

# REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y  
DESARROLLO



**GESTION AMBIENTAL LOCAL EN EL ECUADOR SITUACION  
ACTUAL Y PERSPECTIVAS Í CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO  
DE QUITO EN LOS DOS ULTIMOS AÑOSÍ**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de  
Master en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión  
Pública y Gerencia Empresarial**

**Autor: Econ. Álvaro Ayala Ruiz**

**Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño**

**Quito, junio del 2003**



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## DEDICATORIA

Con el amor de siempre a mis padres, quienes con su ejemplo de unión familiar, preocupación, constancia y respeto, me han enseñado a dar valor a las cosas y cultivar lo máspreciado y actualmente escaso en nuestra sociedad, honestidad, respeto, sinceridad, generosidad y responsabilidad.

En este año de renovar conocimientos y superación en el I.A.E.N. quiero, dedicar todos los esfuerzos realizados **principalmente**, a mi esposa Eugenia Villagómez y a mis hijos Carolina y Francisco; por su amor, comprensión y paciencia.



## AGRADECIMIENTO

Ser agradecidos es uno de los más nobles sentimientos del ser humano, por lo que considero muy importante y justo reconocer el apoyo recibido por las personas e instituciones que han colaborado en la terminación de esta maestría.

Al Ministerio del Ambiente, del cual formo parte, a sus máximas autoridades por darme la oportunidad de realizar el posgrado.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales (I.A.E.N.) a sus Directivos y Asesores por haber compartido sus conocimientos y experiencia, a todos mis compañeros de la Trigésima promoción por su amistad y compañerismo.

Un especial agradecimiento al economista Carlos Ron Patiño, por su dirección, orientación y paciencia, durante el desarrollo de la investigación.

## INDICE GENERAL

CONTENIDO	PÁG
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>Aspectos Normativos</b> .....	5
Constitución Política del Estado.....	5
Distribución de Áreas Protegidas.....	9
Reserva Biológica.....	13
Reserva Ecológica.....	13
Refugio de Vida Silvestre.....	13
Parque Nacional.....	13
Reserva Geobotánica.....	13
Área Nacional de Recreación.....	14
Reserva de Producción de Fauna.....	14
Área de Caza y Pesca.....	14
Leyes Generales.....	18
Ley De Gestión Ambiental.....	18
Ley Forestal Y De Conservación De Áreas Naturales Y Vida Silvestre.....	21
Leyes Especiales.....	22
Ley de Régimen Municipal.....	22
Ley de Desarrollo Agrario.....	24
Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario.....	24
Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y su Reglamento.....	25
Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación ( recurso aire).....	25
Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación ( recurso suelo).....	27
Ley de Aguas.....	28
Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación ( recurso agua).....	29
Otras Normas.....	30
<b>CAPITULO II</b>	
<b>Aspectos Generales e Históricos</b> .....	33
Aspectos Históricos E Institucionales.....	33
La Reglamentación Aplicada.....	38
Categorías de Intervención de las Áreas Históricas de Quito.....	39
Formas de Intervención.....	42
Aspectos Sanitarios Urbanos.....	46
Abastecimiento de Agua Potable.....	46
Aguas Subterráneas.....	49
Proyectos de Alcantarillado y Agua Potable.....	51
Recolección y Disposición de las Basuras.....	52

La Contaminación Del Entorno Urbano.....	53
Condiciones Geográficas y Naturales de la ciudad.....	58
Condiciones Socio . económicas.....	58
Factores que inciden en el ambiente de Quito.....	59
Contaminación del agua, aire y suelo.....	59
Contaminación Hídrica.....	60
Contaminación del Suelo.....	63
Contaminación del Aire.....	64
<b>CAPITULO III</b>	
<b>Antecedentes.....</b>	66
Características De La Descentralización.....	69
Los Regímenes Especiales.....	71
Importancia de la Descentralización.....	72
La Descentralización para las Provincias.....	75
Otros Actores Necesarios.....	77
Principales Avances y Obstáculos en Descentralización....	78
Avances.....	80
Obstáculos.....	81
Conclusiones respecto a los Procesos.....	82
La Desconcentración.....	82
Delegación De Actividades Y Servicios Públicos que realiza el Estado.....	83
Modalidades De Delegación De Servicios Públicos.....	84
Descentralización Municipal.....	88
La Gestión Municipal: Límites Actuales.....	90
Sistema de Gestión Participativa.....	93
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>Planificación y Desarrollo.....</b>	95
Desarrollo territorial.....	96
Desarrollo Urbano-Espacial.....	97
Situación Actual de MDMQ.....	99
Diversificación de la base económica.....	100
Principales Planes y Programas.....	103
Estructura Territorial del MDMQ.....	107
Perspectivas hacia el año 2007.....	109
Hacia un nuevo Sistema de Gestión.....	109
Una Reforma de la Estructura Política Legal.....	112
Una Reforma de la Organización.....	112
Una Reforma de la Estructura Administrativa.....	113
Grandes proyectos.....	113
<b>CAPITULO V</b>	
<b>Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	117
Conclusiones.....	121
Recomendaciones .....	125
Bibliografía.....	129
Anexo.....	129

## INTRODUCCION

El problema de la gestión ambiental y la sustentabilidad urbana en los países de nuestra América es uno de los temas urgentes en la agenda regional, el presente y el futuro de América Latina están esencialmente asociados con el crecimiento y sustentabilidad de sus ciudades.

La gran concentración de la población en zonas urbanas, en conjunto con el papel de las ciudades como bases de una economía regional, les confiere el encargo central en la discusión de alternativas de desarrollo.

Las ciudades son además un dinámico vínculo en los procesos sociales, económicos, políticos y ambientales. A pesar de esta importancia, la discusión sobre gestión ambiental urbana en la región ha sido incompleta y limitada a una visión técnica de planeación y control de problemas ambientales.

Esta visión del desarrollo sustentable deja de lado la dimensión multidimensional y multiespacial necesaria para abrir nuevos paradigmas de crecimiento para los países de la región y sus ciudades. La discusión de la sustentabilidad y su gestión local en América Latina debe recuperar la capacidad del concepto para reorientar el crecimiento en términos sociales y económicos más equitativos y con un mayor balance con el ambiente.

Las crisis económica, social y política durante las últimas dos décadas en América Latina tuvieron severas consecuencias en la región, particularmente evidentes en las ciudades.

Las ciudades reproducen, en una pequeña porción del territorio, los conflictos políticos, los problemas económicos y las manifestaciones

agudas de desigualdad social como reflejo de lo que sucede en el resto de países de la región.

La llamada década perdida de los ochenta y noventa, se ha convertido en un fenómeno permanente que ha agudizado sus problemas y deficiencias urbanas acumuladas durante décadas.

Mientras que la pobreza en América continúa creciendo y es cada vez más un fenómeno urbano.

Cerca de 300 millones de habitantes urbanos en países en vías de desarrollo viven actualmente en la pobreza, sin los ingresos suficientes tan siquiera para la nutrición básica o los requisitos de cobijo. Pero el rápido incremento de la población en áreas urbanas ha causado una tensión considerable, no sólo en la infraestructura y vivienda urbanas, sino también en el entorno urbano.

La pobreza absoluta, se debe poder diferenciar a los pobres de los no pobres. Según esto se elabora una canasta mínima de consumo representativa de las necesidades de la sociedad que se pretende analizar.

La línea de pobreza crítica se determina en base al costo total de la canasta de consumo que incluye los gastos de alimentación, vivienda, salud, vestido y otros. La línea de pobreza extrema considera sólo los gastos de alimentación. Estas líneas son enfrentadas a los gastos efectivos de los hogares.

El incremento en la violencia y criminalidad en un número importante en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) sin duda esta vinculada con las crisis social, económica y política del país. Esto incluye el uso del espacio urbano por una amplia gama de grupos vinculados al crimen,

desde bandas asociadas al narcotráfico, el secuestro y robo organizado, hasta el crimen en pequeña escala.

Los problemas ambientales en las ciudades se han agravado durante la última década convirtiéndose en un riesgo constante para la salud de sus habitantes y del ambiente.

El carácter dinámico del crecimiento físico y de la economía de las ciudades en la última década, los problemas ambientales característicos de las grandes áreas urbanas, como la calidad del aire, la distribución y calidad del agua, la recolección y tratamiento de residuos sólidos y aguas negras, el control de residuos peligrosos aparecen con mayor frecuencia.

Ante el panorama de crisis urbana arriba mencionada, cabe preguntarse cómo transitar de un estado de crisis con severos problemas sociales, económicos, políticos y ambientales hacia una mayor equidad y equilibrio en la función y el crecimiento de las ciudades.

En este momento es pertinente introducir en la discusión el concepto de Gestión ambiental y Desarrollo Sustentable, estos han sido conceptos ampliamente debatidos, por ecologistas, ambientalistas e investigadores preocupados por el desarrollo de las ciudades, aparecen como el objetivo último de todo plan de desarrollo, de las acciones de corporaciones transnacionales y otros grupos de capital privado, de acuerdos internacionales vinculados con el medio ambiente, el crecimiento económico y el desarrollo social.

Desarrollo Sustentable Es el mejoramiento de la calidad de la vida humana dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas; implican la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

Gestión Ambiental.- Conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida.

El éxito del concepto de desarrollo sustentable se debe a su apropiación por diversos grupos del sector público, el sector privado y la amplia gama de grupos que representan la sociedad civil.

Dentro de este contexto de crisis es importante investigar la labor que ha realizado el Distrito Metropolitano de Quito a fin de conocer los planes, programas y proyectos que se han desarrollado y cuales serán sus perspectivas.

## CAPITULO I

### ASPECTOS NORMATIVOS

Con la finalidad de identificar y comprender el Marco Legal, a través del cual el país y específicamente los gobiernos Municipales desarrollan sus actividades, es necesario conocer las normas relacionadas con el Ambiente y que actualmente se encuentran vigentes.

El Sistema descentralizado de Gestión Ambiental, en virtud de lo que establece las Políticas Básicas Ambientales y la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible, dentro del actual marco Constitucional y Legal del Ecuador, consigna entre sus principios de acción la necesidad de descentralizar y desconcentrar la gestión ambiental en el Ecuador, en todos los ámbitos, delegando funciones en esta materia a los organismos del gobierno local y regional y fortaleciendo aquellas que se encontraban desarrollando

#### **1. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO**

Los países en general y el Ecuador en particular se encuentra inmerso en la problemática ambiental, que significa el cambio climático, el crecimiento urbano desorganizado, la contaminación de la atmósfera, agua y suelo, la pérdida del bosque húmedo tropical, la deforestación la erosión y la pobreza. Por lo que la legislación y el derecho ambiental están llamados a través de las normas y procedimientos, a determinar las soluciones a esta problemática que afecta el mantenimiento de la vida.

En este sentido, la Constitución Política de la República del Ecuador, las leyes, reglamentos, acuerdos etc., son elementos que se constituyen

en el marco referencial sobre la cual realizan sus actividades los gobiernos seccionales.

Con relación al Ambiente encontramos las siguientes disposiciones tipificadas en la Constitución Política de la República<sup>1</sup>

En su Título 1 de los Principios fundamentales del Estado, Artículo 3 numerales 3 y 4 establece como deber fundamental del Estado defender el patrimonio natural y cultural del Ecuador y proteger el medio ambiente.

**Art. 3.- Í Son deberes primordiales del Estado:**

**1. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente.**

**2. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.**

Lo que significa, la protección de los ecosistemas como una responsabilidad individual, familiar, comunitaria, de la sociedad y del Estado.

La protección ecológica requiere y necesita de una voluntad y acciones políticas, económicas y sociales; no es posible la protección de los ecosistemas naturales, sociales, históricos y culturales sin eliminar la pobreza y erradicar el hambre, sin garantizar la educación, la cultura y la salud de la población, así como eliminar los conflictos bélicos, el terrorismo de estado y otros problemas globales que ocasionan tragedias de muertes y graves pérdidas que afectan la calidad de vida.

En muchos países y regiones, se concibe la protección ambiental, como un proceso para la conservación solamente de los recursos naturales, y no se ha logrado incorporar la conservación de los

componentes históricos, culturales y sociales, pero la atención y protección del hombre, principal integrante del medio ambiente, y su calidad de vida, no se incluye, en ocasiones, en la protección ambiental.

En el título III sobre los Derechos Deberes y Garantías, artículos 23 numerales 6 y 20 establecen disposiciones correspondientes al derecho de vivir en un ambiente sano, una calidad de vida que asegure satisfacción de las necesidades básicas de nuestro país y especialmente con relación al ambiente.

**Art. 23.- Í Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:**

**6. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente.**

**20. El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.Î**

La humanidad y particularmente nuestro país, tiene que trabajar sostenidamente por resolver diversos problemas ambientales que son de carácter global, de cuya solución depende, objetivamente, la existencia de la especie humana.

Se observa y es evidente que estamos en presencia de un problema cardinal y complejo, que muchos gobiernos y sociedades han subestimado y que, en general, no se reconoce, con el valor y relevancia

---

<sup>1</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Artículos sobre Medio Ambiente.

que su atención priorizada requiere: los problemas del medio ambiente mundial.

Por ejemplo, se prevé un incremento de la población mundial en 3.600 millones de personas; en el Ecuador en 10 años duplicaremos la población actual, pero los sistemas naturales de la biosfera no lo hacen; el aumento de las temperaturas del planeta por la contaminación de CO<sub>2</sub>, y su inminente ascenso entre 1 y 4 grados Celsius, mientras el nivel del mar, se estima que se eleve entre 17 centímetros y 1 metro, para finales de este siglo. Con relación a los ecosistemas boscosos y de flora y fauna, en el Amazonas, la mayor reserva de bosque mundial según los estudios de satélites y de campo-, se pierden anualmente entre 1 millón a 1 millón y medio de hectáreas de bosque por concepto de tala para madera y otras causas.

Las afectaciones ecológicas establecen relaciones de causa y efecto y viceversa, por lo que no son problemas aislados. Debe pensarse y actuarse integralmente, en forma de sistema y sistemáticamente, así como reflexionar que el medio ambiente es un sistema complejo, armónico, íntegro y único que debe estar en pleno equilibrio.

Por ello, es fundamental valorar por el hombre - el principal dilapidador del medio ambiente, que consecuencias trae la muerte del arrecife de coral en las aguas cálidas tropicales; que ocurre por el aumento de la contaminación atmosférica y, en general; que sucedería por el déficit de agua que según los estudios, se prevé como una de las causas de conflictos bélicos regionales. Las investigaciones sobre el tema, realizadas por el Gobierno de los Estados Unidos y sus instituciones de inteligencia, expresan los problemas que se agudizarán en el mundo entre los años 2000 al 2015: severas crisis en la falta de agua para el riego, el incremento del efecto invernadero y la fusión

paulatina de los hielos de los glaciales, el aumento del deterioro de la capa de ozono, entre otros ejemplos.

En el Capítulo V este mismo título, sección segunda artículo 86 se establecen varias normas relacionadas a la protección del ambiente, que son de interés público y que tiene que ver con la preservación del ambiente; la contaminación ambiental; y el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas.

**Art. 86.-** El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

**Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:**

**1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.**

**2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.**

**3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.**

### **Distribución de Áreas Naturales**

A fin de garantizar la protección y preservación de la naturaleza, el Estado Ecuatoriano por intermedio del Ministerio del Ambiente delimitó el

territorio nacional, en Parques Nacionales, Reservas Ecológicas, Áreas Naturales y Bosques Protectores.

Es así como al Ecuador lo dividen 26 áreas protegidas, clasificadas en las siguientes categorías: Reserva Biológica (1), Reserva Ecológica (8), Refugio de Vida Silvestre (2), Parque Nacional (9), Reserva Geobotánica (1), Área Nacional de Recreación (1), Reserva de Producción Faunística (2), Área de Caza y Pesca, Reserva Marina (1) y Parque El Cóndor. Estas áreas protegidas cubren 46.190 Km<sup>2</sup>, lo que equivale al 17% del territorio nacional (no incluye la Reserva de Recursos Marinos de Galápagos, el Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara y el Parque El Cóndor).

CUADRO No. 1

CUADRO DE AREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR

Área protegida	Superficie (hectáreas)	Localización (Provincia)	Fecha de creación
Parque Nacional Cajas	28.808	Azuay	1996
Parque Nacional Cotopaxi	33.393	Cotopaxi, Pichincha, Napo	1975
Parque Nacional Galápagos	693.700	Galápagos	1936
Parque Nacional Llanganates	219.707	Cotopaxi, Napo, Pastaza, Tungurahua	1996
Parque Nacional Machalilla	55.059	Manabí	1979

Parque Nacional Podocarpus	146.280	Loja, Zamora Chinchipe	1982
Parque Nacional Sangay	517.765	Cañar, Chimborazo, Morona Santiago, Tungurahua	1979
Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras	205.249	Napo	1994
Parque Nacional Yasuní	982.000	Napo, Pastaza	1979
Reserva Biológica Limoncocha	4.613	Sucumbios	1985
Reserva Ecológica Antisana	120.000	Napo, Pichincha	1993
Reserva Ecológica El Ángel	15.715	Carchi	1992
Reserva Ecológica Cayambe Coca	403.103	Imbabura, Pichincha, Napo, Sucumbios	1970
Reserva Ecológica Cayapas-Ataje	51.300	Esmeraldas	1995
Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas	204.420	Esmeraldas, Imbabura	1968
Reserva Ecológica los Illinizas	149.900	Cotopaxi, Pichincha	1996
Reserva Ecológica Mache-Chindul	70.000	Esmeraldas, Manabí	1996

Reserva Ecológica Manglares Churute	49.984	Guayas	1979
Reserva Geobotánica Pululahua	3.383	Pichincha	1966
Reserva Faunística Chimborazo	58.560	Chimborazo, Bolívar, Tungurahua	1987
Reserva Faunística Cuyabeno	603.380	Sucumbios, Napo	1979
Reserva Marina de Galápagos	7'000.000	Galápagos	1986
Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	500	Pichincha	1996
Área de Recreación El Boliche	227	Cotopaxi	1979

El área protegida más antigua del Ecuador es el Parque Nacional Galápagos, creado en 1936. Las áreas protegidas más recientes son la Reserva Ecológica los Illinizas y el refugio de Vida Silvestre Pasochoa, creadas en 1996. La más grande es la Reserva Marina de galápagos (7'000.000 ha) y la más pequeña es el área de recreación El Boliche (227 ha).

Los Parques Nacionales Galápagos y Sangay fueron declarados por la UNESCO Patrimonio Natural de la Humanidad, y el Parque Nacional Yasuní fue declarado Reserva de la Biosfera. El Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras y las Reservas Ecológicas Cayambe-Coca y Antisana, se encuentran dentro del proyecto de Reserva de la Biosfera Gran Sumaco.

### **Reserva Biológica**

Es un área de extensión variable, que se halla en cualquiera de los ámbitos terrestres o acuáticos, destinada a la preservación de la vida silvestre(GEF-INEFAN,1998).

### **Reserva Ecológica**

Es un área de por lo menos 10.000 Ha. que comprende uno o más ecosistemas con especies de flora y fauna silvestres importantes y amenazadas de extinción, formaciones geológicas singulares en áreas naturales o parcialmente alteradas. En esta área se prohíbe cualquier tipo de explotación u ocupación (GEF-INEFAN, 1998).

### **Refugio de Vida Silvestre**

Es un área indispensable para garantizar la existencia de la vida silvestre, residente o migratoria, con fines científicos, educativos o recreativos (GEF-INEFAN,1998).

### **Parque Nacional**

Uno o varios ecosistemas comprendidos dentro de un mínimo de 10.000 Ha, caracterizados por la diversidad de especies de flora y fauna, rasgos geológicos y hábitats de importancia para la ciencia, educación y recreación, para el mantenimiento del área en su condición natural, preservación de rasgos ecológicos, estéticos y culturales, siendo prohibida cualquier explotación u ocupación (GEF-INEFAN, 1998).

### **Reserva Geobotánica**

Es un área de extensión variable destinada a la conservación de la flora silvestre, recursos geológicos sobresalientes y paisajes excepcionales, con el fin de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos y propender a la recuperación de las zonas alteradas por la intervención humana. Por su valor histórico, cultural, paisajístico y científico, brinda oportunidades recreativas, turísticas y educativas a visitantes y comunidades locales (GEF-INEFAN, 1998).

### **Área Nacional de Recreación**

Superficie de 1.000 Ha o más en la que existen fundamentalmente bellezas escénicas, recursos turísticos o de recreación en ambientes naturales, siendo fácilmente accesible desde centros poblados (GEF-INEFAN, 1998).

### **Reserva de Producción de Fauna**

Son áreas naturales o parcialmente alteradas, establecidas para el manejo sustentable de la fauna silvestre, principalmente para comunidades indígenas existentes en la zona. Uno de sus objetivos de manejo se relaciona con la investigación científica, recreación y turismo, además de la conservación de valores culturales y étnicos (GEF-INEFAN, 1998).

### **Área de Caza y Pesca**

Pueden ser áreas naturales o parcialmente alteradas, establecidas específicamente para fomentar y desarrollar la cacería y pesca controladas (GEF-INEFAN, 1998).

**En su artículo 87, nos indica sobre las infracciones, responsabilidades, acciones u omisiones al ambiente.**

**Art. 87.-** La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer

**responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.Î**

La aplicación de este artículo es con la finalidad de evitar infracciones a la ley, como por ejemplo para el caso de las compañías que explotan petróleo en el Oriente Ecuatoriano, las cuales deberán pagar indemnizaciones, y remediaciones a las áreas que por derrames petroleros u otras causas afecten a la naturaleza.

**Art. 88.- ÍToda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.Î**

El artículo 88, establece la participación de la comunidad en la toma de decisiones. El estado Ecuatoriano y las empresas petroleras han venido imponiéndose a la voluntad de los pueblos indígenas, en flagrante violación del convenio internacional No.169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), anterior convenio internacional 107, convenios que son refrendados en la actual constitución política vigente, cuyos instrumentos prevén la obligación de consultar a los pueblos indígenas, respetar sus intereses, sus instancias organizativas, de asegurarles los beneficios de las actividades que se desarrollan sobre sus territorios y las indemnizaciones por los impactos ambientales, y el derecho de los pueblos indígenas a usufructuar, usar, manejar y asumir la gestión de los recursos naturales que se hallen en sus territorios, conservando su cultura, su integridad, su mundo espiritual, ritos, lugares sagrados, su riqueza de la biodiversidad protegiendo su patrimonio genético.

**Art. 89.-** El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos:

- 1. Promover en el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.**
- 2. Establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas.**
- 3. Regular, bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados.**

En el artículo 89 promueve el uso de tecnologías limpias, establece estímulos por la realización de acciones ambientales sanas y normas sobre bioseguridad, con la finalidad de mantener un ambiente sano libre de contaminación.

Los incentivos determinados como instrumentos de tipo económico, establecidos en leyes y reglamentos para favorecer el cumplimiento de las normas ambientales, igualmente las tecnologías alternativas son aquellas que suponen la utilización de fuentes de energía permanente, ambientalmente limpias y con posibilidad de uso generalizado en lugar de las tecnologías convencionales.

El artículo 90 establece acciones acerca de la introducción al país de elementos químicos peligrosas.

**Art. 90.-** Se prohíben la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

El Estado normará la producción, importación, distribución y uso de aquellas sustancias que, no obstante

**su utilidad, sean tóxicas y peligrosas para las personas y el medio ambiente.**

Tiene relación a precautelar la paz ciudadana y seguridad del Estado ecuatoriano, en razón de la peligrosidad que representan las armas químicas, nucleares y la introducción de basura química.

La importación de sustancias tóxicas y peligrosas tiene su control determinado en la Ley de Gestión Ambiental, especialmente en lo relacionado al inicio de una actividad que suponga riesgo ambiental para lo cual se debe contar con un permiso o licencia otorgada por el Ministerio correspondiente, a fin de realizar un manejo y evaluación de riesgos.

El artículo 91 establece que el Estado, a través de sus funciones, será responsable por los daños ambientales.

**Art. 91.- El Estado, sus delegatarios y concesionarios, serán responsables por los daños ambientales, en los términos señalados en el Art. 20 de esta Constitución.**

**(Art. 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligadas a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos).**

**Tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño.**

**Sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente.**

Para lo relacionado a los artículos No 87 al No 91, el Ministerio del Ambiente a fin de desempeñar una eficiente gestión ambiental, se apoya

en varias leyes y reglamentos encaminados a la protección y conservación de los ecosistemas y los recursos naturales del Ecuador.

Las leyes ambientales implementan los mecanismos necesarios para asegurar un ambiente sano. Todas las personas que vivimos en el país pueden recurrir a las normas ambientales y respaldarnos en ellas de acuerdo a nuestras necesidades.

## **1.2. LEYES GENERALES**

En los últimos años, el apoyo por parte del Estado a la gestión ambiental que desarrollan los Municipios del País, tomando en consideración algunas leyes generales y que se ha concretado en la asignación de fondos provenientes de entidades de crédito extranjeras y el brindar el respaldo político necesario para la conformación de las Unidades de Gestión Ambiental Locales.

Los Municipios se empiezan a constituir en verdaderas autoridades ambientales en sus respectivas jurisdicciones, con capacidades y competencias que les permiten actuar transversalmente, realizando una labor de protección y conservación del ambiente, los recursos naturales y las condiciones generales de vida.

En este sentido nos circunscribimos al ámbito de la Gestión Ambiental Local de los Municipios, nos referiremos a las siguientes leyes.

### **◆ Ley de Gestión Ambiental**

Esta ley fue publicada en el Registro Oficial No. 245 de 30 de julio de 1999; en la cual se tipifica los principios y directrices de la política ambiental; se determinan las obligaciones de los sectores público y privado de gestión ambiental.

### *Ámbito Y Principios De La Ley*

**Art. 3.- Í El Proceso de Gestión Ambiental , se orientará según los principios universales del Desarrollo Sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre el Medio Ambiente y DesarrolloÍ .**

Este Convenio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se refiere a la importancia de la Diversidad Biológica, para el mantenimiento de un sistema de vida sustentable en la biosfera, y queda explícito que la reducción de la misma se debe al uso irracional de sus recursos por parte del hombre, en tal virtud, es urgente promocionar la necesidad de prevenir y atacar las causas del deterioro de la biodiversidad.

**Art. 5.- Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales.**

**En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley.**

El objetivo principal y eje del proceso global de reforma y de los subprocesos específicos de la organización de una gestión desconcentrada, descentralizada y tercerizada es la conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental liderado por el Ministerio del Ambiente como la autoridad máxima sobre el tema, pero incorporado solidamente a otros niveles de gobierno, como lo dispone la Constitución de la República y la Ley de Gestión Ambiental.

En este sentido todas las competencias del Gobierno Central son susceptibles de descentralizarse a excepción de la defensa y seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del

endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales expresamente las excluyan.

En virtud de la descentralización no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicita y tiene capacidad operativa para asumirla.

El Ministerio del Ambiente comenzó en el proceso de descentralización en función de esta disposición constitucional y lo establecido en la Ley de descentralización y demás normas vigentes.

El Ministerio del Ambiente ha recorrido varias fases como por ejemplo.

Convenio Marco para la Transferencia de competencias, suscrito en el mes de diciembre del 2001, negociación entre el Ministerio y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), en representación de los organismos seccionales.

Suscripción de convenios específicos con los gobiernos seccionales, que a partir del mes de febrero del 2002 se emprendió en el diseño del proceso de estructuración de las demandas de los gobiernos seccionales, tratando en lo posible, que estas demandas expresen un acuerdo entre los municipios y el Consejo Provincial en cada provincia, estos convenios se suscribirán al menos para diez provincias, ( se han firmado convenios de Descentralización y Desconcentración con los Consejos Provinciales de: Tungurahua, Pastaza, Guayas, Los Ríos, El Oro, Manabí, Loja y Zamora y con casi un centenar de gobiernos locales).

El Ministerio del Ambiente diseñó un Sistema de Monitoreo de la ejecución de competencias descentralizadas, que está siendo validado y entrará en operación a partir del presente año.

*Del Régimen Institucional De La Gestión Ambiental*

*Del Desarrollo Sustentable*

**Art. 7. ÍLa gestión ambiental se enmarca en las políticas generales de desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que establezca el Presidente de la República al aprobar el Plan Ambiental Ecuatoriano. Las políticas y el Plan mencionados formarán parte de los objetivos nacionales permanentes y las metas de desarrollo. El Plan Ambiental Ecuatoriano contendrá las estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional y será preparado por el Ministerio del ramo.Î**

El Presidente de la República contará con el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable como órgano asesor en la preparación de las políticas y el plan, de acuerdo a lo que indica el artículo anterior y que se constituirá conforme a las normas del Reglamento de esta Ley y en el que deberán participar obligatoriamente, representantes de la sociedad civil y de los sectores productivos.

La riqueza del Capital Natural del Ecuador radica más en su diversidad que en su dimensión, por lo tanto debe ser conversado, manejado y utilizado racionalmente para generar riqueza a través de la inserción efectiva del país en el mercado y utilizado racionalmente para generar riqueza a través de la inserción efectiva del país en el mercado de bienes y servicios ambientales y con ello contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos.

- **Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre**

Esta ley fue promulgada mediante Decreto Legislativo del 14 de agosto de 1981 Su finalidad controlar los sistemas ecológicos del país y su reglamento de aplicación fue expedido de acuerdo al Decreto Ejecutivo 1529 de 16 de febrero de 1983.

Este decreto regula y dirige la explotación forestal y paralelamente de conservación de la naturaleza. La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre norma dos aspectos importantes:

- Los recursos forestales.
- Áreas Naturales, Flora y Fauna Silvestre.

Como parte de las leyes relacionadas con el Ambiente existen varios artículos que contienen disposiciones relativas al dominio de los elementos constitutivos del ambiente y que se encuentran tipificadas en distintos cuerpos legales.

### **1.3. LEYES ESPECIALES**

La Dirección de Medio Ambiente, realiza el control de la contaminación del Distrito Metropolitano de Quito desde mayo de 1994, con el respaldo legal de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano que permite la participación en el manejo ambiental por parte de las empresas metropolitanas y otras instancias del Municipio.

#### **◆ Ley de Régimen Municipal**

En el mes de diciembre de 1993, entró en vigencia la Ley de Régimen Especial para el Distrito Metropolitano, que amplía las competencias atribuidas a la municipalidad en la respectiva ley, cuyos objetivos son:

**Í a. Regular el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercer control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. Igualmente regular y controlar con competencia exclusiva y privativa las construcciones y edificaciones, su estado, su utilización y condiciones.**

**b. Planificar, regular y coordinar todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias.**

**c. Prevenir y controlar cualquier tipo de contaminación del ambiente.**

**d. Propiciar la integración y participación de la comunidad.**

Esta ley asigna al Municipio competencia para prevenir y controlar cualquier tipo de contaminación del medio ambiente y lo hace estableciendo competencia exclusiva y privativa del Consejo Municipal dentro del Distrito para establecer mediante ordenanza las normas generales para regulación del uso y aprovechamiento especialmente del suelo y agua.

Los textos normativos más relevantes promulgados por la Municipalidad de Quito, son

- Ordenanza No. 3120 para el Control de la Contaminación vehicular, (antes Ordenanza No. 3087).

- Ordenanza No. 2910 para la Prevención y Control de la Contaminación producida por las descargas líquidas industriales y las emisiones hacia la atmósfera.

- Ordenanza No. 1784 para el control de ruido en la ciudad.

- Ordenanza No. 2647 para la determinación y recaudación de la tasa de recolección de basura.

Art. 407 y 411, (Tasas)

Con la finalidad de tener un mejor desarrollo y funcionamiento eficiente de la ciudad y el Distrito, que hacen necesario potenciar su condición de capitalidad y adecuar el territorio metropolitano de Quito, a estas nuevas condiciones, se expiden ordenanzas municipales.

#### ◆ **Ley de Desarrollo Agrario**

Nuestro país es eminentemente agrícola, por lo cual amerita mantener un estricto control de sus recursos principales, como son el agua, suelo y aire. La ley sola nos indica en sus dos artículos sobre su concesión y aprovechamiento.

Art. 40, (aprovechamiento)

Art. 41, (concesión)

La concesión y aprovechamiento del agua, es de suma importancia en razón de que la tendencia es a disminuir el la calidad del agua y sus controles, y ante el desarrollo agropecuario de actividades rentables y de exportación es necesario racionalizar su consumo.

#### ◆ **Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario**

Se indica sobre el uso adecuado del suelo agrícola, manejo y conservación del suelo.

Art. 29, (Utilización racional del suelo)

Art. 30, (Suspensión de actividades que deterioren el suelo)

Art. 31, (Manejo y conservación de suelos)

Son disposiciones complementarias a las disposiciones generales de otras leyes especialmente las relacionadas con la prevención y control de la contaminación.

#### **1.4. Ley De Prevención Y Control De La Contaminación Ambiental y su Reglamento**

Es el estado ecuatoriano quien debe precautelar la buena conservación y utilización de los recursos naturales del país en beneficio de la población, para lo cual se expidió la Ley 99-37 (Registro Oficial 245, 30-VII-99) a fin de que se arbitre las medidas de control de la contaminación del recurso agua, suelo y aire.

##### **◆ Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental**

##### **(recurso aire)**

Los estudios efectuados por la Dirección de Medio Ambiente, se han determinado que las fuentes principales de contaminación atmosférica de Quito provienen de la industria y vehículos.

En dichos estudios se ha determinado que se producen aproximadamente 140.000 toneladas de contaminantes al año, de estos el 82% provienen del parque automotor y el 18% de las industrias.

Art.1, (Prevención y Control de la contaminación ambiental, protección del recurso aire)

En el Ecuador, al igual que en todos los países del mundo, se designa a los vehículos como principales responsables de la contaminación atmosférica.

Sin embargo, en Quito, este aspecto adquiere una dimensión particular por diversas razones:

“ En las circunstancias particulares de altura (2.800 m.s.n.m.), los motores de los vehículos deben ser objeto de una cierta regulación de manera que se optimice la relación aire-combustión, lo que implica una capacitación especial de los mecánicos, y ello está lejos de ser siempre el caso;

“ La importación de antiguos modelos e incluso de vehículos de segunda mano, a menudo prohibidos en otros países por estar fuera de la norma, sin manual de mantenimiento ni especificación del funcionamiento, dificulta seriamente la optimización del rendimiento de los motores; a pesar de que en los dos últimos años la industria automotriz realizó ventas importantes de vehículos nuevos, que incrementaron el parque automotor de la ciudad.

“ La antigüedad del parque de vehículos implica motores contaminantes y grandes consumos de combustible;

“ La falta de mantenimiento regular de los motores aumenta el consumo de combustibles y con ello las emanaciones que desprenden; circunstancia que a partir del año 2003 el control de emanaciones es más estricta para la matrícula de los automotores.

“ La altura a la que se encuentra Quito confiere al aire una importancia muy particular en las representaciones sociales del medio ambiente urbano; el humo negro de los buses es el primer acusado de la contaminación atmosférica, percibida por los habitantes como la degradación ambiental más grave de la ciudad.

Como ya lo señalamos anteriormente, la circulación automotriz es, según las estimaciones más recientes, la responsable de más del 80 %

de la contaminación atmosférica en la capital ecuatoriana. Consecuentemente, el Distrito Metropolitano de Quito ha emprendido una campaña de lucha contra la contaminación atmosférica debida a ese factor, mediante la aplicación de las ordenanzas dictadas a este respecto.

En Quito, el consumo anual promedio de combustibles es del orden de 6 millones de barriles. Los vehículos que funcionan con diesel, representan el 6 % del total del parque automotor que circula en la ciudad. Dicho parque estaría creciendo en un 10 % por año, lo que determinaría un aumento de la tasa de motorización de la población de 30 personas por vehículo en 1970 a 15 personas en 1980, para llegar a nueve habitantes por automóvil en 1990

◆ **Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (recurso suelo)**

Históricamente, la cuestión del suelo ingresó en la problemática ambiental bajo dos aspectos principales que son, por un lado, la erosión de los suelos agrícolas asociada a menudo a la sobreexplotación, y, por otro, la contaminación de los suelos en el medio urbano con todo tipo de desechos. Progresivamente han ido surgiendo otras inquietudes en cuanto a la extensión espacial de las ciudades considerada como una degradación ambiental, no desde el punto de vista del medio ambiente urbano, sino en tanto que pérdida de tierras agrícolas.

De una manera general, se puede decir que el tema del suelo en la cuestión ambiental en el medio urbano se limita a su contaminación. Casi siempre, la legislación ambiental relativa al suelo no trata sino de la contaminación, es decir, en nuestra interpretación, de los modos de consumo-degradación del suelo, sin abordar la producción del suelo urbano y sus mecanismos, lo cual es significativo de una concepción relativamente limitada del medio ambiente, asociada a la contaminación.

Generalmente, los aspectos ligados a la producción y al consumo del suelo sin relación con la contaminación no se consideran como aspectos ambientales, sino como problemas que dependen de la planificación urbana.

En este sentido en el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (recurso suelo) nos indica que procedimientos y criterios debemos adoptar para la prevención y control de este recurso.

#### ◆ Ley de Aguas

**Siendo un bien común, el agua es reconocida como un patrimonio para preservar, este elemento particular cuyo volumen en el planeta puede considerarse constante, su distribución se modifica entre los estados físicos del agua ( líquido, gaseoso, sólido).**

**El agua en la ciudad está ampliamente asociada a los riesgos y a la seguridad, en los países en desarrollo en los que se pensaba haber solucionado los problemas de cantidad, calidad y seguridad, los riesgos ligados al agua potable se reafirman a través de la contaminación.**

**La Ley de Aguas se dicta en un momento en que se presenta escasez y de crisis agrícola, en el prólogo de la misma señala Í No obstante, conforme aumenta la población se hace más escasa debido a cambios climáticos, degradación de las cuencas hidrográficas, contaminación y mayores demandas**

Los artículos principales, mediante los cuales se realiza un control del agua se indican en:

Art. 2, (Bien nacional de uso público)

Arts. 5, 6, 7, 8,12 y 13 (aprovechamiento)

Arts. 20 y 21, (conservación)

Art. 47, (aguas minerales, termales y medicinales).

Art. 104, Reglamento (inscripción de aprovechamiento)

Los estudios realizados por la Dirección de Medio Ambiente, con la colaboración del Gobierno Alemán se ha estimado que alrededor del 70% de la contaminación de origen químico que es depositado al agua proviene del sector industrial, comercial y de servicios, las descargas de aguas servidas son aproximadamente en 80% al río Machángara y el 20% al río Monjas.

No se ha realizado investigaciones respecto a la calidad de las aguas subterráneas, que posiblemente deben haber sido afectadas por la contaminación.

#### ♦ **Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental**

##### **(recurso agua)**

Esta reglamentación contiene disposiciones y procedimientos a seguir para la prevención y control de la contaminación ambiental del recurso agua.

Actualmente, la calidad, la cantidad y la distribución espacial de los recursos hídricos es una preocupación mayor en el mundo, una de las dimensiones esenciales de la cuestión ambiental. Los volúmenes consumidos según los principales usos se reparten en cuatro grandes categorías de peso muy desigual aunque variable. Sin embargo, sea cual sea el país, siempre es la agricultura la que consume los mayores

volúmenes de agua, siendo el riego la actividad humana más exigente; vienen luego la producción energética, la industria y el consumo doméstico.

Hoy en día, la cuestión del agua en la ciudad está ampliamente asociada a los riesgos y a la seguridad, en lo que respecta tanto al agua potable como a las aguas servidas y a las aguas lluvia.

En los países desarrollados en los que se pensaba haber solucionado los problemas de cantidad, calidad y seguridad en cuanto al agua potable, en donde se había ganado la batalla en contra de los gérmenes y epidemias de origen hídrico, los riesgos ligados al agua potable se reafirman actualmente a través del inquietante aspecto de la contaminación del agua. Hoy en día, en las ciudades del Tercer Mundo, mientras aún no se han eliminado los riesgos bacteriológicos, ya se plantean los problemas de la contaminación química y la calidad de las aguas.

Por otro lado, la evacuación de las aguas servidas y las aguas lluvia se convierte en un problema creciente en las grandes metrópolis, especialmente las del Sur.

Las inundaciones y deslizamientos de terreno provocan cada vez más víctimas, la evacuación de aguas contaminadas, si estas no son tratadas, representa riesgos cada vez más graves para la salud de la población. El agua, bajo la forma en que debe ser evacuada, debe también interpretarse entonces como un elemento del proceso de degradación ambiental en la ciudad, es decir como un modo de producir y/o de consumir el agua, que provoca riesgos.

## 1.5. OTRAS NORMAS

Me refiero a aquellas que si bien no se encuentran tipificadas en nuestra legislación, son de carácter universal, como las determinadas en la Cumbre de Río de Janeiro en los que se trataron temas como los Recursos Naturales, Desarrollo y Derechos Humanos.

### **Código Penal**

Art. 623 que tipifica y sanciona hechos que atentan contra el mantenimiento y conservación de los recursos naturales, en las disposiciones contenidas en los

**Arts. 605, # 5 Y 34 ( Contravenciones) 389,408,409,410,411,412,413 y 414, por ejemplo; y el Código de Salud, que contiene disposiciones sobre higiene y saneamiento ambiental.**

Son cuerpos legales que tienen relación a determinados aspectos ambientales, no en función de su conservación sino del dominio privado.

El código penal se refiere al incendio de montes y arboledas+que describe una conducta penalizable

### **Código Civil**

Arts. 628 y 623, (Bienes nacionales de uso público)

CODIGO DE SALUD

Art. 1, (Concepto de Salud)

Art. 6, (Saneamiento ambiental)

Art. 11, (Ejecución de obras sanitarias o higiénicas)

Art. 12, (Prohibición de eliminar residuos al aire)

Art. 29, (Sustancias tóxicas o peligrosas)

Art.207, (Jurisdicción).



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Son normas que regulan los Derechos Individuales.

Estas leyes, reglamentos, ordenanzas etc.; son los cuerpos legales o normativos que tiene país con relación a la protección del Ambiente, los cuales son las bases fundamentales para identificar las acciones que el Distrito Metropolitano de Quito, ha realizado en los últimos años con relación a la Gestión Ambiental y que son la base de la investigación propuesta.

## CAPITULO II

### ASPECTOS GENERALES E HISTORICOS

#### **2. EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

El Distrito Metropolitano de Quito se rige desde 1993 por la Ley especial que le confiere amplias facultades para el gobierno del territorio. Entre ellas establecer los lineamientos sobre el ordenamiento territorial, definir la estructura funcional y administrativa acorde con los propósitos que se plantee el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) y alentar las formas de participación social. Las oportunidades que se abren con este nuevo marco jurídico para construir un gobierno local son, no obstante los limitados avances, mucho más amplias.

##### **2.1. Aspectos Históricos e Institucionales**

Si hacemos una comparación con otras ciudades de América Latina, el desarrollo del siglo XX hasta 1970, no tocó mayormente la parte vieja de la ciudad de Quito, pues cuando la economía ecuatoriana tuvo una notable mejoría, al incorporarse la exportación de petróleo como rubro fundamental, la ciudad se había desarrollado especialmente hacia el norte. Fue este sector el que recibió una gran avalancha constructiva, librándose el centro de una renovación urbana indiscriminada como la ocurrida en otras ciudades latinoamericanas. La parte antigua de la ciudad conservó su estructura, enriquecida con los aportes arquitectónicos incorporados después de la colonia, por otra parte, paulatinamente se desarrolló una conciencia preservacionista.

Las acciones legales para la protección del Centro Histórico se iniciaron en 1967 con la promulgación de una ordenanza municipal específica y con el paso del tiempo, se han venido perfeccionado.

Todos los valores culturales acumulados en el centro de Quito, en medio de un paisaje natural singular, así como su estado general de conservación, llevaron a que la UNESCO declarara al centro histórico de Quito, en 1978, como un bien perteneciente al patrimonio cultural de la humanidad, curiosamente, solamente en el año 1984, como bien perteneciente al Patrimonio Cultural del Estado.

Por otra parte, en el año 1978, año de la Declaratoria de «Quito, Patrimonio Cultural de la Humanidad», se crea el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural a partir de la antigua Dirección de Patrimonio Artístico (1945) originalmente adscrita a la Casa de la Cultura Ecuatoriana. En 1979 se promulgó la Ley de Patrimonio Cultural que rige en la actualidad. Los valores culturales acumulados en el Centro Histórico de Quito, en medio de un paisaje natural de singular belleza, así como el estado de conservación del centro,

El reconocimiento a los testimonios arquitectónicos de un pasado reciente y su consiguiente salvaguardia ha incrementado significativamente el patrimonio arquitectónico protegido de la ciudad, que ya no se circunscribe únicamente a lo "colonial" como tradicionalmente se pensaba.

Por lo tanto, la valoración del patrimonio edificado, independientemente de la época en que fue gestado, es un paso significativo en el reconocimiento de los inmuebles que mejor representan una época y que coadyuvan al robustecimiento de la singular personalidad de Quito y por ende, a la identidad de quienes habitamos en esta ciudad.

En estas circunstancias, la Junta de Andalucía a través de su Dirección de Arquitectura y Vivienda, dentro de sus acciones de apoyo a diversos proyectos que se desarrollan en la ciudad de Quito, se ha empeñado en la realización de un plan de investigación y publicación de una "Guía Arquitectónica de Quito", como una herramienta fundamental para conocer y valorar de manera amplia la extraordinaria diversidad de la producción edilicia de la ciudad, que se conserva desde la fundación española en 1534, hasta inicios del siglo XXI.

Es cierto que se han editado un sinnúmero de guías turísticas de Quito, pero solamente la publicada conjuntamente entre la Junta de Andalucía y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el año 1991, coincidiría con esta idea.

Sin embargo, esta guía se encuentra agotada y al ser el primer proyecto de naturaleza tan específica, no pudo abarcar con la profundidad indispensable ni el número adecuado, ni los inmuebles más significativos de la ciudad.

Este se concreta en diversas ordenanzas municipales, que se han sucedido, perfeccionándose, desde el año 1966.

En la actualidad se encuentra vigente un cuerpo legal expedido por la Municipalidad a finales del año 1997, que unifica un sinnúmero de ordenanzas de diferente carácter, denominado «Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito». Dentro de él se incorpora la antigua ordenanza N° 3050 de «Reglamentación Metropolitana de Quito» (1993), en la cual, no solamente se recogían las normas de conservación anteriores, sino que se incluían nuevas experiencias y se ampliaba la protección a otros sectores históricos significativos de la ciudad.

Como parte sustancial de los fundamentos de esta ordenanza constan:

- Que, las áreas Históricas de Quito constituyen ámbitos trascendentales de la cultura ecuatoriana, con significación universal, contribuyendo para que Quito fuese declarada PATRIMONIO CULTURAL DE LA HUMANIDAD por la UNESCO el 8 de septiembre de 1978 y confirmada oficialmente el 27 de julio de 1979;

- Que la Ley de Régimen Municipal en su artículo 217, establece que el Plan Regulator de desarrollo urbano podrá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de la ciudad de gran valor artístico e histórico o de protección del paisaje urbano. Para los efectos expresados podrán dictarse normas especiales para la conservación, restauración y mejora de los edificios y elementos naturales y urbanísticos.

- Que el Concejo aprobó los siguientes estudios: El Plan de Estructura Espacial Metropolitana, el Plan Maestro de Áreas Históricas y el Plan Estratégico de la Zona Centro, que en conjunto forman parte del Plan del Distrito Metropolitano de Quito.

A lo largo del Código aparecen diversas excepciones a la reglamentación general, que particularizan las actuaciones en las áreas históricas protegidas. Tal es el caso de las limitaciones expresas y especificaciones especiales para la declaratoria de propiedad horizontal (Art. II. 99 y II. 101), agregación de unidades prediales (Art. II. 104 y 105), aprobación de planos (Art. II. 151), infracciones y sanciones (Sección III del capítulo VI), prohibición de propaganda en áreas protegidas (Art. II. 261), limitaciones al comercio en vías y áreas públicas (Art. II. 324).

Especial interés reviste la Sección XV «De los Estímulos» para obras de mantenimiento y rehabilitación de vivienda del Capítulo V «De los Procedimientos Generales». Los incentivos tributarios para la conservación de áreas históricas se reglamentan por la ordenanza NC 3178 (1996). También en esta sección se establece la creación de un

«Fondo de Rehabilitación de Vivienda en el Centro Histórico», conocido como FONREVIV y reglamentado por la ordenanza N° 3188 (1996). Sin duda la característica más interesante de esta propuesta es la «compra de edificabilidad» por la cual, propietarios o promotores que desean incrementar el coeficiente de ocupación del suelo en otras áreas de la ciudad, pueden hacerlo, en beneficio del Centro Histórico de Quito.

El Código también establece entre los tributos municipales una contribución del 3% sobre el valor de las entradas a los espectáculos públicos (Sección VII del Capítulo II, Libro III), además del ya establecido por la Ley de Régimen Tributario Interno que dispone el 6% adicional del impuesto a la renta del Cantón Quito, actual Distrito Metropolitano, para beneficio del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL), institución a cargo de las obras de conservación y rehabilitación del Centro Histórico de Quito.

El Municipio Metropolitano, sus niveles Administrativos y, específicamente, la Comisión de Áreas Históricas, son los encargados de aplicar y hacer cumplir las disposiciones legales pertinentes.

Toda intervención en las áreas históricas está obligada a sujetarse a las normas particulares establecidas en este cuerpo normativo y en el Código de Arquitectura y Urbanismo, Ordenanza 2925.

El Municipio dispone de tres instrumentos legales específicos referentes a la conservación del centro histórico que son los siguientes:

- La Ordenanza sustitutiva de Reglamentación Metropolitana (Registro Oficial N° 310 del 5 de mayo de 1988) que es parte del Código Municipal para el DMQ en la cual, entre otras, se determinan las normas de actuación en las Arreas Históricas del Distrito.

- La Declaratoria de Quito (06-12-84), según la cual se delega por parte del Instituto de Patrimonio Cultural INPC a la Comisión Municipal del Centro Histórico las atribuciones de: conocer, resolver y ejercer control de todas las intervenciones arquitectónicas y urbanísticas que se realicen en las áreas protegidas, según la ordenanza vigente.

- La Planificación Distrital y Zonal: Plan Maestro de Rehabilitación de Arreas Históricas y Plan Estratégico Zonal que dan las pautas y lineamientos de programas y proyectos específicos de intervención, articulados dentro del contexto del Plan del Distrito Metropolitano que es el marco técnico legalizado para todo programa de actuación.

### **2.1.1. La Reglamentación aplicada**

#### **Estructura, Usos y Funcionamiento urbano**

El estudio urbanístico del Centro Histórico nos permite ver relaciones muy diferentes, según áreas de planificación, entre la ocupación del suelo, la distribución de la población y la red vial, o entre ésta, los equipamientos y los usos del suelo.

En respuesta se plantea el esquema funcional deseado para el área histórica en articulación con la Estructura Espacial Metropolitana. Este esquema viene a ser el que define el Patrón de Ordenamiento Urbano, (POU) el cual comprende los índices y características sobre los siguientes aspectos:

- Esquema vial y ordenamiento de la circulación
- Usos de suelo.
- Distribución de la población.
- Ocupación del suelo.

En sujeción a este POU y, a la Propuesta de Estructura Urbana para Quito, se plantean las propuestas sobre cada aspecto señalado.

### **2.1.2. Categorías de Intervención de las Áreas Históricas de Quito**

Bajo la premisa de que el conjunto histórico, desde el punto de vista morfológico, es un sistema, integrado y jerarquizado se determinan las categorías de intervención urbanas y arquitectónicas.

#### **Nivel urbano:**

Conservación: Intervención en tramos urbanos, para mantener sus características originales de altura, sistema constructivo, traza, proporciones y elementos compositivos. La intervención consiste en conservar integralmente el tramo, manteniendo las características de unidad morfológica y funcional.

Integración: Para aquellos tramos que han perdido sus características originales. La intervención consiste en recuperar la unidad y homogeneidad del tramo.

Reestructuración: para aquellos tramos que han sufrido alteraciones sustanciales con relación a la traza, altura de edificación, sistema constructivo y morfología. La intervención consiste en volver a estructurar los elementos del tramo considerado para recuperar su composición original.

#### **Nivel arquitectónico:**

Conservación: Intervención que permite el buen estado permanente de la edificación. Se definen dos niveles componentes:

1. **Mantenimiento:** Intervención cuya finalidad es mantener la edificación en correctas condiciones de habitabilidad, salubridad y ornato, sin alterar su estructura portante, ni su tipología arquitectónica.

2. **Acondicionamiento:** Intervención que tiene por objeto modificar las características físico-funcionales de una edificación, o de parte de la misma, sin alterar su estructura portante, ni su tipología arquitectónica.

Recuperación: Intervención mayor, para aquellas edificaciones o conjuntos con nivel de protección, con la finalidad de devolver sus características tipológicas, morfológicas y de habitabilidad. Se han definido tres niveles componentes:

1. **Restauración:** Intervención referida a aquellos conjuntos o edificaciones a conservarse íntegramente, y consiste en la recuperación de su forma y características originales y la eliminación de añadidos o superposiciones que no presenten interés para la historia de la edificación ni para su lectura tipológica.

2. **Rehabilitación:** Consiste en devolver a la edificación sus características de habitabilidad y buenas condiciones, en armonía con el contexto urbano donde se localiza y con la tipología arquitectónica del edificio.

3. **Reconstrucción:** Intervención que tiene por objeto la devolución parcial o total de una edificación, que debido a su estado de deterioro no es posible restaurar o rehabilitar, reproduciéndose sus características, pero denotando su contemporaneidad.

Transformación: Intervención en edificaciones que no poseen características para su conservación, o en solares vacíos. Se han definido tres niveles componentes:

1. Integración: Para aquellos edificios que no armonizan con el contexto urbano por sus características arquitectónicas contrapuestas o deterioradas. La intervención se orienta a integrar la edificación al contexto urbano y arquitectónico a través de la demolición de las partes, volúmenes o elementos que alteren la unidad y homogeneidad del conjunto y la posibilidad de una reconstrucción sucesiva.

2. Demolición: Para aquellas edificaciones que ocupan áreas de importancia dentro del conjunto urbano, obstaculizándolo formal y funcionalmente, aquellas edificaciones que por su estado de deterioro y ninguna aportación a la unidad del conjunto urbano y arquitectónico requieran ser eliminadas.

3. Nueva edificación: Para los solares y espacios vacíos existentes en la trama, se prevé la posibilidad de construir nuevas edificaciones que permitan consolidar la unidad de la estructura y dotar de mejores estándares a la población que habita en la zona.

Para el caso de las edificaciones y conjuntos monumentales y considerando las características arquitectónicas, históricas y contextuales de cada conjunto, se han realizado estudios particulares, considerando los aspectos: históricos, tipológicos, arqueológicos, estructurales y morfológicos, determinando el estado de conservación de las edificaciones que conforman la unidad arquitectónica y urbana, para la definición, de acuerdo a los métodos científicos de la restauración, las intervenciones que requieren para la recuperación de sus características originales.

La propuesta de protección y rehabilitación de los elementos, conjuntos y áreas patrimoniales se orienta a un conjunto de acciones que se plantean como una base referencial necesaria para las intervenciones particulares e institucionales y que se sintetizan en:

- La definición de parámetros de intervención que garanticen la rehabilitación integral del área.
- La determinación de los usos del suelo compatibles con las características de cada una de las edificaciones del Centro.
- Las intervenciones, a nivel arquitectónico y urbano, que son requeridas de acuerdo a las condiciones, usos y tipología de las edificaciones y tramos de calles del Área Histórica Central.
- La optimización de infraestructuras y estructuras existentes, a través de la formación del patio de manzana, como mecanismo de ampliación de la superficie para equipamientos, instalaciones y servicios.
- La implementación de un instrumento de planificación, control y desarrollo a través de la catalogación de los componentes urbanos y arquitectónicos, inventariados y por inventariarse.
- La provisión de un cuerpo normativo que garantice la protección, rehabilitación y desarrollo de las áreas históricas.

### **2.1.3. Formas de intervención**

Para diferenciar los procesos de protección y rehabilitación en términos operativos, se consideran dos formas de intervención:

- Intervención por grupos de edificaciones, manzanas, conjuntos y sectores homogéneos, de manera de garantizar la intervención a nivel urbano. Las intervenciones individualizadas se orientan a mantener las características tipológicas inherentes a la edificación y su relación con el contexto urbano, estado y afectaciones que se detectan en la edificación y a los usos posibles de adaptación a la tipología considerada.
- Intervención por edificaciones individuales, que se circunscribe casi exclusivamente al nivel arquitectónico.

Con relación a los conjuntos, agrupaciones y sectores homogéneos, la intervención se orienta a mantener las características de unidad y coherencia de las estructuras, referida a las condiciones morfológicas del tejido urbano y a las tipologías de las edificaciones involucradas, incluida la tipología estructural, los esquemas funcionales y las condiciones técnico-constructivas.

Uno de los objetivos de la intervención es la readecuación físico-funcional de las estructuras del Centro Histórico, en este sentido la propuesta se orienta a determinar, en términos generales, las utilidades recomendables para posibilitar la recuperación física de las estructuras edificadas en deterioro, en correspondencia a los usos generales recomendados, y a las características de organización y estructuración de los elementos arquitectónicos y urbanos que definen al área histórica.

La propuesta incorpora como parte de una intervención operativa, la asignación de usos recomendables para cada una de las unidades inventariadas, en correspondencia a sus características hipológicas, de manera de obtener una adecuada articulación entre el edificio y su utilización, y en correlación con los usos generales para toda el área, estableciendo parámetros espaciales y técnicos de confortabilidad para las distintas actividades propuestas.

Se establecen los usos más recomendables para los conjuntos monumentales, de manera de integrar el área en términos funcionales y morfológicos.

De modo general se prevé para el Centro la definición de una zona que contenga los usos administrativos, culturales y turísticos más representativos de la ciudad, en adecuada convivencia con los usos de vivienda, equipamiento y servicios en el ámbito de sector y de barrio.

Con el fin de instrumentar la intervención en el ámbito de las unidades hipológicas existentes en el Centro Histórico se han definido las posibilidades de una utilización coherente con las características arquitectónicas de las edificaciones, estableciéndose las siguientes categorías:

#### Categoría a: Conjuntos y edificios monumentales

Estas edificaciones por sus peculiares características estructurales formales y de organización espacial deberán orientar su utilización a las actividades colectivas a nivel de ciudad, del centro histórico y de los barrios. Se posibilita el uso de una tecnología de punta que permita su adaptación a los usos y funciones compatibles con las necesidades de la ciudad y de los sectores poblacionales del centro, asimilando y profundizando su valor simbólico y su significación en términos urbanos. Los usos previstos son básicamente equipamientos y servicios colectivos, centros culturales, turísticos, asistenciales y de la administración pública.

#### Categoría b: Edificaciones de interés especial y atípicas de importancia

Corresponde a edificaciones que tienen características tipológicas diferentes a las existentes en la trama del Centro Histórico pero que se integran morfológica y simbólicamente a la estructura del mismo.

Para éstas se prevén usos de tipo cultural, comercio especializado, instalaciones hoteleras y de recepción, organizaciones comunitarias y centros asistenciales. No se descarta los usos de vivienda y pequeños comercios para densificar las áreas subutilizadas y elevar el nivel de habitabilidad y servicios de la población.

#### Categoría c: Edificación común

Edificaciones particulares con características tipológicas generalizables en el área del centro, que correspondían originalmente a edificaciones destinadas a vivienda y que se constituyen en elementos básicos de la rehabilitación de las estructuras, por tratarse de documentos histórico-sociales a nivel de parcela y de conjunto urbano dada su valoración como elementos singulares del área considerada.

Su característica de organización alrededor de los patios permite una intervención de recuperación de estas estructuras con una reutilización fundamentalmente dirigida a la vivienda, pero dotándolas de las instalaciones necesarias para disponer de adecuadas condiciones de habitabilidad.

Se plantea incorporar y generalizar el concepto de propiedad horizontal o copropiedad, a través de la utilización de la legislación nacional vigente, ampliándola y particularizándola para el caso del centro por medio de regulaciones municipales que, impidiendo las subdivisiones y las modificaciones tipológicas, generen un proceso dinámico de intervención en el cual, tanto los organismos de gestión, como el habitante y el propietario, se involucren en las tareas de protección de las estructuras.

### *Catalogación*

Para efectos de la lectura y manejo de la información de una manera sistémica se ha clasificado a cada unidad, de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Tipología de la edificación.
- Sistema constructivo
- Estado de la edificación.

- Grado de intervención
- Usos de suelo posibles

Con la información contenida en la ficha de catalogación, que ha sido procesada para más de tres mil predios del Centro, la Municipalidad cuenta con un instrumento de manejo para control y despacho administrativo, planificación y desarrollo de proyectos de intervención, y registro de las edificaciones y espacios urbanos.

Así mismo el inventario y catalogación permiten establecer para la ciudad, por primera vez, un sistema de archivo y catalogación de las edificaciones de valor histórico, para el desarrollo de investigaciones y trabajos relacionados con la historia de la ciudad y su proceso urbano.

#### **2.1.4. Aspectos Sanitarios Urbanos**

El Distrito Metropolitano de Quito ha logrado completar grandes obras de infraestructura de redes de alcantarillado y agua potable

##### **2.1.4.1. Abastecimiento de Agua Potable**

En estos dos últimos años ha significa la ampliación del servicio a sus habitantes, que en cifras para los años 2000-2002:

- 570 kilómetros de red de alcantarillado.
- 630 kilómetros de red de agua potable
- 18.484 conexiones domiciliarias de alcantarillado.
- 20.244 conexiones domiciliarias de agua potable

A fin de que se hayan cumplido estas obras, ha sido de gran ayuda tener una base en su infraestructura de servicios que durante las últimas administraciones se han desarrollado con innovaciones significativas en la

gestión de algunos servicios públicos en torno a la incorporación de modelos de administración empresariales.

Particularmente relevante para el caso del Distrito Metropolitano de Quito DMQ fue la constitución de las Empresas Municipales: de Obras Públicas (EMOP-Q, mayo 1994), de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAO, diciembre de 1993), de Aseo (EMASEO, NOVIEMBRE DE 1993), Unidad de Gestión y Operación del Trole, noviembre de 1995 y la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte, diciembre de 1996. Pese a que en rigor algunas de ellas tienen absoluta dependencia con la hacienda municipal, su nuevo estatuto ha permitido dotar a la gestión de algunos atributos de racionalidad, eficacia y eficiencia.<sup>2</sup>

Bajo el amparo de la Ley del Distrito Metropolitano, se estableció un proceso de desconcentración administrativa a través de la conformación de la Administraciones Zonales (ordenanzas 2953 y 2955 de julio 1992). Básicamente han sido desconcentradas hasta hoy funciones como la recaudación de impuestos, el control de la ciudad, la ejecución de pequeñas obras y aspectos normativos-administrativos como las aprobaciones de planos.

Hasta antes de la reforma emprendida por la administración actual, existían seis administraciones zonales cuya cobertura territorial demográfica se señala en el siguiente cuadro:

---

<sup>2</sup> Sistema de Gestión Participativa MDMQ, cuadernos de trabajo 85 Augusto Barrera

### Cuadro No.2

#### *Administración zonales, superficie y población proyectada al Año 2000*

ADMINISTRACIONES	SUPERFICIE KM	VIVIENDAS	POBLACION 2000
SUR	71422.86	116569	763772
CENTRO	3436.64	50080	166655
NORTE	76494.67	113322	574668
TUMBACO	63826.43	82540	97696
LOS CHILLOS	65406.66	85898	98192
LA DELICIA	144130.65	34598	285462
<b>TOTAL</b>	<b>424717.91</b>	<b>351546</b>	<b>1986445</b>

FUENTE: Dirección General de Planificación MDMQ 2000

Un diagnóstico de la Municipalidad, indica que hay una alta de correspondencia entre el crecimiento urbano y el rol de las jurisdicciones y la pertenencia ciudadana ( lo cual) ha provocado constantes adecuaciones y revisiones de sus delimitaciones y claras prácticas clientelares que han limitado su propia acción impidiendo la concreción de procesos de planificación, gestión y participación local+ (DGP-MDMQ).  
%Consideraciones técnicas para la nueva zonificación del DMQ+ Documentos de trabajo, 2000).

#### 2.1.4.1.1 Aguas Subterráneas

En Ecuador cada vez se ha dado mayor importancia al recurso agua subterránea, como un valioso aporte al desarrollo de la región interandina, donde se localizan algunos acuíferos importantes. Los acuíferos están localizados generalmente en zonas densamente pobladas y de rápido crecimiento económico, razón por la cual es el interés de varios gobiernos seccionales su aprovechamiento, para suministro de agua potable, riego e industrial.

El Distrito Metropolitano de Quito le esta dando mucha importancia así como también a los municipios de Cayambe y Tabacundo, sectores en los que se han establecido dos zonas de estudio, la primera localizada en la ciudad de Quito que abarca los acuíferos del valle de los Chillos, de Tumbaco y de Quito, la segunda en las ciudades de Tabacundo y Cayambe, con los acuíferos del mismo nombre.

La Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua Potable de Quito - EMAAP-Q-, está empeñada en la búsqueda y aprovechamiento de fuentes de agua adicionales para el abastecimiento de la ciudad, si bien la demanda está cubierta hasta el 2005, es indispensable contar con recursos adicionales para satisfacer los requerimientos futuros. La explotación del agua subterránea del acuífero subyacente a la ciudad es una de las alternativas consideradas en el Plan maestro de Agua Potable y alcantarillado.

La Corporación Regional de Desarrollo de la Sierra Norte - CORSINOR-, entidad a cargo de la gestión de los recursos hídricos de esta región del País, a considerado que la explotación de los acuíferos de Tabacundo - Cayambe, es la solución para el abastecimiento de agua potable y de regadío, ante la creciente demanda de este recurso, debido principalmente al rápido desarrollo agrícola y urbano del sector.

El monitoreo y gestión de los recursos permitirá precautelar la cantidad y calidad del agua subterránea, información que servirá de apoyo para tomar acciones tendientes al aprovechamiento sustentable del recurso hídrico, con fines de abastecimiento de agua potable y riego. Las técnicas definirán la dinámica de los acuíferos, así como la recarga, descarga y velocidad de flujo, para lo cual se establecerán redes de monitoreo de niveles y de calidad del agua. Mediante el empleo de modelos de aguas subterráneas se podrá conocer el comportamiento hidrodinámico de los acuíferos y simular posibles eventos de ocurrencia futura.

El conocimiento de las cantidades y calidades del agua subterránea utilizable, permitirá distribuir económica y estratégicamente este recurso a la ciudad de Quito, precautelando determinadas zonas para su conservación, principalmente de áreas vulnerables a efectos de contaminación, lo que facultará dotar de agua potable a un gran sector de la ciudad, mediante la explotación de aproximadamente 600 l/s. El establecimiento del papel que juega el acuitado en la posible contaminación de los acuíferos determinará los problemas existentes en la ciudad, en lo que se refiere al vertido en superficie de aguas servidas.

En el caso de Tabacundo - Cayambe, el conocimiento de la cantidad, calidad y la incorporación a la distribución del recurso hídrico subterráneo para un futuro aprovechamiento de la población del sector, permitirá el desarrollo del área agroforestal, generando de esta manera mayores fuentes de trabajo y en general una mejor calidad de vida de sus habitantes al contar con agua potable de óptimas condiciones.

Por lo tanto, en este proyecto se espera determinar calidades de agua, tener un control de ascensos de niveles, identificar sitios de vulnerabilidad y finalmente establecer un modelo hidrodinámico de los

acuíferos. Además se obtendrá un plan de manejo racional del recurso para prevenir su extinción y contaminación.

#### **2.1.4.2. Proyectos de Alcantarillado y Agua Potable**

Como parte de otros proyectos, que durante estos dos años se han realizado y como una reprogramación operativa y financiera se ha concluido obras de alcantarillado y agua potable por un monto total de USD 7.149.9745, que se encuentra totalmente en servicio, mientras se encuentra en pleno proceso de construcción 36 obras por un monto total de USD 7.490.221 entre las que sobresalen:

Obras de agua potable y alcantarillado en las 33 parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito, cuyos sistemas eran incipientes o inexistentes.

##### *Colectores en Calderón.*

Colector en el sector El Colegio y sistema de conducción de agua potable Bellavista . Cumbayá (Tanque Pallares) para aumentar el caudal de servicio a la zona.

A través del convenio suscrito con el FONSAL, se construyo a un costo de USD 366.646, un tramo de 301 metros del colector de la calle Mejía, que en algunos tramos estaba colapsado.

Mediante el programa de Desarrollo Solidario, con participación Comunitaria se han ejecutado 54 contratos de alcantarillado y 5 de agua potable en diferentes barrios del Distrito Metropolitano de Quito, por un monto de USD 600.000.

Actualmente se construyen obras para 16 barrios mediante convenios que alcanzan una inversión de USD 300.000.

### 2.1.4.3 Recolección y Disposición de las Basuras

La ciudad de Quito ha dispuesto de su basura en un botadero a cielo abierto en la zona de Zámbriza por casi un cuarto de siglo, provocando una situación insostenible, el espacio del botadero no soporta más carga de basura, la contaminación de suelos y aguas producida por los lixiviados se agrava día a día, el gas metano provoca contaminación del aire en las zonas aledañas.

El Municipio se ha propuesto la ambiciosa meta de dar Quito un sistema moderno y ecológico de disposición de desechos sólidos, cerrando técnicamente el botadero de Zámbriza, zona en la cual se construirá a futuro un parque.

Las actividades realizadas hasta el mes de agosto del 2002 son :

- Realización de los estudios para el cierre técnico de Zámbriza, a cargo de la Escuela Politécnica Nacional que se encuentran terminados. Se requieren alrededor de USD 10.000.000, para la realización de obras para el cierre, que se están gestionando en diferentes fuentes.
- Realización de estudios para el Proyecto Ecológico de Jalonguilla, a cargo de la Escuela Politécnica del Litoral. Se encuentran listos los diseños definitivos y precontractuales y se inició el proceso de licitación para su construcción y operación por los primeros 10 años, el cual tiene un costo de 16 millones de dólares.

Pero la inadecuada disposición final de los desechos sólidos, no es el único problema de la ciudad. Debido a su crecimiento poblacional, y a su ampliación territorial, el servicio de recolección de la basura se volvió ineficiente. La flota vehicular de la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO) no ha sido renovada desde hace doce años y la capacidad de

la empresa no abastece la cobertura del servicio requerido por la ciudad de hoy.

Por estas razones, la actual administración municipal tomó tres medidas importantes para mejorar el servicio de recolección de la basura.

- Licitación para otorgar la concesión del servicio de recolección de basura en el centro y sur de la ciudad, la cual empezó a operar desde el mes de enero del 2003. EMASEO continuará realizando la recolección en el norte de la ciudad, utilizando la capacidad que hoy emplea en toda la ciudad, exclusivamente en una parte de ella, para mejorar la cobertura a todos los barrios.

- Adquisición de 10 nuevos chasis que fueron recabinados y se hallan en funcionamiento.

- Adjudicación del contrato para la compra de veinte nuevos recolectores.

### **2.1.5. LA CONTAMINACIÓN DEL ENTORNO URBANO**

La gestión ambiental en Quito, ha sido desarrollada por la Municipalidad, en función de los principales problemas que el cantón ha estado y esta enfrentando, por lo tanto es importante describir la situación por la que atraviesa el medio ambiente en Quito.

Tanto en la vivencia cotidiana como en el lenguaje común, la noción de «medio ambiente urbano » remite a una multiplicidad de fenómenos percibidos como causantes de problemas en la ciudad: la contaminación del aire, la calidad del agua, el saneamiento, las condiciones de transporte, el ruido, el desmedro de los paisajes, la preservación de los espacios verdes, el deterioro de las condiciones de vida en la ciudad.

Por ello, el medio ambiente urbano se enfrenta a numerosos obstáculos: la noción hace referencia a una multitud de fenómenos, de elementos, de naturaleza totalmente diferente (estética, confort, seguridad, salud); la percepción de las " cuestiones ambientales remite a una infinita variedad de problemas vividos y sentidos por los habitantes de las ciudades, pero es también la versión social de interrogantes científicas que se reflejan, en términos políticos, económicos, jurídicos, de manejo, etc., en discursos, decisiones, programas de acción, legislación, aplicaciones técnicas, etc.

La elaboración de una problemática es un procedimiento que consiste en determinar, antes de todo análisis, el estatus de inteligibilidad capaz de dar cuenta del objeto que se desea estudiar.

Es lo que va a permitirnos someter a una interrogación sistemática los aspectos de la realidad que buscamos explicar y relacionar entre sí. Concretamente, constituye un conjunto de preguntas que deben guiar la investigación, aclarar nuestro objeto bajo un ángulo que permita lograr una mejor comprensión de mismo.

La investigación sobre la ciudad propuesta por la problemática del medio ambiente urbano no es la de los problemas planteados por el modo capitalista de producción de la ciudad, ni aquella que hace referencia a disfuncionamientos, incluso si no se pueden ni deben excluir totalmente esos aspectos. La problemática del medio ambiente urbano no puede centrarse en ellos, primeramente porque sus objetos superan ampliamente el marco económico y la inscripción territorial del modelo capitalista de desarrollo, y luego porque el medio ambiente urbano, según nuestro entendimiento, no puede ser un sistema cuyos elementos funcionan o no funcionan, sino un producto, un resultado, de algo que se asemejaría a relaciones sociales que implican materialidad y se aplican a las cosas reales y virtuales.

Es sorprendente constatar la extrema diversidad y variabilidad de los objetos del medio ambiente urbano. Se trata de una primera dificultad a resolverse y ella pasa necesariamente por la consideración de las representaciones sociales.

El conjunto de elementos virtualmente constitutivos de una problemática del medio ambiente, reunidos, yuxtapuestos aquí, da la impresión de una cierta heterogeneidad de los enfoques y de los aportes sobre el conocimiento de la ciudad. Sin embargo se puede estructurarlos en el siguiente enfoque: podemos partir de la idea de que la producción y el funcionamiento de la ciudad requieren el consumo de « cosas » que, por la evolución de las representaciones y de las prácticas sociales, entran en la esfera de los « bienes comunes, el patrimonio común. Se trata del agua, del aire, de la salud, del suelo, pero también del silencio, del marco arquitectural, de la seguridad.

Es la manera como la ciudad va a producir y consumir, esos bienes comunes, lo que va a dibujar, a engendrar el medio ambiente urbano. Ella implica actores, instrumentos técnicos, un marco jurídico y financiero; hace entonces intervenir necesariamente estrategias, conflictos, representaciones sociales, técnicas, modos de manejo. Va a depender también del valor económico y/o social de los bienes consumidos, de su disponibilidad, de su accesibilidad. Es también, indiscutiblemente, un producto histórico.

Esa manera como la ciudad es producida y funciona es diferente, en términos de producción y consumo de bienes colectivos, según los distintos espacios y territorios que la componen, pues los actores, las estrategias, los conflictos, las representaciones sociales, las técnicas, los modos de manejo vigentes, aunque también los bienes colectivos disponibles son espacialmente heterogéneos. El medio ambiente urbano será entonces histórica, espacial y socialmente diferenciado.

A nuestro parecer, así planteada, la problemática del medio ambiente urbano ofrece los principios de una interrogante sistemática y nueva sobre la ciudad. Integra el cambio global y el desarrollo sustentable, la combinación de lo físico y lo social, los diferentes niveles de lectura de la ciudad, el peso de las representaciones sociales y los desafíos económicos; es capaz de contribuir a la explicación de las formas de ciudad existentes y de los procesos en curso, de un estado y de una dinámica. No estamos lejos de la idea de construir « un corpus de teorías sobre el manejo de la naturaleza », con la diferencia notable de que no es de la naturaleza de que se habla, sino de un conjunto de « cosas comunes » que podría proceder de una « naturaleza reinventada », construida, en el sentido propio, por la ciudad.

La problemática del medio ambiente urbano debe entonces interrogarse sobre los procesos de articulación entre el modo de producción y de funcionamiento de la ciudad por un lado, y la producción y el consumo de los bienes comunes que le son necesarios, por otro. Es tal vez el crecimiento sin control de la cantidad y de la calidad de los bienes comunes que necesita la ciudad para crecer y funcionar lo que da los contornos de la crisis urbana, no como una crisis de la relación con la naturaleza, sino como una crisis de regulación de la producción y del consumo de los bienes colectivos. La organización de los problemas se hace en torno a elementos que son otros tantos bienes consumidos por la ciudad, y de objetos de manejo o de intención de manejo por parte de los poderes públicos.

Planteada de otra forma, la problemática del medio ambiente urbano debe aclararnos sobre los mecanismos que rigen la producción y el consumo de recursos comunes por parte de la ciudad. El campo es evolutivo y remite necesariamente a las representaciones sociales que permiten la aparición o desaparición de diferentes elementos en la esfera

de los bienes comunes, en función del carácter colectivo de su manejo, de sus usos, de su percepción.

La problemática propuesta lleva necesariamente a cuestionar el procedimiento tradicional de la investigación urbana que tendía a diferenciar los estudios que trataban de la producción de lo urbano, de aquellos que se concentraban en la ciudad como lugar de consumo, de hábitos y de prácticas sociales. La ambición es rearticular consumo y producción, asociarlos en un mismo proceso para contribuir a la explicación de los modos de urbanización y tipos de medio ambiente. Los términos producción y consumo superan aquí sus acepciones económicas liberales para incluir también bienes y servicios no mercantiles, no intercambiados en el mercado y/o no contabilizados, que se sitúan (aún) fuera de la esfera de lo económico.

La problemática del medio ambiente urbano, tal como propuesta en este trabajo, debe desembocar necesariamente en la definición de los conceptos de medio ambiente urbano y de bienes comunes, para permitir la designación de los fenómenos y la delimitación del campo a estudiarse. Si bien el concepto de medio ambiente urbano puede ser definido provisionalmente como el producto, el resultado de los modos de producir y consumir los bienes comunes dentro de la ciudad, lógicamente, con relación a la problemática, la noción de bienes comunes por su parte es más difícil de precisar.

Provisionalmente entonces, los bienes comunes podrían definirse como bienes que implican una materialidad, y de alguna manera indivisibles, en el sentido en que su producción, consumo, transformación o deterioro afecta a todo el recurso.

Son también cosas que entran en el campo social como bien común, fuera de sus características intrínsecas. Identificar los modos de producción y de consumo de los bienes comunes en la ciudad debe poner

en evidencia conflictos de usos y apropiación y sus consecuencias en la morfología de la ciudad.

La introducción de la noción de riesgo en esa problemática nos permite proponer una definición de la degradación ambiental: esta es un modo de producir o consumir los bienes comunes que provoca un riesgo. La conceptualización propuesta del medio ambiente urbano no era capaz de ofrecer una definición científica de la degradación ambiental, muchas veces considerado como lo esencial del problema. La adopción del concepto de riesgo nos permite hacerlo.

Sin ser definitiva ni categórica, esta reflexión elabora un marco conceptual capaz de guiar el procedimiento científico en medio de la multitud de ideas y fenómenos físicos y sociales que pretenden desempeñar un papel en la problemática ambiental de la ciudad.

#### **2.1.5.1. Condiciones Geográficas y Naturales de la ciudad**

La capital de la República del Ecuador, se encuentra a 2850 m.s.n.m.

Tiene un desarrollo longitudinal de norte a sur y una población cercana a los 2 millones de habitantes. Esta atravesada por los ríos Machángara y Monjas.

La temperatura media actual es de 13 grados centígrados. La precipitación media es de 1234 mm. La velocidad del viento generalmente menor a 3m/seg. Con diferentes direcciones.

#### **2.1.5.2. Condiciones Socio-económicas**

Quito tiene un acelerado crecimiento poblacional, debido en gran medida al fenómeno migratorio campesino que ha dado lugar al apareamiento de barrios pobres, sin planificación alguna.

Por otra parte Quito es el principal polo industrial de la sierra ecuatoriana, sin embargo, ese proceso de industrialización no se planificó en la forma debida, permitiéndose la instalación de fábricas de manera dispersa. Se cuenta aproximadamente con 2000 industrias

Desde medianas, pequeñas y talleres artesanales que en la generalidad no tiene planes específicos para controlar la contaminación.

### **2.1.5.3. Factores que inciden en el ambiente de Quito**

Existen otros factores que influyen directamente en el incremento de la contaminación ambiental de Quito y son:

- Un parque automotor con más de 250.000 vehículos entre grandes y pequeños, en gran parte obsoletos y que no tienen buen mantenimiento. El 96% funciona a gasolina y 4% a diesel
- Generación de alrededor de 900 TM. diarias de residuos sólidos los cuales incluyen desechos peligrosos que se depositan en vertederos sin control.
- La deforestación de laderas y ocupación de laderas de protección ecológicas, como área urbanizado, con el objeto de dar cabida a la creciente población.

#### **2.1.5.1.4. Contaminación del agua, aire y suelo**

El aire, el agua y el suelo son recursos vitales para la supervivencia humana.

Los niveles de contaminación en nuestra ciudad han alcanzado límites preocupantes, por lo que el Municipio ha trabajado intensamente

para dar soluciones de largo plazo para la preservación del medio ambiente.

Como resultado de varios estudios efectuados por la Dirección de Medio Ambiente, se ha determinado que las fuentes principales de contaminación atmosférica de Quito, provienen de la industria y vehículos.

De los datos obtenidos de dichos estudios se ha determinado que se producen aproximadamente 137.000 toneladas de contaminantes al año, de los cuales el 82% proviene del parque automotor y el 18% de las industrias.

Los esfuerzos de la administración municipal para mejorar la habitabilidad de Quito, se han orientado a solucionar los problemas emergentes, a crear condiciones para reducir sustancialmente los niveles de contaminación de las zonas urbanas, a generar la cooperación pública y privada en torno a los problemas medio ambientales y a obtener los recursos económicos que otorguen sostenibilidad a los ambiciosos proyectos del municipio en este campo.

#### **2.1.5.1.5. Contaminación Hídrica**

Se ha determinado que según la legislación nacional, las aguas de los ríos Machánga y Monjas no son aptos para el uso humano y agrícola.

Se ha estimado que alrededor del 70% de la contaminación de origen químico que es depositado al agua, proviene del sector industrial, comercial, y de servicios. Las descargas de aguas servidas son aproximadamente en 80% al río Machángara y 20% al río Monjas.

La contaminación de los recursos hídricos superficiales afecta a una población de la ciudad. Así, del análisis referente al uso agrícola se ha detectado lo siguiente:

CUADRO No. 3

<b>PARAMETRO</b>	<b>VALOR PERMISIBLE</b> m/lt	<b>VALOR OBTENIDO</b> mglt
Cromo IV	0.10	1.20
Cobalto	0.05	0.30
Níquel	0.20	0.43

La actual administración ha propuesto y logró la aprobación de la ley que autoriza la transferencia del 25% del impuesto a la renta de las personas y empresas que así lo determinan para los proyectos ambientales de Quito, durante cinco años.

Para complementar ese esfuerzo se crearon dos corporaciones que se ocupan de la temática: de la salud ambiental *%Mida Para Quito+* y la de *%Centros de Revisión y Control Vehicular+*.

La Corporación de salud ambiental *%Mida para Quito+*, administra los fondos provenientes del 25% del impuesto a la renta y de otras fuentes que por propia gestión obtenga y es la encargada de ejecutar obras y acciones específicas para la conservación del ambiente, enmarcadas en los proyectos prioritarios definidos en los planes de desarrollo de Quito: las descontaminación de los ríos Machángara, Monjas y San Pedro; la

consolidación y mantenimiento del Parque Metropolitano, la recuperación del parque Itchimbia y la reforestación del Distrito Metropolitano de Quito.

La descontaminación del río Machángara se supone la construcción de plantas de tratamiento de formación de parque longitudinales a cada lado del río tendrá un costo de 80 millones de dólares.

La consolidación del Parque Metropolitano implica sanear la situación legal del 55% de la propiedad que actualmente no pertenece a la municipalidad y destinar recursos para su mantenimiento y cuidado.

El parque Itchimbia ha sido concebido como un mirador de Quito, parque botánico y un ámbito para la recreación y la música. La reforestación del Distrito Metropolitano, tiene la ambiciosa meta de sembrar 3 millones de árboles hasta el 2004.

La conservación del recurso agua es posiblemente la tarea más apremiante en el planeta. En Quito se han mantenido los proyectos de estudios y monitoreo que se realizan el servicio metropolitano de laboratorio ambiental.

Se concluyó una primera etapa del diagnostico la calidad y cantidad del recurso hídrico en Quito y en la Cuenca del río Guayllabamba y se ha iniciado la segunda fase.

En la crucial tarea de preservar el medio ambiente de la ciudad, los logros alcanzados hasta agosto del 2002 son:

- Obtención de 10 714.160 dólares, por concepto del 25 por ciento de impuesto a la renta en el ejercicio presupuestario del año 2001.
- Elaboración de estudios preliminares para la descontaminación de los ríos.

- Inicio de la instalación de cinco estaciones de monitoreo en los ríos Machángara, San Pedro, Monjas y Guayllabamba.

- Reformulación del Plan Maestro del Parque Metropolitano: Conceptualización y delimitación.

- Conclusión de 54 juicios de expropiación de terrenos del parque metropolitano y atención a 73 que se hallan en proceso.

- Inversión de 327.800 dólares en mantenimiento y vigilancia del parque actual.

- Elaboración de parque Itchimbia: conceptualización y delimitación.

- Reubicación de 120 familias invasoras del parque en un proyecto de vivienda.

- Cerramiento del parque Itchimbia en un perímetro de 4500 metros aproximadamente.

- Siembra de 1 millón de árboles en las 8 zonas del DMQ.

- Convenios de cooperación con instituciones públicas y privadas y establecimientos escolares para la siembra y mantenimiento de especies forestales.

#### **2.1.5.1.6. Contaminación del Suelo**

Se estima que la generación de residuos sólidos es de alrededor de 1000 Toneladas diarias, de las cuales el 61.3% procede del sector doméstico, 11% del sector industrial, el 10% del sector comercial, 11% de mercados y 1.7% de hospitales y 5% de barrido de calles.

El destino final de estos desechos sólidos son dos quebradas localizadas al norte y sur de la ciudad, que fueron acondicionadas como vertederos sanitarios, pero debido a su mal manejo se han convertido en focos de contaminación ambiental.

Por otro lado las laderas de las montañas han sido deforestadas para ser utilizadas como zonas de cultivo o urbanizaciones, en su mayoría no autorizadas que ha provocado una serie de deslizamientos de tierra que ha obstruido los drenajes naturales y las alcantarillas y que a la vez provocan graves consecuencias como aluviones e inundaciones.

Otra forma de contaminación del suelo, esta dada por la acumulación de sustancias químicas provenientes del aire o agua contaminada que se usa para riego. Actualmente en los valles aledaños de Quito, se riegan aproximadamente 1000 Ha. De terreno con agua de los ríos Machángara y Monjas.

#### **2.1.5.1.7. Contaminación del Aire**

La principal causa de la contaminación del aire son la emisiones de los vehículos y en menor medida de las industrias. El Municipio Ha adoptado con rigor un variado abanico de soluciones en este campo.

- Creación de la Corporación. Centros de Revisión y Control vehicular, cuya función es llevar adelante los procesos de adjudicación y fiscalización de los centros de revisión y control vehicular encargados de la calificación ambiental y revisión mecánica de todos los vehículos que circulan en DMQ.

- Licitación pública para el diseño y construcción de 6 centros de revisión técnica vehicular.

- Realización de los estudios de efectividad de los aditivos de los combustibles para reducir la opacidad de la emisiones de los vehículos de

propulsión a diesel. A la fecha se realizan las pruebas de los cuatro aditivos seleccionado.

- Instalación de la red metropolitana de monitoreo atmosférico de Quito, que fuera licitada y adjudicada en la administración anterior y mejoramiento de la infraestructura física necesaria para instalar y poner en marcha los equipos de laboratorio de control ambiental y equipos auxiliares de la red. Cuenta con nueve estaciones fijas de monitoreo del aire. Distribuidas en todo el MDMQ. y una sonda meteorológica vertical que permite vigilar la calidad del aire en el área urbana de Quito mediante un sistema automatizado a cargo de la empresa española Sociedad Ibérica de Construcciones Eléctricas (SICE).

## CAPITULO III

### LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

#### 3. ANTECEDENTES

Al finalizar los años 60, se comienza a reconocer que la centralización no había alcanzado las metas para las que fue creada pues la brecha entre ricos y pobres aumentaba, los niveles de vida de los grupos más pobres declinaban, y el número de personas en "pobreza absoluta", aumentó.

En los albores de la década de los 70, las autoridades se interesan por la descentralización, cuyo interés estuvo fundamentado básicamente en los siguientes argumentos y hechos:

**Desilusión respecto de los resultados del planeamiento central incapaz de ofrecer soluciones a las problemáticas económicas y sociales locales.**

**Constatación de que mientras las sociedades se vuelven más complejas y las actividades del gobierno se expanden, es más difícil planificar y administrar efectiva y eficientemente las demandas sociales locales.**

**Pérdida paulatina de capacidad económica, política y administrativa del gobierno central y por lo tanto aumento de presión y conflictividad con los gobiernos locales, así la necesidad de administrar programas de desarrollo y proyectos directamente por los gobiernos locales.**

**Surgimiento de demandas por una mayor autonomía de los niveles locales del gobierno; demandas que, comúnmente no provienen de la sociedad civil, sino más bien del interior del aparato estatal, expresadas a través de alcaldes, prefectos, gobernadores y tecnócratas.**

Los hechos antes destacados muestran que la problemática de la descentralización no es nueva en la historia política y administrativa ecuatoriana, por ello que su reaparición en la escena política se explique además por un conjunto de requerimientos de reordenamiento y reformas del Gobierno central y de los gobiernos locales.

Por más de una década el Ecuador viene buscando el camino de la estructuración de un Estado moderno en el que el interés nacional prevalezca sobre el interés particular, en el que las leyes sean concebidas de manera universal, que fortalezcan la permanencia de las instituciones y obliguen a los gobiernos a ceñirse a programas de largo aliento, convirtiéndose el tema de la descentralización en una postergación de todos los gobiernos de turno.

El Estado es unitario, los tributos los debe establecer el ejecutivo y las tasas los municipios; la división territorial debe asentarse en regiones que deberían abarcar provincias de similares características para enfrentar el proceso de descentralización o tal como se encuentran en provincias, cantones y parroquias, pero con procesos de responsabilidad definidos.

**Para hacer efectiva la modernización y la Descentralización del Estado, mediante Decreto No. 1567 del 3 de diciembre de 1999 se conformó la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales; para hacer efectiva esta iniciativa desde un inicio participó el Gobierno, La Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Consorcio de Consejos**

**Provinciales del Ecuador (CONCOPE), Comité Cívico Pro - Autonomías Manabí, Fuerza Ecuador, Gobernación del Guayas, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades del Ecuador (CODEMPE), FLACSO, Junta Cívica de Santo Domingo de los Colorados, Municipio de Tena, Municipio de Quito, Banco del Estado, Oficina de Planificación, CEDEGE, CLIRSEN, Consejo Nacional de Gobernadores, Servicio de Rentas Internas, asesores de la GTZ.**

**Una vez ingresado con fuerza en el proceso de modernización por parte del CONAM, es a partir de abril del 2000 donde se empieza al logro de estos objetivos,** %a Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales ha desarrollado una primera versión del Nuevo Modelo de Gestión del Estado. Este Modelo permitirá incentivar y conducir la descentralización, además de consolidar una visión compartida del presente y futuro de la nación+.

**Adicionalmente a la primera iniciativa emprendida, la Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, se presentó la propuesta al país del Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía provincial, la misma que fue auspiciada por la Presidencia de la República, CONAM y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).**

La ambigüedad conceptual explica los diversos usos que se hacen de la descentralización. Esta ha sido empleada como una respuesta a la insurgencia en Colombia, como un mecanismo férreo de control popular descentralizando competencias y funciones como ocurrió en el conocido caso de Chile, durante el período de la dictadura militar, como una instancia de privatización del Estado en los Estados Unidos, como un escapismo de los compromisos del Estado ante crecientes demandas sociales en México etc.

En nuestro país los procesos de descentralización en su etapa inicial lo realizaron los Ministerios de Turismo y de Ambiente, transfiriendo responsabilidades a los Consejos Provinciales y Municipios de las diferentes provincias durante los años 2001 y 2002.

**En este proceso de descentralización también actúa el renacer de una visión liberal y democrática que plantea acercar el poder al ciudadano, y la participación ciudadana, en consecuencia, el fortalecimiento de su capacidad de autogobernarse sin la tutela paternal, autoritaria y excluyente del Estado centralista. Quizás por esto, en el mundo y en América Latina, se ha puesto de moda, para pensar y resolver la modernización del Estado, la descentralización y desconcentración del mismo.**

### **3.1.2. Características De La Descentralización**

La descentralización tiene las siguientes características básicas: Gradual, secuencial, prudente, flexible, abierta y consensual.

Los procesos de Descentralización se encuentran tipificados en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, en su artículo 3 por lo cual deberíamos asumir que es definitiva la transferencia de funciones cuando se produce la descentralización.

**La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.**

Sin embargo, existe una excepción, contenida en el artículo 13 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, en la cual se establece la posibilidad de realizar ~~con~~ convenios de delegación de funciones, por un tiempo y condiciones determinadas.

Estas funciones que se transfieren deben ir acompañadas de los recursos, especialmente financieros.

Este punto se expresa de manera más clara en el segundo inciso del artículo 226 de la Constitución, que dice **ÍEn virtud de la descentralización, no podrá haber transferencias de competencias sin transferencias de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competenciasÍ.**

La descentralización es un proceso lento que se realiza hacia los gobiernos seccionales (Consejos Provinciales y Municipios).

La descentralización ~~pu~~uede realizarse mediante Decreto Ejecutivo, sin perjuicio de la competencia legislativa para la creación de nuevas entidades públicas que gocen de ñ atribuciones (descentralizadas), según lo dispone el artículo 54 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Sin embargo, la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social prevé la suscripción de convenios de transferencia (Art. 12) y delegación (Art. 13) de funciones.

**ÍLa descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirlaÍ,** según lo dispone el inciso final del artículo 226 de la Constitución.

Cuando un gobierno seccional autónomo, Consejo Provincial, Municipio, Junta Parroquial disponga de los recursos económicos y financieros obtenidos por autogestión o ingresos permanentes y a la vez

disponga de la infraestructura necesaria y recursos humanos preparados, estos entes podrán solicitar la transferencia de competencias como parte del proceso de descentralización que se encuentra normado.

### **3.1.2.2. Los Regímenes Especiales**

Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente. La ley normará cada régimen especial.

Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se registrará de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley.

La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial.

Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes.

La provincia de Galápagos tendrá un régimen especial.

El Instituto Nacional Galápagos o el que haga sus veces, realizará la planificación provincial, aprobará los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlará su ejecución. Lo dirigirá un consejo integrado por el gobernador, quien los presidirá; los

alcaldes, el prefecto provincial, representantes de las áreas científicas y técnicas, y otras personas e instituciones que establezca la ley.

La planificación provincial realizada por el Instituto Nacional Galápagos, que contará con asistencia técnica y científica y con la participación de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo, será única y obligatoria.

En las provincias de la región amazónica el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. Se adoptarán políticas que compensen su menor desarrollo y consoliden la soberanía nacional.

La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afro - ecuatorianas, serán reguladas por la ley.

### **3.1.2.3. Importancia De La Descentralización**

Es importante definir nuestro centro descentralizador que puede ser el municipio y así lo reconoce la Ley de Modernización, ya que esto genera una masiva participación ciudadana más cercana al poder político.

Lo anteriormente expuesto facilita una nueva regionalización del país, que surja de su propio vivir y de ninguna manera impuestas.

Todos los datos mostrados deben expresarse jurídicamente en una Ley de Descentralización más actualizada al entorno que estamos viviendo y a la realidad presente, es decir sin trabas y producto de una profunda discusión.

La Ley tendría que presentar las estrategias jurídicas enfocadas a la integración nacional tomando como base las autonomías locales y

articuladas a las provinciales para así organizar una nueva regionalización.

Una de las reformas más importantes que América latina ha experimentado en las últimas décadas es la descentralización. Esto se debe al hecho de que ella implica una redistribución del poder entre niveles del Estado y entre el Estado y la sociedad. Por su trascendencia, no solamente ha despertado interés de políticos, académicos y de la sociedad en su conjunto, sino que ha tenido implicaciones profundas en la vida de los países que aplicaron.

Transcurrido algún tiempo, las primeras experiencias vividas en la región se constituyen en ejemplos e inclusive en modelos para otros países. En Ecuador la descentralización ha tomado posición en la discusión nacional y se están buscando respuestas a las diferentes interrogantes que tiene el centralismo.

El centralismo es evidente en todos los ámbitos nacionales, en la cultura, en su distribución de la actividad económica y en la organización social. Esto ha llevado a conformación de un Estado marcadamente centralista en lo que se refiere a los campos político, fiscal y administrativo.

En lo político, el centralismo se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo. Ha provocado un distanciamiento de los electos frente a los electores, de manera que la sociedad se siente excluida de las decisiones que le afectan.

De la misma manera, el centralismo se percibe a través de la deficiente calidad de los servicios. La mayoría de ellos son prestados por entidades estatales que no gozan de legitimidad, así como por los gobiernos seccionales, lo que provoca falta de transparencia y de

rendición de cuentas. Las decisiones se las toma al margen de las necesidades reales de la sociedad.

El centralismo fiscal es consecuencia de lo antes indicado y se expresa con una distribución de recursos desigual y poco solidaria. Además, la gestión de los recursos públicos se realiza en forma poco eficiente y transparente.

Aunque en el Ecuador existen ya algunos casos de descentralización exitosos, que proveen soluciones concretas a la problemática expuesta, no se percibe que el proceso tenga la necesaria sostenibilidad.

El caso más importante se refiere al Municipio de Cotacachi, cuyo proceso de descentralización ha sido exitoso, y que se debería tomar como un modelo a seguir, por otra parte no se ha dicho que este Municipio ha contado con una gran ayuda económica de ONG's lo que le ha permitido desarrollar sus actividades con la coparticipación de su pueblo en la planificación y ejecución de proyectos en beneficio de su comunidad.

La descentralización es prioritaria para encontrar respuestas a las necesidades básicas de las comunidades mediante la elevación de la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales. También permite ampliar los niveles de participación de la comunidad en el enfrentamiento de sus propios problemas y acercar la institucionalidad del Estado a la sociedad civil para involucrarla directamente en las tareas de superación de la pobreza externa, a través de una adecuada focalización del gasto social y participación de la comunidad.

Sin duda, la concentración del poder y la economía entendida no solamente desde el punto de vista económico . social, sino también desde un enfoque espacial . territorial, constituye un grave problema del

país que afecta nuestra democracia y las posibilidades de desarrollo nacional.

En el país este fenómeno se manifiesta a través de una bipolaridad en donde las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil concentran para sí los mayores flujos de recursos tanto estatales como privados, lo que constituye el mayor de los males que ha soportado la República ya que se ha sometido secularmente al país en una regionalización . Costa y Sierra . que aparentemente se basa en diferencias climáticas, ecológicas o temperamentales, pero que en realidad no es más que la trama del interés directo de los dos grandes centros metropolitanos en desmedro de sus propias áreas suburbanas y de todo el resto del país.

El desarrollo nacional implica la necesidad de que conjuntamente con un claro robustecimiento de los gobiernos seccionales, se contemple la participación de éstos en una acción de planificación y promoción del desarrollo regional a través de entidades que tengan a su vez carácter regional, para lo cual es necesario superar la parcelación artificial del país en forma vertical por la regionalización horizontal, que responda a un análisis objetivo de los flujos económicos, culturales, políticos, etc.

La descentralización toca aspectos esenciales de la estructura del Estado y por ello se debe partir de una visión integral, determinando con sencillez y claridad las atribuciones y los recursos que corresponden a cada nivel. En esta perspectiva, a los municipios les debe corresponder en forma exclusiva la infraestructura y servicios urbanísticos; a los consejos provinciales la infraestructura rural, de manera especial los caminos vecinales; y a los organismos Regionales de Desarrollo el fomento y la infraestructura productiva; en todos los casos, es imprescindible el contar con los recursos indispensables para que se pueda cumplir eficientemente tales funciones.

#### **3.1.2.4. La Descentralización para las Provincias**

La descentralización y el desarrollo regional constituyen una solución efectiva a los lacerantes problemas del país, al menos en lo que concierne a los programas de desarrollo social y de enfrentamiento de la extrema pobreza; o se actúa con un claro criterio descentralizador o se fracasa.

En la perspectiva del desarrollo regional, debemos avanzar hacia la superación de la regionalización vertical entre la Costa, Sierra y Oriente, que se articula a la bipolaridad Quito - Guayaquil para en su reemplazo desarrollar la regionalización horizontal conformada por unidades geoeconómicas con evidentes niveles de relación e interdependencia histórica, económica, social y cultural. En este sentido se consoliden con los organismos regionales encargados de impulsar el desarrollo productivo, teniendo una estructura estandarizada, adecuada a las características y potencialidades propias de cada unidad geoeconómica.

Las siete regiones o unidades geoeconómicas que se han propuesto son:

Región 1: Región Norte, integrada por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, y Sucumbíos.

Región 2: Región Centro - Norte, integrada por las provincias de Pichincha, Napo y Francisco de Orellana.

Región 3: Región Central o Cuenca del Pastaza, integrada por las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza.

Región 4: Región del Pacífico, integrada por las provincias de Manabí y Galápagos.

Región 5: Cuenca del Río Guayas, integrada por las provincias de Bolívar, Guayas y Los Ríos.

Región 6: Región Cañari, integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Región 7: Región Sur (Yaguarzongo), integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

La descentralización como exigencia histórica es en la actualidad causa de un gran debate nacional. Y es que la descentralización implica una redistribución de la riqueza y el poder. O como dice el argot popular *una repartición de la tortilla*, por ello es que sus voraces usufructuarios buscan un protagonismo especial frente al peligro de perder sus privilegios.

Las autonomías deben ser una consecuencia de la descentralización, es decir, de una previa distribución equitativa de los recursos públicos entre todas las provincias de la nación ecuatoriana. La propuesta de las elites especulativas busca la creación de dos grandes autonomías, Quito y Guayaquil, que mantendrían los actuales privilegios que han acumulado históricamente mientras el resto del país se ha caracterizado por la miseria y el abandono.

Es urgente fortalecer la lucha por la descentralización y cerrar el paso a quienes se han favorecido privadamente del esquema centralista. No se trata de concentrar más lo que ya está concentrado, sino de buscar una justa redistribución de los recursos para garantizar el desarrollo nacional armónico. En este proceso, es fundamental el fortalecimiento del régimen seccional autónomo, municipios y consejos provinciales, evitar la superposición de funciones y promover el desarrollo regional entre espacios interdependientes, como el caso de la región sur del Ecuador integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe. ¡La hora de la descentralización ha llegado y es tarea de todos impulsarla

### **3.1.2.5 OTROS ACTORES NECESARIOS-**

Otras instituciones o agencias de cooperación técnica y ONGs que colabora con el CONCOPE en estos procesos es la GTZ.

La Comisión Especial de Descentralización del Congreso Nacional, como el órgano legislativo responsable de tramitar en primera instancia los proyectos de leyes vinculadas al proceso de Descentralización; y, que además está facultada para a través de comparecencias de los Ministros y Funcionarios de la Función Ejecutiva exigir la rendición de cuentas respecto de la ejecución de los planes de descentralización en el País.

- La Comisión Nacional de Descentralización y Autonomías, integrada mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1057, publicado en el Registro Oficial No. 228 del 20 de diciembre del 2000, como cuerpo asesor en temas de descentralización, autonomías y circunscripciones territoriales de la Presidencia de la República.

- Los Partidos Políticos debidamente legalizados, como fuerzas políticas que orientan el accionar público en el país.

- Centros de Educación Superior, cuyo apoyo está dirigido al fortalecimiento institucional de las entidades involucradas directamente en el proceso de la descentralización; y,

- Finalmente existe una serie de actores que sin estar directa o indirectamente vinculados al proceso, inciden con fuerza en el desarrollo del proceso. En el Ecuador podemos, entre otros ubicar a los siguientes: el Consejo de Seguridad Nacional; la Conferencia Episcopal y varias iglesias con cobertura regional o nacional.

### **3.1.2.6. Principales avances y obstáculos en Descentralización**

#### **AVANCES**

Los principales avances en el proceso de descentralización son los siguientes:

- Reformas Constitucionales o aprobación de leyes determinantes para la descentralización.
- Elecciones a nivel de gobiernos municipales y gobiernos intermedios.
- Establecimiento de divisiones territoriales alternativas.
- Una clara separación de fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno.
- Una legislación tributaria básica nacional con posibilidad de variar las tasas de manera controlada.
- Necesidad de un sistema de transferencias transparente, no discrecional y no distorcionador, neutral.
- Compensación entre niveles de gobierno.
- Fortalecimiento de las administraciones tributarias subnacionales y capacitación de personal.
- Cooperación administrativa y cruce de información.
- Limitación del endeudamiento subnacional.
- Fondos de coadministración, con reglas estables.
- Racionalización del funcionamiento administrativo.
- Fortalecimiento de Prefecturas (gobiernos intermedios) o Municipios.
- Transferencia de competencias en salud y educación.
- Programa de fortalecimiento y difusión regional y municipal.

- Mecanismos de control social de la gestión pública.
- Participación comunitaria.

Todos estos procesos tuvieron un importante avance en sus inicios en todo el país, especialmente en las principales ciudades, sin embargo el nuevo gobierno hasta la presente fecha no le da la importancia que esta merece y estos procesos se encuentran estancados.

La principal razón por la cual no avanzan estos procesos, es la falta de recursos económicos, que para el caso de las transferencias del 15 % que les corresponde a los municipios, sus transferencias en estos dos últimos años fueron parciales, es decir no se entregó los porcentajes correspondientes.

### **OBSTACULOS**

Establecimiento de una estructura sectorial del poder ejecutivo, sin contar con coordinación y políticas territoriales.

- Desarrollo dirigido por el gobierno central.
- Regionalización como parte del intervencionismo del Estado
- Vacío legal en términos de coparticipación.
- Irrespeto a las reglas acordadas.
- Disminución de recursos a provincias por la crisis económica.
- Saneamiento fiscal centralizado
- Política de descentración de los servicios públicos mal estructurada.
- Regionalización como parte del nuevo intervencionismo del Estado

El estancamiento de estos procesos ha dado lugar a que los obstáculos sean más visibles, es decir no han permitido avanzar en sus objetivos.

Si durante el gobierno del Doctor Gustavo Noboa, se dieron pasos firmes en las transferencias de competencias a diferentes provincias, así por ejemplo con Instituciones como son el Ministerio de Turismo, Ambiente, Obras Públicas, sin embargo el principal obstáculo que tuvieron que enfrentar fue la falta de preparación de sus recursos humanos para asumir las responsabilidades correspondientes.

### **3.1.2.7. Conclusiones respecto a los Procesos**

Descentralizar no implica desintegrar al estado;

Descentralización no sólo en el centro;

Descentralización y desconcentración son complementarias;

Descentralización exige tiempos largos;

Descentralización no es una panacea;

Conceptos como autonomías, federalismo, región "cuestión regional" encierran un problema real pero que son o pueden ser manejados ideológica y políticamente;

Proceso incipiente de revaloración de la "cuestión regional". La historia demuestra que se trata de un problema real y necesario de enfrentarlo urgentemente;

No hay voluntad política ni del gobierno central, ni de la mayoría de los gobiernos locales por desarrollar un proceso;

La descentralización se ha reducido a la transferencia de recursos, pero no de atribuciones y responsabilidades, y;

Tareas y desafíos que requerirán no una semana ni un año, sino el tiempo político y social compatible con la necesidad urgente de reformar la Estructura misma del Estado ecuatoriano.

### **3.1.3. LA DESCONCENTRACION**

**El artículo 1 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada (R.O. # 349 de 31-XII-93), determina que es objeto de dicha Ley establecer los principios y normas generales para regular, entre otros aspectos, la descentralización, la desconcentración y la simplificación (literal b).**

El artículo 5 de esta Ley, señala que la descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público son, entre otras, áreas de aplicación del proceso de modernización del Estado (literal b).

El artículo 34 del Reglamento define a la desconcentración administrativa como "el proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo, para lo cual deberán solicitar al Ministro de Finanzas y Crédito Público, determine y apruebe los mecanismos y procedimientos necesarios para la descentralización económica conforme con los principios contenidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

**El artículo 35 del Reglamento dispone que cada entidad u organismo del sector público, establecerá un programa de desconcentración de competencias, funciones y responsabilidades a sus órganos regionales o provinciales dependientes. Dicho programa contendrá los siguientes aspectos: a) la reorganización de la entidad, fortaleciendo los órganos regionales o provinciales**

**dependientes; b) la redistribución de los recursos humanos, financieros materiales y tecnológicos; c) la capacitación del recurso humano de los órganos seccionales o provinciales dependientes, a fin de generar la capacidad de gestión; y, d) la normatividad que permita aplicar la desconcentración.**

El artículo 1 de la Ley Especial de Descentralización del Estado de Participación Social, establece que esta Ley "tiene por OBJETO impulsar la ejecución de la descentralización y la desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de estado descentralizado".

"La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones necesarias para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.

#### **3.1.3.1. Delegación De Actividades Y Servicios Públicos Que Realiza El Estado**

El artículo 6 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada que norma la delegación a la iniciativa privada del ejercicio de actividades que realiza el Estado, señala en su último inciso que "las entidades u organismos que integran la administración provincial o cantonal dentro del régimen seccional o las personas jurídicas creadas por un acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos, que resolvieren, previa decisión de sus órganos competentes, delegar a terceros la gestión de algún servicio público o actividad económica que hayan asumido, se sujetarán a las disposiciones de la Ley".

El artículo 35 norma la delegación de atribuciones, y dispone que: los Ministerios de Estado, las entidades adscritas a éstos, las entidades

del sector público establecidas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República y los organismos de control a los que se refieren los artículos 211 y 222 de la misma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 225 y en esta Ley, y sin perjuicio de lo que dispongan sus leyes constitutivas o las que rijan sus actividades, deberán a través de sus máximos personeros y cuando la importancia económica y/o geográfica de la zona así lo amerite, dictar los acuerdos o resoluciones que sean necesarias para delegar sus atribuciones. En estos acuerdos o resoluciones se establecerá el ámbito geográfico donde los funcionarios delegados ejerzan sus atribuciones".

En los artículos 42, 43 y 44 de esta Ley se establece que en los procesos de desmonopolización, privatización y delegación de las actividades económicas y servicios públicos que realiza el sector público, se podrán aplicar modalidades como concesión de uso, de servicio público o de obra pública, licencia, permiso u otras figuras jurídicas reconocidas por el derecho administrativo, "dentro de los gobiernos central y seccional, para la contratación de estudios, diseños, construcciones, mantenimiento y explotación de obras públicas. Dichas modalidades deberán aplicarse y de ser necesario en combinación con otras modalidades previstas en este artículo, para la explotación de recursos naturales no sujeta a leyes especiales, y para la prestación de servicios públicos".

**El artículo 13 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social establece las condiciones en que se suscribirán convenios para la delegación de funciones desde la Función Ejecutiva al Régimen Seccional Autónomo, señalando además que "las municipalidades, consejos provinciales y personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, podrán dar por terminado el convenio por**

**resolución unilateral, en el caso de que no se haga efectiva la entrega de los recursos determinados para la delegación respectiva"**

### **3.1.3.2. Modalidades De Delegación De Servicios Públicos**

El literal c) del artículo 43 de la Ley de Modernización del Estado establece que una de las modalidades de delegación de la facultad de manejar los servicios públicos es la "concesión de uso, de servicio público o de obra pública, licencia, permiso u otras figuras jurídicas reconocidas por el derecho administrativo". El artículo 44 de dicha Ley dispone "que las modalidades contempladas en el mencionado literal c) del artículo anterior, dentro de los gobiernos central y seccional, podrán aplicarse para la contratación de estudios, diseños, construcciones, mantenimiento y explotación de obras públicas. Dichas modalidades deberán aplicarse y de ser necesario en combinación con las otras modalidades previstas en este artículo, para la explotación de recursos naturales no sujeta a leyes especiales y para la prestación de servicios públicos".

Los derechos y obligaciones entre las partes, establecidas en el artículo anterior, serán determinados en el Reglamento de la presente Ley, así como en los respectivos contratos.

El artículo 68 del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado se refiere a las concesiones, e indica que "las autoridades de los organismos seccionales podrán recurrir a las modalidades comprendidas en el literal c) del artículo 43 de la Ley de Modernización de conformidad con el artículo 44 de la citada ley.

En las concesiones de obra y servicio público la máxima autoridad de la entidad u organismo deberá dar cumplimiento previo a las normas legales y reglamentarias vigentes sobre aprobación técnica de las bases, y en especial en materia de vialidad; riego; agua potable; alcantarillado y

tratamiento de aguas; generación y distribución de energía eléctrica; servicios telefónicos, portuarios y aeroportuarios+.

El artículo 36 del Reglamento a la Ley de Modernización del Estado dispone que para el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 37 de la Ley de Modernización, y sin perjuicio de las acciones inmediatas que adopten los Ministros de Estado y demás funcionarios, el CONAM continuará presentando planes en los que se establezca el procedimiento que se deberá seguir para la desconcentración de registros. El cumplimiento de las acciones de desconcentración de registros será obligatorio tal como lo manda el citado artículo.

**El artículo 30 de la Ley Especial de Descentralización del Estado se refiere a los REGISTROS, y establece que "los Ministerios y demás organismos del Estado, así como las entidades del sector público que por razón de su competencia administrativa tengan bajo su responsabilidad el mantenimiento de cualquier clase de registro necesario para la validez o eficacia de actos o contratos, están obligados a partir de la promulgación de esta Ley en el Registro Oficial, a establecer mecanismos por medio de los cuales las inscripciones en tales registros se puedan efectuar sin afectar su validez en las oficinas que dichas entidades u organismos deban tener en las diferentes provincias del País" (texto casi idéntico al artículo 37 de la Ley de Modernización).**

**Finalmente, en el Í Plan Ecuador 2000Î se menciona lo siguiente en relación con la Desconcentración de Competencias:**

Nombramientos y remoción del personal.

Suscripción de contratos de adquisiciones, alquileres, arriendos de bienes y servicios.

Planificación operativa.

Programación de recursos.

Rendición de cuentas a la jefatura inmediatamente superior.

Coordinación operativa multisectorial.

Organización interna de la unidad.

**Además, se menciona de una desconcentración de competencias de los Ministerios de: Salud, Educación, MIDUVI, MAG, MICIP, Turismo y Gobierno.**

MINISTERIO DE SALUD

Desconcentración de: Planificación, Recursos Humanos, Competencias Jurídicas y Gestión de recursos financieros.

MINISTERIO DE EDUCACION

En cada unidad educativa: Gestión administrativa, Nombramientos, Gestión Pedagógica, Gestión Financiera y Evaluación / monitoreo.

MIDUVI

Dependencias regionales: Promotores y facilitadores, actúan en forma desconcentrada.

MAG

Traslado de la Subsecretaria de la Sierra a Riobamba

Traslado del Sistema de Sanidad Agropecuario a Guayaquil.

## MICIP

Desconcentración de la gestión en las áreas de: Comercio Exterior, Inversión Extranjera, Industrias, Artesanías y Asesoría Jurídica.

## MINISTERIO DE TURISMO

Existe una propuesta de desconcentración hacia las Dependencias Regionales:

Gestión y presupuesto

Creación de la Subsecretaría del Litoral

## MINISTERIO DE GOBIERNO

Plan detallado de desconcentración:

Administración General.

Presupuesto.

Recursos Humanos.

Límites Internos.

El Art. 37 de la Ley de modernización del Estado, se refiere a la transferencia de competencias en lo que atañe a la firma de contratos que inicialmente se centralizaban y que al delegarse a las provincias, de acuerdo a este artículo están facultados en realiza en cada provincia.

### **3.1.3.3 Descentralización Municipal**

Para el caso del Municipio de Quito, el esquema de descentralización planteado, abrió las puertas a un posible robustecimiento de la autonomía municipal, y el fortalecimiento a nivel provincial. No obstante, es la participación activa de las comunidades y la

iniciativa de los gerentes locales, las que dan vida a plenitud a los procesos de descentralización realizados, afincándolo en el desarrollo de nuevos principios acordes con la realidad del DMQ.

Las leyes de modernización, la del 15% y la de descentralización y participación popular, constituyen, sin lugar a dudas, un marco legal facilitador del fortalecimiento de la autonomía y desarrollo institucional de las entidades territoriales.

El 15% que les corresponde a las municipalidades, en los dos últimos años no se ha dado cumplimiento, y solamente han recibido entre el 12 y 13% en promedio los Municipios del país.

A fin de llevar a cabo algunas obras importantes, los Municipios de Quito y Guayaquil están construyendo nuevos aeropuertos.

Dada la insistencia de los diferentes grupos empresariales, y tras cinco años desde que el CONAM se hizo cargo del sector, la modernización aeroportuaria fue encargada a los Municipios de Quito y Guayaquil, al otorgarles la autorización para la administración de los actuales aeropuertos, así como la construcción y el manejo de las nuevas terminales.

La ejecución del proceso está en manos de la Corporación para los Aeropuertos de Quito y la Fundación Autoridad Portuaria de Guayaquil. Se han realizado licitaciones para contratar firmas encargadas de elaborar nuevos reglamentos para la aviación, así como para la gestión privada de los aeropuertos

La descentralización, a manera de síntesis, no solo debe ser administrativa y financiera, sino mental, tanto de quienes hoy ejercen el poder desde los niveles centrales de gobierno, como de quienes residen en las provincias y Municipios.

Hay que eliminar de nuestras mentes la absurda creencia según la cual desde el nivel nacional se puede pensar y hacer correctamente las cosas. Los gerentes a nivel provincial y Municipal deberán habituarse a hallar soluciones a los problemas dentro del marco de las potencialidades locales, antes que pedir auxilio ante la primera dificultad encontrada.

#### **3.1.3.4. La Gestión Municipal: Límites Actuales**

El Distrito Metropolitano de Quito se rige desde 1993 por la Ley Especial que le confiere amplias facultades para el gobierno del territorio. Entre ellas, establecer los lineamientos sobre el ordenamiento territorial, definir la estructura funcional y administrativa acorde con los propósitos que se plantee el MDMQ y alentar las formas de participación social. Las oportunidades que se abren para construir un gobierno local son, no obstante los limitados avances.

Los principales problemas derivados de esta falta de correspondencia tienen que ver con los siguientes aspectos:

a) No existe al momento una racionalidad clara y explícita en la asignación y distribución territorializada de los recursos e inversiones municipales. Las modalidades de discusión y aprobación de los presupuestos municipales no contemplan criterios técnicos de prioridades sociales ni territoriales. A lo interno de cada Administración Zonal se reproduce una lógica altamente discrecional de los funcionarios de turno sobre el destino de los gastos; la ausencia de un dispositivo político y técnico de esta naturaleza impide, a la vez, la posibilidad de medir los impactos de las acciones municipales.

b) Hay disfuncionalidades en la matriz de ordenamiento territorial. Los efectos más visibles son: i) la inexistencia de instancias de tratamiento específico de algunas de las zonas rurales del distrito, pese a la muy importante porción de territorio rural que hace parte de esta jurisdicción; ii) la gran asimetría en términos de población, territorio y complejidad y, consiguientemente de carga de gestión, entre las administraciones actuales; iii) la ausencia de instancias "intermedias" entre la población y la institución que se hace mucho más evidente en el caso de administraciones que por sí mismas tienen la magnitud de una gran ciudad, como es el caso de la Administración Sur; iv) la ausencia de niveles territoriales subyacentes a las Administraciones Zonales que permitan un grado mayor de especificación de la política y de las intervenciones municipales.

c) No existen mecanismos de construcción y procesamiento territorializado de la información. De hecho, pese a la constitución de las Empresas y de las Administraciones Zonales, el Municipio se mantiene básicamente con una estructura funcional y no territorial, lo cual deja dudas sobre la capacidad de procesar y responder a las demandas de Sistema de Gestión Participativa Municipio del Distrito Metropolitano de Quito la población y debilitan cualquier posibilidad de impulsar procesos integrales (económicos, territoriales, sociales-culturales) de promoción de la ciudad, y por supuesto de participación social.

d) A los problemas señalados, se suman otros detectados por la Unidad de Desarrollo Institucional que elaboró un diagnóstico institucional simultáneo a este trabajo. Son particularmente críticas: la ausencia de un nivel estratégico en la estructura municipal, la fragmentación de la dinámica institucional, la excesiva concentración de personal en niveles político-normativos y, al tiempo la escasa presencia en niveles operativos.

Oportunidades, acumulados y apuestas Pese a las limitaciones reseñadas, también es evidente que están presentes oportunidades y acumulados con los que es preciso contar para poner en escena una dinámica de gestión participativa.

a) Hay un deterioro de las formas clásicas de democracia representativa y un 'sentido común' sobre la necesidad de impulsar formatos de democracia ampliada. Si la participación estuvo relativamente ausente del imaginario de los políticos, académicos y funcionarios durante muchos años, hoy es un tema recurrente que hace parte de un discurso aceptado y extendido.

b) En esa dirección han abonado algunas experiencias de gestión participativa que han sido desplegadas en diversas ciudades de América Latina con resultados, en general, muy estimulantes. Tales procesos constituyen un recurso técnico, académico y político de los que se puede extraer lecciones que confieran mayores márgenes de certidumbre para la puesta en juego de un profundo cambio en las lógicas de conducción del gobierno municipal del DMQ.

c) La emergencia de nuevos actores sociales (mujeres, jóvenes, ambientalistas, movimientos culturales) dentro de espacios públicos de discusión, debate y toma de decisiones sobre las políticas reguladoras de la vida social urbana, tonifica el campo social y abre nuevas modalidades de procesamiento de las demandas y de la representación. Hay, en este sentido un tránsito de la clásica demanda de obras físicas puntuales a la proposición de políticas públicas con carácter general.

d) El proceso de descentralización en curso, mas ayllu de las complejidades con las que se ha abordado en el Ecuador, contribuye con un nuevo marco de referencia para la acción de los gobiernos locales. La evidente ampliación de funciones y competencias estimula y acelera el tránsito del tradicional municipio hacia un gobierno local.

e) El carácter parcial de los acumulados institucionales ofrece condiciones mínimas para formular un diseño sistémico e integrador que, a la vez que incorpore los avances parciales, produzca mayor potencialidad en un conjunto integrado. La apuesta por la constitución de un 'sistema' de gobierno alude, precisamente, al desenvolvimiento simultáneo e imbricado de procesos de innovación administrativa y de participación ciudadana cuya vinculación constituye el principio articulador de toda la gestión municipal.

f) El cambio de orientación que supone la nueva administración en relación con los períodos anteriores, ofrece la oportunidad de innovar y canalizar el apoyo ciudadano en la perspectiva de la propia democratización de la gestión local.

La apuesta básica consiste en desatar, a través de un proceso de innovación institucional, las condiciones y contextos que alienten la conformación de un nuevo régimen de participación democrática que propicie la construcción concreta -histórica- de ciudadanía.

#### **3.1.4. SISTEMA DE GESTION PARTICIPATIVA**

En los procesos de transferencia de competencia que esta empeñado en realizar el MDMQ es la participación ciudadana dentro de un sistema de gestión, que supone un mínimo nivel de institucionalización de los espacios, instancias, foros de interlocución de la población y los actores gubernamentales. Se trata de constituir nodos organizacionales que permiten el flujo estable y permanentes entre los dos subsistemas centrales SGP.

##### *Niveles e Instancias*

Corresponde al fortalecimiento o ampliación de espacios de participación que correspondan a cuatro niveles territoriales:

- 1) A nivel del Distrito Metropolitano: Cabildo Quiteño
- 2) En el ámbito de la Administración Zonla: Cabildo Zonal.
- 3) En el ámbito de Parroquia Metropolitana Central ( urbana):  
Asamblea parroquial y Cabildo Parroquial.

En el mismo nivel parroquial, para el caso de las parroquias suburbanas: Asamblea parroquial y Junta Parroquial ( acogiendo el texto de la actual Ley de Juntas Parroquiales).

- 4) A nivel barrial, o comunal: Cabildo Barrial o Comunal.

Bajo este Sistema de Gestión Participativa, se enmarca lo determinado en la Ordenanza Metropolitana No. 046 %De sus comisiones y de la Participación de la Comunidad+. Lo que significa que bajo esta normativa se pondrá en marcha los órganos del Sistema de Gestión Participativa. (Anexo No. 1)



## CAPITULO IV

### 4.1. PLANIFICACION Y DESARROLLO

La planificación y desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, es importante mirarlo en perspectiva, que signifique un desafío para el tercer milenio, en este sentido la ciudad de Quito, los centros poblados y sus entornos, serán el hogar para una población donde sus conciudadanos tendrán que acostumbrarse a convivir.

Para lograr que esta convivencia sea adecuada para todos, es necesario efectuar transformaciones integrales, orientadas a mejorar la calidad de vida de ciudadanos; afianzar una auténtica democracia que contemple la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión y toma de decisiones para garantizar así el derecho a un espacio en donde habitar con dignidad, seguridad, equidad, en un ambiente saludable y sustentable; y, dentro del cual la solidaridad y el respeto rijan el comportamiento de los vecinos.

El Plan de Desarrollo Integral Quito Siglo XXI, define la concepción y ejes esenciales para el despliegue y gestión del gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. Dicho Plan asume el reto de consolidar el desarrollo simultáneo y articulado de la economía, la sociedad, el territorio y la institucionalidad pública y privada.

De igual manera, mejorar sostenidamente la calidad de vida de sus habitantes, con los principios de sustentabilidad, equidad y solidaridad, en el marco de una democracia auténtica, sustentada por la participación ciudadana, lo cual constituye el marco objetivo del Plan e implica enfrentar las críticas presiones que ejercen la globalización de la economía y la urbanización del territorio del Distrito que, por una parte,

condicionan el medio cultural y los estilos de vida y, por otra, la economía y las nuevas formas de trabajar, la estructura del territorio y el equilibrio ambiental, los contenidos y las formas de la democracia y el mantenimiento de la cohesión social.

Para estos retos, el Distrito Metropolitano de Quito considera esencial trazar las líneas maestras del manejo del territorio por medio del Plan General de Desarrollo Territorial (PGDT) con un horizonte temporal de varios años, desde una posición técnico-social, y con una visión prospectiva-estratégica del desarrollo.

#### **4.1.1 Desarrollo territorial**

Al ser el territorio un cúmulo de realidades interdependientes: ámbito de identidades individuales y colectivas (actos, concepciones e imaginarios); tierra (suelo y subsuelo), aire y agua; paisaje y referente vital; disponibilidad de bienes naturales renovables y no renovables, se erige en factor dinámico para el desarrollo integral de las sociedades. Simultáneamente, se constituye en condición espacial, temporal y cultural de dimensiones múltiples, concurrentes y recursivas.

Esto es, que la diversidad de identidades, habilidades y capacidades de los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, así como la heterogeneidad geográfica y ecosistémica que caracteriza su territorio, son fuente de enorme riqueza y potencialidad.

Por tanto, un proyecto de región metropolitana implica partir de sus gentes y su territorio, teniendo como base un manejo racional y planificado, factor inexorable para el desarrollo democrático, equilibrado y sustentable que requiere el Distrito Metropolitano de Quito de las próximas décadas.

El Ecuador actual vive una situación de crisis económica y de gobernabilidad, de escasez de recursos, de desestructuración del tejido social y de profundas inequidades; el Distrito Metropolitano de Quito, no es ajeno a ella. Entonces, el gobierno metropolitano debe cumplir la tarea de anticiparse al futuro para revertir tales tendencias e impulsar con fuerza el desarrollo del Distrito.

Así, en esa perspectiva, la cuestión del territorio debe ser vista y tratada como una oportunidad para afianzar procesos de integración internacional, nacional y regional, para desarrollar las vinculaciones que exige el entorno económico, político y tecnológico del mundo contemporáneo, para alcanzar prosperidad y asegurar una distribución equitativa y equilibrada de los factores materiales y espirituales: se trata, en definitiva, de constituir desde la base material y cultural del territorio una agenda planificada de orientaciones positivas con un claro sentido de futuro.

#### Desarrollo Urbano-Espacial

Durante las dos últimas décadas, Quito y su región metropolitana han experimentado significativas transformaciones urbano-espaciales. La ciudad compacta históricamente conformada en el valle de Quito se vuelca desde dentro hacia fuera, provocando un proceso de periurbanización de carácter expansivo.

Esta forma de crecimiento y desarrollo urbano ha creado una suerte de ciudad dispersa que, progresivamente incorpora varios poblados y áreas agrícolas, que corresponden a los valles de Tumbaco-Cumbayá, Los Chillos, Calderón y Pomasqui San Antonio de Pichincha.

Paralelamente, en la ciudad compactada, se han suscitado cambios en los usos del suelo y en la forma de organización y funcionamiento de las actividades urbanas sobre todo por: la densificación y el deterioro de

algunas áreas de la centralidad; la emergencia de nuevos estilos de vida y patrones de consumo;

Simultáneamente, en otra dimensión del proceso, el área de la ciudad también se ha expandido ampliamente como resultado de la creación del Distrito Metropolitano de Quito en 1993.

Un factor clave para las transformaciones urbano-espaciales de Quito y su hinterland fue la creación del Distrito Metropolitano de Quito, como ámbito administrativo para la capital del país. La nueva Ley estableció un marco legal especial para el funcionamiento administrativo del área, otorgó mayores atribuciones a la Municipalidad tanto para el control del uso del suelo, protección ambiental, planificación y gestión del transporte, así como para la descentralización y desconcentración.

El hecho 'legal' de definir nuevos marcos normativos respecto de los usos del suelo para el conjunto del Distrito Metropolitano modifica los referentes para el crecimiento y desarrollo urbanísticos. La expansión de los límites de la ciudad, en la práctica, cambios en los usos del suelo, especialmente en las áreas agrícolas y forestales, con lo que se contribuye a moldear un nuevo patrón urbano que configura una suerte de ciudad dispersa en los valles próximos a la ciudad central.

En términos de área y población, existen cambios considerables que, entre otras cosas, muestran un decrecimiento global de la densidad de ocupación del territorio. Para 1990, el área urbana definida por la Municipalidad tenía aproximadamente 19.140 ha. con 1'100.000 habitantes. Para 1998, el Distrito Metropolitano de Quito contaba con una área de aproximadamente 422.000 hectáreas hecho por el cual que alojaba a poco más de 1'800.000 de habitantes.

A efectos de acompañar la expansión y los cambios en el uso del suelo en la ciudad dispersa, las obras públicas tales como infraestructura

vial y servicios (agua potable, electricidad, alcantarillado y teléfonos) realizadas por la Municipalidad han estimulado el desarrollo de nuevas áreas de urbanización.

En la ciudad compacta también han ocurrido cambios de envergadura resultantes del deterioro urbano, la presencia de actividades "modernas", el incremento de la pobreza y la precarización del trabajo, la ampliación de la infraestructura urbana y cambios en las regulaciones del uso del suelo.

La aplicación de las políticas económicas y sociales del Estado, en el contexto de la llamada 'modernización' durante los años noventa, ha significado un agudo proceso de exclusión social para amplios segmentos de la población. La pobreza se ha incrementado durante estos años y por ende ha arreciado la marginalidad, el desempleo y, peor aún, las diferencias sociales. De ahí, que estos cambios urbano-espaciales hayan reforzado esa suerte de dualismo, a merced del cual dos ciudades coexisten traslapadas: la ciudad formal y moderna; la ciudad informal y atrasada.

#### **4.2. Situación Actual de MDMQ**

En la dinámica del desarrollo metropolitano se expresan un conjunto de características que merecen destacarse:

En términos del comportamiento demográfico se observa, por un lado, una disminución del crecimiento natural del 1.9% al 1.6% y de la migración de 2.7% al 1.3% entre 1982 y 1990 y, por otro, una evolución de la estructura por edad hacia el envejecimiento y la periurbanización que genera descenso del crecimiento poblacional en el área central de Quito, el crecimiento de la población en la periferia interna y la migración hacia los valles de Los Chillos, Tumbaco y Calderón.

## Diversificación de la base económica

El Distrito Metropolitano de Quito está estructurado a partir de una economía diversificada que lo define de modo fundamental como centro de decisión pública y financiera, vinculado fuertemente a actividades económicas del sector terciario (representa más del 50% de las actividades del Distrito), relativamente industrializado (30% del total nacional), poseedor de un considerable patrimonio cultural y educativo y de grandes posibilidades para el desarrollo de la agroindustria y del sector turístico por su patrimonio, ubicación y posibilidades de acceso y conexión.

La organización social quiteña se estructura sobre la base de fuertes desigualdades y oposiciones que se polarizan, cada vez más, producto de la modificación de la estructura social.

Modificación determinada entre otros factores por: el decaimiento del empleo "formal" y la expansión del trabajo "informal", los cambios en la cultura política y pautas de consumo, el incremento de la inseguridad, violencia, la migración, el traslado de funciones urbanas desde y hacia las zonas suburbanas, las diferenciaciones de las capas medias de la población, que ha originado pérdida de identidad local (originando un conjunto de microidentidades, más que "una identidad "quiteña") y la disparidad y lucha por el uso social del territorio que asume expresiones particulares a partir de la constitución de tres ejes: norte-sur, centro-periferia, y Quito-parroquias periféricas.

## **Afectación de la sustentabilidad del distrito ante el deterioro ambiental**

El crecimiento urbano expansivo hacia los valles aledaños, la ocupación de laderas y quebradas, el ruido y la vibración del ( tráfico vehicular en las zonas centrales urbanas, las cada vez más lejanas y

vulnerables captaciones del sistema de agua potable, la ausencia de depuración de las aguas servidas, contaminación del aire (resultante de la emisión industrial utilización de combustibles de mala calidad por parte del creciente parque automotor), la basura no recolectada, los desechos y escombros de materiales de construcción vertidos e las quebradas, ríos y en terrenos baldíos; la falta de tratamiento de tratamiento adecuado de los residuos tóxicos y peligrosos y la ausencia de sistemas de disposición final de desechos son problemas ambientales que requieren ser solucionados.

El crecimiento urbano expansivo y subocupado del territorio mantiene alrededor de 11.000 ha vacantes con una baja densidad (58 hab/ha) en la zona urbana del Distrito Metropolitano de Quito. Este fenómeno se ha originado por la ausencia de políticas que garanticen una ocupación racional y densificación del suelo; por la inexistencia de una regulación jurídica eficaz para el planeamiento y, además, por el contraproducente comportamiento del mercado del suelo -segregativo, especulativo y excluyente-, que ha configurado una estructura territorial disfuncional y desequilibrada, y a la vez ha propiciado la marginalidad e informalidad urbanas, sobre todo, las periferias de la ciudad central.

La inexistencia de políticas sociales, la crisis financiera, la administración concentrada, centralizada y descoordinada inciden en la deficiente cantidad, distribución y calidad de los servicios y equipamientos de salud, educación y recreación. La concentración del 71% de establecimientos educativos en el centro y norte de la ciudad genera la desarticulación de la estructura urbana, agudiza la movilidad y aumenta la congestión.

Sin considerar el Parque Metropolitano, los 1.300 parques existentes en la ciudad significan una relación de 4m<sup>2</sup>/hab. Aun así, las reducidas

dimensiones de gran parte de ellos, la falta de mobiliario, mantenimiento y gestión, los tornan insuficientes para la práctica recreativa.

La provisión de energía eléctrica satisface la casi total demanda domiciliaria. Sin embargo, existe insuficiente provisión de ella para la producción en temporadas de estiaje. La inexistencia de un adecuado sistema de comunicación y telefonía constituyen un serio problema del Distrito Metropolitano de Quito para enfrentar los retos de la productividad y competitividad.

El caudal promedio de producción de agua potable representa un alto porcentaje de buena calidad, más una importante reserva subterránea de 1,5 m<sup>3</sup>/s de agua que en general es de buena calidad. Esta disponibilidad satisface a más del 90% de la demanda de la ciudad.

La mayor debilidad de este sistema constituyen: las pérdidas por falta de facturación (representa el 34%) y fugas en la red.

De su parte, la red combinada de alcantarillado evacua alrededor de 4m<sup>3</sup>/s de aguas servidas, correspondiente al 75% de las viviendas, a pesar de que tiene puntos de ingreso frecuentemente obstruidos por escombros y basura. Los colectores principales, ubicados en las laderas del Pichincha, se encuentran subdimensionados ante las crecidas de los caudales de las quebradas.

La saturación del botadero de basura de Zábiza, la no recolección del 13% de basura de la ciudad y la inexistencia de tratamiento de los escombros de materiales de construcción, residuos tóxicos y peligrosos, son debilidades de este sistema.

La morfología de la ciudad y del área metropolitana, y la forma de ocupación y uso del suelo (densificación de actividades en el área de centralidad y dispersión de la ocupación territorial del Distrito

Metropolitano de Quito), han condicionado la estructura del sistema vial y de los desplazamientos de la población y de los bienes (radiales hacia las áreas periféricas, concéntricos y densos en el centro y de difícil accesibilidad hacia y desde el sur de la ciudad y los valles orientales), con efectos visibles de congestión, déficit de transporte colectivo y contaminación ambiental.

**A pesar de la significativa ayuda del servicio del "trolebús", para agilizar la movilidad urbana, persiste la necesidad de disponer y definir un sistema de transporte Metropolitano que provea una adecuada movilidad y accesibilidad de personas y mercancías dentro del Distrito, todo ello, sobre un marco de sostenibilidad ambiental y adecuada infraestructura.**

#### **4.3. Principales planes y programas**

Durante los últimos 30 años el planeamiento y la gestión territorial de la ciudad de Quito y su Distrito Metropolitano han estado signados, principalmente, por una práctica de legitimación de situaciones de hecho.

En otras palabras, más allá de los propósitos y previsiones contenidos en los diferentes planes que han estado vigentes, las reglamentaciones, las actuaciones, los sistemas de manejo y control del suelo, la dotación de infraestructuras y los controles para las edificaciones, lo que han hecho es legitimar procesos urbanísticos, generalmente especulativos y revestidos de las reglas de un mercado inmobiliario, en la práctica desregulado.

El compromiso de hoy es anticiparse al futuro: construir el futuro deseado desde las potencialidades, capacidades y posibilidades del presente, todo ello entendiendo que el planeamiento no es un intangible estático, sino un proceso de organización de la voluntad colectiva para conducir conscientemente las transformaciones urbanísticas y territoriales,

en función de demandas y objetivos concertados. Se trata de disponer de un Plan que oriente el manejo del territorio del Distrito Metropolitano dentro de un lapso de veinte años: 2000-2020.

#### Plan Sistémico

El territorio es un complejo ecosistema dinámico de elementos conectados, en donde las actividades humanas se enlazan interactuando al compás de la evolución de aquel. De este modo, cualquier variación ya sea de índole espacial o estructural de uno de sus elementos o partes desata una reacción en cadena que modifica al sistema territorial en su conjunto. Y, es el dinamismo de dicho proceso, vinculado a la intensa interacción de los cambios que se producen sobre el suelo, lo que caracteriza la complejidad del enfoque sistémico en el planeamiento territorial del PGDT.

El mencionado enfoque se orienta a la resolución de los grandes desequilibrios generados por la urbanización del territorio, mediante la organización de los sistemas de las actividades humanas (urbanas y no urbanas), la conservación y gestión sustentables de los recursos naturales y la mejora de la calidad de vida.

Finalmente, todo sistema territorial, deberá identificar los cambios en su entorno y adaptar su funcionamiento a ellos; los sistemas territoriales que se adapten potenciarán su funcionalidad, tamaño y complejidad.

#### Plan de Calidad Territorial e Identidad Ciudadana

Los procesos de apropiación, organización, adecuación y simbolización del territorio, como un producto histórico resultante del modo específico del accionar de los procesos materiales y espirituales han determinado la organización y estructura (territorialidad) del Distrito Metropolitano de Quito.

En este sentido, la territorialidad se constituye en una condición dinámica del desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito. Por consiguiente, las posibilidades certeras de modificación y direccionamiento consciente de la realidad, reconocen las características, modalidades y tendencias, generalmente conflictivas en las que la diversidad de actores que han ido interactuando en el proceso de su propia conformación. Actores que por sus condiciones económicas, sociales y étnico-culturales, tienen diferentes patrones de ocupación y uso del territorio.

La territorialidad es el registro histórico-físico de una sociedad, y por lo tanto, uno de los componentes sustantivos de la identidad de sus habitantes, tanto en términos de sus condiciones materiales de vida, como en aquellos de la construcción de su imaginario. Desde este presupuesto, el PGDT contiene como premisa fundamental para su realización y aplicación, la afirmación y potenciación (material y espiritual) de la identidad cultural del Distrito Metropolitano de Quito, en su complejidad y diversidad.

En las condiciones actuales del desarrollo de la sociedad ecuatoriana y particularmente del Distrito Metropolitano de Quito-, la dinámica de las transformaciones territoriales se caracteriza, más que por la sola expansión y densificación (física y demográfica) de los tejidos urbanos existentes (y, en particular, aquel de la ciudad de Quito), por la generalización de procesos desarticulados de transformación cualitativa, tanto en la producción, consumo y habilitación del suelo, así como en la generación y funcionamiento del conjunto de las estructuras e infraestructuras que los acompañan y que articulan el proceso de urbanización del territorio.

Esta dinámica territorial del Distrito Metropolitano de Quito exige, necesariamente, de ciertas intervenciones tendientes al replanteamiento

de la gestión de los procesos de crecimiento y desarrollo urbanísticos. Se proyecta a superar el instrumento estático del "límite urbano" (su expansión y negociación "ad factum" permanentes), por un instrumento dinámico y previamente concertado como es el de la calificación y gestión integral del suelo en forma programada en el tiempo.

#### Plan acorde al entorno mundial del DMQ

El Plan busca contribuir desde la configuración territorial al fortalecimiento de un proceso de desarrollo que promueva una inserción real del Distrito Metropolitano de Quito en la "globalizada" economía y cultura del mundo actual. Se trata de potenciar y aprovechar racionalmente las ventajas existentes, mediante un uso no destructivo y valorado de sus recursos (naturales y sociales), para lograr un balance adecuado de las metas del crecimiento, con la integración y complementariedad sociocultural y el respeto del medio natural. Todo esto en la perspectiva de un mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población como sentido básico del planeamiento, y de la gestión territorial y urbanística.

Quito se ha afirmado en su condición económica y territorial que, a más de ser articuladora de su diversidad productiva, es un centro generador y proveedor de servicios, tanto en términos de su desarrollo endógeno como en aquellos de su cobertura regional y nacional. Esta realidad económica, funcional, cultural y simbólica de la ciudad constituye su vocación estratégica competitiva.

En este sentido, respecto del desarrollo económico, social y territorial, se trata de convertir a la ciudad de Quito y al Distrito Metropolitano de Quito en un "cluster"<sup>8</sup> de servicios avanzados, que apoye los procesos productivos existentes en su reconversión y puesta al día, que cree las condiciones favorables para la generación e implantación de nuevas actividades económicas, y que jalone la

modernización tecnológica e institucional del conjunto del aparato productivo de la región.

La apuesta por los servicios avanzados como el eje del desarrollo económico y de la modernización productiva del Distrito (entendido siempre en su rol de centro articulador regional y de complementariedad nacional), es el único modo de incorporar, a este proceso, a la gran mayoría de las unidades económico -productivas de la región, sin exclusiones por escala, rama, localización o mercado. En este sentido, se concibe al sistema de servicios avanzados bajo una triple determinación que actúa simultáneamente: a) como producto en sí mismo;

b) como apoyo a la producción y otras actividades económicas; y, c) como actividad impulsadora de procesos económicos, sociales y culturales.

#### **4.4. Estructura Territorial del MDMQ**

La estructura territorial que se propone reconstruir en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante el PGDT, se sustenta en cuatro ámbitos básicos: la pluricentralidad del territorio, la macrocentralidad articuladora, la sustentabilidad del proceso y la descentralización de la gestión, modelo que presupone:

~ Partir del reconocimiento positivo de la forma y organización históricas de la territorialidad del Distrito y de la obligatoriedad de direccionar su dinámica en función de su categorización, modernización y reequilibramiento socioambiental; y,

~ Simultáneamente, partir del reconocimiento de la dinámica y distribución poblacional que se han evidenciado hasta el presente, y consecuentemente de la necesidad de una distribución racionalizada en el espacio y tiempo.

### **a. La pluricentralidad**

A escala del conjunto del Distrito, la estructura territorial estará articulada por un sistema de malla polinodal de centralidades, cuyo núcleo es la macrocentralidad de la ciudad de Quito, y un sistema integral de movilidad y accesibilidad, que vertebrén multidireccionalmente la funcionalidad del territorio, vía la complementariedad de roles microregionales de los distintos ámbitos territoriales del Distrito Metropolitano de Quito.

### **b. La macrocentralidad**

En lo concerniente al tránsito, transporte, accesibilidad usos, servicios e infraestructura, la reestructuración y refuncionalización integral de la macrocentralidad de la ciudad de Quito, posibilitará la articulación armónica del área urbanizada del territorio.

Así mismo, la racionalización del crecimiento, densificación y desarrollo urbanísticos -mediante la estructuración de los sistemas de equipamiento, servicios e infraestructuras urbanísticas- se basará en determinaciones reglamentarias que estructuren redes de cobertura integral y equilibrada en varios centros.

### **c. La sustentabilidad**

Hace referencia a un manejo ambiental adecuado, en vista de que el territorio del Distrito Metropolitano de Quito es un complejo geográfico y ecosistémico frágil, altamente vulnerable y sujeto a riesgos naturales.

Además apunta al tratamiento de los problemas de la ciudad y las áreas urbanas existentes, orientado a la protección de la identidad, la recuperación y la revitalización de las áreas históricas; el adecuado remate y crecimiento de los tejidos urbanos, y la mejora generalizada de la calidad ambiental territorio en su conjunto.

#### **d. La descentralización**

Se dirige a la implantación de un nuevo sistema de manejo territorial (jurídico, planificador, normativo y administrativo), descentralizador de la gestión del desarrollo, que se apoye en el sistema de centralidades, y asegure una real gestión del suelo.

Visto así, se propende a la constitución del espacio público, como un sistema urbano estructurante que relacione, integre y articule los diferentes sectores y equipamientos mediante la trama ya consolidada- a fin de definir ejes y espacios jerarquizados, tendientes a la armonía y funcionalización de la diversidad de áreas y zonas que comprenden la ciudad y el territorio.

#### **4.5. Perspectivas hacia el año 2007**

Si bien el horizonte del Plan del Distrito Metropolitano de Quito, es de veinte años, en este plan se determina un listado de programas y proyectos de ordenación que constituirán el referente de actuación para el primer quinquenio. Este planteamiento reconoce por ámbitos territoriales el planteamiento sistemático observado en la formulación.

La concreción de estos programas y proyectos supone en el contexto de la Reforma Institucional y de la incorporación y sistematización de la Participación Ciudadana el compromiso institucional de realizarlo a partir de los escenarios de coordinación administrativa municipal, de la concertación con los actores calificados y de la definición de las capacidades de intervención pública (municipal y estatal) y privada que posibiliten en su conjunto la priorización de las actuaciones.

#### **Hacia 4.6. Hacia un nuevo Sistema de Gestión**

Para instaurar un "Gobierno Metropolitano", el sistema de Gestión del Plan plantea incorporar la instrumentación legal, financiera e institucional que garantice la participación ciudadana, coordine, funcione y priorice el quehacer del Municipio y de las instituciones del sector público que actúan en el Distrito, que facilite la ciudad, facilite la atención a los ciudadanos y posibilite la ejecutabilidad del propio Plan y de otras intervenciones económicas, sociales y urbanas en el Distrito Metropolitano de Quito.

En este sentido, el Distrito Metropolitano de Quito no es un simple espacio proveedor de servicios sino y, sobre todo, como un ámbito de ejercicio de la democracia, en el que las decisiones públicas obedezcan a una racionalidad colectiva, a un proyecto colectivo de ciudad. El gobierno del Distrito Metropolitano de Quito debe crear, propiciar y mantener vivos los espacios de participación y concertación, públicos y privados, donde se planifique, regule y controle el desarrollo urbano rural, se administre eficaz y transparentemente sus recursos, se diriman las contradicciones se logren acuerdos y se consulte regularmente sobre las decisiones estratégicas para su futuro.

Dentro de este contexto de nueva instrumentación de gobernabilidad metropolitana, es imprescindible para la viabilidad del PGDT considerar ineludible:

~ Asumir los retos de la descentralización como eje constitutivo de un auténtico gobierno local, que a su vez promueva la integración y la mancomunidad regional, como escenario de un proceso de desarrollo sostenido

~ Impulsar la democratización participativa de la gestión metropolitana que garantice la ciudadanía plena de sus habitantes y en la

que se concrete al interior del Distrito una gestión más descentralizada que asigne nuevamente responsabilidades en función de capacidades locales

~ Incorporar, en el marco de un planteamiento integral, la definición de políticas socioeconómicas orientadas al desarrollo integral de educación, salud, vivienda, promoción de la economía popular y preservación del ambiente y del ecosistema

~ Implantar un código de ética o "responsabilidad local" que guíe a las generaciones y gobiernos actuales hacia la seguridad de sus propias posibilidades de vida y de las generaciones futuras

~ Perfeccionar la estructura reguladora que aumente la eficiencia y participación al sector privado y popular en el suministro y obtención de viviendas, servicios e infraestructura

~ Incrementar la capacidad financiera y técnica de las instituciones municipales, mediante la implementación de una nueva instrumentación fiscal, legal y de medidas institucionales.

Una eficiente gestión institucional, que garantice una eficaz atención de los requerimientos de la gobernabilidad, de la calidad de vida y de la potenciación de la productividad exige la cristalización institucional de, al menos, cinco procesos fundamentales:

- a) una planificación integral del desarrollo metropolitano;
- b) una reforma política legal;
- c) una reforma económica-financiera;
- d) una reforma administrativa; y,
- e) una reforma de la organización administrativa territorial.

Institucionalizar la planificación es el componente esencial de una administración municipal moderna, desafiante de los escenarios actuales y futuros del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual se requiere de una respuesta organizacional municipal, basada en la planificación de actuaciones coordinadas, integrales y unitarias con base en la participación ciudadana y con el concurso de los diferentes niveles de decisión y organización del Municipio.

#### **4.7. Una Reforma de la Estructura Política Legal**

Es fundamental cristalizar una reforma que posibilite a la institución y al Distrito, enfrentar los retos de la gobernabilidad dentro de un contexto- en el corto plazo de crisis económica y de descentralización del Estado.

En este sentido, las reformas deberán orientarse a adecuar y profundizar los contenidos de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito y modificar el marco legal y reglamentario urbanístico del DMQ que agilite la gestión y administración de la ciudad tanto del Municipio como de los actores públicos y privados.

#### **4.8. Una Reforma de la Organización**

##### **Económico- Financiera**

Es imprescindible estatuir una reforma orientada a identificar, revisar e incorporar nuevas formas de provisión de recursos para la municipalidad; a racionalizar y orientar estratégicamente la inversión municipal, pública y privada; y, a reconocer y restablecer las vinculaciones entre las intervenciones urbanas propuestas por el Plan y el presupuesto, entre el presupuesto y la participación y entre esta y la rendición de cuentas.

#### **4.9. Una Reforma de la Estructura Administrativa**

Se requiere reformar la estructura administrativa para superar la falta de integralidad y descoordinación en sus políticas e intervenciones urbanas y reglamentarias, las carencias de reconocimiento social e institucional de sus actuaciones y para afrontar eficiente y eficazmente las nuevas responsabilidades resultantes del inminente proceso de descentralización del Estado y asumir los retos que plantea el futuro.

De esta manera y sustentada en los conceptos-objetivos de eficiencia, eficacia y transparencia<sup>24</sup> esta formulación estratégica requiere para su implementación de sistemas de planificación, gestión, operación y ejecución, y de fiscalización y control, asentados en criterios de calidad y en la redefinición de la estructura orgánica municipal, sus funciones y competencias.

#### **4.10. Grandes proyectos**

- Aeropuerto Internacional; Zona Franca y Parque Industrial
- Tecnológico
- Parque Tecnológico( Actual Aeropuerto)
- Proyecto Sanitario Oyacoto. (Plantas de tratamiento y de-  
sechos sólidos)
- Recuperación ambiental de los ríos Machángara y Monjas
- Corredores (troncales)longitudinales de transporte urbano
- Corredores de transporte Metropolitano

- Terminales interprovinciales e interparroquiales
- Nueva Panamericana. Perimetral Distrital
- Autopista Interoceánica. Quito-Tumbaco-Pifo-Aeropuerto
- Perimetral urbana
- Parque Metropolitano y termas Haló
- Desconcentración y reubicación del comercio popular (Ipiales)
- Reubicación del ex penal García Moreno, CDP y cárcel N. 2
- Centro Cívico Nacional
- Rehabilitación de El Panecillo
- Recuperación de la "Estación Chimbacalle"
- Estructuración urbana de la Av. Pichincha.

De los grandes proyectos de MDMQ cabe resaltar el aeropuerto cuya construcción empezó en marzo y demandará unos 300 millones de dólares se ubica fuera de los límites urbanos de Quito, a unos 24 kilómetros de la urbe.

La firma Corporación Comercial Canadiense (CCC) lleva adelante la obra.

La autopista Quito-Puembo será licitada bajo la modalidad Construir, Operar y Transferir (BOT, por sus siglas en inglés). El concesionario administrará la vía que contará con pasos modulares por 25 años.

La Corporación Aeropuerto de Quito (CORPAQ) entidad del Municipio de Quito se mostró favorable a entregar la licitación a empresas

que puedan lograr financiamiento para su realización por parte del Banco Mundial, del Banco Interamericano o de la Corporación Andina de Fomento.

La CCC y la CORPAQ empezaron la construcción del nuevo aeropuerto en marzo del 2003 y que se espera que se complete en el 2007. Las modernas instalaciones permitirán cubrir una creciente demanda de servicios por efecto del crecimiento de exportaciones procedentes de áreas circundantes a Quito.

El terminal aéreo tendrá una pista de 3.600 metros de largo por 45 metros de ancho, con capacidad para un promedio de 44 operaciones por hora.

La CCC aportará directamente con 70 millones de dólares y el resto del financiamiento requerido provendrá de prestamistas internacionales y, en una pequeña porción no cuantificada, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La inversión en el proyecto del nuevo aeropuerto será la más importante que recibirá Quito --el segundo destino turístico de Ecuador-- en lo por lo menos una década.

Quito, situada a 2.800 metros sobre el nivel del mar, cuenta actualmente con un aeropuerto enclavado en medio de la ciudad, con una extensión de 104 hectáreas y que es visto como un obstáculo para el desarrollo de los sectores productivos del centro norte de Ecuador.

La longitud de la pista y la altura de la ciudad impide el despegue óptimo de aviones de carga.

A finales del mes de mayo se concluyó otro de los grandes proyectos como es desconcentración y reubicación del comercio popular (Ipiales) lo



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

que ha permitido rehabilitar las calles del barrio el Tejar y ubicar a los comerciantes informales en la infraestructura construida por el Municipio.

De los demás proyectos se esta avanzando de acuerdo a las disponibilidades económicas del MDMQ.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5. CONCLUSIONES

◆ Para los gobiernos locales y en este caso el del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es un desafío y un requerimiento inmediato, el encontrar caminos innovadores y creativos que permitan resolver uno de los grandes problemas como es la administración pública y su Gestión Urbana, con cuyos buenos resultados permitirá ser ejemplo que irradiará sus logros a los demás gobiernos seccionales.

◆ Considerando que de una eficiente administración pública depende el éxito o fracaso de los proyectos nacionales, es fácil entender la importancia de este tema, tomando en cuenta que los procesos de la administración pública determinan, la eficiencia o el despilfarro de recursos tan escasos en nuestros países.

◆ La ineficiencia en la administración pública es un problema que afecta a la sociedad, por la gran cantidad de recursos que se diluyen en; proyectos sin finalizar, proyectos mal concebidos y por ende mal desarrollados, así como también por los efectos de la corrupción. Siendo este último fenómeno tan frecuente en el mundo contemporáneo que todos los gobiernos asignan fondos para la lucha contra la corrupción y sus efectos colaterales.

◆ La corrupción no es el resultado únicamente de una mala administración o gestión, sino de falta de un modelo de control, que permita prevenir los actos engañosos en lugar de buscar hechos ya consumados.

◆ Las últimas tendencias administrativas y apoyada por las tecnologías de información y comunicaciones (TIC). Es un nuevo modelo que se debe apoyar para una mejor eficiencia de la administración pública.

◆ Esta tendencia pone a disposición de; gobiernos centrales, locales o entidades públicas una herramienta que les permite mejorar; su eficiencia administrativa, prestación de servicios y gestión financiera. Pero surge la pregunta, ¿como implementarla eficientemente y que no se convierta en un proyecto que signifique; gastos, estrés institucional y pérdida de confianza en la utilidad de las TIC?

◆ Es importante destacar que el tema ambiental ha ingresado en el vocabulario cotidiano, institucional e individual; la protección ambiental constituye un valor en si mismo, similar a la defensa de los Derechos Humanos o la Democracia.

◆ Se sabe que no es fortuito que las políticas públicas hayan incorporado el componente ambiental en sus horizontes de intervención, más aún, las estrategias de desarrollo local han internalizado la idea de sustentabilidad como garantía para la protección ambiental. A la vez, observamos un inusitado incremento de conflictos socio ambientales locales o regionales, cuyos orígenes curiosamente están vinculados, de una u otra manera, con la aplicación de políticas públicas, particularmente relacionadas con aspectos ambientales.

◆ Es importante considerar la implementación adecuada de las disposiciones legales vigentes sus aspectos generales e históricos, los

procesos de descentralización y desconcentración y la actual situación y sus perspectivas del MDMQ .

◆ En este sentido considero que la vigencia de las leyes que tienen relación con la Gestión Ambiental Local vigente, son de amplio contenido y que deben ser aplicadas a fin de viabilizar los proyectos programas y actividades que desarrolla el Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo en estos no se ha dado cumplimiento por la falta de recursos económicos.

◆ Todas las leyes vigentes en el país relacionadas con las actividades que realiza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito son numerosas con un amplio contenido de transformación y participación ciudadana, que se está implementando lentamente.

◆ El Ecuador como todos los Estados de la región, es altamente centralizado y, en tal sentido es obvio una repuesta sobre las ventajas de la descentralización de competencias y recursos hacia los gobiernos provinciales y locales. Pero igualmente es necesario precisar estas ventajas, para no exigir a la descentralización beneficios exagerados más allá de sus posibilidades.

◆ . El más poderoso de los argumentos tiene que ver con acercar los servicios ciudadanos a la gente. La simple opción de acercar tanto el ámbito de decisiones de estos servicios, así como la dotación misma a la comunidad, significa un perfeccionamiento y modernización de la gestión pública. Esto es una señal de eficiencia de la gestión de la acción pública.

◆ . El otro tiene que ver con el rol del estado central: un gobierno central excesivamente recargado de funciones y administración de servicios, será inevitablemente un gobierno ineficiente, que no sólo cumple mal su rol de dotación de servicios, sino su rol de gobierno central. Traspasar funciones y competencias a los niveles subnacionales

y municipales, permitirá al Estado Central dedicarse a las grandes tareas nacionales y el diseño de políticas con tal fin.

◆ La descentralización de los servicios a la comunidad aumenta la participación social y democratiza al conjunto de la sociedad, toda vez que, las decisiones sobre servicios comunitarios se toman cada vez más cerca de las realidades locales y por tanto son más representativas de los intereses particulares. Este cambio no solo hace más representativas las políticas públicas sino por lo mismo más eficientes, pues responden efectivamente a las demandas ciudadanas más sentidas.

◆ Por otra parte, la gestión de las políticas públicas a escala local o provincial, permite una mayor coordinación de éstas, todas ellas íntimamente entrelazadas. En efecto, el nivel local exige y posibilita una gestión coordinada de diversos servicios a la comunidad, aprovechando economías de escalas, sistemas de información e instancias de planificación y diálogo.

◆ Un manejo a escala local de las políticas públicas necesariamente hará más transparente su gestión, no solo en el sentido de corrupción, sino también de eficiencia. En la medida que las políticas públicas se resuelven y sirven más cerca de la gente, la comunidad tiene mayor control, información y capacidad de denuncia.

◆ El gran obstáculo que debe imperar el proceso de descentralización, es el de la resistencia al cambio, La dificultad principal proviene del hecho de ser un obstáculo cultural y no meramente administrativo. Levantarlo significa introducir otra forma de ver el servicio público, la política y la relación estado-sociedad, por ello, se engañan quienes creen que la descentralización se produce por decreto.

◆ Es un proceso difícil de entender y aplicar, pero es la alternativa más idónea que tienen los pueblos contra todos los males del centralismo.

## **6. RECOMENDACIONES**

◆ El MDMQ al ser parte de los procesos de descentralización y desconcentración del Estado las recomendaciones se circunscriben de manera general a las actividades que se encuentra desarrollando en el Plan General de Desarrollo.

◆ A la Asociación de Municipalidades del Ecuador, con la finalidad de establecer una racionalidad clara y explícita en la asignación y distribución territorializada de los recursos e inversiones municipales. Las modalidades de discusión y aprobación de los presupuestos municipales muchas veces no contemplan criterios técnicos de prioridades sociales ni territoriales. A lo interno de cada Administración Zonal se reproduce una lógica altamente discrecional de los funcionarios de turno sobre el destino de los gastos; la ausencia de un dispositivo político y técnico de esta naturaleza impide, a la vez, la posibilidad de medir los impactos de las acciones municipales.

◆ Al Consejo Provincial de Pichincha a fin de coordinar el ordenamiento territorial, y se de un tratamiento específico de algunas de las zonas rurales del distrito, pese a la muy importante porción de territorio rural que hace parte de esta jurisdicción; ordenamiento por la gran asimetría en términos de población, territorio y complejidad y, consiguientemente de carga de gestión, entre las administraciones actuales;

◆ El MDMQ establecerá un mecanismo que permita el reordenamiento territorial ante la ausencia de instancias "intermedias" entre la población y la institución que hace mucho más evidente en el

caso de administraciones que por sí mismas tienen la magnitud de una gran ciudad, como es el caso de la Administración Sur.

◆ AL MDMQ para que elabore mecanismos de construcción y procesamiento territorializado de la información, ya que pese a la constitución de las Empresas y de las Administraciones Zonales, el Municipio se mantiene básicamente con una estructura funcional y no territorial, lo cual deja dudas sobre la capacidad de procesar y responder a las demandas del Sistema de Gestión Participativa de la población y debilitan cualquier posibilidad de impulsar procesos integrales (económicos, territoriales, sociales-culturales) de promoción de la ciudad, y por supuesto de participación social.

◆ El Gobierno Nacional a través de la ODEPLAN procederá a fortalecer el Desarrollo Institucional a fin de delimitar la excesiva concentración de personal en niveles político-normativos y, al tiempo la escasa presencia en niveles operativos.

◆ Al MDMQ deberá dar una mayor apertura a las Juntas Parroquiales en los que se renovará los procedimientos clásicos de democracia representativa y un 'sentido común' sobre la necesidad de impulsar formatos de democracia ampliada. Si la participación estuvo relativamente ausente del imaginario de los políticos, académicos y funcionarios durante muchos años, hoy es un tema recurrente que hace parte de un discurso aceptado y extendido.

◆ Realizar una gestión participativa que permita despegar como se lo ha hecho en otras ciudades de América Latina con resultados, en general, muy estimulantes. Tales procesos constituyen un recurso técnico, académico y político de los que se puede extraer lecciones que confieran mayores márgenes de certidumbre para la puesta en juego de

un profundo cambio en las lógicas de conducción del gobierno municipal del MDMQ.

- ◆ Al MDMQ para que incorpore nuevos actores sociales (mujeres, jóvenes, ambientalistas, movimientos culturales) dentro de espacios públicos de discusión, debate y toma de decisiones sobre las políticas reguladoras de la vida social urbana, tonifica el campo social y abre nuevas modalidades de procesamiento de las demandas y de la representación. Hay, en este sentido un tránsito de la clásica demanda de obras físicas puntuales a la proposición de políticas públicas con carácter general.

- ◆ Al MDMQ y al Consejo Provincial de Pichincha a fin de que coordinen y reafirmen los procesos de descentralización en curso, más allá de las complejidades con las que se ha abordado en el Ecuador, que contribuya a un nuevo marco de referencia para la acción de los gobiernos locales. La evidente ampliación de funciones y competencias estimula y acelera el tránsito del tradicional municipio hacia un gobierno local.

- ◆ El Elaborar un diseño sistémico e integrador que, a la vez que incorpore los avances parciales, produzca mayor potencialidad en un conjunto integrado. La apuesta por la constitución de un sistema de gobierno alude, precisamente, al desenvolvimiento simultáneo e imbricado de procesos de innovación administrativa y de participación ciudadana cuya vinculación constituye el principio articulador de toda la gestión municipal.

- ◆ El Municipio debe realizar un cambio de orientación que supone la nueva administración en relación con los períodos anteriores, de esta manera ofrece la oportunidad de innovar y canalizar el apoyo ciudadano en la perspectiva de la propia democratización de la gestión local.

- ◆ La apuesta básica consiste en desatar, a través de un proceso de innovación institucional, las condiciones y contextos que alienten la conformación de un nuevo régimen de participación democrática que propicie la construcción concreta -histórica- de ciudadanía.
  
- ◆ Al gobierno central, a fin de que de mayor impulso a la participación directa en los procesos de descentralización a nivel nacional, especialmente a las Juntas Parroquiales, que signifique formular las políticas y trazar los lineamientos del plan para el traspaso de competencias.
  
- ◆ Al IAEN a fin de que motive las investigaciones relacionadas con los procesos de descentralización y gestión ambiental local de los gobiernos seccionales autónomos.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- BUSTAMANTE GONZALO, ARQ. El medio Ambiente urbano en quito- La movilidad- Colección Quito Metropolitano, 1998.
- BUCHELI FRANKLIN Y OTROS. Manual de Gestión Ambiental . Comisión de Gestión Ambiental.- Ministerio del Ambiente UCP- PATRA Septiembre 2000.
- CÉSAR A. QUIROZ Descentralización y Gestión Ambiental; Primera edición, diciembre de 1.993
- CONDESAN.- Municipios Rurales y Gestión Local.- Interforandina . 2002.
- CONSTITUCION POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Edición junio 2001.
- CONESA FERNÁNDEZ-VITORA, Guía Metodológica para la Evaluación de Impacto Ambiental, Madrid Ediciones Mundi 1997
- FUNDACIÓN %JOSE PERALTA+Ecuador y su Realidad .- Edición Actualizada 2002-2003.

- HURTADO, HENRIETTE.- Descentralización y Autonomías:  
¿Experiencias en Ecuador? Quito-2001.
- QUIROZ PERALTA, Estrategia Ambiental para el Desarrollo  
Sostenible del Ecuador, Ministerio del Ambiente 1999.
- GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL EN ÁREAS URBANAS,  
Proyecto PATRA  
CAA, Anexo 3 septiembre 1995.
- INFORME DE GESTIÓN 2000-2002 MUNICIPIO DEL D. M. Q.  
Imprenta Mariscal. 2002.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE .- Hacia un Nuevo Modelo de  
Gestión 2000-2002.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE .- Estrategia Ambiental para el  
Desarrollo Sustentable del Ecuador .- Octubre 2000.
- LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL R.O. No. 245 de 30 de julio de  
1999
- LEY RÉGIMEN MUNICIPAL, DESARROLLO SECCIONAL, Sobre  
el Distrito Metropolitano de Quito y Reglamentos, Enero de 1996.  
Reformas y Contravenciones marzo 2000.
- LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y  
PARTICIPACIÓN Social, R.O. No. 169 de 8 de octubre de 1997.
- PASCALE Metzger y NURY Bermudez. El Medio Ambiente Urbano  
en Quito. MDMQ, Colección Quito Metropolitano 1.996.

- PASCALE Metzger Y NURY Bermudez. Perfiles Ambientales de Quito. MDMQ, Colección Quito Metropolitano 1.996.
- PLAN Maestro de la UPTG . 1996.
- PLAN ESTRATÉGICO Q2002. MDMQ- 2002.
- PROGRAMA de Formación para el Desarrollo Local en el Ecuador .-2001.
- REVISTA .- Parques Nacionales Y Reservas Ecológicas en el Ecuador. Vistazo- Ministerio del Ambiente. 2001
- REVISTA.- CONCOPE Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador . Agosto 2002.
- RHON C ( 1990) Economía y Medio Ambiente Quito-Ecuador.
- SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA, Augusto Barrera, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2000.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**ANEXO Nº 1**

**ORDENANZA DE CONCEJO No. 046,**

**"DE SUS COMISIONES Y DE LA PARTICIPACIÓN DE LA  
COMUNIDAD"**

**ORDENANZA METROPOLITANA No. 046**

**EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

**CONSIDERANDO:**

Que, la Constitución Política de la República del Ecuador estimula y ampara la participación social y ciudadana en todos los niveles de gestión pública, como consta en el Título IV referido a la participación democrática y en los artículos 63 y 88 de las secciones 7a y 8a, respectivamente.

Que, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social impulsa la participación social en la gestión pública como consta en los artículos 1 y 3 de la mencionada ley.

Que, la Ley del Distrito Metropolitano de Quito establece en el artículo 2 numeral 4 que el Distrito Metropolitano de Quito propiciará la integración y la participación de la comunidad y las ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer sus

necesidades, sino también en la identificación de tales necesidades, en la planificación de los proyectos, en el seguimiento de su ejecución y el mantenimiento de las obras o servicios.

Que, la ciudadanía del Distrito apoyó mayoritariamente el Plan de Gobierno "Quito Siglo XXI", notariado y de cumplimiento obligatorio para la administración municipal.

Que, uno de los ejes fundamentales del Plan "Quito Siglo XXI" es la participación social y ciudadana, como reza en el objetivo estratégico del plan que alude a la democracia: "procuraremos que el espacio metropolitano se transforme en un escenario en que la participación, en su sentido más amplio sea el elemento central que revitalice la democracia y la haga viable.

Que, el apartado de Políticas Generales del Plan "Quito Siglo XXI" se establece que se debe: "Elevar el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de programas y proyectos. Poner en vigencia la normatividad que permita el control ciudadano sobre sus mandatarios y organizaciones municipales. Integrar a la dirección de las empresas del sector público municipal la participación de elementos representativos de la ciudadanía. Institucionalizar los cabildos para el debate de los temas de interés particular y general de la ciudad".

Que, en el apartado de las políticas generales formulado en el plan "Quito Siglo XXI" se privilegia la descentralización como política que coadyuva a: "pasar de una organización funcional a una organización territorial que facilite la identificación y la participación de la ciudadanía para conseguir una administración municipal democrática".

Que, la presente ordenanza se inscribe dentro de la actual estrategia de gobierno municipal establecida en la resolución número 017 que

resuelve organizar funcionalmente toda la reflexión y acción de gobierno en tres pilares, armónicamente relacionados: Desarrollo Territorial Social y Económico (DTSE), Desarrollo Institucional (DI) y Estrategia Educativa-Comunicativa y de Diálogo Social (ECDS).

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el número 1 del artículo 64 de la Ley de Régimen Municipal y el número 1 del artículo 8 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito,

EXPIDE

### **LA ORDENANZA DE CONCEJO,**

#### **"DE SUS COMISIONES Y DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD"**

Artículo 1.- El Título I del Libro Primero del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado n el Registro Oficial 226, de 31 de diciembre de 1997, se denominará, "DEL CONCEJO, DE SUS COMISIONES Y DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD"

Artículo 2.- Sustituyese el Capítulo II del Título I, Libro Primero del Código Municipal, por el siguiente:

#### **CAPITULO II**

##### **De la Participación de la Comunidad**

Art. I.60-A.- SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA.- Con el propósito de institucionalizar la participación ciudadana permanente en la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se establece el Sistema de Gestión Participativa (SGP).

Art. I.60-B.- COMPONENTES.- Son atribuciones del Sistema de Gestión Participativa:

a) La formulación de políticas con la participación de la comunidad, a través de un diálogo constante y permanente entre los habitantes del Distrito y el Gobierno Municipal durante el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos y actividades del Municipio;

b) Deliberación social y participación ciudadana en la formulación y control social de la ejecución del presupuesto municipal.

c) Gestión compartida a través de la incorporación de la población en la toma de decisiones y en la puesta en marcha y control social de los programas y acciones que deben realizar para responder a las demandas de la comunidad: y,

d) Control social mediante el seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión municipal.

Art. 1.60-C.- NIVELES DE PARTICIPACIÓN.- Los niveles de participación del sistema son los siguientes:

- A) El Cabildo Quiteño;
- B) Los Cabildos zonales;
- C) Las Asambleas Parroquiales;
- D) Las Juntas Parroquiales; y,
- E) Los Cabildos Barriales y Comunales

Art. 1.60-D.- DEL CABILDO QUITEÑO.- El Cabildo Quiteño es la instancia de participación para el Distrito Metropolitano, la preside el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito y se integra a partir de dos modalidades de representación:

a) Territorial, a través de los delegados elegidos por las asambleas parroquiales; y,

b) Temática, a través de los delegados elegidos por cada una de las Mesas Temáticas a las que se refiere este Capítulo.

Actuará como Secretario del Cabildo Quiteño el Secretario del Concejo Metropolitano y, a falta de éste, un Secretario ad-hoc designado por mayoría simple de los integrantes del Cabildo.

Además de estas modalidades de representación ciudadana los miembros del Concejo Metropolitano harán parte del Cabildo Quiteño.

Art. 1.60-E.- FUNCIONES DEL CABILDO QUITEÑO.- Para cumplir sus funciones el Cabildo Quiteño formulará, conocerá y aprobará, para someterlos a la aprobación definitiva del Concejo Metropolitano, entre otros, los siguientes aspectos:

a) El Plan Estratégico Quito Siglo XXI.

b) Los lineamientos del Plan Anual de Inversiones Municipales, incluyendo las prioridades de inversión territoriales y programáticas; y,

c) Las políticas y programas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

d) Temas de discusión aquellos de interés del Cabildo que sean nacionales.

Art. 1.60-E- FUNCIONAMIENTO DEL CABILDO

QUITEÑO.- El Cabildo Quiteño sesionará al menos dos veces al año.

El lugar y la fecha de reunión del Cabildo Quiteño serán definidos por el Alcalde Metropolitano, por la mayoría.

Corresponde a los cabildos zonales elaborar los lineamientos de los planes zonales de desarrollo, establecer los compromisos de gestión compartida entre la Administración Zonal y la población, formular los lineamientos del plan de inversiones municipales territorializado y establecer y aplicar mecanismos de control social y evaluación de gestión.

Art. 1.60-1.- ASAMBLEAS PARROQUIALES.- En cada parroquia metropolitana habrá una Asamblea Parroquial conformada por el mayor número de organizaciones sociales, asentadas en la respectiva parroquia, así como por los ciudadanos que habiten en ella y que de manera individual estén dispuestos a participar.

Para el funcionamiento y atribuciones de las asambleas parroquiales rurales, se estará a lo que dispone la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, publicada en el Registro Oficial 193, de 27 de octubre de 2000.

A más de las funciones que se le asignan en la Ley citada, corresponde a todas las asambleas parroquiales elaborar y jerarquizar las demandas y propuestas de la parroquia, elaborar los lineamientos del plan de desarrollo de la parroquia, establecer compromisos y procedimientos de gestión compartida con la respectiva Administración Zonal y establecer y desarrollar los mecanismos de control y evaluación social.

Art. 1.60-J.- JUNTAS PARROQUIALES.- Las juntas parroquiales de elección popular son instancias de participación que funcionan conforme lo establecido en la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, publicada en el Registro Oficial 193, de 27 de octubre de 2000. En el Distrito Metropolitano de Quito.

Art. 1.60-K.- CABILDOS BARRIALES Y COMUNALES.- Los cabildos barriales y comunales son las instancias de participación de los barrios en el área urbana y de las comunas y recintos en las áreas suburbanas.

Corresponde a los cabildos barriales y comunales el control social de la ejecución de los planes de acción concertados en el ámbito parroquial y elaborar propuestas de políticas para el Municipio en el territorio respectivo, especialmente con relación a la calidad de la prestación de los servicios.

Art. 1.60-L.- REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL.- La conformación de órganos del Sistema de Gestión Participativa se someterán, en lo no previsto por este Capítulo, a las disposiciones del Reglamento Orgánico funcional que dictará el Cabildo Quiteño"

Art. 3.- El Capítulo II del Título I del Código Municipal, pasará a ser Capítulo III.

#### Art. 4.- DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Las normas necesarias para la integración inicial y puesta en marcha de los órganos del Sistema de Gestión Participativa que regirán hasta que entre en vigencia el Reglamento Orgánico Funcional que dictará el Cabildo Quiteño serán expedidas por el Alcalde Metropolitano.

#### Art. 5.- DISPOSICIÓN FINAL

Esta Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción.



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación.

Quito, julio del 2003

---

FIRMA DEL CURSANTE

---

NOMBRE DEL CURSANTE