceptual-normativo bajo el cual ha venido trabajando el cabildo por años para regularizar barrios informales. Se dejaría así de utilizar la adaptación de la figura de urbanización de interés social de desarrollo progresivo para legalizar asentamientos de hecho, pasando a usar una normativa expresamente creada para el efecto. (Castro, 2011, p. 65)[215].

Un aspecto a resaltar fue que posterior a la regularización del barrio se trató de hacer efectiva la legalización del mismo entregando directamente las escrituras individuales a los beneficiarios del programa, lo que significó un salto significativo entre las dos fases de la política. Augusto Barrera, alcalde de la ciudad en aquel entonces, afirma que avanzar en la escrituración surgió de la necesidad de generar ciertas condiciones básicas para ejercer el derecho a la ciudad de los beneficiarios de esta política:

[215] No se encontró documentación para corroborar si esta Ordenanza pudo ser aprobada.

> Esto surge porque la gente evidentemente tiene que organizarse, no puedes tener una condición de un ciudadano subyugado; si no tienes tu escritura estás dependiendo del dirigente que puede ser bueno o malo, el que sea, que es el que tiene el poder de la regularización del barrio. Porque cuando regularizas solamente les das una ordenanza, después de eso pasas a una escritura individual y entonces este es un poder, digamos, enorme, que tiene el abogado, el funcionario, el comisario, el tipo del partido … la gente que está en la 'trinca'[216], que puede ser buena o mala, que no sabes quien es, los que te cobran por el abogado, los que te cobran el agua…entonces en el momento que no solo regularizas sino que pasas a la escrituración le das al ciudadano y a la familia el ejercicio pleno y real de la ciudad, osea, consolidas el concepto del derecho a la ciudad como la universalización de las cosas básicas, osea, le das suelo seguro, le das servicios básicos y le aseguras o le ratificas el ejercicio de la propiedad sobre el suelo. (Entrevista a Augusto Barrera, exalcalde de Quito (2009 – 2014 (Octubre de 2014).

También se observa la necesidad de romper el poder de intermediación con el que contaban dirigentes y otros actores barriales en el proceso de entrega de las escrituras individuales, pues al tiempo que dilataban el procedimiento establecían altos costos económicos por su gestión y obtención, condicionando la materialización del derecho a la propiedad de los habitantes de los barrios beneficiados[217]: según cifras oficiales para enero del 2016 solo se habían entregado 1.748 escrituras de los casi 7.000 predios catastrados beneficiados del proceso de regularización y

[216] Término coloquial utilizado para identificar el arreglo entre ciertos actores o intermediarios que para este caso tratan de obtener el mayor beneficio de los vacíos legales que existen en la política pública.

[217] Actualmente el proceso de regularización de un barrio toma aproximadamente dos años hasta la obtención de la Ordenanza, posteriormente viene el proceso de legalización o entrega de las escrituras individuales que puede durar entre uno y 4 años más, aunque hay casos extremos como el del barrio "Colina de Bellavista" que lleva más de 14 años sin que se haga efectiva dicha entrega. (Comunicación interna de la secretaría de concejalía, Concejo del Municipio de Quito, 14 de febrero de 2016).

legalización (Comunicación interna de la secretaría de concejalía, Concejo del Municipio de Quito, 14 de febrero de 2016).

En nuestra opinión ello también correspondía a un nuevo proceso de intervención urbana por parte del gobierno nacional a través de una administración local perteneciente al mismo partido[218]. En ese contexto la periferia capitalina se constituyó en uno de los escenarios cruciales de la intervención estatal, siendo la regularización un eje de acción primordial que buscaba construir una legitimidad y una base social del proyecto político de Alianza País, e inscrito en ese proceso, la reelección de Augusto Barrera como alcalde de Quito[219].

Apoyada en el mejoramiento de los procesos, mayor presupuesto[220] y presencia territorial, el desarrollo de una especialización técnica, el refinamiento jurídico y urbanístico, y la aplicación de múltiples instrumentos jurídicos que le brindó el COOTAD al municipio para ampliar su radio de acción y abordar tipologías de informalidad más complejas de resolver en términos legales, esta política experimentó la fase de mayor eficiencia regularizando 298 de los 439 barrios que se habían identificado hasta 2013; proceso que concluiría en mayo de 2014 cuando Augusto Barrera pierde en

[218] Alianza País con su proyecto de la "Revolución Ciudadana" es el movimiento político autodenominado de izquierda que gobierna al Ecuador desde 2007 en cabeza del presidente Rafael Correa (2007 – 2017) y ahora con Lenín Moreno (2017 . 2021). En torno a una fuerte figura presidencial se llevaron a cabo una serie de procesos de intervención en muchas de las áreas urbanas del país a través de la inversión en infraestructura, servicios, equipamiento, vivienda, parques, malecones, siendo ello más evidente en las grandes ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca. Algunos de los proyectos más relevantes fueron la construcción la primera línea del metro, hospitales y plataformas gubernamentales en el norte y sur de la capital; en Cuenca se impulsó la construcción del tranvía y en Guayaquil el parque Samanes y los programas de vivienda popular (Socio Vivienda I y II), tratando de establecer una materialidad del proyecto político gubernamental y generar una legitimidad no solo entre la población beneficiada, o entrando en disputa con las élites locales, como fue el caso de Guayaquil. En abril de 2012 se conoció una de las pocas resoluciones penales contra lotizadores.

[219] Los asentamientos humanos informales en todo el país se constituyeron entonces en un escenario de intervención estatal y para 2012 se creó la Secretaría Técnica de Asentamientos Irregulares. Para 2016 se habían identificado 945 en todo el Ecuador (Diario El Telégrafo, sábado 26 de marzo de 2016, revisado el 23 de enero de 2017, http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/en-el-pais-existen-945-asentamientos-humanos-irregulares-identificados). En el caso del estudio en torno a las políticas de regularización en la ZMCM realizado por Huamán, se construyó información que deja en evidencia que "el ritmo de avance de los programas de regularización se relaciona directamente con los períodos electorales sexenales" (Huamán, 2005:27).

[220] En los dos primeros años de su gestión (2010-2011), la UERTB contó con un presupuesto superior a los USD 1'074.000, un monto aproximado a los USD 1'203.480 destinados al funcionamiento de la USV entre 2001 y 2009.

su intento de ser reelegido frente al candidato de derecha Mauricio Rodas representando al movimiento SUMA VIVE.

Durante la actual administración del alcalde Mauricio Rodas (2014 – 2019) se ha continuado con el modelo de gestión de la UERTB aunque en los últimos años ha experimentado una reducción presupuestal. El bloque de concejales pertencientes a Aliaza País impulsó la aprobación de la Resolución del Concejo C-237 (2014) para agilizar e impulsar el proceso de expropiación y regularización de los asentamientos de hecho y consolidados y de expansión urbana; la Ordenanza 055 (2015)[221] que estableció el procedimiento para expropiación especial, regularización y adjudicación de predios; y la Ordenanza 0147 (2016), que declara de "interés social a asentamientos humanos de hecho y consolidados, y establece su proceso integral de regularización", la cual entre sus objetivos principales buscaba "poder solucionar una serie de obstáculos para cumplir con la entrega oportuna de las escrituras individuales a los habitantes de los barrios beneficiados y desarrollar las obras de infraestructura acordadas en las ordenanzas de regularización"[222].

La fase del día después de la regularización, reconocida como de legalización o escrituración[223], que básicamente implica la entrega de las escrituras individuales y la ejecución de las obras necesarias se ha hecho problemática en la actual administración: por ejemplo de los 6.992 predios catastrados, individualizados y listos para ser escriturados hacia enero de 2016, solo 1.748 habían

[221] Aprobada el 2 de abril de 2015. Alrededor de esta Ordenanza tuvo lugar una controversia en varios aspectos, especialmente sobre su alcance, pues se orientaba a los asentamientos sujetos a un proceso de "expropiación especial" que para inicios de 2016 ascendían a 70, mientras que para el mismo momento existían 239 barrios sin regularizar que requerían un mejoramiento en la normatividad existente, de allí surge el proceso de discusión y socialización de la Ordenanza 0147 de 2016 aprobada el 9 de diciembre de 2016.

[222] Entrevista realizada a Luisa Maldonado, Concejala del Distrito Metropolitano de Quito en febrero de 2016. Esta antigua dirigente barrial del sur de la ciudad es miembro del partido de gobierno Alianza País, cuyo bloque de concejales en el cabildo capitalino asumieron gran parte de la gestión política para la aprobación de las Ordenanzas 055 y 0147.

[223] El proceso tiene dos fases generales: la primera es el proceso de regularización, que básicamente se refiere "a las reformas urbanas necesarias para que el barrio se acoja –en la medida de lo posible- a las normativas urbanas vigentes", mientras que la segunda comprende la ejecución de obras programadas en la respectiva ordenanza de regularización; a lo que se suma la legalización "entendida como la entrega de escrituras individuales a los moradores del barrio que han cumplido con todo el proceso exigido por el gobierno local, esta es la acción final del proceso" (Mena, 2010, p. 20).

sido ejecutados, es decir un 75% de los beneficiarios no habían recibido las escrituras en un lapso de tiempo que puede tardar normalmente 4 años. (Comunicación interna de la secretaría de concejalía, Concejo del Municipio de Quito, 14 de febrero de 2016).

Aunque en este periodo el acceso a la información sobre los procesos y resultados de la política de regularización ha sido muy restringido a pesar de la insistencia y los oficios enviados al municipio, se pudo acceder a datos de la gestión desarrollada durante el año 2014, en el cual se regularizaron 70 asentamientos y en 2015 otros 71 según al Plan Operativo Anual (POA) de la UERTB.

Sin embargo, para este último años solo nueve tenían contaban con Ordenanza[224], lo cual generó tensiones entre concejales que conforman el bloque de Alianza País en el gobierno local y una alcaldía que experimenta un progresivo proceso de desligitimación por su gestión y crisis de gobernabilidad[225]. Finalmente es necesario decir que estas dos últimas fases de la política de regularización son un proceso en plena ejecución que requiere ser evaluado profundamente a posteriori.

A manera de síntesis

El gobierno de la "Ciudad Informal" desde arriba debe entenderse como un proceso complejo y de largo aliento donde confluyeron los actores inscritos en un sistema relacional de acceso a suelo

[224] En una entrevista a un diario gubernamental, la concejala Maldonado manifestó que "los 62 nombres restantes que aparecen en el listado de la unidad se refieren a carpetas que han sido completadas y que están listas para concluir el trámite, pero no han pasado al Concejo". (Diario El Telégrafo, lunes 22 febrero de 2016, http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/las-cifras-de-la-alcaldia-de-quito-sobre-legalizacion-de-zonas-son-diferentes, visitado el 20 de enero de 2017).

[225] Las dudas sobre la gestión de la regularización que adelanta la actual alcaldía crecieron en aquel momento puesto que si entre 2014 y 2015 se había regularizado 141 barrios, esta cantidad superaba en 2 los 139 que habían sido identificados hacia 2013.

urbano de carácter informal que proliferó desde los años setenta, una organización popular barrial en cuya plataforma de lucha se incorporó el creciente problema habitacional, y un gobierno local cuya postura frente al fenómeno varió de acuerdo a las coyunturas políticas y económicas que tuvieron lugar.

El gobierno de la "Ciudad Informal" desde arriba abarcó esa compleja articulación de actores e intereses, de territorialidades en constante disputa y complementariedad. Uno de los rostros más relevantes de aquel proceso fue la cooptación clientelar y paternalista de la organización popular por parte de un orden urbano hegemónico en proceso legitimación y reposicionamiento a lo largo de los años ochenta y noventa. Es en ese contexto donde se inscribió el inicio de la política de regularización de barrios populares de origen informal, recalcando que ello se hizo bajo las condiciones jurídico-urbanísticas establecidas desde el gobierno local, lo que posteriormente fue complementado con los parámetros nacionales establecidos en el COOTAD (2010).

La asimilación jurídico-urbanística[226] de aquel ilegalismo tolerado, desbordado y consolidado como el principal mecanismo de acceso a suelo urbano y vivienda para ciertos sectores sociales "insolventes", o como resultado de los procesos organizativos populares inscritos en la lucha por la tierra, se constituyó en uno de los procesos más importantes en la reconfiguración política, social y territorial que en adelante experimentó la urbe. Fue la implementación de la política regularización un factor que incidió en el debilitamiento de la organización barrial popular entre los años ochenta y noventa, permitiendo el reposicionamiento del gobierno local y el afianzamiento de aquel orden urbano hegemónico con la integración de la otrora periferia urbana informal ahora regularizada.

[226] Ello hace referencia a la regularización del barrio de acuerdo a los mínimos legales vigentes, y a la entrega individual de escrituras a cada uno de los propietarios de los respectivos lotes.

La tolerancia funcionalizada de un ilegalismo y su paulatino reconocimiento.

Durante la segunda mitad del siglo XX tuvieron lugar tres ejercicios de planificación en Quito y su micro región de influencia, siendo recurrentemente señalado el caótico crecimiento del área urbana. En ese contexto, la irregularidad en la producción y ocupación del suelo fue paulatinamente identificada como uno de los procesos que dinamizaban tal desarrollo urbano[227].

Si en el Plan Director (1967), y en el del Área Metropolitana (1973) se insinuaba la existencia de aquel fenómeno, en el Plan Quito (1981) fue reconocida de manera explícita la irrupción de una nueva modalidad informal evidenciando parte de su magnitud, lógicas y actores comprometidos. Es allí donde la "Canalización de los asentamientos espontáneos" se proyectó como un conjunto de acciones articuladas para enfrentarlo, sin embargo dicha propuesta no vería la luz.

La postura oscilante del gobierno local ante esta modalidad informal se caracterizó por obedecer a condicionantes políticos o económicos inscritos en distintas coyunturas que tuvieron lugar en la urbe. Como ya se dijo en el capítulo tres, la tolerancia a la proliferación de este ilegalismo se derivó de una funcionalización política y económica del mismo durante los años setenta; una actitud gubernamental que ha sido catalogada como un "dejar hacer y dejar pasar" (Ruiz, 1981; Oquendo, 1988), o una "política por omisión" (Hidalgo, 1989).

En los albores de los años ochenta tuvo lugar una transición hacia el paulatino reconocimiento del fenómeno; se dio un intento de flexibilización o generación de mínimos jurídico-urbanísticos para la regularización de estos asentamientos. Ello tuvo lugar en un contexto donde la organización

[227] No debe olvidarse que desde los años cincuenta surgieron algunas formas de irregularidad en la producción y ocupación del suelo, pero fue a lo largo de la década del setenta donde proliferó un tipo de informalidad tolerada y funcionalizada política y económicamente desde el gobierno local (Ver cuadro uno, capítulo tres). Ante la creciente magnitud de los procesos de producción y ocupación irregular del suelo, en el Plan Quito (1981) se incorporó un análisis al respecto, como lo vimos en la primera sección de este capítulo .

popular barrial se estaba articulando y posicionando como un actor social y político clave en la capital, especialmente relevante era la experiencia del "Comité del Pueblo" (Ver capítulo tres).

La política pública de regularización de barrios populares de origen informal. Un primer momento: de la coyuntura a la cooptación y debilitamiento del movimiento barrial popular

Para 1984, la aprobación e implementación de una primera fase de la política pública de regularización fue producto de la coyuntura política y jurídica generada en torno a la presentación del proyecto de Ley de Cinturón Verde en el Congreso Nacional. La iniciativa lesionaba los derechos de los habitantes de los barrios populares informales asentados arriba del límite urbano propuesto, pero también afectaba los intereses de varios actores articulados al sector inmobiliario capitalino que habían invertido en esas áreas.

Sin embargo, debe reconocerse que la movilización de la organización popular barrial fue un factor clave para el retiro del proyecto, logrando además que el gobierno local iniciara la política de regularización o asimilación jurídico – urbanística de estos barrios. Como se mencionó anteriormente, ello puede considerarse como una paradoja teniendo en cuenta que aquel reconocimiento generó la oportunidad para que la administración municipal interactuara directamente con las dirigencias barriales durante el proceso de regularización bajo lógicas clientelares.

Este sería un factor que influiría en la atomización del movimiento popular, pues consolidaba el poder de dirigentes y caudillos barriales al otorgarles la capacidad de intermediación organizativa, jurídica, política y económica durante la regularización de cada asentamiento. Al respecto, Borja (2011) argumenta que ello era una lógica inscrita en una estrategia más amplia de promoción del

clientelismo y caudillismo barrial, entendida como un mecanismo de contención y cooptación de los procesos organizativos populares que estaban llegando a su cenit.

Pero si la regularización fue un factor que aisló, y en muchos casos, corrompió a las dirigencias y estimuló prácticas antidemocráticas en el gobierno barrial; simultáneamente se constituyó en una dinámica que diluyó lo comunitario desde abajo, pues la entrega de escrituras a los habitantes materializó el sueño de la propiedad individual erosionando la principal motivación que había dado origen a aquellos asentamientos.

La fase de lucha por la tierra o acceso a suelo urbano y vivienda se cerraba para los "nuevos propietarios" en la nueva periferia regularizada. La relación "Ciudadano – Derecho – Estado" (Rincón, 2005) se reestablecía con efectos políticos y culturales palpables en el debilitamiento del movimiento barrial popular hacia finales de los años noventa; aunque también cabe mencionarse que el clientelismo y la cooptación hegemónica, el agotamiento político de las dirigencias, y la paulatina transformación de los habitantes de esos barrios y sus prioridades fueron otros ingredientes que se articularon en el deterioro de la organización social popular, como lo menciona Borja (2011).

La política pública de regularización de barrios populares de origen informal. Un segundo momento: la institucionalización del paradigma neoliberal y su materialización en la periferia regularizada?

En los albores del presente siglo tiene lugar el inicio de una nueva fase de la política de regularización. La Democracia Popular (DP), y los demás partidos de derecha que desde diversos matíces gobernaron la ciudad a lo largo del siglo XX, experimentaban una fuerte crisis de

legitimidad tras la debacle económica que condujo a la dolarización de la economía en enero del año 2000[228].

Paco Moncayo, general del ejército logra la alcaldía representando a la Izquierda Democrática (ID). En su programa de gobierno plantea una fase de políticas de regularización que ha sido catalogada como el inicio de su institucionalización al crear la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) (Mena, 2010). En el contenido del Plan General de Desarrollo Territorial (2001 – 2009) se plantearon una serie de acciones articuladas para asimilar la "Ciudad Informal" tomando elementos del recetario neoliberal, y combinando aspectos de la vieja tradición clientelar con elementos técnicos y el refinamiento jurídico-urbanístico.

En ese contexto se definieron sus mecanismos de gestión, se destinó un presupuesto específico e inició el paulatino proceso de adecuación de la plataforma jurídico – urbanística requerida para reestablecer la relación "ciudadano – derecho – Estado" en torno a la ocupación y propiedad del suelo, y enfrentar el fenómeno con cierta integralidad[229]. Al mismo tiempo se incorporaron aspectos básicos de las propuestas neoliberales, pero resignificándolos en términos de un discurso que paradójicamente pretendía integrar física, jurídica y económicamente a una periferia informal que en gran parte se había derivado de históricos procesos políticos, socioeconómicos y culturales profundamente excluyentes en torno al acceso a suelo urbano.

Reestablecer dicha relación implicaba reemplazar un sistema relacional de acceso a suelo urbano por otro, es decir, eliminar los aspectos centrales de la ciudad informal como la indefinición de la propiedad de la tierra y la irregularidad en la ocupación del suelo, a partir de la progresiva

[228] En enero de 2000 se aprueba la dolarización de la economía ecuatoriana que desató una profunda crisis económica, social y política del país forzando la dimisión del presidente Jamil Mahuad, ex alcalde Quito entre 1992 y 1998, y representante de la Democracia Popular(DP) en la primera magistratura del país entre 1998 y 2000. (Ospina, 2010).

[229] Cuando se habla de integralidad en la política de regularización, se hace referencia a la incorporación de múltiples acciones simultáneas para tratar de enfrentar factores estructurales del fenómeno. En ese orden de ideas tienen lugar procesos de control en la ocupación del suelo y la edificación, promoción de vivienda y habilitación del suelo para sectores de bajos recursos, y la búsqueda de sanciones para lotizadores o traficantes de tierras.

implementación de nuevos parámetros jurídico – urbanísticos y sociales establecidos por el gobierno local; sintetizados en los requisitos legales, técnicos y socio-organizativos que debían cumplir cada uno de los barrios que ingresaban al proceso de formalización (regularización y legalización).

Fue así como se establecieron las categorías o tipologías de barrios a regularizar de acuerdo a las posibilidades para cumplir con dichos requisitos; ello implicó que primero se formalizaran los asentamientos que tuvieran un menor grado de dificultad, pero a medida que los casos se fueran complejizando en términos jurídico – urbanísticos y socio – organizativos se iba a requerir de un refinamiento legal y de un mayor control y acercamiento a la organización social barrial.

Con la implementación de la UERTB se amplió la capacidad de intervención del gobierno local en esas áreas a partir del año 2010, lo cual se tradujo en una evolución cuantitativa de los procesos. También se impulsó la incorporación de herramientas jurídico – urbanísticas como la partición administrativa y la expropiación especial propuestas en el COOTAD, las cuales se constituyeron en ejemplos de un refinamiento de la plataforma jurídico – urbanística para abordar procesos legales más complejos en torno a la propiedad del suelo. Una "tecnicidad" que en términos de Raffestin (2011) implicaba retomar el control sobre el "recurso suelo" buscando eliminar el poder de intermediación de los lotizadores informales implicados en varios casos.

Este accionar estaba inscrito en un proyecto político de mayor envergadura como fue el de Alianza Pais y su necesidad de ampliar el papel del Estado sobre la organización y gestión del territorio nacional, regional y local. En el caso particular de Quito ello conllevó el intento de reelección de Augusto Barrera como alcalde hacia 2014; en ese contexto la resolución de la informalidad urbana se constituyó en un escenario de legitimación donde intentaron eliminarse ciertas estructuras clientelares, se buscó castigar penalmente a reconocidos traficantes de tierras y se pudo extender e implementar la plataforma jurídico – urbanística con la cual se desarrolló el mayor proceso de regularización que tuvo lugar en la urbe.

Durante la administración de Mauricio Rodas (2014 – 2019) se ha reducido el presupuesto destinado a esta política, han tenido lugar una serie tensiones entre el gobierno local con la bancada de concejales pertenecientes a Alianza País por inconsistencias en las cifras presentadas por la UERTB a principios de 2016. Dicha bancada impulsó la expedición de Ordenanzas que buscaban un refinamiento e integralidad de los procesos de regularización como respuesta a una serie de intersticios jurídicos que han sido aprovechados por dirigentes barriales y otros actores para sacar provecho político y económico de la entrega de escrituras individuales y la ejecución de las obras post regularización, principalmente[230].

La administración de este ilegalismo desde arriba, es decir la implementación de los procesos de regularización apoyados en una plataforma jurídico – urbanística tanto en la fase de contención y cooptación, como en el periodo de la institucionalización tiene dos aspectos característicos básicos: podría decirse que en la primera se experimentó un "clientelismo jurídico" que ensayó varios instrumentos desarticulados entre sí para generar condiciones en las que diversos actores articulados a los procesos de urbanización informal se vieran beneficiados y plegaran a la lógica del gobierno local en un contexto de crisis de legitimidad del orden urbano hegemónico; mientras que en la fase de institucionalización tuvo lugar el progresivo refinamiento de dicha plataforma debido a la complejidad del fenómeno y se intentó adelantar una política con ciertos niveles de integralidad.

Tenemos entonces un complejo ejercicio de gobierno de la ciudad informal desde arriba en el que se fueron definiendo una serie de condiciones juríricas, técnicas y comunitarias para que los barrios que cumplieran con dichos requisitos fueran integrados a la ciudad formal; lo que puede ser

[230] "El 'día después de la regularización' se trata de una temporalidad donde la incertidumbre de la materialización de los beneficios de la incorporación al orden urbano formal ha sido muchas veces funcionalizada económica y políticamente por dirigentes y otros actores para beneficio propio. Los bordillos, el adoquinado, los servicios públicos y demás elementos que hacen parte del compromiso de la regularización pueden convertirse en una promesa que se dilata en muchos asentamientos, como se ha descrito en varios estudios realizados (Mena, 2010; Instituto de la Ciudad, 2011; Castelo y Cueva, 2012; Ospina, 2014).

considerado como la administración de un ilegalismo que en cierta medida conllevó la legitimación y fortalecimiento del gobierno local durante el paulatino proceso de reforma en la periferia urbana informal por más de tres décadas.

Entre los principales efectos que tuvo esa reforma pueden reconocerse el debilitamiento del movimiento barrial popular y la posterior materialización del paradigma neoliberal en la periferia regularizada; pero sobre todo resalta la consolidación de aquel orden urbano históricamente segregado y excluyente que más de cuarenta años atrás había tolerado y funcionalizado, política y económicamente, la proliferación de este ilegalismo.

CAPÍTULO 5. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD INFORMAL DESDE ABAJO: LA CONFORMACIÓN, REPRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA TERRITORIALIDAD COMPLEJA EN DOS BARRIOS DE QUITO. (Barrio Planadas de San Francisco)

Nuestra escala de análisis desciende al escenario de los dos barrios analizados. Se trata de una breve historia producto de la confluencia e interacción de territorialidades en tensión y cooperación por el acceso a "suelo urbano", la superación de los déficits urbanísticos, la formalización del asentamiento y el reconocimiento jurídico de la propiedad individual, entre otros aspectos.

Como se desarrolló conceptualmente en el capitulo tres, en nuestro análisis es fundamental entender a la "Ciudad informal" como un "campo de poder" (Raffestin, 2011). Una territorialidad compleja, que de manera simultánea es proceso y producto de la confluencia jerarquizada de múltiples territorialidades particulares articuladas en torno a un sistema relacional de acceso a suelo urbano y vivienda[231]. En esta perspectiva analítica concordamos con la argumentación de Rincón en la centralidad y utilidad de la territorialidad como concepto que

> …permite comprender la ciudad como proceso simultáneo y móvil, cuya producción permanente deriva de las diversas fuerzas, ejercicios, marcas y códigos que se territorializan históricamente en ella, la dotan de sentidos y la hacen territorio (Echeverría y Rincón, 2000). La ciudad es marcada por los diversos actores que, por medio de la institucionalidad y las reglas, propenden conscientemente por realizar sus intereses. (Rincón, 2005, p. 687).

En este sistema relacional fueron los "últimos propietarios", traficantes de tierras, lotizadores y otros intermediarios, los que generalmente "fundaron" la "ciudad informal" a través del fraccionamiento

[231] "El poder se manifiesta, en el contexto de la relación, como proceso de intercambio o de comunicación, cuando se enfrentan o se confrontan los dos polos que se relacionan. Las fuerzas de las que disponen entonces los dos adversarios (el caso más simple) crean un campo, el campo del poder. Para entender esto podríamos utilizar la imagen de los fragmentos de limaduras que se orientan e identifican de acuerdo con las líneas de fuerza. El campo de la relación es un campo de poder que organiza los elementos y las configuraciones." (Raffestin, 2011, p. 41).

ilegal y la dinamización de un submercado informal de tierras. A partir de allí inició la estructuración del barrio en una territorialidad compleja, como proceso y producto de la confluencia de varias territorialidades en cooperación y tensión, en complementariedad y disputa:

a) La de los "últimos propietarios", lotizadores e intermediarios derivada del control de la propiedad, el aprovechamiento de ciertos intersticios jurídicos y/o la violación de la normatividad en los procesos de fraccionamiento irregular. En este proceso son cruciales los repertorios con los que actúan (Castello y Cueva, 2012), el control político, económico, sociocultural y jurídico sobre la "demanda insolvente" que puede tener lugar en varios en varios periodos del proceso, y en algunas ocasiones, el uso de amenazas o de la violencia física para imponer sus condiciones en la multiplicación de las rentas.

b) La colectiva, articulada y dinamizada en torno a los Comités Promejoras[232], entendida como una estructura de gobierno barrial que desarrolló estrategias y acciones en torno a la superación común de los déficits urbanísticos y la regularización del asentamiento, principalmente. Asimismo no ha sido ajena a las pugnas entre pequeños grupos de pobladores por el control social, económico y la intermediación de la "Ciudad Informal" [233].

c) Las individuales y/o familiares producto de las estrategias de acceso a la propiedad para disfrutar del bienestar que otorga la vivienda. En menor proporción están los que buscan la

[232] El antiguo Ministerio de Bienestar Social (MBS) posteriormente llamando Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y actualmente, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), han sido los organismos gubernamentales encargados de otorgar la personería jurídica y aprobar los estatutos y conformación de los Comités Promejoras históricamente. Con respecto a los estatutos, generalmente incorporan los fines de los comités, los socios que los integran, los derechos y obligaciones de los mismos, las sanciones, los organismos directivos como la asamblea general, el directorio, las funciones del presidente, vicepresidente, secretario, prosecretario, tesorero, síndico y vocales del mismo. También se establece el patrimonio, los fondos y las cuotas del comité, así como las elecciones para escoger sus miembros. Históricamente, el monitoreo realizado por los distintos ministerios sobre los comités no es riguroso, según lo afirmado por un funcionario en entrevista realizada en noviembre de 2017. Por tanto se busca que cumplan con principios básicos de la normatividad existente, pero es imposible hacer un seguimiento a cada uno de los procesos organizativos barriales por la cantidad de los mismos, las incontables disputas que pueden tener lugar a su interior, y los escasos funcionarios destinados para regular esta dimensión de la organización social que tiene lugar en todo el país.

[233] Al interior de los dos asentamientos analizados se identificó la existencia de ciertos grupos de pobladores en complementariedad y disputa. Un rasgo del proceso socio organizativo que concuerda con lo señalado en los estudios de Lesser (1983) y Borja (2011).

posibilidad de "engordar" terrenos desde una lógica informal y multiplicar las rentas tras la regularización[234], y unos cuantos buscan generar espacio urbano para alquilar (vivienda, locales comerciales).

d) La estatal, que en referencia al fenómeno analizado ha oscilado entre la histórica incapacidad en el control en el proceso de producción y ocupación del suelo urbano, la tolerancia y funcionalización política y económica que tuvo lugar con la proliferación de la "Ciudad Informal" durante la década del setenta, y la intervención jurídico-urbanística, técnica y social en los procesos de formalización de asentamientos irregulares desde la primera mitad de los años ochenta. Dinámica acentuada y refinada en los albores del presente siglo. (Ver capítulos 3 y 4)

La confluencia de estas territorialidades en cooperación y disputa es justamente la que le brinda riqueza y complejidad a la "Ciudad Informal" donde se "evidencia un urbanismo tácito con formas de legitimación, reconocimiento o aceptación" inscritas en las múltiples estrategias de "apropiación del territorio, de un ejercicio de territorialidad urbana con una complejidad de relaciones sociales que surgen en torno a la apropiación del espacio. Espacio que se posee, se delimita, se regula y se defiende" (Rincón, 2006, p. 687); en nuestro caso articuladas en torno al acceso del recurso suelo, a la propiedad del mismo.

Una pregunta que cabe formularse en este punto de nuestro análisis es indagar por quién gobierna en esos extramuros jurídicos, físicos, ambientales, socioeconómicos y étnicos. O para ser más puntuales, es necesario cuestionarse por quién/quiénes, y cómo, gobierna/gobiernan en la "Ciudad Informal". Es decir, bajo qué parámetros o normas se organizan, regulan y articulan esas territorialidades en cooperación y disputa que allí confluyen?

[234] Un aspecto problemático observado en los procesos de regularización en Quito es el grado de consolidación de los barrios que entran en el programa. Ello se debe a que en varios casos se han beneficiado asentamientos donde este indicador apenas llega al mínimo legal establecido (30%), lo cual ha dado vía libre a los procesos de especulación con el "nuevo suelo regularizado", cuyo precio experimenta un aumento muy importante. Asimismo se evidencia que no toda la población beneficiaria adquirió esos lotes para construir su vivienda. (Instituto de la Ciudad, 2011).

Rincón (2006) propone que más allá del derecho urbano como norma positiva, existen múltiples regulaciones en continua interacción y construcción que configuran y regulan el territorio urbano. Constituyéndolo en un simultáneo proceso y producto de una diversidad de prácticas y racionalidades normativas surgidas de las dinámicas de apropiación territorial. Según esta argumentación, estas racionalidades normativas deben entenderse como:

> …prácticas producidas y transformadas socialmente a través del tiempo, que circulan en la sociedad, ejercen un control de la acción social dentro del territorio y aspiran a tener el monopolio en la regulación. Se caracterizan por la existencia de agentes reguladores que, mediante formas de legitimación, reconocimiento o aceptación por los actores sociales, definen relaciones entre miembros de la sociedad, establecen sanciones y mecanismos para la aplicación coercitiva de la norma, y logran producir decisiones acerca de su conflictividad socioespacial; agentes reguladores que se instauran históricamente en la construcción territorial. La interacción de estas racionalidades normativas puede establecer controles territoriales espacializados que marcan condiciones de ocupación, usos y transformación del territorio urbano en las grandes ciudades. (Rincón, 2005, p. 688).

Es necesario advertir que las territorialidades mencionadas confluyen e interactúan de manera jerarquizada. Como se dijo antes, durante el proceso pueden existir objetivos comunes, diferentes y opuestos entre los distintos actores, y desigualdades tanto en la capacidad como en el poder de movilización e intermediación de recursos económicos, jurídicos, políticos, técnicos, materiales, comunitarios, y hasta coercitivos, para lograr sus fines. Veamos algunos ejemplos.

a. Como se analizó en el capítulo tres y lo veremos más adelante, los terratenientes cuentan con la posibilidad de financiar las redes de intermediación que articulan el accionar de lotizadores, un soporte técnico falso (planos, planes de vivienda), la contratación de cuñas radiales y avisos en

periódicos. Asimismo pueden activar sus contactos técnicos y políticos en oficinas municipales, y asesorarse de abogados para lograr decisiones jurídicas que los beneficien, entre otros aspectos.

b. Parte del accionar de los Comités Promejoras se respalda en una legitimidad jurídica que les brinda la posibilidad de establecer condiciones y escenarios de participación comunitaria a nivel barrial, y la obligatoriedad en el cumplimiento de responsabilidades y aportes individuales de los habitantes y propietarios del asentamiento, principalmente. Un resultado de lo anterior es la capacidad de intermediar, administrar y movilizar recursos económicos (fondos comunales, lotes), normativos (sanciones) y humanos. Este último puede ser entendido como la mano de obra comunitaria que da vida al trabajo de las mingas.

c. En esos contextos barriales existen dirigentes que han podido desarrollar la experticia en la gestión y el gobierno de la ciudad informal, conocer las rutas administrativas, económicas, políticas y jurídicas más adecuadas para lograr sus objetivos, y construir relaciones con la institucionalidad municipal y representantes del gobierno local. Procesos que a lo largo del tiempo les permiten acumular legitimidad, conocimiento y experiencia sobre la intermediación de la ciudad informal que se puede traducir en ciertos beneficios políticos y económicos tanto al interior como al exterior de los barrios.

d. También puede mencionarse la capacidad que tienen las familias o propietarios para financiar la compra del predio, y según sus necesidades o intereses, contar con recursos económicos, humanos, técnicos y materiales para edificarlo progresivamente y habitarlo, generar espacio urbano construido para alquiler, o articularlo a una lógica de especulación a través del "engorde de tierras". Procesos profundamente condicionados por la posibilidad de materializar la propiedad individual de la tierra, el cual a su vez está en gran parte intermediado por la dirigencia barrial, funcionarios públicos y otros actores que en gran se articulan bajo las reglas de juego implementadas por el gobierno local.

e. La capacidades y funciones de los distintos niveles e instancias gubernamentales comprometidas en el gobierno de la ciudad informal son diferenciadas. En ese sentido pueden destacarse las empresas prestadoras de servicios públicos básicos que cuentan con recursos técnicos y financieros para adelantar sus tareas en los barrios regularizados o en proceso de regularización, o la institucionalidad municipal encargada de adelantar la regularización bajo los parámetros jurídico-urbanísticos y sociales establecidos por el gobierno local.

f. En la particularidad de esa institucionalidad municipal hay funcionarios encargados de pronunciarse sobre aspectos jurídicos y técnicos que son clave en el proceso de regularización, constituyéndose en actores que cuentan con una capacidad de intermediación sobre decisiones asociadas a este tipo de temáticas. Además, y derivado de esta posición intermediadora, pueden constituir redes familiares-profesionales para prestar servicios de asesoría jurídica y técnica necesarios para los barrios a regularizar, como lo veremos posteriormente.

5.1 La localización de la "ciudad informal": dos barrios de origen irregular en la periferia física, jurídica, socioeconómica y étnica de Quito.

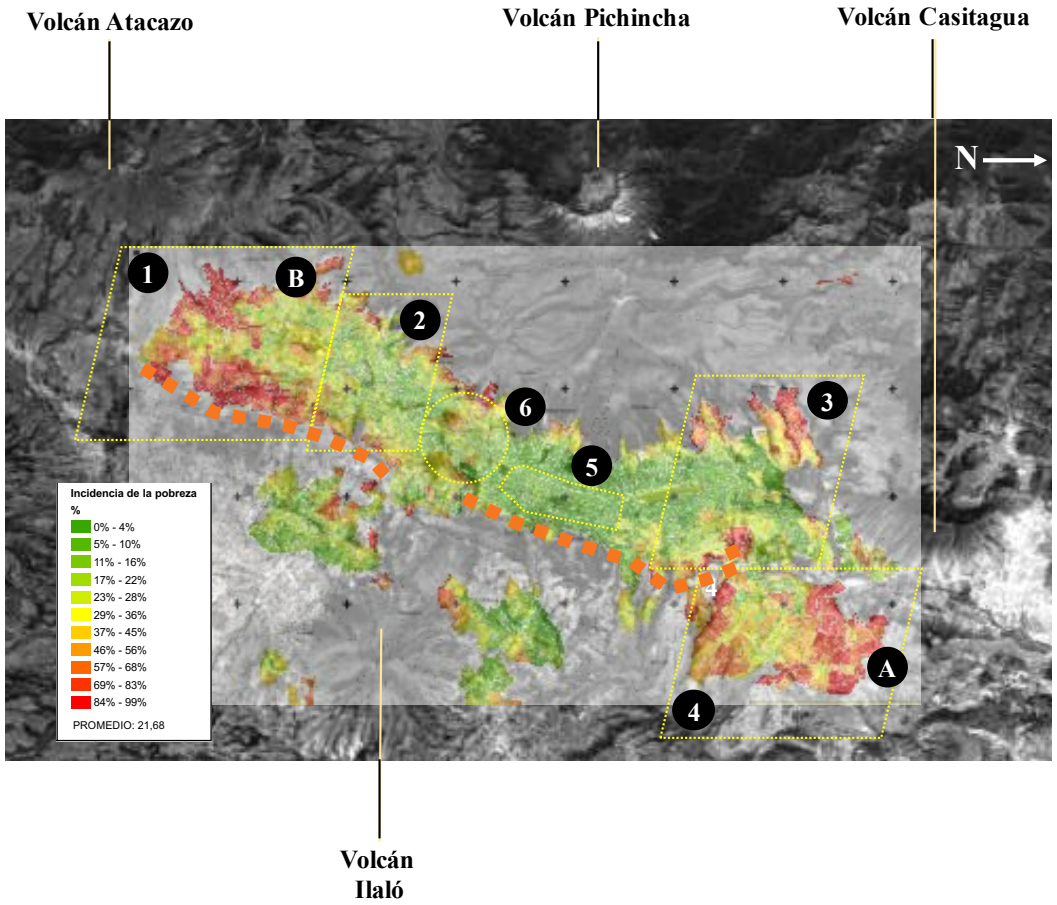
La periferia urbana en Quito no es solo una simple referencia espacial con respecto al Centro Histórico o el Hipercentro Norte (ver figura 56)[235], es ante todo una compleja síntesis territorial que

[235] El Centro Histórico de Quito (CHQ) fue, y sigue siendo, punto de referencia y transición físico y mental entre el sur y el norte de la urbe; distinción que aún conserva aspectos de las connotaciones étnicas, socioeconómicas, urbanísticas y simbólicas que se estructuraron jerárquicamente en favor del Norte "moderno, blanco-mestizo, rico y civilizado" desde las primeras décadas del siglo XX. Aunque ello tuvo una correspondencia física hasta finales de los años setenta, sigue siendo determinante en la reproducción del imaginario urbano capitalino y sus referentes espaciales (Kingman, 2006; Santillán, 2015). En cuando al "Hipercentro Norte", "Centro Norte" o "Macrocentralidad", este se constituye en un escenario que es producto de ese proceso histórico de jerarquización del espacio urbano que consolidó a esta zona de la ciudad como una de las mejor dotadas en infraestructura, servicios, equipamientos y áreas verdes. Allí se asentó gran parte de los sectores más acomodados, llevándola a consolidarse como uno de los nodos donde se articulan las principales actividades productivas y administrativas de la ciudad moderna y del país, y uno de los sectores donde se localizan los precios del suelo más altos en el ciudad central (Ver figuras 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54). (Ver Ospina, 2010).

como producto y proceso articula históricas directrices hegemónicas en torno a la segmentación y jerarquización urbana con respecto a la dotación y calidad de equipamientos, infraestructura y servicios; la localización y distinción espacial y simbólica de los sectores socioeconómicos y étnicos; los mecanismos de producción, acceso y circulación del recurso suelo; y un accionar municipal históricamente orientado a la legitimación y reproducción del orden urbano a partir de la producción jurídica y técnica que se despliega en el quehacer político y administrativo del gobierno local.

Como lo habíamos analizado en el capítulo tres, este sistema relacional de acceso a suelo urbano proliferó a lo largo de la década del setenta en aquella periferia física, jurídica y ambiental en la que paulatinamente se fueron articulando aspectos culturales, socioeconómicos y étnicos al calor de aquel submercado informal de suelo al que accedió gran parte de una creciente y heterogénea "demanda insolvente" en proceso de urbanización (Ver figuras 48, 49).

En la figura 56 se han articulado distintos aspectos que nos aproximan a la complejidad de esta periferia donde ha proliferado la "ciudad informal" que vamos a analizar. Se resalta la presencia de la irregularidad de la ocupación del suelo (barrios formalizados y sin formalizar), su ubicación en áreas con topografías complejas y/o zonas de riesgo, la incidencia de la pobreza y la localización de ciertos grupos étnicos históricamente marginados como indígenas y afroecuatorianos.



1 AZ Quitumbe

32% de la población indígena y 20% de los afroecuatorianos que viven en el área urbana del DMQ (2010). Entre 2001 y 2008 se regularizaron 118 barrios y 94 estaban sin legalizar.

2 AZ Eloy Alfaro

14% de la población indígena y 24% de los afroecuatorianos que viven en el área urbana del DMQ (2010=. Entre 2001 y 2008 se regularizaron 39 barrios y 34 estaban sin legalizar

3 AZ La Delicia

14% de la población indígena y 31% de los afroecuatorianos que viven en el área urbana del DMQ (2010). Entre 2001 y 2008 se regularizaron 35 barrios y 47 estaban sin legalizar.

4 AZ Calderón

16% de la población indígena y 17% de los afroecuatorianos que viven en el área urbana del DMQ (2010). Entre 2001 y 2008 se regularizaron 53 barrios y 72 estaban sin legalizar.

5 Macrocentralidad norte o hipercentro

Es la zona con mejores equipamientos, infraestructura y servicios. Concentra las mejores ubicaciones del área urbana principal y la mayor cantidad de actividades económicas y empleo; una de los sectores de la ciudad con los precios del suelo más altos.

6 Centro Histórico

A Barrio "Planadas de San Francisco"

B Barrio "Mirador de Chillogallo"

Bloque levantado o *"Horst"*

Figura 56. Síntesis de algunos aspectos que se sintetizan en la "Periferia Compleja", escenario principal donde tuvo lugar la proliferación y consolidación de la "Ciudad informal". Administraciones Zonales con mayor incidencia de: pobreza en el área urbana del DMQ (2001- 2006), cantidad de asentamientos humanos informales, presencia de población autoreconocida como indígena y afroecuatoriana, zonas donde hay topografía más compleja, y localización en la periferia física. Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Universidad Andina Simón Bolívar, 2006.

Es en las Administraciones Zonales de Quitumbe[236], Eloy Alfaro, La Delicia y Calderón donde se concentra el 76% de la población indígena y el 92% de los afroecuatorianos que viven en el área urbana del DMQ (Censo de Población y Vivienda, 2010). También se experimenta la mayor incidencia de pobreza y han sido los escenarios urbanos donde en mayor cantidad proliferaron los barrios informales populares; especialmente evidentes en las laderas más pronunciadas de los volcanes Atacazo, Pichincha y Casitagua, el bloque levantado o *Horst* al suroriente, y la denominada grada de Calderón, localizada a más de 14 km del área central de la urbe (Ver figura 56).

Durante el periodo de formación de los barrios analizados, estos se localizaban en los escenarios urbanos que experimentaron los mayores incrementos poblacionales. Por ejemplo en la AZ Quitumbe hubo una tasa de crecimiento del 10% en el periodo 1990 – 2001, y de 5,9% en el lapso 2001 – 2010; en el caso específico de la parroquia de Chillogallo, donde se localiza el barrio "Mirador de Chillogallo", fue de 6,7% y 3,5% en ambos periodos. Con respecto a la AZ Calderón, la población creció 7,6% y 6,3%, en los periodos intercensales 1990 – 2001 y 2001 – 2010, respectivamente, mientras que en la parroquia de Calderón, escenario donde se localiza el barrio "Planadas de San Francisco" fue de 8,1% y 6,6%, en los ciclos señalados.

Estas periferias desplegadas hacia los cuatro puntos cardinales de la urbe son el contexto donde han tenido lugar la generación y consolidación de los barrios analizados en esta segunda parte de la investigación. Finalmente es necesario mencionar que en sí mismos los dos barrios a analizar son producto y proceso territorial inscritos en la "expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en la periferia" (Bazant, 2008, p. 117). Confluyen allí el fraccionamiento ilegal y un poblamiento

[236] El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) está dividido en 8 Administraciones Zonales (AZ) que se constituyen en unidades político-administrativas compuestas por las parroquias, estas últimas las unidades político-administrativas más pequeñas del Ecuador. En el DMQ existen sesenta y cinco parroquias, de las cuáles 32 son urbanas y 33 rurales. Las AZs son Quitumbe (Sur), Eloy Alfaro (Sur), Manuela Sáenz (Centro Histórico), Eugenio Espejo (Norte), La Delicia (Norte), Calderón (Norte), Los Chillos (Sureste) y Tumbaco (Este).

paulatino de nuevos propietarios que adquirieron suelo "urbano" en un submercado informal de tierras.

A partir de allí se inicia una lenta consolidación modulada por la disposición de recursos de las familias para generar su vivienda, la dotación precaria de servicios básicos y sus estrategias de articulación con la ciudad formal, como lo menciona Bazant:

> Las ciudades se expanden incesantemente alrededor de todo su perímetro. Se expanden masivamente de manera atomizada a muy baja densidad. La expansión no es perceptible a simple vista sino que con los años esos terrenos se van densificando y los asentamientos de la periferia van, gradualmente, anexándose a la mancha urbana de la ciudad. Pero no son grandes extensiones territoriales las que repentinamente se incorporan a la ciudad, sino pequeñas porciones de terreno –unas cuantas manzanas semi-pobladas– las que día a día, a lo largo de todo el año, se van aglutinando a la ciudad. (Bazant, 2008, p. 118).

A continuación, nuestro análisis busca comprender esa complejidad que cotidianamente se desenvuelve en esta "dinámica franja territorial" que es la "*frontera urbana-rural*" (Bazant, 2008, p. 122). Es decir, el barrio en su paulatino proceso de transformación periférica desde su pasado agrario e informal hacia la geometría de las manzanas que en su interior abigarran un mosaico de lotes en lenta consolidación o especulación. Un escenario donde distintas territorialidades de naturaleza mercantil, jurídica, comunitaria, individual – familiar y estatal entrarán en cooperación y tensión para materializar la propiedad individual y las características básicas de la ciudad formal.

5.2 La localización del barrio "Planadas de San Francisco": la periferia en la periferia.

Al noreste de Quito se localiza la parroquia de Calderón cuya área se aproxima a los 79 Km^2 y se ubica a los 2.610 m.s.n.m. (Ver figura 57). Conocida también como la "Grada o Meseta de

Calderón", es un escenario de expansión urbana donde históricamente se han asentado sectores populares, fue común la proliferación de los barrios informales y ha tenido lugar un profuso mercado de suelo. Procesos que rápidamente transformaron el antiguo paisaje agrícola en un caótico desarrollo urbano.

Figura 57. Localización del sector de la "Grada de Calderón" en el área urbana de Quito, y ubicación del barrio "Planadas de San Francisco" (2015). Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano

Según cifras censales, para 2010 la pobreza por NBI alcanzaba al 26% de los hogares del sector, mientras que la pobreza extrema afectaba al 9% de los mismos. Entre 1990 y 2010 la población se cuadruplicó pasando de 36.297 a 152.242 habitantes, experimentando una de las mayores fluctuaciones demográficas de la urbe[237]. En el periodo 2001 – 2008 en la parroquia de Calderón se legalizaron 51 barrios, se aprobaron 14 urbanizaciones y se identificaron 66 asentamientos sin legalizar (Secretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial del DMQ).

[237] http://sthv.quito.gob.ec/recursos/indicadores/parroquia/Demografia.htm

Hacia el noreste de esta parroquia se ubica el sector de “Bellavista de Calderón”, un escenario donde el paisaje rural viene dando paso a un proceso de urbanización que yuxtapone parcelas, principalmente cultivadas con maíz, y lotizaciones donde se levantan construcciones en distintas velocidades y tamaños. En medio de la aridez que caracteriza la zona, el mercado de suelo ha transformado antiguos predios rurales, constituyéndose en el factor determinante de las rápidas y profundas transformaciones que allí tienen lugar (Ver figura 58).

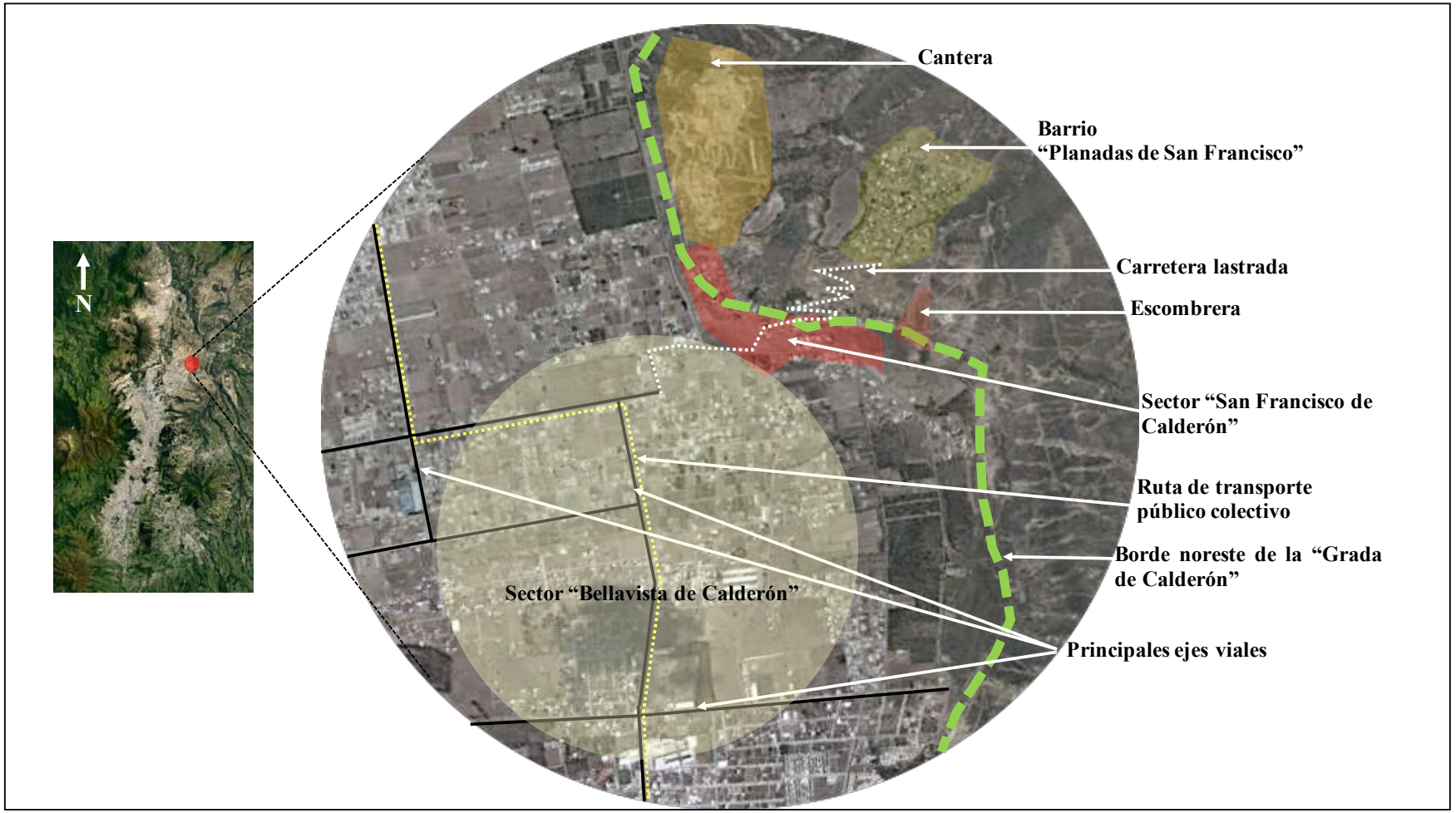


Figura 58. Aspectos físicos, urbanos y antrópicos del sector donde se ubica el barrio "Planadas de San Francisco". (2015). Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano

La frontera entre lo rural y lo urbano se viene difuminando paulatinamente[238], las familias de bajos recursos que en general habitan en el sector llevan a cabo procesos de construcción progresiva, y las vías adoquinadas y sin pavimentar operan como ejes estructurantes de la nueva trama urbana: de la geometría que caracterizaba la antigua propiedad rural se viene mutando hacia la pequeña escala mercantil de las lotizaciones.

Justo al borde oriental de esta grada se ubica el sector de "San Francisco de Calderón", desde allí se divisa un paisaje que se hace más árido, una zona escasa de precipitaciones en donde hay cultivos de maíz, se localizan tres barrios de origen informal asentados en zonas de riesgo[239], en el costado izquierdo hay una antigua cantera que sigue siendo explotada y al extremo derecho hay un botadero de escombros (Ver figuras 58, 59).

Figura 59. Vista del sector de "San Francisco de Calderón", en primer plano cultivos de maíz, el barrio "Laderas de San Francisco" y al fondo la cantera. Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Febrero de 2016)

[238] "La frontera que divide el campo de la ciudad es una línea imaginaria que solo existe en teoría en los planes urbanos oficiales. En la realidad lo que sucede es que las parcelas ejidales o comunales ubicadas en la periferia urbana ofrecen continuamente lotes e inducen con ello el asentamiento de nuevos pobladores. Al inicio, los asentamientos dentro de la periferia son muy dispersos, digamos de 1 a 10 viviendas por hectárea, pero conforme transcurre el tiempo se van consolidando con 20, 30, 40 y hasta 50 viviendas por hectárea (viv/ha)". (Bazant, 2008, p. 121).

[239] El sector fue declarado como "Zona de Riesgo" en enero de 2016, allí se localizan tres barrios donde habitan 109 familias: en "Laderas de San Francisco" viven 54, en "El Pedregal" viven 28 y en "Terrazas de Bellavista" otras 27.

En esta periferia ambiental, socioeconómica, física y jurídica de Quito la precariedad cobra materialidad en las características constructivas de las viviendas, el alto riesgo por remoción en masa que se presenta allí, el déficit de servicios básicos, la inseguridad, la pobreza que experimentan sus habitantes y la ausencia de transporte público, entre otros aspectos[240].

Abajo de estos asentamientos desciende una carretera sin pavimentar que conduce al barrio "Planadas de San Francisco", una planicie semiárida de aproximadamente 10 ha. fraccionada en 287 lotes que desde hace poco más de veinticinco años ha sido el escenario de un proceso urbano atravesado por la conflictividad en torno al control social del asentamiento, el mercado informal de tierras y las disputas por la propiedad del suelo; procesos que se han revertido desde los últimos cinco años debido a la obligada reorganización comunitaria en torno a la regularización del barrio como objetivo principal de los habitantes y propietarios de los terrenos. (Ver figura 60).

[240] En marzo de 2016 se realizó un censo en el sector de "San Francisco de Calderón" para determinar aspectos socieconómicos y evaluar los riesgos a los que se encontraba expuesta la población. Se identificaron 109 familias que habitaban allí, 23 estaban en condición de desempleo y 68 vivían bajo nivel de pobreza; seis familias vivían en un solo cuarto, 47 en mediaguas y 3 en covachas, mientras que 55 familias no contaban con documentos que demostraran la propiedad de la vivienda que habitaban. "Censo reveló que tres barrios están ubicados en zona de riesgo en Calderón". Diario El Comercio, 13 de marzo de 2016. http://www.elcomercio.com/actualidad/censo-barrios-calderon-zonaderiesgo-mauriciorodas.html. La mediagua es una vivienda emergente, aunque en relación a la precaria situación económica de sus propietarios o habitantes, casi siempre termina siendo permanente. Su principal característica es que esta tiene un tejado en declive con una sola dirección para la caída de las aguas. Mientras que una covacha es una pequeña vivienda construida con materiales precarios y que generalmente suele ser oscura, húmeda, poco aseada y habitada por personas de muy bajos recursos.

Figura 60. Vista del barrio "Planadas de San Francisco"
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Febrero de 2016)

5.2.2 Un origen marcado por los conflictos de tierras

Gran parte de la historia de este barrio ha estado atravesada por múltiples conflictos jurídicos, comunitarios y socioeconómicos derivados de la indefinición de la propiedad del suelo, la influencia política y las acciones legales que adelantaron el traficante de tierras y el principal terrateniente, a lo que se sumó los fallidos intentos de consolidación en la organización barrial debido a la pugna entre micropoderes y su escasa legitimidad.

Asimismo, para 2011 el barrio contaba con dos zonificaciones contradictorias entre sí: una de suelo urbanizable D4 (D303-80) y otra de suelo no urbanizable A31 (A50000-0). El cambio tuvo lugar durante el periodo 2001 – 2006

> …cuando 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, sin etapa SNU (0 hasta 0) y PA (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". (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 95).

Por estos antecedentes, este barrio fue catalogado por la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) en la categoría C+; es decir, legalizable en el largo plazo por tener problemas en aspectos legales, socio-organizativos y técnicos. Posteriormente, en 2010, la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB) lo catalogó como categoría C, un barrio con tres parámetros sin solucionarse: técnicos, sociorganizativos y legales.

Según los testimonios de varios de sus habitantes, los predios fueron parte de una antigua hacienda perteneciente a una comunidad religiosa. La propiedad paulatinamente se fue desmembrando por los efectos de la reforma agraria en los años sesenta y setenta; asimismo por sucesivos procesos jurídicos que para los habitantes no están totalmente claros:

> Según dicen, todo esta zona perteneció a la hacienda de los padres oblatos que se extiende por sectores de Guayllabamba, Calderón y Carapungo[241]. Debido a que vino la reforma agraria se fueron dando las tierras a los huasipungueros, y poco a poco la hacienda se fue subdividiendo. En eso le venden a un señor Víctor González Mármol, entonces al ver que no cumple el fin para el que fue adquirido viene el IERAC[242] y expropia. Eso es lo que consta en una escritura hasta el 94. En el 95 inscriben en el registro de propiedad esa escritura, entonces en ese problema que se encuentra por el 94 y el 95 hacen una escritura el señor

[241] Nombres de parroquias localizadas el noreste del área urbana del Distrito metropolitano de Quito (DMQ).
[242] El IERAC es el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización creado hacia 1964 en el marco de la Reforma Agraria emprendida en ese año. En 1996 es reemplazado por el INDA, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.

> Jaramillo con unas señoras Ortega, también el señor Segundo Aguilar hace una escritura con este señor Víctor González Mármol, pero en el 95 ya inscriben en el registro de la propiedad pero quedan nulas porque fueron hechas en el 94. (Entrevista a habitante del barrio "Planadas de San Francisco, abril de 2015).

En el relato de un habitante se afirma que fue entre 1991 y 1992 cuando Segundo Aguilar, reconocido traficante de tierras, inició la venta de los lotes. A través de su proyecto " 'Casita del Pobre', la población canceló bajo el sistema de cuotas mensuales, recibiendo a cambio recibos en algunos casos o promesas de compraventa" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 93). En el trabajo de Castello y Cueva (2012) se describen los repertorios de los lotizadores informales y traficantes de tierras en el proceso de promoción de su proyecto habitacional. Estos se apoyan en el gran conocimiento de los posibles compradores, usando varios mecanismos de difusión, logrando el acercamiento a la población, otorgando facilidades para el desplazamiento de la misma hacia los lugares donde se desarrollarán los futuros proyectos, y allí, exponiendo su propuesta habitacional para sectores de bajos ingresos:

> …el lotizador lleva consigo planos del proyecto de urbanización que muestran las futuras calles, lotes bien delimitados, incluso con sellos del Municipio, dotando de un aura de seriedad y legalidad al proyecto. A través de mecanismos sencillos como la aparente generosidad y una disertación cautivante, convence a las personas removiendo el "talón de Aquiles" de gran parte de la población: las ilusiones de tener una casa propia, debido al gran valor simbólico, al estatus que les otorga, el valor de pertenencia a la sociedad y a la ciudad que ofrece la tenencia de la vivienda. Los lotizadores, además, ofrecen dar servicios básicos de manera progresiva y comunican que las escrituras de los terrenos serán entregadas al término del pago total de la deuda, y por su puesto las escrituras del mismo, lo que comúnmente no sucede, cayendo en estafa. (Castello y Cueva, 2012, p. 474).

Si el Estado en su proceso de producción del territorio nacional delimita, modifica y transforma el espacio territorializándolo (Raffestin, 2011; citando a Lefebvre, 1978), en nuestro caso hay un discurso fundacional del traficante de tierras que apeló a la proyección y futura materialización de demarcaciones urbanísticas correspondientes a la ciudad formal, y a la reproducción de sentimientos estructurados en torno a los beneficios simbólicos, materiales y socioeconómicos del acceso al recurso suelo, a la propiedad, a la vivienda.

Si bien es cierto que el fraccionamiento ilegal y las condiciones económicas para acceder a un terreno (cuotas y demás cobros que impone el traficante de tierras, lotizador o intermediario) obedecieron a la maximización de beneficios a través de una lógica mercantil, ello implicó la definición y puesta en práctica de una serie de reglas de juego o "racionalidades normativas", entendidas como "prácticas producidas y transformadas socialmente a través del tiempo, que circulan en la sociedad, ejercen un control de la acción social dentro del territorio y aspiran a tener el monopolio en la regulación" (Rincón, 2006, p. 688). En este caso se trata de prácticas muy comunes de este sistema relacional de acceso a suelo, las cuales han sido impuestas y reproducidas cotidianamente en estos escenarios periféricos desde la verticalidad de los intereses de los "últimos propietarios", intermediarios, lotizadores y/o traficantes de tierras.

Hacia 1994, miembros de las pocas familias que habitaban en el barrio expulsaron a Segundo Aguilar; ello tuvo lugar debido a los abusos en los cobros por los lotes y las obras que supuestamente iba a realizar, las recurrentes amenazas y el maltrato que ejercía sobre ellos. Posteriormente aparecería Germán Jaramillo, quien junto a su abogado Édgar Coral, se presentó como el dueño de las tierras; cobrando de nuevo el valor de los terrenos y revelando un limbo jurídico sobre la propiedad del suelo que desde un principio se constituyó en un histórico factor de conflictividad barrial:

> Este señor Aguilar nos vendía los lotes, y aparte maltrataba psicológicamente a la gente, la pasaba amenazando, incluso a algunos hasta garrote les metieron para hacerlos pagar. Entonces la gente ya no soportó tanto maltrato, tanto acoso del señor Aguilar y se levantaron un día, quemaron lo que pudieron, entonces queman las casas, todito, y le sacan al señor Aguilar y esto quedó solo (…) Un mes después apareció el señor Jaramillo y su abogado, el doctor Edgar Coral con una escritura, entonces ese señor dijo: 'yo soy el dueño'. Entonces un grupo pensó en que debía volver a pagarle al señor Jaramillo por sus lotes de terreno pero otros se negaron. (Entrevista a habitante del barrio "Planadas de San Francisco, marzo de 2016).

No era claro a quien pagarle por el terreno, algunos optaron por sufragar de nuevo el valor de los lotes al "nuevo dueño" y otros alegaron que ya habían pagado no solo por sus lotes, también por la dotación de agua y electricidad prometida por el lotizador Segundo Aguilar. Sin embargo posterior al proceso de conformación del primer Comité Promejoras (2000) y viendo la necesidad de avanzar en la regularización del barrio pudieron constatar una serie de pleitos jurídicos por la propiedad de la tierra entre Aguilar y Jaramillo.

En este punto es necesario identificar a actores como Germán Jaramillo, Segundo Aguilar y Édgar Coral. El primero es un terrateniente que posee la mayor parte del terreno sobre el que se levanta el barrio objeto de nuestro análisis; ha mantenido una disputa jurídica sobre la propiedad del predio con Segundo Aguilar, siendo este último un reconocido traficante de tierras con una larga historia en los procesos de urbanización informal en Quito, especialmente en el caso del sector "La Roldós" cuando en abril de 1983 promovió la invasión de 110 ha. de la hacienda Pisulí por parte de 4.500 familias, la cual pertenecía al Ministerio de Salud[243].

[243] En el trascurso de la investigación se intentó hacer contacto con los señores Segundo Aguilar, Édgar Coral y Germán Jaramillo, pero fue imposible localizarlos.

Según Asimbaya (2014), Aguilar junto a otro traficante de tierras identificado como Carlos Yacelga está relacionado en procesos de fraccionamiento ilegal de tierras en el barrio "Mirador del Noroccidente", litigio que lleva más de 24 años sin resolverse. El terreno de unas 46 ha. compromete 1.600 lotes que fueron vendidos en más de una ocasión. Ambos lotizadores también figuran en un proceso por el mismo delito al sur de la ciudad, allí hubo casos donde cada lote fue vendido hasta a cinco personas distintas.

Édgar Coral es un abogado que posee una imagen ambivalente entre traficante de tierras, cacique político y luchador social ampliamente reconocida en la ciudad, especialmente entre sectores populares[244]. Al igual que Segundo Aguilar también participó en el proceso de ocupación de la hacienda Pisulí en 1983, pero actuando en el bando contrario, cuando en noviembre de ese año encabezó la invasión de las más de 240 ha. que restaban por ser ocupadas. En adelante tuvo lugar un conflicto entre los miembros de las Cooperativas de Vivienda Pisulí y Jaime Roldós Aguilera que provocó quemas de casas, enfrentamientos y asesinatos entre pobladores.

La invasión de la hacienda "Pisullí", más conocida como "Pisulí", se constituye en uno de los conflictos más importantes en la historia urbana de Quito por su naturaleza, los conflictos que tuvieron lugar allí y la trascendencia que tuvo en la política local y nacional. Durante la presidencia de León Febres Cordero (1984 – 1988), representante de la derecha más conservadora del Partido Social Cristiano (PSC), se le concedieron derechos y reconocimiento jurídico a la Cooperativa de Vivienda Jaime Roldós, constituyéndose más adelante en un bastión del PSC en Quito.

De modo opuesto, a la Cooperativa de Vivienda Pisulí, comandada por Édgar Coral y algunos otros miembros del Movimiento Popular Democrático (MPD) cercano al Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano (PCMLE), no le fue reconocido ningún derecho en aquel momento.

[244] http://www.elcomercio.com/actualidad/quito/edgar-coral-cacique-o-luchador-1.html, diario El Comercio, febrero 14 de 2011, recuperado el 20 de agosto de 2016.

En adelante, la disputa entre ambas organizaciones barriales estuvo marcada por la violencia. Coral fue expulsado del MPD y a partir de allí desarrolló un gobierno barrial de carácter autoritario y caudillista en la Cooperativa de Vivienda Pisulí a través de estrategias clientelares y paternalistas. Fue hasta 1996 cuando se pudo resolver esta prolongada disputa a través de la intervención del gobierno nacional.

Retomando la descripción de estos actores, Segundo Aguilar, Edgar Coral y Germán Jaramillo estaban relacionados por el Municipio de Quito en el proceso de disputas de tierras y urbanización irregular del barrio "Planadas de San Francisco", en cuya extensión de 10 ha. se hizo un fraccionamiento ilegal de 300 lotes (Asimbaya, 2014). Para 2015 la UERTB había definido la tenencia de la propiedad de la siguiente manera: "Germán Nicasio Jaramillo Silva con un 68,5%; Édgar Coral con un 30%; y Fausto Elías Vallejo Moreno con el 1,5% de derechos y acciones. Todos en calidad de copropietarios" (Oficio No 605-2015, UERTB, 2015, p. 3)[245]. Se esperaba que a través del mecanismo de expropiación especial se pudiera resolver este litigio para destrabar el proceso de regularización del asentamiento[246].

[245] (http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Sesiones del Concejo/2015/Sesión Ordinaria 2015-08-27/III. Presentación Unidad Especial Regula Tu Barrio/Oficio No. UERB-605-2015.pdf, página 3).

[246] Según Castro, "…en los reiterados casos de sanción no aplicada a lotizadores ilegales, dadas las trabas del proceso en el sistema de justicia, la figura de la expropiación especial puede ser aplicada para conseguir el pago. Ejemplificando, en el caso de un determinado proceso de coactiva en un caso x que establece una multa a un traficante de tierras, el valor a cobrarse puede tomarse del monto que el MDMQ debía pagar por la expropiación especial que haga de dicho terreno, se trata de un ejercicio de cuadre de caja, en el cual el MDMQ expropia por una razón de orden social y de seguridad jurídica el bien, y entrega como pago el crédito por la multa que tiene el lotizador ilegal, en el caso de tener dicha sanción (Castro, 2011, p. 64).

5.2.3 El complejo recorrido de la organización barrial, la gestión de los déficits urbanos y los mecanismos de gobierno.

5.2.3.1 Micropoderes en disputa: el surgimiento de varias organizaciones barriales, el gobierno y la intermediación de la "Ciudad Informal".

El proceso de organización comunitaria se caracteriza por una primera fase donde se crean y tratan de consolidar la "Cooperativa de Vivienda 28 de Febrero - Jardines del Norte" (1994, 2001, 2003), el "Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco" (2000, 2007), el "Comité Promejoras Oasis del Valle" (2006) y la "Asociación de Moradores del Barrio Planadas de San Francisco" (2010). Mientras que en la segunda se logran unificar las organizaciones existentes en torno al fortalecimiento del "Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco" (2014), debido a la presión que ejerce el gobierno local durante el proceso de regularización, pues uno de los requisitos fundamentales era la existencia de una sola organización social al interior del barrio (Ver figura 61).

Estas dos fases estuvieron inscritas en un contexto barrial atravesado por fuertes disputas entre pobladores, terratenientes y lotizadores derivados de los limbos jurídicos en torno a la definición de la propiedad de la tierra. También fueron frecuentes las pugnas por la intermediación en la representación y la dirección del gobierno barrial, proceso en el cual tuvieron lugar fallidos intentos de liderazgo emprendidos por algunos pobladores que se asumieron como líderes, y que por su cercanía o actitud frente al lotizador y terratenientes hicieron crecer la desconfianza o la polarización entre los propios habitantes en el manejo del gobierno barrial; factores que en gran medida conllevaron a la atomización en la organización social.

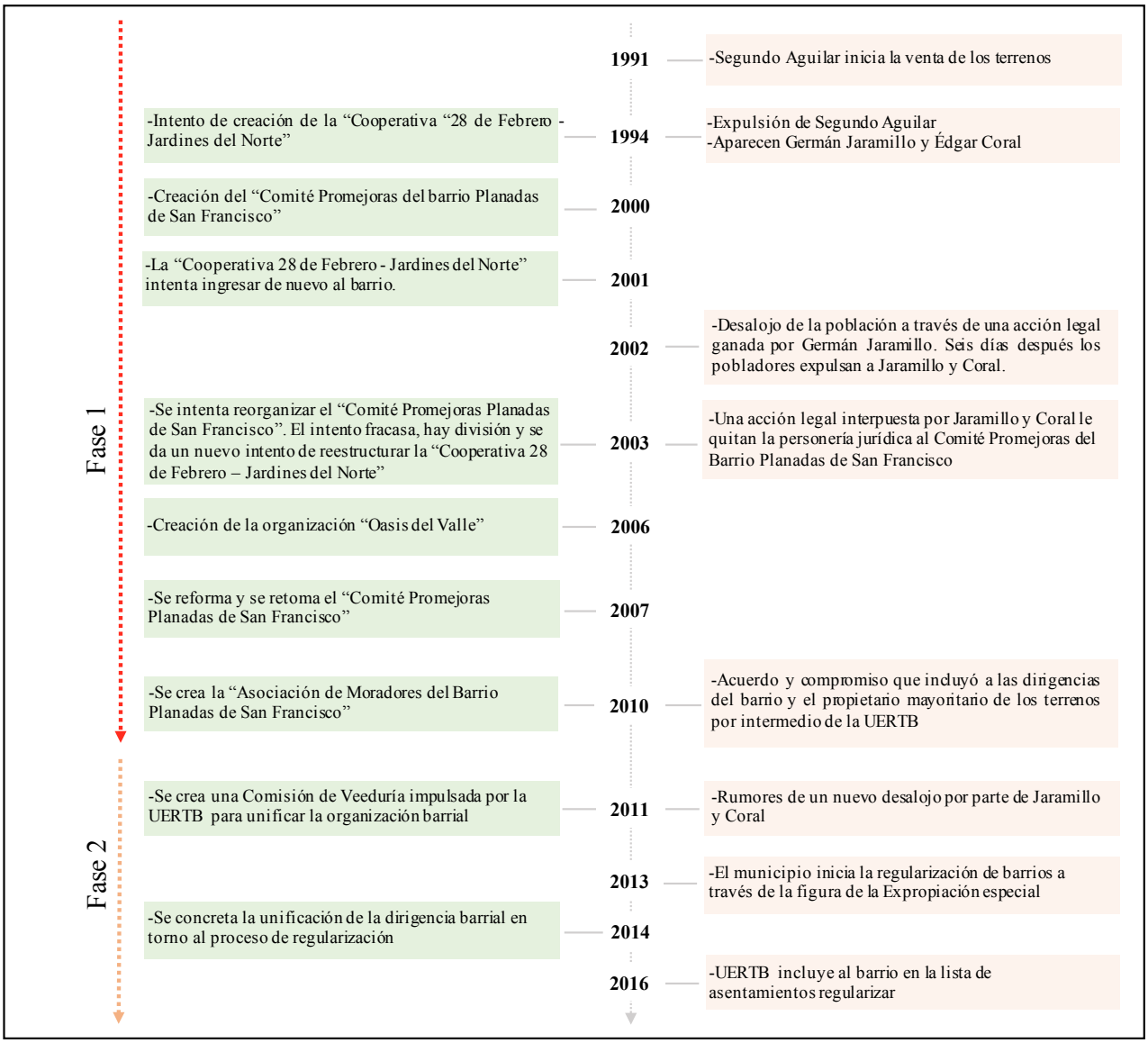


Figura 61. Evolución de la organización social en el barrio Planadas de San Francisco (1991 – 2016)
Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en Instituto de la Ciudad, 2011; entrevistas a habitantes del barrio; Diario El Comercio, Diario La Hora, Prensa Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Hay que advertir que varios de los actores barriales en conflicto hacen parte de las familias que fueron "pioneras" o "fundadoras" del asentamiento, reconocidas en la "lucha por la tierra" que tuvo lugar allí, y por ello se constituyeron en "notables" que hicieron parte los grupos que se disputaron el gobierno barrial a lo largo de los años.

Durante la primera fase, la cual condensa los conflictos más agudos entre habitantes, terratenientes y lotizadores informales, tienen lugar la creación del barrio (1991), la expulsión

violenta de Segundo Aguilar quien operó como un traficante de tierras, y la posterior aparición de Germán Jaramillo y Édgar Coral como propietario y abogado del mismo, respectivamente (1994) (Ver figura 61). Según los testimonios de los habitantes entrevistados, con anterioridad a este hecho hubo un primer intento de organización barrial a través de la creación de la "Cooperativa 28 de Febrero – Jardines del Norte", acción en la que estuvieron comprometidos algunos pobladores captando dineros de los habitantes para realizar obras y gestiones, posteriormente la presidenta de la cooperativa desapareció con algo más de veinte mil dólares de la época. (Instituto de la Ciudad, 2011).

Tras casi seis años devino un momento de "refundación barrial" cuando se crea el "Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco" en el año 2000, la cual sería aprobada por las autoridades gubernamentales[247]. En su creación se conjugaron la necesidad de organizar la población, gestionar los déficits del asentamiento, iniciar el proceso de legalización del barrio y lograr cierta legitimidad organizativa con la anuencia de Jaramillo y Coral, que también aprovecharon la situación para posicionarse estratégicamente:

> Pues nosotros mismos hicimos la directiva porque en ese tiempo no había nada acá en el barrio, todo estaba botado y muy pocos vivíamos aquí, solo con el agua que conseguimos en la parte de arriba y la luz. Y les invitamos al señor Coral y al señor Jaramillo (…) Entonces en el trascurso de todo eso se tenía que concretar una organización del barrio para solucionar los problemas que teníamos acá. Le invitamos dizque al dueño para que él diera la venia y estuviera aquí para poder formar un comité barrial. Entonces en una asamblea nosotros conformamos con el señor Coral y el señor Jaramillo y todos los vecinos, y formamos una directiva que en ese momento fue provisional. Entonces en esa directiva provisional todos

[247] El Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco fue aprobado por el entonces Ministerio de Bienestar Social (MBS), actual Ministerio de Inclusión Económica y Socia (MIES), bajo Acuerdo Ministerial 155. (Instituto de la Ciudad, 2011)

> mocionamos. Entonces de ahí se pudo formar la directiva y se logró calificar en el MIES, fue allí cuando se fundó como Comité Planadas de San Francisco, eso fue en el 2000" (Entrevista a dirigente del barrio "Planadas de San Francisco", abril de 2016).

Un año después algunos dirigentes de la "Cooperativa 28 de Febrero – Jardines del Norte" trataron de posicionarse de nuevo en el barrio, pero debido a la experiencia del año 94 los pobladores impidieron su acceso. Posteriormente, en el año 2002 se producen actos violentos en el que estuvieron comprometidos los habitantes, miembros de la policía, y algunas personas movilizadas como fuerza de choque por Germán Jaramillo y Édgar Coral; quienes después de haber cobrado y estafado a muchos pobladores, intentaron expulsarlos y generar un nuevo proceso de tráfico de tierras.

El 28 de febrero de ese año se realiza el desalojo en contra de Segundo Aguilar, acción jurídica por disputa de tierras adelantada por Germán Jaramillo y su abogado Édgar Coral, y llevada a cabo por la policía nacional. Como no se encontró al señor Aguilar se procedió a desalojar a los pobladores y derribar sus viviendas, señalados de ser invasores y cómplices de este traficante de tierras (Instituto de la Ciudad, 2011). Seis días después del desalojo los habitantes del barrio se reagruparon y volvieron a tomar posesión de los terrenos por la fuerza expulsando a Jaramillo y Coral, y a varias personas que les servían como fuerza de choque:

> Todos nos reagrupamos, nos organizamos, y a toda la gente le dijimos que debíamos unirnos, y a los seis días nosotros nos volvimos a tomar las tierras, les metimos una garrotiza y les sacamos de aquí a todos. La gente estaba con la sangre en el ojo después de que nos habían quemado las casas, nos habían robado hasta los animalitos. (Entrevista a dirigente del barrio "Planadas de San Francisco", abril de 2016).

Ante estos hechos violentos se hizo más necesaria la reorganización de la población, por ello en 2003 se hace un nuevo intento de organización barrial con la reestructuración del Comité Promejoras Planadas de San Francisco[248]. Dos reconocidos dirigentes ocuparían los cargos de presidente y vicepresidente del comité pero no llegan a entenderse y viene un nuevo proceso de división entre pobladores afines a ambas figuras barriales que durará varios años. Simultáneamente Jaramillo y Coral iniciaron un juicio de nulidad del Comité logrando la eliminación de su personería jurídica:

> Fue por el año 2003 cuando se vuelve a reagrupar a la gente. Los señores Castro y Martínez acordaron que íbamos a reagruparnos, el señor Martínez se hizo nombrar de presidente y de vicepresidente el señor Castro. Y pues nunca pudieron entenderse entre los dos, y pues la gente de cada uno tampoco, esa división le hizo mucho daño al barrio. Mientras que por su lado y en pocos meses el señor Coral y el señor Jaramillo siguieron un juicio de nulidad al Comité Planadas de San Francisco y le quitaron la personería jurídica. Todos nosotros, la gente, quedamos en el limbo. (Entrevista a dirigente del barrio "Planadas de San Francisco", abril de 2016).

La disputa entre ambos dirigentes, la polarización de la población y la anulación del Comité Promejoras conllevó a un momento de enfrentamientos al interior del barrio y un nuevo intento de reorganización de la "Cooperativa 28 de Febrero – Jardines del Norte":

> El señor Castro se fue por su lado y retomó la 'Cooperativa 28 de Febrero - Jardines del Norte', y hasta se hizo nombrar presidente, y se asesoró por otros compañeros de la Pisulí que eran contrarios de Édgar Coral, ellos le asesoraban y quisieron meter como unas trescientas personas aquí al barrio; yo me acuerdo toda la ladera invadida por la gente de la cooperativa, y por otro lado el señor Martínez y entonces hubo ese choque entre ellos. Por

[248] En su estudio sobre los movimientos barriales de Quito, Borja (2011) menciona el papel que jugaban los comités barriales o promejoras en la defensa de los asociados frente al limbo jurídico de la propiedad de la tierra aprovechado al máximo por terratenientes, estafadores o traficantes de tierras.

> su parte el señor Martínez con la misma gente pues dijo, no hay con qué defender y se hace nombrar procurador común, entonces con eso, agarra a retomar el juicio, Nos pasábamos solo en esas peleas, en esas peleas creo que pasaron varios años. (Entrevista a dirigente del barrio "Planadas de San Francisco", abril de 2016).

Entre los años 2006 a 2010 tienen lugar una serie de disputas por el poder y la representación a nivel barrial en torno a la creación de tres organizaciones. En 2006 el Comité Promejoras Oasis del Valle obtiene su personería jurídica[249], sin embargo no se genera la cohesión social y política necesaria en torno al mismo. Se recurre entonces al cambio de razón social de este comité y la recuperación de la personería jurídica del Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco un año después[250]; pues a su alrededor un grupo mayoritario de la población se sentía más identificada y representada tras los fuertes episodios de disputas legales y políticas con los propietarios, lotizadores y otros líderes. Ello implicó el posicionamiento de un grupo de dirigentes históricos o fundacionales del barrio en detrimento de otros que incurrieron en abusos a los habitantes y/o tuvieron posturas ambiguas frente a los terratenientes y el lotizador.

A pesar de la paulatina consolidación del Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco, un sector de la población representado por el señor Martínez empuja la creación de la Asociación de Moradores del Barrio Planadas de San Francisco en el año 2010[251]:

> Cuando fundamos el Comité Promejoras Oasis del Valle creímos que los compañeros iban a entender y decir: 'bueno ya está creado un comité y trabajemos todos con eso'. Pero la mayoría lo rechazaron, y en realidad pudo ser por el nombre, la identidad, pero también por los problemas que tuvimos y el esfuerzo que nos costó crear el Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco. Entonces ellos decían: 'tiene que ser el comité Planadas de San

[249] A través del acuerdo ministerial 541 de octubre 31 del 2006.
[250] A través del acuerdo ministerial 268 de noviembre 19 del 2007.
[251] A través del acuerdo ministerial 0090 de junio 2 de 2010.

> Francisco', y pues acordamos hacer una reforma al comité existente y así recuperar la personería jurídica, y se recuperó la personería jurídica del Comité Planadas de San Francisco. Luego, en una asamblea le fuimos sacando al señor Castro y ya quedó solo la procuración del señor Martínez, pero cuando ya no hubo posibilidades de entendernos con él porque el señor se aferraba, entonces le anulamos la procuración al señor Martínez. Dijimos, ya habrá de unirse a nosotros, pero entonces él con su gente formó la Asociación de Moradores del Barrio Planadas de San Francisco. (Entrevista a habitante del barrio "Planadas de San Francisco", abril de 2016).

Esta fase finaliza hacia el año 2010 cuando interviene la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB), la cual entra a jugar como un actor fundamental en el sector al promover un primer intento de compromiso entre las directivas existentes en el barrio y Germán Jaramillo, el propietario mayoritario de los terrenos, tratando de generar las condiciones básicas para adelantar el proceso de regularización del barrio, sin embargo los acuerdos no se cumplieron. (Ver figura 61).

Hacia 2011 comienza la segunda fase, caracterizada por la estabilidad en el barrio pues el Municipio, a través de la UERTB, intenta generar un escenario común entre las dirigencias al conformar una "Comisión Veedora", la que en adelante se encargaría de ser el contacto entre el gobierno local y la población durante el proceso de regularización[252]. El contexto de tal logro estaría marcado por los crecientes rumores de un nuevo intento de desalojo alimentados por la inseguridad jurídica y la falta de opciones que ante tal situación brindaba una organización barrial fragmentada. La unificación de la organización comunitaria fue un acto clave como un requisito fundamental para iniciar la formalización del barrio y salvaguardar la propiedad de la tierra bajo la acción y condiciones gubernamentales.

[252] Aunque la tarea principal de la Comisión Veedora era "armar y conciliar el listado de los legítimos posesionarios y poder aclarar la situación legal de los predios" (Instituto de la Ciudad, 2011, p. 92), en el trascurso de la investigación no se pudo acceder a los resultados obtenidos por la misma.

En octubre de 2014 se concreta la unificación de las dos organizaciones existentes en torno a la creación del "Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco", acto al que asistieron 127 miembros en la casa barrial y posteriormente sería aprobado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Este proceso de unificación no significó que las tensiones entre líderes y sectores de la población aglutinados en torno a la dirigencia barrial hubieran desaparecido por completo, y que la relación con el Municipio no fuera ajena a la desconfianza de la población, como lo veremos más adelante:

> Ahora que estamos unidos en una sola asociación pues la gente no se olvida de todo lo que ha pasado entre los señores dirigentes y sus grupos, la gente que los sigue, entonces nosotros sabemos que hay desconfianza todavía. Han sido muchos años de problemas aquí en el barrio. (Entrevista a habitante del barrio "Planadas de San Francisco", marzo de 2016).

A finales de 2012 y principios de 2013, el Municipio anunció la regularización de barrios a través de la figura de Expropiación Especial cuyo procedimiento sería reglamentado hasta el año 2015 por medio de la Ordenanza 055[253]. Posteriormente, en 2016, la UERTB incluye al barrio en la lista de barrios a regularizar durante ese año. Un cuarto de siglo después se habían generado las condiciones jurídicas, sociales y técnicas básicas para iniciar en firme el proceso de regularización de este barrio; sin embargo, en entrevista realizada a un funcionario de la UERTB en diciembre de 2017, este mencionó que a esa fecha no se había concluido ningún proceso de regularización de barrios a través de la figura de la Expropiación Especial debido a la complejidad de los problemas jurídicos, técnicos y económicos presentes, los cuales son muy difíciles de dirimir entre pobladores, municipio y terratenientes.

[253] Aprobada el 2 de abril de 2015.

5.2.3.2 La superación de los déficits urbanísticos (Agua potable, energía eléctrica, transporte, vialidad, recolección de residuos). Entre las necesidades comunes y las cooperaciones obligadas?

Otro componente del gobierno de la ciudad informal es la gestión de los déficits urbanos, es decir, las estrategias y acciones que emprendieron las dirigencias y los habitantes en la consecución de los servicios básicos como agua y electricidad[254]; y en el caso particular de este barrio, el transporte y la recolección de residuos. Se trata de una faceta del urbanismo – tácito comunitario que se constituye de acciones coordinadas por el respectivo Comité Promejoras, el cual programa las mingas que articulan el trabajo comunitario obligatorio y condicionado, y el aporte de recursos económicos individuales por parte de los propietarios.

Agua potable

En principio, el acceso al agua y la luz implicó conectarse a la redes instaladas en la parte alta, en el sector de "San Francisco de Calderón" (Ver figura 59). Para los moradores del barrio el agua fue el recurso más esencial para poder asentarse allí. Los habitantes más antiguos relatan que el lotizador Segundo Aguilar instaló una manguera con la cual se aprovisionaban, siendo insuficiente y obligándolos a abastecerse en las horas de la noche y/o disputándose los turnos con los vecinos que pertenecían a las otras asociaciones en los escasos días que había servicio. Más adelante se consiguieron dos medidores para toda la comunidad, los que fueron gestionados por las

[254] En los estatutos de los Comités Promejoras es común encontrar como un fin esencial de estas organizaciones el mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios básicos.

organizaciones ante la que hoy es la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EMAPS-Q).

En aquel entonces el servicio tenía lugar dos días a la semana, y desde el 2015 se han venido instalando mangueras a lo largo de cada calle; las cuales están enterradas y de allí cada familia se conecta. Este sistema abastece el servicio dos días a la semana a un determinado número de familias, las cuales pagan alrededor de 7 dólares mensuales por el agua potable que consumen.

Figura 62. Mangueras que abastecen de agua potable el barrio
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Marzo de 2016)

Energía eléctrica

"Bajar la luz" hasta el barrio implicó comprar e instalar un cable principal de acero galvanizado entre los primeros habitantes del barrio. Conectado de manera ilegal en la parte alta, en el sector de "San Francisco de Calderón"; el cable bajaba y fue anclado a unos postes instalados por los moradores. Desde allí se conectaban a sus viviendas con materiales similares, mientras que otros pobladores con menos recursos lo hicieron a través de alambres de púas. Ello significó un enorme gasto en aquel momento, pues este precario mecanismo de acceso a energía eléctrica afectaba constantemente sus electrodomésticos (Ver figura 63).

Figura 63. Alambres de púas y galvanizados utilizados para la conexión eléctrica
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Junio de 2011)

Hasta antes del año 2014 tenían seis medidores comunitarios instalados por la Empresa de Energía Eléctrica de Quito (EEQ). A cada uno se conectaban hasta cuatro familias que acordaban el pago del servicio; sin embargo habían las que no podían acceder al mismo por falta de recursos para comprar el alambre, o porque algunos usuarios no dejaban que otros se conectaran al medidor. Con la entrada del Municipio al barrio a través del proceso de regularización (2014), se inició la instalación de la energía provisional y progresivamente se retiraron los alambres de púas y los cables galvanizados. Para abril de 2016 ya se estaba realizando la instalación de los postes y los medidores de luz para cada una de las viviendas (Ver figura 64).

Figura 64. Medidores individuales de energía eléctrica
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Abril de 2016)

Residuos sólidos

Con respecto a los residuos, hasta 2016 estos se incineraban, se desechaban o enterraban por cada uno de los habitantes en un sector del barrio destinado para ello. En la actualidad, la comunidad y la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (EMASEO), acordaron la construcción e instalación de unas plataformas para que los habitantes depositen allí los residuos y sean recogidos por los camiones recolectores (Ver figura 65).

Estas plataformas fueron financiadas y construidas por la comunidad, su diseño en altura evita que que roedores y perros rompan las bolsas y rieguen la basura. Están dispuestas a lo largo de una de las calles principales del barrio para que los carros recolectores la recojan dos veces por semana.

Figura 65. Plataforma para el depósito de residuos
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Marzo de 2016)

Transporte

Al barrio no llega ninguna ruta de transporte público colectivo, y la más cercana pasa al norte del sector de "Bella Vista de Calderón" (Ver figura 58). Aunque algunos propietarios poseen moto y otros cuantos automóvil[255]. La gran mayoría de los moradores debe caminar por unos 45 minutos desde allí hasta el barrio y viceversa, lo que implica transitar por una carretera cuya pendiente es muy pronunciada, y en época de lluvias, se convierte en un lodazal[256].

Para el año 2015, los habitantes del sector lograron que una buseta recoja a los moradores todos los días a las seis de la mañana y los traslade hasta el sector de Carapungo por 35 centavos de dólar; aquel punto es la salida de la parroquia de Calderón y desde allí pueden tomar el bus que los lleve hacia el centro de la ciudad (Ver figura 58). Antes no existía ese servicio y la mayoría de los

[255] La mayoría de los pocos propietarios que poseen automóvil no habitan en el barrio, solo acuden al mismo cuando hay asambleas o mingas.
[256] Hay un servicio de camionetas que realiza el viaje al asentamiento desde la parada de bus más próxima por tres dólares, costo que se reparte entre los pasajeros.

pobladores del barrio debía movilizarse por sus propios medios hasta la parada del bus más cercana, obligándolos a madrugar desde las 4 de la mañana.

Vialidad

El acceso al barrio se realiza a través de una carretera lastrada muy empinada que en tiempo de lluvia o verano se ve muy afectada, lo que implica que 3 o 4 veces al año la comunidad se tenga que organizar en una minga para arreglarla (Ver figura 58, 60, 66). Ello implica comprar materiales, contratar el alquiler de una máquina niveladora, un tanquero y un rodillo aplanador; todo a cargo de la comunidad por un valor que oscila entre los 2.000 a 3.000 dólares[257].

Figura 66. Minga realizada para la adecuación de la vía de acceso al barrio
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Abril de 2016)

[257] Para reducir costos la comunidad frecuentemente compra el material más barato o de peor calidad, el cual se compone de piedras y arena que es depositado generalmente a lo largo del tramo más afectado de la vía, cerca de 600 metros de longitud. La maquina niveladora distribuye parte del material a lo largo de la superficie, luego los habitantes con azadones y palas esparcen el material, hacen las acequias laterales para que el agua circule por allí. Luego retiran las piedras grandes y las colocan en los bordes de la vía, de nuevo pasa la máquina y nivela, y así sucesivamente hasta que el material queda completamente distribuido en el tramo. Posteriormente pasa un carro tanque y rocía el agua sobre la superficie varias veces, de nuevo la máquina niveladora pasa aplanando la superficie. Cuando se contrata el rodillo, este realiza el trabajo final de compactación y aplanamiento del material.

La actividad registrada se llevó a cabo porque el propietario de la buseta que baja cada mañana al barrio se quejó reiteradamente de las malas condiciones de un tramo de la vía de acceso, advirtiendo no bajar más para hacer el recorrido por los daños que sufre su vehículo a diario. De manera simultánea se han generado altercados entre los habitantes del barrio con pobladores de otro asentamiento aledaño por la la falta de colaboración en el mantenimiento del carreteable.

En este proceso de superación de los déficits urbanísticos descritos atrás se identifican dos momentos. El primero tiene lugar durante el caótico proceso de organización barrial que tuvo lugar desde la creación del asentamiento hasta la unificación de la misma en 2012. En ese lapso se logró cierta superación precaria de dichos déficits con la posibilidad de acceder a agua potable y energía eléctrica; periodo en el cual cada organización, cuando la hubo, trabajaba por su lado.

El segundo tiene lugar desde la unificación de la organización social barrial; un hito inscrito en el proceso de regularización. Allí se amplió el servicio de agua potable, se instaló una nueva red de energía eléctrica y se logró la recolección de residuos con participación de empresas municipales y la comunidad; y finalmente se consiguió que una buseta transporte a los habitantes todas las mañanas de lunes a viernes hasta la salida de la parroquia de Calderón (Ver figura 58).

Si bien este urbanismo tácito - comunitario al principio estuvo condicionado por la figura del lotizador, pues prometió obras y servicios básicos que se redujeron a la instalación de una manguera entre el barrio y la parte alta para abastecer muy precariamente el servicio de agua potable. Tras la expulsión de Segundo Aguilar, y a medida que se fueron ampliando las necesidades, las organizaciones barriales existentes tuvieron que definir, en medio de una profunda escasez de recursos, las estrategias de financiación y trabajo comunitario condicionado a través de las mingas. Posteriormente, ya en el proceso de regularización, ese urbanismo tácito - comunitario entraría a interactuar bajo los parámetros institucionales del Municipio para la instalación de la energía eléctrica y las plataformas de recolección de residuos, por ejemplo.

5.2.3.3 El gobierno barrial: El Comité Promejoras, el directorio, la asamblea, la minga y la progresiva injerencia del gobierno local inscrita en el proceso de regularización.

Hasta antes del desalojo de 2002, en la casa comunal del barrio funcionaban una pequeña escuela primaria y un dispensario, siendo considerada como uno de los escenarios referenciales del asentamiento por parte de los pobladores[258] (Ver figura 67). Sin ser ajena a las disputas que existieron entre las distintas organizaciones, desde entonces ha sido el lugar donde se realizan las asambleas entre propietarios cada mes. En su cartelera se informa sobre las actividades del Comité Promejoras, la programación de las mingas, se fijan los recibos de pago de los servicios básicos, es decir, se articula gran parte de la vida comunitaria del sector.

El Comité Promejoras es el organismo barrial aprobado y dotado con personería jurídica por parte del Gobierno Nacional. Conformado por los socios o propietarios de los lotes localizados en el asentamiento, habitantes o no del mismo, tiene unos fines en torno a la representación – intermediación, dotación y mejoramiento de los servicios básicos, coordinación de actividades y fomento a la cooperación entre sus miembros, entre otros aspectos[259].

[258] Desde entonces no ha existido una iniciativa por parte de los pobladores o dirigentes para volver a contar con esos servicios que ahora deben ser asumidos por la población de manera individual en un sector con un alto nivel de aislamiento por la escasez de transporte público y la precariedad de la infraestructura vial; asimismo son insuficientes las instituciones educativas, los servicios de salud y otros equipamientos o servicios necesarios como los mercados.

[259] En este punto es necesario aclarar que hasta enero de 2018 se intentó a acceder a los estatutos de los diversos comités promejoras que han sido creados en el barrio a lo largo de su historia con el fin de revisar aspectos como sus mecanismos de gobierno comunitario, la gestión del acceso a servicios básicos o la ejecución de obras. Sin embargo fue imposible acceder a los mismos debido a que esta documentación ha pasado por varios ministerios encargados en distintos periodos de la gestión socio – organizativa comunitaria: Ministerio de Bienestar Social (MBS), el Ministerio de Inclusión Social (MIES) o el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), por ello la información física no está completa y menos digitalizada.

Figura 67. Esquina de la casa barrial
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Junio de 2011)

Los organismos directivos del Comité Promejoras son la Asamblea General y el Directorio. En el caso de la primera es el máximo organismo y autoridad del comité conformado por todos los socios activos. Se reúne cada mes o cuando sea necesario de manera extraordinaria, con deberes y atribuciones específicas en cuanto al cumplimiento del estatuto, elección del directorio, reformar los estatutos, desarrollar las actividades programadas y establecer las cuotas ordinarias y extraordinarias que deben aportar los socios. Mientras que el segundo es el organismo de funcionamiento permanente que rige al comité, generalmente conformado por el presidente, vicepresidente, secretario, por-secretario, tesorero, síndico, tres vocales principales y tres suplentes, cargos que tienen sus respectivas funciones.

Antes de la unificación organizativa, cada dirigencia o Comité Promejoras programaba su asamblea por separado, establecía el orden del día, informaba los avances en sus gestiones y definía las tareas a seguir y los escenarios barriales a intervenir, como sucede con las mingas. También se

llamaba a lista a los socios, se pagaban los servicios básicos, las multas y los aportes acordados para la gestión barrial como obras, trámites administrativos, técnicos y jurídicos[260].

Las connotaciones sobre esa instancia de gobierno barrial varían. Por ejemplo, para una habitante del sector es allí "donde se debe ir a pagar, a las sesiones, a que le digan lo que se va a hacer por parte de las directivas, donde las directivas dicen y ordenan lo que tenemos que hacer" (Entrevista a una habitante del barrio "Planadas de San Francisco", abril de 2016). Otros consideran que debe ser obligatoria la asistencia para que todos los propietarios se responsabilicen de sus lotes y el cuidado del barrio, pues mucho de ellos no viven allí y solo esperan a que "quienes vivimos acá hagamos todo el trabajo en la mingas o vayamos al municipio a pedir los servicios o averiguar la legalización". (Entrevista a una habitante del barrio "Planadas de San Francisco", febrero de 2016).

Estos mecanismos de gobierno se han constituido en escenarios habituales de intermediación entre los propietarios y las distintas instancias gubernamentales, principalmente en la superación de los déficits urbanísticos, la consecución de los servicios básicos y la regularización. Sin embargo, a su interior se reproducen pugnas por el poder sobre el gobierno barrial y el control de la población a través del establecimiento y ejecución de multas, sanciones y aportes económicos, trabajo comunitario y condiciones de participación, entre otros aspectos.

Esta dinámica ha tenido lugar tanto en la época de disputa entre las organizaciones arriba mencionadas, como ahora; cuando hay una unificación en torno al Comité Promejoras del Barrio Planadas de San Francisco como efecto de la intervención municipal a través de la UERTB, consolidando un requisito fundamental en el proceso de regularización de un barrio con muchos problemas para ser formalizado[261].

[260] La no asistencia a las asambleas o a las mingas implican el pago de una multa de veinte dólares, también se paga un dólar mensual por socio para el sostenimiento del Comité Promejoras.

[261] En el año 2001, la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) calificó al barrio como C^+, es decir legalizable a largo plazo por contar con problemas en aspectos legales, socio-organizativos y técnicos; mientras que hacia 2010 la Unidad

En ese orden de ideas se puede afirmar que la acción del gobierno municipal transformó la organización barrial reduciendo la histórica pugna entre micropoderes por la intermediación del acceso a la propiedad, la representación vecinal, la gestión de los déficits urbanísticos y el manejo de los recursos económicos, jurídicos y comunitarios que de ello se derivaban. Cabría preguntarse hasta qué punto dicha intervención de carácter político y jurídico interfirió en la reproducción de la lógica mercantil en torno a la indefinición jurídica de la propiedad del suelo, la cual fue uno de los aspectos centrales de la disputa que intentó ser solventada con la creación de la Comisión Veedora en 2011[262], sin que se haya podido tener información sobre sus resultados.

Es innegable que la influencia gubernamental creció al interior del barrio desde el año 2011, superponiéndose paulatinamente sobre la organización barrial en el proceso de regularización. Como efecto de ello, el comité cuenta con una legitimidad surgida de las expectativas sobre los beneficios que vendrán de la formalización del asentamiento, siendo posible percibir un mejoramiento de la imagen que tenía la población frente a la acción gubernamental, frente al Estado encarnado en la UERTB[263].

La instalación de la red eléctrica para el barrio con los respectivos medidores individuales por parte de la Empresa de Energía Eléctrica de Quito (EEQ), y la implementación del mobiliario para la recolección de residuos por parte de la empresa de aseo municipal, implican una dimensión material de la atención estatal orientada al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del

Especial Regula Tu Barrio (UERTB), lo catalogó como categoría C, es decir un barrio con más de los tres parámetros (técnicos, sociorganizativos y técnicos) sin solucionarse.

[262] La Comisión Veedora fue creada por mutuo acuerdo entre la Administración Zonal Calderón, la UERTB y los pobladores para hacer acompañamiento del proceso de unificación de la dirigencia barrial, la regularización del asentamiento y el seguimiento de la implementación de ciertas obras a realizarse.

[263] Desafortunadamente no se pudo acceder a mayor información sobre la interacción entre el municipio y el Comité Promejoras en el proceso de regularización porque la población no tenía mayor información sobre el mismo y/o porque la mayoría optó por el hermetismo. En la tarea de indagar más al respecto no se me permitió el acceso al barrio, pues un vocal del Comité (que no hacía parte de la directiva pero que gozaba de un gran poder en el barrio) tras una acalorada y rápida asamblea que tuvo lugar en la vivienda que posee en el barrio, obligó a que se decidiera que no era conveniente mi presencia allí; esto sucedió el 16 de abril del año 2016.

sector. Asimismo legitiman un gobierno local que ha sido muy mediático para socializar su accionar, especialmente en los numerosos barrios periféricos de la urbe.

Debe resaltarse el papel central que ha tenido la minga como trabajo comunitario realizado por los propietarios para la estructuración del espacio barrial a través de la superación de los déficits urbanísticos (dotación de servicios básicos, vialidad, parque infantil, canchas deportivas) y la adecuación de mobiliario urbano (plataformas para deposito de residuos). Una actividad coordinada por la dirigencia barrial que define las responsabilidades individuales, los horarios a cumplir, las áreas barriales a intervenir y las sanciones económicas por la no asistencia.

Como lo mencionamos en el capítulo dos, la minga se constituyó en un mecanismo comunitario para la generación de obras en los barrios populares de Quito entre la tercera y cuarta década del siglo XX, el cual arrastraba un profundo valor ancestral para el beneficio social. Se trataba de una particular simbiosis entre las costumbres de sociedades rurales con marcado legado prehispánico, y su paulatino trasladado y funcionalización política y económica hacia y en las periferias urbanas durante los procesos de urbanización precaria que comenzaron a tener lugar allí.

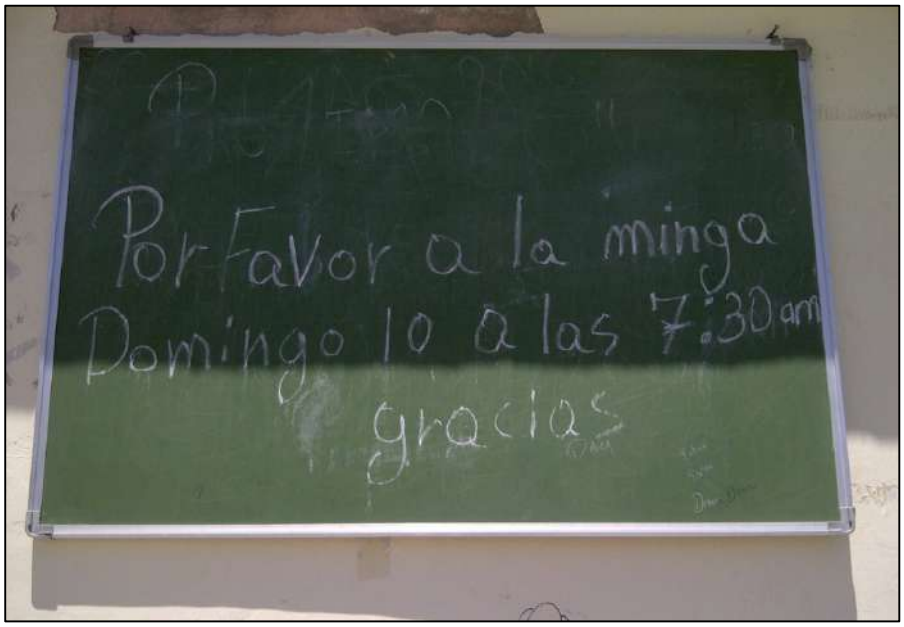


Figura 68. Convocatoria a una minga
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Abril de 2016)

Sin embargo, paulatinamente ha experimentado la pérdida de aquella legitimidad del trabajo comunitario y solidario ancestral, pues la recurrencia a la obligatoriedad, el frecuento incumplimiento de ciertos propietarios, entre ellos varios de los que no habitan en el barrio, y el pago de multas, son evidencia de ello. Para una habitante del sector "las mingas no funcionan como se debe, hay gente que no le interesa ayudar en el barrio, hay unitos que se benefician con el esfuerzo de los demás" (Entrevista a una habitante del barrio "Planadas de San Francisco, marzo de 2016).

Las explicaciones al respecto van en relación a que la mayoría de los propietarios no habitan allí y por ello no experimentan los problemas cotidianos de la vida barrial[264], pues a muchos solo les interesa mantener su "propiedad". Otras razones obedecen a que las mingas son programadas los domingos, siendo el único día que muchos tienen para descansar; también se menciona que el asentamiento queda muy lejos, o que la organización no posee los niveles de reconocimiento o legitimidad necesarios para que la gente acuda a cumplir con sus deberes para con el barrio. Aunque es evidente que si bien no todos acuden a cumplir esta obligación, son más los que llegan a realizar su tarea desde las primeras horas del domingo, día en el que generalmente son programadas estas actividades.

Esta circunstancia deja en evidencia las distintas posturas o intereses que puede existir frente al acceso al recurso suelo y los beneficios de su propiedad: sea como habitantes del barrio que construyen su espacio vital cotidianamente, propietarios que aspiran a engordar terrenos que tras la regularización van a aumentar considerablemente su precio, o para quienes esperan que se materialice la regularización para trasladarse allí. Lo que podría traducirse en una complejidad territorial que va más allá de la estrictamente comprometida y estructurada por la necesidad urgente de acceso a suelo urbano y vivienda por sectores de bajos recursos, o "demanda insolvente".

[264] Para abril de 2016 habitaban 73 familias en los 287 lotes que componen el sector. En las visitas realizadas al asentamiento se observaron muchos lotes alambrados vacíos o cultivados, y varias casas o mediaguas construidas pero deshabitadas (Ver figuras 60, 67, 69, 70, 71).

En síntesis, debe resaltarse que aquel urbanismo tácito – comunitario funcionó de manera desarticulada hasta cuando los micropoderes en disputa entraron en proceso de "unificación obligada" para ingresar al programa de regularización hacia 2014. A partir de allí el Comité Promejoras comienza a operar condicionadamente por la acción gubernamental para alcanzar el objetivo común de legalización, reconocimiento de la propiedad individual y superación de algunos déficits urbanísticos. Paralelamente, prácticas comunitarias como la minga o la asistencia a las asambleas (sesiones) han entrado en una paulatina obligatoriedad, lo que evidencia una crisis en el poder de convocatoria; un fenómeno que en los estudios de Lesser (1983) y Borja (2011), era evidente.

5.2.4 Territorialidades individuales, entre el acceso a suelo urbano, la materialización de la propiedad, la construcción de la vivienda y el engorde de tierras?

Las territorialidades individuales, determinadas así en el sentido de las estrategias familiares de acceso a suelo urbano para obtener los beneficios que otorga la propiedad, sea para construir vivienda y habitarla, o como al parecer se hace evidente en muchos casos, "engordar" terrenos, es otra dinámica que confluye en la intrincada estructuración de la "Ciudad Informal". Estas expectativas corresponden a una población heterogénea en aspectos socioeconómicos, étnicos, etáreos y de género, que en si misma constituyen un universo complejo que tradicionalmente ha sido encasillado como "sectores populares" o "demanda insolvente" de vivienda.

Hacia abril de 2016 se identificaron 73 familias que vivían en el barrio, según los pobladores muy lentamente varias se han asentado en el sector a pesar de las distancias generando un paulatino proceso de consolidación que se hace evidente al observar el número de viviendas construidas, mejoradas y ampliadas entre 2011 y 2016 (Ver figuras 69, 70). Sin embargo, también se mencionan

casos de algunas que se fueron a otros sectores de la ciudad, y ello es evidente en las edificaciones que permanecen deshabitadas.

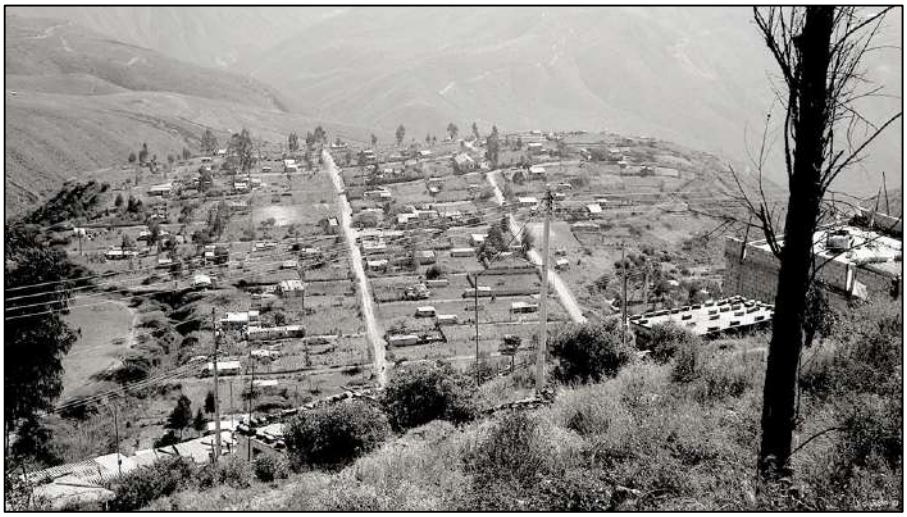


Figura 69. Panorámica del barrio
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Junio de 2011)

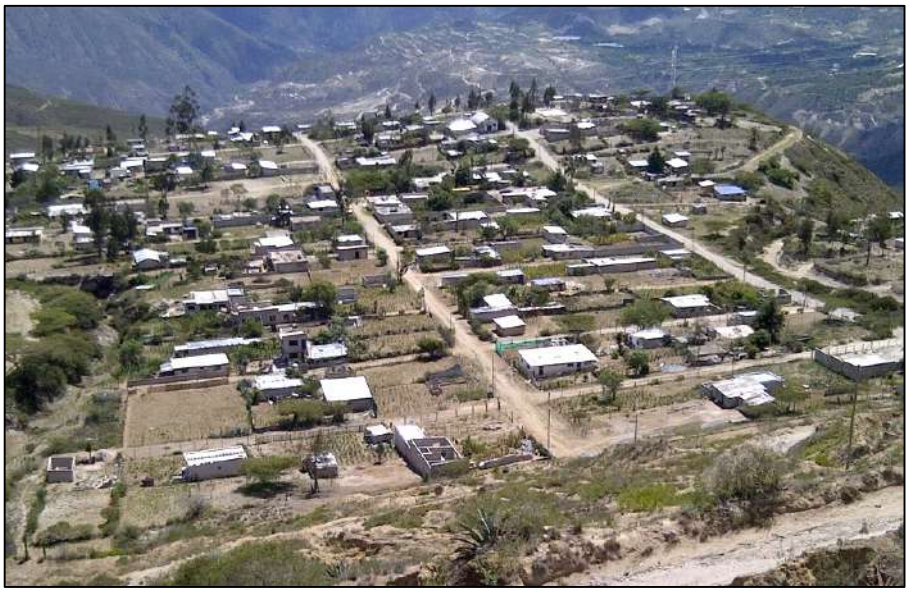


Figura 70. Panorámica del barrio
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Marzo de 2016)

Una aproximación a la composición de la población que habita en el barrio se basa en el contenido y corroboración de algunos datos del estudio que realizó el Instituto de la Ciudad hacia 2011, en el cual se encuestó a gran parte de los habitantes del sector, que para entonces eran cuarenta y cinco

familias. En ese momento los pobladores eran mayoritariamente mestizos (80%), había un importante grupo de afroecuatorianos (15%) y en mucha menor proporción indígenas (5%). El 70% eran originarios de Quito y el otro 30% había migrado a la capital más de dos décadas atrás originarias de provincias como Imbabura, Carchi, Loja y Guayas, principalmente; ya viviendo allí la mayoría había adquirido sus terrenos y se fueron a vivir al barrio.

El promedio mensual de los ingresos familiares rondaba los USD 255[265], generalmente estaban conformadas por cuatro miembros y en más de la mitad era la madre quien estaba a cargo. La población menor de 30 años era del 44%, entre los 31 y 65 años era del 40%, y un 16% eran personas mayores de 66 años. Según esa fuente, los habitantes encuestados laboraban principalmente en oficios con bajos niveles de remuneración como servicios de trabajo doméstico y limpieza, en el caso de las mujeres, y construcción y vigilancia, con respecto a los hombres; en la mayoría de los casos se empleaban sin contrato (Instituto de la Ciudad, 2011), lo cual los inscribía en el circuito de la doble informalidad laboral y habitacional.

Hasta aquí es evidente que esta población concuerda con la caracterización que tradicionalmente se ha elaborado de los sectores populares y la "demanda insolvente" asentada en estos barrios; sin embargo no se cuenta con información sobre la mayoría de los propietarios, es decir, los más de 200 que no habitan allí teniendo en cuenta las cifras de consolidación del asentamiento en abril de 2016.

[265] Para 2011 el salario básico mensual vigente era de USD 264.

5.2.4.1 Demarcaciones individuales y objetivos diferenciados en torno a la propiedad del recurso suelo.

En el acceso a "suelo urbano" estas territorialidades individuales – familiares actuaron bajo los condicionamientos de un mercado informal de suelo impuestos por el traficante de tierras y uno de los terratenientes (cuota de inscripción, cuota de entrada, pagos mensuales). Simultáneamente entró a jugar la inseguridad jurídica en la tenencia de la propiedad, a pesar de que la entrega de las promesas de compraventa y escrituras que nunca se materializaron: visto desde arriba, el barrio se constituye en un mosaico donde confluyen distintos procesos sociales, económicos, jurídicos y culturales en torno al acceso y materialización de la propiedad en cuyas especificidades se mezclan aspectos de lo rural y lo urbano (Ver figuras 69, 70, 71).

Figura 71. Formas de disposición de un terrenos familiares en el barrio
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Febrero de 2016)

Aunque en concordancia con el mayor número de familias que habitan en el sector hay un aumento en la cantidad de viviendas terminadas o en proceso de construcción, es mucho mayor la

proporción de terrenos vacíos o que albergan alguna pequeña edificación o "media agua", demarcados con cercas, cultivos[266] o tapias. Es común que el nombre del propietario o el de la familia propietaria estén pintados en las paredes, pues en muchas ocasiones el traficante de tierras y el terrateniente principal vendieron un mismo lote a distintas personas. Se trata de procesos múltiples que dan cuerpo a la geometría de la anhelada propiedad individual – familiar en la periferia urbana (Ver figura 71).

Esa proporción de lotes sin construir, o de la baja consolidación del barrio, lleva a cuestionarnos sobre cuál fue la razón de fondo para adquirir uno o varios terrenos en este sector: ¿Construir allí una vivienda e intentar satisfacer necesidades urgentes de habitación, otorgar a cada uno de los miembros de un núcleo familiar la propiedad de un terreno, especular con uno o varios lotes y buscar réditos en el mediano o largo plazo, todo ello a sabiendas de la inseguridad jurídica latente y la lejana posibilidad de regularización del barrio?

En las visitas al asentamiento se identificaron varias familias que compraron terrenos para cada uno de sus miembros, como es el caso de don Manuel Guanoluisa que adquirió cuatro para él, su esposa e hijos; la familia Martínez o el ingeniero Morales que compraron seis y cinco lotes, respectivamente. En esa estrategia de "acceso a suelo urbano" es común que un familiar (Padre, madre, hermano (a) viva en el barrio y cuide de los terrenos, como se pudo observar en la mayoría de estos casos. También hay casos de pensionados, profesionales o miembros de la policía que han adquirido lotes y construyeron una vivienda allí pero no residen en el sector, siendo algunos

[266] Debido a la inseguridad jurídica algunos habitantes del barrio apelaron a una estrategia particular para asumirse como legítimos posesionarios ante el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Se trataba de evidenciar la ejecución de labores agrícolas de ciclo corto y semipermanentes en los terrenos y desde allí argumentar que vivían de dicha actividad y que con ello impedían la migración del campesino a las grandes áreas urbanas del país, argumentación inscrita en la lógica de la "función social de la tierra".

importantes referentes y actores influyentes en la directiva barrial, así no hicieran parte de la misma hasta el momento en que culminó el trabajo de campo de la presente investigación en abril de 2016.

Tenemos entonces una población heterogénea, un grupo de propietarios que al parecer tienen objetivos disímiles en torno al acceso a la propiedad del suelo. Porque si bien es cierto que habitan sectores de bajos ingresos que se ocupan en actividades productivas de baja remuneración, también existen profesionales y otros actores que no habitan allí y desempeñan sus actividades en la "ciudad de Quito".

De acuerdo al perfil socioeconómico presentado antes, podría afirmarse que gran parte de la "demanda insolvente" tuvo recursos para satisfacer su necesidad de vivienda y por ello habita en el barrio. También hay propietarios, al parecer de mejores ingresos, que han construido una vivienda pero no residen allí, como es el caso de un miembro de la policía nacional y una abogada; pero por la evidencia empírica este aspecto no queda resuelto para la gran mayoría y solo queda plantearse hipotéticamente que pueden existir procesos simultáneos de engorde de tierras, falta de recursos para edificar y ausencia de condiciones para vivir en el asentamiento por su lejanía, las características del hábitat que se ha autoproducido de manera comunitaria, y/o la prolongada indefinición en el proceso de regularización del barrio y el reconocimiento jurídico de la propiedad individual.

Una posible respuesta puede desarrollarse en base a lo señalado en los estudios de Ruiz (1980), Ulloa (1980), Lesser (1983), Oquendo (1987), Godard (1988) y Borja (2011). Allí hay aproximaciones a la caracterización de la población que es propietaria y/o habita en estos asentamientos desde aspectos socioeconómicos, étnicos, laborales y etarios, especialmente, que dan cuenta de múltiples rasgos que se combinan y pueden llegar a variar en el espacio tiempo – urbano. Aunque mayoritariamente se puede tratar de propietarios de escasos recursos que adquieren "suelo

urbano" y construyen su vivienda, también hay quienes adquieren este recurso como estrategia de ahorro y capitalización inscritas en lógicas especulativas.

5.2.5 ¿Periferia en la periferia?

Como se mencionó anteriormente, después de que se unificó la organización social y se formalizó la intervención municipal en el barrio (2012), se ha experimentado el mejoramiento del servicio de energía eléctrica, el agua potable, el transporte, la recolección de residuos, se cuenta con un parque y canchas que han sido renovados por la propia comunidad a través de aportes y mingas, y la paulatina llegada de más familias a vivir en el sector. Sin embargo, el asentamiento sigue fungiendo principalmente como un "barrio dormitorio" de origen informal y escenario de "engorde" de tierras en la periferia extrema de Quito; el cual desde tempranas horas de la mañana queda vacío y al atardecer recibe a sus pobladores después de realizar sus distintas labores.

El origen informal del barrio en la ruralidad más periférica es un factor que históricamente ha incidido en la profunda articulación marginal en los procesos urbanos, y ello no solo se ve reflejado en la deficitaria dotación de servicios, equipamientos e infraestructura con respecto a la ciudad de Quito; también en relación con el sector de Calderón, pues como se mencionó antes, la rápida y caótica urbanización que experimentó esta zona de la ciudad al calor del mercado formal e informal del suelo durante el final del siglo XX y los albores del actual, no ha podido ser atendida de manera eficiente por el gobierno local a través de la Administración Zonal Calderón.

Figura 72. Parque barrial, a la izquierda cancha de "Ecuavoley", al fondo cancha de fútbol
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Febrero de 2016)

En ese contexto de "periferia de la periferia", los propios habitantes admiten que viven muy alejados de la ciudad, pero esa concepción es ambivalente: hay una connotación negativa asociada a las dificultades cotidianas para desplazarse al trabajo, el estudio, los centros de salud y los lugares de abastecimiento como los mercados porque solo hay una tienda barrial que ofrece algunos víveres básicos (Ver figuras 72, 73); pero también hay aspectos positivos asociados a las características rurales y urbanas del asentamiento y su entorno "como un barrio que goza de tranquilidad, buen clima[267] y contacto con la naturaleza" (Entrevista a una habitante del barrio, febrero de 2016). Síntesis de una territorialidad compleja y paradójica cotidianamente reproducida por quienes habitan allí.

[267] Varios pobladores se han ido a vivir al sector por los beneficios del clima para conllevar padecimientos como el reumatismo.

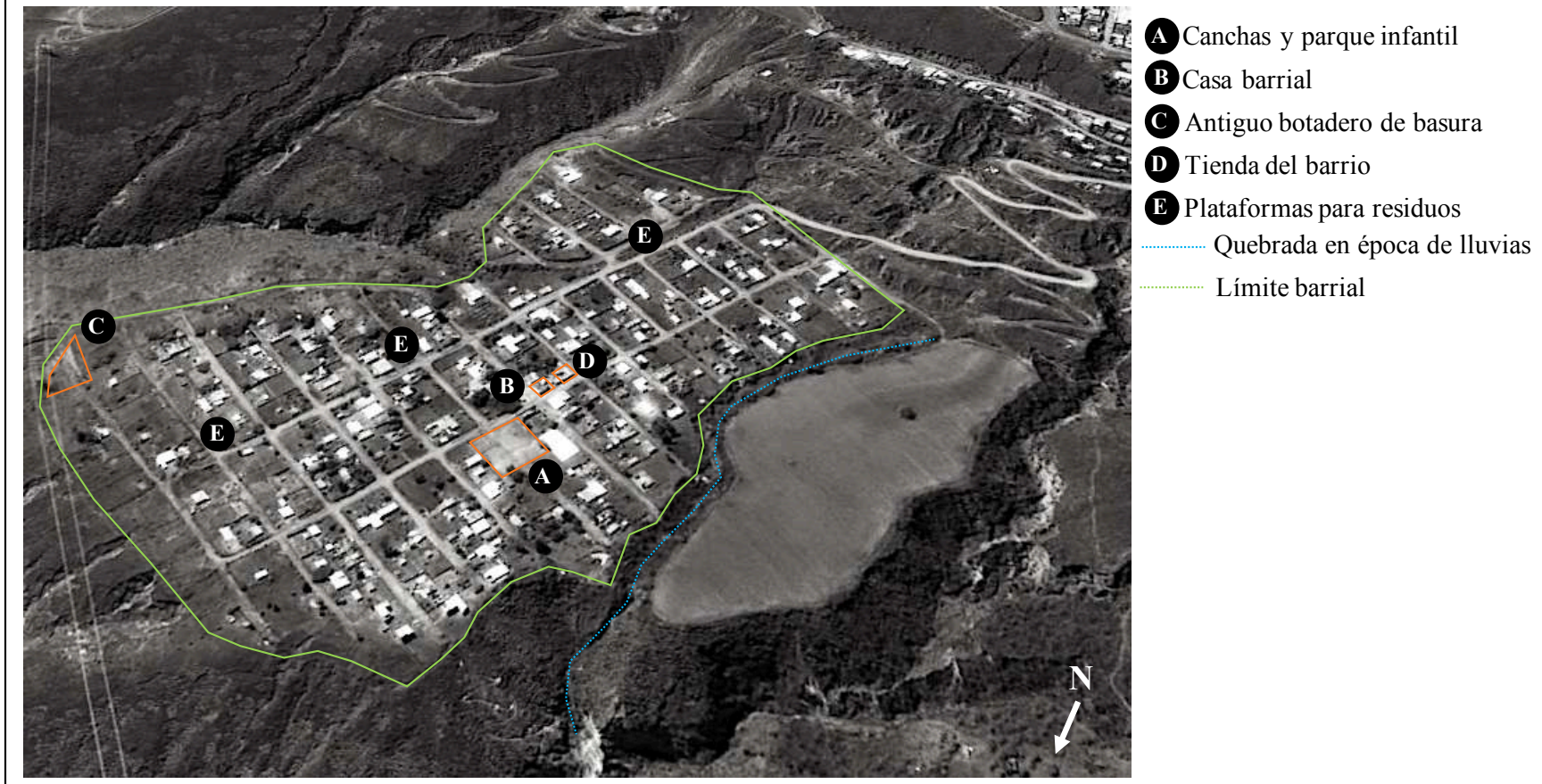


Figura 73. Equipamientos y elementos estructurantes del barrio "Planadas de San Francisco" (2016)

CAPÍTULO 6. EL GOBIERNO DE LA CIUDAD INFORMAL DESDE ABAJO: LA CONFORMACIÓN, REPRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA TERRITORIALIDAD COMPLEJA EN DOS BARRIOS DE QUITO. (Barrio Mirador de Chillogallo)

6.1 Localización del barrio "Mirador de Chillogallo".

Al otro extremo de la ciudad, en el suroccidente se localiza la parroquia urbana de Chillogallo, la cual se ubica en un promedio de 2.900 m.s.n.m. y se extiende desde el sur de las estribaciones del volcán Pichincha hacia la denominada "Depresión de Quito" (Ver figura 74). Esta fue una antigua zona de haciendas en la que desde los albores del siglo XX se originaron poblados, caseríos o anejos ocupados por campesinos y trabajadores articulados a la producción agrícola, los cuales fueron anexados al área urbana de Quito durante los años setenta, cuando el proceso de urbanización se intensificó (Oquendo, 1988).

Los procesos de urbanización periférica que tuvieron lugar a partir del asentamiento de sectores populares[268] desde la década del setenta paulatinamente consolidaron las zonas más bajas, posteriormente se inició la ocupación de los sectores altos donde el fenómeno experimenta una menor aceleración. Allí ha sido crucial el submercado informal del suelo que derivó en fraccionamientos ilegales y la ocupación caótica del antiguo escenario rural[269]; reduciéndolo ostensiblemente hacia las zonas con la topografía más agreste aledañas a los barrios más altos, hacia las estribaciones de los volcanes Atacazo y Pichincha (Ver figuras 74, 75).

[268] Según cifras censales la pobreza por NBI en 2010 alcanzaba al 31% de los hogares de la parroquia, mientras que la pobreza extrema afectaba al 7% de los mismos. Entre 1990 y 2010 la población casi se quintuplicó pasando de 66.874 a más de 319.000 habitantes, experimentando una de las mayores fluctuaciones demográficas de la urbe. https://www.yumpu.com/es/document/view/35292292/quitumbe-indicadores-socialespdf-instituto-de-la-ciudad/10; http://sthv.quito.gob.ec/recursos/indicadores/parroquia/Demografia.htm.

[269] En el periodo 2001 – 2008 en la parroquia de Chillogallo se legalizaron 19 barrios, se aprobaron 4 urbanizaciones y se identificaron 17 asentamientos sin legalizar (Secretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial del DMQ).

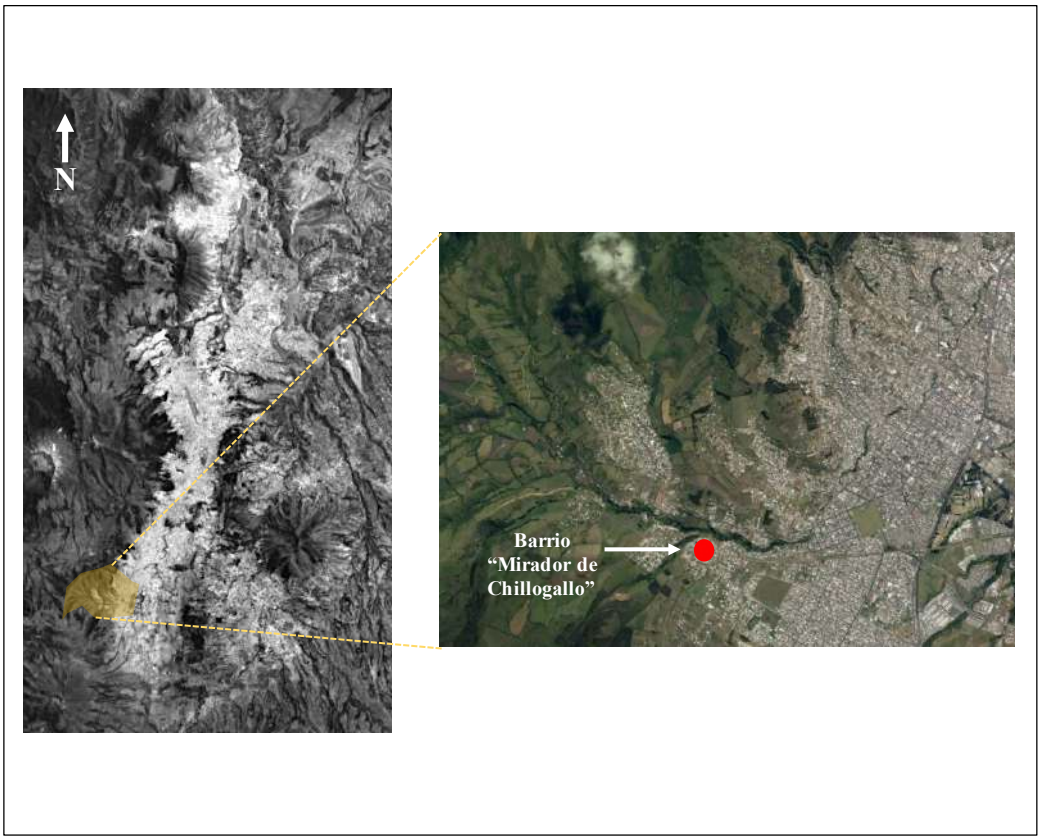


Figura 74. Localización de la parroquia "Chillogallo" en el área urbana de Quito, y ubicación del barrio "Mirador de Chillogallo". (2015).

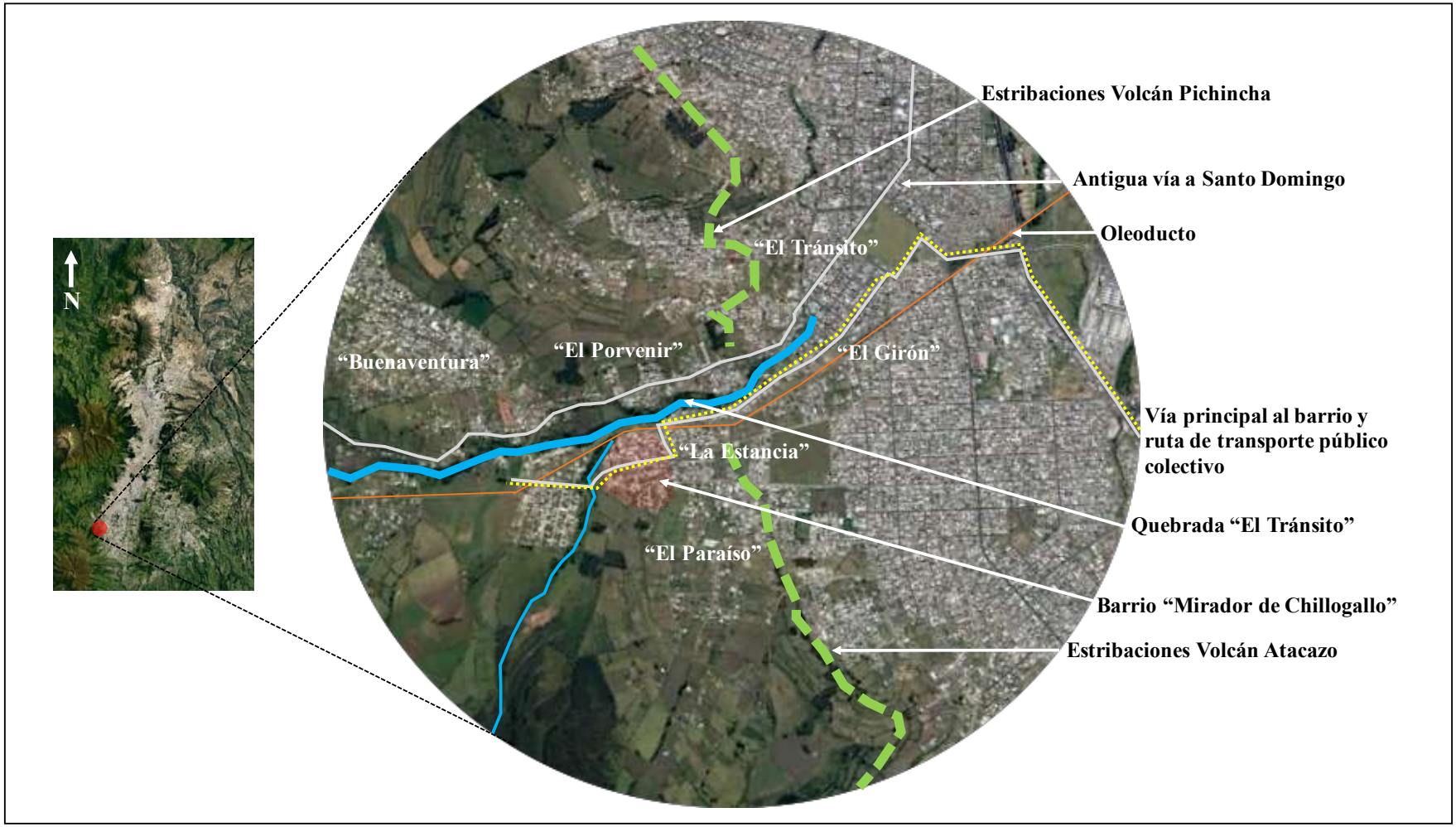


Figura 75. Aspectos físicos, urbanos y antrópicos del sector donde se ubica el barrio "Mirador de Chillogallo". (2015).
Fuente: elaborado por el autor.

Según cifras censales la pobreza por NBI en 2010 alcanzaba al 31% de los hogares de la parroquia, mientras que la pobreza extrema afectaba al 7% de los mismos. Entre 1990 y 2010 la población casi se quintuplicó pasando de 66.874 a más de 319.000 habitantes, experimentando una de las mayores fluctuaciones demográficas de la urbe[270]. En el periodo 2001 – 2008, en la parroquia de Chillogallo se legalizaron 19 barrios, se aprobaron 4 urbanizaciones y se identificaron 17 asentamientos sin legalizar (Secretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial del DMQ).

De la zona más consolidada en la parte baja se asciende por una vía asfaltada hacia el suroccidente de esta parroquia, a lo largo del costado derecho de la quebrada "El Tránsito" se identifican los sectores del "El Porvenir", "El Tránsito", y en la parte más alta, "Buenaventura"; mientras que del lado izquierdo se localizan sectores como "El Girón", "La Estancia", "La Libertad", "El Paraíso I" y "El Mirador", justo allí se ubica el barrio "Mirador de Chillogallo". Se trata de sentamientos localizados a lo largo de la antigua vía a Santo Domingo[271] y la mencionada quebrada, superando los 3.000 m.s.n.m., erigiéndose sobre una accidentada topografía (Ver figura 75).

Al igual que la mayoría de los barrios del sector, "Mirador de Chillogallo" tiene un origen informal que se inscribe en el paulatino proceso de disolución que experimentó la hacienda serrana localizada en la periferia de Quito. Tras haber sido formalizados, estos asentamientos localizados en el borde urbano conviven con el paisaje rural que paulatinamente va cediendo a la ocupación de lógicas dinamizadas por mercados formales de suelo periférico que se extienden a lo largo de las vías que se dirigen hacia el collado ubicado entre los volcanes Atacazo y Pichincha. (Ver figura 75).

[270] https://www.yumpu.com/es/document/view/35292292/quitumbe-indicadores-socialespdf-instituto-de-la-ciudad/10; http://sthv.quito.gob.ec/recursos/indicadores/parroquia/Demografia.htm.

[271] Esta vía fue construida hacia el año 1947 para comunicar a la capital del país con el litoral pacífico, pero en la década del 60 fue construida la carretera Alóag – Santo Domingo, desplazando a esta en importancia y llevándola al abandono y deterioro.

Figura 76. Calle "Oswaldo Hurtado"[272], barrio "Mirador de Chillogallo"
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

El barrio consta de dos etapas, ambas regularizadas y asentadas sobre las laderas que descienden del volcán Atacazo[273]. La primera localizada en la parte baja, consta de 5 manzanas con 80 lotes en total, rodeada al norte por la quebrada "El Tránsito" y el barrio "Colinas del Sur" al suroriente; fue formalizada en agosto de 2002. La segunda se ubica en el sector más alto, compuesta por 10 manzanas con 151 lotes, rozando los 3.100 m.s.n.m. y colindando con la hacienda "Huarcay" al sur y oriente, y al occidente con otra propiedad rural, siendo formalizada en octubre de 2008 (Ver figura 77).

[272] Oswaldo Hurtado es un expresidente del Ecuador, gobernó el país entre 1981 y 1984.
[273] La primera etapa del barrio fue regularizada en el año 2002 mediante Ordenanza 3414, mientras que la segunda a través de la Ordenanza 3763 del 2008.

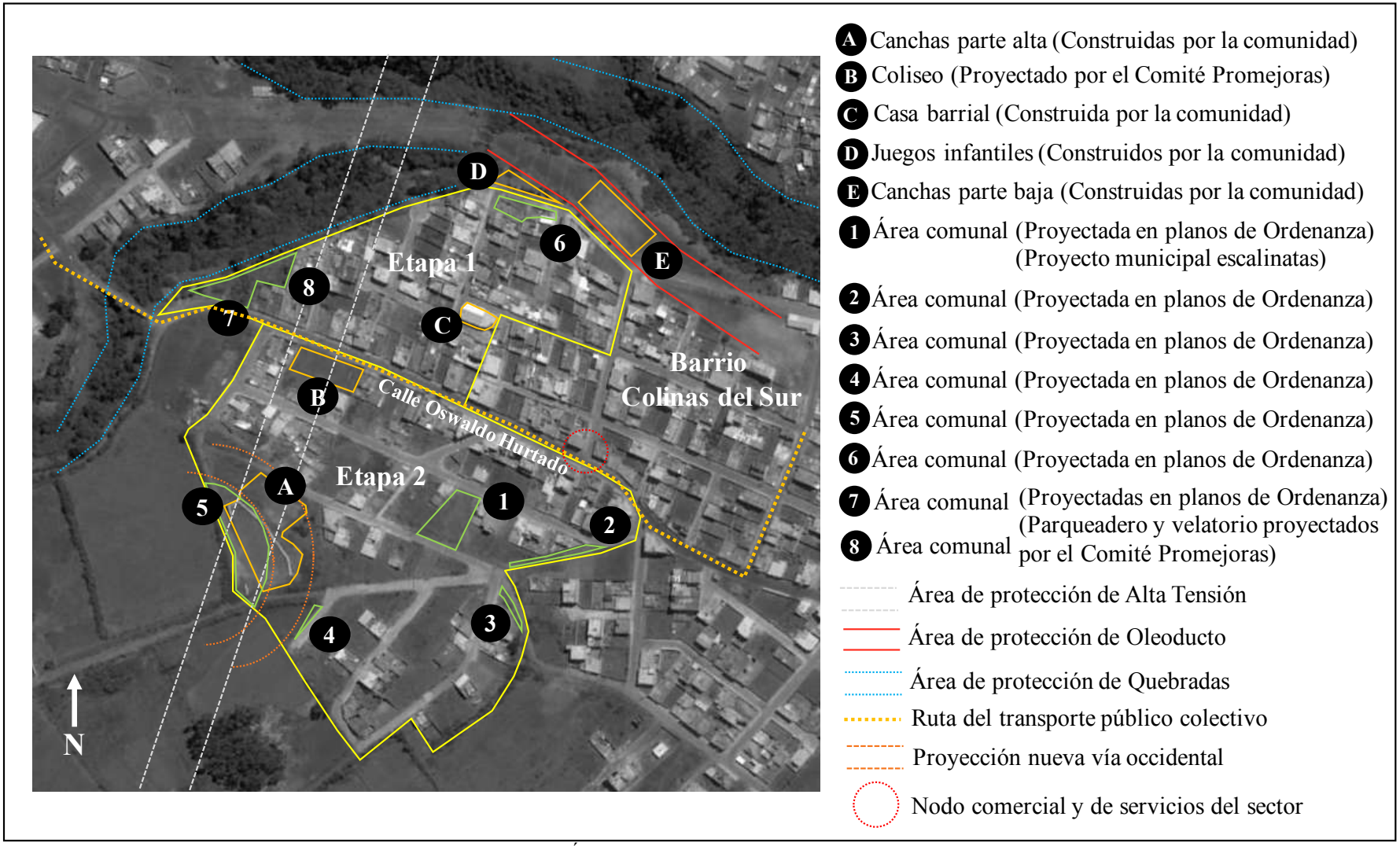


Figura 77. Barrio "Mirador de Chillogallo", etapas 1 y 2 (2016). Áreas recreativas, comunitarias, equipamientos, proyectos comunitarios y municipales. Fuente: Ordenanzas de regularización, planos de regularización. Expediente proceso de regularización del barrio. Secretaría del Consejo, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

6.2 Una rápida transición entre la creación del asentamiento y la conformación de un gobierno barrial.

Hacia 1997 Jorge Caiza inició la venta de terrenos producto de la subdivisión de cuatro propiedades que pertenecieron a una antigua hacienda ubicada en ese sector de la ciudad, la cual fue desmembrándose paulatinamente. Como se asevera en los testimonios de los pobladores, este intermediario o lotizador ofreció escrituras, promesas de compraventa, recibos de pago y la ejecución de obras a quienes fueron adquiriendo los lotes.

El barrio abarca más de 8 hectáreas y consta de dos etapas, cada una incorpora dos de las cuatro propiedades que fueron fraccionadas inicialmente: en la primera etapa estas son de 19.642 m^2 y 10.026 m^2, mientras que en la segunda llegan a los 37.272 m^2 y 14.942 m^2, respectivamente. La primera etapa está localizada en la parte baja, consta de 80 lotes y fue regularizada en el año 2002 mediante la Ordenanza 3414. La segunda, se ubica en la parte alta, también se compone de dos terrenos que fueron subdivididos en 151 lotes y se formalizó seis años después a través de la Ordenanza 3763. (Expediente proceso de regularización del barrio) (Ver figura 77).

En la primera etapa los terrenos se vendieron desde cuatro millones de sucres (1997), un año después el precio casi se había duplicado; mientras que en la segunda, que comenzó a venderse desde 1999, los costos llegaron a triplicarse y quintuplicarse, pasando de 12 a 20 millones. Una suma que debían pagar, como ellos mismos han afirmado, "a plazos o en cuotas al lotizador, durante 2, 3 o 4 años" (Entrevistas a habitante del barrio, marzo de 2016).

Parte del elevado aumento de los precios se podría explicar por la creciente demanda de terrenos que tuvo lugar en esos años, pero también responde a un momento crítico de la economía del país en el que se experimentaron altos índices de inflación que se acentuaron desde la segunda mitad de

aquella década y principios de la siguiente: 25,6% (1996); 30,7% (1997); 43,4% (1998); 60,7% (1999), 91% (2000) (https://www.zonaeconomica.com/ecuador/evolucion-inflacion/inflacion).

Según algunos testimonios, ese contexto fue aprovechado por el lotizador para incrementar fuertemente el precio de los terrenos, especialmente durante el periodo que va desde la profundización de la crisis a lo largo de 1999 hasta el año 2000. Al observar el comportamiento inflacionario y la evolución de los precios podría afirmarse que se trató de un ejercicio simultáneo de adaptación a una fluctuante realidad económica, y un mecanismo de multiplicación de las rentas aprovechando la agudización de una crisis que condujo a la dolarización de la economía ecuatoriana[274]. (Ver tabla 11).

Tabla 11. Comparación de la evolución del precio de los terrenos (Sucres, Dólares), y tasa de incremento de los terrenos e inflación (1997 – 2000).

	1997	**1998**	**1999**	**2000**
Precio del terreno (Sucres)	4'000.000	8`000.000	12'000.000 – 20'000.000	20'000.000
Precio del terrenos (USD)	1.108	1.182	604 - 1007	800
Tasa de inflación (%)	30,7	43,4	60,7	91
Tasa de aumento del precio de los terrenos (%)		100	300 - 500	

Elaborado por el autor. Fuente: entrevistas a pobladores y dirigentes, análisis de la cotización del dólar con respecto al sucre, UASB (s/f)

Fue en ese contexto que hacia 1999 el lotizador intentó estafar a los habitantes del sector guardando para sí el dinero de las cuotas que estos pagaban, el cual debía transferir a los terratenientes o "últimos propietarios". Sin embargo, la primigenia organización barrial reaccionó rápidamente ante esta situación, el lotizador cedió y llegaron a un acuerdo:

[274] "Hacia finales de 1998 y principios del 2000, la dolarización informal se acentuará en un contexto de crisis, donde la necesidad de divisas, la especulación, y la debilidad y desconfianza de los actores económicos en el sistema financiero provocará un fondeo en dólares generando gran presión sobre el tipo de cambio. La devaluación experimentará un incremento superior al 123% entre agosto y diciembre de 1998, mientras que entre enero y diciembre de 1999 llegará al 274%; para enero de 2000 la cotización llegará a los 25.000 sucres por dólar" (Ospina, 2010, p. 28).

> Nos cobraba la plata a nosotros pero el no cancelaba al propietario del terreno, el lotizador no cancelaba. ¿Entonces qué hacemos nosotros? En ese momento decidimos abrir una cuenta de ahorros a nombre del presidente de esa época que era Manuel Pauta y se le prohíbe a la gente que deposite esos dineros donde el lotizador. Y nosotros fuimos a pagarle, de uno en uno a cada uno de los cuatro dueños (…) La cuenta de ahorros fue para recoger el dinero y cancelarle directamente a los dueños de los lotes. Entonces logramos coger esos dineros, en esa época estábamos en sucres. Recuerdo que el lotizador al ver que hicimos eso llega a mi casa con dos sacos de dinero y yo no sabía tampoco, llega a la casa y me dice: "yo no quiero perjudicar a la gente, soy testigo de Jehová y este es el dinero que he recogido, lastimosamente en mi familia ha habido problemas muy fuertes, mis hijos han desperdiciado los dineros pero yo quiero devolver la plata". Entonces llegamos a un acuerdo con él y dejó en la sala de la casa de mis padres unos sacos, yo no sabía que eran, al llegar descubro que eran fajos de dinero, habían como 100 millones de sucres, y nos fuimos a pagar recuerdo, en 'Libertad de Chillogallo', donde vivía la familia Galárraga, nos fuimos a pagar esos dineros. Nos pasamos desde las nueve de la noche hasta las cinco de la mañana contando los billetes para poder pagar. (Entrevista a dirigente del barrio, abril de 2016).

Acción que sería muy significativa porque legitimaría la naciente organización barrial o Comité Promejoras frente a la comunidad, aunque a su interior se habían experimentado pugnas entre sus miembros por supuestos malos manejos en los recursos, lo que había implicado un recambio en los miembros de la primera administración barrial (1998 – 2000), como lo veremos a continuación[275].

[275] Borja (2011) menciona la función de protección que brindaba el Comité Promejoras en la defensa de los habitantes frente a los abusos del lotizador o terrateniente cuando este no ejercía control sobre la dirigencia, lo cual le daba reconocimiento y legitimidad al interior del barrio.

6.2.1 La trayectoria de la organización barrial ¿Tensiones y cooperaciones obligadas?

Hacia finales de 1997 se creó el Comité Promejoras del Barrio Mirador de Chillogallo con una directiva conformada por propietarios que vivían dentro y fuera del asentamiento. La versión del dirigente Rafael Montenegro afirma que fue él quien asesoró ese proceso desde el inicio organizando a la población, otra menciona que en una asamblea se pusieron a varias personas adelante y se votó por cada una de ellas para los cargos, y así se eligieron los miembros del primer comité.

En 1998 este comité fue reconocido por el Ministerio de Bienestar Social (MBS)[276]. En el estatuto de creación se establecieron los fines del Comité Promejoras como "Intervenir en nombre de sus socios ante organismos internacionales, nacionales, provinciales y sectoriales (…) Impulsar el mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios básicos a favor de los socios" (Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo", Artículo 4, 1998, p. 3). De manera legal se configuraba su función intermediadora y su papel en la generación de condiciones de habitabilidad en el nuevo asentamiento, respectivamente.

También se establecieron derechos y obligaciones de los socios activos relacionadas a la participación (elegir y ser elegido miembro del comité), cumplir con pagos de "cuotas ordinarias y extraordinarias que se establezcan y que fueran fijadas por las organizaciones, directivas del comité; asistir puntual y obligatoriamente a las asambleas ordinarias y extraordinarias, así como también cooperar con las diferentes actividades organizadas por el comité".

Se trataba de mecanismos de control de la población en términos de participación, y el establecimiento de la obligatoriedad de los aportes económicos y el trabajo comunitario desarrollado

[276] Aprobado por el Ministerio de Bienestar Social (MBS), mediante Acuerdo Ministerial No 01123 del 7 de agosto de 1998. Expediente proceso de regularización del barrio. Secretaría del Concejo, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).

en las mingas. El incumplimiento a estas obligaciones implicaba sanciones como amonestaciones escritas, sanciones económicas y la expulsión. (Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo", Artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 1998).

Complementariamente se crearon los organismos directivos y sus funciones, como sucedió con la Asamblea General del barrio, la que ordinariamente se reuniría cada mes[277]. Asimismo sucedió con el Directorio, se detallaron sus obligaciones, deberes, integrantes, periodo de ejercicio y sus respectivas funciones[278] (Ver figura 78). Finalmente se estableció el patrimonio económico del comité que lo constituyó en el intermediador financiero de los recursos comunitarios[279]. (Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo", Artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 1998).

[277] Se establecieron los deberes y atribuciones de la asamblea general de socios: "Cumplir y hacer cumplir el estatuto y el reglamento del comité (…) Elegir cada dos años y dentro del primer mes del segundo año mediante votación a los miembros del directorio del comité (…) Designar la comisión de fiscalización (…) Resolver y reformar el estatuto (…) Conocer y aprobar el plan e informe anual de las labores que presente el directorio sobre la marcha del comité y resolver cualquier asunto no contemplado en el presente estatuto y su reglamento (…) Establecer las cuotas sociales ordinarias y extraordinarias". (Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo", Artículo 26, 1998, p. 6).

[278] Entre las principales funciones del Directorio de encuentran "la formulación del plan de trabajo anual, presentar el informe anual administrativo y financiero". Esta "Integrado por los siguientes miembros: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Pro-secretario, Tesorero, Síndico, Tres vocales principales con sus respectivos suplentes, Comisión de Fiscalización (…) Los Miembros del directorio durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos hasta por un periodo similar". (Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo", Artículos 27, 28, 1998, p. 7).

[279] "El patrimonio del Comité está constituido por: Cuotas de ingreso, Cuotas ordinarias y extraordinarias que imponga la Asamblea General a los socios del comité, Las partidas presupuestarias asignadas por entidades públicas y privadas, los muebles e inmuebles que llegaren a adquirir a cualquier título, cualquier otro ingreso imprevisto". (Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo", Artículos 27, 28, 1998, p. 10).

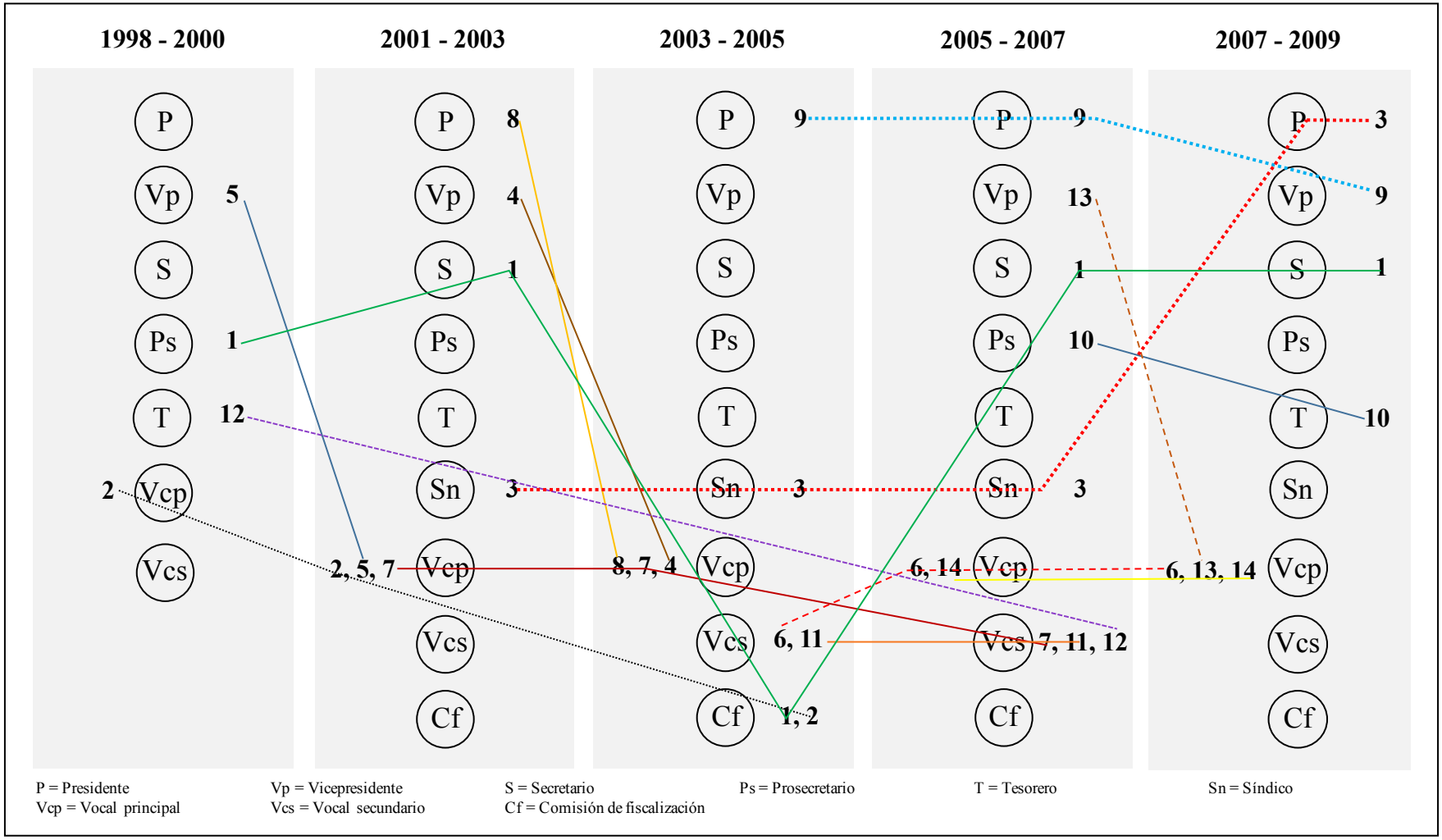


Figura 78. Evolución de las posiciones ocupadas por el grupo hegemónico al interior del Comité Promejoras del Barrio Mirador de Chillogallo (1998 – 2009) Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en información contenida en el Expediente proceso de regularización del barrio. Secretaría del Consejo, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

A comienzos de esa gestión se presentaron denuncias y conflictos por malversación de fondos a su interior, lo que generó una crisis que motivó la conformación de una nueva directiva barrial, la cual sería aprobada a principios de 2001 para que administrara el barrio hasta el año 2003. A pesar de estos problemas iniciales, la acción que tuvo el comité al desactivar los intentos de estafa por parte del lotizador, lograr el pago de los terrenos a los terratenientes, y conseguir las escrituras globales como requisito básico para iniciar el proceso de regularización, le generaron cierta legitimidad en ese momento (1999 – 2001). A partir de allí comenzó la consolidación de un tipo de gobierno barrial en el que ha sido evidente la influencia de un grupo de pobladores liderado por Rafael Montenegro, abogado, asesor y líder barrial con una importante trayectoria personal y familiar en la organización y gobierno de comunitario[280].

En la figura 78 se puede apreciar como entre 2001 y 2009, ciertas actores barriales fueron asumiendo ciertos cargos claves (presidente, vicepresidente, síndico y algunas vocalías). Allí resaltan Julio Calvopiña, quien fue presidente por dos periodos (2003 – 2007), y luego ejerció como vicepresidente (2007 – 2009), y Rafael Montenegro, consolidándose en el gobierno del barrio al llegar a la presidencia del comité (2007 – 2009) después de cumplir como asesor jurídico (1997 – 1998) y Síndico[281] durante tres periodos (2001 – 2007).

[280] Montenegro es una figura política barrial heredera de la experiencia paternal en el liderazgo y gobierno de varias comunidades de la provincia del Chimborazo como teniente político y comisario. Ya en Quito, donde se trasladó a estudiar derecho, encabezó procesos organizativos en el barrio "Héroes de Paquisha", al sur de la ciudad, donde su padre poseía terrenos e inició su prestigio. Además de "Mirador de Chillogallo" ha asesorado a los Comités Promejoras de los barrios Santa Clara I (Chillogallo), El Vergel (Guamaní), Hermano Miguel (Guamaní), Terrazas de Guajaló (Guamaní), Paquisha, San Marcos (Calderón), San Ignacio de Guayllabamba (Guayllabamba), Paraíso (Eloy Alfaro), entre otros, y a las Cooperativas de Vivienda 28 de Marzo, 14 de Enero, Reino de Quito, Colinas del Cinto, Colinas del Sur. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

[281] El rol principal del síndico es su intermediación jurídica: Intervenir judicial o extra judicialmente como abogado del Comité o de sus miembros si así lo requieren. En ese orden de ideas adelantó el proceso de formalización del mismo en sus dos etapas (2001 – 2002; 2006-2008). Otras atribuciones importantes son "Realizar trabajos legales que le soliciten, elaboración de reformas al estatuto y Reglamento (…) Verificar el cumplimiento del Estatuto y el Reglamento" (Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo, Artículo 39, 1998, p. 9).

No se pudo acceder a más información sobre el gobierno barrial posterior al 2009, pero los testimonios recogidos confirman que tanto Calvopiña como Montenegro han ocupado cargos relevantes en la organización barrial desde aquel entonces; y en el caso del segundo, él mismo confirma su cercanía y papel de asesor en la actual administración comunitaria, la gran legitimidad con la que cuenta y las discrepancias que ha generado su accionar en un sector de los pobladores durante los veinte años que lleva en el barrio como dirigente y propietario: …como la gente ha confiado tanto, sobre todo en mi porque mire que han cambiado los directivos y yo me mantengo todavía, todavía tengo el apoyo del 95% de la gente, casi veinte años trabajando en el barrio. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

El activismo y liderazgo de este abogado y dirigente ha sido crucial en el gobierno barrial, labor que al mismo tiempo ha sido muy controvertida. En los testimonios de los actuales presidente y vicepresidente del comité promejoras, y de algunos habitantes del sector, se menciona el importante papel que jugó Rafael Montenegro en la formalización y desarrollo del asentamiento. Primero ideando la estrategia para su poblamiento, posteriormente logrando las escrituras globales y gestionando la rápida regularización del barrio en menos de un año (septiembre de 2001 – agosto de 2002), y finalmente llevando a buen término la construcción de las obras barriales.

En contraste, los testimonios de algunos pobladores controvierten la figura y actuación de este líder barrial y de algunos dirigentes de su círculo cercano. Especialmente derivadas de los "mecanismos de gestión del suelo" que implementaron y condujeron a que varios propietarios perdieran sus lotes y fueran adquiridos por el comité promejoras, A ello se suman denuncias por irregularidades en la entrega y cobros de las escrituras individuales, y dudas en el manejo de los recursos comunitarios para las obras:

> Acá toda la vida hemos tenido que pagar por todo, él nos pidió setecientos dólares para el pavimentado (adoquinado). Una vez vino el alcalde, acá al barrio, vio el barrio, ¿Pero sabe

> qué pasa? Que el doctor nos vigilaba para que nosotros no habláramos. Por ejemplo yo quise irme a donde el alcalde para decirle que viniera y viera tanta gente pobre que hay y como les quitan los terrenos. Verá, este terreno es quitado a una señora pobre, le quitaron este terreno de al lado mío y ya vendieron en once mil dólares ¿Y qué hacen esa plata?, si nos sacan plata a nosotros de los bolsillos, ¿Qué hacen con eso? (…) De la casa barrial nos sacaron cinco dólares mensuales para pagarlos en cada asamblea, y un dólar mensual que siempre nos han cobrado de administración, ¿Pero de cuál administración? Mire, cuando las calles se dañaban nos tocaba a nosotros limpiarlas, hacíamos mingas y nadie nos daba nada, metían palas para limpiar las calles y nos cobraban por lote, por todo nos cobraban, y ahora no sabemos qué habrán hecho con esos terrenos que le quitaron a la gente. Por ejemplo hubo directivos que cogieron un lote cada uno, de los que quitaron, eso es una injusticia. (…) Es que como en las manos de él está todo, entonces él hace todo, y como es abogado hace lo que quiere y tiene sus amistades por ahí, de los que puede por ahí, colegas de los que pueden quitar los terrenos al gusto de ellos (..) Yo pagué setecientos cincuenta dólares por la escritura al doctor, hay gente que dice que pagó más, hasta mil, es mucha plata. (Entrevista a habitante del barrio, marzo de 2016).

Por su parte, Montenegro afirma que cuando son muchas escrituras cobra entre 150 o 200 dólares por cada una. Aunque ello implica bastante trabajo, el gran volumen disminuye los costos en esos casos; pero cuando son individuales es mucho mayor el precio, entre setecientos cincuenta y mil quinientos dólares. (Entrevista Rafael Montenegro, enero de 2017).

Es necesario tener en cuenta que estas tensiones son comunes al interior de los barrios como fruto de los intereses creados, la desconfianza y polarización en torno a la representación barrial de un asentamiento en su paulatino proceso de consolidación; pues ello implica el manejo de los recursos económicos, jurídicos y organizativos, y la intermediación de la representación barrial ante las

instancias municipales. Se trata de rasgos identificados en el estudio de Borja (2011), donde ciertos grupos de habitantes de los barrios entran en disputa con diversos grados de conflictividad[282].

También es muy importante anotar que estas denuncias evidencian las formas de control que se ejercen sobre los habitantes al interior del barrio, lo costoso que resulta superar los déficits urbanísticos de acuerdo al bajo nivel de ingreso de la gran mayoría de sus pobladores, al tiempo que deja entrever el poder de intermediación con el que cuenta el dirigente, derivado de cierta legitimidad ganada por su formación profesional, trayectoria y eficiencia jurídico-administrativa.

Estos factores le brindaron la posibilidad de establecer su liderazgo e implementar reglas o principios en torno al manejo del recurso suelo, el cual estaba ligado a un discurso de compromiso individual de los habitantes con su propiedad. Asimismo propuso e impulsó mecanismos de gestión de los recursos humanos y económicos para la ejecución de obras, como lo veremos en el siguiente apartado.

Debe resaltarse el recambio generacional que se ha dado en la dirigencia actual (2015 – 2017), sin embargo, este ha tenido lugar dentro del grupo hegemónico que lidera Montenegro. Como lo afirma el propio dirigente, se trata de gente joven, entre 30 y 40 años, como es el caso de los actuales presidente y vicepresidente, quienes adquirieron terrenos en el barrio hace varios años y desde entonces residen con sus familias:

> Yo desde hace diez años quería salir de la directiva, ya no quería seguir haciendo parte de ella y empecé a formar nuevos cuadros jóvenes. Entonces en las asambleas yo les iba poniendo adelante, y le pedía a la gente "denme un número", y entonces decían diez,

[282] En el estudio sobre los movimientos barriales en Quito durante los años ochenta y noventa, Borja (2011) detecta micropoderes en disputa al interior de los asentamientos populares, emergentes o de origen informal; especialmente por el manejo de los Comités Barriales o Comités Promejoras. Es en estas estructuras de gobierno donde observa la consolidación del caudillismo basado en prácticas autoritarias y clientelares que conllevaron a disputas de distinto nivel entre grupos de habitantes por la representación o intermediación política, el acceso y manejo de los recursos, la toma de decisiones, y las implicaciones que ello tuvo en la estructuración y reproducción de ciudadanías restringidas y participaciones obligadas y condicionadas, como lo veremos al final del capítulo.

> entonces yo iba contando hasta cuando llegaba al diez y le decía venga el diez acá, siéntese acá, usted va a aprender a dirigir igual que yo, usted va a ser esto por un tiempo, ustedes van a aprender. Ahora, nómbreme un presiente, un secretario. Entonces el rato que salí había la posibilidad que entren jóvenes, y ahí está, hay una directiva muy joven, hay de veintinueve, treinta, treinta y cinco años. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Esta nueva directiva barrial también surgió en respuesta a los problemas que generó la permanencia de Montenegro en el comité, debido a las crecientes quejas por malversación de los fondos, como él mismo ha reconocido; sin embargo manifiesta que rindió los informes respectivos y la gente terminó aplaudiéndolo en la asamblea y pidiéndole que no dejara de asesorar al barrio.

Tras veinte años de fundado el asentamiento, realizadas las obras prioritarias e instalados los servicios básicos, el comité ha perdido gran parte de su protagonismo en la cotidianidad barrial, un fenómeno normal cuando ciertas problemáticas y necesidades comunitarias han sido superadas y la población busca solventar situaciones particulares de manera individual. Ahora las asambleas se realizan cada sesenta días, más como un ritual obligatorio que como una necesidad apremiante; allí se discuten las posibles soluciones a problemas emergentes como la inseguridad, o el consumo de drogas y alcohol por parte de los jóvenes.

En síntesis, podría afirmarse que el propio proceso de mejoramiento de las condiciones de vida a través de la organización comunitaria ha conllevado a su propia crisis en un contexto de transformaciones culturales, demográficas y socioeconómicas que ha experimentado la población; lo que les plantea nuevas motivaciones e intereses que no pasan por la instancia comunitaria en su proceso de urbanización en la periferia suroeste de Quito[283].

[283] En los estudios de Godard (1998) y Borja (2011) se manifiestan transformaciones en las organizaciones barriales cuando se alcanzan ciertos objetivos. Según Godard, cuando se han materializado reivindicaciones básicas como la legalización, construcción de infraestructuras y equipamientos, así sea de manera parcial, los jefes de familia pierden el interés de participar en organizaciones populares. Borja argumenta la existencia de un ciclo que inicia y crece hasta cuando se legaliza la tierra, luego se estabiliza cuando se demandan y supera la necesidad de los servicios básicos, y

6.2.2 Entre el urbanismo tácito-comunitario y el urbanismo oficial en el gobierno de la "Ciudad Informal".

En sus inicios la organización barrial en proceso de consolidación estableció los principios clave para adelantar su gestión. Se comenzaban a echar las bases de un urbanismo tácito – comunitario en el cual fue evidente el liderazgo de Montenegro y su grupo más cercano. Se trataba de una racionalidad más impuesta que consensuada en torno a la cual debían confluir los distintos actores barriales, por lo cual no sería ajena a las disputas. Los puntos básicos de tal racionalidad fueron: a) generar las condiciones mínimas en el asentamiento para obtener la regularización del mismo, b) lograr un nivel de compromiso entre los habitantes desde la lógica de la responsabilidad individual sobre la propiedad, y c) generar recursos económicos a través de la gestión del suelo para financiar las obras comunitarias necesarias para el mejoramiento de las condiciones de vida en el sector y valorizar la propiedad.

Se trataba de un discurso fundante desde el urbanismo – tácito comunitario que paradójicamente buscaba el ingreso del barrio en el proceso de regularización. Se trataba de una transición sujeta al respectivo "disciplinamiento" o incorporación jurídico - urbanística que obligarían a la organización barrial, y a la comunidad, a adecuarse a los parámetros oficiales establecidos para la generación y consolidación de la relación "ciudadano – derecho – estado". Proceso que se sintetizaba en la regularización urbana, la conclusión de las obras prioritarias establecidas por el municipio, la dotación de servicios básicos y el reconocimiento de la propiedad individual través de la entrega de escrituras.

posteriormente desciende y desaparece en el momento que los pobladores pasan a ser vecinos de barrio, y cada uno libra "su batalla individual por la sobrevivencia".

En primer lugar se priorizó el abastecimiento de agua como estrategia de poblamiento y consolidación del barrio para acceder al proceso de formalización del mismo en su primera etapa (2001 - 2002). Un segundo momento implicó establecer e interiorizar que la comunidad, tanto los que habitaban en el barrio y los que no lo hacían, iban a ser los beneficiarios de su propio trabajo: "Ustedes van a trabajar para ustedes mismos, ustedes no van a trabajar para su vecino, usted trabaja para su lote, primerito" (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017). En tercer lugar se establecieron multas para quienes no cuidaran de su propio lote (o lotes), o quienes se quisieran aprovechar del trabajo comunitario para "engordar" terrenos:

> Para el año 2000 se empezó a poner una multa para aquellas personas que dejaban abandonado el lote, el que no venía, el que no aportaba, el que no ayudaba, ese no servía, se debía ir. Si es que faltaba seis sesiones (asambleas) se iba a poner una multa de 500 dólares, el que faltaba nueve sesiones pagaba 750 dólares de multa, y el que faltara más de doce sesiones perdía el lote. Entonces todo el mundo se veía obligado a organizarse o perder el lote. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Allí entró el cuarto principio que fue la muy polémica propuesta de gestión del suelo para capitalizar el comité y financiar las obras barriales. Esta consistía en expropiar los lotes de quienes no asistieran durante un año a las asambleas, automáticamente estos pasarían a ser propiedad del comité promejoras previo al pago de una suma proporcional a los antiguos propietarios, y posteriormente serían vendidos en el mercado formal de suelo:

> Hubo mucha gente que perdió el lote porque nunca fueron. Nosotros les devolvimos el dinero: le preguntábamos ¿Cuánto le costó a usted el terreno? Yo pagué cuatro millones de sucres, muy bien, se hacían los cálculos, llegábamos a un acuerdo y hacíamos la proyección. Haber usted va a recibir mil dólares. Ese dinero con el que se pagaba salía de los aportes de los socios, se dividía el valor a pagar en el número de socios, y el lote quedaba con nosotros,

> se convertía en propiedad del comité, es decir, nosotros devolvíamos esos dineros y el comité se quedaba con el lote. Al principio se tomó con mucha crítica en contra porque decían que esos lotes eran para el abogado y que el abogado se va a quedar con los lotes. Fueron en total 18 o 19 lotes que fueron de propiedad del Comité Promejoras. Y yo siempre les decía, miren, nosotros vamos a trabajar de esta manera, vamos a ir capitalizándole al comité, con ese dinero vamos a hacer la obras, es decir, vamos a ganar doble plusvalía: ustedes van a ganar por su lote, y nosotros vamos a ganar nosotros por la venta del lote (en referencia al lote que había sido expropiado y pagado al primer propietario), y con eso íbamos a hacer las obras. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

También se cobraba la concesión de derechos a quienes vendieran o compraran terrenos durante el proceso de regularización para financiar el comité:

> La gente vendió lotes durante el proceso de regularización, hacíamos concesión de derechos. Había una autorización del presidente que daba una certificación de que ese socio estaba al día en todo (sesiones, aportaciones, mingas), y que lo autorizaba a poder ceder el lote a otra persona. Entonces también hicimos de esta manera, se empezó a cobrar los traspasos: pagaba 200 el que vendía y 200 el que compraba. Todos esos dineros se iban canalizando dentro del comité y se utilizaban para obras. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Aunque en 1999 el comité había obtenido las escrituras globales de los dos predios que constituían la primera etapa, fungiendo a partir de allí como persona jurídica propietaria, la acción de expropiación no aparece entre sus atribuciones legales según el Acuerdo No 01123 (De aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo" elaborado por el Ministerio

de Bienestar Social, 1998). Sin embargo, debe subrayarse que dicha atribución tampoco está prohibida en los estatutos referidos[284].

Finalmente se debe mencionar que posteriormente se procedió a desarrollar las obras teniendo en cuenta lo planteado en las ordenanzas de regularización de las dos etapas del barrio y las que fueron consideradas prioritarias por la asamblea (Ver tablas 12 y 13). Se debe tener en cuenta que en dichas ordenanzas se estipulan tiempos y costos de las obras a realizarse bajo los parámetros de las empresas públicas municipales de servicios, se establecen las garantías para la ejecución de obras, el control a la ejecución de las mismas y las multas por retraso en su ejecución. Asimismo se mencionan las condiciones que debe cumplir el Comité Promejoras desde el "día después de la regularización", es decir los compromisos adquiridos por parte de la comunidad tras haber recibido la aprobación urbanística, social y jurídica del barrio a través de la ordenanza de regularización, como se analizará más adelante.

Tabla 12. Cronograma valorado de las obras a realizarse según la Ordenanza de Regularización del Barrio Mirador de Chillogallo No 3414 (12 de Agosto de 2002) (Primera etapa)

						AÑOS DE PLAZO PARA LA EJECUCIÓN									
Actividad	**Unidad**	**Cantidad**	**Costo Unitario**	**Total**	**%**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Bordillos	ML	1050.00	9.83	10321.50	4.06										
Aceras	M^2	1680.00	11.00	18480.00	7.27										
Luz Eléctrica	ML	1045	25	26125.00	10.27										
Teléfonos	ML	1045	15	15675.00	6.16										
Alcantarillado combinado	ML	6720.00	76.03	79451.35	31.26										
Adoquinado	M^2	6720	14.66	98.515.20	38.76										
Agua Potable	ML	1045	2.30	2403.50	0.96										
Comunal	1	40 M^2	80.00	3200.00	1.26										

[284] Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo, 1998).

Total				254.171.55	100	

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, fuente: Plano No 1. Ordenanza No 3414 (12 de agosto de 2002). Expediente de regularización del Barrio "Mirador de Chillogallo" (Primera Etapa)

Tabla 13. Cronograma valorado de las obras a realizarse según la Ordenanza de Regularización del Barrio Mirador de Chillogallo No 3763 (24 de Octubre de 2008) (Segunda Etapa)

				AÑOS DE PLAZO PARA LA EJECUCIÓN									
Actividad	**Unidad**	**Cantidad**	**Precio Total**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
Replanteo de lotes, ejes viales y nivelación	M^2	32.191.11	20.990.84										
Bordillos	ML	2.292.00	32.088.00										
Aceras	M^2	3.304.14	33.041.40										
Alcantarillado	ML	2.315.10	46.302.00	YA EXISTENTE									
Agua potable	ha	2.315.10	16.205.70										
Adoquinado	M^2	7.802.20	92.626.40										
Energía Eléctrica	ha	5.254.40	70.000.00	YA EXISTENTE									
Total			312.254.34										

Fuente: Plano No 3. Ordenanza No 3763 (24 de octubre de 2008). Expediente de regularización del Barrio "Mirador de Chillogallo" (Segunda Etapa)

6.2.3 El agua potable, entre la estrategia de poblamiento circunscrita a la formalización del barrio y los posteriores problemas de abastecimiento para la población asentada.

Uno de los aspectos fundamentales del proceso de poblamiento y consolidación del barrio fue el garantizar el acceso al agua potable, una necesidad apremiante en la cotidianidad y un factor estratégico en la formalización del asentamiento en su primera etapa (2002)[285]: "…el agua era la base fundamental porque sin agua no se puede hacer nada. Podemos vivir sin luz, podemos vivir sin

[285] Uno de los requisitos en la formalización del barrio es que este tenga una consolidación igual o superior al 30% de los terrenos, lo que en una zona tan apartada y sin servicios básicos era complicado de realizar. En el estatuto del barrio aparece como uno de sus fines "Impulsar el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios básicos a favor de los socios" (Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo, 1998, p. 3).

alcantarillado, pero sin agua no se puede hacer nada" (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Tuvo lugar entonces la puesta en marcha de acciones individuales y comunitarias como aportes económicos y mingas para comprar materiales y realizar las obras básicas respectivas para garantizar el acceso al recurso, aunque fuera de manera intermitente:

> …al inicio no teníamos agua, y lo primero que se necesita es el agua. ¿Entonces qué hicimos? Empezamos a ir a la quebrada que está en la parte alta, allá hicimos unos tanques pequeños y conectamos unas mangueras, y de allá trajimos el agua. Con eso se iba cobrando mensualmente por el agua a cada una de las familias que vivía aquí y con eso íbamos solventando. La primera aportación para la construcción de los tanques y la compra de las mangueras se hizo con aporte de todos los propietarios de los lotes. Con las mingas ayudamos todos porque el dirigente tiene que convencer a la gente y explicarles que se necesita primero organización y que todo lo que se haga es en beneficio de todos. Y que necesitábamos mínimo 30% de consolidación de vivienda para la legalización del barrio. Y entonces para llegar a eso necesitábamos que todos tengan agua, y si es que no había agua no se iban a vivir, el agua era la base fundamental. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

En el análisis de Borja (2011) se resalta que cuando la población de estos asentamientos tenía resuelto el abastecimiento de agua proveniente de las vertientes de las montañas y los *ojos*, "podían soportar mejor" los problemas que cotidianamente se presentaban en el barrio. En nuestro caso, cuando se consiguió el objetivo de la formalización de la primera etapa (2002), las dificultades para conseguir el servicio mezclaron las necesidades de una población creciente y los objetivos políticos del gobierno local de turno hacia el 2004:

> Ya cuando estábamos regularizados, fuimos al agua potable y alcantarillado, logramos que se haga el alcantarillado para todo el barrio en la época de Paco Moncayo[286]. Y políticamente Paco Moncayo por ganar las elecciones nuevamente de la alcaldía, él únicamente viene y pone el agua potable en dos calles del barrio, de la parte baja y le da a `Colinas del Sur´, el barrio que está pegado a nosotros; y empiezan a tratar de dividir y a tratar de que yo salga del sector indicando que era por irresponsabilidad del directorio que no se daba agua. Cuando esa no era la realidad, no había agua hacia la parte alta, ni para "Colinas del Sur"[287] porque les pusieron solo de forma política, había muy poco agua, había por horas. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Vino entonces la propuesta de un proyecto de agua potable para todos los habitantes de los barrios del sector (San Francisco de Huarcay, Colinas del Sur, Santa Clara I y III, Libertad de Chillogallo y Mirador de Chillogallo) impulsado por el dirigente Rafael Montenegro, una iniciativa que podía atender las necesidades de unas 2.000 personas pero que debió esperar varios años para concretarse.

En atención a esta propuesta, la Empresa de Agua Potable de Quito planteó necesario construir un tanque de almacenamiento y una planta de bombeo en la parte alta de los barrios, lo que implicaba la compra de un terreno de 1.100 m^2. Cada socio aportó con 60 dólares en promedio para adquirir el predio, pero la empresa se equivocó y construyó en otro. Se tuvo que solucionar un problema legal para que no se detuviera la obra y comprar dicho lote, lo que generó sobrecostos que debieron ser asumidos por la futura población beneficiaria, las obras se concluyeron hacia 2012.

[286] Paco Moncayo fue alcalde de Quito durante dos periodos, el primero entre 2000 a 2004, reeligiéndose para un segundo mandato entre 2004 – 2009, representando a la Izquierda Democrática (ID).
[287] Barrio que colinda con "Mirador de Chillogallo" (Ver figura 77).

6.3 Las condiciones del urbanismo oficial en la racionalización del espacio barrial y el desarrollo de las obras desde el día después de la regularización.

La interacción entre el urbanismo oficial proyectado en las ordenanzas de regularización del barrio, el cual se concentra en un ordenamiento del espacio barrial y las distintas obras a realizarse (Ver tablas 11, 12), y el urbanismo tácito-comunitario articulado en torno a los mecanismos y estrategias comunitarias de gestión, financiamiento y construcción de las mismas; se constituye en una articulación compleja inscrita en el proceso de regularización del barrio que inició formalmente en septiembre de 2001 (para la primera etapa), y el día después de la regularización, cuyo horizonte fue definido a diez años a partir del 13 de agosto de 2002, para la primera etapa, y desde el 25 de octubre de 2006, en el caso de la segunda[288].

En el contenido de las Ordenanzas se incorporan los aspectos del urbanismo oficial y las obras a ejecutarse desde el día después de la regularización. En primer lugar hay una racionalización u ordenación del espacio que implicó definir las áreas de: utilidad de todos los lotes, vías y pasajes, comunales, protección de quebradas, protección por el paso del oleoducto y totales a urbanizarse.

También se definió el número total de lotes a ser regularizados (80 en la primera etapa, 151 en la segunda), y la entrega de terrenos por parte del Comité Promejoras al municipio como "contribución comunitaria" para el establecimiento de áreas verdes o comunales, que en su mayoría fueron los espacios marginales o mayores dificultades topográficas del asentamiento distribuidas en 8 cuerpos. (Expedientes de regularización del Barrio "Mirador de Chillogallo", primera y segunda etapa) (Ver figura 77).

[288] Es necesario aclarar que el proceso institucional que conlleva el análisis barrial en términos técnicos, jurídicos y sociales para establecer el cumplimiento de la normativa urbanística y posterior regularización del barrio se inicia regularmente dos o tres años antes de la expedición de la ordenanza de regularización. En ese proceso se incorporan las tareas específicas de varias instancias municipales (Ver anexo 2, proceso de regularización USV). En el caso del barrio, la primera etapa se regularizó en menos de un año, y la segunda tardó más de dos.

También se estableció la zonificación del sector, correspondiente a D203-80, con lotes mínimos de 200 m^2, máximo número de pisos (3), altura máxima (9 metros), con una forma de ocupación continua sobre la "línea de fábrica"; el uso del suelo (R1 – Residencial de baja densidad), las afectaciones por el paso de líneas de alta tensión y el paso de vías[289], las dimensiones de las calles y los pasajes del barrio. (Expedientes de regularización del Barrio "Mirador de Chillogallo", primera y segunda etapa), (Ver figura 77).

Un aspecto importante a resaltar es la entrega de escrituras individuales, contemplado en la Ordenanza 3763 (2006) de regularización de la segunda etapa del barrio, la cual estipula que en el "plazo máximo de un año contado a partir de la sanción de esta ordenanza, el 'Comité Promejoras Mirador de Chillogallo', deberá entregar escrituras individuales a cada uno de los socios y moradores (…) bajo responsabilidad civil y penal de los dirigentes en caso de su incumplimiento". (Ordenanza municipal de urbanización de interés social de desarrollo progresivo del "Comité Pro Mejoras Mirador de Chillogallo" No 3763 (24 de octubre de 2008, Segunda etapa, p. 5).

En el contenido de la Ordenanza de regularización de la primera etapa del barrio no se hace mención alguna con respecto a esta fase de reconocimiento de la propiedad individual, aspecto central que fue motivo de críticas y quejas de algunos moradores frente a la directiva barrial, especialmente al abogado y dirigente Montenegro por la demora en la entrega y el alto costo de las mismas. Un problema recurrente que fue analizado en el capítulo cuatro, en donde las cifras demuestran la falla de este aspecto tan sensible del proceso de formalización barrial en Quito.

La fase post regularización del barrio, o del día después de la regularización, fue establecida en un término de diez años según las Ordenanzas municipales, allí se establecieron los plazos, garantías,

[289] Según la Ordenanza de Regularización del barrio, once lotes de la segunda etapa se encuentran afectados por la franja de protección de alta tensión y por ello no pueden ser desarrollarse ni venderse mientras no se retiren esas redes, pero varios de estos ya estaban edificados. (Ordenanza municipal de urbanización social progresiva del "Comité Pro Mejoras Mirador de Chillogallo" No 3763 (24 de octubre de 2008, Segunda etapa). Más adelante se explica cómo se logró superar este escollo jurídico – urbanístico para lograr la regularización del asentamiento.

controles y multas para llevar a buen termino la ejecución de las obras de urbanización[290]. Lo que según un dirigente implicaba actuar de manera ordenada: "Primero el agua, luego la electricidad, luego los bordillos y posteriormente el adoquinado". (Entrevista a dirigente barrial, diciembre de 2016).

Bajo esa temporalidad y las condiciones jurídicas allí incorporadas, el urbanismo tácito-comunitario debía programar la ejecución de las obras, generar mecanismos para recoger los aportes monetarios individuales de los habitantes y coordinar su trabajo en las mingas; al tiempo que debía obtener grandes recursos económicos a través de la venta de terrenos pertenecientes al Comité Promejoras.

6.3.1 Energía eléctrica

La gestión del servicio de energía eléctrica para el barrio transcurrió durante varios años. En principio se buscaba que este pudiera ser instalado para todo el asentamiento, pero en una fase inicial primaron los intereses de los habitantes de la primera etapa, proceso que no fue ajeno a disputas entre pobladores y al interior del comité. Una versión menciona que solo la primera etapa podía ser

[290] En el contenido de las Ordenanzas de regularización del barrio se establecieron: a) **Plazo de ejecución de las obras de urbanización:** máximo a diez años, incluido el equipamiento del área comunal, a partir de la sanción de la Ordenanza; b) **Garantía para la ejecución de las obras**: en la cual todos los lotes quedaban hipotecados a favor de la Municipalidad del Distrito Metropolitano, quedando prohibida la enajenación de los mismos hasta la terminación total de las obras de urbanización; c) **Control de la ejecución de las obras**: se responsabiliza a la Administración Zonal "Quitumbe" en el "seguimiento en la ejecución de las obras de urbanización hasta la terminación de las mismas, para lo cual existirá un informe técnico cada semestre. Su informe favorable final será indispensable para levantar la hipoteca y cancelar la prohibición de enajenar"; d) **Multa por retraso de obras:** "En caso de retraso en la ejecución de las obras de la Urbanización de Interés Social Progresivo, el 'Comité Pro mejoras Mirador de Chillogallo', pagará a la Municipalidad en calidad de multa, el uno por mil por cada día de retraso, calculado el costo de las obras no ejecutadas. De persistir el incumplimiento, la municipalidad podrá ejecutar las obras cuyo costo estará a cargo de todos los propietarios de los lotes de la urbanización, además de un recargo del 30%. Emitidos los informes correspondientes estableciendo la multa por el incumplimiento de las obras de urbanización, se notificará a la Dirección Metropolitana Financiera Tributaria para que se emita el título de crédito respectivo y proceder a su cobro, incluso por vía coactiva". (Ordenanzas municipales de urbanización social progresiva del "Comité Pro Mejoras Mirador de Chillogallo" No 3414 (12 de agosto de 2002, Primera etapa), y No 3763 (24 de octubre de 2008, Segunda etapa).

regularizada porque contaba con los planos y se requería de ellos para iniciar los trabajos con un ingeniero particular; otra que había posibilidad de realizarla con la Empresa Eléctrica de Quito, lo que reducía costos para la gente:

> … una vez ya logramos meter la documentación, legalizar el barrio, hicimos el primer proyecto de la luz, eso fue en el año 2002. Hay también hubo inconvenientes porque había posibilidad que la instalación se lo haga a través de la empresa eléctrica, ¿Pero qué pasó? De que al dirigente se le ocurrió entregarle eso a un ingeniero particular, eso me causó molestias porque yo conocía que era gente muy pobre y no era la idea de multiplicarle los costos. Se limaron asperezas y el proyecto de la energía eléctrica para la primera etapa del barrio se hizo con un contratista. (Entrevista a dirigente barrial, abril de 2016)

Hacia 2006 iniciaron las gestiones para la instalación del servicio en la segunda etapa, para ello acudieron al FERUM (Programa de Energización Rural y Electrificación Urbano-Marginal) y la Empresa Eléctrica de Quito (EEQ), con el objetivo de obtener un costo más reducido para la comunidad:

> Nosotros habíamos hecho la luz eléctrica en la parte baja y ya sabíamos cuánto nos costaba todo eso, nos había salido a 40 dólares por lote. Entonces habíamos pedido la misma cantidad para la luz eléctrica de la parte alta y sin embargo ya estaba por los 200 dólares, entonces con la ayuda del FERUM logramos pagar 98 dólares por terreno. (Entrevista a dirigente barrial, abril de 2016)

Es evidente que en las dos fases de este proceso la organización barrial fue capaz de concretar los aportes económicos de los moradores, aunque existieron roces entre los habitantes. Otro aspecto a resaltar, es la existencia de instituciones estatales que apoyaban la implementación del servicio de energía eléctrica: la Empresa Eléctrica de Quito (EEQ) y el FERUM. Finalmente fue a través de la

segunda que se desarrolló tal obra en la segunda etapa; una entidad gubernamental que en cierto modo subsidiaba un servicio crucial en lo procesos de urbanización urbano-marginal en el país.

6.3.2 Bordillos y adoquinado

Montenegro menciona que en asamblea barrial se acordó que el dinero sobrante de la instalación de la energía eléctrica se usara para construir los bordillos[291], pero habría que aportar 40 dólares más para alcanzar los 140 por lote y así cubrir el costo total de la obra:

> …entonces le dijimos a la gente: esperan al municipio, el municipio les da una calle con bordillos cada año, allá en la parte alta son 14 calles, es decir, deben esperar 14 años, o hacemos esto, aportamos 40 dólares más, alcanzamos unos 140 dólares por lote y hacemos los bordillos, ¿Quieren que les devuelva la plata de la luz que sobró o quieren que hagamos el bordillo?, y dijeron ya tiene la plata ahí ya han logrado hacer esto, entonces dijeron 'hagamos el bordillo' ". (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Según la versión del dirigente, con el trabajo de la comisión de fiscalización del comité se buscó la mejor opción financiera para la construcción de los bordillos durante más de un año. Las obras se iniciaron en la primera etapa y tardaron alrededor de seis meses, luego se procedió a trabajar en la segunda, lo que conllevó poco más de nueve. Los bordillos constituyen la obra previa a las aceras y el adoquinado; este último constituye una materialidad crucial en el proceso de transformación - modernización del barrio en la búsqueda de las características de la ciudad formal en términos de infraestructura, pues fueron más de 14.000 m^2 urbanizados que físicamente eliminaron gran parte

[291] El bordillo también se conoce como cordón o sardinel. Es el lugar donde se unen la acera por donde transitan los peatones, y la calzada por donde circulan los vehículos.

del pasado rural y marginal del asentamiento al tiempo que valorizaron la propiedad (Ver figuras 79, 80).

Figura 79. Barrio "Mirador de Chillogallo". Construcción de bordillos, segunda etapa, calle 7.
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Junio de 2011)

Figura 80. Barrio "Mirador de Chillogallo". Segunda etapa, calle 7. Bordillos, aceras y adoquinado concluidos
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Marzo de 2016)

Como se puede apreciar en las tablas 11 y 12, el adoquinado es la obra más costosa del barrio, rondando los USD 190.000, según lo contenido en las respectivas ordenanzas de regularización

(2002, 2006). Para la primera etapa se trabajó en aportes y mingas pero no se concluyeron las seis calles y los dos pasajes existentes. Posterior a la culminación del agua potable en 2012, en asamblea se acordó el pago de USD 350 por cada lote para el desarrollo de las obras para lo faltante de la primera etapa y las catorce calles de la segunda, pero el dinero no alcanzaba y aumentar los costos para la gente no era la mejor alternativa. Asimismo, el programa 50/50[292] del municipio solo otorgaba recursos para una calle por año, lo que implicaba un periodo bastante largo, la salida fue entregar varios lotes pertenecientes al comité como medio de pago al contratista:

> ¿Entonces qué hicimos nosotros? Yo ya era presidente del comité, entonces les dije: vamos a formar una comisión Comisión Fiscalizadora totalmente independiente de la directiva actual, ustedes van a elegir y formar este rato una comisión, nosotros solamente vamos a vigilar que se hagan bien las cosas. Esa comisión fue, buscó las proformas, los contratistas y trajeron los documentos correspondientes. Una vez que trajeron y se revisó entre todos y recomendaron, se vieron las propuestas de 160.000, 130.000 y 120.000 dólares, en esta última el contratista aceptaba que se le pagara con terrenos del barrio pertenecientes al Comité Promejoras, todo muy bien, hasta ahí excelente. ¿Quién es el arquitecto?, tráiganmelo para hablar con él. Pero yo voy a poner el precio de los terrenos agregando la valorización derivada del adoquinado a ejecutarse. Hubo lotes que se vendieron en 14.000, otro en 18.000, 13.000 y 22.500 dólares, y ojo, nosotros los habíamos comprado en 1.000. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Para 2014 se habían concluido las obras de adoquinamiento de todo el barrio, aunque el aporte del municipio a la generación de las obras se menciona tangencialmente por parte de los dirigentes

[292] El programa "50/50" es una estrategia de intervención municipal que intenta acercarse a los barrios populares de Quito. Los habitantes aportan con la mitad del valor de las obras y el municipio con el resto incluyendo la mano de obra y la maquinaria. Los barrios se inscriben en las convocatorias que establece el gobierno local cada año para definir obras prioritarias en común, lo que ha sido definido como un escenario de gestión y desarrollo de presupuestos participativos.

entrevistados, en la página oficial de la alcaldía figuran dos noticias que informan sobre el desarrollo de obras entre 2012 y 2013 en la parroquia de Chillogallo, y específicamente, en el barrio "Mirador de Chillogallo". Se trataba de la construcción del adoquinado, bordillos y canchas de uso múltiple (2012), y el adoquinado de la Calle 9 (2013)[293]. Sin embargo, con respecto a la inversión comunitaria en mingas, aportes individuales y dineros obtenidos de la venta de terrenos, la acción municipal es bastante minoritaria en el barrio; más aún con las obras emergentes que han sido priorizadas y realizadas por la comunidad, como lo veremos a continuación.

Figura 81. Barrio "Mirador de Chillogallo" Calle 3, primera etapa
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Marzo de 2016)

[293]http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/chillogallo_estrena_nuevas_obras_de_espacio_publico_y_vialidad--8705 (Visitada el 10 de marzo de 2016)
http://prensa.quito.gob.ec/Noticias/news_user_view/estas_son_las_obras_que_mejoran_la_calidad_de_vida_en_el_sur--5668 (Visitada el 10 de marzo de 2016)

6.4 Obras emergentes priorizadas y gestionadas por el Comité Promejoras y la comunidad

En lo que puede considerarse como un ejercicio de urbanismo tácito – comunitario inscrito en la lógica de la "Ciudad Formalizada", en varias asambleas se acordó el desarrollo de obras prioritarias emergentes para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes. Por ello se construyeron la casa barrial, las canchas para realizar prácticas deportivas y recreativas, y un altar religioso. Hasta enero de 2017 se tenían proyectados un pequeño coliseo, un velatorio y una zona de parqueo en terrenos pertenecientes al comité (Ver figuras 77, 82, 83, 85, 85, 86).

6.4.1 La casa barrial

En la construcción de la casa barrial se coordinó la articulación entre aportes individuales en términos monetarios y el trabajo en mingas, la venta de terrenos pertenecientes al comité, la contratación de profesionales en el diseño y el aprovechamiento de los conocimientos en albañilería de muchos vecinos que se desempeñan en ese gremio:

> Por eso es que pudimos hacer la casa barrial. Cada socio aportó en el trabajo de las mingas semanales y además 30 dólares y se vendieron dos lotes y construimos. Las mingas eran sábados y domingos de ocho de la mañana a una de la tarde; cada día era un grupo de diez personas distintas a las que se le daba un sanduche, una vaso de cola, porque era bastante el esfuerzo. Lo bueno es que la mayoría en el barrio son albañiles, entonces eso facilitaba las cosas. Entonces se hacía de esta manera: se contrataba al arquitecto para los planos, pero eso no nos iba a costar tanto. Luego de eso entonces buscábamos un contratista que sea la persona que es el "maestro mayor", el que más sabe, y luego ese maestro mayor va a organizar la

minga, el trabajo semanalmente. Entonces había un cronograma, un presupuesto y con eso se logró hacer, llegamos hasta dejarla en obra gris. (Entrevista a dirigente, marzo de 2016).

Figura 82. Barrio "Mirador de Chillogallo". Casa barrial
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Desde antes a la construcción de la actual casa barrial las sesiones se llevaban a cabo en ese lugar, pues el terreno había sido definido por la directiva desde la regularización de la primera etapa del barrio hacia 2002; constituyéndose en un escenario referencial del gobierno barrial. Además de las asambleas del comité, que ahora se realizan cada mes o dos[294], también tienen lugar capacitaciones y otras actividades comunitarias. El espacio también se alquila para el desarrollo conmemoraciones familiares y fiestas, dineros que pasan para el funcionamiento del comité.

[294] En un proceso normal, el comité promejoras ha ido perdiendo importancia en la medida de la superación de los déficits urbanísticos y el mejoramiento de las condiciones físicas y otros problemas que surgieron en el barrio, lo cual se traduce en la falta de interés por parte de los propietarios en asistir a las asambleas, más allá de las multas impuestas. En ese orden de ideas, las asambleas se realizan en intervalos de un mes o dos para tratar las nuevas problemáticas que afectan a lo habitantes como la inseguridad, el desaseo del espacio público y el consumo de drogas por parte de los jóvenes, entre otras.

Si bien es cierto que esta edificación surge como un escenario del gobierno barrial, este es un espacio que paulatinamente se ha resignificado debido al debilitamiento del comité como referente comunitario, lo que en gran parte se deriva de su exitosa gestión en la superación de los déficits urbanísticos tras casi 20 años de fundado el asentamiento; pero también por el surgimiento de otros problemas que esta instancia no puede resolver, y las transformaciones culturales y socioeconómicas que experimenta la población en su cotidiano proceso de urbanización.

6.4.2 Áreas deportivas

Las áreas deportivas también son el resultado del aporte individual y comunitario para mejorar las condiciones de vida en el barrio (Ver figuras 77, 83, 84, 85). A lo largo de los años se crearon las estrategias y se desarrollaron las labores para materializarlas, evidencia de un urbanismo tácito-comunitario posterior a la superación de los déficits en términos de infraestructura y servicios básicos, y las condicionantes establecidas en las ordenanzas de regularización.

Como lo afirma un dirigente barrial, "para nosotros es necesario mejorar el barrio, y con estas obras sabemos que tenemos algo propio, algo nuestro nuestro que le aporte al barrio aunque nos cueste más" (Entrevista a dirigente barrial, diciembre de 2016). En el caso de las canchas de fútbol localizadas en la parte alta y baja del barrio, estas fueron construidos sobre el área de protección ecológica del barrio entre 2013 y 2014. Fruto de aportes económicos y el trabajo en mingas, proyectos que fueron presentados ante la Administración Zonal de Quitumbe pero que no contaron con el interés necesario para ser financiados y ejecutados. (Ver figuras 77, 83, 84).

Figura 83. Barrio "Mirador de Chillogallo". Cancha de fútbol construida en la parte baja del barrio, en la zona de seguridad del oleoducto. Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Figura 84. Barrio "Mirador de Chillogallo". Cancha de fútbol construida en la parte alta del barrio. Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Con respecto a la cancha de fútbol en la parte alta del barrio, vieron en internet la manera de aplanar el terreno y estabilizarlo construyendo muros de contención con llantas. Hicieron cálculos y reunieron USD 3.000 de aportes de los habitantes, organizaron mingas los fines de semana durante seis meses y generaron dos zonas deportivas (cancha de fútbol y cancha de ecuavoley) que según su versión benefician a tres o cuatro barrios del sector

6.4.3 Obras proyectadas por la comunidad

El comité tiene proyectada la realización de tres obras más, la primera, de la cual ya existe un proyecto arquitectónico, es el coliseo; que espera ser construido en tres terrenos de la parte baja de la segunda etapa que pertenecen a la organización barrial (Ver figura 77, 85):

> Del coliseo ya existen planos, lo que pasa es que al principio solo íbamos a hacer una cancha, pero viendo que si podemos, que quedaba más bonito dijimos, más bien hagamos con cimientos y que quede tipo coliseo, y les dije, "usemos esos dineros, gastemos en obras". (Entrevista a dirigente barrial, diciembre de 2016).

Figura 85. Terreno donde se proyecta construir una cancha múltiple cubierta o coliseo
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

La otras obras que planean realizarse son un parqueadero y el velatorio. Proyectos a desarrollarse en dos áreas comunitarias localizadas en el extremo occidental del barrio, junto a la zona de protección de la quebrada (Ver figuras 77, 86). Argumentando que el acceso a la casa barrial es complicado y allí no hay espacio para estacionar los vehículos cuando hay celebraciones y otros eventos, el actual vicepresidente del barrio ha propuesto la construcción de un parqueadero, en el

cual podría funcionar también una cooperativa de taxis como una posibilidad de empleo para los habitantes del sector.

Figura 86. Área donde se desea construir un parqueadero
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Durante el desarrollo del trabajo de campo en dicho barrio, esta iniciativa adelanta por la dirigencia había generado problemas con la Administración Zonal de Quitumbe, pues según está instancia gubernamental, se estaba interviniendo una zona de riesgo, lo que generó una multa de USD 2.000 a la comunidad y la suspensión del proyecto.

6.4.4 El control y cuidado sobre el espacio urbano regularizado

Otra dimensión del urbanismo tácito – comunitario, pero inscrito en la lógica de la "Ciudad Formalizada", ha sido su necesidad de controlar el espacio barrial concentrándose específicamente en la inseguridad, que según los testimonios de varios habitantes es uno de los principales problemas del sector actualmente. A ello se suma la eliminación de basura en las veredas y vías, el

mantenimiento del adoquinado para que no le crezca hierba y la limpieza de los lotes en los que aún no hay edificaciones:

> Hemos buscado la limpieza de las calles, se impusieron multas por botar la basura, por no tener los lotes limpios y porque el adoquinado se mantenga, que no crezca hierba en las calles. La directiva pasa cada tres o cuatro meses revisando, primero se llama la atención, si ya no hizo caso se vuelve a pasar y se le pone 100 dólares de multa. Con el tema de los perros estamos tratando de controlar, tiene que tener el perro dentro de la casa y amarrado si lo van a sacar, fuera no. Ahora se va a hacer una campaña de esterilización, y se hizo un censo, y los que tengan los perros en las calles les sancionaremos. (Entrevista a dirigente barrial, diciembre de 2016).

Figura 87. Lugar donde se depositan residuos en el barrio
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Con respecto a la inseguridad, la dirigencia barrial estuvo gestionando la construcción de una unidad de policía comunitaria (UPC), lo cual no se dio; mientras que simultáneamente instalaron una alarma comunitaria y avisos de advertencia a "extraños" que se acercaran al barrio a delinquir. Este ejercicio de control está inscrito en las lógicas de la seguridad, el ornato y el higienismo. La

primera se constituye en uno de los aspectos que más preocupan a los habitantes de la urbe actualmente, mientras que las dos últimas tienen sus orígenes en los históricos procesos de diferenciación y jerarquización del espacio urbano capitalino, como se revisó en el capítulo dos: paradójicamente, el barrio disciplinado durante la fase de regularización ahora se disciplinaba hacia adentro en su proceso de "modernización", de adopción de parámetros materiales y mentales de la ciudad formal, recontextualizando aspectos comunes reproducidos desde aquella "ciudad señorial" que tuvo lugar desde el siglo XIX hasta bien entrado el XX.

6.5 La regularización vista desde la dirigencia barrial

Como se afirmó anteriormente, el barrio se regularizó en dos momentos, la primera etapa en 2002 y la segunda seis años después, todo ello a través de la gestión jurídica y administrativa de Rafael Montenegro. En el primer momento esta se caracterizó por la rápida obtención de las escrituras globales y el efecto positivo de la estrategia de abastecimiento de agua potable como eje de poblamiento y consolidación del asentamiento. Requisitos básicos que junto a la definición socio organizativa que ya existía, "Comité Promejoras Barrio Mirador de Chillogallo", fueron solventados y se inició el proceso de regularización:

> En la regularización hay que hacer las escrituras globales, establecer lo socio organizativo, depurar los socios que se quedan o que se van, los que no aportan, los que compran el lotecito y esperan a que se engorden, esos son los que no deben de estar, se quedan los que están pendientes. Porque hay gente que compra, varios son migrantes y engordan el lote pero no ayudan en nada para que el barrio mejore. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

La regularización de esta primera etapa tardó menos de un año (Septiembre de 2001 – Agosto de 2002), un tiempo especialmente corto ya que generalmente puede tardar entre dos y tres años, lo que

no sucedió de igual manera con la segunda. En esta fase surgieron tres obstáculos a superar, el primero fue la lenta tramitación de las escrituras globales ante el municipio entre 2002 y 2006:

> Logré en el 2006, me parece, que se sacó la escritura global de la segunda etapa a nombre del comité. Había una prohibición de enajenar por un homónimo y se tardaron cuatro años en solucionar el problema, pero me solucionan el problema y luego el dueño fallece, era una persona de 85 u 86 años. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017.

El segundo fue el proyecto de la "Nueva Vía Occidental" cuyo trazado pasa por un sector de la parte alta del barrio, lo que implicó que muchos lotes se constituyeran en área comunal hasta cuando se construya el carreteable (Ver figura 77). El tercero eran las afectaciones electromagnéticas que podrían darse sobre la población por el paso de la línea de transmisión eléctrica de alta tensión; en total ello afectaba a 11 lotes de la segunda etapa impidiendo su regularización. En un informe de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) se puede comprender el motivo de la negativa a la aprobación de la regularización de la segunda etapa del barrio:

> Para conocimiento de la Comisión que Ud. Preside, la Unidad de Suelo y Vivienda aprobó la primera etapa del barrio mediante ordenanza No 3414 del 12 de agosto de 2002. Posteriormente, una franja del mismo fue afectada por el paso de una línea de alta tensión. Ahora el Comité Pro mejoras solicita la legalización de la segunda etapa, también afectada por al misma razón aduciendo que si la faja de alta tensión es un impedimento para la legalización de la segunda etapa, debió serlo para la primera ignorando que la línea en cuestión afectó a la primera etapa luego de que fuera aprobado como Urbanización Social de Desarrollo progresivo. En tal virtud, la Unidad de Suelo y Vivienda opina que la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial no proceda a la legalización del Barrio Comité Pro mejoras "Mirador de Chillogallo" Etapa 2, salvo mejor criterio de la Procuraduría del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) que es la instancia más idónea para resolver este tema.

(Informe de la Unidad de Suelo y Vivienda ante el presidente de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial del Concejo Metropolitano de Quito, 15 de marzo de 2007, en: Expediente de regularización del Barrio "Mirador de Chillogallo", Segunda Etapa, p. 178) (Ver figura 77, 88)

Figura 88. Foto del barrio y la línea de alta tensión
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Al igual que la USV, la Procuraduría del Distrito Metropolitano de Quito también se pronunció en contra de la regularización de la segunda etapa del barrio por los evidentes impedimentos técnicos:

> La faja de Servidumbre de la línea comprende 2 mediciones que corresponden tanto la altura como el ancho de la misma y dentro de esta no se puede ejecutar ningún tipo de construcción destinada a vivienda" (…) "De conformidad con la Ley antes invocada, a la Corporación le corresponde velar por el bienestar social y material de la colectividad, más no propender al peligro y riesgo aprobando una urbanización implantada con afectación por el paso de la línea de alta tensión. El Código Municipal en el artículo antes invocado prohíbe destinar para áreas verdes o equipamiento comunal las áreas afectadas entre otros casos por líneas de alta tensión; es decir si para ese fin está prohibido para vivienda con mayor razón. **Por lo**

> **expuesto, Procuraduría emite criterio desfavorable al presente requerimiento**." (Informe de Procuraduría Metropolitana ante el presidente de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial del Concejo Metropolitano de Quito, 10 de julio de 2007, en: Expediente de regularización del Barrio "Mirador de Chillogallo", Segunda Etapa, p. 180, 181) (Ver figura 77, 88)

Como él mismo Montenegro relata, y a pesar de que en la regularización de la primera etapa del barrio no se tuvo en cuenta la afectación que podría generarse por la instalación de la línea de transmisión eléctrica de alta tensión, logró conseguir la aprobación del asentamiento debido a su experiencia en el contexto burocrático municipal y a los contactos políticos que movió:

> Otro problema es que planearon el paso de una autopista, la nueva occidental y el paso de la línea de transmisión de alta tensión. Por eso varios lotes no podían ser regularizados, pero ya habían construcciones y bueno, ya depende del abogado … 'todo es político', yo tuve que arreglar, buscar unos contactos legales, que ayuden, ese era el principal problema para regularizar. Pero lo de la línea de transmisión ya había sido superado en la regularización de la primera etapa, entonces no había problema. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Este testimonio sintetiza varios aspectos de los procesos que se dan en la relación entre el municipio y los barrios, o específicamente, entre los tramitadores o abogados "expertos en darle forma a las necesidades de la gente" (Borja, 2011, p. 33), y actores articulados en los procesos institucionales de intermediación en la regularización de la "ciudad informal".

El proceso de regularización, entendido como intermediación institucional de la ciudad informal a la formal, no es ajeno a los intereses políticos, jurídicos o económicos de varios actores inscritos en esa lógica. El propio gobierno local de turno es un buen ejemplo de lo anterior, pues en su cabeza

está la representación de un proyecto político que en un momento determinado requiere ser legitimado; prueba de ello es la funcionalidad que ha tenido esta política pública para la consolidación del orden urbano hegemónico en Quito (Ver capítulo cuatro).

Pero ello también ha dado lugar a un tipo de prácticas orientadas por el afán de extraer réditos económicos por parte de varios funcionarios y sus redes familiares-profesionales, aprovechando su papel intermediador en el proceso de regularización:

> Yo le veo a la política de regularización como una ley del embudo por todo esto. Porque inclusive ellos, los mismos abogados que trabajan adentro, ellos hacen con otra gente que hay adentro, con ciertos concejales, tienen en forma paralela oficinas, trabajo adentro en el municipio y oficinas afuera, entonces hacen eso y ahí viene el enriquecimiento de ellos con estos problemas. Los mismos abogados que trabajan adentro tienen sus oficinas paralelas afuera, los mismos arquitectos que tienen acá, tienen oficina afuera, entonces ellos le ponen trabas al abogado que va desde afuera, por ejemplo en mi caso, me ponen trabas en el municipio, pero si es que el abogado que hace el trámite está con ellos entonces va a ser más fácil. Y cogen todo lo que sea fácil y no cogen los casos difíciles. Entonces si usted revisa lo barrios que yo he legalizado, son los barrios que eran difíciles (…) He visto que hay gente que trabaja en el municipio y tiene terrenos en ciertos barrios regularizados, como es que tengo un hermano que es abogado, ese es el hermano que hace las escrituras, y eso ha pasado con gente que ha trabajado en la Unidad de Suelo y Vivienda y en Regula Tu Barrio. Hay asesores de los concejales que va usted y les pide ayuda, les dice necesito que me ayuden a regularizar, y resulta que esta gente dice si, yo le ayudo, pero verá que mi marido es abogado y lo puede solucionar en su oficina. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Con respecto a este caso, podemos hablar de una secuencia compleja en la que se van articulando distintos actores institucionales, barriales y políticos inscritos en el proceso de regularización:

a) El abogado que en representación de los habitantes del barrio (Socios del Comité Promejoras) buscó la legalización del asentamiento y el reconocimiento de la propiedad individual del suelo.

b) Los funcionarios de la USV que evaluaron aspectos técnicos (Cumplimiento de la normativa urbanística, factibilidad en la dotación de servicios básicos, evaluación de riesgos), legales (Estructura de la tenencia de la tierra, escrituras globales) y socio organizativos (Organización social unificada y reconocida con personería jurídica, listado de socios) del asentamiento, y generaron pronunciamientos institucionales de los que dependían los intereses barriales y su apoderado. Paralelamente, y aprovechando su función, ofrecieron sus servicios particulares o los de sus redes familiares-profesionales para asesorar en aspectos técnicos y legales, o facilitar el proceso de regularización.

c) Los concejales, quienes en la comisión evaluadora (Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial) y en las sesiones del Concejo, definieron el futuro legal de estos barrios; decisión que pudo estar apegada a definiciones jurídico-urbanísticas de la USV u otras instancias municipales (Procuraduría del DMQ), o a intereses políticos y económicos derivados de su poder de decisión.

d) Los asesores de los concejales que utilizando su posición podían "ayudar" a aprobar la regularización de un barrio siempre y cuando se contratasen los servicios de asesoramiento legal prestados por sus redes familiares-profesionales.

Como se puede apreciar en la figura 89, a lo largo del proceso de regularización del barrio, y en especial de la segunda etapa, tuvo lugar una secuencia de relaciones entendidas como dependencias obligadas y aleatorias a las que se sometió el abogado para lograr su objetivo. Se trata de un fin intermediado a través del accionar de múltiples actores que intervienen desde roles institucionales, políticos, profesionales-particulares, y cuentan con distintas capacidades de decisión política y movilización de recursos jurídico – urbanísticos; al tiempo que tratan de alcanzar ciertos fines, especialmente políticos y económicos.

Bajo esa lógica, el intermediario barrial debió interactuar con otros actores e instancias de intermediación institucional para lograr su objetivo, el cual se tradujo en réditos jurídicos, económicos y políticos al interior del barrio. A la par de las relaciones netamente institucionales, son comunes las relaciones subrepticias u ocultas basadas en la capacidad de intermediación que poseen actores institucionales sobre información y decisiones jurídico-urbanísticas y políticas al interior del gobierno local. Finalmente, es necesario reconocer los vacíos con respecto a las motivaciones que llevaron al pleno del Concejo a la aprobación de la regularización de la segunda etapa de dicho barrio, a pesar de los pronunciamientos negativos de la USV y la Procuraduría. Cabe preguntarse si ello solo obedeció a un interés político inscrito en una lógica clientelar.

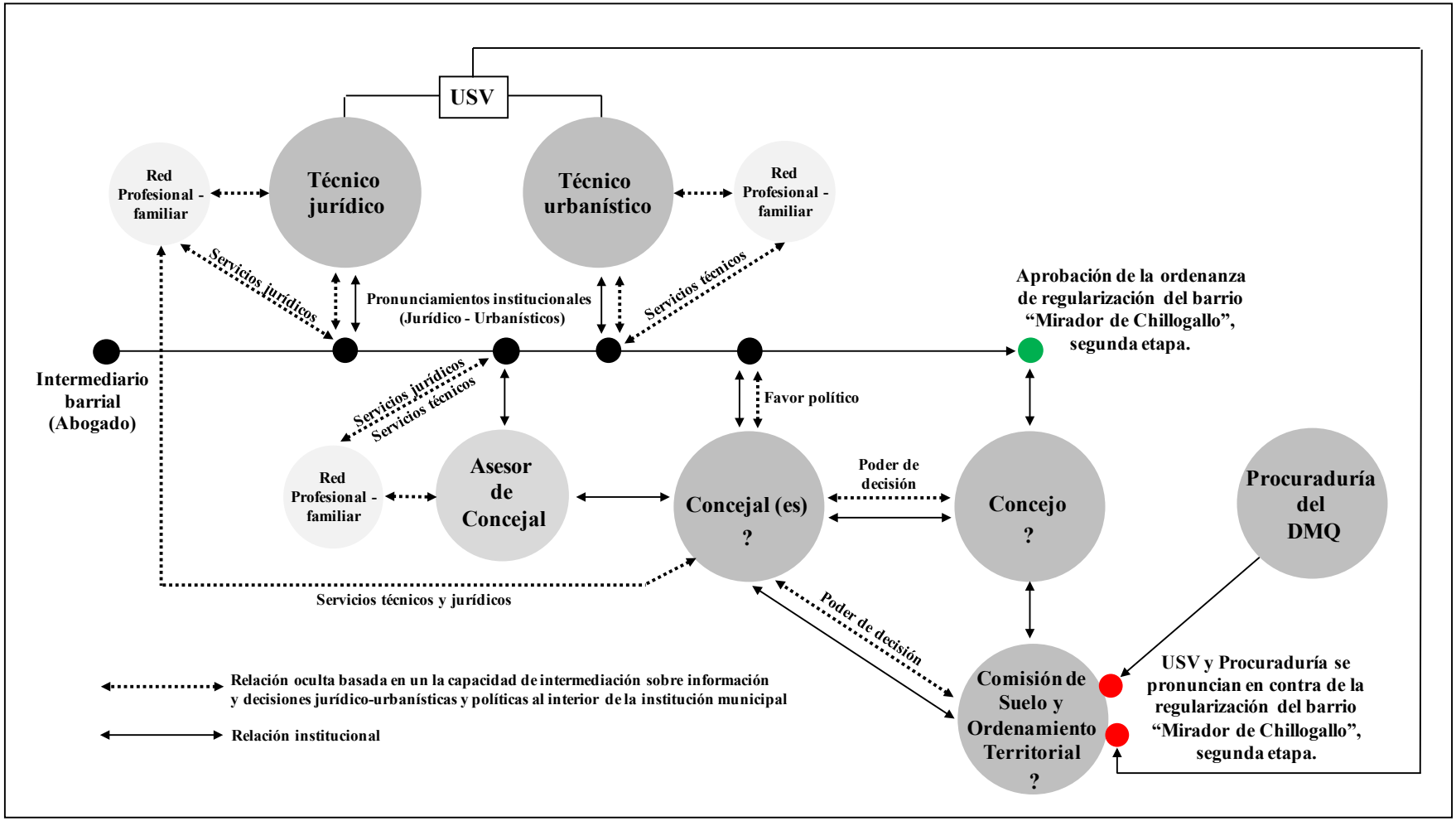


Figura 89. Síntesis de relaciones e intermediaciones para la regularización del barrio "Mirador de Chillogallo", segunda etapa. Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano basado en entrevistas a los dirigentes barriales y la revisión de los expedientes de regularización del barrio "Mirador de Chillogallo".

En ese contexto la regularización navega y depende de está lógica burocrática, técnica, jurídica, económica y política articulada complejamente a lo largo de una secuencia de intercambios entre los distintos actores comprometidos. De un extremo de esa secuencia estaría la cifra institucional y el relato fotográfico de la entrega masiva de escrituras que consolida la imagen de un alcalde, la efectividad de la política y la capacidad administrativa de su gobierno[295]; del otro, y con respecto a los beneficios que ha recibido por poseer su escritura individual, hay un propietario que afirma: Pues el beneficio ha sido solo que esto ya es propio, que ya nos van a andar sacando de aquí, de donde hemos construido, es lo único. (Entrevista a habitante del barrio, marzo de 2016).

6.6 La intervención municipal en el desarrollo de obras emergentes en el barrio

La intervención municipal en estos barrios a través de la generación de obras puntuales es un mecanismo de gobierno y legitimación muy común. Sin ser ajena a las viejas lógicas paternalistas y clientelares, la actual fase de participación ciudadana organizada desde el gobierno local a través de instancias como las asambleas barriales y parroquiales priorizan obras y presupuestos a ejecutar. Según las versiones recogidas, el comité presentó el proyecto para construir un parque en una de las áreas comunitarias del barrio, pero el municipio impuso su diseño que presenta varias fallas;

[295] Durante las administraciones de Augusto Barrera (2009 – 2014) y Mauricio Rodas (2014 - 2019), actos como las entregas masivas de escrituras se vienen constituyendo en claros ejemplos de la funcionalización política que se hace de la regularización como evidencia de la eficiencia administrativa del gobierno de turno: " '5.000 familias beneficiadas con ordenanzas de regularización y entrega de escrituras', '350 barrios regularizados', '30.000 personas beneficiadas' " (…) "En un contexto donde la política urbana es cuantificada bajo la lógica de la eficiencia, es muy común encontrar como los procesos impulsados por el gobierno de turno son traducidos al lenguaje de las cifras: una síntesis fría, precisa y contundente magnifica los logros, reduce a mínimas expresiones los fracasos e invisibiliza lo 'demás'; constituyendo un particular alimento estadístico del que se nutrirá, en parte, una volátil opinión pública en su ejercicio de legitimar los 'necesarios' y sucesivos gobiernos urbanos" (Ospina, 2014, p. 110-111). También es muy común que en los medios oficiales municipales se haga un relato fotográfico del evento cargado de un fuerte simbolismo que yuxtapone paternalismo, populismo y diversidad étnica y de género: "una numerosa congregación popular entonando el himno quiteño, un afroecuatoriano recibiendo sus escrituras de las manos del alcalde y mujeres humildes colmando de agradecimientos al burgomaestre construyen el testimonio gráfico del reconocimiento que el Estado hizo de una multitud que hasta ese instante vivió en la anomia jurídica, del otro lado del muro que impone la formalidad urbana; en adelante serán propietarios legalmente reconocidos". (Ospina, 2014, p. 111).

especialmente cuando llueve y el agua que viene de la parte alta no tiene por donde ser evacuada, por lo cual su construcción en ese momento se encontraba paralizada. (Ver figura 90).

Figura 90. Proyecto municipal de escalinatas en la parte alta del barrio
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Aunque la dirigencia barrial afirma que ha recibido muy poco de la municipalidad antes y después del proceso de regularización, son conscientes que pueden acomodarse a sus condiciones y obtener recursos del gobierno local para la ejecución de las obras barriales:

> El problema es que cuando se va al municipio, ellos designan que para el sector suroccidente de la parroquia Chillogallo hay 120.000 dólares al año, y entonces nos llaman y el pedido es de 250.000 o 300.000 dólares que necesita todo el sector, y entonces ¿Qué hace el administrador? El administrador dice que tiene que aprender a ser como una buena madre y va a dar un poquito al uno, un poquito al otro, pero la idea es sacarles aunque sea un poquito a ellos, y el resto hacerlo nosotros solos. (Entrevista a Rafael Montenegro, enero de 2017).

Hasta acá podría decirse que el barrio es en sí mismo una materialidad compleja producto de la confluencia de varias territorialidades: una comunitaria e individual que en torno al acceso al agua potable generó condiciones básicas para el asentamiento de un gran número de propietarios con sus respectivos procesos constructivos progresivos individuales; y una más compleja que desde el día después de la regularización articuló la obra pública necesaria y obligada institucionalmente con la gestión y financiamiento del urbanismo tácito – comunitario; contexto donde también confluiría el gobierno local de turno con una materialidad socialmente necesaria y políticamente funcional.

Para concluir, a continuación revisaremos aspectos de esas múltiples territorialidades familiares - individuales que han llevado a cabo los propietarios desde la fundación de la ciudad informal hasta la actual materialidad de la formalidad urbana.

6.7 Territorialidades individuales – familiares. Entre la necesidad de acceso a suelo urbano y vivienda, y los procesos especulativos en la periferia informal - formal.

Hacia 1997 los cerca de 300 lotes que para ese entonces conformaban el barrio estaban sembrados principalmente con maíz y solo se habían asentado ocho familias en la parte baja del barrio: Construyeron con madera varias "medias aguas" y algunos comenzaron a edificar con bloque pero así, de a poco. Como lo relata otro habitante: no había luz, ni agua, solo cultivos de maíz y algo de papas y habas. Recién se estaban abriendo las calles y ahí el señor lotizador señalaba el terreno que le correspondía a cada uno. (Entrevista a habitantes del sector, marzo de 2016).

Jorge Caiza fue el intermediario o lotizador que negoció con los compradores el pago de cuotas mensuales por dos, tres y hasta cuatro años. Como se mencionó, ello tuvo lugar en un contexto de profunda inestabilidad económica reflejada en una acelerada inflación durante la segunda mitad de

la década, factor que se reflejó en la rápida multiplicación del precio de los terrenos, pasando de un 8'000.000 de sucres en 1997 a 20'000.000 para finales de 1999.

En ese contexto la compra de un terreno implicó un gran esfuerzo de las economías familiares, teniendo en cuenta que un salario mínimo mensual vigente en el periodo 1997- 2000 promedió los 100.000 sucres, lo que debido a la fuerte inflación se reducía drásticamente la capacidad de compra de la mayoría de los hogares del país. A ello se sumó una galopante dolarización informal debido a la profunda desconfianza y presión sobre el sucre acelerando su devaluación frente a la divisa estadounidense[296].

Los testimonios de los habitantes del barrio indican que los primeros pobladores fueron estibadores, recogedores de basura, albañiles, amas de casa y vendedores ambulantes, principalmente. La mayoría era mestiza y en menor proporción indígenas, sectores socioeconómicos inscritos mayoritariamente en la doble lógica de la informalidad laboral y habitacional que se localizaban en esta nueva periferia al suroeste de la urbe.

En el estudio realizado por el Instituto de la Ciudad (2011), se realizó una caracterización de la población asentada en el barrio para aquel entonces, especialmente en la primera etapa y la parte baja de la segunda, pues en las áreas más altas del asentamiento habitaban muy pocas personas. Se trataba de familias generalmente conformadas por cinco miembros, una población mayoritariamente joven pues un 66% estaba entre los 0 y 30 años, el 29% en el rango de 31 a 65 años, y el 5% restante era mayor de 66 años. Las mujeres desempeñaban principalmente actividades laborales de muy baja remuneración como el servicio doméstico y pequeños negocios, mientras que los hombres generalmente se dedicaban a la albañilería, labores de vigilancia privada y el comercio minorista en condiciones de precariedad laboral; es decir, sin contrato y con ingresos que en promedio rondaban

[296] Entre 1997 y 1999 el salario mínimo mensual vigente se redujo dramáticamente pasando de 25 dólares en 1997, a 18 en 1998 y 8 en 1999, para el año 2000 fue fijado en 57 dólares pero la inflación superó el 91%.

los USD 225. Una cifra ubicada por debajo del salario básico legal vigente que para ese entonces llegaba a los USD 264.

La población que en aquel entonces habitaba en el barrio se consideraba mayoritariamente mestiza (76%), en menor proporción indígena (19%) y una pequeña proporción, afroecuatoriana (5%). Principalmente originarios de Quito (33%) y provincias con gran proporción de población indígena como Chimborazo (33%) y Cotopaxi (14%); en menor cantidad provenían de otras como Bolívar (10%), Loja (5%) y Manabí (5%). Cabe mencionarse que antes de llegar al barrio, el 75% de ellos ya vivía en la capital (Instituto de la Ciudad, 2011).

Cómo se mencionó, en 1999 el lotizador intentó estafar a los propietarios pero la rápida reacción de la organización comunitaria lo impidió. Si a esta situación se le suma el escenario de crisis económica en el cual estas territorialidades individuales – familiares lograron acceder a un terreno, puede decirse que las condiciones eran crecientemente adversas, a lo que se sumaba la precariedad del entorno para ser adecuado y habitado.

6.7.1 Territorialidades individuales - familiares en torno al recurso suelo. La diferenciación del espacio barrial en torno a la vivienda, la generación de rentas por alquiler y el mercado de suelo.

Tras veinte años de creado el barrio y más de quince que inició el proceso del "día después de la regularización", se puede observar la paulatina incorporación de aspectos de la ciudad formal como la infraestructura, las áreas comunitarias, recreativas y los servicios básicos; simultáneamente ha tenido lugar la progresiva consolidación urbana con notables diferencias entre las dos etapas que conforman el asentamiento.

La primera etapa fue regularizada hacia 1992 con un grado de consolidación superior al 37%, es decir, treinta lotes edificados de los ochenta que conforman esa etapa. En la actualidad ese porcentaje asciende al 75% pues hay veinte terrenos sin edificar, varios de los cuales están en venta. En la segunda, las manzanas localizadas en las partes bajas están más consolidadas, especialmente a lo largo de la calle Oswaldo Hurtado y cerca al nodo comercial y de servicios, pues conforme se asciende aumentan los terrenos vacíos, que aproximadamente son setenta y seis. (Ver figuras 91, 92).

Actualmente el grado de consolidación de la segunda etapa se aproxima al 50%, es decir 75 lotes construidos; mientras que para 2008 fue regularizada con poco más del mínimo requerido: solo 45 lotes de 151 estaban edificados, lo que correspondía al 30,46%. (Expediente de regularización del Barrio "Mirador de Chillogallo", Segunda Etapa, Plano 2, 2008).

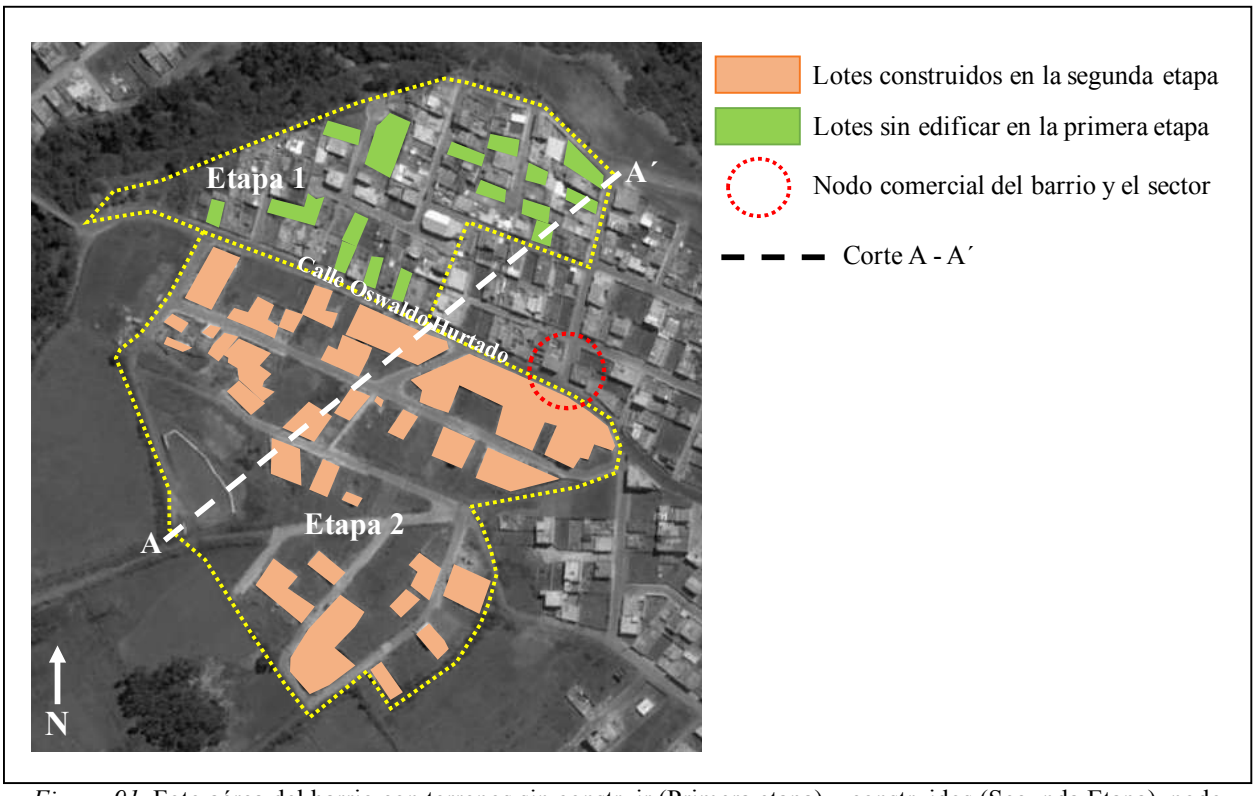


Figura 91. Foto aérea del barrio con terrenos sin construir (Primera etapa) y construidos (Segunda Etapa), nodo comercial y de servicios del barrio. Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en información satelital obtenida de Google Earth (2015) y visitas al barrio (2015, 2016, 2017).

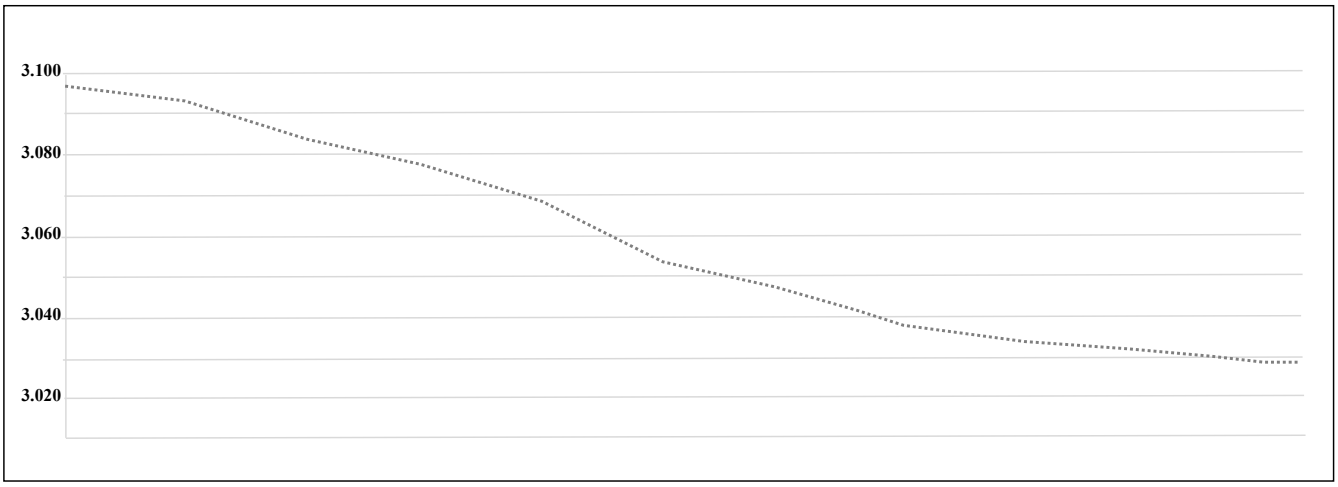


Figura 92. Perfil natural del terreno donde se asienta el barrio. En la parte mas inclinada la pendiente tiene un promedio del 13%, y en la parte plana del 0,5%. Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en el plano No 2 que contiene un corte (A – A´) para levantamiento del perfil natural del terreno. Expediente de regularización del Barrio "Mirador de Chillogallo", Segunda Etapa (2008).

En los expedientes de regularización de las dos etapas del barrio se especifica la lista de propietarios depurada, lo que nos puede dar indicios sobre la estructura de la propiedad al interior del asentamiento para aquel momento. En el caso de la primera, regularizada en 2002, puede observarse que la mayoría de los pobladores poseía un terreno (66 lotes), el Comité Promejoras cuatro (4) y cinco familias eran propietarias de a dos terrenos cada una (10 lotes); de acuerdo a lo anterior podría afirmarse que una demanda insolvente y con recursos disponibles para construir su vivienda fue la que paulatina y mayoritariamente se asentó allí, dinamizando su consolidación, lo que en gran parte concuerda con el perfil socioeconómico descrito anteriormente.

Con respecto a la segunda etapa la realidad es distinta. Para 2008, año en que fue regularizada, la mayoría de los propietarios solo poseía un terreno (106 lotes), el mayor terrateniente era el propio Comité Promejoras como resultado de su controvertida estrategia de expropiación de terrenos (12 lotes). Habían familias que poseían varios lotes, como era el caso de los Caiza, cuyo padre fue el lotizador o intermediario que creó el barrio (8 lotes), y luego estaba seguía la familia Muñoz Muñoz

(5 lotes). Asimismo, el dirigente Montenegro poseía seis terrenos (6 lotes), también habían dos propietarios con tres lotes cada uno (6 lotes), otros cuatro tenían de a dos terrenos (8 lotes).

Como se mencionó, en los sectores más bajos de la segunda etapa se ha construido vivienda por parte de sus propietarios para habitar allí, y en una muy pequeña proporción de espacio para alquilar (departamentos, locales), especialmente en el nodo comercial del barrio (Ver figuras 91, 93). Como lo menciona un dirigente, varias de estas casas pertenecen a migrantes, lo cual es notorio por el volumen de construcción, el diseño y los materiales utilizados (Ver figuras 93, 94). Mientras que en las partes altas la gran cantidad de terrenos sin edificar podrían ser evidencia de procesos de especulación con el suelo regularizado, lo cual es manifestado por algunos vecinos:

> Hay mucho lote vacío en la segunda etapa. Los profesionales[297] los tienen para negocio, antes del adoquinado un terreno costaba entre 10.000 y 15.000 dólares, luego del adoquinado están a 25.000, y hasta 30.000. (Entrevista a habitante del barrio, marzo de 2016).

> Según nosotros este era un barrio solo de pobres, pero de qué pasó? Pues nos hemos enterado de señores que tienen negocios de los terrenos, comprar por acá por allá, en las lotizaciones. Entonces lo que usted ve, la mayoría de los terrenos que usted ve botados (abandonados, vacíos) es de los revendedores. Por ejemplo esta casa esquinera es de un señor qué es archimillonario. El dizque es traficante de drogas, es indígena y sabe venir en una camionetas grandes nuevitas, y él paga las multas, no viene a sesiones. (Entrevista a habitante del barrio, marzo de 2016).

[297] Generalmente, los habitantes del barrio identifican a los profesionales o profesionistas como personas que han estudiado la universidad o se desempeñan en ciertos cargos.

Figura 93. Espacio urbano construido para alquiler: vivienda y locales comerciales. Barrio "Mirador de Chillogallo, segunda etapa. Intersección calles 7 y Oswaldo Hurtado.
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Figura 94. Vivienda de migrantes al fondo. Barrio "Mirador de Chillogallo, segunda etapa.
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Abril de 2016)

En estas versiones se evidencian varios referentes que se tienen sobre los propietarios de la parte alta: los que no son pobres, revendedores o profesionales que no habitan en el barrio y aprovecharon

la situación para especular. Como se afirmó, también hay migrantes[298], especialmente en la segunda etapa como lo refiere un dirigente barrial:

> No tenemos problemas con que esa persona está enviando el dinero y pagando puntualmente, pero que dé viendo una persona que le vea el lote, vaya a las sesiones y ayude en las mingas; así no tenemos problemas, pero si viene, compra el lote y se va a Italia pues ahí si no. Hay varios propietarios que son migrantes, por los menos unos treinta o cuarenta en todo el barrio, pero especialmente en la segunda etapa". (Entrevista a dirigente barrial, diciembre de 2016).

Es evidente que en la segunda etapa confluyó otro tipo de propietario:

a) El migrante que ha invertido en terrenos o ha generado espacio urbano construido para vivienda propia o tener ingresos alquilando departamentos o locales.

b) El revendedor y especulador de terrenos urbanizados en la periferia regularizada.

c) El dirigente barrial que "engorda" el suelo acumulado producto de su trabajo beneficiándose directamente de su intermediación jurídica y política en el proceso de regularización.

d) También existen algunas familias que han buscado lotes como mecanismo de inversión o para construir sus viviendas y residir en el sector; como es el caso del antiguo lotizador que terminó quedándose con varios terrenos y posteriormente los distribuyó entre sus familiares.

e) Finalmente está el propio Comité Promejoras que se constituyó en el mayor terrateniente con el objetivo de financiar obras a través de la venta de lotes[299].

Podría decirse entonces que existe un nivel de heterogeneidad socioeconómica en el barrio con algunas especificidades espaciales. En la primera etapa y la parte baja de la segunda hay un importante grado de consolidación urbana, con viviendas progresivas que evidencian el crecimiento

[298] La agudización de la crisis de la economía ecuatoriana hacia 1998 se tradujo en un considerablemente aumento de la pobreza y el desempleo, en ese contexto los flujos migratorios de nacionales hacia Europa se incrementaron, especialmente con destino a España, y en menor proporción a Italia y otros países de ese continente.
[299] En enero de 2017 el Comité Promejoras era el propietario de ocho lotes.

familiar, la disponibilidad de recursos técnicos, materiales y económicos de sus propietarios, y que pueden ser referenciados como la "verdadera" demanda insolvente:

> La construcción progresiva de vivienda de bajos ingresos es resultado de la situación económica de sus habitantes, ya que cuando se manifiesta un crecimiento familiar, un mejoramiento económico, o ambos, se traducen en estímulos para una ampliación de la vivienda. De ese modo, se enfoca a la construcción progresiva no como un proceso técnico – constructivo, sino como la mezcla de factores familiares y económicos que condicionados por agentes externos, como la tenencia de la tierra, y por la inflación que modula el gasto en la construcción, afectan la generación de ampliaciones en la vivienda progresiva. (Bazant, 2003, p. 16).

También hay un pequeño sector en torno al nodo comercial y de servicios en el que se ha generado espacio de alquiler (vivienda y locales) donde se identifican varios migrantes. Finalmente, podría plantearse que en varios casos de la primera etapa y los sectores más altos de la segunda, hay una generalidad involucrada en procesos de "engorde de tierras" en los que un lote de 200 m^2 oscila entre los USD 22.000 a 30.000. Precios a enero de 2017. (Ver figura 95)[300].

[300] Esta información fue corroborada con llamadas a los números telefónicos encontrados en anuncios de venta de propiedades en páginas web y en el propio barrio, y con algunos habitantes y dirigentes del mismo.

Figura 95. Oferta de terrenos en la parte alta del barrio.
Foto: Oscar Raúl Ospina Lozano (Diciembre de 2016)

Si tenemos en cuenta que estos terrenos fueron adquiridos a un promedio de USD 1.030 durante el periodo 1997 – 1999, su precio se ha multiplicado entre un 2.200% y un 3.000%, escenario en el cual las ganancias pueden ser muy altas si se tiene en cuenta el monto de las inversiones realizadas por sus propietarios, tal como la explica un dirigente barrial:

> Actualmente, el "Mirador" tiene lotes, especialmente en la parte alta entre 25.000 y unos llegan hasta 30.000 dólares. El Comité Promejoras vende de los que tiene para hacer obras, le quedan ocho lotes, a un promedio de 20.000 le quedan 160.000 dólares. Yo les he explicado a la gente y les pregunto ¿Cuándo invirtieron ustedes con el valor del lote, el valor de las escrituras, con el valor de las obras? no llegan a 3.000 o 4.000 dólares y los venden en 25.000. (Entrevista a dirigente barrial, diciembre de 2016).

El barrio se constituye en un contexto con distintos matices en torno a la propiedad del suelo regularizado. La evidencia material del proceso de consolidación y las obras post regularización

acordadas por la comunidad y establecidas desde el gobierno local, son indicadores de que el objetivo familiar del acceso a vivienda, con todos los beneficios que ello implica, ha sido logrado para quienes la demandaban. Asimismo refleja una gestión barrial eficiente que a través de un discurso y unos prácticas más impuestas que consensuadas, ha podido incorporar elementos de la ciudad formal que otorgan elementos urbanísticos que aportan al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del barrio y valorizan la propiedad individual (Servicios básicos, calles adoquinadas, veredas, espacios públicos, escenarios deportivos y zonas verdes).

Por otro lado, también existe una fuerte evidencia que nos lleva a argumentar que esta periferia regularizada también ha sido funcionalizada como un escenario de inversión - ahorro - especulación con el suelo urbano construido (alquiler) y el "engorde de tierras", teniendo en cuenta las proporciones identificadas del fenómeno. Se trata de dinámicas que simultáneamente conforman rostros característicos del mismo proceso urbano periférico a nivel barrial.

Sin lugar a dudas, de la implementación de la política de formalización barrial, regularización (Obras comunitarias, dotación de servicios básicos, áreas comunales y recreativas) y reconocimiento de la propiedad individual (entrega de escrituras), se derivan varios niveles de beneficios pero también distintos beneficiarios: una mayoritaria demanda insolvente reconocida como propietaria y que progresivamente construyó su vivienda; algunos que han generado espacio urbano construido para alquilar, y una considerable proporción de propietarios de terrenos sin edificar que se han beneficiado de la valorización del suelo derivada de la materialización de la política pública y su interacción con el urbanismo tácito – comunitario.

Lo que en nuestro caso lleva a suponer que si bien la política favorece al sector más vulnerable de la población en su necesidad de solventar el acceso a la propiedad y la vivienda, también beneficia a los actores inscritos en los procesos especulativos en la periferia urbana regularizada, más aún

cuando se legalizan barrios con bajos niveles de consolidación como ha sucedido en este caso (Primera etapa 37%, Segunda etapa 30,46%)[301].

En síntesis, en esta periferia regularizada se han venido articulando y superponiendo distintas territorialidades que en cooperación y disputa han dinamizado y articulado el proceso urbano a lo largo del tiempo: a) las de los "últimos propietarios y lotizadores, que inscritas en un sistema relacional de acceso a suelo, fraccionaron antiguas haciendas de manera irregular; b) las de quienes que adquirieron un terreno a través de un submercado informal, poblaron precariamente el barrio y establecieron una organización comunitaria, c) estas mismas posteriormente lograron la regularización del asentamiento y paulatinamente lo dotaron de características de la ciudad formal (Servicios básicos, calles adoquinadas, veredas, espacios públicos, escenarios deportivos y zonas verdes), a través de la conjugación de los lineamientos de la política pública y el urbanismo tácito – comunitario. Asimismo materializaron el reconocimiento jurídico de la propiedad, solventaron la necesidad de vivienda o se articularon en los procesos especulativos, matizando este sistema relacional de acceso a suelo urbano modelando. (Ver figura 96).

[301] En sus más recientes investigaciones sobre asentamientos irregulares en Ciudad de México, específicamente en la Delegación Tlalpan, Delgadillo también ha encontrado "formas de urbanización popular que buscan el lucro tanto de los fraccionadores ilegales como de los compradores de bajos ingresos que ya poseen una vivienda y buscan incrementar su patrimonio inmobiliario". Referenciando que no solo los pobres compran lotes en este submercado informal de tierras, también identifica "hogares que ya tienen una propiedad privada. Además, varios de los compradores pretenden adquirir más de un predio. Así, por ejemplo, de acuerdo a datos de 225 lotes adquiridos o en proceso de adquisición, el 15% de los adquirientes compra más de un lote: 26 compradores adquieren 2 lotes, 4 compradores adquieren tres lotes y 3 compradores compran 4 lotes. Los fraccionadores ilegales lucran con las aspiraciones de la población de ingresos bajos y medios; pero también de grupos de población que encuentran en la ilegalidad una forma de acrecentar su patrimonio inmueble". (Delgadillo, 2016, p. 90-96)

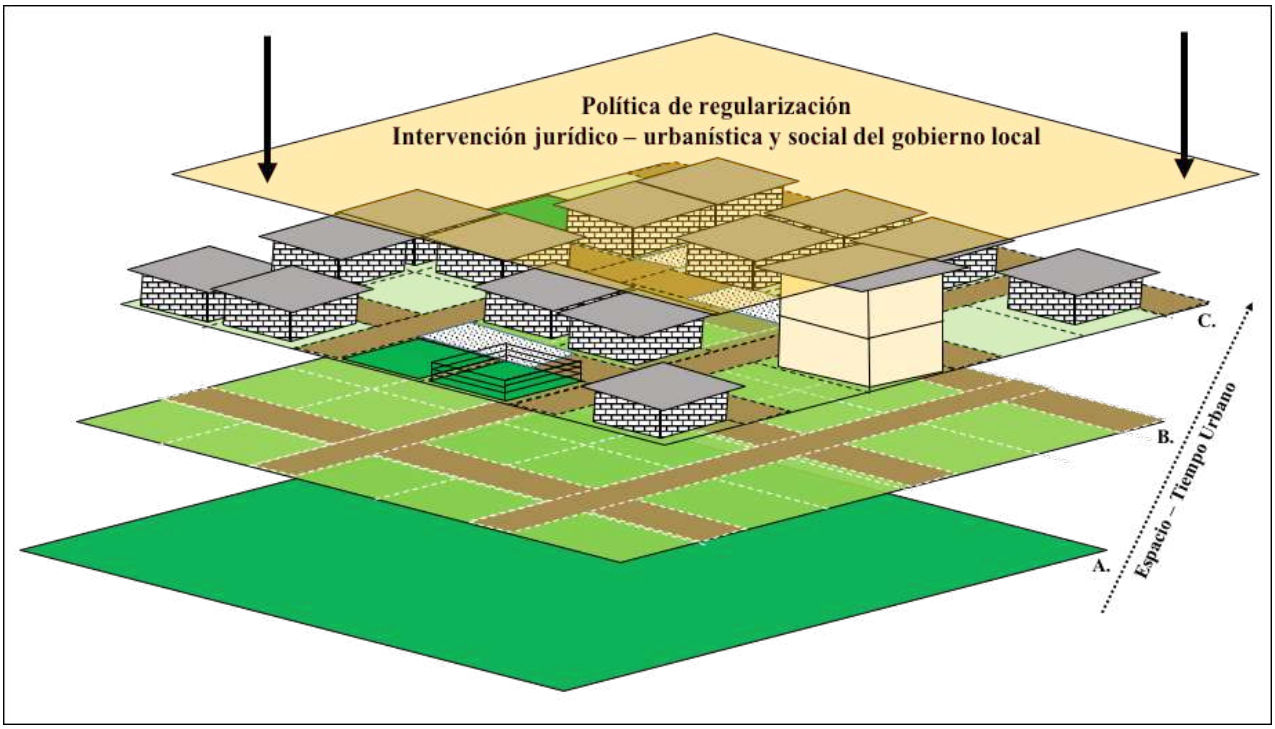


Figura 96. Síntesis de las territorialidades que confluyeron en torno al sistema relacional de acceso a suelo urbano, y que posteriormente dieron materialidad al barrio "Mirador de Chillogallo". Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano.

Estas territorialidades confluyeron y se desenvolvieron en aquella "frontera urbana – rural" (Bazant, 2008) en paulatina transformación hacia la materialización de la ciudad formal. Es allí, en esta periferia otrora física e informal, donde ha tenido lugar el proceso de flexibilización jurídico – urbanística que entraña la regularización, agregando nuevo suelo legalizado que paulatinamente consolida aquel orden urbano históricamente excluyente y segregado.

A manera de síntesis de los capítulos 5 y 6

La síntesis que se desarrolla a continuación articula la experiencia de los dos barrios analizados, constituyéndose en un ejercicio comparativo a través de varias dimensiones territoriales estructuradas en el espacio-tiempo urbano periférico. Allí confluyen los actores articulados en este

sistema relacional de acceso a suelo urbano y vivienda con sus distintas prioridades y capacidades de movilización de recursos.

La fundación de la ciudad informal: territorialidades primigenias y un primer nivel de racionalidades normativas y conflictividades.

Un lotizador y un traficante de tierras son los fundadores de estas dos minúsculas fracciones de "ciudad informal" a la que nos hemos aproximado. En torno al objetivo primordial de dinamización de un submercado informal de tierras que multiplicara la generación de rentas, su territorialidad fundacional tuvo un contenido material en la primigenia subdivisión ilegal y el establecimiento precario de algunas demarcaciones y proyecciones urbanísticas básicas de la ciudad formal (calles, manzanas, lotes). Simultáneamente trataron de enfatizar en la reproducción de sentimientos estructurados en torno a los beneficios simbólicos, materiales y socioeconómicos del acceso la propiedad:

> Al apropiarse, concreta o abstractamente (mediante la representación, por ejemplo), de un espacio, el actor 'territorializa' el espacio (…) Cualquier proyecto implica un conocimiento y una práctica, es decir, implica acciones y/o comportamientos que suponen la posesión de códigos, de sistemas sémicos. Es a través de éstos que se realizan las objetivaciones del espacio que son procesos sociales. Hay que entender entonces que el espacio representado es una relación y que sus propiedades se actualizan a través de códigos y sistemas sémicos. Los límites del espacio son los límites que el sistema sémico utiliza para representarlo. En esto coincidimos con el pensamiento de Wittgestein ('los límites de mi lenguaje son los límites de mi mundo'). Pero el sistema sémico mismo está marcado por toda una infraestructura, fuerzas de trabajo y relaciones de producción. Eso quiere decir que la

> representación no toca, en el espacio, más que aquello susceptible de corresponder a las 'utilidades' sociales *lato sensu*." (Raffestin, 2011, p. 102-103).

Esta territorialización primigenia articuló prácticas estructuradas y reproducidas cotidianamente a través del espacio – tiempo urbano periférico para "producir", "organizar" y "maximizar" el recurso suelo bajo la lógica de la multiplicación de rentas. Por ejemplo, de acuerdo a factores como el tamaño de las propiedades a lotizar, las características topográficas y los niveles de rentabilidad deseados se proyectaba el fraccionamiento ilegal: número de terrenos, manzanas y calles. Para Bazant este "patrón urbano" de subdivisión "tipo parrilla de calles paralelas y lotes de igual tamaño" es el más conocido y comercial

> …puesto que su subdivisión regular permite que se pueda vender cualquier lote y facilita a los residentes la construcción de sus viviendas, ya que las colindancias están a escuadra. Además, tiene gran versatilidad, ya que se puede implementar tanto en un terreno pequeño de un par de hectáreas como en otro grande de docenas de hectáreas. La regularidad de su trazo permite que éste se pueda seguir extendiendo indefinidamente hacia sus cuatro lados, y facilita la posterior incorporación de redes de infraestructura y la circulación de transporte público" (Bazant, 2008, p. 126, ver figura 96).

Asimismo, la entrega de promesas de compraventa y de recibos por el pago de cuotas mensuales para cubrir el valor de los terrenos bajo las condiciones del terrateniente, lotizador o traficante de tierras, fueron prácticas reproducidas cotidianamente dando cuerpo a un rostro de la cultura de la informalidad que a lo largo del tiempo se dinamizó y consolidó en esas periferias jurídicas, físicas, étnicas y socioeconómicas.

Este sería un primer nivel de racionalidades normativas estructuradas verticalmente, es decir condiciones establecidas e impuestas por los actores mencionados en su función de intermediarios de este submercado informal de suelo que debían ser aceptadas por los compradores, las cuales

fueron reproducidas cotidianamente en las múltiples transacciones que tuvieron lugar. Sin embargo, por su naturaleza y los objetivos de los actores que paulatinamente confluyeron, esta fase de proyecciones y materialidades primigenias y precarias que sirvieron de contexto a la dinamización del mercado de suelo no fue ajena a los conflictos entre terratenientes y traficantes de tierras, y entre intermediarios y compradores.

Como lo hemos visto, los intentos de estafa y la materialización de la misma, los cobros por futuras mejoras en el asentamiento, la continua presión y maltrato sobre los propietarios que culminó con la expulsión violenta de un traficante de tierras, y los recobros ejecutados por un terrateniente y su abogado, son aspectos conflictivos del proceso urbano informal observado. Dinámicas que en el barrio "Planadas de San Francisco" prolongaron la inseguridad jurídica en la propiedad, generaron tensiones y desconfianza a su interior, y afectaron la conformación y consolidación de la organización barrial.

Justamente la articulación y prolongada incidencia de estos aspectos marca una profunda diferencia entre los dos asentamientos analizados. Mientras que en "Mirador de Chillogallo" la reacción de la naciente organización barrial frente al intento de estafa del lotizador fue rápida y eficaz, acción que le generó legitimidad al interior del asentamiento; en el caso de "Planadas de San Francisco" confluyó el accionar de un reconocido traficante de tierras que lotizó y estafó a muchos de los compradores, el propietario mayoritario y su abogado que nuevamente cobraron por los terrenos, las disputas jurídicas entre traficante y terrateniente que se materializaron violentamente en el asentamiento a través del desalojo ejecutado por la policía; y de manera puntual tuvo lugar el fallido intento de establecer una primigenia cooperativa de vivienda que implicó la estafa a varios pobladores. Hechos que se constituyeron en factores que dinamizaron la desconfianza, la conflictividad barrial y minaron la organización comunitaria en adelante.

En ese barrio, las territorialidades en disputa por la intermediación del acceso a suelo se abrieron paso a través de la movilización de recursos jurídicos que concluyeron en un desalojo, pero también con la intimidación en el cobro de cuotas y aportes por mejoras. Al calor de la indeterminación jurídica de la propiedad hubo actores que por momentos condicionaron al barrio incidiendo en la organización comunitaria hasta que fueron expulsados del mismo por la propia comunidad tras la agudización de las amenazas para ejecutar los cobros y aportes, como fue el caso del traficante de tierras; o posterior al desarrollo de acciones legales y policiales alentadas por el terrateniente mayoritario que culminaron con el desalojo del sector, al cual respondieron los habitantes con la retoma del asentamiento varios días después.

El gobierno de la ciudad informal desde abajo: los Comités Promejoras y su proyección territorial en los barrios analizados, un segundo nivel de racionalidades normativas.

Por la naturaleza de estos barrios, el Comité Promejoras se constituyó en un actor primordial en la generación de estrategias para la superación de los déficits urbanísticos, la defensa de los propietarios ante las amenazas y acciones de terratenientes, traficantes de tierras o lotizadores, la intermediación entre el asentamiento y actores gubernamentales en los procesos de legalización (regularización y reconocimiento de la propiedad individual a través de la entrega de escrituras), la generación de obras post regularización, y el control del nuevo espacio urbano barrial regularizado[302].

[302] En el estudio de Borja se plantean algunas de las funciones básicas que tuvieron los Comités Barriales o Comités Promejoras desde la década del ochenta: "Aun cuando muchos barrios se habían formado en los años 70, la organización barrial propiamente se gesta en los primeros años 80 para lograr la infraestructura básica de parte del Municipio, pero también para defenderse del vendedor fraudulento, del estafador de ingenuos pobladores, del traficante de tierras" (Borja, 2011, p. 37).

Ello implicaba que en su proceso de gestión este debía consolidarse y legitimarse como ente regulador de la vida barrial, como única instancia de gobierno de la ciudad informal desde abajo reconocida por el Estado. Aspecto que generó diferencias entre la experiencia del barrio "Planadas de San Francisco", en el cual la organización comunitaria estuvo fragmentada durante mucho tiempo afectando la coordinación y movilización de recursos humanos, económicos y jurídicos; mientras que en "Mirador de Chillogallo" un único comité se consolidó rápidamente.

Aunque en ambos casos la gestión de los Comités Promejoras se apoyó en una particular y compleja articulación entre las disposiciones básicas establecidas en los estatutos y las medidas que se aprobaron al interior de la organización barrial para superar las dificultades cotidianas y los déficits urbanísticos, en el barrio "Mirador de Chillogallo" también es necesario identificar regulaciones y actuaciones encaminadas al logro de objetivos específicos como la formalización y la ejecución de las obras post regularización definidas por las ordenanzas, las que fueron priorizadas por la comunidad, y el control del nuevo espacio urbano regularizado. (Ver Cuadro 2).

Aclarando que no se tuvo acceso a los estatutos del Comité Promejoras "Planadas de San Francisco", hay generalidades en estos mecanismos de gobierno barrial que se replican en ambos barrios, siendo evidente en los relatos de habitantes y dirigentes donde es común encontrar referencias a los mecanismos de participación y representación "tradicionales" que son objeto de críticas por ser restrictivos y obligatorios, en el caso de los primeros, y por que es normal que en dichos espacios se perennicen pequeños grupos hegemónicos barriales (como sucede en "Mirador de Chillogallo" bajo el liderazgo de Rafael Montenegro), o que las disputas entre micropoderes conlleven la atomización de la organización barrial en el caso de "Planadas de San Francisco".

También se identifica un fuerte componente en el control de la población, especialmente evidente en la necesaria consolidación y legitimación del Comité como ente regulador de la vida y el mejoramiento del entorno barrial. Ello se traduce en la obligatoriedad de la asistencia a las asambleas

y/o mingas, y en el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias para el desarrollo de obras emergentes o programadas, so pena de multas económicas o sanciones de distinta naturaleza; todo ello acordado en el escenario de la Asamblea y respaldado en los estatutos. (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Síntesis de las racionalidades normativas generadas desde el gobierno de la "Ciudad Informal" desde abajo.

Racionalidad normativa	Ámbito de la racionalidad normativa	Función básica	Barrio "Planadas de San Francisco"	Barrio "Mirador de Chillogallo"
1. Definición de mecanismos de participación y funciones de las instancias de gobierno barrial	**Asambleas (Sesiones)**	Máximo organismo y autoridad del comité, estará conformado por todos los socios.	Sesión ordinaria cada mes	Sesión ordinaria cada mes donde deben asistir todos los socios activos Sesión extraordinaria cuando lo convoque el Directorio a la cual deben asistir todos los socios activos Actualmente se reúnen cada tres meses. La periodicidad ha disminuido porque se han superado los déficits urbanísticos del barrio, lo que conduce a una apatía y atomización por parte de los habitantes Hacer cumplir el estatuto y reglamento del comité Elección de directivas cada dos años (Directorio) Designar la comisión fiscalizadora Resolver y reformar el estatuto del comité Conocer y aprobar el plan e informe anual Establecer las cuotas sociales ordinarias y extraordinarias
	Directorio	Organismo de funcionamiento permanente que dirige los destinos del comité.	Sesión cada mes	Elegido por los socios para un periodo de dos años conformado por el presidente, vicepresidente, secretario, prosecretario, tesorero, síndico, tres vocales principales y tres suplentes, comisión de fiscalización Sesión cada mes y extraordinariamente cuando convoque el secretario Formular el plan de trabajo anual y ponerlo a consideración de la asamblea nacional Presentar el informe anual operativo y financiero

				Amonestar a los miembros cuando contravienen el presente estatuto y su reglamento.
2. Control sobre los deberes u obligaciones de los propietarios, mecanismos de consolidación del Comité Promejoras y normalización del barrio	**Sanciones**	Tienen la finalidad de mantener la normalidad para el buen funcionamiento del gobierno barrial	Por no asistir a asambleas (USD 10) Por no asistir a mingas (USD 20)	Amonestación escrita: socios que incurran en faltas que repercutan en contra de los fines del comité. Suspensión: incumplimiento de las disposiciones del estatuto, descuido en los fines e intereses del comité, incumplimiento de pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias, inasistencia a la sesiones del directorio, asambleas generales o comisiones a las que se delegue Expulsión: reincidir en faltas mencionadas anteriormente, fomentar la división y disolución del comité, cometer actos arbitrarios, negligentes y de extorsión que pongan en peligro el prestigio del comité Multas: no guardar la compostura ni el respeto que se merecen los socios en reuniones, actos deportivos o culturales, faltamiento de la palabra. Por no asistir a asambleas (USD 10) Por no asistir a mingas (USD 20) Si no pagan durante un año se le sigue un juicio al socio reincidente.
3. Aportes individuales obligatorios de los socios en términos económicos o trabajo barrial comunitario (Mingas)	**Aportes económicos individuales para superación de déficits urbanísticos y obras post regularización**	Aportes económicos necesarios por parte de los socios para el mejoramiento barrial	De acuerdo a los costos generales de obras, trámites técnicos y/ o jurídicos, se divide el aporte individual.	De acuerdo a los costos generales de obras, trámites técnicos y/ o jurídicos, se divide el aporte individual.
	Aportes económicos individuales para representación barrial	Aportes necesarios por parte de los socios para la representación y/o intermediación jurídica del barrio	Gastos de administración o representación barrial (USD 1 por socio)	Gastos de representación barrial (USD 1 diario para traslados del dirigente). Se pagaba por adelantado la suma correspondiente al periodo de un año por los servicios del asesor jurídico o síndico
	Aportes individuales en la superación de déficits urbanos y/o realización de obras urgentes a	Trabajo comunitario para realizar obras y mejorar las condiciones de vida en el barrio	Fines de semana o cuando hay trabajo comunitario urgente a realizar	Fines de semana o cuando hay trabajo comunitario urgente a realizar

	través de las mingas	programado por la dirigencia		
4. Gestión del recurso suelo como mecanismo de financiamiento para la ejecución de obras	**Expropiación de terrenos a favor del Comité Promejoras**	Capitalizar al Comité Promejoras a través de la venta de terrenos para financiar las obras Se expropiaron dieciocho terrenos en total		La no asistencia a seis asambleas implicaba una multa de USD 500 La no asistencia a nueve asambleas implicaban una multa de USD 750 La no asistencia a la asamblea durante un año implicaba la pérdida del terreno para el socio reincidente, el cual pasaba a ser propiedad del Comité Promejoras previo el pago del valor con el cual había sido adquirido el lote
	Cobros por concesión de derechos	Financiación del Comité Promejoras para la realización de obras post regularización		La venta de terrenos durante el proceso de regularización del barrio implicaba que tanto vendedor como comprador pagaban USD 200 cada unos
	Venta de terrenos del Comité Promejoras para financiación de obras post regularización	Financiación del Comité Promejoras para la realización de obras post regularización		La venta de terrenos implicaba un mecanismo de financiación que reducía los costos de las obras para los pobladores, lo cual al mismo tiempo valorizaba su propiedad
5. Control sobre el espacio urbano barrial regularizado	**Seguridad**	Control a la población "ajena" al barrio		Instalación de alarma comunitaria en convenio con el municipio. Gestión para la instalación de una Unidad de Policía Comunitaria (UPC), en el barrio.
	Proliferación de basuras	Ornato e higienismo		Multa de USD 100 por acumulación de basuras. Gestión ante el municipio para conseguir contenedores para la recolección de basura.
	Mantenimiento de los lotes no edificados	Ornato, control a la inseguridad		Multa de USD 100 por dejar que los lotes vacíos se llenen de maleza o estén descuidados.
	Mantenimiento del adoquinado	Ornato, valorización de la propiedad		Rondas cada tres o cuatro meses. Llamado de atención y luego multa de USD 100 por dejar crecer la hierba en las calles.

	Proliferación de perros en las calles	Ornato e higienismo.		Multas a los vecinos por no tener a los perros en sus casas, campaña de esterilización.

Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano, basado en entrevistas a dirigentes y habitantes de los barrios (2015, 2016, 2017), Acuerdo ministerial 01123 (1997) de aprobación del Comité Promejoras “Mirador de Chillogallo”.

Por otro lado, y en el caso de los mecanismos que se establecieron para la superación de los déficits urbanísticos, la gestión o manejo del recurso suelo (expropiación y cobro por concesión de derechos), las estrategias de poblamiento inscritas en el objetivo de regularización del barrio, la ejecución de las obras desde el "día después de la regularización", el establecimiento de proyectos y obras prioritarias por la comunidad, y el control del espacio urbano barrial regularizado; se articulan la obligatoriedad en la asistencia a la asamblea, aportes individuales ordinarios y extraordinarios (cuotas económicas y trabajo en mingas) y el cumplimiento de reglamentos en torno al cuidado de los lotes, la limpieza del espacio barrial y el mantenimiento del adoquinado. Obligaciones que en caso de no ser acatados implican amonestaciones o sanciones monetarias, disposiciones acordadas en la Asamblea y en parte respaldadas en los estatutos (Ver cuadro 2).

Esta particular y compleja articulación dio cuerpo a las distintas racionalidades normativas ejercidas por el Comité Promejoras, las cuales han regulado la participación y representación de los propietarios, la consolidación del comité como agente regulador de varios aspectos de la vida barrial, el cumplimiento de los aportes individuales obligatorios por parte de los socios, el manejo del recurso suelo en el propósito de financiar el barrio y generar recursos para la construcción de obras post regularización, y el control sobre el espacio urbano barrial regularizado (Ver cuadro 2).

Como lo afirma Rincón, estas racionalidades normativas son "prácticas producidas y transformadas socialmente a través del tiempo, que circulan en la sociedad, ejercen un control de la acción social dentro del territorio y aspiran a tener el monopolio en la regulación" (Rincón, 2005:688). Según esta perspectiva, "hay agentes reguladores", en nuestro caso el Comité Promejoras, que a través de instancias como la Asamblea y el Directorio buscan generar

> …formas de legitimación, reconocimiento o aceptación por los actores sociales, definen relaciones entre miembros de la sociedad, establecen sanciones y mecanismos para la aplicación coercitiva de la norma, y logran producir decisiones acerca de su conflictividad

socioespacial; agentes reguladores que se instauran históricamente en la construcción territorial" (Rincón, 2005, p. 688).

En ese orden de ideas tuvo lugar el surgimiento y consolidación de una amplia capacidad regulatoria de los Comités Promejoras apoyada en el contenido de los estatutos para establecer "conductas socionormativas", es decir "acciones sociales que pueden ser objeto de regulaciones" (Rincón, 2006, p. 688). En nuestro caso, obligatoriedades en asistencia a asambleas, mingas, aportes económicos individuales, sanciones a comportamientos específicos en contra de los valores comunitarios, las directrices y el fortalecimiento del comité, e incumplimiento de obligaciones por parte de los socios[303].

También se hace notorio el "Control territorial de la normatividad" (Rincón, 2006, p. 688); es decir, que la implementación de estos mecanismos de gobierno de la ciudad informal son el propio poder en ejercicio, el cual pretende materializar y preservar una territorialidad en la que parte de los comportamientos de los pobladores y el espacio barrial son regulados con respecto a los fines hegemónicos. Proceso que no es ajeno a las tensiones evidentes, por ejemplo, entre socios y dirigentes: mientras que en sus testimonios los primeros controvierten varias de estas racionalidades normativas considerándolas injustas y onerosas al tiempo que manifiestan el desgaste de las mismas, los segundos las consideran necesarias para el "bien común" y/o el beneficio individual en términos del reconocimiento jurídico y la valorización de la propiedad. Otro caso es el surgimiento de varias organizaciones comunitarias que en el mismo asentamiento se disputan la intermediación del gobierno de la ciudad informal, como sucedió por largo tiempo en "Planadas de San Francisco".

[303] En el estudio de Borja sobre los movimientos barriales en la década del ochenta y noventa, los mecanismos a través de los cuales se controlaba a la población eran: "las asambleas, las movilizaciones y las mingas. La presencia de la gente en las mingas revelaba el respaldo que tenían los dirigentes, allí se pedía las cuotas, se legitimaba las sanciones, se oficializaban las multas, se divulgaba las exclusiones, se identificaba a las familias que más allegados tenían o que estaban más cerca de los dirigentes, esas familias eran las bases que apoyaban en grupo a las directivas y a través de ellos se manipulaba al resto" (Borja, 2011:44).

Aunque estas racionalidades normativas están inscritas en procesos urbanos periféricos, corresponden a necesidades de momentos barriales distintos. Como se puede apreciar en el cuadro 3, en el barrio "Planadas de San Francisco" se ha llegado a un nivel de definición sobre aspectos relacionados al gobierno y la representación comunitaria tras la unificación de la organización social (2014), el establecimiento de ciertas obligaciones de los propietarios, la consolidación del Comité Promejoras y normalización del barrio, y los aportes individuales obligatorios de los socios en términos económicos o trabajo comunitario (Mingas). Siendo racionalidades que históricamente habían sido definidas y reproducidas por las distintas organizaciones comunitarias existentes, pero que tras la unificación se inscriben en el proceso de regularización del asentamiento desde el año 2014.

En el caso de mirador de "Mirador de Chillogallo" estas tres racionalidades mencionadas se inscribieron principalmente en una etapa que tuvo lugar entre 1997 hasta el 2002, es decir, entre la fundación del barrio y la regularización de la primera etapa, mientras que la gestión del recurso suelo como mecanismo de financiamiento para la ejecución de obras fue fundamental en la materialización del proceso post regularización, que para 2014 ya había sido concluida para las dos etapas del asentamiento. Por último, el control sobre el espacio urbano barrial regularizado se constituye en una racionalidad normativa asociada a una fase más reciente del proceso post regularización en la cual aspectos del ornato, el higienismo, la seguridad y la valorización de la propiedad se articulan ante el surgimiento de nuevos problemas en el barrio.

El gobierno de la ciudad informal desde abajo: democracias restringidas, formas de participación condicionadas y cooperaciones obligadas.

Cabe mencionarse que estas racionalidades normativas han sido establecidas y reproducidas en contextos barriales jerarquizados con una estructura social heterogénea en términos étnicos, socioeconómicos y etarios, rasgos que en parte son referenciados en los estudios de Ulloa (1981), Ruiz (1981), Lesser (1983), Godard (1988) y Borja (2011). En su análisis sobre los barrios emergentes en los años ochenta y noventa, este último argumenta la existencia de varios estratos sociales donde también es posible identificar actores políticos y jurídicos claves en el gobierno comunitario:

> La base del movimiento tenía al menos dos vertientes sociales: los migrantes donde había indígenas y campesinos mestizos, y los obreros (…) una suerte de población trashumante que se desempeñaba temporalmente en Quito como cargadores, obreros de la construcción, vendedores ambulantes... y luego regresaba a sus comunidades a trabajar la tierra; los segundos, auténticos expulsados del campo a consecuencia de una –otra más- sequía en la sureña provincia de Loja. Entre los pobladores de los barrios emergentes había personas que traían dinero de sus lugares de origen, y buscaban adquirir un lote y construir una vivienda en Quito. Había otros que no tenían dinero y confiaban más que todo en una solución colectiva y no pecuniaria a la necesidad de la vivienda. En casi todos los casos funcionaban redes familiares, o redes de origen étnico y geográfico, había por ejemplo "los lojanos", "los de Salcedo", "los de Planchaloma"... Los dirigentes eran un estrato particular y su proveniencia era diversa: había dirigentes populares, sindicalistas, licenciados junto con traficantes de tierras expertos en pleitos y juzgados. Los abogados y licenciados eran importantes en el movimiento pues redactaban los estatutos y las normas de los nuevos

> barrios, tramitaban en la Dirección de Cooperativas del MBS el reconocimiento jurídico de las pre-cooperativas, intervenían en los frecuentes conflictos y riñas que se daban entre pobladores, sacaban a unos de la cárcel y gestionaban que otros ingresen en ella muchas veces por infracciones menores. Los tramitadores eran individuos claves en el movimiento, pues ponían a la gente en contacto con los abogados, que terminaban liderando la organización y en muchos casos haciendo de voceros de la misma ante las autoridades del Estado" (Borja, 2011, p. 36).

En los dos asentamientos analizados también hemos identificado una suerte de estratos sociales y actores claves en el gobierno barrial, como es el caso de algunas familias fundadoras inscritas en la lucha por la tierra o notables barriales (policías, licenciados, profesionales) que cuentan con reconocimiento y poder al interior del asentamiento; los cuales en ocasiones encabezaron alguna de las organizaciones comunitarias en disputa, como sucedió en "Planadas de San Francisco". Mientras que en "Mirador de Chillogallo" es crucial la figura del abogado y dirigente Rafael Montenegro, y el grupo de propietarios que se articularon a su alrededor y han ejercido un papel hegemónico por casi dos décadas:

> Los abogados tenían gran poder en el movimiento: influían en la designación de los responsables de las distintas funciones: a los que tenían experiencia contable les promocionaban para que lleven las cuentas de la organización; a los 'leídos y escribidos' les designaban a que manejen los registros de la misma; a los que tenían carácter autoritario les nombraban para que apliquen las multas y dispongan las expulsiones; a los de su mayor confianza para que organicen el sorteo de los lotes... En cada una de estas instancias se expresaba el poder del dirigente del movimiento. Borja (2011, p. 36).

A partir de allí es posible mencionar que a grandes rasgos el gobierno comunitario en estos dos barrios ha estado atravesado por las pugnas entre micropoderes en disputa y cooperación, en el caso de "Planadas de San Francisco", y el rol de una hegemonía barrial que no es ajena a críticas al interior del asentamiento como ha sucedido en "Mirador de Chillogallo". Se trata de rostros particulares de una sociedad caracterizada por reproducir una democracia restringida con un "denso legado de relaciones de subordinación que no solo están incorporadas al cotidiano quehacer de las personas, sino que además son funcionales dentro de un sistema político cuya estabilidad no está en juego" (Borja, 2011, p. 45).

Si para Borja (2011, p. 45) "el concepto clásico de ciudadanía entendido como ejercicio de derechos y de cumplimiento de obligaciones cívicas no es adaptable con rigor" a nuestras sociedades[304], ello se torna más difícil en contextos barriales jerarquizados étnica, social y económicamente. En los cuales han sido comunes las disputas en torno al acceso a suelo urbano, la organización comunitaria, la intermediación política y jurídica, las prácticas clientelares, el caudillismo y la crisis en la capacidad de convocatoria y representatividad. (Ver Lesser,1983; Pérez, 1987; Godard, 1988; Borja, 2011).

En síntesis, en la experiencia de los barrios analizados hemos encontrado varios de estos rasgos, a lo que se suma el control de la población a través de la obligatoriedad en la asistencia a las asambleas, la participación en las mingas y los aportes individuales so pena de sanciones. Ello

[304] "En los barrios emergentes -territorios y relaciones sociales que otorgan identidad a las personas que los habitan- la implantación de la ciudadanía fue en primer lugar un proceso de lucha social por tener un terreno y una vivienda. En segundo lugar, fue un aprendizaje lento de nuevos códigos sociales desconocidos en la sociedad rural, aprendizaje durante el cual aparece la entelequia llamada "Estado" como un opuesto real al ejercicio de ese derecho: el policía, el concejal, el burócrata, el alcalde, el presidente "son" el Estado, y de uno u otro modo, no quieren que la gente pobre tenga un terreno y una vivienda, percepción que fortalece la identidad colectiva de los pobladores en lucha. En tercer lugar -a modo de una proyección del viejo estatus propio de la sociedad de hacienda- el poblador-ciudadano reproduce relaciones de subordinación al caudillo de la organización, que se hace llamar de modo polisémico: "dirigente", "doctor" (abogado, licenciado), "concejal"... En el camino ¿qué es lo aprendido? Quizás lo más notorio es que la vivienda es un derecho, aun cuando todavía no se sepa distinguir con claridad si es una potestad de la persona (ciudadano) o una gracia que otro (el caudillo) le otorga". (Borja, 2011, p. 45).

conlleva a plantearse que en el gobierno de la ciudad informal al que nos hemos aproximado se reproducen democracias restringidas, formas de participación condicionadas y cooperaciones obligadas (Ver cuadro 3).

El gobierno de la ciudad informal desde abajo: la minga como mecanismo de autoproducción comunitaria del espacio barrial.

En ese contexto es primordial revisar un aspecto esencial del gobierno de la ciudad informal desde abajo. Se trata de la función que ha desempeñado la minga como mecanismo de autoproducción comunitaria del espacio barrial, siendo una forma de trabajo comunitario coordinado y condicionado por los comités promejoras. Instancias que en principio determinan las necesidades más apremiantes, las áreas barriales a intervenir, las obras a desarrollar, los distintos grupos de pobladores que participan y sus responsabilidades individuales, los horarios y fechas, y las sanciones por incumplimiento.

En el caso de Planadas de San Francisco se realizaron obras para dotar el asentamiento de agua potable, electricidad, espacios de recreación y deporte, mobiliario para la disposición y recolección de residuos, y el mejoramiento de vías, especialmente la carretera de acceso al barrio que coyunturalmente se ve afectada por la lluvias. Debe resaltarse que en este asentamiento el trabajo de las mingas estuvo condicionado por los procesos de fragmentación y unificación de la organización barrial.

En el primer momento cada organización realizaba las mingas de manera individual con la consiguiente escasez de recursos, mientras que durante la fase posterior fue clave la intervención directa del gobierno local en el asentamiento a partir del año 2011. En ese contexto, y bajo la coordinación de entidades municipales se amplió la cobertura de agua potable, se instaló una nueva

red de energía eléctrica y se construyó el mobiliario urbano para la disposición y recolección de residuos. Sin embargo, sigue persistiendo la falta de alcantarillado, ante lo cual los moradores históricamente han construido pozos sépticos de manera individual.

En el caso de Mirador de Chillogallo, el trabajo de las mingas resultó condicionado principalmente por el antes y el después de la implementación del proceso de regularización, y las tensiones descritas al interior del barrio. Como se mencionó anteriormente, en primer lugar se determinaron las obras y responsabilidades individuales y colectivas para dotar de agua potable al barrio, constituyéndose en un aspecto crucial para su poblamiento y consolidación mínima; uno de los requerimientos básicos para acceder al proceso de regularización.

Ya regularizado el barrio, el papel de la minga, entendido como un aspecto crucial del urbanismo tácito-comunitario, se vio condicionado por el denominado urbanismo oficial establecido en las ordenanzas de regularización. Aunque en el discurso de la dirigencia existía una priorización tácita de las necesidades como el agua potable, la electricidad, los bordillos y el adoquinado; las obras y los cronogramas aprobados por el gobierno local para las dos etapas del barrio deben considerarse como factores clave que incidieron en la programación del trabajo comunal (Ver tablas 11 y 12).

Según la información recopilada, en esta fase post regularización el trabajo de las mingas se desplegó para la construcción de los bordillos, aceras, adoquinado y alcantarillado; asimismo en el desarrollo de las obras prioritarias emergentes establecidas por la comunidad (casa barrial, zonas deportivas y altar religioso). Al igual que en el barrio Planadas de San Francisco, se trata de obras que han estructurado gran parte del soporte material de la vida familiar y barrial, una autoproducción comunitaria para la dotación de servicios básicos, generación de espacios públicos, áreas de recreación, mobiliario urbano, edificaciones, o el mantenimiento de vías.

En este punto debe resaltarse que las mingas no solo se han orientado al desarrollo de la generación de infraestructura y obras de adecuación para generar condiciones mínimas de

habitabilidad en los barrios. A través de estas también se construyeron elementos que ayudan a congregar en la cotidianidad de la vida barrial. Se trata de escenarios de socialización como áreas deportivas, parques o la misma casa barrial alquilada para realizar celebraciones; o pequeñas construcciones con connotaciones sagradas como el altar religioso. Según Kingman:

> Una minga no siempre se orientaba a limpiar una acequia, colocar una tubería, empedrar una calle; buena parte de ellas estaba dirigida a construir una capilla, trazar una cancha de "pelota nacional" u organizar una fiesta para un santo patrono. La idea de urbanización hay que entenderla en términos de agrupamiento y de socialización e incluso de un tipo de relación particular con lo sagrado, y no sólo como práctica de asentamiento y desarrollo de una infraestructura (Kingman, 2006, p. 225).

Cabe mencionarse que entre los dos asentamientos existen profundas diferencias en los grados de avance de la autoproducción de estos elementos del espacio barrial. Se trata de una disparidad en la que influyen factores como la fragmentación, conflictividad y cohesión en la organización barrial, la disposición de recursos humanos, financieros y materiales, y la implementación del proceso de regularización, principalmente; aspectos que inciden directamente en el alcance de la minga.

A ello se suma la particularidad del enfoque discursivo que la dirigencia de Mirador de Chillogallo estableció sobre la relación entre la responsabilidad de cada propietario y la valorización de la propiedad individual. En esa perspectiva, el papel de la minga es crucial al ser un mecanismo que articula ambos aspectos, pues es la forma más tradicional, funcional y legítima para generar las obras necesarias que materialicen la transición hacia la ciudad formal, y por ende, la valorización del espacio urbano a través de un proceso comunitario condicionado y obligatorio, como ya lo hemos mencionado.

Debe reconocerse que en la experiencia urbana de Quito la minga se ha constituido como un proceso social, político, económico y cultural fundamental a través del cual la población de los

barrios populares, emergentes, informales o marginales ha tratado de subsanar la precariedad de su entorno inmediato; estructurándola, replicándola y consolidándola como una práctica profundamente arraigada y tradicional de autoproducción comunitaria del espacio barrial.

Sin embargo, y como se mencionó arriba, la minga no solo se puede concebir con una mera práctica comunitaria para producir condiciones mínimas para la población que allí habita. Kingman (2006) propone que estos procesos de urbanización popular también requieren producir contextos donde tengan lugar dinámicas de agrupamiento y socialización, y donde también deben crearse materialidades particulares con relación a lo sagrado, por ejemplo.

Si bien es cierto que hacia finales de los años cuarenta del siglo pasado el gobierno local la institucionalizó como una práctica obligatoria cuando los ciudadanos se beneficiaban con obras ejecutadas por el municipio (Goetschel, 1992). Dicha decisión se inscribía en un escenario urbano donde ese mecanismo de trabajo comunitario se había reproducido por lo menos desde la década anterior; específicamente en los barrios populares e informales que se creaban de manera precaria al sur, oriente y occidente del área central de la ciudad.

Ya en el capítulo dos se establecieron aproximaciones e interrogantes sobre el origen y el papel que había desempeñado la minga durante la primera mitad del siglo XX. Particularmente se cuestionó si podía ser entendida como un mecanismo de trabajo comunitario subsidiario del accionar municipal en la ciudad popular e informal. Una práctica que evidenciaba una postura diferenciada del gobierno local para atender las necesidades de los distintos grupos sociales, económicos, étnicos y políticos en el contexto de reconfiguración que experimentaba la urbe en la transición hacia la "Ciudad de la Primera Modernidad":

> La acción municipal se concentraría durante varias décadas en la llamada "ciudad nueva", mientras que, por el contrario, los problemas urbanísticos de los barrios populares que se

formaban con la migración, eran resueltos por los propios pobladores, mediante mingas" (Kingman, 2006, p. 224, 225)

En ese contexto, puede afirmarse que la minga se fue constituyendo como una dinámica de encuentro entre el campo y la ciudad, específicamente con su periferia socioeconómica, étnica, jurídica y física. Escenario de precariedad donde generalmente se asentaba población indígena y mestiza migrante que traía consigo esta práctica del mundo rural. Puede afirmarse que fue allí donde se articularon estos factores que dinamizaron la recurrencia de la misma, normalizándola y legitimándola como el mecanismo más idóneo para estructurar comunitariamente el espacio barrial.

Complementariamente, el respaldo político y jurídico que experimentó la minga desde finales de la primera mitad del siglo XX debe considerarse como un aspecto clave en su proceso de consolidación e institucionalización[305]. Al respecto, y como se menciono en el capítulo dos, Goetschel (1992, p. 332, 334) plantea dos perspectivas: bien puede tratarse de la reproducción de una tradición indígena al interior de la urbe, o se institucionalizó un rasgo característico del viejo orden de la ciudad colonial basado en las relaciones de "reciprocidad asimétrica en la que había que dar para recibir".

Es clave entender que la minga articuló esos aspectos económicos, políticos, jurídicos y culturales al tiempo que comenzaba a reproducirse y tornarse más recurrente en la periferia popular e informal de la urbe. Un espacio en continua expansión y transformación, especialmente entre las décadas de 1950 a 1970, cuando los flujos migratorios campo-ciudad se constituyeron en factores que presionaron la demanda de vivienda y agudizaron la problemática habitacional, estimularon el

[305] Teniendo como base el informe del alcalde de Quito Jacinto Jijón y Caamaño (1945-1947), Goetschel argumenta que al parecer, la implementación de la obligatoriedad de la minga tuvo buenos resultados en aquel momento: "Jijón, en su informe agradece a los vecinos de Quito que contando con la colaboración del Municipio, han organizado trabajos colectivos a los que se han prestado gratuitamente para el ensanchamiento de calles, su nivelaci6n y mejoramiento. Se refiere principalmente a los barrios de San Juan, San Roque, El Dorado y La Floresta" (Goetschel, 1992:334).

mercado informal de suelo, la proliferación de la ciudad informal y la urbanización precaria, entre otros fenómenos.

Tres décadas en las que este tipo de desarrollo urbano requirió de la minga, consolidándola como mecanismo esencial de autoproducción comunitaria del espacio barrial, profundizando la tendencia que ya en el decenio de 1930 se hacía evidente; esta es, la profunda desigualdad en la gestión de los déficits urbanísticos que históricamente ha caracterizado a la administración local. Sin embargo, debe recalcarse que la minga no estuvo exenta de los problemas referidos a la crisis de legitimidad y representación de la organización barrial, los condicionamientos en la participación y las cooperaciones obligadas que hemos descrito en apartados anteriores.

Entre el urbanismo tácito comunitario y las condiciones del urbanismo oficial. El gobierno complejo de la "Ciudad Informal" desde arriba y desde abajo.

Habíamos mencionado que gran parte de la gestión de los comités se apoyó en los principios contenidos en los estatutos, lo que respaldaba las medidas aprobadas al interior de la organización comunitaria en respuesta a necesidades cotidianas, la superación de los déficits urbanísticos, la formalización del asentamiento como objetivo primordial, la ejecución de obras post regularización y el control del espacio barrial regularizada; amalgamando racionalidades normativas que dieron cuerpo a un particular urbanismo tácito comunitario (Ver cuadro 3).

Este urbanismo se articuló entre complementariedades y tensiones con la acción gubernamental que actúo de distintas maneras de acuerdo a las especificidades urbanísticas, jurídicas y organizativas de los barrios analizados. En el caso de "Planadas de San Francisco" ello tuvo lugar en las intervenciones judiciales y policiales que concluyeron con el desalojo violento del asentamiento y la retoma del mismo (2002), los intentos de acuerdo entre el terrateniente mayoritario

y los propietarios (2010), la conformación de la Comisión Veedora para avanzar a la unificación de la dirigencia barrial (2011), la cristalización de dicho objetivo en 2014, y finalmente la inclusión del barrio en la lista de asentamientos a regularizar a través de la figura de "Expropiación Especial" (2016). Se trata de un accionar que no ha sido ajeno a la desconfianza de gran parte de los propietarios por la propia experiencia vivida hacia el año 2002 y la histórica falta de credibilidad del accionar municipal en el manejo de las disputas por tierras y el tratamiento judicial a lotizadores y traficantes.

De la acción jurídica y violenta en defensa de los intereses del terrateniente y su abogado, más de una década después y a través de la gestión de la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB), se lograron generar acuerdos básicos entre los actores barriales comprometidos en torno a la necesidad prioritaria de regularizar el asentamiento. Desde allí es palpable el progresivo condicionamiento que ha venido ejerciendo la entidad reguladora en el gobierno y la vida barrial, evidente en la unificación de la dirigencia y acciones como la dotación de un sistema de energía eléctrica y la recolección de residuos. Es decir una racionalización en la dotación de servicios básicos inscrita en el proceso de formalización del barrio y una normalización comunitaria que superara la histórica conflictividad como requisito fundamental[306].

En "Mirador de Chillogallo", la interacción entre el urbanismo tácito comunitario y los condicionamientos jurídico-urbanísticos oficiales tienen mayor evidencia en la especificidad de los procesos de regularización y post regularización de las dos etapas que conforman el barrio. En el caso de la regularización esta se constituye en un escenario de tensión y complementariedad entre el Comité Promejoras y el gobierno local a través de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) y las

[306] Para Huamán (2005) y Duhau (1998), es reconocible la reproducción de una "lógica de subordinación/inclusión de las clases subalternas", a lo largo de los procesos de regularización. Un tipo de relacionamiento que se dan entre los denominados "sectores populares" o habitantes de estos barrios, y el "personal gobernante y la burocracia pública". (Huamán, 2005:106).

demás instancias comprometidas: mientras el primero estableció una serie de responsabilidades y obligatoriedades individuales de los propietarios orientadas a la consecución de dicho objetivo (Ver Cuadro 3), el segundo implementó una serie de requisitos básicos a cumplir en términos legales (escrituras globales de los predios sobre los que se asienta el barrio a nombre del Comité Promejoras), urbanísticos (normas mínimas de ocupación del suelo, grado de consolidación, tamaños de las calles, áreas verdes o comunitarias, entre otras) y comunitarios (una sola organización barrial reconocida y aprobada, listado de propietarios) por parte del primero (Ver anexo 2).

Allí confluyó la estrategia de poblamiento de la primera etapa a través de la dotación precaria de agua potable que involucró aportes monetarios y trabajo comunitario por parte de los propietarios para cumplir con el porcentaje mínimo de consolidación (30% de los lotes edificados). Simultáneamente, el comité buscaba obtener las escrituras globales de acuerdo a lo establecido por el gobierno local a través de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV), y adaptaba los mínimos urbanísticos establecidos a las condiciones materiales del asentamiento. Se trataba de una asimilación a la ciudad formal basada en la flexibilización jurídico – urbanística compilada en la Ordenanza de Regularización[307].

Con respecto a la regularización de la segunda etapa del barrio, en el contenido del expediente y el testimonio del dirigente Rafael Montenegro se manifiesta la existencia de una dificultad técnica que la impedía. Esta fue "superada" de acuerdo a su "capacidad de gestión", de intermediación ya no jurídica sino política derivada de su experiencia y conocimiento del entorno político –

[307] Un ejemplo de ello es que no se cumple con el porcentaje mínimo de áreas verdes o comunales requeridas, las cuales debían corresponder al 13% del área útil total. Mientras que en la regularización de la primera etapa esta rondó el 4 %, en la segunda correspondió al 11,92 %. (Expedientes de regularización del barrio "Mirador de Chillogallo", primera y segunda etapas).

institucional; dejando en evidencia el funcionamiento de una estructura de intermediarios e intermediaciones con capacidades diferenciadas para movilizar recursos jurídicos y técnicos a cambio de beneficios políticos y económicos, como lo veremos en el siguiente apartado (Ver figura 97).

La fase post regularización, o "día después de la regularización", en cierta medida es la materialización del discurso que el dirigente Rafael Montenegro promovió sobre la responsabilidad y obligatoriedad de los aportes de cada uno de los propietarios, los beneficios jurídicos y económicos derivados de la regularización y de la propiedad reconocida individualmente, y el papel central de la gestión del suelo para la financiación de las obras.

También es la concreción de los condicionamientos impuestos por el urbanismo oficial al Comité Promejoras, y por extensión a los propietarios; a través de los cuales se establecían los plazos, garantías y controles para la ejecución de las obras, y las multas por el incumplimiento de los cronogramas establecidos. A ello se sumó la obligatoriedad en el reconocimiento de la propiedad individual a través de la entrega de escrituras individuales so pena de sanciones penales a los dirigentes involucrados, constituyendo todo ello una compleja síntesis de las obligatoriedades y condicionamientos que articularon y reprodujeron los actores inscritos en lo distintos niveles del urbanismo post regularización (Ver figura 97).

En síntesis, durante los procesos de regularización y post regularización se observa como el gobierno local paulatinamente asimila la ciudad informal con la plataforma jurídico-urbanística que ha desarrollado, al tiempo que condiciona el accionar de los comités promejoras al exigirles una serie de requisitos jurídicos, técnicos y comunitarios. A lo que se suma las posteriores obligatoriedades y temporalidades impuestas en la ejecución de las obras y el reconocimiento de la propiedad individual, influyendo en los procesos organizativos y determinando las materialidades de los nuevos escenarios barriales regularizados. Debe resaltarse la manera en que el urbanismo

tácito comunitario reconocido desde el Estado y ahora legitimado como su interlocutor, se adecúa o diluye paulatinamente en el urbanismo oficial generando obligatoriedades a los propietarios y movilizando recursos económicos, jurídicos y comunitarios.

¿Asistimos entonces a una paulatina articulación, funcionalización y subordinación entre territorialidades en torno a la cristalización del objetivo común de la formalización del barrio como materialización del orden urbano formal, el reconocimiento de la propiedad individual en la periferia, y los beneficios económicos, jurídicos y políticos que de allí se derivan?

En torno a la fundación, gobierno y regularización de la "ciudad informal", intermediarios e intermediaciones urbanas.

A lo largo del capítulo hemos identificado una serie de procesos económicos, políticos, sociales y jurídico - urbanísticos inscritos y articulados en las tres fases del espacio-tiempo urbano informal–formal que hemos analizado. Se trata de la fundación de la "ciudad informal" y la reproducción de un submercado de suelo en los extramuros legales de la urbe, la conformación y ejercicio de mecanismos de gobierno barrial, y la asimilación de aquel universo informal a través de su regularización y el reconocimiento de la propiedad individual.

En cada una de esas fases se pueden reconocer actores hegemónicos que operaron a través de diversos mecanismos: terratenientes, lotizadores y traficantes de tierras que fundaron la "ciudad informal" en los extramuros jurídicos y establecieron sus condiciones en el acceso a suelo. Dirigentes y dirigencias en cooperación o disputa por la representación y el gobierno barrial, que respaldados en los estatutos de los Comités Promejoras generaron estrategias para superar los déficits urbanísticos, cristalizar la formalización del barrio y materializar las obras post regularización. Y el accionar estatal, que desde diversas instancias del gobierno local condicionó la

asimilación de la “ciudad informal” al cumplimiento de criterios técnicos, jurídicos y comunitarios (Ver figura 97).

A grandes rasgos puede mencionarse que se trata de actores inscritos en lógicas individuales, comunitarias y gubernamentales, y ejercen poder en un determinado espacio-tiempo urbano de acuerdo a distintas racionalidades y fines. Poder que en nuestra opinión se deriva de una capacidad de intermediación basada en la posibilidad de disponer y movilizar recursos jurídicos, políticos, económicos, técnicos, comunitarios y coercitivos.

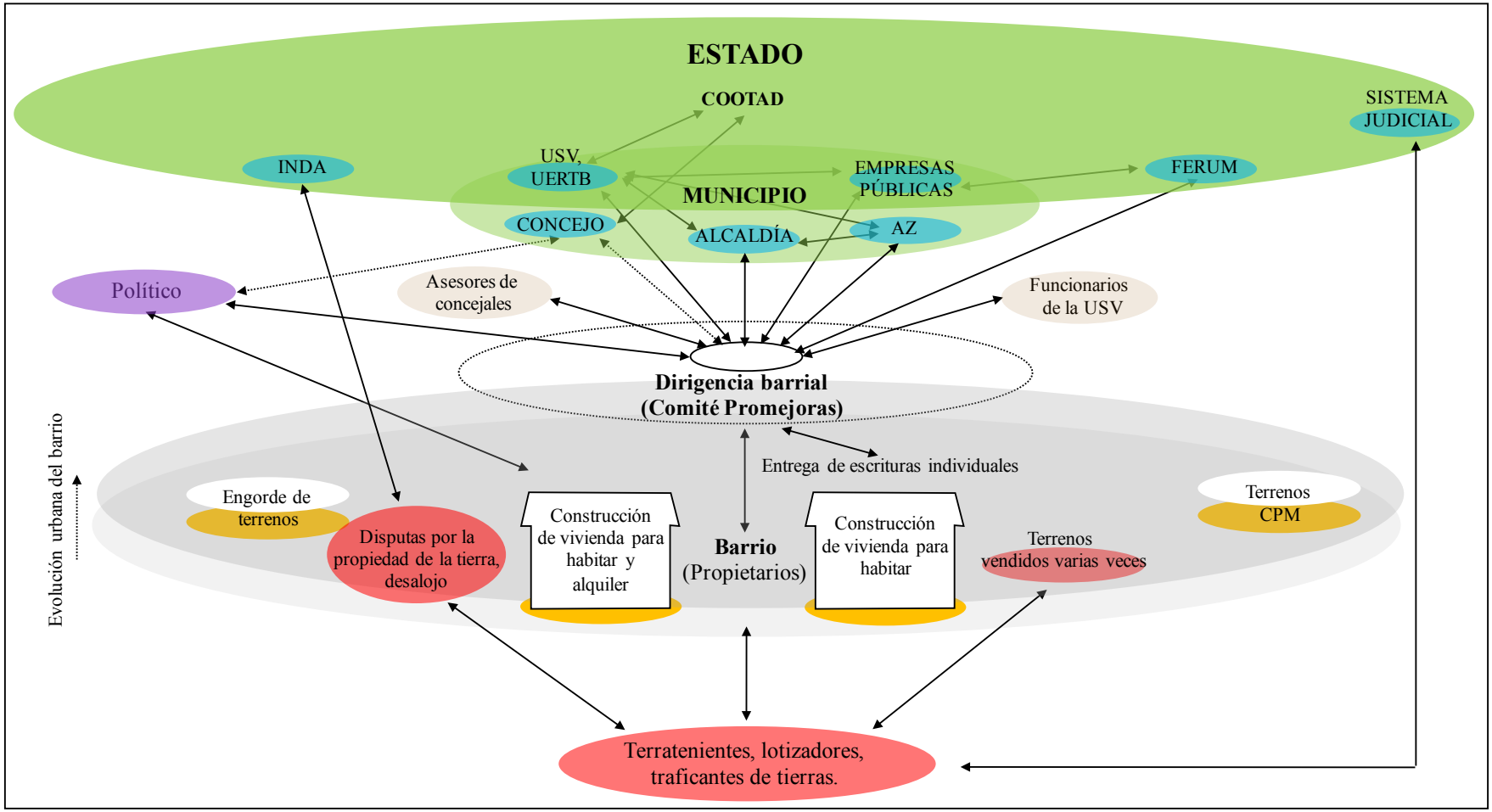


Figura 97. Sistematización gráfica de articulaciones e intermediaciones básicas inscritas en el sistema relacional de acceso "suelo urbano" y el proceso de formalización del barrio. Elaborado por Oscar Raúl Ospina Lozano.

Surge entonces la pregunta sobre ¿qué intermedian estos actores? Una primera respuesta seria el acceso a "recurso suelo" producido a través de la subdivisión irregular y puesto en circulación en un submercado de suelo a la sombra de la inseguridad jurídica de la propiedad, en el caso de terratenientes, lotizadores y traficantes de tierras.

Con respecto a dirigentes y dirigencias que intervienen en los Comités Promejoras podría ser la capacidad de organizar la defensa de la posesión de la tierra, gestionar el acceso a servicios básicos, tramitar la formalización del asentamiento y el reconocimiento de la propiedad individual desde abajo; lo que desde arriba puede llegar a ser otorgado por el gobierno local a través de la articulación de varias de sus instancias en la política de regularización.

En la figura 97, y en las que se han desarrollado a lo largo de la investigación, se ha tratado de sintetizar este complejo proceso de intermediaciones articuladas en un sistema relacional de acceso a suelo urbano y los procesos de regularización de la ciudad informal. Al primero se ingresa individualmente bajo las racionalidades normativas y las condiciones económicas que establece el terrateniente, lotizador o intermediario para acceder al recurso suelo; lo cual se complejiza por los intentos de estafa, los abusos en los pagos de cuotas y otros aportes, las disputas entre intermediarios en torno a la propiedad de la tierra y los procesos penales desarrollados por la autoridad judicial acompañados por las Administraciones Zonales (AZ)[308].

Entre el primero y el advenimiento de la formalización del barrio tiene lugar la conformación y consolidación del gobierno de la ciudad informal desde abajo a través del "Comité Promejoras". Como se ha dicho la experiencia en los dos barrios es disímil, mientras en "Planadas de San Francisco" tenemos una prolongada disputa entre micropoderes por dicha intermediación, en

[308] Como ya se dijo, era común que la fundación y reproducción de la "Ciudad Informal" tuviera lugar en zonas rurales periféricas, por tal motivo era muy común la intervención del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) para tratar de resolver las disputas en torno a la propiedad de la tierra.

"Mirador de Chillogallo" tiene lugar una rápida conformación y consolidación de una única organización comunitaria en cuyo funcionamiento será clave el papel del abogado Montenegro.

Como ya se dijo, la Directiva que encabeza el Comité Promejoras dispone de la capacidad de administrar los aportes individuales de los propietarios (mingas, cuotas económicas) para la superación de los déficits urbanísticos. Ya en el proceso de regularización dispone de la legitimidad para representar el barrio ante actores como políticos, ONGs o el propio municipio; por ello fue crucial y estratégica la unificación de la organización comunitaria en "Planadas de San Francisco" promovida por la UERTB para iniciar la formalización del asentamiento a través de la figura de la "expropiación especial"[309]. Mientras que en "Mirador de Chillogallo" la directiva del comité dispuso las mencionadas estrategias para formalizar el asentamiento y construir las obras post regularización.

Ese sería un escenario de intermediación clave y complejo donde los propósitos del comité tuvieron que someterse a los condicionamientos de la institucionalidad municipal establecidos por las Empresas Públicas prestadoras de servicios básicos, la Unidad de Suelo y Vivienda (USV), la Unidad Regula Tu Barrio (UERTB), las Administraciones Zonales (AZ) comprometidas, el Consejo Metropolitano, la Alcaldía (Procuraduría), y de manera puntual instancias estatales como el FERUM[310].

Simultáneamente se identificó parte del rostro paralelo y clandestino del proceso de formalización barrial en el cual se inscribieron actores con distinta disposición y capacidad de movilizar recursos jurídicos, técnicos o de otra naturaleza para obtener beneficios, principalmente políticos y económicos. Ejemplo de ello fue el propio alcalde en funciones, quien con intenciones de ser reelegido ofreció la instalación del servicio de agua potable para todo el barrio hacia 2004.

[309] Ya en el capítulo cuatro se mencionó que esta figura jurídica está contenida en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), procedimiento que para Quito fue reglamentado en la Ordenanza 055 de 2015.
[310] Programa de Energización Rural y Electrificación Urbano-Marginal.

También estaban los funcionarios de la USV o los asesores de los concejales que operando individualmente aprovechaban su privilegiada función y posición intermediadora para generar pronunciamientos técnicos y jurídicos que beneficiaran al barrio, ofrecer servicios de asesorías de sus redes familiares – profesionales para garantizar el buen término del proceso, o acelerar el mismo en sus respetivas instancias.

Con respecto a esta experiencia puede afirmarse que la regularización del barrio y el reconocimiento de la propiedad individual son fines intermediados a lo largo de una secuencia en la que se inscriben múltiples actores: están los que operan en una lógica que podría conceptualizarse como netamente institucional, mientras que sin poder definir claramente una línea divisoria, hay un nivel clandestino donde hay actores, que de acuerdo a su función institucional, cuentan con distintas posibilidades de movilización de recursos jurídicos y técnicos, principalmente, al tiempo que tratan de cristalizar ciertos fines, especialmente políticos y económicos. Es en ese contexto donde la formalización del barrio navega dependiente de una lógica burocrática, técnica, jurídica, económica y política articulada complejamente a lo largo de una secuencia de intercambios entre los distintos actores comprometidos.

Justamente de estas complejas y aleatorias intermediaciones institucionales y clandestinas dependen los propietarios para alcanzar un hábitat con los mínimos urbanos requeridos a través de la regularización. Mientras que el reconocimiento jurídico de la propiedad del suelo es un trámite que depende del comité, específicamente del asesor jurídico, quien realiza la gestión y entrega de las escrituras individuales a cada propietario, posición que le otorgaba un poder de intermediación jurídica y económica nada despreciable[311].

[311] Por ese motivo, ya en la segunda alcaldía de Paco Moncayo (2004 – 2009) se estipulaba en las ordenanzas de regularización los tiempos obligatorios para la entrega de escrituras individuales y las multas para los dirigentes que incumplieran, mientras que en la administración de Augusto Barrera (2009 – 2014), se comenzó a funcionalizar la entrega masivas de escrituras como acto político inscrito en su reelección, al tiempo que se trataba de eliminar aquella

Esta secuencia de intermediaciones e intermediarios constituye en dependientes a los propietarios en su objetivo de materializar la propiedad en un contexto barrial periférico con los mínimos urbanísticos requeridos; sea para construir su vivienda de manera progresiva, generar espacio urbano construido para alquiler, o ahorrar-especular con el suelo, constituyéndose como nuevos intermediarios del suelo ahora regularizado y valorizado.

Al respecto cabría preguntarnos qué tanto han cambiado las motivaciones para acceder a suelo urbano informal, o más aún, qué tipo de intereses se manifiestan o cuáles necesidades se han intentado solventar, y cómo la política de regularización ha sido funcional a ello. Cuestionamiento que surge teniendo en cuenta que ya en los estudios de Ulloa (1981) y Ruiz (1981) se había identificado una mayoritaria población de bajos recursos que trataba de acceder a "suelo urbano" a través de un submercado informal para satisfacer su necesidad de vivienda, mientras que grupos minoritarios de mejores condiciones socioeconómicas accedían al mismo como forma de ahorro inscrita en procesos especulativos. Aspectos que también hemos identificado más de tres décadas después en las dos experiencias barriales analizadas.

Una pregunta pertinente teniendo en cuenta las características de una economía urbana con un fuerte contenido rentista y que históricamente experimentó los efectos de las periódicas crisis económicas nacionales. Contexto en el cual el sector inmobiliario se constituyó en un recurrente escenario de inversión, ahorro, especulación y acumulación donde el suelo como "moneda" se constituyó en ese recurso estratégico para distintos sectores socioeconómicos en diversas áreas de la ciudad. En nuestro caso, el de naturaleza informal que en "Mirador de Chillogallo" ha sido legalizado, mientras que en "Planadas de San Francisco" tal objetivo no se ha cristalizado más de un cuarto de siglo después de fundado el asentamiento.

incomoda intermediación que afectaba los intereses de los propietarios y dilataba la materialización de uno de los aspectos centrales de la política de regularización.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de este recorrido por el espacio-tiempo urbano de Quito se han podido identificar algunos periodos en los que la urbe experimentó distintas reconfiguraciones materiales, en gran medida derivadas de diversas rupturas y continuidades en varias dimensiones y escalas económicas, demográficas, políticas, jurídico-urbanísticas y culturales, principalmente.

En la configuración de estas materialidades urbanas se ha podido reconocer el papel que jugaron distintos agentes hegemónicos y subalternos en torno a la histórica y compleja estructuración de los mecanismos de producción y acceso a suelo urbano; entendido como un recurso estratégico que a lo largo del tiempo ha sido poseído, creado, fraccionado, transferido, comercializado, disputado, apropiado y regulado.

Como se ha mencionado a lo largo de la investigación, en ese proceso se estructuró un sistema relacional de acceso a suelo urbano en el cual se ha inscrito su producción y circulación a través de lógicas informales. Se trata de la generación de un "campo de poder" (Raffestin, 2011) en el cual históricamente se han creado, dinamizado y desvanecido múltiples relaciones jerarquizadas de cooperación, complementariedad y/o disputa entre los diversos actores que allí confluyen.

Estas relaciones se han articulado y reproducido sobre aspectos generales como la base legal que soporta la propiedad; los parámetros jurídico-urbanísticos, socioeconómicos, funcionales y culturales que establecen la jerarquización y segregación urbana; las lógicas formales e informales en la producción, circulación, ocupación del suelo y sus respectivas espacialidades; las racionalidades normativas generadas e implementadas en el proceso de fundación, gobierno y evolución material de los asentamientos de origen informal; y los requisitos comunitarios y jurídico-urbanísticos establecidos en los procesos de legalización barrial.

Bajo esa lógica, la denominada "Ciudad Informal" se ha venido configurando como un campo de poder a partir de una estructura relacional compleja que articula un sinnúmero de interacciones directas e indirectas entre los diversos agentes que allí confluyen. Quienes con una capacidad diferenciada de movilización de recursos intentan desplegar mental y materialmente sus objetivos, aglutinando elementos jurídicos, urbanísticos, económicos, políticos, culturales y ambientales, entre otros, en sus respectivos discursos y prácticas.

*****

Uno de esos periodos identificados es la transición hacia la "Ciudad de la Primera Modernidad"; contexto fundamental en nuestro análisis, pues allí tuvo lugar una paulatina reconfiguración espacial donde se echaron las bases de lo que sería una estructura urbana jerarquizada y profundamente segregada. Asimismo, y bajo esa lógica, surgieron y/o se consolidaron actores claves que estructuraron varios de los procesos básicos que históricamente han determinado el funcionamiento de un sistema relacional de acceso a suelo urbano.

Con respecto al primer aspecto, puede argumentarse que la progresiva generación de barrios nuevos al Norte fue el resultado de la autosegregación de las élites; una materialidad que evidenció su histórico propósito de diferenciación étnica, socioeconómica y cultural, entre otros aspectos. Un carácter ahora inducido por la conjugación de la paulatina reconversión que experimentó el espacio urbano construido en el centro histórico por la multiplicación de usos más rentables y la creciente "contaminación social" que allí tuvo lugar; las nuevas formas dominantes de concebir la modernidad urbana y la vivienda en términos arquitectónicos y de confort; la libre circulación de la propiedad, y el surgimiento y dinamización de un mercado de tierras en la periferia urbano-rural inmediata, entre otros aspectos, como lo resalta Kingman (2006).

Como un histórico rasgo socioespacial de las ciudades latinoamericanas, Jaramillo (1999) ha identificado el "alejamiento permanente de las élites en una misma dirección, cada vez más lejana del centro histórico"[312]. Un proceso de "autosegregación en sus funciones residenciales, que excluye al resto de la población del territorio apropiado por ellos", y que genera una "acentuada dicotomización socioespacial" (Jaramillo, 1999., p. 108, 114).

Este sería un aspecto fundamental en la conformación de una nueva División Social del Espacio Residencial (DSER)[313] en Quito, en el contexto de reconfiguración que experimentó la urbe en su transición hacia su primera modernidad. Allí se articularon factores claves mencionados por (Duhau, 2013) como la clase, la estratificación socioeconómica, o el origen étnico. Sin embargo, es necesario argumentar que esta autosegregación de la élite se inscribió en un proceso más amplio de jerarquización urbana donde es clave tener en cuenta el concepto de "segregación en sentido fuerte" (Duhau, 2013, p. 80).

Con respecto a los procesos de segregación urbana, Castells (1974) no solo recurre a las nociones de homogeneidad y disparidad. En su análisis también incorpora la noción de jerarquía[314], lo que básicamente implica la existencia de una o varias zonas de la urbe con preeminencia sobre las demás, trasladándonos al cuestionamiento sobre los factores que entran en juego para que tal espacialidad se materialice, reproduzca y consolide.

[312] En la argumentación de Jaramillo, la autosegregación de las élites tiene lugar "desde finales del siglo XIX en las ciudades de crecimiento más temprano; a comienzos del siglo XX y en la década de los años treinta en la mayoría de las ciudades; y hasta en las décadas de los años sesenta y setenta en las ciudades de crecimiento más reciente" (Jaramillo, 1999, p. 110).

[313] Duhau propone "la expresión *división social del espacio residencial* (DSER)" para referirse "a las formas espaciales que adopta la distribución residencial intraurbana o intrametropolitana de los distintos estratos socioeconómicos que conforman la población de una aglomeración urbana" (Duhau, 2013:81).

[314] "En un primer sentido se entenderá por segregación urbana la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía." (Castells, 1974, p. 204).

En su reflexión, Castells menciona que la composición del espacio residencial puede ser producto de una "interacción entre las determinaciones económica, política e ideológica", o de una complejidad determinante "formada por una red de interacciones entre elementos con un índice diferencial de eficacia" (Castells, 1974, p. 204). En nuestro caso, la composición de una nueva DSER tuvo lugar en la reconfiguración de un contexto urbano que por más de 350 años se había estructurado a partir de profundas y complejas lógicas de jerarquización y diferenciación en términos políticos, culturales, económicos, jurídicos y étnicos, entre otros factores, con una materialidad particular.

Como se mencionó arriba, la autosegregación de las élites conjugó diversas rupturas y continuidades en distintas escalas materiales y mentales de la vida urbana; pero sobre todo puso en evidencia la permanencia de una hegemonía terrateniente que trató de reproducir elementos de su tradición sociopolítica, económica, étnica y cultural en la proyección y materialización de la ciudad nueva o moderna al Norte. Tal jerarquización del espacio urbano implicó un simultáneo ejercicio de "segregación en sentido fuerte", que como lo vimos en el capítulo dos, se derivó "de la aplicación de políticas o prácticas de exclusión de ciertos grupos respecto de espacios específicos, es decir, cuando existen prácticas activas de segregación espacial" (Duhau, 2013, p. 81).

La jerarquización y segregación establecida en la localización de los barrios nuevos para los distintos sectores socioeconómicos desde la década de 1930, la negativa en la autorización de compra de terrenos ubicados en zonas del Norte de la ciudad para que miembros de sectores populares se asentaran allí, o la legitimación de una jerarquización y segregación urbana bajo la lógica de la ciencia de la planificación urbana a finales de la primera mitad del siglo XX (Plan Odriozola), pueden considerarse como evidencias de tal "segregación en sentido fuerte".

Debe resaltarse que en todas estas actuaciones fue crucial el papel del municipio, fungiendo como intermediario tradicional de los intereses hegemónicos a través de la generación de tecnicidades jurídico-urbanísticas que modelaron la producción y ocupación del nuevo suelo urbano bajo esos parámetros jerarquizados.

Con respecto al segundo aspecto, sobre esta jerarquización del espacio urbano y la segregación residencial que de allí se derivó, comenzaron a articularse otros agentes y procesos que también contribuyeron en la configuración y reproducción de un sistema relacional de acceso a suelo urbano. Entre estos, los actores inscritos en el surgimiento y consolidación del mercado de suelo en el área central y en la interfase urbano-rural inmediata; y derivado de este segundo aspecto, las nuevas formas de producción y ocupación del nuevo suelo urbano que de allí surgieron, entre ellas la informal.

La dinamización del mercado de tierras en la fluctuante periferia urbano-rural inmediata agregaría un factor decisivo en la conformación de la División Social del Espacio Residencial (DSER), pues simultáneamente dio lugar a que promotores, intermediarios y propietarios articularan el embrión del sector inmobiliario local. En esa lógica se conformaron submercados de suelo para los distintos sectores socioeconómicos solventes con sus respectivos agentes y localizaciones, acelerando una expansión urbana caótica con la proliferación de los denominados barrios nuevos, especialmente hacia el Norte y desde la década de 1930[315].

[315] Con respecto a las interacciones que juega el mercado del suelo en la heterogeneidad de los procesos de producción del espacio construido, Jaramillo argumenta que: "Por un lado, juega un papel central en el proceso de penetración del capital en esta rama, entre otras cosas, suministrando una acumulación originaria mediante la captación de incrementos en los precios de terrenos por parte de fragmentadores, cuya acelerada acumulación se inscribe, entre otros determinantes, en una acentuada segregación y una rápida expansión física. Así mismo, esta fragmentación en las formas de producción impacta a su vez el mercado de suelo a través de la muy diferente naturaleza de los agentes que intervienen en cada tipo de espacio, las pautas contrastantes de estas formas de producción y la variabilidad en las relaciones entre agentes encargados de la producción y el suministro de terrenos, entre otras cosas." (Jaramillo, 1999, p. 113).

Según los informes de las autoridades municipales, la producción y ocupación informal del suelo era ya un fenómeno evidente durante la segunda década del siglo XX. Las descripciones revelan que ello tuvo lugar principalmente en las periferias del área central al sur, oriente y occidente, reproduciendo las lógicas espaciales de jerarquización y segregación urbana. Se trataba de zonas de expansión caracterizadas por topografías complejas donde el precio de la tierra era bajo, dinamizando un submercado al que accedieron sectores socioeconómicos de bajos recursos con todas las implicaciones que ello tuvo en términos de déficits urbanísticos y condiciones de vida precarias.

Puede argumentarse que la DSER que surge de esta reconfiguración urbana que tuvo lugar hasta la primera mitad del siglo XX, es un híbrido entre: formas de acción pública que establecieron una jerarquización (barrios de primera, segunda y tercera categoría o barrios obreros) y localización obligada de lo barrios nuevos, entendidas como prácticas de "segregación en sentido fuerte"; acciones complementadas con una serie de características urbanísticas específicas para la creación de cada uno de ellos. A ello se suman los efectos de procesos mercantiles sobre la tierra urbana, que además de iniciar el apuntalamiento de tales lógicas jerárquicas y segregadoras, caotizaron la acelerada expansión urbana en la que uno de sus rostros fue la producción y ocupación informal del suelo ahora "urbano"[316].

[316] Duhau (2013, p. 90-91) manifiesta que uno de los elementos cruciales en la comprensión de la DSER es la existencia de los mercados formales e informales de suelo y vivienda, y la influencia que tienen en los procesos de segregación urbana asociada a "la mayor o menor porosidad o vasos comunicantes existentes entre ambos. Así, en los casos de mayor porosidad, los niveles de segregación tienden a ser menores, porque las diferencias de precio entre ambos mercados son relativamente reducidas, lo que determina que haya mayores posibilidades de intercambio, es decir, de pasaje del mercado informal al formal y viceversa. Cuando esto no ocurre, es decir, cuando las diferencias de precios entre ambos mercados son más significativas, la porosidad es menor y, por consiguiente, la segregación tenderá a ser más marcada". En nuestro caso no contamos con las cifras de precio del suelo en ambas lógicas para corroborar dicha propuesta, sin embargo, puede argumentarse que la lógica formal-informal agrega un condicionante jurídico-urbanístico en los procesos de segregación, como lo veremos más adelante.

Uno de los resultados de este complejo proceso fue la heterogeneidad en la producción del espacio urbano construido. Al Norte, la materialidad de una modernidad urbana hegemónica, en las periferias del sur, oriente y occidente del área central se conformaron barrios obreros o populares de manera negociada bajo lógicas paternalistas y clientelares, y donde la superación de los déficits urbanísticos se desarrolló a través de la minga. En el Centro Histórico la reconfiguración del espacio urbano dio paso a nuevos usos y dinamizó el tugurio.

En síntesis, bajo los parámetros de una territorialidad hegemónica, la transición hacia la ciudad de la primera modernidad es una fase fundante de diversos procesos que en adelante determinarán el desarrollo urbano de Quito: jerarquización y segregación urbanas profundizadas por lógicas mercantiles. Dos formas de gobernar la ciudad: la moderna al Norte donde se concentran los esfuerzos e inversiones del gobierno local, otra al sur y periferias inmediatas al este y oeste donde los barrios populares se estructuraron a través de la minga como mecanismo reproducido y normalizado para la superación de los déficits urbanísticos. Finalmente, la informalidad en la producción y ocupación del suelo fue un rasgo que evidenció una ambigua actitud del gobierno local frente a los actores inscritos en este submercado de tierras.

*****

Otro periodo de reconfiguración urbana es el que tuvo lugar entre las décadas de 1960 y 1980, contexto en el cual los históricos procesos de jerarquización urbana al Norte se consolidaron, las barreras establecidas por el mercado de suelo se apuntalaron, los procesos de valorización de la tierra en la fluctuante periferia urbano-rural inmediata se aceleraron a través de la continua

expansión del área urbana, el engorde de tierras en la ciudad formal alcanzó una superficie considerable, y la regeneración urbana en el centro histórico presionó la transformación del tugurio.

En ese escenario, el rápido crecimiento demográfico que experimentó la urbe se tradujo en un aumento de la demanda habitacional de sectores de bajos ingresos (demanda formalmente insolvente) sin que ello tuviera una respuesta efectiva por parte del Estado. Entendida como una irrupción en el orden urbano existente, o como un ilegalismo tolerado y funcionalizado política y económicamente, la proliferación de un tipo de informalidad en la producción y ocupación del suelo en los extramuros jurídicos de la urbe agregó un factor más de complejidad tanto en la conformación de la DSER, como en la heterogeneidad de los procesos y actores inscritos en la producción del espacio urbano.

Lo que hemos reconocido como la "Ciudad Informal", en relación al origen, magnitud, agentes involucrados y las estructuras políticas, comunitarias, culturales, jurídicas y económicas que allí se conformaron y reprodujeron, se constituyó en un sistema relacional de acceso a suelo urbano inscrito y funcional tanto en la producción, valorización, especulación y capitalización con el suelo urbano formal e informal entre los decenios de 1960 a 1980, como en la consolidación de los históricos procesos de segregación y jerarquización urbana.

Ya en los capítulos dos y tres se analizó su naturaleza y consolidación como un rasgo del desarrollo urbano capitalino, en parte asociado a una funcionalidad principalmente política y económica, un ilegalismo tolerado que en este contexto propiciaría la consolidación del orden urbano. En términos de Foucault (2002), podría considerarse como un juego de reciprocidades en el que simultáneamente se salvaguardaba el "engorde de tierras" al interior de la ciudad formal, se

dinamizaba la alta capitalización de la renta[317] en los extramuros jurídicos y se restaba presión social a la demanda de vivienda para sectores de bajos ingresos, principalmente.

Entre los agentes que surgieron y se consolidaron en la proliferación de la "Ciudad Informal" están los "últimos propietarios", quienes junto a sus intermediarios fraccionaron la tierra de manera ilegal y dinamizaron un mercado informal de suelo que generó una paulatina reconfiguración urbana en sus extramuros jurídicos, como lo vimos en el capítulo tres. Como en el caso de Orfa Salgado de Peñafiel, unos cuantos de estos actores tuvieron gran capacidad de movilización de recursos[318] para dinamizar una masiva producción ilegal de nuevo suelo urbano; proceso "que no por 'informal' es menos mercantil o capitalista", siendo "determinante en la dinámica de una parte muy considerable de la ciudad" (Jaramillo, 1999, p. 129).

En síntesis, la DSER que surge de esta fase de reconfiguración urbana tiende a complejizarse. La histórica jerarquización y segregación urbana se apuntaló con las barreras que consolidó el mercado de suelo en ciertas zonas del casco histórico y el centro norte. A ello se sumó la espacialidad que experimentó un mercado informal de tierras que paulatinamente ocupó áreas localizadas en las laderas del volcán Pichincha y en el bloque levantado o Horst.

Aunque ya en la transición a la "Ciudad de la primera modernidad" la dicotomía formal-informal comenzaba a constituirse en un rasgo del desarrollo urbano, y un elemento condicionante en la localización de los distintos grupos socioeconómicos y étnicos; con la proliferación de la "Ciudad

[317] En referencia a los procesos de urbanización informal, Jaramillo (1999, p. 129) reconoce la figura de los agentes inmobiliarios ilegales que llegan a concentrar gran capital, alcanzando "magnitudes comparables a las de promotores formales", como sucedió con algunos de estos actores en el caso de Quito. (Ver capítulo tres).

[318] "Con el crecimiento de la ciudad, estas operaciones se hacen particularmente complejas y tiene que ser desarrolladas por agentes que deben movilizar recursos cuantiosos y variados: el gran urbanizador pirata que puede adquirir terrenos ilegales en grandes proporciones, que tienen recursos económicos y políticos para evadir la reglamentación, etcétera, adquiere ventajas mercantiles muy nítidas sobre grupos espontáneos o agentes pequeños" (Jaramillo, 1999, p. 129). Como lo menciona el mismo autor, este tipo de urbanización ha dado lugar a una gran acumulación de capital por parte de estos agentes. En el caso de la señora Orfa Salgado de Peñafiel, su rol de gran urbanizadora informal a lo largo de la década de 1970, en parte le ayudó a amasar tal fortuna que su familia se constituyó en una de las mayores accionistas del Banco de Préstamos del Ecuador. Una entidad crediticia que tras 89 años de existencia quebró a finales de agosto de 1998, en medio de la crisis económica y financiera que experimentaba el Ecuador.

Informal" esta se profundizó por su considerable magnitud y población comprometida, pero también porque se agregó un factor jurídico-urbanístico clave que complejizaría los históricos procesos de segregación.

Al ser producto de procesos de fraccionamiento ilegal, el "nuevo suelo urbano" no contaba con la dotación de servicios básicos, infraestructura o equipamientos necesarios, constituyéndose en déficits urbanísticos que contribuyeron en la precarización de las condiciones de vida de la creciente población que se fue asentando allí. Este aspecto derivado de su naturaleza generó una frontera en términos de calidad de vida para los habitantes de la creciente "Ciudad Informal", agregando un factor más de segregación en la compleja conformación de la DSER en Quito.

*****

Puede argumentarse que un tercer periodo de reconfiguración urbana en términos políticos, sociales, legales y materiales tuvo lugar a partir de la oscilante implementación y posterior refinamiento de la política de regularización de barrios. Ello se constituyó en un mecanismo de gobierno de la "Ciudad Informal" desde arriba a través de su asimilación en términos jurídico-urbanísticos; pero también, y tal como lo sugiere Duhau (1998), se constituyó en una oportunidad política para atender las demandas de los sectores populares asentados allí y ejercer su control.

Si bien es cierto que tal asimilación implicó "acomodar la urbanización popular respecto de la institución de la propiedad privada y el orden urbano legítimo (esto es, el establecido por las leyes y normas aplicables a la organización del espacio urbano)" (Duhau, 1998, p. 123); en nuestro caso, y en un contexto de crisis de legitimidad, otra faceta del gobierno de la "Ciudad Informal" desde arriba fue la posibilidad con la que contó el poder hegemónico local para establecer contacto directo

con cada organización barrial bajo lógicas clientelares, influyendo en su rol intermediador de las demandas de los habitantes.

Durante la primera fase de implementación de la política de regularización fue evidente su influencia en la atomización de la organización popular al consolidar clientelas y caudillismos en las dirigencias barriales, siendo también un factor de debilitamiento de la base comunitaria a través de la entrega de escrituras individuales. En un segundo momento, elementos del paradigma neoliberal se incorporaron en el discurso de la institucionalización de la política, seguido de una ampliación de la intervención a nivel territorial complementada con un refinamiento jurídico-urbanístico[319].

Como lo afirma Duhau (1998), uno de los condicionantes que influyen en el manejo del problema y de las oportunidades políticas es el estatuto de la propiedad del suelo ocupado por ese tipo de asentamientos. Por ello, la plataforma jurídico-urbanística entendida en términos de tecnicidad y territorialidad (Raffestin, 2011), se refinó a través de la incorporación de nuevas herramientas de intervención en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); el cual fue aprobado en 2010 y reformado para estos efectos en 2014. Sin embargo, los efectos de estas reformas no alcanzaron a ser analizados en el desarrollo de la presente investigación. En síntesis, el gobierno de la "Ciudad Informal" o la administración de este ilegalismo desde arriba, abarcó dos fases claramente definidas. La primera caracterizada por una postura negacionista del fenómeno inscrita en una funcionalización política y económica del mismo a lo largo de la década de 1970 y la primera mitad de la siguiente. Posteriormente vendría la administración política, económica, socio organizativa y jurídico-urbanística que realizó el gobierno local por más de tres

[319] En el gobierno de Augusto Barrera (2009-2014) se amplió la intervención de la política de regularización a través de la creación de la Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB) y sus unidades descentralizadas. Durante ese periodo se regularizaron 398 de estos asentamientos, la cifra más alta que ha alcanzado este modelo de intervención a nivel local.

décadas a través de la política de regularización de barrios que experimento un refinamiento y contó con más recursos en lo corrido del presente siglo

En ese contexto se ha podido reconocer la histórica funcionalidad política, económica y cultural que han tenido la proliferación de un tipo de informalidad en la producción y ocupación del suelo, y la posterior regularización de este tipo de asentamientos humanos en Quito. Se trató de un ilegalismo tolerado que se constituyó en una "política de vivienda por omisión", especialmente durante las décadas de 1970 y 1980, y que de algún modo pretendía restarle presión al creciente déficit habitacional en aquel entonces, y contener a los actores urbanos populares organizados en torno a la superación del mismo.

Asimismo fue un fenómeno clave en los procesos de especulación inmobiliaria tanto en la ciudad formal como en los extramuros legales; pues al tiempo que resguardaba la tierra vacante al interior de la urbe, dinamizaba un submercado informal de tierras en la periferia con muy altos márgenes de ganancia. Debe anotarse que la producción y ocupación informal de suelo fue uno de los factores que apuntaló la consolidación de un histórico orden urbano hegemónico segregado a partir de la dinamización de dos procesos de largo aliento.

Por un lado, el proyecto de modernidad urbana hegemónica localizada en el centro-norte de la ciudad se resguardó y afianzó, al tiempo que se profundizaron los históricos procesos de diferenciación socioeconómica del espacio urbano que habían tenido lugar desde albores del siglo XX. Complementariamente debe reconocerse que la paulatina implementación de la política de regularización que tuvo lugar desde la segunda mitad de la década de 1980 conllevó dos procesos clave:

a) La materialización del "sueño de la propiedad individual del suelo" diluyó gran parte de las bases sociales de la organización popular barrial, agudizando su debilitamiento estructural derivado de pugnas internas y corrupción, entre otros aspectos.

b) Asimismo ayudó a reconstruir y dinamizar históricas prácticas clientelares, paternalistas y de cooptación que habían caracterizado la relación entre el proyecto hegemónico urbano y los grupos subalternos a lo largo del siglo XX.

Se trató entonces de una reconfiguración urbana en términos políticos, socio organizativos y jurídico-urbanísticos como resultado de la asimilación de la "Ciudad Informal". Administración de un ilegalismo que conllevó al fortalecimiento del poder hegemónico local durante el paulatino proceso de reforma urbana y reposicionamiento del accionar municipal en la otrora periferia informal por más de tres décadas.

*****

Finalmente, el análisis del gobierno de la "Ciudad Informal" desde abajo tuvo lugar a través de un breve recorrido por la experiencia de dos barrios que comparten dicho origen. Fundamentalmente se tuvieron en cuenta procesos como el acceso a la tierra, la generación de la organización comunitaria, y a través de esta, la superación de sus déficits urbanísticos, y la materialización de la propiedad individual a través de la legalización de los asentamientos. Elementos articuladores de un sistema relacional de acceso a suelo urbano y vivienda que tuvo, y tiene lugar, en los extramuros jurídicos de la urbe

Aunque estos procesos mencionados estuvieron condicionados por "diversas fuerzas, ejercicios, marcas y códigos" (Echeverría y Rincón, 2000; citadas por Rincón, 2005:687), es relevante mencionar el rol protagónico que jugaron, y la interacción que tuvieron, las distintas "racionalidades

normativas" (Rincón, 2005) generadas e implementadas por distintos agentes individuales y colectivos que intervinieron a lo largo del espacio-tiempo barrial.

Desde el otro lado deben reconocerse los condicionamientos jurídico-urbanísticos y organizativos establecidos en los procesos de legalización, y el urbanismo oficial o estatal que ello implicó. Elementos que se imbricaron con las respectivas racionalidades normativas estructuradas y reproducidas al interior de cada asentamiento. De esa manera compleja se estructuró a la "Ciudad Informal" como un "campo de poder" (Raffestin, 2011), como una territorialidad compleja en continua reconfiguración.

Tal dinamismo tuvo lugar a partir de múltiples interacciones jerarquizadas de cooperación y disputa en torno a su respectiva articulación-apropiación con el suelo urbano. Como lo menciona Raffestin:

> Al apropiarse, concreta o abstractamente (mediante la representación, por ejemplo), de un espacio, el actor "territorializa el espacio" (…) Cualquier proyecto implica un conocimiento y una práctica, es decir, implica acciones y/o comportamientos que suponen la posesión de códigos, de sistemas sémicos. Es a través de éstos que se realizan las objetivaciones del espacio que son procesos sociales. (Raffestin, 2011, p. 102).

Bajo esa lógica, actores como los "últimos propietarios", lotizadores, traficantes de tierras, organizaciones y dirigentes barriales, "nuevos propietarios" y habitantes del asentamiento; y en la fase de regularización, agentes políticos locales y otros de carácter estatal, se articularon de manera paulatina y compleja como múltiples territorialidades jerarquizadas que se inscribieron en este sistema relacional de acceso a suelo urbano y vivienda, estructurando varias similitudes y notables diferencias entre los dos barrios analizados.

Ya desde el origen de los dos asentamientos se hizo evidente cómo la manera en que confluyeron, actuaron y se articularon varios agentes hegemónicos a nivel barrial ("últimos propietarios",

intermediarios y traficantes de tierras), se constituyeron en factores que afectaron la implementación de una primera fase de racionalidades normativas en torno al acceso a suelo, la estructura de la tenencia de la tierra, la posterior conformación de la organización barrial, los niveles de conflictividad que tuvieron lugar y las disputas por la propiedad del suelo.

En ese sentido, las transición entre la fundación de la "Ciudad Informal" y la conformación y consolidación de una única organización barrial, fueron diferenciadas entre un asentamiento y el otro, lo que se constituyó en otro de los factores claves en su evolución comunitaria y urbanística. Bajo el gobierno del "Comité Promejoras" fue posible realizar acciones de defensa de los "nuevos propietarios" ante las amenazas y acciones de terratenientes, lotizadores y traficantes de tierras. Asimismo se establecieron racionalidades normativas que regularon los deberes de los habitantes, las formas y mecanismos de participación y la aportes individuales obligatorios a través cuotas económicas y el trabajo comunitario a través de la minga; siendo estas dos últimas funciones cruciales en la implementación de un urbanismo tácito comunitario para superar los déficits urbanísticos.

También es importante resaltar el crucial papel intermediador que realizó el "Comité Promejoras" entre los habitantes del barrio y los distintos actores gubernamentales en los procesos de legalización, la generación de obras post regularización y el control y mantenimiento sobre el espacio barrial generado durante esta fase. Aspecto del gobierno de la "Ciudad Informal" desde abajo donde también se identificaron profundas diferencias entre los dos asentamientos.

En ese contexto es clave mencionar que en uno de los barrios la gestión del suelo cumplió un papel relevante para la financiación de obras pre y postregularización, aunque esta medida no estuvo ajena a conflictos. Como una particular racionalidad normativa derivada de un discurso establecido por la dirigencia barrial, se generaron expropiaciones de terrenos a favor del "Comité Promejoras" y cobros por concesión de derechos, lo que conllevó a que el asentamiento contara con un stock de

suelo que fue paulatinamente vendido para obtener recursos o ser intercambiado por la realización de obras.

Hay un aspecto común que se hace necesario resaltar en los procesos de transformación y mejoramiento del espacio barrial informal. Se trata de la adecuación o la superación de los obstáculos topográficos que debieron realizar las comunidades a través de las mingas para "bajar" la energía eléctrica hasta el asentamiento, adecuar constantemente la empinada vía de acceso que desciende de la parte alta, enterrar las mangueras para dotar el servicio de agua potable, construir un rudimentario acueducto para garantizar el poblamiento, o transformar la parte alta de la montaña que tutela un barrio para construir una cancha con llantas y materiales pétreos aportados por los habitantes.

Ello no solo constituye distintos ejemplos de las dificultades para el mejoramiento de las condiciones de vida a través de la transformación del entorno barrial inmediato. En general son una síntesis entre el esfuerzo individual y comunitario articulados en una histórica y continua reproducción y naturalización de la minga como mecanismo de autoproducción comunitaria del espacio barrial; elemento primordial del urbanismo tácito-comunitario con sus respectivas restricciones, obligatoriedades y condicionamientos.

Pese a esas similitudes, en los dos barrios se evidencian diferencias en su avance en los procesos de urbanización y mejoramiento de las condiciones de vida. Dinámicas mediadas principalmente por las dificultades en la conformación de una sola organización barrial y la restricción en las capacidades de movilización de recursos a nivel comunitario; así como la resolución en la estructura de la propiedad a través de los procesos de legalización, situación que tras más de 28 años de la creación de uno de los barrios analizados no ha sido resuelta.

Durante la fase en la que ha tenido lugar la interacción entre el urbanismo-tácito comunitario y el urbanismo oficial, también se identificaron diferencias entre los dos asentamientos de acuerdo a las condiciones organizativas y jurídico-urbanísticas. Esta interacción no estuvo ajena a conflictos y complementariedades donde la lógica de intervención estatal prevaleció a través de la asimilación hegemónica de la "Ciudad Informal". En ese sentido, los "Comités Promejoras" establecieron las responsabilidades y obligatoriedades de los "nuevos propietarios", mientras que las instancias gubernamentales como la USV y la UERTB establecieron los requisitos legales, urbanísticos y comunitarios que debía cumplir la organización comunitaria para la regularización del asentamiento.

Durante el recorrido realizado por estas dos experiencias del universo informal se pudieron reconocer tres momentos: la fundación de la "Ciudad Informal" y la dinamización de un submercado informal de tierras, la conformación de los "Comités Promejoras" y el ejercicio del gobierno barrial, y los procesos de asimilación jurídico-urbanística a través de la regularización y el reconocimiento de la propiedad individual del suelo.

Como se afirmó en la síntesis de los capítulos cinco y seis, debe destacarse que en cada una de estas fases mencionadas confluyeron agentes inscritos en este campo de poder a partir de lógicas individuales, comunitarias y gubernamentales con distintos niveles de capacidad de movilización de recursos jurídicos, políticos, económicos, técnicos, comunitarios y coercitivos.

En este sistema relacional de acceso a suelo urbano y vivienda, y particularmente, en lo que respecta al objetivo de materializar la propiedad individual de la tierra urbana, los distintos actores reconocidos jugaron un rol en las múltiples y complejas intermediaciones económicas, jurídico-urbanísticas y políticas que principalmente tuvieron lugar. Por ejemplo, un traficante de tierras, además de realizar una intermediación económica, contó con poder político a nivel barrial. Por otro lado, las dinámicas de conformación y fragmentación de los "Comité Promejoras" evidenciaron las

disputas por la intermediación de la "Ciudad Informal" con los réditos políticos y económicos que ello conllevaba.

Como ya se dijo, a través de la organización barrial se hizo frente a las acciones jurídicas, policivas y de fuerza ejercidas por los terratenientes, intermediarios o traficantes de tierras, y también se gestionó la superación de los déficits urbanísticos; asimismo se pudo tramitar la regularización del barrio y la propiedad individual del suelo ante el gobierno local. Funciones y acciones que otorgaron la capacidad para administrar y movilizar recursos económicos, políticos, jurídicos, y comunitarios a las dirigencias barriales.

En la dirigencia de uno de los asentamientos fue crucial la controvertida figura de Rafael Montenegro, un experimentado abogado y líder comunitario que intermedió jurídica y políticamente a nombre del barrio ante distintas instancias municipales. Como se pudo apreciar en el capítulo seis, al momento de la legalización de la segunda etapa del asentamiento, este y su hermano, eran propietarios de varios terrenos; evidenciándose, además de su reconocimiento profesional y legitimidad política, un notable beneficio económico. Situación que concuerda con lo argumentado por Hurtado (2013, p. 7) sobre estos actores, pues "su comportamiento puede implicar compromiso por el servicio o interés por beneficiarse de la intermediación, o una combinación de ambas".

En la perspectiva de Hurtado (2013, p. 7), "líderes vecinales" como Montenegro pueden considerarse como el "escalón más bajo de la intermediación política"; sin embargo, y en la particularidad de nuestro caso, la gran experiencia acumulada lo ha llevado a ser un gran y reconocido intermediario jurídico, político y económico de estos asentamientos, teniendo en cuenta que ha representado y asesorado a más de una veintena de estos barrios, según su propia versión.

En ese sentido, puede considerarse como un "gran intermediador" en esa escala de lo urbano, un agente que ha tenido una gran relevancia en el surgimiento, consolidación, gobierno, regularización y evolución urbanística de la "Ciudad Informal". Lo que más allá de la distancia histórica, lo pone

en una íntima relación con la señora Orfa Salgado de Peñafiel, gran urbanizadora informal que durante los años setenta desplegó una gran operación de producción ilegal de suelo urbano con una gran capacidad de movilización de recursos políticos, culturales, económicos y técnicos. Dos actores que tanto en la creación como en la regularización de la "Ciudad Informal" han incidido en la configuración urbana de Quito.

Asimismo, e inscritos en lógicas de la institucionalidad gubernamental, otros agentes intervinieron en el proceso de manera individual-particular, evidenciando un rostro paralelo y clandestino en los procesos de formalización barrial. Se trata de actores que con el objetivo de obtener beneficios económicos o políticos, pudieron establecer pronunciamientos o dictámenes técnicos o jurídicos, o estuvieron en capacidad de movilizar recursos jurídicos, técnicos o políticos claves para el buen término del proceso de legalización.

Nos encontramos entonces con una intricada red de agentes intermediarios que interactúan en un submercado informal de suelo (sea para generar su vivienda, producir espacio urbano de alquiler como viviendas y/o locales comerciales, o ahorrar-especular con el nuevo suelo urbano regularizado o en proceso de regularización), en la defensa de los "nuevos propietarios", el mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos, y los procesos de legalización de los mismos (regularización urbanística y reconocimiento de la propiedad individual a través de la entrega de escrituras).

En un sentido amplio, puede argumentarse que se trata de actores inscritos que interactúan en una compleja secuencia que conlleva a la efectivización del derecho a la propiedad del suelo urbano, y en específico, del derecho a la vivienda. A lo largo de este análisis ha quedado en evidencia que tal efectivización depende del comportamiento de estos múltiples agentes intermediarios articulados jerárquicamente, quienes actúan de acuerdo a sus respectivos intereses y que cuentan con distinta

capacidad de movilización de recursos políticos, económicos, técnicos, jurídicos y coercitivos en el espacio-tiempo urbano.

Comprender el comportamiento de los actores inscritos en una "problemática relacional" (Raffestin, 2011), por ejemplo en la efectivización de distintos derechos a nivel urbano, puede ser de gran utilidad para reconocer la manera en que las políticas públicas fluyen, o no, debido a los intereses y el accionar de esos agentes inscritos en lógicas particulares o gubernamentales. Pero además, permite observar cómo ello incide en la concreción de los múltiples derechos constitutivos del derecho a la ciudad, entendido como un derecho complejo fruto de la progresividad e interdependencia entre distintos derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, P. (2012). La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. En C. Salazar (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (p.p. 85 – 124). Ciudad de México, México: El Colegio de México.

Achig, L. (1981). La estructura social y las políticas de ocupación del suelo en Quito. *Revista de Ciencias Sociales, IV*, (13), 67-74.

(1983). *El proceso urbano de Quito.* Quito, Ecuador: Centro de Investigaciones Ciudad.

Andrade, J. (2008). *Memoria Histórica y Cultural del Barrio La Colmena*. Quito, Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Asimbaya, V. C. (2014). *Inaplicabilidad de la expropiación especial prevista en el COOTAD para la regularización de una parte de los asentamientos de hecho por la imposición del doble pago del predio a los fraccionadores ilegales, en el Distrito Metropolitano de Quito*. (Tesis de pregrado). Universidad Central del Ecuador, Quito.

Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, (3), pp. 133-168.

Barrera, A. (2004). Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito. En A. C. Torres (Comp.), *El rostro urbano de América Latina.* (p.p. 33 – 57). Buenos Aires, Argentina: Clacso.

Bazant, J. (2003). *Viviendas progresivas. La construcción de vivienda por familias de bajos ingresos*. Ciudad de México, México: Trillas.

(2008). Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias. *Bitácora urbano territorial, 2,* (13), 117 – 132.

Bravo, G. (1980). *Movimientos sociales urbanos en Quito "El Comité del Pueblo"*. (Tesis de maestría). Recuperado de http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/127#.Wjhkiktryt8.

Borja, R. (2011). *Los movimientos sociales en los 80 y 90. La incidencia de las ONG, la iglesia y la izquierda*. Recuperado de http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_454.pdf.

Carrión, D. et al. (1987). La renta del suelo y segregación urbana en Quito. En J. Carpio et al. *El proceso urbano en el Ecuador*. (p.p. 81 – 122). Quito, Ecuador: ILDIS.

Carrión, F. (1981). ¿Existen los barrios periféricos en Quito? *Trama,* (24), 9 – 10.

(1983). *La renovación urbana en Quito*. Quito, Ecuador: Ediciones CAE.

(1987). *Quito: crisis y política urbana*. Quito, Ecuador: El Conejo.

(1988). Los movimientos de pobladores en los barrios populares de Quito (Ecuador). En N. Mesa y P. Vélez. *Los pobladores: protagonistas urbanos en América Latina*. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

(1991). Estrategias de reinserción residencial de los sectores populares en Quito. *Gaceta municipal, tercera época*, 39 – 43.

(1992). Lógica del tugurio. *Panorama*, (3), 52-59.

Carrión, F. y R. Vallejo. (1992). La planificación de Quito: del plan director a la ciudad democrática. En F. Carrión (Coord.), *Ciudades y políticas urbanas en América Latina* (p.p. 143 – 168). Quito, Ecuador: Codel.

(2000). Evolución de la forma de organización territorial en Quito: sus momentos históricos cruciales. *Cultura,* 3, 129 – 156. Recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/evolucion-de-la-forma-de-organizacion-territorial-en-quito-sus-momentos-historicos-cruciales.

Carrón, J. (1981). El proceso de urbanización de Ecuador, 1962 – 1974. *Revista Ciencias Sociales, 4,* (12), 13 – 42.

Castello P, y Cueva, S. (2012). Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social. En T. Bolívar y Espinosa, J. (Coord.), *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. (p.p. 465 – 482). Quito, Ecuador: FLACSO Sede Ecuador ; CLACSO; Instituto de la Ciudad. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. México D.F., México. Siglo veintiuno editores.

Castro, E. (2005). E*l vocabulario de Michel Foucault: un recorrido alfabético por los temas, conceptos y autores.* Quilmes, Argentina. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Castro M., K.A. (2011). *Análisis de modelos de gestión para legalizar asentamientos humanos irregulares, el caso del Distrito Metropolitano de Quito, 2001- 2011*. (Tesis de maestría). Recuperado de http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4190/3/UTPL_Castro_Karina_350X331.pdf

Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. *Serie medio ambiente y desarrollo urbano* (28). Recuperado dehttp://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5712/S00100859_es.pdf;jsessionid=2EA87338CCCDC0329DA079F38F488D97?sequence=1

(2003). Pobreza y acceso a suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *Serie medio ambiente y desarrollo urbano,* (75). Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5780/1/S0311860_es.pdf

(2005). "Regularización" del hábitat informal: ¿un instrumento de política social? *En Globalizacao o Territorio. Ajustes Periféricos*. Río de Janeiro, Brasil: Edicoes Arquímedes.

(2006a). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. *Serie Manuales y desarrollo urbano*, (50). Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/1/S0600005_es.pdf

(2006b). Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. *Serie medio ambiente y desarrollo urbano*, (124). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5663/1/S0600001_es.pdf

(2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano-Territorial, 14*, (13), 63-88.

Delgadillo, V. (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México. *Territorios,* (35), 81-99. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/357/35746656004.pdf

Del Pino, I. (2017). *Espacio urbano en la historia de Quito: Territorio, traza y espacios ciudadanos.* (Tesis doctoral). Recuperado el 6 de diciembre de 2018. (http://bdigital.unal.edu.co/57661/1/TESIS%20ARTES%20Ines%20del%20Pino%20210617pq.pdf).

Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México D.F., México. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco; Miguel Ángel Porrúa.

(2013). La división social del espacio metropolitano. Nueva Sociedad, (243), 79-91. Recuperado de https://nuso.org/media/articles/downloads/3917_1.pdf

Echeverría, M. y A. Rincón. (2000). *Ciudad de territorialidades. Polémicas de Medellín*. Medellín, Colombia: Colciencias, Universidad Nacional de Colombia.

Flacso Ecuador, IICA Oficina Ecuador (1994). *Los Andes en Cifras*. Recuperado en http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=22784

Fernándes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Recuperado de https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf

Fernándes, E. (2012). Una lectura crítica de Hernando De Soto. En C. Salazar (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (p.p. 213-239). Ciudad de México, México: El Colegio de México.

Fernándes, R. (s/f). *Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en américa latina*.

Fernández, M. A. (1990). El medio físico de Quito. En H. Godard. (Ed.) *Crecimiento de Quito y Guayaquil: estructuración segregación y dinámica del espacio urbano*. (5 – 20). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

FLACSO-ECUADOR y PNUMA (2011). Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano. ECCO Distrito Metropolitano de Quito, Quito, FLACSO Ecuador, Fondo Ambiental del Municipio de Quito y PNUMA.

Flores y Soto: "En la informalidad todos ganan.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

(1970). *La arqueología del saber*. México D.F., México: Siglo XXI Editores.

García, J. (1987). Las organizaciones de pobladores en Quito. En J. Carpio et al, El proceso urbano en Ecuador. (p.p. 151 – 180). Quito, Ecuador: ILDIS.

Godard, H. (1988). *Quito, Guayaquil: evolución y consolidación en ocho barrios populares*. Quito, Ecuador: Centro de Investigaciones Ciudad.

Godard, H. (2016). Informe final. Programa Instituto Municipal de Patrimonio de Quito – Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador: Inédito.

Goetschel, A. (1992). Hegemonía y sociedad (Quito:1930-1950). En E. Kingman (Comp.), *Ciudades de los Andes. Visión histórica y contemporánea.* (p.p. 319-347). Quito, Ecuador: Centro de Investigaciones Ciudad.

Hidalgo, J. (1989). La tierra y la legalización de los asentamientos irregulares en Quito, Ecuador. Documento de trabajo. Quito, Ecuador: Inédito).

Huamán, E. (1998). *Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano*. Toluca, México: El Colegio Mexiquense.

(2005). Entre la irregularidad y la regularización del suelo urbano la red de intercambio institucional y las políticas territoriales en la ZMCM, 1970-2002. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma Metropolitana, UAM. Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México.

Hurtado, E. (2013). El trabajo político. Prácticas políticas e intermediación de demandas urbanas en colonias populares de Tlalpan, Ciudad de México, 2009-2012. (Tesis doctoral). El Colegio de México, Ciudad de México.

Instituto de la Ciudad (2011). *Informalidad, asentamientos humanos irregulares y planificación urbana en el DMQ,* Quito. (Inédito).

Jácome, N. (1987). La marginalidad urbana y el problema de la vivienda del estrato popular. En J. Carpio et al, El proceso urbano en Ecuador (p.p. 123 – 150). Quito, Ecuador: ILDIS.

Jaramillo, S. (1999). *El papel del mercado* del *suelo en la configuración de algunos rasgos* socio *espaciales* en las ciudades latinoamericanas. *Territorios,* (2), 107-129. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35700206

(2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En C. Salazar (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (p.p. 33 – 83). Ciudad de México, México: El Colegio de México.

Jaramillo, J. y W. ROSERO. (1996). *Mercado del Suelo en Quito*. Quito, Ecuador: Municipio metropolitano de Quito.

Jones, G. (1948). *Plan Regulador de Quito. Memoria descriptiva. Opiniones de los técnicos nacionales y extranjeros. Reformas aprobadas por el Concejo.* Quit, Ecuador: Imprenta Nacional.

Kingman, E. (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía.* Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.

(2009). Cultura popular, vida cotidiana y modernidad periférica. *Quaderns, 25,* pp. 47 – 69. Recuperado de https://es.scribd.com/document/169226911/CULTURA-POPULAR-VIDA-COTIDIANA-Y-MODERNIDAD-PERIFERICA-Eduardo-Kingman.

Lattes, A. (2001). Población urbana y urbanización en América Latina. *La ciudad construida*. 49-76. Recuperado de http://www.flacso.org.ec/docs/sfcclates.pdf

Lesser, M. (1983). *Pobreza urbana y relación de dominación en Quito*. (Tesis de maestría). Recuperado de http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/125#.WjiCQktryt8

Mena, A. (2010). *Asentamientos informales en el DMQ: Acceso al suelo urbano y políticas de legalización, 1978-2008*. (Tesis de maestría). Recuperado de http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2383#.WjiC-Utryt8

Minchom, M. (2007). *El pueblo de Quito. 1690 – 1810. Demografía, dinámica sociorracial y protesta popular*. Quito, Ecuador: FONSAL.

Moreno, G. (2008). *La Vicentina y El Dorado, memoria histórica y cultural*. Quito, Ecuador: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Moscoso, R. (2011). Dinámicas socio-espaciales urbanas. Una exploración desde las lotizadores irregulares de Quito, negociantes de la pobreza. Quito, Ecuador.

Muñoz, M. (2015). Los actores del desarrollo urbano en Quito. Planificación, mercado e instituciones de vivienda desde la segunda mitad del siglo XX. Instituto de la Ciudad. Inédito. Documento de trabajo.

Núñez, J. (2006). Reseña de "La ciudad y los otros. Quito 1860 1940 Higienismo, ornato y policía" de Eduardo Kingman Garcés. *Eure, volumen XXXII,* (97)*,* 125 – 128. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/196/19609712.pdf.

Ortiz, A. (2004). *Origen, traza, acomodo y crecimiento de la ciudad de Quito.* Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito (FONSAL), Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, Ecuador.

(2007). *Damero*. Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito (FONSAL), Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, Ecuador.

Oquendo, L. (1988). *Quito: propiedad territorial y crecimiento urbano*. Quito, Ecuador: FLACSO.

Ospina, O. (2010). *Dolarización y desarrollo urbano. Mercado de vivienda nueva en Quito.* Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Abya-Yala.

(2015). Utopía de un territorio urbano formal: proliferación de asentamientos informales y políticas de regularización en Quito (1967- 2012). En H. Huamán y Cisneros, B. (Ed.), *Argumentaciones interdisciplinarias*. (p.p. 109 – 142.). Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana, UAM, Azcapotzalco.

Paz y Miño, L. (1960). *Apuntaciones para una geografía urbana de Quito: cartografía quiteña.* México, D.F. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

Pérez S. y J. Ribadeneira. (1987). *Vivir en la ciudad. Pobladores y reproducción de la fuerza de trabajo en San Carlos Alto*. Quito, Ecuador: CAAP.

Ponce, A. (1980). *Desarrollo urbano de Quito y problema habitacional*. (Tesis de maestría). Flacso Ecuador, Quito.

Raffestin, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Morelia, México: El Colegio de Michoacán.

Rincón, A. (2005). Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades. *Economía, sociedad y territorio, Volumen V*, (20), 673 – 702. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/111/11102001.pdf

Romero, N. (1980). *Clasificación Alfabética y Numérica de Ordenanzas y Reglamentos Municipales (1900 – 1978).* Quito, Ecuador.

Ruiz, S. (1981). Los barrios periféricos de Quito. (Notas para su estudio). *Revista de Ciencias Sociales, IV,* (13), 51-66.

Salazar, A. y J. Cuvi. (2016). Asentamientos informales y medio ambiente en Quito. *Áreas,* (35), 101-119. Recuperado de https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/52297/1/Asentamientos%20informales%20y%20medio%20ambiente%20en%20Quito.pdf

Santillán, A. (2015). Quito. Materialidad y ficción de una ciudad segregada. Un balance de la bibliografía disponible. *Cuestiones Urbanas, 3* (1), 93-116.

Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2016). *Archivo Histórico.* Quito, Ecuador. Recuperado de http://sthv.quito.gob.ec/archivo-historico/

Ulloa, S. (1981). Consideraciones sobre el proceso de urbanización clandestino en Quito. *Revista de Ciencias Sociales, IV,* (13), 39-50.

Unda, M. (1992). Quito, o las dos caras de Dios. *Ciudad Alternativa,* (8), 19 - 21.

(2000). El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo. *Ciudad Alternativa*, (12), segunda época, 115–124.

Varela, R. (2013). El movimiento social constituido por los barrios del Noroccidente de Quito.-organización, estructuras, objetivos y repertorios. *Aportes andinos,* (33), 100 – 110. Recuperado de http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4417/1/07-ACT-Varela.pdf

Woodard, C. (1945). *Informe al I. Concejo Municipal sobre el Plan Regulador de Quito*. Quito, Ecuador: Imprenta Municipal.

Sitios web

(https://lamingaenmovimiento.wordpress.com/la-minga/).

"5.000 familias beneficiadas con ordenanzas de regulación y entrega de escrituras", Agencia Pública de Noticias de Quito, Recuperada el 15 de Mayo de 2013, de: http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/5000_familias_beneficiadas_con_ordenanzas_de_regulacion_y_entrega_de_escrituras--8478.

Jácome, E. (2016). Censo reveló que tres barrios están ubicados en zona de riesgo en Calderón. *El Comercio*. Recuperado de http://www.elcomercio.com/actualidad/censo-barrios-calderon-zonaderiesgo-mauriciorodas.html

(2016). En el país existen 945 asentamientos humanos irregulares identificados. *El Telégrafo*. Recuperado de http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/en-el-pais-existen-945-asentamientos-humanos-irregulares-identificados

(2016). Las cifras de la Alcaldía de Quito sobre legalización de barrios son contradictorias. *El Telégrafo*. Recuperado de http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/las-cifras-de-la-alcaldia-de-quito-sobre-legalizacion-de-zonas-son-diferentes

(2016). Édgar Coral, ¿cacique o luchador social? *El Comercio*. Recuperado de http://www.elcomercio.com/actualidad/quito/edgar-coral-cacique-o-luchador-1.html

(https://www.zonaeconomica.com/ecuador/evolucion-inflacion/inflacion) (Visitada el 20 de octubre de 2017)

http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/chillogallo_estrena_nuevas_obras_de_espacio_publico_y_vialidad--8705 (Visitada el 10 de marzo de 2016)

http://trenecuador.com/ferrocarrilesdelecuador/historia/#prettyPhoto

http://prensa.quito.gob.ec/Noticias/news_user_view/estas_son_las_obras_que_mejoran_la_calidad_de_vida_en_el_sur--5668 (Visitada el 10 de marzo de 2016)

http://losladrillosdequito.blogspot.com/2015/02/casa-guarderas.html (Recuperado el 10 de noviembre de 2018).

https://es.wikipedia.org/wiki/Iglesia_de_San_Francisco_(Quito) (Recuperado el 10 de mayo de 2017)

http://www.fotografianacional.gob.ec (Recuperado el 4 de mayo de 2017)

Mapas históricos de Quito, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

http://sthv.quito.gob.ec/planos-historicos-de-quito/

http://sthv.quito.gob.ec/recursos/indicadores/parroquia/Demografia.htm

https://www.yumpu.com/es/document/view/35292292/quitumbe-indicadores-socialespdf-instituto-de-la-ciudad/10; http://sthv.quito.gob.ec/recursos/indicadores/parroquia/Demografia.htm.

https://www.yumpu.com/es/document/view/35292292/quitumbe-indicadores-socialespdf-instituto-de-la-ciudad/10; http://sthv.quito.gob.ec/recursos/indicadores/parroquia/Demografia.htm.

Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Proyecto RIMISP. (2006). “Mapas socioeconómicos

http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/COTIZACIONES%20DE%20LAS%20MONEDAS%201990-2009 .pdf Cotizaciones de las monedas

http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Sesiones del Concejo/2015/Sesión Ordinaria 2015-08-27/III. Presentación Unidad Especial Regula Tu Barrio/Oficio No. UERB-605-2015.pdf, página 3).

DOCUMENTOS OFICIALES

ARCHIVO DEL CONCEJO DE QUITO (ACQ)

GACETA MUNICIPAL (1910 – 1955)

Gaceta Municipal No 29, Junio 1930

Gaceta Municipal No 30, Julio 1930

Gaceta Municipal No 40, Junio de 1931.

Gaceta Municipal No 41, Julio de 1931.

Gaceta Municipal No 43, Septiembre de 1931.

Gaceta Municipal No 52, Junio de 1932

Gaceta Municipal No 61, Marzo de 1933.

Gaceta Municipal No 64, Junio 30 de 1933.

Gaceta Municipal No 65, Julio de 1933.

Gaceta Municipal No 68, Octubre de 1933.

Gaceta Municipal No 70, Diciembre de 1933.

Gaceta Municipal No 80, Febrero de 1935.

Gaceta Municipal No 83, Mayo de 1936.

Gaceta Municipal No 84, Septiembre de 1936.

Gaceta Municipal No 89, Mayo de 1938.

Gaceta Municipal No 91, Diciembre de 1938.

Gaceta Municipal No 92, Abril de 1939.

Gaceta Municipal No 94, Noviembre de 1939.

Gaceta Municipal No 96, Mayo de 1940.

Gaceta Municipal No 99, Marzo de 1941.

Gaceta Municipal No 101, Agosto de 1940.

Gaceta Municipal No 102, Enero de 1942.

Gaceta Municipal No 104, Febrero de 1943.

Gaceta Municipal No 105, Mayo de 1943.

Gaceta Municipal No 109, Diciembre de 1944.

Gaceta Municipal No 113, Noviembre de 1947.

Acuerdos ministeriales

Acuerdo Ministerial No 01123, para la aprobación del estatuto del Comité Promejoras "Mirador de Chillogallo". Ministerio de Bienestar Social.

Ordenanzas

Ordenanza No 2708 (1989)

Ordenanza No 2776 (1990)
Ordenanza No 003 (1998)

Ordenanza No 3342 (2000)

Ordenanza No 055 (2015)

Ordenanza No 3414 (12 de agosto de 2002). De la urbanización social progresivo del "Comité Pro Mejoras Mirador de Chillogallo", ubicado en la parroquia Chillogallo: sector El Tránsito.

Ordenanza No 3763 (24 de octubre de 2008). De la urbanización de interés social de desarrollo progresivo a favor del "Comité Pro Mejoras Mirador de Chillogallo" (Segunda Etapa), ubicado en la parroquia Chillogallo.

Planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial

Municipio de Quito. (1967). Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito. Ordenanza General No 1165 y Memoria. Quito, Ecuador: Imprenta Municipal.

Municipio de Quito. (1973). Plan Director de Quito y su Área Metropolitana. Plan Director, 1973 – 1993. Volumen 1. Análisis, Diagnosis, Prognosis y Esquema de propuesta para el A.M.Q. Quito, Ecuador.

Municipio de Quito, Dirección de Planificación. (1980). Plan Quito. Esquema director. Quito, Ecuador.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda. (2001). Plan General de Desarrollo Territorial, 2000. – 2010. Quito, Ecuador.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2012). Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Buen Vivir (2012 – 2022). Quito, Ecuador.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Secretaría General de Planificación, Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2015). Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2015 – 2025). Quito, Ecuador.

Gobierno Autónomo Descentralizado - GAD, Calderón. (2012). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Calderón (2012 – 2025)*. Recuperado de http://www.pichincha.gob.ec/phocadownload/leytransparencia/literal_k/ppot/dmq/ppdot_calderon.pdf

Comunicaciones municipales

Comunicación interna de la secretaría de concejalía, Concejo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Enero de 2016). Trámite de proyecto de ordenanza que declara de interés social a los asentamientos humanos de hecho y consolidados y establece el proceso integral para su regularización.

Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB), (2015). Oficio No 605-2015.

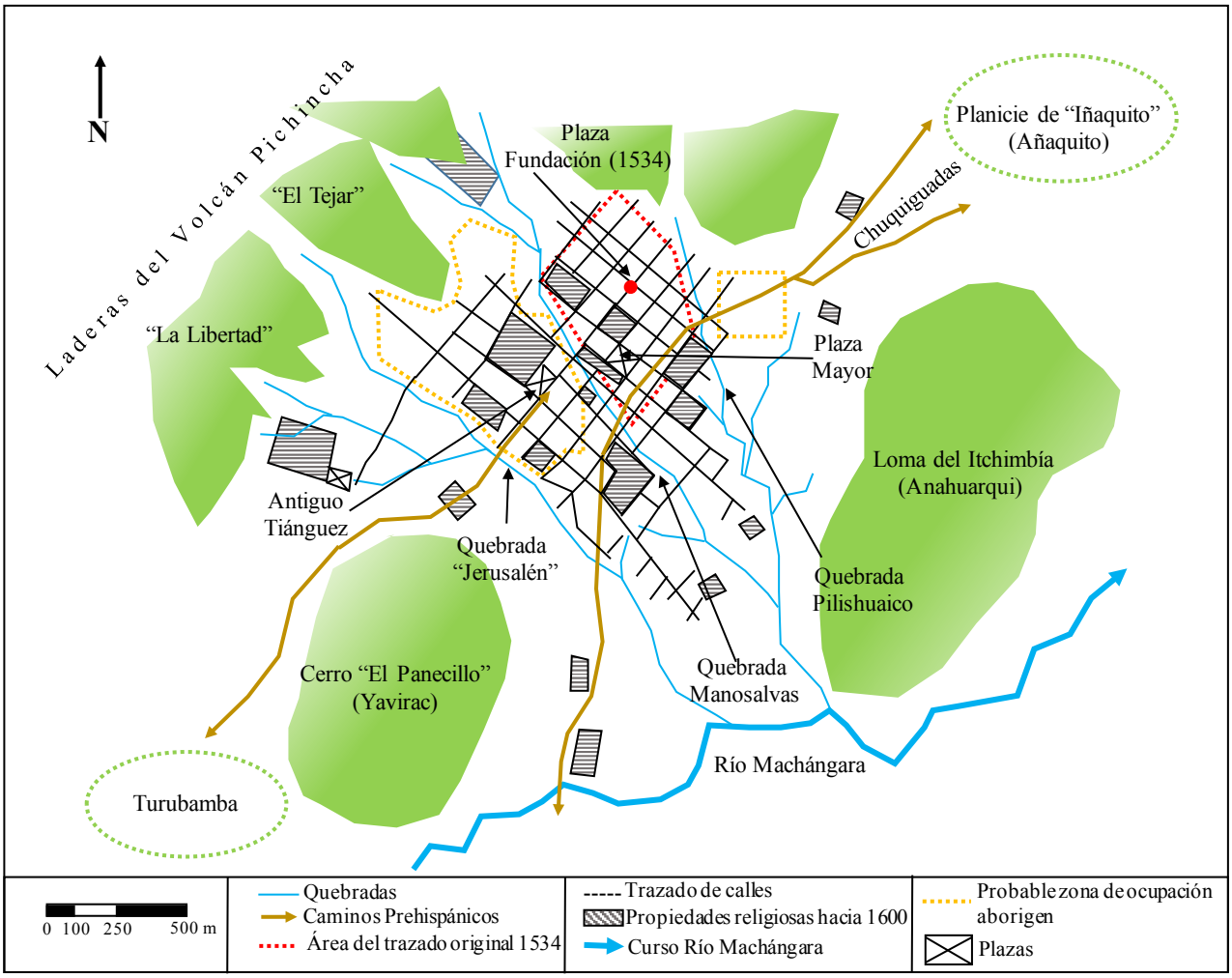
Unidad Especial Regula Tu Barrio (UERTB), (2016). Oficio No UERB – 071 – 2016.

Expedientes de regularización de asentamientos humanos informales

Expediente del proceso de regularización del barrio “Mirador de Chillogallo”, primera etapa. Secretaría del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito.

Expediente del proceso de regularización del barrio “Mirador de Chillogallo”, segunda etapa. Secretaría del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito.

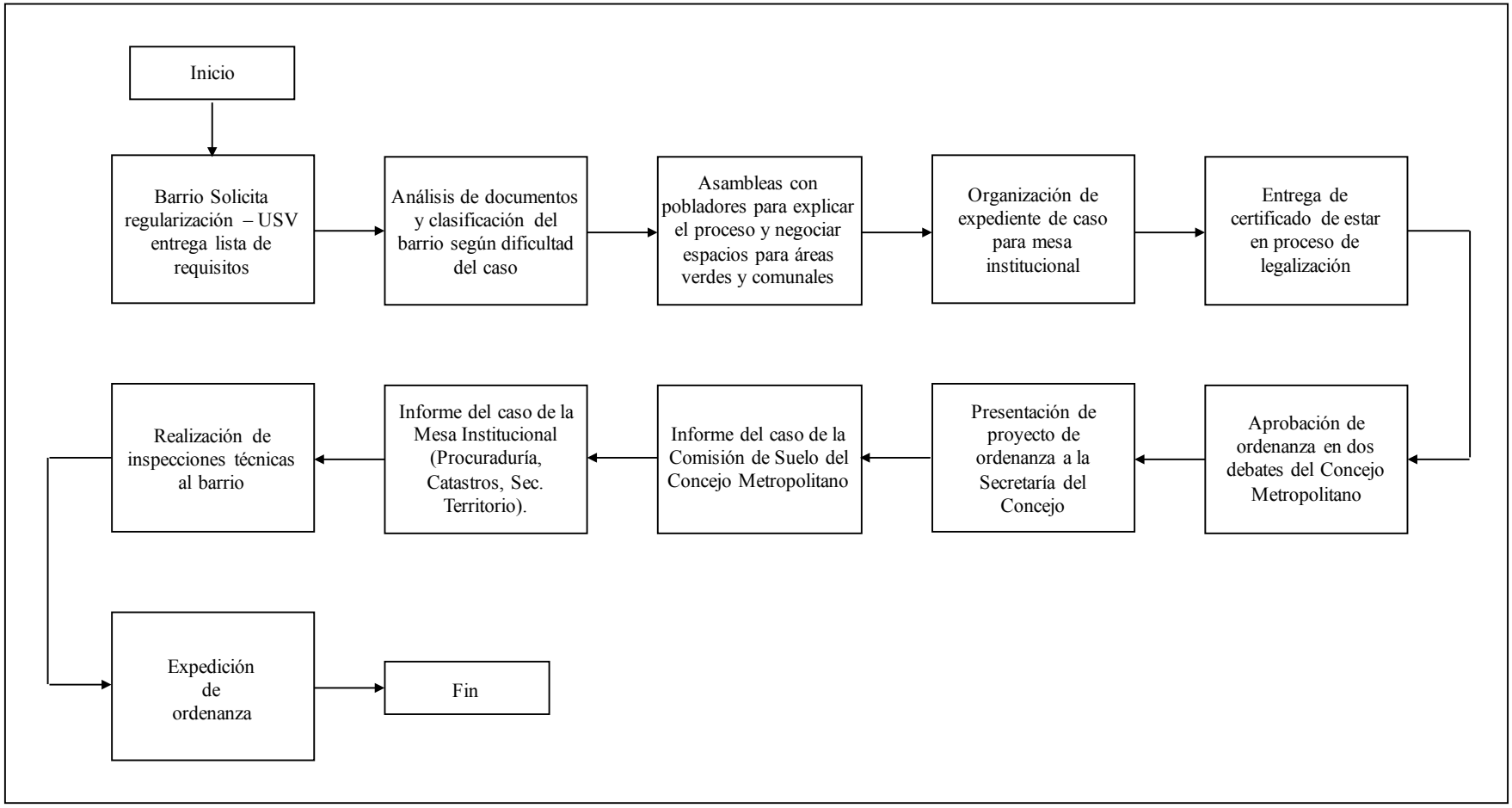
ANEXO 1
Emplazamiento de la fundación de Quito en 1534, y posterior desarrollo urbano a inicios del siglo XVII



Fuente: elaborado por el autor, basado en Ortiz (2004), Del Pino (2003) y Fernández (1990).

ANEXO 2

Flujo del proceso de regularización de asentamientos de hecho de la Unidad de Suelo y Vivienda (USV) (2001 – 2009).



Fuente: Castro (2011:59