

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas		Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria al capítulo III	165	Nota introductoria	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
Nota introductoria al capítulo IV	237	<i>Miguel Caverro Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arguedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2

I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño

de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito,

del 7 al 9 de abril de 2010 485

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Autores 495

Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social

Paula Castello Starkoff* y Sonia Cueva Ortíz**

Resumen

En Quito se estiman alrededor de 800 asentamientos humanos irregulares, que reflejan otras vías de accesibilidad a la vivienda, debido a las importantes limitaciones por lograrlo a través de la vía formal. Se trata de la forma más común de acceso al suelo y vivienda en esta ciudad. La magnitud de la “informalidad” en Quito ha sido una constante en las últimas décadas y perdura sin mayores obstáculos, lo que preocupa en términos de políticas de planificación, de vivienda, de equidad y justicia, a la vez que abre el debate acerca de la noción de informalidad en este contexto. Tan solo una década tiene el programa específico de regularización, a la vez que los asentamientos irregulares se reproducen, y en donde los habitantes invierten parte de su trabajo. En este panorama, es necesario un lente en los repertorios de acción de los lotizadores irregulares, quienes comúnmente incurrir en delito de estafa, perjudicando a la población que pagó por el terreno y autoconstruyó su vivienda. Son escasos los procesos judiciales contra estos lotizadores, y allí donde existen se percibe la debilidad de la sanción debido a los innumerables recursos disponibles para evadirla. Muchos de los barrios nacidos por lotización irregular viven alto grado de conflictividad local, muchas veces directamente relacionada con esta realidad, lo que se traduce en una de las más complejas consecuencias de la lotización irregular. Finalmente, cabe reflexionar en torno a algunas alternativas, que apelan a una flexibilidad en las políticas para asumir lógicas diferentes de producción del hábitat.

Palabras clave: Lotización irregular, conflictividad social, políticas de vivienda, informalidad.

* Antropóloga, Ex coordinadora General de Investigación del Instituto de la Ciudad (ICQ) de la Secretaría General de Planificación del Municipio de Quito (paulicastello@gmail.com).

** Arquitecta, fue Investigadora Principal del Instituto de la Ciudad de la Secretaría General de Planificación del Municipio de Quito (soniamco@hotmail.com).

Abstract

In Quito it is estimated that around 800 irregular settlements exist, which reflects other avenues of accessibility to housing, because of the important limitations to accessing housing through formal avenues. It is the most common form of access to land and housing in this city. The magnitude of “informality” in Quito has been a constant of the last decades and lasts without major obstacles, which worries in terms of planning policies, housing, equality and justice, while opening the debate regarding the notion of informality in this context. The specific regularization project has barely a decade, while irregular settlements reproduce. In this panorama it is necessary to scrutinize the repertoires of action of the irregular developers who commonly incur in the crime of fraud, harming the population who paid for the land and built their own housing. The legal processes against developers are few and where they exist there is a perceived weakness of the penalties due to the innumerable resources available to avoid them. Many of the neighborhoods born through irregular development endure a high degree of local conflict, many times directly related to this reality, which translates in one of the most complex consequences of irregular development. Finally it is important to reflect upon some of the alternatives, which appeal to policy flexibility to assume different logics of habitat production.

Keywords: Irregular development, social conflict, housing policies, informality.

Introducción

En Quito se han registrado alrededor de 800 asentamientos humanos irregulares, muchos de ellos en zonas de riesgo y con precariedad en cuanto a la cobertura de servicios básicos. Los asentamientos irregulares se han convertido en una forma de acceso a la tierra —y de esta manera, a la ciudad— una manera de acceso irregular, denominados así principalmente por no regirse a la normativa establecida. Los pobladores de estas áreas difícilmente pueden acceder a una vivienda a través de los sistemas formales de crédito, ya que la inestabilidad o precariedad de sus ingresos económicos, difícilmente los califica como sujetos de crédito. Sin embargo, aún en este marco de exclusión, dejar de buscar y adquirir un espacio de refugio, de vida, es la última de las alternativas, ya que ésta es un bien necesario para la reproducción de la vida en todas sus dimensiones (Jaramillo, 2008). Por tanto, es necesario buscar y encontrar otras vías de accesibilidad a la vivienda, lo cual según muestran las estadísticas en Quito, generalmente se da a través de las ofertas que realizan los lotizadores irregulares,

comúnmente denominados “traficantes de tierras” o “urbanizadores piratas”.

El acceso irregular al suelo, es en Quito una constante, como lo es en otras grandes áreas urbanas del Ecuador. Siendo común que los habitantes de estos asentamientos estén pagando por el suelo, aunque generalmente no lleguen a obtener la escritura de la propiedad. Se enfrentan a las autoridades locales o los dueños del terreno, así como a la estigmatización social al ser visibilizados como “invasores”. Ponen así en riesgo su vivienda y el dinero generalmente invertido en ello. El estigma que la informalidad está asociado a la pobreza, al conflicto y la violencia, muchas veces los deja fuera del sistema simbólico de valores, reforzándose un círculo de exclusión y marginalidad.

La investigación en que se basa el presente artículo, forma parte de una línea de trabajo del Instituto de la Ciudad. La principal interrogante que aborda este primer acercamiento, gira en torno a la comprensión de los repertorios de acción de los lotizadores irregulares y los factores que determinan el alto nivel de impunidad, sobre todo en los casos más serios de estafa y vulneración de múltiples derechos de la población asentada, como los que se estudió en esta ocasión.

Así en la primera parte de este artículo, se expone la amplitud del problema en cuanto que la irregularidad es la principal forma de crecimiento de la ciudad y las herramientas con las que se cuenta para evitar o reproducir estos asentamientos irregulares. Acercándose a los datos que arroja la construcción regular e irregular, los programas de regularización implementados y el avance alcanzado. Por otro lado, conociendo ya la ineficiente sancionadora para combatir la irregularidad, pone a la luz las razones de su ineficiencia, para con ello ayudar a parar este proceso. Por último se hace un acercamiento al lector a la forma más común, que en Quito se fragua un asentamiento irregular, describiendo las estrategias usadas por los lotizadores, para captar la decisión de quien busca acceder a la tierra y la vivienda.

La metodología usada, ha sido el estudio de casos, seleccionándose tres barrios emblemáticos por su grado de conflictividad, en los que se realizó entrevistas a profundidad a los involucrados, tanto en el proceso de asentamiento, como en el proceso sancionador. Se recorrió para ello, las dis-

tintas estancias municipales y civiles por donde pasa el trámite, entrevistándose y revisando la información que reposa en cada área, para reconstruir el proceso sancionador, cuyos casos se escabullen en la dispersión que experimenta dicha sanción.

El caso de Quito

“Yo fui y reclamé que me devuelvan el dinero, porque me topé con otra persona en mi lote. [Esa persona] me dijo:
No. Yo estoy pagando este lote”.

La magnitud de la informalidad en Quito –más del 50% de la ciudad–, evidencia la profunda exclusión al derecho a la ciudad que aún viven las familias de menores ingresos, elemento básico para la construcción de ciudadanía. Así mismo, da cuenta de la debilidad en el diseño e implementación de políticas de planificación urbana orientadas a un crecimiento armónico y equitativo de la ciudad, donde el diálogo, la negociación y la regulación del mercado y el sector inmobiliario privado resultan indispensables. Todo esto es en Quito altamente precario. En el período 2001-2008, aunque entre barrios legalizados y urbanizaciones aprobadas sumaron un 55% de construcción legal actual, fue evidente la primacía del crecimiento informal de la ciudad, en la medida en que si bien los barrios legalizados forman parte de la ocupación formal del suelo en el presente, nacieron como procesos irregulares. Quito evidencia que “la informalidad urbana no es una excepción, sino que constituye una forma de acceso a la ciudad” (Cravino, 2008: 144).

Siguiendo el trazado histórico de la mancha urbana de Quito de las últimas tres décadas, se observa que la ciudad ha crecido fundamentalmente hacia los extremos sur y norte, y algo hacia los valles orientales (Secretaría de Ambiente, 2010). Este crecimiento coincide, sobre todo desde la década de los noventa, con la ubicación de los asentamientos humanos informales y refleja, la tendencia informal de crecimiento de Quito, con énfasis en las últimas décadas. Los asentamientos informales están ubicados en las parroquias geográficamente más extremas de la ciu-

dad, o en aquellos límites urbanos conformados por laderas o quebradas; muchas veces en zonas de protección ecológica o de riesgo, lo que intensifica –aunque no imposibilita, debido a la evidente autogestión de las familias de estos barrios– las limitaciones de acceso a infraestructura urbana en términos de servicios básicos, salud, movilidad, educación y otras (Mena, 2010).

Recién desde el año 2001 se percibe en Quito una política específica con respecto a la regularización y legalización de asentamientos humanos irregulares, con la creación de la Unidad de Suelo y Vivienda, sustituida en 2010 por la Unidad Especial Regula Tu Barrio (Uerb). Sin embargo, el proceso de regularización de barrios ha sido bastante lento, con un total de 159 asentamientos humanos regularizados entre el 2001 y 2008, aun cuando se trabajó varios casos con el Centro de Mediación y Negociación Municipal. En el año 2009 se logró regularizar un asentamiento, mientras 36 permanecieron en proceso. En el año 2010, la situación ha sido distinta, hasta el mes de octubre, se registraron más de 53 asentamientos a la espera de aprobación por parte del Concejo Metropolitano, lo que muestra una tendencia acelerada en la regularización de asentamientos en la actualidad, con un objetivo trazado por la Uerb de 100 barrios regularizados por año.

El programa de regularización de Quito estipula tres procesos que definen su metodología: técnico, jurídico y social. El objetivo general de la Uerb es “otorgar seguridad jurídica de la tenencia de la tierra a sus legítimos poseedores a través de la regularización de asentamientos de interés social y la aprobación del fraccionamiento del predio donde se asientan, [seguridad] que por su dinámica entra en contradicción con la normativa vigente. Así mismo, planificará el uso y la conservación de áreas naturales, áreas de protección ecológica, ordenamiento vial; precisará o modificará determinaciones que sobre ordenamiento, uso y ocupación de suelo se establezcan en el Pgd, en el Puos, en las Normas de Arquitectura y Urbanismo, y en las ordenanzas que contengan normas sobre uso y ocupación del suelo en el Distrito Metropolitano, en coordinación con las administraciones zonales correspondientes de acuerdo a su circunscripción territorial...” (Mdmq, 2010, énfasis propio). Es interesante que no se habla de informalidad, sino de dinámicas particulares que no coinci-

den con las que establece la normativa, lo cual alude a una aceptación de lógicas diferentes de construcción de ciudad, aunque después se busque las formas de homogeneizarlas (lo que forma parte de otro debate importante).

Aún así, la informalidad sigue creciendo. Además de la debilidad en la gestión para satisfacer la demanda de vivienda, la posibilidad de controlar y sancionar a los lotizadores irregulares es irrisoria. Si bien existe el marco jurídico que respalda el control de uso del suelo en un área de 4.228 kilómetros cuadrados correspondiente al Distrito Metropolitano de Quito, con una población cercana a dos millones de habitantes y un déficit cuantitativo de 153 mil viviendas. Mientras que el control del territorio es asumido directamente por tan solo once comisarios de construcción, situación que señala las debilidades en materia de gestión para concretar lo que establece la ordenanza 255: que el Municipio realizará los controles, pudiendo contratar para ello la asistencia de servicios de revisión, monitoreo, inspección y fiscalización (art. 99).

La falacia de la sanción a lotizadores irregulares

Una vez iniciado el proceso de sanción, cuando se da, éste se estanca en distintas instancias administrativas, civiles o penales por motivos diversos, desde estrategias propias de los lotizadores para extender los procesos a periodos indefinidos, hasta limitaciones propias de la burocracia administrativa y judicial, así como por corrupción al interior de cada una de estas instancias, aspecto ligado a lo incontrolable del mercado informal de tierras.

De acuerdo a la información recabada en las comisarías de construcciones de las ocho administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito, se contabiliza un total de 128 procesos por lotización irregular de los últimos diez años. De estos, 24 están registrados en el Juzgado de Coactiva, aunque algunos aún sin juicio. Estos 24 procesos en coactiva suman un total de 40'127.536,55 dólares en multas por infracción en la lotización, de los que no se ha recaudado ni un solo centavo. Solo dos de ellos han llegado a remate. En su mayoría, se trata de procesos estancados

debido a *reclamos* (apelación a la Procuraduría, con recurso de revisión, apelación ante el Contencioso Administrativo o con excepciones ante el Juzgado de lo Civil), *novedades* (objeciones diversas que realiza la persona deudora), *suspense* (solicitud de excepciones al Juzgado de lo Civil) o porque está recién iniciado el proceso y no se ha llamado a citación aún.

Desde la denuncia hasta la resolución, el proceso en comisaría puede tomar algunos años. Lo mismo se evidencia en las diferentes instancias a las cuales puede acudir el caso según los distintos recursos a los que acuden los lotizadores para dilatar el proceso y, en efecto, resultar absueltos, lo que sucede comúnmente. El siguiente gráfico busca ilustrar la compleja dinámica de los procesos de sanción al señalar la diversidad de recursos posibles y los largos períodos de tiempo involucrados en cada uno.

Siempre dicen, en sus discursos y declaraciones: Yo hago lo que el gobierno no hace; quiero ayudar a los pobres con una vivienda. [...] Durante el discurso daba cafecito. Llevaba a toda la gente en un bus a las 9h00, a las 12h00 y a las 14h00, es decir, tres recorridos en el día. Sábados y domingos igual. Los que tenían suerte hasta recibían sánduche con cola (Entrevista señora de asentamiento: 2010).

Según testimonios, 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.

El acceso al lote, para comenzar a intervenir y construir, tan solo está sujeto al pago de la *inscripción* al proyecto (que varía entre 5 y 50 dólares, según el caso) y sin que en la mayoría de los casos, el comisario de control se haya dado por enterado. Posteriormente se debe hacer un pago para la *entrada*, es decir, una primera cuota. Después de haber pagado la *inscripción*, se indica a las personas que pueden hacer posesión de su lote e iniciar la construcción de su casa, lo que debe hacerse pronto o se tiene grandes posibilidades de perderlo. Es común que los lotizadores vendan y revendan un mismo lote dos, tres o más veces a compradores diferentes (Mena, 2010). Finalmente, se continúa con el pago de pequeñas cuotas mensuales durante varios años, las cuales van de 30 a 100 dólares mensuales (a veces más), según el tamaño del lote y su ubicación en la ciudad. Según la información recogida entre vecinos de asentamientos irregulares del sur de Quito, estos terrenos tienen un valor promedio de 35 dólares por metro cuadrado. La mayoría de personas compran lotes de 80, 100 o 200 metros cuadrados.

A estas cuotas mensuales por el pago del suelo se suman múltiples gastos relacionados con el acceso a servicios, bordillos, vías, uso de maquinaria, elaboración de planos, abogados para trámites de escritura, traspasos de un lote a otro, así como pagos por multas por la inasistencia a las asambleas barriales o a las mingas. Costos a los que también hay que sumar los derivados del transporte para llegar a los lugares de trabajo, de estudio, de consumo y de atención sanitaria, así como aspectos básicos de la cotidianidad, pues también hay que movilizarse para actividades recreativas, visitar a familiares y otros, ya que generalmente se ubican en sectores carentes de todo servicio.

Conforme al primer pago, la *inscripción* y la *entrada*, los lotizadores entregan promesas de compraventa. Documento sin validez legal, sin garantía de tenencia de la propiedad. En otras ocasiones, entregan recibos que no son en absoluto un respaldo de transacción encaminada a la transferencia del dominio. También existen casos en los que la negociación se realiza únicamente en el plano verbal. Los afectados guardan por años cada uno de estos papeles carentes de peso legal, hasta que reconocen la estafa, generalmente debido al intento fallido de obtener un crédito o a un intento de colocación de servicios básicos solicitados al Municipio.

Así, luego del pago de cuotas por varios años —que muchas veces involucra endeudamiento, también en el ámbito informal, a través de “chulqueros”—, se evidencia que en la práctica depende de la voluntad y decisión del lotizador. Los involucrados no pueden echarse para atrás, pues saben que no recuperarán el dinero invertido. Esta situación aumenta el poder del lotizador, quien recibe el dinero y somete a los vecinos asentados a una cadena interminable de chantajes y nuevos cobros bajo el pretexto de consolidar el barrio para que las empresas metropolitanas de servicios básicos respondan a sus necesidades, o para construir los bordillos, las calles, etc.

Lotización irregular y organización barrial

“Ellos habían sido el uno presidente, el otro tesorero. Todos ellos así habían sido y nosotros cerrados los ojos...”

Los lotizadores en Quito, como es común en otros países latinoamericanos, constituyen la primera dirigencia del barrio. Esta directiva tiene como principal objetivo el cobro de las cuotas y supuestas deudas de los vecinos, orientado a la acumulación de dinero, principal meta del lotizador. La necesidad del acceso a servicios básicos es el argumento y mecanismo de extorsión más claro que obliga al pago. Como dirigentes, los lotizadores abusan de un discurso de solidaridad y compañerismo en la vida del barrio. Construyen una imagen de compromiso con la comunidad y “con la gente pobre”. Los lotizadores involucrados con la dirigencia barrial suelen permanecer varios años a la cabeza, situación que legitima sus acciones y estrategias de extorsión para el recaudo efectivo de dinero.

El pago de cuotas constituye una práctica común y reiterada. Éstas deben pagarse mensualmente; cuando no se dan los pagos puntuales, se incrementan intereses. Hubo vecinas que contaron tener deudas de más de 3.000 dólares con los lotizadores, de acuerdo a los cálculos de estos últimos por la suma de intereses y pagos diversos no cancelados en los últimos años: se incluye hasta el dólar y medio de aquella rosa entregada por el día de la madre, uno de los eventos organizados por la dirigencia barrial comandada por los lotizadores.

El control de la dirigencia les permite a los lotizadores declarar nunca haber negociado algún terreno con los dirigentes opositores, quienes, por lo tanto, son invasores. Por su parte, estas personas acusadas de invasoras tienen todos los recibos y en ocasiones también las promesas de compraventa. La invalidez legal de estos papeles salva a los lotizadores de pruebas en su contra. Incluso, no resultan extrañas las amenazas de derrocamiento de las casas y de otro tipo hacia tales dirigentes barriales, en la medida en que se han convertido, muchas veces, en los principales enemigos para la perpetuidad del negocio de la lotización irregular.

Los pagos realizados por los vecinos comúnmente no resultan invertidos en la mejora de infraestructura del barrio ni en el apropiado acceso a

los servicios básicos y otras necesidades comunes, en la medida en que son más bien parte de las estrategias de lucro personal de los lotizadores. Esta es una de las principales razones por las que se inician los conflictos al interior de la población que habita estos barrios, primeros indicios de enfado hacia los lotizadores quienes prometieron esas condiciones habitacionales. Tal conflictividad local se manifiesta en divisiones de directivas, polarización entre vecinos y vecinas, cadenas de chismes en contra de un lado y de otro, y, en ocasiones, situaciones de alto grado de violencia, incluso con enfrentamientos armados. Esto se debe a las disputas con los nuevos liderazgos que comienzan a develar el abandono y, sobre todo, el importante negocio que hiciera el lotizador a través de la venta de estos terrenos sin cumplir con lo acordado: servicios básicos y demás infraestructura, así como tenencia de la tierra.

El conflicto que se agudiza cuando este nuevo liderazgo descubre la informalidad del barrio conformado y la ilegalidad de la transacción con el lotizador, y busca organizar a la población en contra de éste y a favor de un proceso sin él, para la legalización de las tierras y la consecuente consolidación del barrio de manera formal. Surge, entonces, una secuencia de nacimientos, inhabilitaciones y disputas entre comités pro-mejoras de un mismo barrio. La gente afectada decide organizarse, por lo general, para obtener sus títulos de propiedad, iniciar los procesos de demanda contra el lotizador y resolver sus problemas de acceso a servicios básicos e infraestructura.

El fenómeno organizativo en cada barrio es diferente y los enfrentamientos también. Sin embargo, se evidencia que el primer paso que da el lotizador es la apropiación del nivel organizativo. Luego, cuando pierde el monopolio de la fuerza, trabaja por la división entre vecinos y la conformación de “bandos” enfrentados dentro de los barrios. Recurren a la conformación de directivas paralelas, algunas veces incluso con personas que no viven en el barrio. Lo importante es mantenerse informados, fraccionar y debilitar a las organizaciones opositoras, impedir la acción a todo nivel, amedrentar a sus enemigos e intentar sostener a las personas estafadas bajo su control.

Tanto la organización del lotizador como la de los estafados se atribuyen logros en el mejoramiento de la infraestructura barrial, para lo cual

ambas organizaciones han cobrado cuotas. El clientelismo político es una de las estrategias más comunes para resolver estas necesidades, a la vez que uno de los factores que incide en las disputas, desacuerdos y conflictividad local, como se ha observado ya en muchos asentamientos irregulares a lo largo de Latinoamérica (Mena, 2010; Naranjo Giraldo et al., 2001). Aún así, los barrios persisten precarios en cuanto a infraestructura básica y algunos servicios, sobre todo alcantarillado.

Alternativas desde el gobierno local

Actualmente, el Municipio de Quito cuenta con planes de vivienda de interés social y ordenanzas que los respaldan, así como con una política de hábitat y vivienda orientada hacia la población con menos ingresos. Cuenta, además, con una interesante ordenanza (267, año 2008) que presenta tres mecanismos para propiciar el acceso formal al suelo: incentivos tributarios, promoción de tierra y mecanismos de ejecución de las políticas de promoción de suelo y vivienda.

Respecto a los incentivos tributarios, establece una exención y rebaja del impuesto predial y del impuesto de alcabalas para vivienda de interés social (VIS) y vivienda emergente (VE). Si bien el Municipio, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) y otros organismos competentes están interesados en la dotación de suelo y VIS, aún está en proceso el mecanismo para llegar a efectivizar las exenciones y rebajas que se consiguen con esta ordenanza. Respecto a la promoción de tierra se estipula que cada año se debe poner a disposición una lista de los solares no edificados aptos para VIS o VE, para que pueda declarárselos de uso exclusivo para este fin.

En mayo de 2010, con la ordenanza 311, se estableció el uso de suelo exclusivo para desarrollo de VIS o VE, anexando un listado de terrenos, predios o sectores sujetos a esta categoría de uso exclusivo, lo que representa un total de 2'560.554 m², calculado para satisfacer 11 mil unidades de vivienda. Contar con este inventario de tierras, declarado de uso exclusivo para VIS, sienta los primeros pasos para una ampliación en las posibilidades de acceso a vivienda formal entre la población de menores

ingresos, situación que aún se debe ejecutar y evaluar. Finalmente, los mecanismos para la planificación, promoción y ejecución de las políticas encaminan la formulación y definición de las políticas de manera participativa y en correspondencia al Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (Pgdt), dándole unos encargos específicos que se resumen en gestión de tierra urbanizada, transformación de barrios, relocalización de VE, establecimiento de especificaciones mínimas para urbanizaciones y VIS, coordinación de proyectos de vivienda, definición de mecanismos de vigilancia y control, información de las zonas irregulares con insuficiencia de servicios y apoyo a concursos de diseño de proyectos de VIS.

Adicionalmente, se creó también en 2010 la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda, con un fondo para la promoción de VIS, desde donde se gestionan proyectos de vivienda de 10 mil a 20 mil dólares, entre otros, que cubrirían la necesidad de 4.900 familias. Es necesario determinar cuántas de estas soluciones reducen realmente la demanda de suelo informal. Pues de los datos obtenidos al momento, éstas presentarían los mismos impedimentos de acceso a los sectores más pobres, por no estar calificados como sujetos de crédito dentro del sistema financiero oficial.

El Gobierno central, a través del ministerio responsable, es el encargado de dictar las políticas nacionales de hábitat y vivienda. Actualmente mantiene un subsidio a la demanda con el sistema ABC (Ahorro, Bono y Crédito). Es también el encargado de mantener un catastro nacional para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren sus relaciones con la ciudad y gestionen el financiamiento.

Reflexiones finales

La persistencia e incremento de la informalidad lleva a cuestionarnos sobre el alcance de las políticas establecidas y su posible interacción con la reproducción de la informalidad. Esto conduce a una importante interrogante en torno a la relación existente entre el programa de regularización de asentamientos humanos y la reproducción y aumento de la informalidad en el uso y ocupación del suelo en Quito.

Una realidad crónica de desigualdad y marginalidad, sumada a las deficiencias de los sistemas de control y sanción en la subdivisión, lotización y venta irregular del suelo, define las condiciones para que las personas de bajos ingresos activen soluciones desde sus precarias posibilidades. Así, el mercado informal de tierra es, generalmente, donde todavía encuentran esa solución.

Es alarmante la impunidad con que actúan los lotizadores irregulares de Quito. Han desarrollado múltiples estrategias para seducir a las familias necesitadas de vivienda y excluidas del sistema formal de acceso. Han encontrado eficientes mecanismos para evadir los controles y sanciones, infiltrarse en los juzgados y obtener sentencias a su favor. Una vez que inicia un proceso administrativo por lotización irregular, éste se pierde en un mar de recursos que permiten al administrado, de manera completamente legal, evadir por tiempo indefinido la sanción, y, finalmente, resultar absuelto, por lo tanto, impune. Los casos se pierden en el limbo procedimental. Cada instancia del proceso jurídico se dedica –con limitaciones– al caso, mientras allí permanece. Una vez que éste se muda de instancia a través de algún recurso que lo permite, la instancia anterior se desentiende del caso y así sucesivamente.

Aparecen nombres de lotizadores que se repiten en casos diferentes. Estos son los más peligrosos en cuanto a trasgresión a la norma, niveles de estafa y extorsión a la población. Los hay de menor envergadura, aquellos que especulan con menor cantidad de tierras –por lo tanto, menor población– y no requieren de violencia para someter a las familias estafadas, así como tampoco logran insertarse en todo el aparato técnico, jurídico y político, cosa que sí logran los más expertos comerciantes del mercado informal de tierras, protagonistas de un aparato bien estructurado para lograr la máxima rentabilidad.

Los lotizadores desarrollan mecanismos para mantenerse bien informados, fraccionar y debilitar a las organizaciones opositoras, impedir la acción, amedrentar a sus enemigos, intentar sostener a las personas estafadas bajo su control y, sobre todo, inventarse cobros diversos que, de no ser pagados a tiempo, se acumulan en detallados registros, con intereses y todo. Tales estrategias de división al interior del barrio buscan debilitar los tejidos sociales que podrían fortalecer la organización encaminada a la

denuncia de los lotizadores y otros procesos para los cuales la participación comunitaria es fundamental.

Las rencillas introducidas por el lotizador generan enemistades dentro del barrio y consiguen la desmovilización social. Gran parte de la latente conflictividad que viven estos barrios está directamente relacionada con su realidad de asentamiento informal, con la irregularidad de la lotización, con la estafa del lotizador.

Es evidente que el costo de la vivienda “informal” es muy elevado, debido a los innumerables pagos que deben realizar las familias asentadas, además de las cuotas mensuales por el pago del terreno. Esto demuestra la clara capacidad de pago de las personas que allí habitan, algo subestimado por el sistema formal, que establece normas muy rígidas para acceso a sistemas de crédito y construcción de vivienda. De ser más flexibles a las diferentes realidades y lógicas de mercado existentes en la diversidad de las ciudades, tomando en cuenta pagos más extensos en el tiempo, pagos mensuales más reducidos, asesoría técnica en la construcción y otros elementos, la informalidad con seguridad tendría menor alcance.

Bibliografía

- Cravino, María Cristina 2008 “Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires” en *Revista Territorios* (Bogotá) N.º18-19, enero-diciembre.
- Fernandes, Edésio 2007 “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas” en de A. Larangeira, Adriana *Regularización de asentamientos informales en América Latina* (Massachusetts: The Lincoln Institute of Land Policy).
- Fernandes, Edésio 2008 “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina” en *Revista Eure* (Santiago) Vol. XXXIV, n.º 102, agosto.
- Instituto de la Ciudad de Quito (ICQ) 2010 *Etnografía urgente sobre lotizadores irregulares en la ciudad de Quito: Tres casos emblemáticos*.