

ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL

Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas



**“FACTORES ASOCIADOS A LA PERPETUACIÓN DE
ASENTAMIENTOS INFORMALES EN DURÁN, ECUADOR”**

PROYECTO DE TITULACIÓN

Previa la obtención del Título de:

MAGISTER EN POLITICAS Y GESTION PÚBLICA

Presentado por:

DAVID FERNANDO MENDEZ AREOPAJA

JOSE FERNANDO MORAN ZAMBRANO

Guayaquil – Ecuador

2018

DEDICATORIA

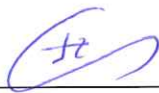
A Sofía

José Fernando Morán

A Diego & Davianna, por un mejor lugar para todos...

David Fernando Méndez Areopaja

COMITÉ DE EVALUACIÓN



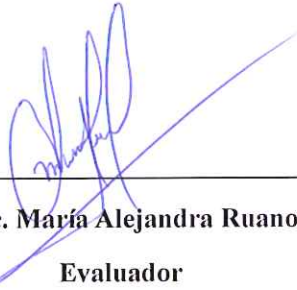
M.Sc. José Luis Castillo

Director del Proyecto



M.Sc. Milton Paredes Aguirre

Evaluador

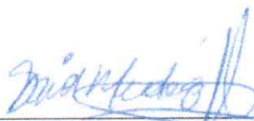


M.Sc. María Alejandra Ruano

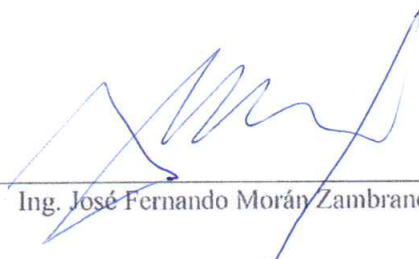
Evaluador

DECLARACIÓN EXPRESA

“La responsabilidad del contenido de este Trabajo de Titulación, corresponde exclusivamente al autor, y al patrimonio intelectual de la misma
ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL”



Econ. David Fernando Méndez Areopaja



Ing. José Fernando Morán Zambrano

Índice general

Contenido

1. ANTECEDENTES	10
1.1 Contexto	10
1.2 Objetivos generales y específicos	11
1.3 Justificación.....	11
1.4 Delimitación del problema.	13
1.5 Preguntas de investigación	13
1.6 Variables	13
2. METODOLOGÍA	14
2.1 Enfoque metodológico	14
2.2 Escenario del problema	16
2.2.1 Plan de investigación.....	16
2.2.2 Mapeo de actores.....	16
2.2.3 Diagrama causa-efecto	21
2.2.4 Técnicas de investigación cualitativa	22
2.2.5 Persona Profile	24
2.2.6 Mapeo del sistema	25
2.3 Generación de ideas	28
2.3.1 Análisis de buenas prácticas.....	28
2.3.2 Técnicas de generación de ideas	30
2.4 Prueba y error.....	31
3. ANÁLISIS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES	31
3.1 Formulación de la problemática	31
3.1.1 Concepto de los asentamientos informales	31
3.1.2 Oferta y demanda de asentamientos informales	35
3.1.3 Institucionalidad.....	44
3.2 Procedimiento Investigación cualitativa	48
3.3 Resultados	50
3.3.1 Perfil de los entrevistados	51
3.3.2 Journey mapping real	57
4. CONCLUSIONES	60

5. RECOMENDACIONES - GUÍA PARA LA AGENDA URBANA	61
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

RESUMEN

El fenómeno de los asentamientos humanos informales es un problema poco discutido en Ecuador a pesar del alto nivel de este tipo de asentamientos y el crecimiento del mismo en las grandes urbes. En el presente trabajo se pudieron identificar los factores asociados a la proliferación de viviendas en tierras sin legalizar. Entre los factores está la demanda insatisfecha de hogares debido a que existe una oferta inadecuada para las personas que demandan, pues tienen escasos recursos y los precios de las viviendas están muy por encima de sus posibilidades. Por otro lado, se encontró que otro factor que ha hecho que aumente el nivel de estos asentamientos es que no hay un marco legal y regulatorio sólido, y esto causa que la legalización de tierras informales promueva el incremento su tráfico y se generen más viviendas sin escrituras. Se reconoce que la solución del problema se encuentra a partir de un trabajo conjunto de todos los actores: sector privado, público y la ciudadanía.

El trabajo resume algunas consideraciones académicas, políticas y sociales sobre la relación entre los mercados inmobiliarios formales, informales y gubernamentales en Durán, Ecuador y la materialización de los asentamientos humanos informales. Destacamos algunas evidencias sobre las causas que promueven este fenómeno desde un enfoque de sistemas y diseño de las políticas públicas. Finalmente, se realizan algunas recomendaciones a los tomadores de decisiones, basados en los resultados de la investigación y se muestra cómo se puede mejorar la gestión de la informalidad a partir de políticas integrales.

Índice de Figuras

- Figura 1. Asentamientos Humanos informales en el cantón Durán, 2018
- Figura 2. Mapa de actores
- Figura 3. Identificación de niveles de poder e influencia
- Figura 4. Causa y efecto
- Figura 5. Triangulación de la información usada en la metodología
- Figura 6. Usuario
- Figura 7. Diseño del sistema de los asentamientos humanos irregulares en Ecuador
- Figura 8. Árbol de problemas de los asentamientos Humanos irregulares
- Figura 9. Porcentaje de informalidad por región
- Figura 10. Precios del suelo en Durán
- Figura 11. Mapas de informalidad en Durán
- Figura 12. Legalización asentamientos humanos informales en Durán
- Figura 13. Perfil de la persona 1
- Figura 14. Perfil de la persona 2
- Figura 15. Perfil de la persona 3
- Figura 16. Perfil de la persona 4
- Figura 17. Perfil de la persona 5
- Figura 18. Journey Mapping Real de los demandantes, oferentes e instituciones.

Índice de Tablas

Tabla 1. Herramientas para proyectos de innovación pública

Tabla 2. Matriz de actores, roles y relaciones

Tabla 3. Análisis de experiencias en la región

Tabla 4. Asentamientos Humanos Informales por provincia

Tabla 5. Costo de suelo informal

Tabla 6. Descriptivo Cantón Durán

Tabla 7. Políticas de prevención de asentamientos humanos informales

Tabla 8. Políticas y programas vigentes en Ecuador

1. ANTECEDENTES

1.1 Contexto

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2001), los asentamientos informales se definen como áreas constituidas por un conjunto de viviendas que fueron construidas en terrenos no legalizados. También los definen como asentamientos no planificados y áreas donde las viviendas no cumplen con las regulaciones existentes de planificación y construcción (e. g., viviendas construidas en zonas de riesgo). En el mundo hay un alto porcentaje de asentamientos informales, principalmente en los países africanos, donde más de la mitad de su población presenta este tipo de asentamientos. En América del Sur, para el 2005 los países con más altos porcentajes (mayores a 20%) eran Bolivia, Perú, Venezuela, Brasil, Argentina y Ecuador. Luego, países como Argentina y Brasil disminuyeron sus porcentajes mientras que en Ecuador empeoró la situación. En el 2014, Ecuador y Bolivia presentaban los porcentajes más altos, 43.5% y 36%, respectivamente. (ONU, 2014) Autores como Nassar y Elsayed (2017) mencionan que las principales razones por las cuales suceden estas irregularidades en zonas urbanas es el fenómeno de crecimiento desmedido de la población que conlleva a altos índices de pobreza. Actualmente casi 3.000 millones de personas (la mitad de la humanidad) reside en centros urbanos, y ya hay 23 ciudades con más de 10 millones de habitantes (ONU, 2014). Estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo sugieren que para el 2030 cerca de 3 billones de personas necesitarán servicios de vivienda, infraestructura básica, sistemas de alcantarillado, agua potable y energía eléctrica.

En Ecuador, el mercado de suelo, aunque está regulado no logra satisfacer la demanda de los estratos bajos: los requisitos de financiamiento para acceder al suelo crean barreras de entrada para los compradores que no pueden sustentar ingresos permanentes, los proyectos habitacionales privados están dirigidos a los estratos medios y altos. Las intervenciones estatales por su parte han utilizado los recursos disponibles para proyectos habitacionales de vivienda terminada que no lograron ampliar la oferta de suelo en cuanto solo cumplieron un rol político. Ante estas fallas de mercado y de estado, los estratos bajos de la demanda agregada volcaron sus necesidades de suelo en la formación de asentamientos humanos informales. Estadísticas del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, estimaron que para

el 2013, el 27% de hogares vivía en asentamientos humanos precarios, en total serían 729.291 hogares, lo que significa que 2'187.000 ecuatorianos no tienen acceso a un hábitat seguro, que están expuestos a enfermedades respiratorias, complicaciones dermatológicas, y demás problemas psicológicos y costos sociales propios de la informalidad. (MIDUVI, 2015)

Según datos del Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC, 2010), Durán está entre los 5 cantones con más porcentaje de hogares en asentamientos precarios. Al mismo tiempo, es el segundo con mayor porcentaje de hogares en asentamientos informales respecto al total de hogares.

1.2 Objetivos generales y específicos

Objetivo general

Analizar las determinantes de la formación de asentamientos informales en Durán para establecer una agenda de intervención institucional y una guía que permitan diseñar políticas para mitigar y prevenir la proliferación de asentamientos humanos informales.

Objetivos específicos

1. Analizar las causas de la demanda de asentamientos informales en el cantón Durán.
2. Examinar las políticas que exacerbaban la oferta de asentamientos informales.
3. Plantear una agenda con posibles soluciones a la informalidad en Durán.

1.3 Justificación

Este tipo de asentamientos no están regulados ni respaldados por la Ley, principalmente caen en esta categoría las invasiones y otros mecanismos de ocupación de suelo fuera del ámbito regulatorio, fenómeno que es exacerbado por el mercado informal y los traficantes de tierra. (Arimah, 2001)

Ante esta problemática (Larangeira & Smolka, 2008), concuerdan que han sido pocas las intervenciones públicas con resultados efectivos en términos de prevención de formación de asentamientos humanos irregulares en países de Latinoamérica. Por un lado, las políticas de desalojos solo hacían que las personas asentadas en invasiones ocuparan otros sitios libres y en lugar de aliviar la situación, se acentuaban las inequidades sociales y a veces se violentaban los derechos humanos.

Por otro lado, el efecto de la regularización o titulación individual en asentamientos humanos irregulares aún es incierto. Una revisión a la hipótesis de que los títulos individuales elevarían la calidad de vida de los pobres por el acceso a crédito hipotecario concluye que hubo pocas inversiones en la consolidación del asentamiento y que las condiciones de vida permanecieron prácticamente inalteradas. (Calderón, 2004)

Otro grupo de investigaciones sugieren que, aunque la titulación no fue utilizada como mecanismo de crédito sí tiene efectos positivos en otras variables de desarrollo, a saber: la calidad de la infraestructura de las viviendas, educación de los niños, inversiones menores en jardines, entre otras. (Galiani & Schargrotsky, E., 2010) (Field, 2005) (Besley, 1995).

Por lo tanto, debido a que los asentamientos informales acarrear problemas como mayor riesgo ante la ocurrencia de desastres naturales leves, mayor riesgo de enfermedades y accidentes por infraestructura pobre y precaria, acceso a servicios básicos más caros (costos de viaje, agua por tanquero, etc.) y creación de un círculo vicioso de segregación y pobreza que genera más pobreza. (Durand-Lasserve, 2006), crear agendas para solucionar la informalidad urbana son necesarias. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los efectos de la regularización son inciertos y por eso, determinar soluciones generales para este problema sería erróneo. Debido a esto, estudios personalizados para áreas determinadas son necesarios, ya que hay muchas variables que hacen que el posible impacto de las políticas tomadas varíe. En el presente estudio se realizará un análisis exhaustivo y personalizado para determinar posibles soluciones a la problemática del cantón Durán.

1.4 Delimitación del problema.

La población por estudiarse se localiza en la provincia del Guayas, ubicada en la costa oeste de Ecuador. La provincia se divide en 25 cantones, de los cuales nos centraremos en el cantón Durán.

Durán fue declarado cantón en el año 1986 durante el gobierno de León Febres Cordero. Actualmente cuenta con 235 769 habitantes. El cantón tiene una extensión aproximada 340 km² y cuenta con 10 parroquias urbanas. Los asentamientos informales en Durán han ido en aumento. En la figura 1 se puede observar el mapa geográfico de la informalidad en el Cantón Durán del año 2018.



Figura 1. Asentamientos Humanos informales en el cantón Durán, 2018

1.5 Preguntas de investigación

¿Cuáles son los factores asociados a la demanda y oferta de asentamientos informales en el cantón Durán?

¿Cuáles son las posibles soluciones para prevenir y/o mitigar los asentamientos informales?

1.6 Variables

Índices de Pobreza

Índice de crecimiento poblacional

Población Económicamente activa

Índices de seguridad, educación y salud

Inversión en la zona urbana.

2. METODOLOGÍA

2.1 Enfoque metodológico

A diferencia de lo que se suele hacer en otro tipo de investigaciones, en el presente documento primeramente se hace un esfuerzo por definir el problema de tal forma que las soluciones que devengan no sean de ámbito reducido o se concentren en aplacar las consecuencias más que en ir a la raíz del problema. Este es uno de los ejes de las metodologías que proveen un enfoque basado en resolución de problemas, como “Design Thinking” y “Human-Centered Design” (Dorst, 2011). En este estudio proponemos el uso del enfoque metodológico de Human Centered Design (HCD). Bajo esta innovación metodológica se tiene como eje central al ser humano, por eso se lo denomina *centrado en las personas*.

El HCD tiene cuatro ejes principales: 1. Incluir a las personas en la investigación para poder entender mejor sus prácticas, necesidades y preferencias; 2. Buscar una asignación apropiada entre las personas de una determinada comunidad y el conjunto de procedimientos para la resolución de los problemas que enfrentan; 3. Organizar proyectos para poder conducir la investigación y generar y evaluar soluciones; 4. Organizar grupos de trabajo multidisciplinarios. Con esto se trata de encontrar la razón del problema y las posibles soluciones, pero basado en las vivencias de quienes enfrentan el problema y no basado solo en la teoría. (Gasson, 2003)

Para la obtención y análisis de la información, además de las herramientas del Human Centered Design (HCD), proponemos el uso de las herramientas que el Laboratorio de Gobierno de Chile (2017) usa para desarrollar proyectos de innovación pública. Esta metodología, que está basada en la metodología de HCD, tiene 5 principios, que sirven para

desarrollar los proyectos y así mismo analizar políticas públicas. Los principios que guían la forma de trabajo son: 1. Foco en las personas, ya no se centran en las *cosas* sino en las *personas* para poder entender sus necesidades y preferencias como en el HCD; 2. Co-creación, con lo cual se busca trabajar en conjunto con los diversos actores involucrados para *descubrir, definir, idear e implementar* innovaciones; 3. Enfoque sistémico, no se ve al problema y las posibles soluciones en una sola dirección, sino de una forma integral; 4. Experimentación, se le da un enfoque práctico a la búsqueda y solución de problemas mediante la filosofía de *aprender haciendo*; 5. Foco en la experiencia, se propone una nueva forma de entender basada en experiencias ya vividas para que la innovación sea una experiencia que fomente el desarrollo y cambio.

En las siguientes secciones se van a desarrollar los elementos, enlistados en la tabla 1, que son herramientas para desarrollar proyectos de innovación pública. Está dividido en cuatro partes: escenario del problema, generación de ideas (para afrontar desafíos en el proceso), prueba y error (para poder comprobar si las ideas funcionarán), y gestión de la innovación.

Tabla 1. Herramientas para proyectos de innovación pública

ESCENARIO DEL PROBLEMA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de investigación 2. Mapa de actores 3. Diagrama Causa – efecto 4. Técnicas de investigación cualitativa 5. Persona profile 6. Journey mapping
GENERACIÓN DE IDEAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis de las experiencias 2. Ideación 3. Sombreros para pensar 4. Impulsores de mejoras 5. Categorización y priorización de ideas 6. Journey mapping con idea de solución
PRUEBA Y ERROR	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prototipeado rápido
GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modelo Canvas para el sector público 2. Institucionalización de la innovación

Fuente: Basado en la Bitácora de Herramientas para la innovación del Laboratorio del Gobierno de Chile (2017)

2.2 Escenario del problema

2.2.1 Plan de investigación

En este apartado se define qué se va a investigar. Como se mencionó en la primera parte, la presente investigación busca identificar el problema de los asentamientos informales en Durán, evaluando los niveles y los factores asociados a los asentamientos informales para así poder plantear una agenda de prevención o mitigación.

También se define el procedimiento que se va a llevar a cabo para poder obtener y analizar la información. Se obtendrá datos de fuentes primarias y secundarias. Por un lado, se obtendrá datos de censos realizados por el municipio de Durán. Por otro lado, se obtendrá información de tipo cualitativa a través de grupos focales y entrevistas a profundidad. En un principio se obtendrá el mapeo de actores y la descripción de la estructura (sistema) del problema que afrontan los actores. De esta forma se podrá comprender el problema de una forma más profunda. Al analizar la estructura se evaluará las leyes actuales. Así mismo, se analizará casos exitosos de otros países que podrían ser aplicados en Ecuador.

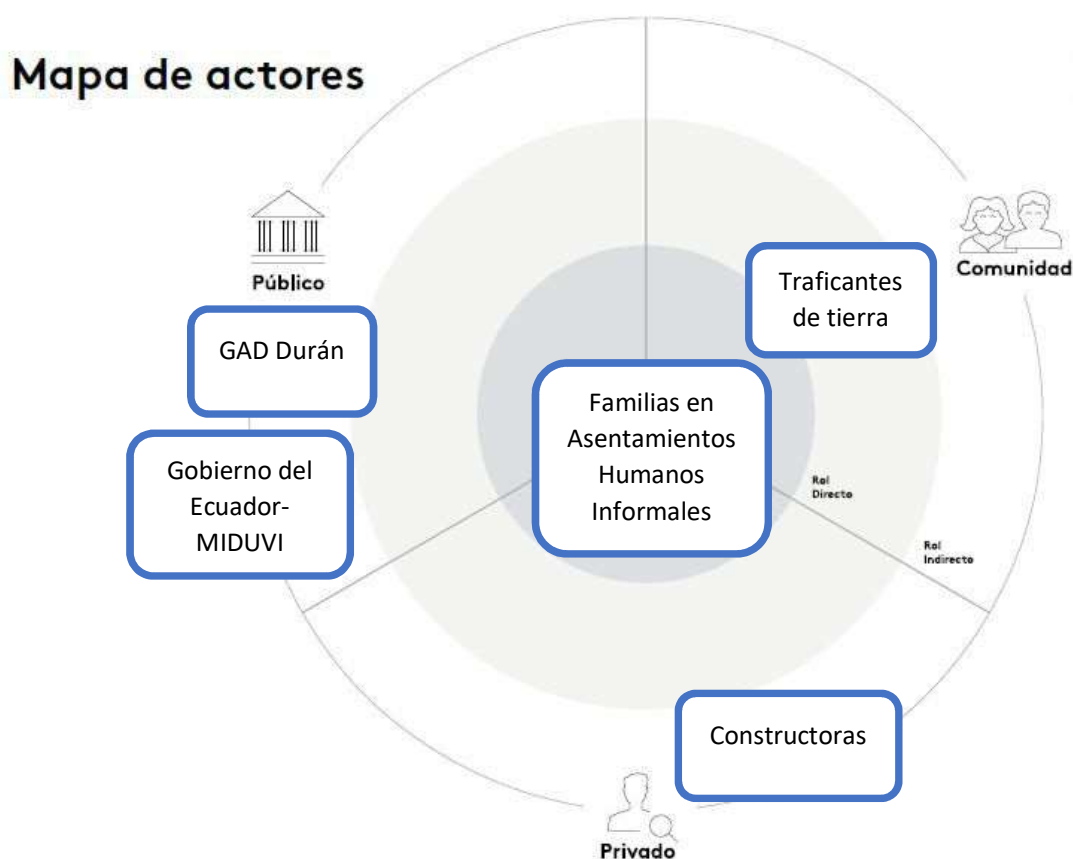
2.2.2 Mapeo de actores

A través del mapeo de actores se construye una representación visual de las personas que están relacionadas con el problema. Este proceso permite entender mejor los actores y sus roles en el sistema, diagnosticar los niveles de participación y conexión entre los actores, identificar las oportunidades para crear nuevas relaciones y explorar las partes del sistema, identificar posibles intervenciones, y discutir ideas y preguntas que surgen de la evaluación y elaboración de estrategias. (Gopal & Clarke, 2015)

En el caso específico de esta investigación, el principal actor es la familia que vive en un asentamiento humano informal; por esto las familias están ubicadas en el centro del mapa

ilustrado en la figura 2. Los otros actores, relacionados al principal y que tienen un rol directo, son los traficantes de tierra, y los que tienen rol indirecto, las instituciones públicas y privadas. Los actores de las instituciones públicas son el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Durán y el Gobierno Central del Ecuador a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Viviendas (MIDUVI). Los actores de las instituciones privadas son todas las constructoras de viviendas.

Figura 2. Mapa de actores

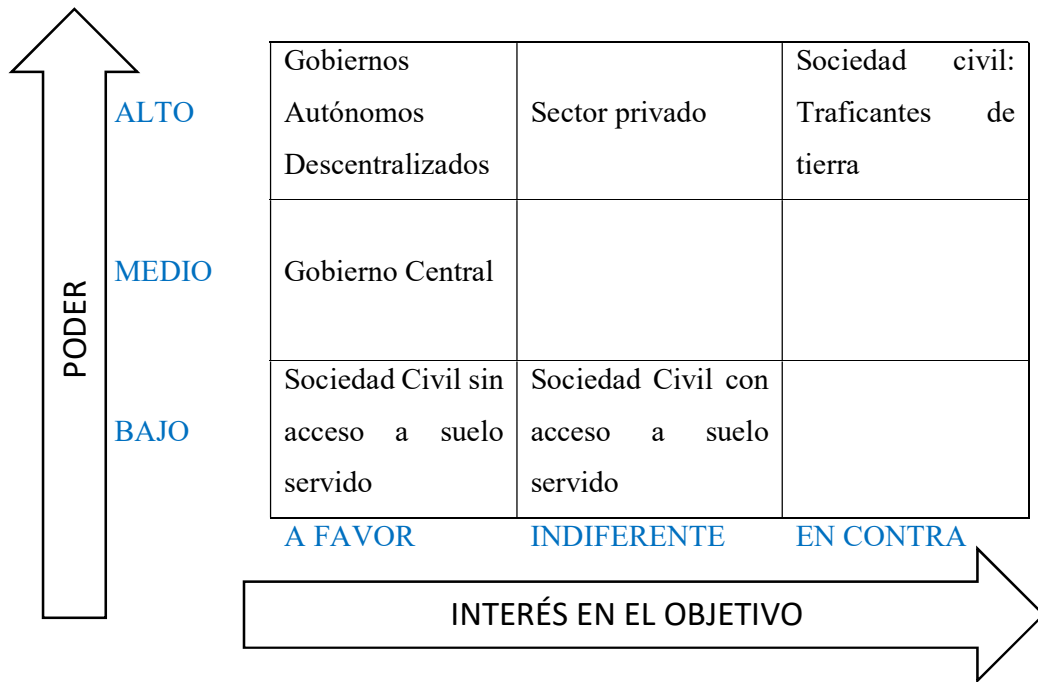


Fuente: Laboratorio del Gobierno de Chile (2017)

El análisis sobre cómo los actores del sistema se articulan, relacionan y desenvuelven en el contexto y territorio del fenómeno expuesto. Esto es importante no sólo en los proyectos de desarrollo sino también en proyectos de investigación como éste, puesto que proveen la

posición e idiosincrasia de cada uno frente al problema que se busca resolver para entenderla (Gutiérrez, 2007)

Figura 3. Identificación de niveles de poder e influencia



Fuente: Elaborado por los autores

Una vez que han identificado los principales actores del sistema, analizamos los subgrupos que se forma dentro de cada uno de ellos, y de qué forma contribuyen al desencadenamiento de las fuerzas del sistema. Eso se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Matriz de actores, roles y relaciones

Grupo	Actor	Rol	Relación predominante	Jerarquización de su poder
Gobierno Central	Ministerio de Vivienda (y otros)	Política Pública de vivienda, amplia acceso a vivienda nueva y mejora de vivienda existente. Propietarios de suelo vacante.	Su política es a favor de programas que alivien el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.	Alto

Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público	Administra suelo vacante del Gobierno Central	Su postura es indiferente frente al fenómeno, puesto que sus competencias corresponden al sector administrativo.	Bajo
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Políticas públicas de uso de suelo rural. Propietario de suelo vacante rural.	Su postura es indiferente frente al fenómeno y a favor de programas que promuevan el uso de suelo rural para actividades agrícolas, esta adjudicación supone la ocupación de suelo para vivir.	Alto
Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares	Política Pública de prevención de asentamientos informales, disminuye oferta y ocupación de suelo informal.	Su postura es a favor de políticas, programas y proyectos que desalienten y frenen la materialización de asentamientos humanos irregulares.	Bajo
La Superintendencia de Ordenamiento Territorial	Control de cumplimiento de políticas de ordenamiento territorial, promueve el cumplimiento de la Ley.	Su postura es a favor de políticas, programas y proyectos que coadyuven el ordenamiento territorial y por ende la materialización de asentamientos informales.	Alto
Empresa Pública de Vivienda (Casa para todos)	Ampliación oferta de suelo servido - estrato económico bajo y pobre.	Su postura es a favor de frenar el fenómeno y a favor de programas que alivien el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el territorio nacional.	Alto
Banca pública	Ampliación de oferta de crédito para proyectos habitacionales	Su postura es indiferente frente al fenómeno, y a favor de ampliar la oferta	Alto

			de crédito para vivienda social e hipotecaria.	
Gobierno Descentralizado	Municipalidades	Política pública de ordenamiento territorial urbano, regula el uso de suelo urbano. Propietarios de suelo vacante.	Su postura es a favor de los programas de titulación individual en el territorio cantonal, siempre que se tengan los recursos para llevarlos a cabo e incluirlos en el POT.	Alto
	Gobiernos Provinciales	Política pública de ordenamiento territorial rural, regula el uso de suelo rural.	Su postura es a favor de los programas de titulación individual a nivel provincial rural, siempre que se tengan los recursos para llevarlos a cabo e incluirlos en el POT.	Medio
	Empresas Públicas de vivienda GADS	Ampliación oferta de suelo servido - estrato económico bajo y pobre.	Su postura es a favor de frenar el fenómeno y a favor de programas que alivien los déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el territorio cantonal.	Medio
Sector Privado	Sector construcción	Ampliación oferta de suelo servido - estrato económico medio y alto	Su postura es indiferente frente al fenómeno y a favor de programas de vivienda puesto que amplían su demanda agregada.	Alto
	Propietarios macro lotes	Control de poder de mercado de suelo vacante	Su postura es a favor de frenar el fenómeno ya que su suelo puede verse víctima de invasiones y tráfico de tierras.	Alto
	Banca privada	Ampliación de oferta de crédito para proyectos habitacionales e hipotecarios	Su postura es indiferente frente al fenómeno.	Alto

Sociedad Civil	Que gozan de acceso a suelo servido	Consumo de suelo servido mediante crédito o pago, constituyen la demanda agregada del mercado inmobiliario.	Su postura es indiferente frente al fenómeno, sin embargo indirectamente su postura está contra impuestos regresivos que puedan financiar proyectos sociales.	Medio
	Sin acceso a suelo servido	Consumo de suelo y mercado informal, buscan aliviar la necesidad de suelo servido.	Su postura es muy a favor de políticas, programas y proyectos que promuevan la oferta de suelo servido cuyo precio les permita acceder al servicio.	Alto
	Estafadores, traficantes, promotores - "líderes barriales"	Ampliación oferta de suelo informal, pretende lucrarse a través de prácticas que violan la Ley.	Su postura es en contra de políticas, programas y proyectos que promuevan la oferta de suelo servido cuyo precio les permita acceder al servicio.	Alto

Fuente: Elaborado por los autores

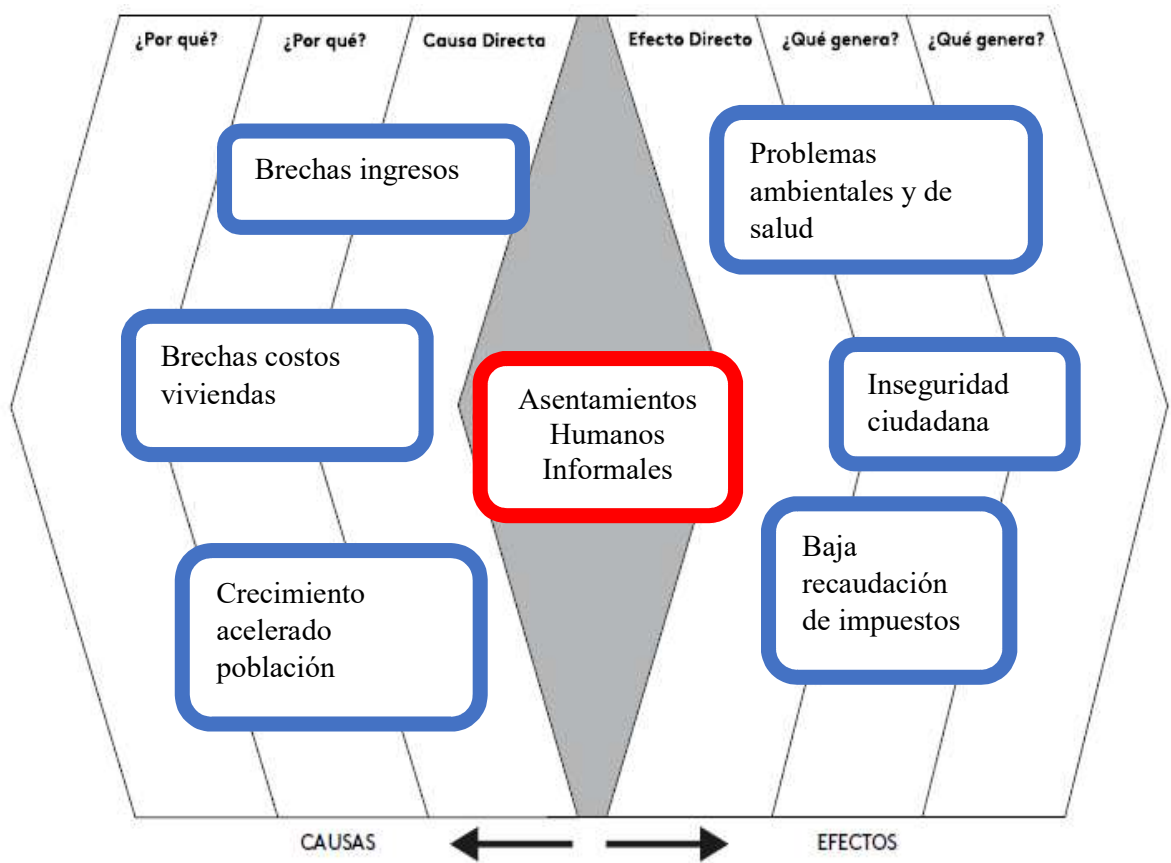
2.2.3 Diagrama causa-efecto

A los diagramas de Causa-efecto también se los llama “Diagrama de Ishikawa” o “Diagrama de espina de pescado”. El nombre viene dado por el parecido al esqueleto de un pescado. Esta herramienta es usada para análisis de causa y efecto para ayudar a encontrar las causas para algún problema o evento. El principal objetivo es poder identificar causas o factores de variación que han hecho que suceda un evento o defecto en un producto o proceso. Este diagrama se lo usa en conjunto con herramientas como “lluvia de ideas” y los “por qué”. El diagrama más conocido lleva el problema reflejado en el centro, en el lado izquierdo van las causas (se usa la herramienta de los “por qué”) y en la columna derecha van los efectos del problema. (Wittwer, 2009)

Tal como se mencionó al inicio, el problema es que los asentamientos humanos informales han ido en aumento en el cantón Durán. Las posibles causas son los precios elevados de las

casas acompañados por un bajo nivel de ingresos de la población. Es decir, existe una brecha en costos de vivienda y de ingresos que hace que la población que va en aumento no consiga un terreno o una casa de forma legal. Según el último censo realizado en el 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Durán tenía 235 769 habitantes y se proyecta que para el 2020 tenga 315 724 (INEC, 2010). Este cantón ha tenido un crecimiento acelerado debido a la migración de habitantes de otras provincias que aprovechan la llegada de industrias ubicadas a lo largo de las vías del cantón. (SENPLADES, 2017)

Figura 4. Causa y efecto



Fuente: Laboratorio del Gobierno de Chile (2017)

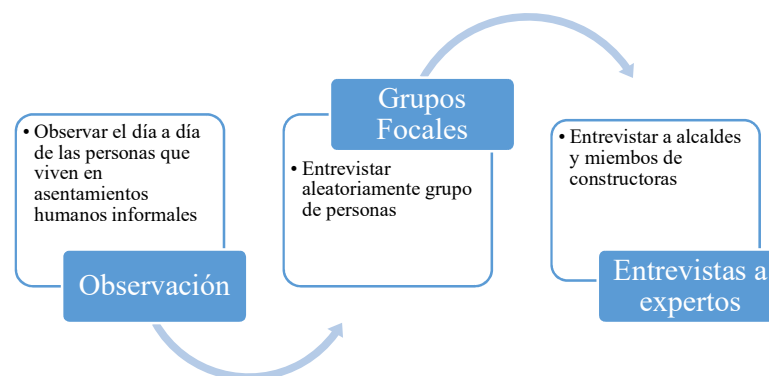
2.2.4 Técnicas de investigación cualitativa

La investigación cualitativa es una herramienta útil y necesaria en las ciencias sociales. Por más de tres décadas se la ha reconocido como una de las técnicas más usadas para la investigación de política social aplicada. (Ritchie, 2002) En ese tipo de investigaciones es importante no limitarse a un solo tipo de recolección de datos y metodología. (Yin, 2003) Poder triangular los datos, es decir usar diferentes formas de recolección de datos, permite que la información encontrada sea más profunda y además que pueda ser validada y aumente su confiabilidad. Mediante la triangulación de la información es posible disminuir el sesgo de la información. (Stavros y Westberg ,2009)

Los datos cualitativos permiten descripciones a profundidad de circunstancias, personas, interacciones, comportamientos observados, eventos, actitudes, pensamientos y creencias de las personas que están experimentando el fenómeno. (Patton, 2002)

En este estudio nos basamos en lo que sugiere realizar IDEO (2015): entrevistas a expertos en el tema (alcaldes, censistas), grupos focales para obtener la perspectiva de la comunidad, observación de la zona de estudio y recopilación de datos municipales y de los censos realizados por el INEC como se muestra en la figura 3. De esta forma se puede complementar la escasa información cuantitativa existente.

Figura 5. Triangulación de la información usada en la metodología



Fuente: Elaboración de autores

Se han realizado estudios en el Ecuador sobre asentamientos humanos informales en ciudades como Quito, Durán (Salcedo C. , 2014), Los Ríos (Moreira, Pico, & Díaz, 2016), en los cuales se usan también herramientas de investigación cualitativa para poder hacer la

recolección de la información y hacer un análisis más extenso que no podría ser realizado tan solo con datos cuantitativos.

De la misma manera en otros países de Latinoamérica como Brasil, encontraron que el aumento de la informalidad en Rio de Janeiro justifica el confinamiento espacial de la pobreza rural. Esto fue realizado a través del uso de entrevistas semi-estructuradas, análisis de contenido y la observación de los participantes. (Muller, 2017)

Encuestas en profundidad y grupos focales

Las entrevistas a profundidad se llevaron de forma individual a expertos en el tema. Para realizar esto antes se hizo un estudio de lo que era necesario preguntar para poder indagar más sobre el problema de los asentamientos informales.

Por otro lado, los grupos focales son de utilidad para poder conocer de cerca la historia de los habitantes de la comunidad. A diferencia de las encuestas, los grupos focales permiten que exista una retroalimentación por parte del que las pregunta. Además, la interacción grupal de los participantes del grupo focal hace que salgan ideas y comentarios que no hubiesen surgido en una entrevista individual, debido a que en el grupo cada uno se nutre de lo que dicen los otros y así hacen su propio aporte. (Nagle & Williams, 2011)

En el capítulo 3 se detalla lo que se hizo para poder realizar las entrevistas en profundidad y los grupos focales.

2.2.5 Persona Profile

El concepto “persona profile” está relacionado con las características de las personas que son parte del problema a analizar, que en conjunto forman un perfil modelo del área. A través de esta técnica se obtiene información detallada de los partícipes de la problemática y qué es lo que ellos anhelan y aspiran lograr para que de esa forma se pueda trabajar adecuadamente a través de la empatía y conocimiento de los involucrados.

Esta herramienta tiene varios pasos: se empieza identificando qué tipo de usuario se quiere representar para luego poder caracterizarlo físicamente haciendo un dibujo. Luego, se consideran otras características de contexto del modelo, como, características geográficas, conductuales, demográficas, entre otras.

A continuación, en la figura 4 se muestran los diferentes perfiles que deben considerarse en el momento de analizar personas a las cuales se les quiere identificar un patrón para encontrar una persona modelo que los represente a todos.

Figura 6. Usuario

Usuario - Persona

HERRAMIENTA 5

Perfil demográfico: edad, estado civil, familia, hijos, educación, ocupación, nacionalidad- etnia, enfermedad, situación de discapacidad

Perfil geográfico: dónde vive, dónde trabaja/estudia, en qué viaja

Perfil tecnológico: usuario internet, dispositivos, aplicaciones, redes sociales, juegos, cable, prepago/plan, etc.

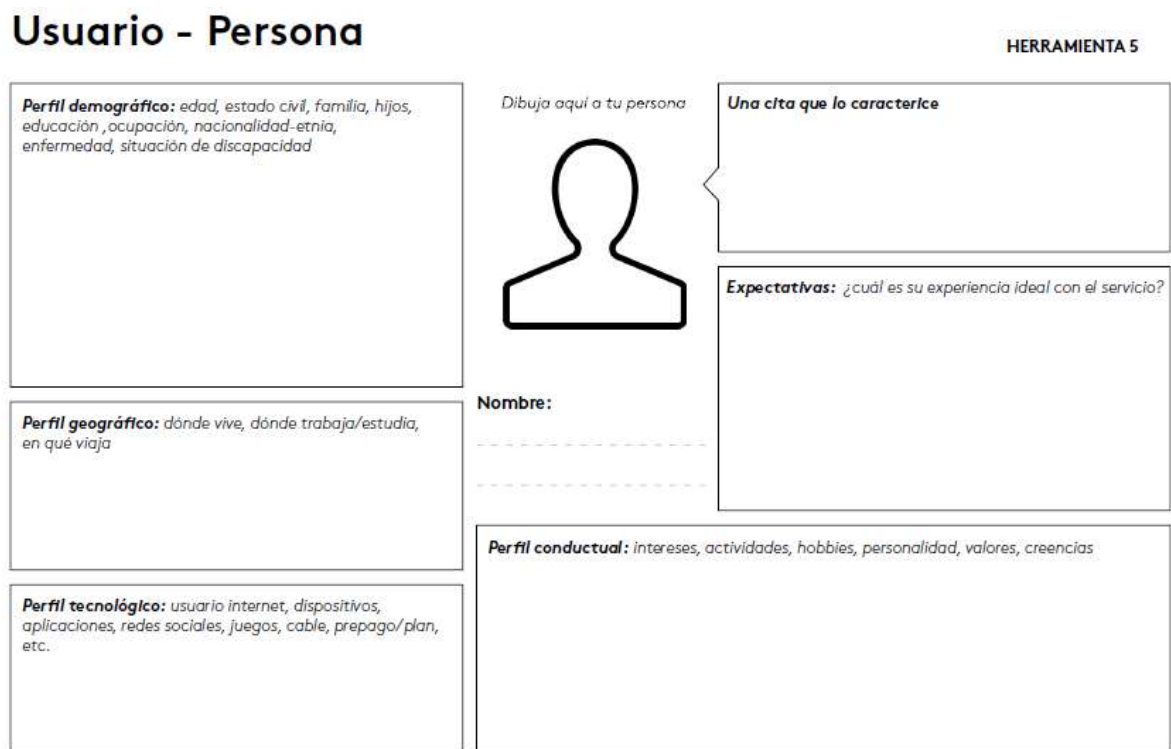
Dibuja aquí a tu persona

Una cita que lo caracterice

Expectativas: ¿cuál es su experiencia ideal con el servicio?

Nombre:

Perfil conductual: intereses, actividades, hobbies, personalidad, valores, creencias



Fuente: Laboratorio del Gobierno de Chile (2017)

2.2.6 Mapeo del sistema

A través del mapeo de sistemas se busca analizar cómo interactúan los distintos autores en el período ocurrencia de la problemática. Esta técnica nos ayuda a comprender qué es lo que el usuario hace en su vida diaria y cómo esto se relaciona con lo que van haciendo los organismos de poder implicados en el problema. Se les pregunta a los involucrados qué situaciones complejas se les presentan, cómo las resuelven, qué tipos de decisiones toman, entre otras cuestiones.

Los pasos propuestos por la metodología del Grupo Omidyar, sugiere que se sigan siete pasos para lograrlo (Omidyar Group, 2017)

1. Explorar las fuerzas
2. Analizar causas y efectos
3. Identificar bucles
4. Descubrir la estructura de fondo
5. Construir el mapa del sistema
6. Diseñar la narrativa
7. Socializar el mapa

Luego de revisar la literatura sobre las características de la informalidad y sus actores, consideramos que el siguiente corresponde al sistema que constituye una visualización coherente del sistema. Este es un proceso iterativo que se va a actualizar y ampliar a lo largo de esta investigación, conforme nos vayamos involucrando con los actores del sistema a través de las diferentes metodologías de recopilación de información cualitativa.

Dentro de los componentes del fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, hemos identificado 3 grandes grupos de actores (amarillo), quienes interactúan a través de 3 grandes mercados de suelo (azul) y a su vez estas interacciones generan varias fuerzas (gris) y crean círculos viciosos que dan pauta para entender sus causas, consecuencias y los criterios de intervenciones para aliviar el problema en cuestión.

Por una parte, las características del mercado formal de suelo y vivienda crean barreras de entrada en cuanto a requisitos para el financiamiento. Todo el potencial del capital muerto del que hace referencia De Soto (1989) queda invisible ante la exigencia de documentos y respaldo de ingresos permanentes de los consumidores, quienes al no cumplir los requisitos documentales de financiamiento no logran obtenerlo y vuelcan sus necesidades al mercado informal, cuya oferta está constituida por estafadores y traficantes de tierra.

Por otro lado, hay también un mercado de servicios de vivienda social, sin embargo, los mismos consisten en transferencias directas para compra de vivienda terminada o mejora de vivienda para quienes ya tienen una. Nulas han sido las intervenciones del Estado para ofrecer nuevas formas de financiamiento y formas de co-pago para adquisición de suelo y terrenos. Al priorizar sus recursos para programas de vivienda terminada, la población objetivo es mínima efecto propio de incentivar servicios de calidad antes que la cobertura de estos.

Los gobiernos autónomos descentralizados por su parte también constituyen parte de esta oferta de servicios de vivienda social y lo hacen a través de sus empresas públicas de vivienda. En comparación con los programas implementados por el gobierno central solamente difieren en quien ha ejecutado el presupuesto público.

2.3 Generación de ideas

2.3.1 Análisis de buenas prácticas

Los países que destacan por su gestión de la informalidad son Brasil, Colombia y Perú, mismos que han logrado realizar grandes programas de titulación y cuentan con sus respectivos informes e investigaciones de seguimiento y evaluación.

Aquellos programas que han sobresalido a nivel regional y que han sido reportados por distintos organismos internacionales (BID, Lincoln Institute of Land Policy, entre otros) incluyen: programa de financiamiento directo para compra de lotes con servicios, programas de mejoramiento de barrios, titulación con políticas concomitantes y programas de titulación individual. A continuación, el análisis:

Tabla 3. Experiencias en la región

Políticas	Pros	Cons
Prevención de asentamientos informales a través de políticas de expansión urbana de lotificación con servicios para familias de bajos ingresos. Caso León Sureste, Nicaragua.	Financiamiento directo Municipio – beneficiario. La venta permite mantener un fondo revolvente que se reinvierte sistemáticamente en nuevas lotificaciones.	La ejecución del programa generaría un problema de cartera vencida debido al financiamiento directo que asume el municipio, y aunque no fue el caso de León Sureste, los autores no lo descartamos porque no existe una evaluación respecto a este factor.
Programas de titulación individual en asentamientos informales. Caso COFOPRI Lima, Perú	Se enfoca en recuperar el ‘capital muerto’ del que habla De Soto. (1989) que consiste en la legalización individual de lotes por medio de títulos de propiedad.	Este enfoque no tiene en cuenta las relaciones de propiedad social y derechos colectivos. Plantea retos éticos en su implementación. Por ejemplo: ¿Quién recibe los títulos, los inquilinos o los ‘dueños’? ¿Los narcos, asaltantes, etc. también reciben los títulos? ¿Cuál es la diferencia si se está regularizando un suelo privado o uno público?
Programas de titulación individual con políticas concomitantes. Caso Favela-Bairro	El reconocimiento pleno de la seguridad legal de la tenencia sigue siendo un objetivo, pero también se busca posicionar políticas de empoderamiento de las mujeres, derechos ambientales y fortalecimiento de toda la comunidad	Un fallo en la identificación de líderes barriales podría acarrear proliferación de nuevos asentamientos y en consecuencia un fracaso en la política pública.
Programa de mejoramiento integral de barrios. Caso PRIMED Medellín, Colombia	Redujeron en gran medida el déficit cualitativo de vivienda y fortalecieron varias comunidades bajo una sola metodología: Programa de Mejoramiento Integral de Barrio PRIMED.	Los costos de estos programas son altos y apuntan a disminuir la precariedad en el tipo de vivienda, sin embargo no existe un componente de prevención de asentamientos informales.

Fuente: Elaborado por los autores

2.3.2 Técnicas de generación de ideas

A través de la generación de ideas se buscan opiniones para poder abordar cualquier desafío que se presente en el proceso. Al hacer los grupos focales y las entrevistas se van obteniendo posibles soluciones creativas para la problemática. En los grupos focales se obtienen más ideas que en las entrevistas porque existe un compartir entre los usuarios y de esa forma pueden refinar lo dicho o incluso proponer algo nuevo.

En este estudio se generaron ideas a partir de la entrevista realizada a expertos en el tema y grupos focales realizados a los moradores del sector. Con esto se redactarán los enunciados de la propuesta de mitigación de los asentamientos humanos informales en Durán.

Las diferentes técnicas usadas para generar ideas incluyen a “sombrosos para pensar”, “impulsores de mejora”, “categorización y priorización de ideas” y “journey mapping con idea de solución”.

La técnica llamada “sombrosos para pensar” podría también ser considerada como “en sus zapatos”. A los usuarios se les pide que den su opinión de cómo reaccionarían si estuviesen en la situación que está pasando la otra persona. De esta forma se puede entender mejor el porqué de algunas reacciones de los actores. Se usa tanto en grupos focales como en entrevistas.

“Impulsores de mejora” propone que cada actor de su punto de vista de las situaciones y luego compartir eso entre todos para que, a través de las diferentes perspectivas, se puedan generar soluciones.

La “categorización y priorización de ideas” permite una mejor organización y proposición de las ideas que se van trabajando en las técnicas anteriores. Como indica el Laboratorio del Gobierno de Chile (2017), en esta técnica se clasifica y selecciona en base a varios criterios a las ideas que se vienen planteando. De esta forma no habrá ideas que se repitan o que no tengan coherencia sino más bien que se complementen entre sí.

Finalmente, la técnica de “mapeo del viaje del usuario” es una propuesta de lo que el usuario debería o podría realizar en la interacción con otros actores del sistema. De esa forma la solución no es solo un conjunto de enunciados por separado sino un sistema de soluciones.

2.4 Prueba y error

Con esto se busca poder probar rápidamente si es que las soluciones planteadas van a funcionar en el contexto del problema. Esto es realizado a través de testear las ideas como prototipos o pruebas piloto para así mejorar la solución.

En la presente investigación no se va a testear o probar por completo las soluciones planteadas. Si se realizará un prototipado, pero solo se comprobará su efectividad haciendo uso de la revisión literaria de casos similares en otras ciudades o países, y además a través de extractos de las entrevistas a profundidad.

3. ANÁLISIS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES

3.1 Formulación de la problemática

3.1.1 Concepto de los asentamientos informales

El concepto sobre asentamientos humanos informales empezó en los estudios sobre planificación urbana y con su relación con el capitalismo. Se interpretaba que estos asentamientos eran el efecto de marginar a la población que emigraba de zonas rurales hacia zonas urbanas de Latinoamérica. Castells (1973) demuestra en sus estudios una relación entre la exclusión estructural de los que trabajan en el sector informal y una cultura de pobreza. Últimamente, estos asentamientos humanos son la representación de lugares de decadencia, pandillas y pobreza para las personas de la comunidad y para los estudiados. (Wacquant, 2007).

Existen varias dicotomías en el tema de asentamientos humanos informales. Sin embargo, autores como Porter (2011) concuerdan en que todo se resume en la “lucha de clases”. Por esto es la importancia de formalizar estas áreas. La formalización permite que se desarrolle la comunidad y aporte a la dinamización de la economía; permite que no todo se quede en un grupo de personas (i.e., los de mayor poderío económico y social). (De Soto, 1989)

La urbanización de las ciudades puede crecer de forma menos acelerada que la población. Por esto, la informalidad puede ser considerada como una forma de crear espacios. (Roy, 2009) Estos

espacios surgen a partir de la resistencia de la población a lo que dicen los “más fuertes” y de la falta o desregulación de servicios básicos. Esto indica que la relación de poder juega un rol importante en la proliferación de estos asentamientos. Debido a eso el estudio de este tema involucra un enfoque amplio y un sistema mucho más complejo que involucra actores sociales, políticos y económicos.

El MIDUVI (2013) describe a los asentamientos informales como los hogares que están ubicados en terrenos que no tienen escrituras formales, es decir, escrituras de propiedad de predios.

De esta forma, los asentamientos informales pueden ser interpretados como el efecto causado por la deficiente oferta de viviendas formales y, consecuentemente, puede ser interpretado como una falla de mercado. (Brakarz, 2002)

Para Brakarz (2002) y Mena (2010) existe una relación directa entre la proliferación de asentamientos humanos informales y los niveles de ingreso de la población de la zona.

Asentamientos humanos irregulares producto de la carencia de seguridad de la tenencia

Este tipo de asentamientos no están regulados ni respaldados por la Ley, principalmente caen en esta categoría las invasiones y otros mecanismos de ocupación de suelo fuera del ámbito regulatorio, fenómeno que es exacerbado por el mercado informal y los traficantes de tierra.

La seguridad de la tenencia es un elemento imprescindible para garantizar el derecho a la vivienda. La carencia de seguridad de la tenencia hace imposible la protección contra los desalojos, dejando a los habitantes de los asentamientos irregulares en inminente riesgo de padecer violaciones de los derechos humanos.

Sin embargo, investigaciones recientes contrastan estos argumentos y proponen que la seguridad de la tenencia no sería tan importante para los habitantes de asentamientos informales. Las preferencias de los asentados han cambiado conforme pasa el tiempo y a las políticas adoptadas; poco a poco les fue importando menos la seguridad de la tenencia y el riesgo del desalojo forzoso debido a la fuerza que cobraron los derechos humanos y su estricto cumplimiento por sobre lo demás. Temas como el de servicios y derecho a la ciudad ocupan ahora los primeros lugares entre lo que más les importa a las personas en asentamientos informales, lo que nos lleva a cuestionar si la titulación en verdad es

el fondo o si la vivienda y el acceso a la ciudad lo son, la integralidad de los servicios que esta les ofrece. Por otro lado, aunque no les pudiera importar la posesión de un título de dominio, sería imprudente proveer los demás servicios sin que haya una corresponsabilidad tributaria por parte de los habitantes, es decir, la titulación individual es el primer paso para la captura de plusvalías y mejoras y por ende la sostenibilidad de las finanzas públicas municipales.

El efecto de la regularización o titulación individual en asentamientos humanos irregulares aún es incierto. Una revisión a la hipótesis de que los títulos individuales elevarían la calidad de vida de los pobres urbanos por el acceso a crédito hipotecario concluye que hubo pocas inversiones en la consolidación del asentamiento y que las condiciones de vida permanecieron prácticamente inalteradas. (Calderón, 2004)

Por otro lado, otro grupo de investigaciones sugieren que, aunque la titulación no fue utilizada como mecanismo de crédito sí tiene efectos positivos en otras variables de desarrollo, a saber: la calidad de la infraestructura de las viviendas, educación de los niños, inversiones menores en jardines, entre otras, con respecto del grupo de control. (Galiani & Schargrodsky, E., 2010) (Field, 2005) (Besley, 1995).

Además de los beneficios fiscales para las finanzas municipales, la legalización y titulación individual per se, se constituye como una fuerte herramienta para la reducción del déficit cualitativo de vivienda. En promedio, las viviendas que obtuvieron un título de propiedad por sus terrenos invirtieron entre el 40 y 70 por ciento en mejoras de sus viviendas traduciéndose en menos riesgo de enfermedades, mejor tasa de asistencia escolar, y demás beneficios sociales indirectos propios de un hábitat saludable.

Asentamientos humanos irregulares producto de su ubicación geográfica

A pesar de que muchos asentamientos humanos pudieran estar legalmente constituidos, su ubicación geográfica en laderas, riveras e incluso en faldas de volcanes los convierte en un problema para quienes habitan en él, tanto por el riesgo de accidentes y enfermedades como por el costo de las intervenciones gubernamentales que se hacen necesarias en cada situación de emergencia.

Sin embargo, estas comunidades muestran un fuerte arraigo a su hábitat llegando al punto de rechazar proyectos de reubicación o reasentamientos a fin de permanecer en sus hogares a pesar de los riesgos evidentes.

Estudios anteriores sobre aceptación o rechazo a reubicarse de comunidades asentadas en sitios de vulnerabilidad usaron el método de valoración contingente para predecir cómo la probabilidad de aceptar o rechazar un proyecto de reubicación cambia respecto de variables demográficas y socioeconómicas. (Bayrau, 2007). Los resultados del estudio en mención podrían ayudar a predecir el valor del subsidio o compensación que el gobierno debe pagar al habitante de la comunidad para que ocupe un nuevo asentamiento en una zona libre de riesgo. En Ecuador, en la comunidad Cotaló, cerca de 60 familias viven en las faldas del volcán Tungurahua, en el 2008 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda construyó un proyecto habitacional para dichas familias, quienes a pesar de los riesgos, afecciones respiratorias y zozobra ante un volcán activo no ocuparon el reasentamiento.

Asentamientos humanos irregulares producto del déficit cualitativo de vivienda

Si dentro de un asentamiento predomina la seguridad de la tenencia entre sus habitantes y no se encuentra en sitio de riesgo, existe un tercer enfoque que lo puede categorizar como informal: infraestructura pobre en los materiales que forman parte de la vivienda.

En principio, el déficit cualitativo no implica la necesidad de construir más viviendas sino más bien de mejorar las condiciones habitacionales de las mismas. Para considerar que una vivienda tiene déficit habitacional cualitativo, se tiene que definir las deficiencias cualitativas en tres dimensiones: materialidad, espacio y servicios. Si al menos una de ellas tiene condiciones de deficiencia se catalogará a la vivienda con déficit habitacional cualitativo.

Estos asentamientos donde los lotes pudieren estar legalizados y los riesgos por fallas geográficas mitigadas, aún carecen de servicios de agua potable o de saneamiento, conectividad y caminos, espacios públicos, entre otros servicios de desarrollo urbano y hábitat seguro.

Según la EAWAG (Instituto Federal Suizo de Tecnología y Ciencia Acuática) el 53% de desechos sólidos en los países de ingresos bajos es de procedencia orgánica, y de no contar con métodos de recolección y manejo de desechos adecuados este factor puede multiplicar el índice de insalubridad; a su vez, esta prevalencia de factores de riesgo de enfermedades no transmisibles en todos los grupos de edad de los asentamientos irregulares sugiere un aumento en la probabilidad de una alta carga futura de enfermedades (Anand, 2007).

En resumen, el déficit cualitativo de vivienda acentúa la ocurrencia y magnitud de los siguientes problemas:

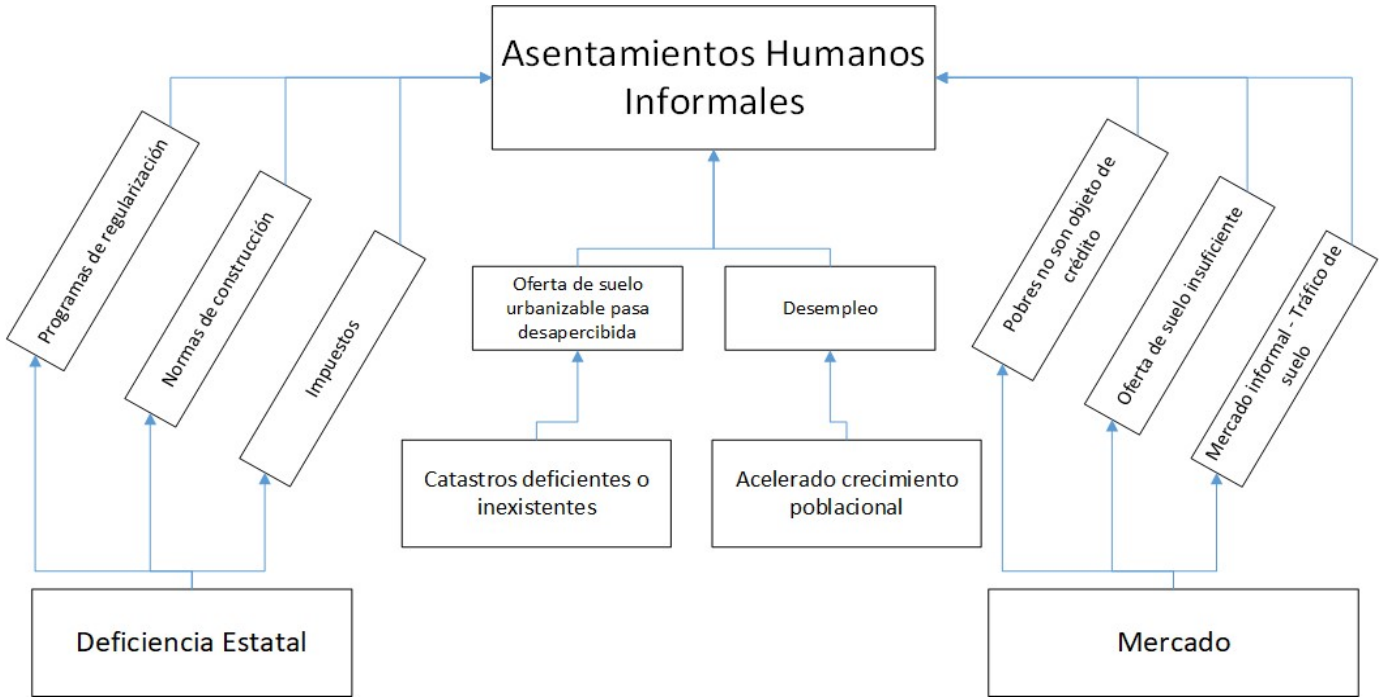
- Mayor riesgo ante la ocurrencia de desastres naturales leves.
- Mayor riesgo de enfermedades y accidentes por infraestructura pobre y precaria.
- Acceso a servicios básicos más caros (costos de viaje, agua por tanquero, etc.)
- Círculo vicioso de segregación y pobreza que genera más pobreza.

3.1.2 Oferta y demanda de asentamientos informales

Bajo un enfoque de mercado, la falta de oferta de suelo servido para estratos bajos causa escasez y por ende la población vuelca sus necesidades al mercado informal. Precios altos del suelo, falta de programas de vivienda y presupuesto público, factores macroeconómicos entre otros son las posibles causas de la proliferación y rápido crecimiento de la informalidad. En todos los casos el efecto común es que la producción informal es numéricamente superior y más rápida que la formal.

A continuación, se presenta un diagrama con las causas identificadas en los últimos años por varias investigaciones que, aunque son exploratorias, nos permiten apreciar mejor los comportamientos del fenómeno en la región:

Figura 8. Árbol de problemas de los asentamientos Humanos irregulares



Fuente: Elaborado por los autores a partir de información obtenida de Amarante,2003; Clichevsky,2000; Vargas, 2010; Fernandes, 2004.

Según Clichevsky (2000), la situación de informalidad urbana se explica por:

- Condiciones macroeconómicas: la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población.
- Las políticas del Estado.
- El funcionamiento de los mercados de suelo urbano y de las distintas formas de vivienda.

Demanda de Asentamientos Humanos Informales

Políticas urbanas y de vivienda, en un esfuerzo por superar la brecha entre la demanda y la oferta de vivienda urbana, requieren una adecuada información sobre las características de la demanda de vivienda. En particular, evidencias empíricas sobre las preferencias de los hogares en desagregación nivel son útiles para hacer coincidir el suministro con la demanda de manera efectiva. Además, las estimaciones de la demanda de vivienda deben ser específicas de cada área porque el mercado inmobiliario se divide en submercados por área urbana debido a la dependencia de la ubicación. (Ahmad, S., Choi, M. J., & Ko, J., 2013).

Entre los principales pilares de la demanda de este tipo de asentamientos, se encuentran los:

- Migrantes internos: nuevo núcleo familiar, integración socio espacial.
- Muchas familias tienen ingresos que provienen de trabajo no formal.
- Asimetría de información
- Restricciones para acceso de crédito

El aumento de migrantes de ciudades rurales hacia ciudades urbanas, en busca de trabajo, o de una mejor vida en general, genera una sobrepoblación no planificada en los planes de urbanización de los gobiernos autónomos descentralizados. Debido a esto, los migrantes recurren a demandar viviendas del sector informal, donde tienen fácil acceso a una vivienda que les permite establecerse lo más pronto posible. (Mitra, 2010) Por otro lado, las familias que tienen trabajos no formales no tienen una fuente de ingresos seguros y, por ende, recurren a asentarse en sectores informales donde les dan mayor facilidad para pagar la vivienda. Adicionalmente, otro factor que aumenta la demanda de estos asentamientos informales es la asimetría de información, es decir que una de las partes tenga mejor o más información sobre las viviendas en sectores urbanos. Para poder solucionar los problemas de informalidad, ciertamente es necesario que todos posean la misma información y que ésta sea la adecuada. (Kohli, Kerle & Sliuzas, 2012) Finalmente, la imposibilidad de acceder a un crédito para poder comprar una vivienda también promueve la proliferación asentamientos humanos informales. Coincide que los bancos ponen restricciones que afectan a las personas de estratos

económicos más bajos, que están en búsqueda de vivienda, pero no poseen los suficientes recursos para pagárselas sin la ayuda de alguna institución financiera. (Ferguson & Navarrete, 2003)

De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares, a nivel nacional, durante los años 2012-2015 se visibilizaron e identificaron 419 asentamientos humanos irregulares (de una muestra de 663 observaciones e inspecciones realizadas) con la siguiente distribución por provincia:

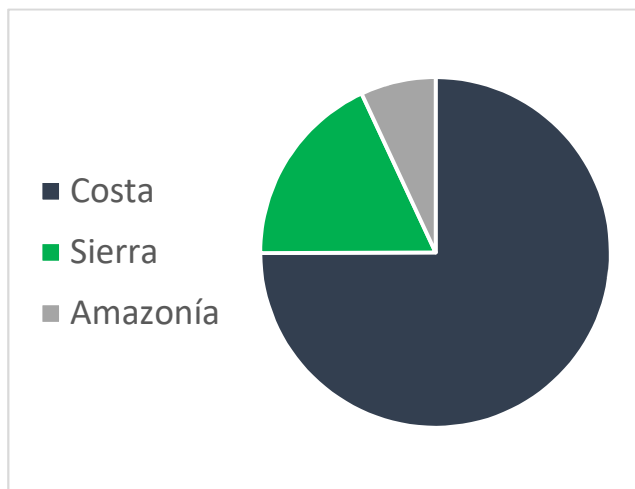
Tabla 4. Asentamientos Humanos Informales por provincia

Azuay	17	Los Ríos	35
Cañar	0	Manabí	52
Chimborazo	11	Orellana	6
Cotopaxi	0	Pastaza	3
El Oro	19	Pichincha	25
Esmeraldas	27	Santa Elena	51
Guayas	130	Santo Domingo	0
Imbabura	15	Sucumbíos	20
Loja	6	Tungurahua	2

Total de Asentamientos Humanos Informales	419
--	------------

Fuente: Secretaría Técnica del Comité de Prevención de Asentamientos Humanos irregulares

Figura 9. Porcentaje de informalidad por región



Fuente: Secretaría Técnica del Comité de Prevención de Asentamientos Humanos irregulares

Estadísticas del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, estimaron que para el 2013, el 27% de hogares vivía en asentamientos humanos precarios, en total serían 729.291 hogares, lo que significa que 2'187.000 ecuatorianos no tienen acceso a un hábitat seguro, que están expuestos a enfermedades respiratorias, complicaciones dermatológicas, y demás problemas psicológicos y costos sociales propios de la informalidad.

Desde el 2013 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, conoce de cerca la línea base y distribución de los asentamientos humanos irregulares, sin embargo, pocas han sido las intervenciones que se hayan realizado con enfoque de reducción y prevención de asentamientos humanos irregulares en el largo plazo. En los capítulos subsiguientes se discutirán en detalle cada uno de los programas implementados, el financiamiento y los principales resultados de la política de vivienda a nivel Nacional.

Por otra parte, desde su creación, la Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares ha evidenciado y puesto a conocimiento de las autoridades judiciales 188 casos de víctimas del delito de tráfico de tierras y otros delitos conexos que exacerbaban la magnitud del problema, de todo el universo de inspecciones técnicas realizadas por esta Cartera de Estado la incidencia de la presencia del tráfico de tierras, estafa y delitos conexos es del 40%.

Oferta de Asentamientos Humanos Informales

La oferta de asentamientos humanos informales se da por varias razones, entre esas las más importantes son:

- Disponibilidad de suelo sin servicios
- Acceso a crédito
- Tramitología simple
- Respaldo de autoridades de turno
- Precios del suelo

Entendemos a la vivienda como un bien ‘especial’ por cuanto su valor de uso es mayor a su precio. Dado que este precio está directamente asociado a la oferta de suelo urbanizable, que es escaso, y que en ciudades urbanas Guayaquil el suelo es monopolizado por pocas familias de altos ingresos (Rojas, 1988), se genera un falla de mercado en la cual los estratos excluidos volcan sus necesidades de vivienda a un mercado de suelo informal.

En base a entrevistas y declaraciones anónimas de varios moradores del asentamiento Monte Sinahí en el noroeste de Guayaquil, el valor promedio que se debía pagar en el 2010 a un traficante eran US\$10/ m², que traídos a valor presente representarían entre \$20,00 y US\$25,00 por metro cuadrado de suelo sin servicios; actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda lleva a cabo el Proyecto de Legalización de este sector, y el precio de venta es de US\$2.75/m² (promedio de valores catastrales de predios urbanos y rurales declarados de utilidad pública con promesa de servicios en el corto plazo. Por su parte el Municipio de Guayaquil, en su programa “Mi lote 2” programado para el año 2018, vendió a sus beneficiarios a US\$55 el m² de suelo con todos los servicios de saneamiento, caminos y vías de acceso.

La diferencia entre los precios de los programas estatal y municipal radica en la ubicación geográfica de los predios y su calidad de incluir o no los servicios de la tierra servida sin embargo se cumple la hipótesis planteada por Smolka en el que estimó que “el precio de la tierra en mercado informal

es mayor al de la tierra formal sin servicios, pero menor a la suma de la tierra formal más el costo de proveer los servicios de hábitat.

Siguiendo esta línea, de acuerdo con las declaraciones de los moradores de mercados informales del cantón Durán, un terreno de 90m² puede costar US\$3.000, es decir \$30,00/m²; misma parcela pudo haberse adquirido por menos de US\$2 sin servicios y a US\$20 con todos los servicios de suelo servido (US\$35 menos que el programa “Mi Lote” 2018 de Guayaquil).

Tabla 5. Costo de suelo informal

	m² informal	m² social sin servicios	Costo
Guayaquil	\$ 20,00	\$ 2,75	627% - 6.3 veces
Durán	\$ 20.85	\$ 1,00	1900% - 19 veces
Sao Paulo*	\$ 27,00	\$ 4,00	575% - 5.8 veces

*Fuente: Smolka, 2003, Elaboración: Propia

En promedio, el costo de adquirir el suelo a través de mecanismos del mercado informal es de 4.000% más que en el mercado de vivienda social. En contraparte, los precios del mercado privado de suelo son exageradamente altos respecto de su costo de producirlo (marketing, riesgo financiero y seguros), sin embargo, este no es el caso de Durán donde es un poco grave el asunto del costo de la informalidad, puesto que el metro cuadrado del suelo servido y urbanizado es US\$20/m², es decir 50% menos de lo que cuesta comprarlo en el mercado informal. En resumen, por un lado, se puede pensar que las familias invaden las tierras porque el costo es menor pero no siempre es así. De hecho, en este apartado hemos evidenciado que el costo puede ser mayor pero que las familias deciden igual invadir porque es la única opción que tienen.

Los precios del suelo varían según quién es el oferente. En el caso, de Durán el precio del m² ofrecido por el municipio, es el más accesible. A continuación, en la figura 10 se pueden observar los diferentes precios.

Figura 10. Precios del suelo en Durán



Fuente: GAD Durán, Elaboración propia

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE INFORMALIDAD EN DURÁN

A continuación, se observan mapas donde se puede identificar que la informalidad ha aumentado en el cantón Durán. El mapa del lado izquierdo es del año 2007, comparado con el del año 2018 (el mapa del lado derecho) tiene menos áreas pintadas de rojo.

Figura 11. Mapas de informalidad en Durán

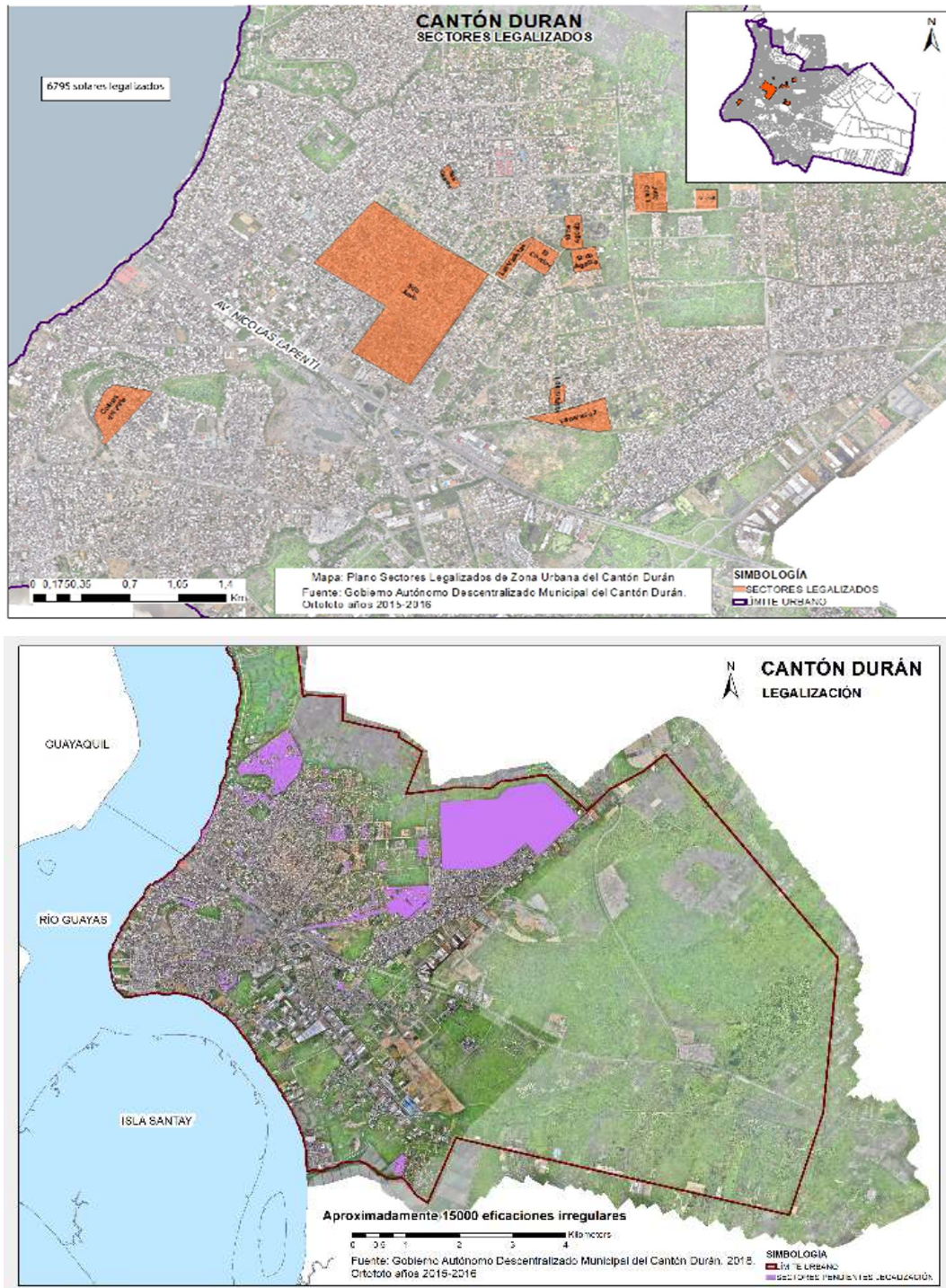


Fuente: GAD Durán.

La informalidad ha aumentado, pero, al mismo tiempo, los mecanismos para poder erradicarla han aumentado. De esa forma se puede observar en la figura 10 cómo gracias a la gestión del Gobierno

Autónomo Descentralizado la cantidad de asentamientos humanos informales han sido legalizados, esperando así mitigar la informalidad.

Figura 12. Legalización asentamientos humanos informales en Durán.



Fuente: GAD Durán.

La informalidad se la suele asociar con variables como el aumento de la población y los niveles de pobreza. A continuación, se muestra una tabla con los datos del cantón Durán.

Tabla 6. Descriptivo Cantón Durán

Descripción	2001	2010
Población	178714	243235
Nivel de pobreza	85227,9 (47,13%)	158588 (67,8%)
Número de viviendas	44579	72547

Fuente: Elaborado por los autores

Comparando los censos 2001 y 2010 se puede evidenciar que las cifras de la población nivel de pobreza y número de viviendas van en aumento. Sin embargo, el aumento de número de viviendas no es suficiente en comparación con el aumento de la población. Eso, en conjunto con otros factores externos son los posibles causantes del aumento de los asentamientos humanos informales. Para poder comprender mejor la problemática en los apartados a continuación se presentan los resultados de las entrevistas y grupos focales. De esa forma se determinan los factores, perfiles y el sistema en sí de la proliferación de la informalidad. En todo eso nos basaremos para la propuesta de mitigación.

3.1.3 Institucionalidad

Hasta ahora hemos planteado que la materialización de asentamientos humanos se debe a una escasa oferta de suelo urbanizable; y que, aunque se conciba tal como un mercado en equilibrio, no necesariamente toda la demanda agregada logra participar de los mecanismos de financiamiento para el acceso a esta oferta privada de suelo y vivienda. Ya se caracterizó a la mayoría de los actores, describiendo su comportamiento como demandantes u ofertantes. Sin embargo, aun nos falta un actor que puede actuar e intervenir en ambos casos, oferta y demanda de asentamientos humanos informales.

Para el efecto hemos de analizar la participación de las instituciones y qué políticas se han llevado a cabo en la última década tanto en el país como en la región, cuáles han sido sus resultados y cuáles han sido las recomendaciones de los investigadores que han estudiado de cerca cada caso.

Dentro del análisis de políticas actuales es imprescindible nombrar el mayor instrumento jurídico en materia de ordenamiento territorial del Ecuador: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización emitido el 3 de septiembre del 2010, es que a partir de su vigencia se plantea como un medio para remediar todas las deudas sociales en materia de vivienda que dejaron los gobiernos anteriores a la Ley *ibíd.*, en materia de prevención de asentamientos humanos irregulares destacan los artículos sobre descentralización, control de invasiones y expropiaciones para regularización de asentamientos humanos tanto para los sectores urbanos y rurales. Aunque este cuerpo legal se haya redactado en buen romance pro-derechos a la ciudad, ni el gobierno central ni los gobiernos autónomos descentralizados no han logrado materializar políticas que amplíen la oferta de suelo servido para los estratos históricamente segregados por la oferta de suelo de los mercados privados.

Entre otras políticas de prevención de asentamientos humanos irregulares podemos citar las siguientes:

Tabla 7. Políticas de prevención de asentamientos humanos informales

Políticas	Pros	Cons
Programas de titulación individual en asentamientos informales. Caso Monte Sinahí.	Promueven la seguridad de la tenencia y regulan el componente legal del asentamiento.	Aunque se corrige la ilegalidad de los asentados, no se logra corregir el déficit cualitativo de vivienda y constituye un incentivo para que haya más invasiones.
Programas de bonos para mejora de viviendas. Caso bonos MIDUVI	Alivian el déficit cualitativo de vivienda.	Segregan a los grupos que no poseen viviendas.
Programas de bonos para compra de vivienda	Alivian el déficit cuantitativo de vivienda.	Acentúan el déficit cualitativo y segregan a los grupos más vulnerables ya

terminada. Caso bonos MIDUVI		que el financiamiento se lo realiza mediante banca privada y sus requisitos.
Programas de suelo + vivienda social terminada. Caso Mucho Lote 2 Municipio de Guayaquil.	Amplían la oferta de suelo servido a precios bajos y con políticas de enfoque social.	Segregan a los grupos más vulnerables ya que el financiamiento se lo realiza mediante banca privada y sus requisitos.
Creación de la Secretaría de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares	Promueve la prevención de asentamientos informales mediante operativos y monitoreo permanente. Convenios y cooperación interinstitucional.	Las políticas de control apuntan a aliviar el problema en el corto plazo y no buscan una teoría de cambio de largo plazo. Poco presupuesto para ejecutar intervención a nivel nacional.

Fuente: Elaborado a partir de información del MIDUVI (2018) y GAD Guayaquil (2018)

Según datos del informe del más grande proyecto de inversión de la última década, se invirtieron US\$104 millones a partir del año 2013 hasta el 2016 fecha en que finalizaría el proyecto. Los fines de dicho financiamiento fueron: US\$80 millones para apoyo económico de vivienda rural, US\$15 millones apoyo económico para vivienda urbano marginal y US\$4 millones de apoyo económico para adquisición de vivienda urbana. Por otra parte, consideró un presupuesto de US\$3.3 millones para fortalecimiento de la institución y US\$1.7 para gastos de gestión del proyecto.

Aunque los informes de seguimiento sean favorables para los indicadores planteados por el proyecto, ninguno apunta a aumentar la demanda efectiva de suelo, ni tampoco soluciona los problemas de fondo de la informalidad. Estos proyectos sociales de vivienda terminada son rentables en el corto plazo, sin embargo, la capacidad de los estados para generar recursos y ejecutarlos crece en menor proporción con la que lo hacen los asentamientos informales.

Otros incentivos y programas que constan en la cartera de servicios del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI M. d., 2018) son:

Tabla 8. Políticas y programas vigentes en Ecuador

Política	Descripción	Evaluación
Bono de titulación	Incentivo económico de US\$400 dirigido a la ciudadanía que entrega el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, para financiar o complementar los costos de formalización y perfeccionamiento de la transferencia de dominio de los inmuebles utilizados para vivienda de hasta US\$30.000, cuya propiedad aún no se encuentra legalizada	Aunque el incentivo para incluir los predios informales al catastro urbano es adecuado, no crea incentivos para adquisición de suelo o facilidades de pago para el mismo.
Bono de Emergencia por razones humanitarias	Es un incentivo económico de hasta US\$13.500 que entrega el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, para financiar o complementar, la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda, para aquellas personas que han sido o pueden ser afectadas por desastres generados por amenazas naturales.	El incentivo cumple otro rol que el de mitigar la materialización de asentamientos informales.
Bono Manuela Espejo	Incentivo económico de US\$3.200 US\$7.200 y \$14.700 que otorga el Gobierno Nacional a través del MIDUVI, a personas con discapacidad conforme a la ley y su condición socioeconómica crítica, a fin de dotarles de una vivienda adecuada a sus necesidades y/o mejorar las condiciones de habitabilidad y accesibilidad de su vivienda. Con aportes mínimos de 1, 2 y 3 salarios básicos por parte de los beneficiarios, respectivamente.	Esta política cumple un rol de inclusión antes que ampliar la oferta de suelo para sectores vulnerables.

Fuente: Elaborado por los autores

En general, para caracterizar la participación de las instituciones en la proliferación de asentamientos humanos informales es importante considerar:

- Las restricciones presupuestarias que éstas poseen.
- Las políticas de ordenamiento territorial, si son deficientes o no.
- El clientelismo político
- La permisibilidad

3.2 Procedimiento Investigación cualitativa

Principalmente, en este trabajo se busca definir bien el problema de los asentamientos humanos informales para que de esa forma se pueda proponer una agenda de prevención y mitigación de la informalidad. En ese caso, la investigación cualitativa es clave para poder alcanzar el objetivo, ya que se puede conocer de forma extensa y profunda lo que ocurre en los territorios que presentan las características analizadas en este estudio. Y esto ocurre debido a que se obtiene información de diferentes actores. Sin embargo, los que más tomamos en consideración son las familias que en sí están experimentando y son parte de la problemática a estudiar.

El territorio que se analiza es el cantón Durán debido a que se ha evidenciado un notorio aumento de los asentamientos en este cantón. Para poder hacer la investigación cualitativa se hicieron entrevistas a expertos y grupos focales. Las entrevistas a expertos fueron realizadas en persona y por teléfono. Las entrevistas duraron entre 20 y 30 minutos.

Nos basamos en el mapeo de actores para poder identificar qué grupos se iba entrevistar o hacer partícipes de grupos focales.

En el caso de los grupos focales se hicieron 3 sesiones. Participaron padres, madres de familia y jóvenes que viven en hogares que no tienen escrituras legalizadas. La edad promedio fue entre 25 y 65 años. Todos los grupos focales estaban compuestos por 7 integrantes escogidos aleatoriamente de los barrios considerados como asentamientos humanos informales tales como; Sector conocido como 288 Hectáreas, Sector Valparaíso, Sector 10 de agosto, Sector Julio Coll, entre otros. Los grupos focales tuvieron una duración entre 8 a 12 minutos.

Para las entrevistas se escogió a autoridades administrativas seccionales y a especialistas (técnicos) que han trabajado en el municipio de Duran ya sea en el levantamiento de la información socioeconómica o en la elaboración de ordenanzas municipales que incidan en el proceso de legalización. Para esto se entrevistó al Alcalde de Guayaquil, el abogado Jaime Nebot y la Alcaldesa de Durán, la ingeniera Alexandra Arce. Adicionalmente se entrevistó a los colaboradores del municipio que tienen cargo las distintas áreas relacionadas a la Planificación y son los responsables técnicos del proceso de regularización de terrenos en el cantón Durán. Estas entrevistas tuvieron una duración de entre 15 a 20 minutos.

Este tipo de actores ya han sido usados para realizar entrevistas en otros estudios como el que hizo Muller (2017) en Brasil. Además de eso, se tomó como referencia otras estrategias de selección para entrevistas en profundidad.

Para poder contactar a las personas para los grupos focales, se usó la base de datos del municipio de Durán. De forma aleatoria se seleccionaron familias de las distintas áreas. Luego estos grupos fueron citados en el municipio de Durán para que puedan participar de las entrevistas. Éstas fueron llevadas a cabo por los autores de este estudio.

Por otro lado, en el caso de las entrevistas a los especialistas técnicos se realizaron gracias al auspicio del municipio de Durán. Las entrevistas de las autoridades se realizaron en sus despachos correspondientes. Las entrevistas a los especialistas también fueron realizadas por los autores.

Temas abordados en las entrevistas

Se hicieron preguntas sobre el enfoque que tienen respecto a los asentamientos humanos informales.

A las autoridades administrativas se les hizo estas preguntas:

¿Cuál es su perspectiva sobre la situación actual de los asentamientos informales? ¿Han aumentado? ¿qué tan rápido? ¿Por qué cree usted que ha pasado esto? (urbanización acelerada, brecha en costos de vivienda, brecha de ingresos, desplazamientos internos, migración, falta de terreno con títulos)

¿Qué se ha realizado para proteger y garantizar el bienestar de los residentes de asentamientos informales? ¿Cree que es conveniente legalizar los terrenos? ¿Qué ha hecho el municipio con

respecto al acceso al agua, saneamiento, electricidad y demás servicios en los asentamientos informales? ¿Qué objetivos y plazos se han optado para mitigar o prevenir la proliferación de los asentamientos informales?

Mientras que a los especialistas se les preguntó lo siguiente:

- Razones aumento de asentamientos informales. ¿Quiénes son los principales oferentes? ¿Qué hace que aumente la oferta?
- Perfil de las personas que viven en estos asentamientos (qué tipo de personas se encuentran ahí, estrato social, costumbres, educación)
- Complicaciones que se presentan en los asentamientos informales que no se ve en las estadísticas ni en las noticias. (historias que le parecieron sorprendentes, que no se imaginaba que podían suceder de esa forma)

3.3 Resultados

En este apartado se presentan los resultados del trabajo, basados en datos obtenidos de censos nacionales y la investigación cualitativa que incluye grupos focales, observación y entrevistas. Además, nos apoyamos en la revisión literaria sobre casos exitosos de manejo de asentamientos humanos informales.

La investigación cualitativa presenta bastante información que es difícil de resumir o esquematizar. En el caso de los grupos focales se presentan los resultados obtenidos por consenso, pues, como indica Stokes (2006), el proceso del grupo o el sistema se lo comprende mejor si se reportan las respuestas que más se repetían entre individuos. En el caso de las entrevistas, se presentan los resultados de cada persona entrevistada y se los compara.

A continuación, se presentan los resultados según las herramientas mencionadas en la metodología: “persona profile” y “journey mapping”.

3.3.1 Perfil de los entrevistados

Los grupos focales con familias que viven en las zonas de estudio mostraron un alto grado de consenso entre las respuestas. Se pudo identificar que ciertas respuestas de los grupos focales coinciden con el enfoque de los expertos o profesionales que participaron en las entrevistas a profundidad. Es muy importante este hallazgo porque de esa forma las propuestas de prevención o mitigación de asentamientos informales no solo estarán avalados por el gobierno autónomo descentralizado sino también por la ciudadanía. De esa forma, no se hará una política pública que sea incoherente con lo que proponen los expertos en el tema, es decir, no será algo que guste a la ciudadanía pero que no tenga sustento científico.

A base de la herramienta de la metodología del perfil de la persona se concretaron varios perfiles, basados en el análisis ya realizado del mapeo de los actores donde está descrito el rol de los actores secundarios sobre el actor principal, es decir, las familias en asentamientos humanos informales (AHÍ). Los usuarios de los cuales se describe el perfil son: las familias en AHÍ, traficantes/promotores de tierras, trabajadores y alcaldesa del GAD de la ciudad de estudio y alcalde de una ciudad aledaña.

Familias en Asentamientos Humanos Informales

Las familias prototipo se constituyen de 3 personas aproximadamente. No siempre están conformadas por padres y un hijo sino también hay casos de madres/padres solteros o jóvenes viviendo con sus abuelos.

A partir de la investigación se determinó que los compradores de tierras en asentamientos humanos informales eran tanto mujeres y hombres. La mayoría contestó lo mismo en las preguntas, por lo tanto, en casi todas las respuestas se podría decir que hubo consenso. Por ende, se presentarán el perfil de jefes de hogar de dos familias prototipo, usando nombres ficticios.

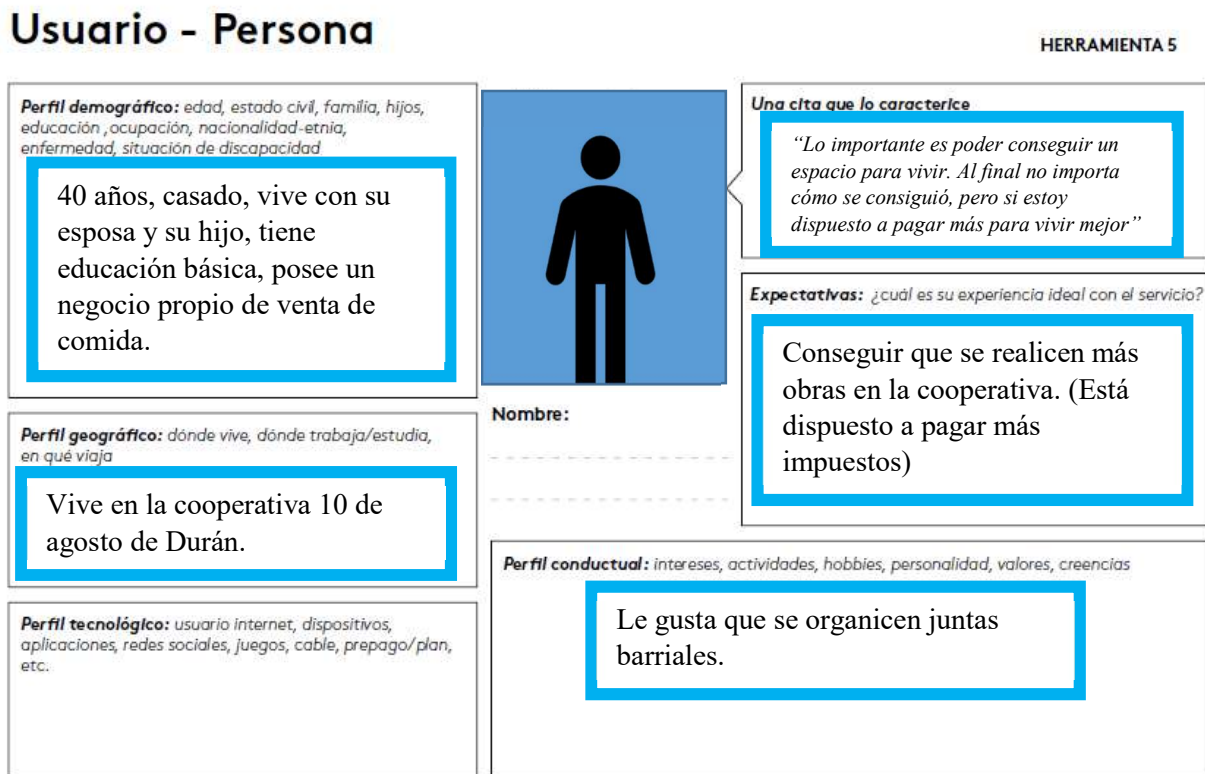
Persona 1:

El primer personaje ficticio se llama Daniel, tiene 40 años y vive en la cooperativa 10 de agosto en Durán junto con su esposa y su hijo. Hace 8 años compró dos terrenos en esa cooperativa. Se los compró a un traficante de tierra; le dieron un recibo de su pago como evidencia de que el terreno

era de él. Antes de que el municipio fuera a rellenar y legalizar los terrenos, aún tenía los dos terrenos, luego le dejaron solo uno. Indicó que no recibe aun servicios básicos como deberían, que la legalización ha hecho que aumente la inseguridad del barrio pero que ellos como familia se sienten mejor y más seguros porque ya pueden decir que el lugar donde viven es propiedad de ellos y aparte pueden mejorar su vivienda.

A continuación, se desarrolla la figura expuesta en el apartado 2.2.5. según cada actor.

Figura 13. Perfil de la persona 1



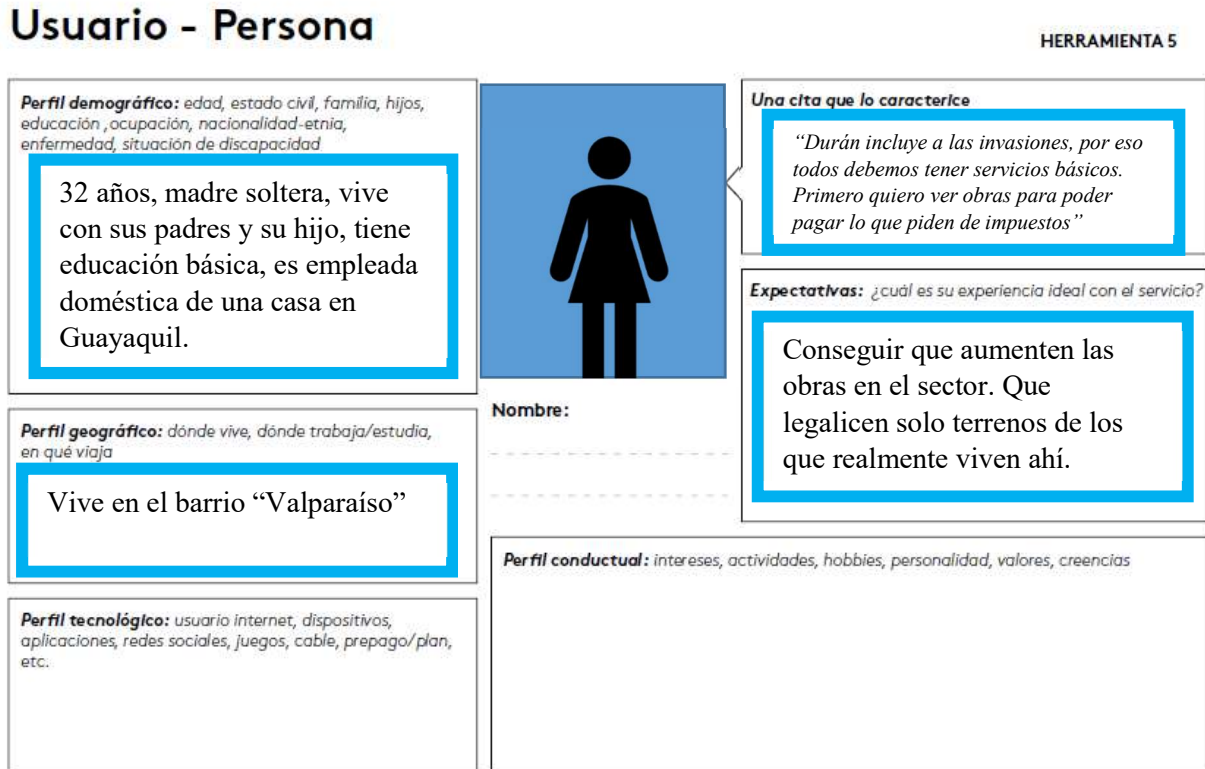
Fuente: Elaborado por los autores en base a esquema del Laboratorio del Gobierno de Chile (2017).

Persona 2:

El segundo personaje ficticio se llama Marián, tiene 32 años y vive en la cooperativa Valparaíso en Durán junto con su hijo y sus padres. Hace 7 años compró un terreno en esa cooperativa. Se lo compró a un promotor (así le llamó ella, sin embargo, es considerado traficante también) y éste le

dio un certificado de compra venta notarizado para que pareciera que todo era legal. Igual que el otro individuo, indica que faltan muchas obras en su sector y que no está dispuesta a pagar nada hasta que vea que realmente el municipio se está esforzando por proveerles más servicios para sus necesidades básicas.

Figura 14. Perfil de la persona 2



Fuente: Elaborado por los autores en base a esquema del Laboratorio del Gobierno de Chile (2017).

Por otro lado, se hicieron las entrevistas a profundidad a expertos en el tema que trabajan en instituciones relacionadas con desarrollo urbano. La mayoría coincide en el enfoque respecto a los asentamientos humanos informales y las posibles soluciones. A continuación, se presenta el “persona profile” a partir del consenso de lo que dijeron los entrevistados de cada institución pública.

Instituciones

Persona 3:

Funcionario afín a proceso de regularización de tierras en el GAD Durán indica que existe una demanda insatisfecha debido a la falta de oferta formal de proyectos urbanizados de bajo costo. Además señaló que no hay planes urbanísticos que cumplan las condiciones para que los predios sean habitables y que al mismo tiempo sean accesibles al estrato de la demanda que no puede pagar por la oferta existente. Como resultado de la proliferación de asentamientos ilegales se dificulta llevar obras del municipio, situación que es aprovechada por negociantes que ofrecen solventar la falta de estos servicios, incluso a un precio mayor al que tendrían que pagar si sus terrenos fuesen legales.

Figura 15. Perfil de la persona 3

Usuario - Persona

HERRAMIENTA 5

<p>Perfil demográfico: edad, estado civil, familia, hijos, educación, ocupación, nacionalidad-etnia, enfermedad, situación de discapacidad</p> <p>34 años, soltero, economista de la U. Católica de Guayaquil, servidor público</p>	<p>Dibuja aquí a tu persona</p> 	<p>Una cita que lo caracterice</p> <p>"Las políticas de regularización deben planificarse a largo plazo, y no ser condicionadas a decisiones políticas de corto plazo".</p>
<p>Perfil geográfico: dónde vive, dónde trabaja/estudia, en qué viaja</p> <p>Vive en Guayaquil, trabaja en el Municipio de Durán en el área de Planificación Territorial</p>	<p>Nombre:</p> <p>-----</p> <p>-----</p>	<p>Expectativas: ¿cuál es su experiencia ideal con el servicio?</p> <p>Legalizar los asentamientos humanos informales existentes a través de una política de planificación urbana. Esto solo se logrará mediante un trabajo integral de varios actores en los distintos niveles de gobierno</p>
<p>Perfil tecnológico: usuario internet, dispositivos, aplicaciones, redes sociales, juegos, cable, prepago/plan, etc.</p>		<p>Perfil conductual: intereses, actividades, hobbies, personalidad, valores, creencias</p> <p>Le interesan mucho los temas de políticas públicas. Le gusta ser parte de la recolección de información para toma de decisiones.</p>

Fuente: Elaborado por los autores en base a esquema del Laboratorio del Gobierno de Chile (2017).


Persona 4:

Se entrevistó también a la Alcaldesa del cantón Durán (Alexandra Arce) quien declaró que la actual administración ha hecho todo lo posible por solucionar el problema de los asentamientos humanos informales, mismos que aumentaron porque Durán está ubicado junto a una de las más grandes urbes de Ecuador (Guayaquil) y por la permisividad de otras administraciones. Primero, empezaron mitigando riesgos en esas áreas. Luego, entregaron las escrituras para finalmente poderlos proveer de servicios básicos. La importancia de legalizar, menciona la alcaldesa, es que así se puede tener el catastro real de la ciudad y se pueden cobrar impuestos prediales para dotar de una buena calidad de vida a los ciudadanos. Indicó que se han basado en el COOTAD para poder actuar. Agregó además que, a pesar de todos los esfuerzos, podrían seguir aumentando los asentamientos ilegales. Por ello, es importante que las ordenanzas vayan cambiando según las leyes y que no vuelva a existir permisividad o confabulación con los traficantes de tierra.

Figura 16. Perfil de la persona 4

Usuario - Persona

HERRAMIENTA 5

<p>Perfil demográfico: edad, estado civil, familia, hijos, educación, ocupación, nacionalidad-etnia, enfermedad, situación de discapacidad</p> <p>41 años, ingeniera comercial de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, servidor público</p>		<p>Una cita que lo caracterice</p> <p>“hubo mucha permisividad por parte de las otras administraciones”</p>
<p>Perfil geográfico: dónde vive, dónde trabaja/estudia, en qué viaja</p> <p>Vive en Durán</p>	<p>Nombre:</p> <p>ALEXANDRA</p>	<p>Expectativas: ¿cuál es su experiencia ideal con el servicio?</p> <p>Espera que las administraciones posteriores continúen con el plan de legalización y desarrollo urbano para que no vuelvan a cometer los mismos errores de antes.</p>
<p>Perfil tecnológico: usuario internet, dispositivos, aplicaciones, redes sociales, juegos, cable, prepago/plan, etc.</p>	<p>Perfil conductual: intereses, actividades, hobbies, personalidad, valores, creencias</p> <p>Cree que la legalización de asentamientos humanos informales es lo más importante y lo primero por lo que debería preocuparse un municipio.</p>	

Fuente: Elaborado por los autores en base a esquema del Laboratorio del Gobierno de Chile (2017).

Persona 5:

Se entrevistó al Alcalde de Guayaquil (Jaime Nebot). El alcalde de Guayaquil coincide en que la oferta de viviendas de las instituciones privadas es inaccesible para muchos ciudadanos y que debido a eso aumentaron los asentamientos humanos informales. No obstante, en Guayaquil se trabajó para disminuir la proliferación de estos asentamientos a través de la imposición de las leyes 37, 88, 88 ampliada y leyes de regularización. De esa forma se legalizaron terrenos, pero al mismo tiempo se verificó que se beneficiaron personas inadecuadas.

Figura 17. Perfil de la persona 5

Usuario - Persona

HERRAMIENTA 5

Perfil demográfico: edad, estado civil, familia, hijos, educación, ocupación, nacionalidad-etnia, enfermedad, situación de discapacidad

72 años, casado, Abogado de la U. Católica de Guayaquil, servidor público



Una cita que lo caracterice

“nosotros hemos hecho todo por legalizar, pero la ciudadanía a veces no viene de su parte”

Expectativas: ¿cuál es su experiencia ideal con el servicio?

Lo ideal es que se legalicen los hogares ya censados con anterioridad y que de ahí se realice un plan de oferta de viviendas a bajo costo accesible a las personas que al menos reciben el básico.

Perfil geográfico: dónde vive, dónde trabaja/estudia, en qué viaja

Vive en vía a Samborondón y se transporta en su vehículo propio.

Nombre:

JAIME NEBOT S.

Perfil conductual: intereses, actividades, hobbies, personalidad, valores, creencias

Cree mucho en el libre mercado y es partidario de que los municipios tomen sus propias decisiones y no se rijan del todo por lo que hace el gobierno central.

Perfil tecnológico: usuario internet, dispositivos, aplicaciones, redes sociales, juegos, cable, prepago/plan, etc.

Fuente: Elaborado por los autores en base a esquema del Laboratorio del Gobierno de Chile (2017).

3.3.2 Journey mapping real

En el apartado de mapeo del sistema inicial y de la oferta y demanda de asentamientos humanos informales, se describió el proceso de la formación de estos asentamientos, basado en estudios previos. Coincidentemente, son similares las situaciones descritas por la literatura y las obtenidas de la investigación cualitativa. Sin embargo, hay ciertos hallazgos, obtenidos de los grupos focales y las entrevistas a profundidad, que serán descritos a continuación.

En general, los asentamientos humanos informales aumentan debido a que primero, la oferta, de las empresas privadas dedicadas a la construcción de vivienda, no es adecuada para el mercado existente. El precio que tienen estas viviendas es muy elevado en comparación a los ingresos que perciben más de la mitad de los ciudadanos. No existe un plan de urbanización privado con interés social, es decir, que sea conveniente para hogares con ingresos bajos, donde a veces solo uno percibe un sueldo básico.

Por otro lado, la compra de una vivienda se dificulta porque los gobiernos autónomos descentralizados no ofrecen suficientes terrenos o viviendas para la población. Algunos de los entrevistados afirmaron que ellos decidieron comprar un terreno a un traficante de tierras porque en un principio quisieron hacerlo legal pero el municipio no estaba vendiendo ningún terreno y tampoco le ofrecía una solución a su problema.

La mayoría de las personas que compran este tipo de tierras, son de escasos recursos y tienen un nivel de educación muy básico. Debido a eso, no todos tenían conocimiento de que la tierra que estaban comprando pertenecía a un asentamiento humano informal. Los traficantes de tierra los engañan fácilmente entregando papeles que no representan a una verdadera escritura de propiedad: recibos notarizados, documentos de compra venta, entre otros.

En resumen, unos sabían que sí era ilegal, otros no. Y, sin embargo, todos decidieron quedarse ahí debido a que era la única opción que tenían. Luego se dieron cuenta de que la ilegalidad es costosa, pues incurren en más gastos de los que deberían. La razón por la que sucede esto es que esas zonas

son de difícil acceso. No entra la policía, nadie hay recolección de desechos, no hay obras públicas de infraestructura, en algunos no ingresan los tanqueros de agua potable. Al no tener servicios básicos, aparecen en esos sectores micro negociantes que dicen solventar esa falta de servicios básicos pero que les cobran más de lo que realmente cuesta.

El municipio lanzó un plan de legalización de varios asentamientos humanos informales. De este plan salieron beneficiados la mayoría de los que fueron entrevistados. La legalización de esas tierras les permitió sentirse más seguros a cada uno en sus hogares porque eso les aseguraba que ya no los evacuarían de su vivienda y además les permitía mejorar sus casas. No obstante, aumentó la inseguridad del barrio. Pasó eso porque, de la legalización de tierras, no solo se beneficiaron los que ya vivían ahí sino también personas provenientes de otros lugares.

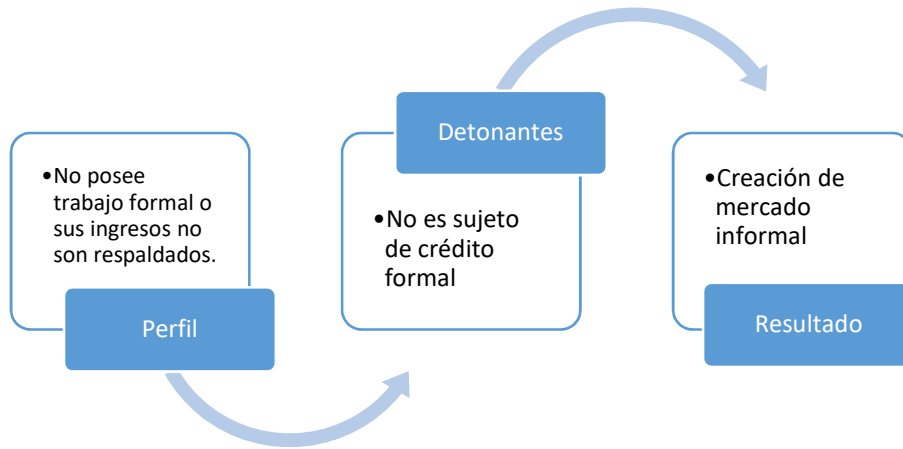
Contrario a lo que se podría creer, la mayoría opina que están dispuestos a pagar los impuestos con tal de que aumenten las obras públicas en su sector. Muy pocas personas dijeron que ellos debían recibir servicios básicos independientemente de que sus tierras sean legales o no. Todos afirman que sí creen que se benefician por tener las escrituras de sus terrenos porque gracias a eso pueden mejorar sus viviendas.

Las autoridades de los municipios opinan y coinciden que el problema de los asentamientos humanos informales requiere de la ayuda de todos, no solo de ellos como entidad pública sino también de los demás actores. Por otro lado, ellos reconocen que, si no se hace un censo antes de implementar el plan de legalización, habrá muchas personas que no habitan el lugar que irán a beneficiarse de eso sin merecerlo. En el caso de Durán los entrevistados manifestaron que por esta razón aumento la inseguridad en el sector.

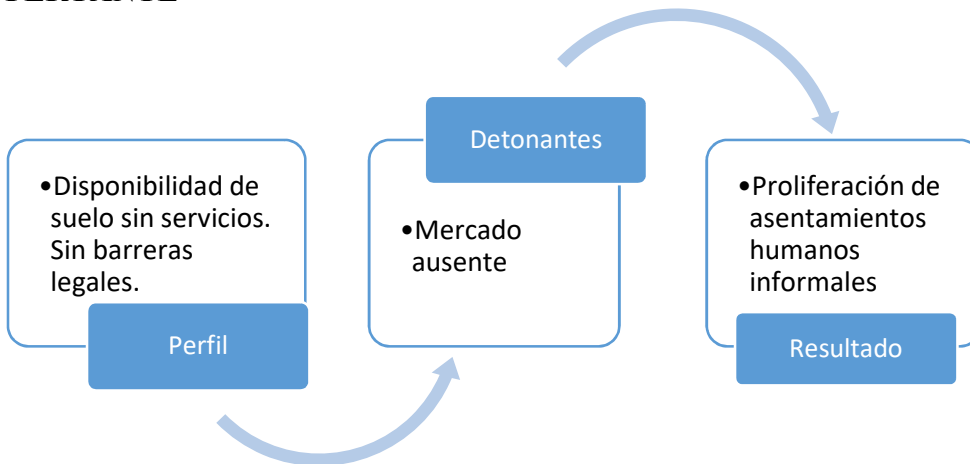
Entre los hallazgos está la inclusión de micro negociantes al sistema y también la visión que tienen los ciudadanos respecto al pago de impuestos y la obtención de servicios básicos. Pero, en general, el sistema se mantiene como fue presentado anteriormente.

Figura 18. Journey Mapping Real del demandante, ofertante e instituciones

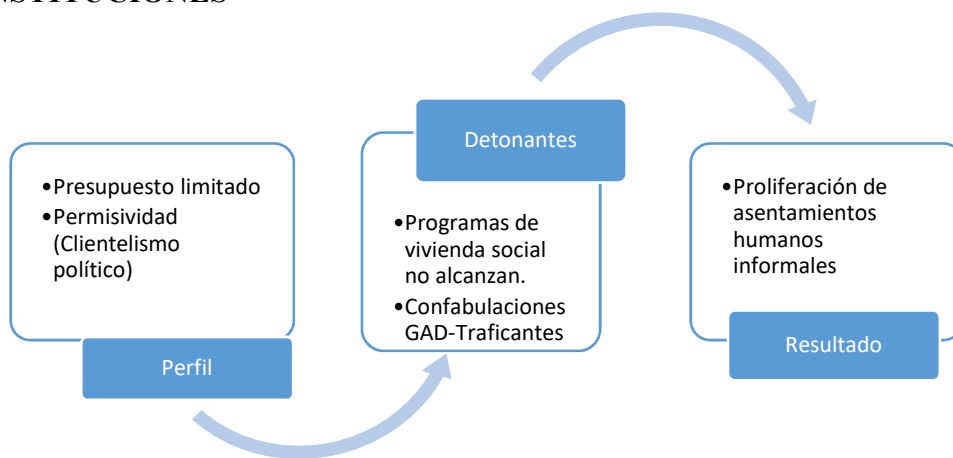
DEL DEMANDANTE



DEL OFERTANTE



DE LAS INSTITUCIONES



Fuente: Elaborado por los autores.

4. CONCLUSIONES

La investigación realizada nos ha permitido evaluar y caracterizar los asentamientos humanos informales en Durán; mediante las entrevistas personalizadas y usando las herramientas de los grupos focales con las personas de los asentamientos humanos informales se identificó por una parte una demanda que en general carece de trabajo formal, ingresos formales y no sujeta a crédito genera una oportunidad para el mercado informal. También se encuentra que la legalización de estos asentamientos hace que aumente la demanda de estas tierras, tal como en la investigación de Penrose, K., De Castro, M. C., Werema, J., & Ryan, E. T. (2010)

Se halló, en base a los resultados de las entrevistas a expertos, que en ciertas ciudades que son polo de desarrollo hay un aumento de demanda de viviendas debido al crecimiento de población por migración, esto ocasiona un aumento en la demanda de los asentamientos informales si la ciudad no tiene una oferta de vivienda al alcance de las personas (Entrevista realizada al Ab. Jaime Nebot, Alcalde de Guayaquil). Esto concuerda con lo concluido en otros estudios donde se indica que la mayoría de los migrantes tienden a demandar viviendas del sector informal, donde tienen fácil acceso a una vivienda que les permite establecerse lo más pronto posible. (Mitra, 2010)

Por otro lado, se identificó una oferta con disponibilidad de suelo sin servicios y que al no tener barreras de crédito provoca una proliferación de los asentamientos humanos informales, en nuestra investigación se halló que las autoridades de turno fueron permisivos con la oferta informal. (Entrevista a la Ing. Alexandra Arce, Alcaldesa del cantón Durán). Se examinó las políticas que exacerban la oferta de asentamientos informales y se concluye que las principales son las que restringen acceso al crédito (Ferguson & Navarrete, 2003) y causan asimetría de información. (Kohli, Kerle & Sliuzas, 2012), que desencadena en facilitar el proceso a los ofertantes del mercado informal.

Tomando en consideración lo encontrado respecto a la oferta y demanda de asentamientos informales se concluye que para plantear una agenda con las posibles soluciones a la informalidad se debe reconocer que es un reto que incluye a todos los actores: el gobierno central, por las leyes; las empresas privadas, por la construcción de urbanizaciones; y los ciudadanos, por el cumplimiento de los requisitos del proceso antes, durante y después de la legalización.

El marco legal y regulatorio es importante, porque, como sucedió en Guayaquil, proponer las leyes adecuadas y asegurarse del cumplimiento de éstas, podría ser un determinante del aumento o la disminución de los asentamientos humanos informales.

Así también, se debe tomar en consideración para la agenda la importancia de la construcción de viviendas por parte de la empresa privada pero que tengan un interés social. Para que la empresa privada pueda construir viviendas bajo ese enfoque, es necesaria la ayuda de las instituciones públicas. (Nwaka, 2005).

A manera de colofón, sí es posible la mitigación y prevención de los asentamientos humanos informales si se toman en consideración los pilares de la propuesta de agenda, detallados en el último apartado de este estudio.

5. RECOMENDACIONES - GUÍA PARA LA AGENDA URBANA

Para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de prevención de asentamientos humanos irregulares, hemos de recomendar que se cuiden varios indicadores imprescindibles: número de personas con acceso a crédito, disponibilidad de suelo urbanizable, nuevas soluciones habitacionales en el mercado, nuevos canales de asesoramiento legal para transacciones inmobiliarias, planificación y ejecución de planes urbanísticos específicos.

1. Asumir por parte de los GADs (municipios) el riesgo del financiamiento de nuevas y más eficientes soluciones habitacionales para estratos específicos. Los municipios como promotores inmobiliarios podrían disminuir las barreras de entrada al mercado formal de vivienda.
2. Identificar las zonas de expansión urbana e incorporarlas en las reservas de suelo de la ciudad para la materialización de las nuevas soluciones habitacionales.
3. Adquirir, por parte de los GADs, predios en las reservas de suelo que faciliten la oferta inmobiliaria.
4. Fomentar alianzas público-privadas que coadyuven a disminuir los costos de infraestructura urbana para los proyectos de vivienda de interés social.

5. Rediseñar las políticas de financiamiento a promotores inmobiliarios, al menos por parte de la banca pública, para que se priorice la oferta de vivienda de interés social a través de éstas alianzas público privadas.
6. Incluir a los GADs dentro de la cadena de las transacciones inmobiliarias para disminuir la participación de desarrolladores urbanos informales.
7. Identificar los asentamientos informales existentes y regularizarlos mediante planes urbanísticos específicos largo plazo.

No obstante, es evidente el análisis profundo y detallado para el diseño y la ejecución de una agenda de políticas de prevención de asentamientos informales y de gran importancia la identificación de los patrones generales que nos sirva de guía para el diseño de las políticas urbanas. Además, señalar que dichas generalidades deberán adaptarse a factores técnicos, institucionales, políticos, sociales y sobre todo a la voluntad política de sus actores.

Sin embargo, los tomadores de decisiones deberán considerar a los asentamientos informales como una problemática de aristas múltiples y que para efecto de maximización del bienestar social su tratamiento debe ser multidisciplinario y de forma inter-sectorial.

Finalmente, para los hacedores de políticas públicas el reto radica en un plan de mayor alcance que permita la provisión de servicios y la implementación de viviendas que incida en la tasa de informalidad y que coadyuve a la mejora en la calidad de vida.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina.
- Acioly C. (2002) The rationale of informal settlements regularization projects: from settlement upgrading to integration approaches. Lecture notes. Institute for Housing and Urban Development.Studies.
- Ahmad, S., Choi, M. J., & Ko, J. (2013). Quantitative and qualitative demand for slum and non-slum housing in Delhi: Empirical evidences from household data. Habitat International. <http://doi.org/10.1016/j.habitatint.2012.02.003>
- Amarante, V. &. (2003). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico. Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo, 2, 61-95.
- Anand, K. S. (2007). Are the urban poor vulnerable to non-communicable diseases? A survey of risk factors for non-communicable diseases in urban slums of Faridabad. National Medical Journal.
- Arimah BC. Slums as expression of social exclusion: Explaining the prevalence of slums in African countries. United Nations Hum Settlements Program. 2001
- Bayrau, A. &. (2007). Households' Willingness to Resettle and Preference to Forms of Compensation for Improving Slum Areas in Addis Ababa City.
- Besley, T. (1995). Property rights and investment incentives: Theory and evidence from Ghana. Journal of Political Economy, 103(5), 903-937.
- Brakars, J. (2002) *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, Estados Unidos.
- Calderón, J. (2004). The formalisation of property in Peru 2001–2002: the case of Lima. 289-300.
- Castells M (1973) Imperialismo y urbanizacion en America Latina. Gili: University of Texas.
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación. CEPAL.
- De Soto H (1989) *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.
- Dorst, K. (2011). The core of “design thinking” and its application. Design Studies. <http://doi.org/10.1016/j.destud.2011.07.006>
- Durand-Lasserre A. Informal settlements and the Millennium Development Goals: Global policy debates on property ownership and security of tenure. Glob Urban Dev. 2006;

- Ferguson, B., & Navarrete, J. (2003). A financial framework for reducing slums: Lessons from experience in Latin America. *Environment and Urbanization*. <http://doi.org/10.1630/095624703101286646>
- Fernandes, E. &. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. *Land Lines*, 16(3).
- Field, E. (2005). Property rights and investment in urban slums. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), 279-290.
- for informality and planning. *Planning Theory and Practice* 12(1): 115–125.
- GAD Guayaquil, M. M. (2018). Programa Habitacional Municipal Mucho Lote 2. Obtenido de <http://www.guayaquil.gob.ec/mucho-lote-ii>
- Galiani, S., & Schargrotsky, E. (2010). Property rights for the poor: Effects of land titling. *Journal of Public Economics*, , 94(9), 700-729.
- Gasson, S. (2003). Human-Centered vs. User-Centered Approaches to Information System Design. *Journal of Information Technology Theory and Application*.
- Gopal, S., & Clarke, T. (2015). FSG- Remaining Social Change. Obtenido de Guide to Actor Mapping: <https://www.fsg.org/tools-and-resources/guide-actor-mapping#download-area>
- Gutiérrez, P. M. (2007). Mapas sociales: método y ejemplos prácticos.
- IDEO.org. (2015). Human Center Design: Kit de Herramientas.
- INEC. (2010). Censo de Población y Vivienda.
- International Political Sociology* 2(1): 56–74.
- Khalifa, M. A. (2015). Evolution of informal settlements upgrading strategies in Egypt: From negligence to participatory development. *Ain Shams Engineering Journal*. <http://doi.org/10.1016/j.asej.2015.04.008>
- Kohli, D., Kerle, N., & Sliuzas, R. (2012). Local ontologies for object-based slum identification and classification. In *Proceedings of the 4th GEOBIA*.
- Laboratorio de Gobierno. Chile. (2017). Herramientas para la Innovación Pública: Aprendiendo en conjunto herramientas para desarrollar proyectos de innovación pública.
- Larangeira, A., & Smolka, M. (2008). Informality and poverty in Latin American urban policies.
- Mena, A. (2010) Asentamientos informales en el DMQ: Acceso al suelo urbano y políticas de legalización (1978-2008). Quito, Ecuador.
- MIDUVI, M. d. (2012). Programa Nacional de Vivienda Social. Quito.
- MIDUVI, M. d. (2018). Página web institucional. Obtenido de <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/category/programas-y-servicios/>

MIDUVI, M. d. (2018). Página web institucional. Obtenido de <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/category/programas-y-servicios/>

MIDUVI. (2015). Informe Nacional del Ecuador. Quito: Habitat III.

Mitra, A. (2010). Migration, livelihood and well-being: Evidence from indian city slums. *Urban Studies*. <http://doi.org/10.1177/0042098009353621>

Moreira, M., Pico, B., & Díaz, E. (2016). Análisis de las características del sector informal en la Provincia de Los Ríos, Ecuador. Quevedo: Revista Publicando.

Müller, F. I. (2017). Urban informality as a signifier: Performing urban reordering in suburban Rio de Janeiro. *International Sociology*. <http://doi.org/10.1177/0268580917701585>

Nagle, Barry Williams, N. (2011). Methodology Brief: Introduction to Focus Groups. Center for Assessment, Planning & Accountability.

Nassar DM, Elsayed HG. From Informal Settlements to sustainable communities. *Alexandria Engineering Journal*. 2017.

Nwaka, G. I. (2005). The urban informal sector in Nigeria: towards economic development, environmental health, and social harmony. *Global Urban Development*.

OECD. (Septiembre de 2001). OECD-Glosario de términos estadísticos. Obtenido de <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1351>

OmidyarGroup. (2017). Systems Practice. Creative Commons.

ONU. (2014). Catálogo de Datos de las Naciones Unidas. Obtenido de Proporción de la población urbana viviendo en asentamientos informales: <https://undatacatalog.org/dataset/proportion-urban-population-living-slum-1990-2014>

ONU. (2014). World Urbanization Prospects. Economic & Social Affairs.

Patton, M. Q. 2002. *Qualitative research & evaluation methods*, 3rd ed, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Penrose, K., De Castro, M. C., Werema, J., & Ryan, E. T. (2010). Informal urban settlements and cholera risk in Dar es Salaam, Tanzania. *PLoS Neglected Tropical Diseases*. <http://doi.org/10.1371/journal.pntd.0000631>

Porter L (2011) Informality, the commons and the paradoxes for planning: Concepts and debates

Ritchie, J., & Spencer, L. (2002). Qualitative Data Analysis for Applied Policy Research. In *The Qualitative Researcher's Companion*. <http://doi.org/10.4135/9781412986274>

Rojas, M. &. (1988). El proceso urbano de Guayaquil, 1870-1980. ILDIS.

Roy A (2009) The 21st-century metropolis: New geographies of theory. *Regional Studies* 43(6): 819–830.

Salcedo, C. (2014). Análisis multitemporal del crecimiento de asentamientos informales en el área urbana del cantón Durán. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

SENPLADES. (2017). Agenda Zonal Zona 8 2013-2017.

Smolka, M. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Perspectivas Urbanas*, 71-78.

Stavros, C., & Westberg, K. (2009). Using triangulation and multiple case studies to advance relationship marketing theory. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 12, 307-320.

Stokes, D., & Bergin, R. (2006). Methodology or “methodolatry”? An evaluation of focus groups and depth interviews. *Qualitative Market Research*. <http://doi.org/10.1108/13522750610640530>

Vargas, I. J. (2010). Procesos de mejoramiento barrial participativo en asentamientos informales: Propuestas de integración en la ciudad de Ibagué (Colombia). *Revista invi*, 25(68), 59-96.

Wacquant L (2008) The militarization of urban marginality: Lessons from the Brazilian metropolis.

Wittwer, J.W.,(2009) "Fishbone Diagram / Cause and Effect Diagram in Excel," From Vertex42.com: <https://www.vertex42.com/ExcelTemplates/fishbone-diagram.html>.

Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.