

de p. 123

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL
MASTERADO EN SEGURIDAD Y DESARROLLO

EL REGIMEN CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO DEL ILUSTRE
MUNICIPIO DE QUITO

ING. YOCONDA SALDARRIAGA

XXV CURSO

1997 - 1998

REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

**“EL REGIMEN CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO DEL ILUSTRE
MUNICIPIO DE QUITO”**

**Tesis presentada como requisito para optar al
Título de Máster en Seguridad y Desarrollo**

**Autora: Ing. Yoconda Saldarriaga
Asesor: Dr. Daniel Granda Arciniega**

Quito 3 de Julio de 1998

**“EL REGIMEN CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO DEL ILUSTRE
MUNICIPIO DE QUITO”**

Por: Ing. Yoconda Saldarriaga

Tesis de Grado de Maestría aprobados (a) en nombre del Instituto de Altos Estudios Nacionales por el siguientes Tribunal, a los días del mes de
de 1998, Mención Honorífica (y) (o) Publicación.

(Nombre)
C.I.

(Nombre)
C.I.

(Nombre)
C.I.

DEDICATORIA

A mi Patria que adormitada, lucha por despertar y encontrar la luz.

A mis padres, que supieron sembrar en mí, el anhelo de ser cada día mejor.

A mis hijos que son el motor que impulsa mi vida.

A mi esposo que con su paciencia y ayuda me ha demostrado su gran amor.

RECONOCIMIENTO

Al Municipio de Quito, por brindarme la oportunidad de capacitarme.

Al Instituto de Altos Estudios por todos los conocimientos que depositó en mí, por la grandioso oportunidad de hacer un Postgrado de tan alta jerarquía.

Por que a través de este Postgrado he conocido la realidad de mi país.

INDICE GENERAL

| CONTENIDO | pp. |
|---|----------|
| LISTA DE CUADROS..... | vii |
| RESUMEN..... | viii |
| INTRODUCCION..... | 1 |
| CAPITULO I | |
| 1. <u>CENTRALIZACION.....</u> | 3 |
| 2. <u>DESCENTRALIZACION.....</u> | 5 |
| 3. <u>DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION MUNICIPAL..</u> | 16 |
| 4. <u>FUNDAMENTOS JURIDICOS BASICOS DE LA DESCENTRA- LIZACION.....</u> | 19 |
| CAPITULO II | |
| 1. <u>FUNCIONAMIENTO DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE QUITO CENTRALIZADO.....</u> | 31 |
| 2. <u>LEY DE REGIMEN MUNICIPAL.....</u> | 33 |
| 3. <u>DATOS GENERALES DE CIUDAD DE QUITO.....</u> | 39 |
| 4. <u>HIPOTESIS: EL MUNICIPIO DE QUITO SATISFACIA EN MENOR GRADO LAS NECESIDADES DE LA CIUDADANIA CON EL SISTEMA CENTRALIZADO.....</u> | 54 |
| CAPITULO III | |
| 1. <u>FUNCIONAMIENTO DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE QUITO DESCENTRALIZADO.....</u> | 56 |
| 2. <u>LEY DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.....</u> | 58 |
| 3. <u>ESTRUCTURA DEL GOBIERNO LOCAL.....</u> | 70 |
| 4. <u>HIPOTESIS: EL SERVICIO HA MEJORADO Y EL DESARROLLO SE HA INCREMENTADO EN LA CIUDAD DE QUITO CON EL SISTEMA DESCENTRALIZADO.....</u> | 75 |

| CONTENIDO | p.p. |
|---|------|
| CAPITULO IV | |
| 1. <u>INFRAESTRUCTURA FISICA Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE QUITO BAJO LOS REGIMENES CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE QUITO.....</u> | 78 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 118 |
| REFERENCIAS..... | 122 |

LISTA DE CUADROS

| CUADROS | pp. |
|---|-----|
| 1. CRECIMIENTO POBLACIONAL DEL AREA URBANA..... | 54 |
| 2. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL M.D.M.Q..... | 77 |
| 3. ESTADO DE OPERACIONES COMPARATIVO 1992-1994..... | 84 |
| 4. ESTADO DE OPERACIONES COMPARATIVO 1992-1994..... | 85 |
| 5. ESTADO DE OPERACIONES COMPARATIVO POR PROGRAM. | 86 |
| 6. COOPERACION INTERNACIONAL 1992-1994..... | 91 |
| 7. DESTINO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL 1992-1994. | 93 |
| 8. COOPERACION NACIONAL 1988-1994..... | 95 |

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

“EL REGIMEN CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE QUITO”

Autora: Ing. Yoconda Saldarriaga
Asesor: Dr. Daniel Granda Arciniega
Año: 1998

Resumen

La Centralización, es la forma de administrar los estados que mantiene sin limitaciones, ni disminución la competencia, dirección, comando y control sobre todos los órganos que la integran. Esta ha generado en nuestro país dos polos de desarrollo industrial (Quito y Guayaquil) en detrimento de la periferia. La década perdida aceleró la crisis del centralismo y propicio las condiciones para emprender las estrategias de reformar el Estado. Uno de los condicionamientos para modernizar el Estado es la descentralización que se inscribe en los procesos políticos-económicos de todos los países que buscan mejorar las condiciones de vida. La descentralización es la transferencia de competencias y atribuciones, es dispersar el poder, para lo cual se necesita la voluntad política. Hay dos tipos de descentralización: la política y a la administrativa. La primera, caracteriza al Estado Federal; y, la segunda, al estado unitario. El Municipio de Quito ha descentralizado y desconcentrado su administración, lo que ha generado críticas positivas hacia la municipalidad. El factor fundamental para incursionar en estos procesos fue el crecimiento acelerado de la población de Quito y la ampliación de su territorio con la Ley de Quito Distrito Metropolitano. En el proceso de desconcentración se creó la administración general y cuatro administraciones zonales. En el proceso descentralizador se transfirieron atribuciones y obligaciones a las empresas municipales de agua potable y alcantarillado, obras públicas, residuos sólidos, rastro, transporte, salud y centro histórico. La participación de la Sociedad Civil es el eje estratégico que articula la gestión municipal. Las obras físicas y sociales que el municipio ejecutó un año antes y después de 1993, año en que se declaró a Quito Distrito Metropolitano, y han servido para analizar y comparar estos dos regímenes y concluir diciendo que la Ley del Distrito Metropolitano le otorga a la

administración un alcance regional, que su área se ha incrementado, que ha descentralizado y desconcentrado sus servicios, se ha logrado altas coberturas de servicios básicos y de calidad en programas sociales y culturales.

INTRODUCCION

La autonomía de que gozan los municipios es un elemento que fortalece el cumplimiento de demandas sin embargo, el ámbito de cobertura de éstos es tan amplio que requiere distribuir el sistema administrativo de prestación de servicios para estos se ha recurrido a la figura de la descentralización.

Los Municipios son las instituciones que más facilidades prestan para llevar adelante un proceso descentralizador.

La prolongada crisis económica Latinoamericana y la necesidad de superarla, ha llevado a los gobiernos democráticos a volcar su atención en el restablecimiento de los llamados equilibrios macroeconómicos en perjuicio de otras políticas, por ejemplo las sociales, la aguda escasez de los recursos sufrida le ha impedido al Estado ampliar la infraestructura física y sociales y ni siquiera mantenerlos en un adecuado nivel de operación. Por ambos motivos los gobiernos nacionales pierden contacto con los problemas populares de todos los días, ante lo cual los ciudadanos han volcado sus demandas en los gobiernos municipales.

La Centralización Administrativa Municipal se dio a partir de 1966 año en que se promulgó la Ley de Régimen Municipal hasta 1993 que se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito y con esta la descentralización Municipal.

Estas dos formas administrativas presentan el marco referencial para determinar el desarrollo de la infraestructura física y social de Quito y hacer un estudio comparativo, con el objeto de tener referencias del desarrollo no solo visual sino documental de Quito, que sirvan luego para estudio de las nuevas generaciones.

En los capítulos desarrollados se estudia los temas de centralización, descentralización, el funcionamiento municipal en regímenes centralizados y descentralizados y un análisis comparativo de las obras realizadas por el Municipio de Quito antes y después de la descentralización con sus respectivas conclusiones y recomendaciones.

CAPITULO I

1.CENTRALIZACION

Esta forma de administrar el estado existente en el país, ha sido practicada desde la época de la Independencia. Los resultados de la centralización están a la vista, provincias de la costa y el oriente abandonadas por la atención gubernamental.

El "Herland" del Estado no ha sido lo suficientemente capaz para irradiar su poder al "Hinterland", esto ha hecho que las ciudades alejadas de él no puedan tener infraestructura básica como es agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, estructura vial y se conviertan en el instrumento que sirve para medir la pobreza en nuestro país.

Los resultados de la centralización no han respondido a las expectativas del País, por lo cual, podemos decir que está quedando obsoleta, no satisface las necesidades de la población y no esta acorde con el intenso movimiento de globalización del mundo actual, es así que: Osorio, M (1984) dice:

CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- Se establece cuando el órgano superior mantiene sin limitación ni disminución la competencia dirección, comando y control sobre todos los órganos que integran la administración; contrariamente a lo que la estabilidad de esa competencia se declina parcialmente en favor de algún órgano que realiza una actividad especial al cual se le reconoce alguna de las atribuciones del órgano superior.

CENTRALIZACION POLITICA.- Forma unitaria de la organización del Estado en virtud de la cual la actividad pública corresponde a órganos cuya competencia se extiende a todo el Territorio Nacional; contrariamente a lo que sucede en la descentralización política en que "los asuntos políticos son ejecutados en mayor o menor escala por órganos o asociaciones políticas con competencia limitada a una región o localidad". (pág. 121)

El centralismo es un proceso histórico que fue aplicado en nuestro país especialmente entre los años 1950 y 1990. Mirándolo amablemente podemos decir que su práctica por muchas décadas ha permitido que nuestro país se articule a la modernidad.

La centralización en nuestro país generó dos polos de desarrollo industrial (Quito y Guayaquil), dejando en el olvido a la periferia, también permitió la concentración en los centros productivos de los medios de comunicación de las comodidades y servicios que otorga la sociedad moderna.

La década de los 80's considerada como la década perdida, acelera al crisis del centralismo y propicia las condiciones para

emprender las estrategias de reformas del Estado, un proceso que ha sido muy lento, por la falta de decisión política.

A menos de dos años para pasar al siglo XX, en la Asamblea recientemente efectuada, el Dr. Oswaldo Hurtado, Presidente de ésta, dice: que la descentralización es el tema más complejo y difícil de aceptar porque se propone la descentralización incluido los recursos, lo cual debilitará al Estado , lo dejará sin recursos y con muchas responsabilidades.

2. DESCENTRALIZACION

Se inscribe en los procesos políticos - económicos de todos los países que buscan mejorar sus condiciones de vida, la descentralización es parte de la modernización de los estados, indispensable para alejarnos del monstruo del subdesarrollo e insertarnos en el desarrollo socio-económico y político tan anhelado en nuestro pueblo, hoy nuestro país ya cuenta con una ley de descentralización, que conlleva muchas responsabilidades especialmente para los gobiernos seccionales, donde el municipio de Quito esta cumpliendo un gran papel, que está siendo tomado como ejemplo para los municipios pequeños que no tienen experiencia en tener la responsabilidad de la salud, la educación, entre otros.

Es beneficioso para el país enmarcamos en la descentralización porque su concepto global lo señala y porque las necesidades del mundo actual así lo exigen, es así como; Borja, R. (1997), manifiesta lo siguiente:

"Es, en política la acción o efecto de descentralizar la organización estatal, o sea de dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del estado.

Hay dos claves de descentralización. La administrativa, que puede darse en el estado unitario, y la política, que caracteriza el Estado Federal". (pág. 270).

La descentralización administrativa o desconcentración se ha dado en algunas instituciones nacionales, lo cual ha permitido descongestionar las funciones y ha facilitado estas a la población en general.

El municipio de Quito ha desconcertado sus funciones lo que ha generado una crítica positiva a favor de la municipalidad, lo que permite que los servicios ofrecidos lleguen con más eficiencia y eficacia a los usuarios, por que tiene más cerca de ellos las administraciones zonales, cuatro en total que facilita estos servicios.

Este tipo de descentralización no ha afectado a la estructura del Municipio, pues solo ha dado personería jurídica a sus administraciones zonales que ha sido de carácter técnico, con la única finalidad de dar

mejor servicio público teniendo el control de la administración general, para no disminuir la jerarquía del municipio.

El municipio del Distrito Metropolitano ha descentralizado transfiriendo sus competencias y atribuciones a las empresas de Aseo, Agua Potable y Alcantarillado, Rastro, Transporte, Obras Públicas y Centro Histórico y salud, esta descentralización comprende un cúmulo de facultades, que ha hecho más eficiente y eficaces los servicios

Siendo el Municipio la institución pública más cercana a la ciudadanía se le ha facilitado estas dos tareas, teniendo que afrontar los desembolsos económicos que esto ha implicado sin tener recelo de compartir el poder que hasta hace pocos años estaba solo en el Alcalde.

Hoy el municipio trabaja mancomunadamente con la comunidad, ha logrado un acercamiento entre la gestión municipal y la sociedad civil.

El alcalde ha dado apertura a los líderes barriales, en donde se determinan las prioridades y esquemas de congestión.

La ciudadanía quiteña ha dejado de ser simple espectadora del cumplimiento de las funciones del municipio, se ha insertado en estas

obligando a la municipalidad a atender sus demandas, que son ejecutadas con la participación de ella, esto está permitiendo que los costos disminuyan y así puede el municipio ejecutar más obras e ir disminuyendo poco a poco las demandas.

La desconcentración y descentralización han venido impulsando una onda que recorre el continente y tiene como objetivo el rescate de los municipios, que tan venidos a menos están en nuestro país, es necesario que los municipios consideren las bases del nuevo rol municipal en la Descentralización democrática que requiere:

- Democratizar El Estado Y La Sociedad Y Promover La Participación Social.- Es indiscutible que la base del Estado está en su administración pública, la cual permite la funcionalidad o no de este. Si su sector público no es eficiente, estamos en presencia de un Estado ineficiente. Es aquí donde se concentra una gran parte de los recursos económicos, hoy estamos en presencia de un gran número de empleados públicos que no han logrado dar una buena imagen al Estado que ha mirado complacido y sin opinar al respecto, esperamos que este tome cartas en el asunto y proponga las mejores políticas para que este sector que es considerado como la maquinaria que le pone a funcionar emprenda su nuevo rol. Se requiere en este ámbito el control social de la gestión pública y ética política y administrativa que obligue a los funcionarios en general a

hacer conciencia del deber del servidor público y que permita la participación comunitaria.

La democratización del Estado deberá ser apoyada por la participación del personal en la administración pública. El personal deberá estar seguro de donde y hasta donde llegan sus funciones, deberán actuar con profesionalismo, deberán tener en lo posible carrera administrativa y que esta sea considerada para los ascensos, deberán siempre estar pendientes de prestar ayuda al público, deberán ser promocionados para nuevos cargos por méritos propios no por injerencia política que es lo que ha hecho del servidor público un fracaso en la gestión y en la apreciación de estado eficiente, deberán siempre estar en contacto con otros organismos estatales para así trabajar coordinadamente y no permitir que sea desperdiciado el recursos humano y económico. En esta transición se encuentra el Municipio de Quito, desde que se promulgó la Ley del Distrito Metropolitano y mucho antes se empezó a democratizar el municipio y se emprendió en una aceptada participación social, aunque hay que reconocer que ciertos condicionamientos en este proceso han sido difíciles y costosos parte la institución, porque aún existe injerencia política.

El proceso democratizador conlleva muchas ventajas para la sociedad que le permitirá un alto grado de información y de

retroalimentación a las políticas y estrategias que se diseñen para cumplir con los objetivos municipales, esto aportará beneficios si estado que pasaría de ser ineficiente a eficiente.

- Descentralizar el Gobierno y la Administración Interior; y, Fortalecer a Los Gobiernos Regionales y Locales.- Si queremos modernizarnos, ser eficientes y democratizarnos debemos dar paso a la descentralización del gobierno y fortalecer a los gobiernos regionales y locales.

Es factor importante si pretendemos llegar y hacer participe a la población de la gestión municipal.

La descentralización municipal ha tenido un gran conocimiento de todo el proceso, lo que le está permitiendo enfrentar con éxito esta decisión política; que servirá de tipo a los demás municipios del país.

Lo más importante para descentralizar es conocer a la perfección los escenarios donde se va a proyectar este objetivo Político.

El estado centralista de nuestro país, un poco por inoperancia de los municipios, y otra por la ambición del poder ha invadido las competencias y soberanía especial municipal. Esto ha provocado un enfrentamiento entre el centralismo y localismo, que ha hecho de este

último, presionado por las comunidades, quiera retomar el verdadero rol municipal y participar en su totalidad en la lucha descentralizadora que incluye altísimas responsabilidades. Para enfrentar estas responsabilidades los municipios tendrán que prepararse. Esta ola descentralizadora deberá ser gradual, esto permitirá que los municipios se vayan acoplando a su nuevo rol y responsabilidad. El país está viviendo una pugna, pocas veces visible de la centralización con la descentralización por la gestión del poder y de la sociedad.

- Construir Socialmente las Regiones Potenciando a la Sociedad y Activando la autogestión Social en los marcos de una economía solidaria.- La construcción social debe hacerse desde el origen de la sociedad, donde la familia es el embrión del Estado, esto significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad aislada, segmentada por los intereses sectoriales, poco participativa, y pasiva, en otro organizada, unida, con un solo objetivo y un mismo horizonte que sea capaz de moverse tras proyectos políticos colectivos, y convertirse en sujeto de su propio desarrollo.

Boisier en esta construcción propone la transformación de la región -objeto en región - sujeto, es necesario para esto una diferente distribución del poder político en la sociedad civil, es aquí donde la descentralización juega un papel importante, porque la construcción

social de las regiones tiene un camino donde el desarrollo regional y la descentralización territorial se cohesionan para definir un itinerario que los auto contiene.

Para que este proceso empiece lo primero es transferir a las regiones una cuota de poder político para convertir a ésta en una organización política territorial con personalidad jurídica de derecho público, dotadas de autonomía.

Esta transferencia de poder político tiene que tomar forma clara y precisa no solo en su estructura susceptible de ser manejada por algún grupo social dominante sino que necesita de un receptor que deberá ser la concentración y la participación social.

Mirando desde este parámetro, el regionalismo es el primer elemento propuesto por Boisier porque contribuye a reproducir la forma de un frente común igual para el conjunto de conflictos externos. Se identifican con iguales objetivos no barriales, sino mucho más amplias en cuanto a territorio y a la cohesión de este, para enfrentar los problemas externos.

Esto es bueno desde el punto de conquistar objetivos sociales para toda una región, pero es peligroso cuando hablamos de la unidad

nacional e integridad territorial en el caso de nuestro país, ya no solo estaríamos en presencia de una población que se ha caracterizado como regionalista sino en presencia de regiones independientes.

En un documento preparado por la SENDA para el "Seminario Latinoamericano sobre Políticas de Desarrollo Municipal" en nuestro país en 1991, se ubican agentes del desarrollo de la región que son:

1. Dirigentes políticos;
2. Planificadores y demás tecnócratas;
3. Otros burócratas;
4. Capitalistas empresarios;
5. Gerentes y otros tecnócratas;
6. Oficiales militares;
7. Jueces y abogados;
8. Dirigentes sindicales;
9. Dirigentes de asociaciones profesionales;
10. Propietarios de medios de comunicación,
11. Académicos e intelectuales;
12. Dirigentes de organizaciones religiosas;
13. Dirigentes de organizaciones estudiantiles;
14. Dirigentes e ideólogos que rechazan la economía de mercado;

Dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos (Wolfe 1987).

Estos agentes se tomaran en cuenta para la elaboración del proyecto político y la sociedad regional.

El municipio es la institución clave para construir social y democráticamente las regiones por que conoce los escenarios donde se asienta la base social y el territorio.

Transformar a los Gobiernos Locales en Célula Básica Del Desarrollo Societa do Integrando a Los Grandes Circuitos de Toma de Decisiones, Planificación y Activación Social.- El privilegio de la sociedad ante el estado, así como su autonomía, es lo que necesita la construcción democrática y social de las regiones. Este tipo de descentralización territorial o política, implica la total participación de tos actores sociales en las decisiones que se tomen, donde el municipio se constituye en el eje promotor y ejecutor y el lazo de cohesión con la sociedad regional, esta sociedad va a legitimar a la región y su democratización.

En este razonamiento regional comunal son importantes algunos elementos fundamentales como:

- Que se establezca una multiplicidad donde se consideren el territorio, lo social e institucional desde la base de la sociedad donde sus habitantes tendrán la iniciativa y las perspectivas

regionales para poder resolver los problemas de acuerdo a sus realidades y características

- El nuevo rol municipal será el de gobierno local y el responsable de todo lo que en bien o mal se haga por ser a través de toda la historia la célula política básica de la sociedad, que propondrá la democratización de las estructuras sociales y económicas de la región.
- La participación de la sociedad que involucren sus actores sociales y políticas será fundamental en la toma de decisiones y planes comunales regionales y nacionales, el municipio será el centro acopio para el análisis y aprobación de los proyectos económicos y sociales democráticos.
- Para aumentar la capacidad de gobierno, la participación de la sociedad, eficiencia técnica y legitimidad política del gobierno regional y del sistema nacional de planificación y desarrollo se deberá centralizar todas estas acciones.

Hay desconcentración cuando una institución del estado abre una oficina seccional pero hay descentralización cuando la institución transfiere una función con la capacidad decisoria de recursos para cumplirla.

3. DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION MUNICIPAL

El Municipio de Quito ha desconcentrado y ha descentralizado, ha realizado las dos acciones mediante la creación de 4 zonas administrativas y la independencia total del municipio de Quito de sus empresas de Agua Potable y Alcantarillado, Centro Histórico, Rastro, Empresa de Obras Públicas, Transporte, Salud y Aseo

➤ Autonomía Municipal

Cinco son los elementos fundamentales inherentes a una verdadera autonomía municipal:

- Autogobierno, cuando existe territorio con gobierno propio y no se trata de una desconcentración del estado.
- Autoadministración, cuando el ente descentralizado está en capacidad de poner sus propias reglas para su funcionamiento.
- Recursos económicos, que el órgano descentralizado disponga de estos recursos para que pueda cumplir a cabalidad sus funciones.
- Control por las instancias superiores de tal manera que no se contraponga a la naturaleza misma de la autonomía, ni a su funcionamiento.
- La funcionalidad será el termómetro de medida del cumplimiento o no a las demandas sociales; y de su aporte al desarrollo socio económico del país.

La autonomía municipal es la máxima expresión de un proceso de descentralización.

➤ Principios para la Descentralización.

El principal es la distribución de responsabilidades del estado a los municipios, donde se han presentado problemas de eficiencia y de misión, en muchos de los municipios pequeños, no es el caso del Municipio de Quito, no se han respetado las funciones que son inalienables, el gobierno central retomando su política centralista ha incursionado en las funciones del municipio restándole su capacidad económica y operativa, no se ha respetado las atribuciones propias de esta descentralización.

Los Municipios incluido el de Quito, espera la dotación de los recursos económicos y capacidad para actuar, de la nación, la misma que ha visto mermada esta capacidad lo que ha conllevado a un incumplimiento de sus misiones y a no contribuir al desarrollo socio-económico del país, que es lo que la nación espera de los municipios.

La descentralización no solo deberá ser tomada como un proceso en el cual la nación entrega poder a los municipios, sino que deberá cumplir sus misiones y funciones para la que fueron destinadas en este contexto necesita respuestas de la ciudadanía, en este punto es meritorio el trabajo que ha realizado el Municipios de Quito, que está

cumpliendo con sus funciones y misiones encomendadas en bien colectivo, no así los municipios pequeños que imploran por la dotación de recursos. Es importante recalcar que para que el estado entregue o devuelva las atribuciones a los municipios estos tendrán que presentar por lo menos tres atribuciones:

- Voluntad descentralizadora, principalmente por parte del estado que sienten el poder centralista, que luego de haber entregado responsabilidades se resisten a hacerlo, atribuyendo que el delegado no es capaz de cumplir con las atribuciones que el estado les ha conferido.
- Una buena relación de respeto entre las partes para con las atribuciones conferidas a los municipios, este punto ha sido solo teórico en nuestra realidad nacional y por allí viene la ineficiencia de los municipios y el calificativo de ineficaz al gobierno, esto ha hecho que se tenga vacíos de funcionalidad en los municipios e interferencias por parte del estado, que ha implicado desgaste en el cumplimiento de los fines del estado y pérdida de los sistemas local y nacional.
- El municipio deberá asumir su nuevo rol, estará dispuesto a hacerlo para que suplan sus funciones.

4.FUNDAMENTOS JURIDICOS BASICOS DE LA DESCENTRALIZACION

1. Otorgamiento de personalidad jurídica.

La entidad descentralizada y, por ende, el servicio asignado a su competencia, tiene como punto de partida la concesión de personalidad jurídica por parte del legislador, en forma expresa. Este otorgamiento es inherente al acto de casación del ente descentralizado y, como vemos, siempre es a través de la legislatura que se lo realiza.

La personalidad general, las personas jurídicas públicas, unas surgen de la propia Constitución del Estado y otras de las leyes, y sólo excepcionalmente lo hacen mediante acto administrativo, el cual, de todas maneras, requiere de texto legal expreso que contemple esta personalidad. Solo las personas jurídicas de derecho privado pueden ser creadas vía decreto de la función ejecutiva. El ejecutivo no puede disponer la descentralización de los servicios públicos sino únicamente por excepción. La personalidad jurídica pública que es otorgada a los entes descentralizados no es sino la misma personalidad del Estado, de idéntica naturaleza, que se distribuye entre una multiplicidad de órganos jerarquizados o no, en orden a la realización de los fines estatales.

2. Justificación de la Especialidad.

La creación de entidades y organismos descentralizados debe responder a la exigencia en la vida social de determinados asuntos. Necesidades que interesen de modo especial a la colectividad estos asuntos deben requerir una administración particularizadas y son los que determinan la especialidad del ente.

El principio de la especialidad es básico en el derecho público por ende, en derecho administrativo fue elaborado por la doctrina francesa pero se lo acepta en forma unánime. Tiene relación con la capacidad o competencia de las personas jurídicas y consiste en que estas, a diferencia de las personas naturales, solo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación. Admitido la realidad jurídica de las personas, se considera que la justificación de su existencia radica en intereses reales propios del servicio personificado.

Las discrepancias existentes se refieren, en cambio, a las consecuencias que acarrea la violación o no del principio, es decir, en cuanto a la validez o nulidad del acto violatorio.

3. Existencia de Autoridades propias.

Este impacto sería una consecuencia natural de la creación de entes y órganos descentralizados. Cada uno de ellos debe estar dirigido por una o varias funciones o sea en forma unipersonal o

pluripersonal, los cuales serían jefes respecto de su organización administrativa especial, sin estar subordinado en la relación interorgánica.

En este punto se discute en cuanto a la forma de designación, pues, ciertos autores opinan que debe hacerse por elección de los administrados interesados en el servicio con el fin de lograr un alto grado de independencia de aquellos funcionarios respecto de la administración central o estatal; en tanto que otros consideran que no es incompatible el hecho de que existan servicios descentralizados por autores nombrados total o parcialmente por el poder central.

4. Existencia de un patrimonio propio.

Este principio se refiere a un elemento conceptual, imprescindible en la descentralización administrativa. Las entidades y órganos descentralizados deben disponer de recursos económicos propios que permitan la actividad a la que están destinados.

Sin embargo, este principio puede no ser interpretado en términos rigurosos por que cabe la asignación de recursos pertenecientes al presupuesto nacional del estado, que se han destinado específicamente a determinado servicio descentralizado.

Este aspecto fundamental consideramos que es verdaderamente, distintivo del sistema por más que se den opiniones que sostengan que el patrimonio no es exclusivo de este régimen administrativo.

5. Existencia de Autonomía

Aquí radica el criterio determinante y la cualidad esencial de la descentralización. Los órganos descentralizados por concepto mismo actúan con mayor o menor autonomía.

6. La Presencia de Control Central

Este aspecto fundamental se da correlativamente al mismo tiempo que el anterior, y consiste en el ejercicio por parte de las autoridades de la administración central de poderes de control así mismo el grado variable, el sistema descentralizado implica un equilibrio flexible entre grado de competencia y grado de control, entre libertad de acción y ejercicio de autoridad entre autonomía y unidad estatal, de donde se comprende que puede darse una gran variedad de situaciones que van desde el control mínimo, en los casos de descentralización autonómica, a uno intenso por parte de los órganos de la administración central.

En un documento elaborado por el IULA, titulado "La Descentralización; Orientaciones para un Proceso, (pág. 15) dice que varios de estos elementos han sido tratados por el Profesor Diego Lordello de Mello en "Los elementos Administrativos Institucionales

financieros y políticos del proceso de descentralización” ponencia en el Seminario “Descentralización en Centro América”.

1. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DESCENTRALIZADORA

- Es importante que el organismo en quien recae la descentralización sea consultado y sea participe de esta, para que garantice su desarrollo.
- Es imprescindible la voluntad política, de no existir, esta reforma no se hace realidad y se quedará en el olvido. Descentralizar significa ceder poder y es difícil para aquellos que lo tienen compartirlo y menos cederlo.

El proceso de la descentralización en nuestro país se lo considera el más complejo, ya que la élite política, que detenta el poder, opina que el Estado se debilitaría. La voluntad política no solo buscará el marco jurídico de la descentralización sino que preservará su desarrollo futuro.

Un caso: en nuestro país algunos gobiernos anteriores al actual acudieron a la figura de las “Unidades Ejecutoras”, esta restaron el poder de los gobiernos seccionales, que era excluido de los proyectos de estas unidades ejecutoras, pasando por encima de la

autonomía municipal. A los municipios se los ha tildado de incapaces en la ejecución y en el cumplimiento de sus misiones. Esto hizo que el poder centralista interviniera en los municipios que prefería, para conquistar fines políticos

2. ASIGNACION DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES A LOS GOBIERNOS LOCALES

Existen dos criterios para que las funciones sean asignadas que son: La productividad y la distancia.

El Gobierno Central ha sido ineficiente en prestar sus servicios, se han visto casos que duelen, estos servicios están más cerca de la administración municipal, es allí donde se debe descentralizar.

Esta delegación debe ser realizada en el menor tiempo posible, hasta que se impulsen las condiciones para su completa realización. Deberá existir conveniencia para las dos partes, pues se corre el riesgo de que el ente destinado a la descentralización se desanime y no se llegue a la culminación del proceso que es deseado por muchos y ejecutado por pocos. También puede pasar que las funciones asignadas sobrepasen la capacidad real de ejecución municipal, esto genera vacíos de poder.

Las metodologías de caracterización municipal resultante de la combinación de varios criterios (tamaño poblacional, potencia fiscal, importancia y vocación económica, peso urbano-rural, papel en un sistemas de ciudades, y función regional y subregional) pueden ser bastante útiles como orientadas en el análisis de funciones transferibles.

3. ASIGNACION DE RECURSOS FINANCIEROS

Elemento de soporte necesario para la ejecución de las delegaciones junto con la descentralización de la responsabilidad debe venir la descentralización del recurso.

4. GRADUALISMO

Aunque muchos especialistas en Descentralización opinen que lo mejor en este proceso es que no haya gradualismo, parece que otros recomiendan que la descentralización se la haga con desprendimientos progresivos de funciones y de recursos, sobre todo en municipios donde la capacidad no esta en condiciones de suplir al gobierno central que dejará de cumplir ciertos roles.

Se puede dar el caso que el delegatorio no pueda hacer lo que el delegador dejó de hacer, para lo cual, se necesita capacitar a los municipios.

Sin embargo del anterior, el gradualismo lleva implícito un riesgo cuando se le utiliza como táctica dilatoria en beneficio de la no descentralización, acudiendo al expediente de que la institución municipal "todavía no es capaz". Esta oposición –temerosa o cómplice de intereses centralistas puede matar sobre la marcha un intento descentralizador. El proceso de descentralización latinoamericana es rico en casos de iniciativas y de respuestas locales exitosas, inducidos por desfases pequeños y razonables –no significativos- entre las dimensiones de la exigencia de la función entregada y del recurso transferido para cumplirla.

Dos conclusiones de lo dicho: (a) la expectativa exagerada de capacidad toma demasiado lento el proceso y puede hasta interrumpirlo; y, (b) descentralización con capacidad parcial pueden activar el potencial de gestión municipal (búsqueda de nuevos recursos de créditos, esfuerzo fiscal propio) hasta el punto de introducirle una dinámica enriquecedora y por lo tanto aceleradora del proceso.

5. CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA

La capacitación y la asistencia técnica es un factor importantísimo en nuestro medio, ya que los municipios no están en las condiciones de asumir las nuevas responsabilidades que le han sido asignadas.

6. COORDINACION Y COMPLEMENTACION INTER-GUBERNAMENTAL

Con la finalidad de que no haya contraposición de funciones y de poder, es necesario que haya acuerdos y complementación armónica entre las partes descentralizada y descentralizadora.

Estos acuerdos deberán basarse en el recíproco respeto de sus competencias y soberanías.

Los controles del nivel superior al inferior deben ser instrumentos de eficiencia y no de acciones interferentes o de restitución compensatoria del poder cedido.

7. RECONVERSION INSTITUCIONAL

Los cambios institucionales de la descentralización debe ser de la misma naturaleza, intensidad y dirección que las delegaciones. De esta forma, deben contemplarse, diseñarse y programarse las medidas de disminución, reestructuración o extinción de los organismos supramunicipales afectados por devoluciones o transferencias de funciones. Igualmente, el ritmo de la reconversión debe hacerse sincronizadamente con las entregas que los ocasionan preferentemente con cierta gradualidad, para evitar situaciones traumáticas o vacíos en la prestación de los servicios.

Es bienvenida la imaginación creativa para lograr una restricción institucional productiva. En otros casos, parte de su personal experto podrá municipalizarse, es decir, reincorporarse a las entidades municipales receptoras de las respectivas delegaciones otro elemento importante en la descentralización, que no siempre se toca con la oportunidad requerida, es la necesidad de repensar y rediseñar los entes político-administrativos intermedios. Generalmente la descentralización en los países de régimen unitario- se ubica como el tránsito de Nación a Municipio, sin considerar que se atraviesan entidades intermedias (llámese provincia, estado, o departamento), que en algunos casos vienen jugando un papel determinante, tanto como articuladoras de las relaciones entre Nación y Municipio, como prestadoras de servicios que constituyen materia de descentralización. El no tener en cuenta esta situación permite la generación de descordinaciones, interferencias, superposiciones y sobre todo desbalances en la estructura global del Estado.

8. COORDINACION E INTERLOCUCION PARA EL DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACION.

Dentro del gobierno central las actividades de servicio y apoyo local están dispersas a través de diferentes ministerios y agencias. Esto impone en muchos casos la necesidad de establecer un mecanismo para la articulación de las estrategias, formas y acciones de transferencia y para la interlocución con los voceros institucionales de

los delegatorios municipales. Como no se trate de generar burocracia, deberá pensarse en mecanismos expeditos, como designación de instituciones líderes (globales o por sector) o comités representativos interinstitucionales, ubicados en los más altos niveles decisorios del ejecutivo nacional, con el objeto de garantizar ascendencia institucional sobre el proceso. De esta manera se evita el tedioso desgaste de comunicación del municipio aislado y desamparado ante un enjambre enrollador de instituciones queriendo entregar o no entregar y cada una con su propio criterio.

9. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

Este es otro elemento estratégico necesario para monitorear y evaluar el proceso en dos dimensiones temporales. En el corto plazo, para identificar los problemas sobre la marcha, introducir los correctivos pertinentes y viables y adecuar la intensidad y el ritmo de las acciones. Y en el mediano y largo plazo, para evaluar los resultados en perspectivas de mayor alcance, rediseñar los instrumentos de política y del desempeño global del estado y, en consecuencia, reciclar en el seno del binomio ejecutivo-legislador los ajustes normativos que la nueva realidad vaya imponiendo en este proceso, diferentes protagonistas sociales e institucionales deben jugar papeles importantes, pero otra vez la necesidad de una entidad coordinadora desde lo nacional se hace evidente, como medida de garantía para la

integración y retroalimentación de la información captada por el seguimiento.

Al respecto la Federación Colombiana de Municipios, (1990) señala:

Como no existe una oficina o dependencia gubernamental encargada de mantener los hilos del proceso de descentralización con la finalidad de orientar o, por lo menos, de hacer un seguimiento de este proceso, no es fácil disponer de la información para hacer una evaluación real de sus avances. Han sido entidades privadas como universidades, fundaciones, centros de estudio y algunos medios de comunicación los que principalmente se han ocupado de seguir las pistas de descentralización. (pág. 20)

CAPITULO II

1. FUNCIONAMIENTO DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE QUITO CENTRALIZADO.

1.1. EVOLUCION HISTORICA.

“Municipio” es una palabra de origen latino: Municipium. Se trata de una institución de larga tradición cuyo origen se encuentra en el Imperio Romano, el que denominaba de esta forma a las administraciones de las ciudades conquistadas por Roma.

Los municipios eran gobernados y organizados en forma autónoma, conforme al Derecho Público de aquella época, en niveles que no cuestionaran el poder centralizado del Imperio.

El municipio que existe en América trasladado a través de la conquista, hereda elementos fundamentales de los municipios griego, romano y español.

- De Grecia herede el principio de la autonomía y la igualdad civil y política de los ciudadanos;

- De Grecia herede el principio de la autonomía y la igualdad civil y política de los ciudadanos;
- De Roma, el sistema catastral y el uso de un cuerpo administrativo municipal;
- De España, ha recogido el principio de igualdad de los vecinos ante la Ley, el derecho de los vecinos a elegir sus mandatarios municipales y la responsabilidad de los funcionarios en cada municipio.

Los primeros cabildos se establecieron en las villas y ciudades fundadas en América, en el siglo XVI. En el territorio que actualmente corresponde al Ecuador, con la primera y segunda fundación española de Quito de agosto y, diciembre de 1534 y, las de otras ciudades y villas como Portoviejo, Manta, Loja, Cuenca, Ambato, Riobamba, Quijos, San Francisco de Borja, Otavalo, Zamora y Guayaquil, entre 1538 y 1593.

Los cabildos coloniales se constituyeron en fértiles gérmenes de los primeros brotes independentistas, conforme lo demuestran las memorables rebeliones de las alcabalas (1592) y de los estancos (1765), ambas en Quito, dirigidas por nobles criollos, así como las insurrecciones indígenas sucedidas en la misma época.

El continuo incremento de las necesidades de la Corona presionó a los cabildos por una mayor recaudación tributaria; se acentuó así el

sentimiento de independencia y autogobierno, y se presentó un cierto nivel de representatividad de los intereses populares, lo que se produjo desde el inicio de la época republicana en un constante enfrentamiento entre el gobierno central y el gobierno local, que encuentra su razón de ser en las tendencias concentradas de los sucesivos gobiernos nacionales.

2. LEY DE REGIMEN MUNICIPAL.

El Municipio está normado por la Ley de Régimen Municipal, emitida el 27 de enero de 1966.

Según la Ley de Régimen Municipal, hasta 1993 el Municipio le correspondía satisfacer las necesidades colectivas de la convivencia humana cuya atención compete a otros organismos gubernativos, tales como:

- PROCURAR EL BIENESTAR MATERIAL DE LA COMUNIDAD y
CONTRIBUIR AL FOMENTO y PROTECCIÓN DE LOS
INTERESES LOCALES.

El Municipio de Quito mediante sus acciones para con el gobierno central, sus acciones internas y las acciones internacionales ha dejado

en claro que su misión es procurar el bienestar material de la comunidad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.

El Municipio capitalino se ha ganado el prestigio de ser el mejor del país y uno de los mejores de Latinoamérica puesto que siempre ha sido pionero en administrar, planificar y ejecutar las obras físicas que a medida que ha pasado el tiempo y de acuerdo a las exigencias de este, ha ido incrementando para llegar al mayor número de habitantes posibles. El municipio desde sus inicios en 1966, ha tenido visión futurista y se ha acostumbrado a manejarse de esta manera lo que le ha permitido a Quito ser calificada como la ciudad más linda del Ecuador y una de las más lindas del mundo, Quito una ciudad para vivir.

La protección de los intereses locales, donde se incluye el cuidado de sus iglesias y en general de todo su centro histórico de antaño, se refleja hoy en día. El Municipio siempre ha estado pendiente de su estructura colonial, y de sus iglesias que le han permitido el reconocimiento internacional.

La restauración es un rubro muy alto que la municipalidad se ha dado el lujo de disponer en beneficio de su centro histórico que hoy se ha convertido en una fuente de ingresos por el turismo que a diario llega a Quito a admirarlo.

- PLANIFICAR E IMPULSAR EL DESARROLLO DEL CANTÓN FÍSICO Y SUS ÁREAS URBANAS Y RURALES.

Sin lugar a dudas el Municipio de Quito es perito en establecer planes, luego organizarlo y después ejecutarlo y es precisamente lo que ha hecho con el fin de cumplir con esta misión de planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales.

Desde 1967 un año después de haberse decretado la ley de régimen municipal se propuso el "Plan de Reordenamiento Urbano de Quito" lo cual le permitió a Quito contar con bases para desarrollarse físicamente en cuanto tiene que ver con obras como; empedrado, cunetas, agua, luz, alcantarillado, de aquellos tiempos, que luego fueron mejorando y expandiéndose hacia nuevas zonas, el norte y sur de la ciudad:

Se puede decir que este fue un plan concebido con visión de futuro ya que tan solo con la incorporación de nuevas áreas, éste aún está vigente.

Es necesario destacar que el Municipio en base de su buena planificación le ha permitido incrementar su desarrollo físico.

En 1981, se diseñó el "Plan Quito" que proponía un plan general de usos de suelo y así le siguieron otros diseños de proyectos que abalizan la jerarquía del Municipio en la planificación

- DE FORMA COMPLEMENTARIA, Y SOLO EN LA MEDIDA QUE LO PERMITAN SUS RECURSOS, COOPERAR CON OTROS NIVELES GOBERNATIVOS EN LOS RAMOS DE SALUD, HIGIENE, DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DE LA CULTURA, EDUCACIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL

El Municipio no solo ha cumplido con las misiones que le fueron encomendadas sino que ha incursionado con gran éxito en educación, en higiene, en cultura, en salud, y asistencia social, estos han sido factores importantes en la credibilidad ciudadana, que han llevado al Municipio Capitalino a tener el respeto y consideración que hoy tiene.

En educación, sus planteles primarios y secundarios están catalogados como los mejores de la ciudad, son un aporte fundamental en lo que tiene que ver con la educación en el país.

En salud, cuenta con el Patronato San José que hoy tiene 39 años de servicio a los sectores más necesitados de Quito y el país

El incremento de la demanda en sus tres centros ubicados al sur, centro; y, norte de la urbe, se siente día a día. En 1995 la atención superó 400.000 consultas.

Se ha dado amplia prioridad a la labor del Patronato, cuyo prestigio trasciende las fronteras de la ciudad, pues hacia sus tres centros llegan ciudadanos de todas las provincias en busca de atención médica especializada.

El Patronato cuenta con las siguientes especialidades: cardiología, cirugía pediátrica, cirugía plástica, dermatología, diabetología, fisioterapia, ginecología, medicina interna, neurología, neumología, obstetricia, oftalmología, cirugía oftalmológica, otorrinolaringología, cirugía O.R.L., pediatría, psicología, terapia de lenguaje, traumatología y odontología, con un complemento extraordinario de servicios.

En cultura, el Municipio ha sido un motor en el desarrollo intelectual y artístico de su pueblo, sin retroceder mucho el tiempo, Agosto mes de las artes, se ha constituido en una iniciativa digna de ser imitada por otros municipios de provincia como es el ejemplo del Municipio de Ibarra.

El Municipio desarrolla políticas sociales explícitas y planes de acción. Ejemplo de ello son el Plan Metropolitano de cultura y el Plan de acción para la infancia del Distrito Metropolitano de Quito.

Se han realizado 12 reformas a la Ley De Régimen Municipal, entre las cuales nombraremos las más importantes:

- Aumento del número de ediles de la ciudad de Quito, tanto por la importancia que tiene en su condición de capital de la República como de la complejidad de los problemas que le afectan y demandan estudios y solución por parte de su consejo municipal que estará integrado por 13 concejales, esta reforma fue publicada en el registro oficial # 122 el 15 de Agosto de 1972, luego en 1974 en el registro oficial # 613 se publica el aumento de 13 concejales a 15.

- Exoneración total o parcial de los impuestos prediales a los edificios o construcciones de interés histórico o artístico, que sean reconstruidos o remodelados por sus propietarios, siempre que para tales obras se cuente con el visto bueno previo de la respectiva oficina de la municipalidad correspondiente, así mismo a los edificios que se construyan para el aparcamiento de vehículos.

El objetivo principal de esta reforma es que los edificios de interés histórico se conserven en las mejores condiciones posibles, evitando su ruina, la presente fue publicada en el Registro oficial # 458 el 21 de diciembre de 1973.

3. DATOS GENERALES DE LA CIUDAD DE QUITO

SIGLO XVI

El 15 de agosto de 1534, Diego de Almagro, funda la Villa de Santiago de Quito, como representante del Gobernador y Capitán General don Francisco Pizarro más o menos por el sitio de la actual Riobamba. El 6 de diciembre de 1534, establecidos ya sobre las minas de la vieja Quitu Indígena destruida e incendiada por el valeroso Rumiñahui, Sebastián de Benalcázar, Teniente de Gobernador y de Capitán General de esta Provincia, ordenó al Escribano Gonzalo Días notifique a los alcaldes y regidores nombrados por Almagro, usen de los dichos oficios y administren justicia en nombre de Su Majestad.

El 22 de enero de 1535, el Marqués Francisco Pizarro, desde Pachacama, aprobó las fundaciones realizadas por el Mariscal don Diego de Almagro.

Quedó así fundada y consagrada a la inmortalidad la villa de San Francisco de Quito, erigida sobre las ruinas aún humeantes de la cuna del poderoso y sacrificado Atahualpa.

La vida civil de la villa comenzó a regirse por una vigorosa autoadministración: sus funcionarios, alcaldes y regidores, al posesionarse de sus cargos, prometían ejercer sus funciones para servicio de Dios, de Su Majestad y para bien y provecho de la República, de sus vecinos y moradores. Este juramento y ceremonia previos a la posesión del cargo, nos revelan el concepto que tenían de la dignidad y responsabilidad por la forma representativa, aunque esta solemnidad parece un tanto exagerada. Si imaginamos que aquella promesa se la realizaba, en los primeros años, entre paredes de adobe y bajo un techo de paja.

En 1545 la elección se realizó según el derecho panameño. En 1547 se eligen dos alcaldes y ocho regidores

Para el desempeño de las funciones administrativas eran elegidos los vecinos considerados capaces para servir a la comunidad.

SIGLO XVII y XVIII

Para 1.650 se nombran alcaldes de cada rama artesanal: alcalde de Plateros, alcalde de Espaderos, alcalde de Herradores, alcalde de Batihojas, de Sastres, de Sombrereros, de Zapateros, de Silleros, de Confiteros, de Sederos, de Cereros, de Bordadores, de Herreros, de Tintoreros y de Tejedores; lo cual nos dice que la pequeña industria de taller, estaba ya formada. Se nombraba también Sobrestantes para cada una de las obras que se realizaban en la ciudad, cuya inspección y vigilancia correspondía al Fiel Ejecutor, quien velaba porque todos los Alcaldes y diputados nombrados con distintas comisiones por el cabildo, cumplan con el objetivo para el cual fueron designados.

Pero no son solamente los aspectos estrictamente de orden físico o material en beneficio de la ciudad como reparaciones y empedrados de calles, arreglo de puentes y caminos que unen la ciudad con el campo, reparaciones de las casas del cabildo, los que preocupan al Ayuntamiento. Los problemas administrativos, económicos y morales de los vecinos, también competen a la Comuna. Tome a su cargo la protección de los menores; con este objeto, cada año, junto con el nombramiento de sus funcionarios, elige, indistintamente un Padre de Menores. Ve que es preciso velar por los bienes de las personas fallecidas y, hasta que se determine legalmente los herederos, en los casos de dudas, nombra Tenedores de Bienes de

Difuntos. Cuando los campesinos acuden a la ciudad e instalan pequeños negocios, telares, o se dedican al servicio doméstico, dejando abandonado el cultivo del campo, lo cual atenta con bajar la producción agrícola y encarecer el costo de la vida, dicta ordenanzas tendientes a poblar los campos. Es celoso recaudador de impuestos y alcabalas destinadas a la Caja Real, y es a la vez decidido defensor de los intereses de los vecinos y moradores de su jurisdicción, cuando el Rey o el Virrey trata de gravar con donativos y contribuciones que se exigen a los habitantes de Quito, entonces eleva peticiones y súplicas a la Corona solicitando se anulen o rebajen aquellos gravámenes. Consigue del Monarca que por concepto del Cabezón anual de las Alcabalas, se rebajen a catorce, los veinte y cuatro mil pesos exigidos por Su Majestad a los vecinos de la ciudad y distribuidos entre éstos en Cabildos Abiertos, a los que concurren comerciantes, mercaderes, y personas importantes para suscribir la escritura de obligación con el cabildo. Anualmente, en los primeros meses, realiza la repartición de semanas entre los ganaderos, para que pesen carne y den el abasto suficiente a la ciudad, imponiendo sanciones drásticas a aquellos que no lo cumplen, este ganado era pesado en el matadero de la ciudad y se prohibía hacerlo fuera de él; cuando se producía carestía de ganado, el cabildo enviaba comunicaciones y diputados a las provincias fronterizas de Pasto, Popayán y Cuenca, a que solicitasen a los ganaderos de esas ciudades envíen el ganado necesario para el abasto de la de Quito. Se encarga de la repartición de sebo entre los vecinos.

Dicta disposiciones tendientes a reglamentar la venta de maíz de trigo y de pan.

Nuestro cabildo, en fin, encarnó siempre el servicio social, la representación democrática de los moradores que idealizaron a los cabildantes como miembros de una organización que velaba por el engrandecimiento y progreso de la ciudad.

Nuestro cabildo, en los tiempos actuales, al continuar la tradición de abolengo, nobleza, cultura y servicio a la comunidad, debe fomentar el culto al pasado, maestro del presente y del provenir, y nada más eficaz para ello que acudir directamente a las fuentes de esa inspiración que a caudales nos brindan los libros de cabildos de nuestra amada ciudad.

SIGLO XIX

Advino la independencia y he allí que los pueblos que dejaron de ser colonias españolas viéronse de pronto entre aturdidos y confusos, ante el complejo y arduo problema que comportaba su novísima situación de libertad y de pleno disfrute de los derechos humanos. Habían obtenido la libertad política en tanto en cuanto hubieron de apreciarse que habíase roto la sumisión y dependencia a la corona española, más, la perplejidad subsecuente hubo de invadir el campo de

la responsabilidad colectiva ante la inmensa y delicada tarea de afrontar el ordenamiento jurídico e institucional de las Repúblicas en ciernes.

Durante aquel periodo de la Gran Colombia, la Organización Municipal siguió igual que cuando la colonia, pues, si bien es cierto que en las Constituciones de Cúcuta de 1821 y Bogotá de 1830, arts 155 y 125 y 134, respectivamente, que a no dudarlo, son la mejor fuente documental, advirtiéndose que subsisten los cabildos o Municipalidades de los cantones, inclusive aquello de que los cantones serán regidos. Por un empleado subordinado a los gobernantes, no lo es menos que por época histórica, no llegaron a dictarse las leyes pertinentes sobre organización y estabilidad funcional.

Posteriormente, sin embargo, en la ley especial de 1825 sobre Administración y Régimen Interior, establécese aquella organización en los capítulos correspondientes a Jefes Políticos Municipales y Alcaldes Municipales y Parroquiales, los primeros presiden las municipalidades, pero sin voto en sus deliberaciones, sino en caso de empate, y los segundos tiene el gobierno cantonal. En las ciudades y villas, dice el art. 73 de la citada ley, como cabeceras de cantón, residen las municipalidades compuestas de los alcaldes municipales; y, procurador municipal. Los municipios serán dos a lo menos y 12 a lo más. Las Juntas Provinciales designarán el número de municipales que deba tener cada una de las municipalidades de la provincia, conforme a la

población y circunstancias locales de los pueblos. Las municipalidades serán nombradas el día 25 de diciembre de cada año por electores municipales, los mismos que elegirán por mayoría absoluta de votos las personas que han de componer su Municipalidad".

Esta ley, no obstante, fue derogada en 1828. Seguidamente, a partir de 1830, la mentada organización va adoptando distintas formas y matices, y la elección de sus miembros es tanto indirecta como directa, según las normas sucesivas al respecto, en cumplimiento de prescripciones constitucionales.

En la actualidad, sin cambios sustanciales que afecten a la entraña sustantiva y medular del Régimen Municipal, en su contenido histórico, los Municipios representan al Gobierno Cantonal de las ciudades, son autónomos y sus organismos están constituidos por los Consejos Cantonales y son presididos, en determinadas circunscripciones, por Alcaldes Municipales, también de elección popular, universal y secreta.

SIGLO XX

ESTRUCTURA Y FISONOMIA URBANAS

El espectacular desarrollo de Quito en las últimas dos décadas lo ha convertido en una nueva megápolis: hacia 1534, la ciudad apenas

tenía 17,5 hectáreas, tres años más tarde, había alcanzado 43,5 hectáreas, un crecimiento de dos veces y media. Dos siglos después, hacia 1748, apenas se había duplicado logrando una extensión de 97,5 hectáreas. En 1840, sólo había podido duplicar su ámbito, pues alcanzaba 169,5 hectáreas. Hacia 1888 tiene 238 hectáreas. En 1934, Quito se ha triplicado, ya que tiene 718,3 hectáreas, en 1946, 1.093 hectáreas, en 1959, 1.284 hectáreas, y en 1964, 1.838 hectáreas. Seis años más tarde la capital ecuatoriana alcanza 3.020 hectáreas, para 1975 el área urbana es de 6.092 hectáreas, las ocupadas y 9.389 las declaradas como urbanas.

Conectando datos para un período de 20 años, N. Gómez. SIF, dice:

"de 1956 a 1961, es decir en cinco años, Quito crece 600 hectáreas, o sea el doble de lo que creció de 1941 a 1956. De 1961 a 1976, esto es en 15 años, crece el área construida de Quito a 2.900 hectáreas, lo que significa un crecimiento de 200 hectáreas por año". (pág. 83)

Carrión, F. (1987). (pág. 192) afirma: "El perímetro urbano, durante la década del 70, creció en más del 380%".

➤ El Centro Histórico de Quito

La parte antigua de la ciudad extendida desde el pie del Panecillo hasta la iglesia de El Belén, al finalizar el parque de La Alameda, había permanecido, sin mayores modificaciones durante los siglos XVIII, XIX y

primera década del XX, hasta que comenzó la creciente expansión de la urbe. Allí se encuentran concentradas las grandes edificaciones coloniales tanto eclesiásticas como civiles, en torno a la plaza Mayor. El arquitecto uruguayo Jones Odriozola lo denominó casco colonial, designación peyoratoria sustituida luego por el nombre de Centro Histórico de Quito, que ha prevalecido.

➤ El Norte de Quilo

El rumbo de la inicial expansión fue el norte, sobrepasando el Ejido. Las primeras urbanizaciones residenciales, como las llamadas "ciudadelas" Colón y Mariscal Sucre, se multiplicaron tomando como ejes el camino a Cotacollao, convertido en avenida de la Prensa, y la carretera a Ibarra, por la cual se proyectó la avenida 10 de Agosto, básica línea axial para el transporte ciudadano.

➤ El Sur de Quito

También hacia el sur, traspasado el Panecillo, la ciudad se expandió en forma explosiva en los últimos 20 años. Esas urbanizaciones fueron más bien de las clases medias y populares. La parroquia rural de La Magdalena fue convertida en urbana: igual pasó, poco tiempo después, con Chillogallo. Entre una y otra, los barrios llenaron el espacio que las separaba. La salida sur de la antigua carretera García Moreno, transformada ya en parte de la Panamericana, y el viejo camino a Chillogallo, convertido en la avenida

Vencedores de Pichincha, fueron ejes de las nuevas urbanizaciones, en el estrecho valle situado entre las estribaciones del Pichincha y la Loma de Puengasí, cuyas laderas, a ambos lados, comenzaron también a poblarse.

➤ Los Valles circunvecinos.

La multiplicación de los barrios de clases medias y populares, por una parte, el agotamiento de las tierras urbanizables en la terraza de Quito, por otro, el contraste entre los 40 kilómetros del eje norte-sur de la urbe frente a los cuatro y cuando más cinco o seis kilómetros del eje este-oeste han determinado una expansión residencial hacia los valles circunvecinos, sobrepasando las colinas que servían de marco oriental a la ciudad. Numerosas urbanizaciones han surgido, en efecto, explosivamente, en el valle de los Chillos, donde Conocoto, San Rafael y Sangolquí, esta última ya convertida en una gran ciudad, han visto multiplicarse la población, buena parte de la cual va durante el día a trabajar a Quito; lo mismo hay que decir del valle de Cumbayá, donde asimismo han surgido urbanizaciones enteras y se han multiplicado las quintas y villas de fin de semana en Puenbo, Pifo, Checa y Yaruquí.

De los planes urbanísticos podemos decir lo siguiente:

– El Plan Regulador

Cuando en los años 30 la crisis económica aceleró el proceso de migración campesina a las urbes y comenzó en gran escala la expansión de Quito, el municipio sintió la necesidad de señalar algunos lineamientos básicos para ordenar aquel crecimiento, incrementado por el éxodo poblacional de la provincia de El Oro afectada por la invasión peruana en 1941. Para este efecto contrató aquel año los servicios de los arquitectos urbanistas uruguayos G. Ones Odriozola y Gatto Sobral, quienes elaboraron un Plan Regulador de Quito, aprobado en principio por el Consejo Municipal el 1 de diciembre de 1942 y definitivamente el 27 de abril de 1945. El plan abarcaba 4416 hectáreas para 500.000 personas, con una densidad posible de 113 habitantes por hectárea.

– El Plan Director de 1967

El desarrollo de Quito superó todas las previsiones del Plan Jones Odriozola, por este motivo el municipio conformó un equipo dirigido por el arquitecto X. Dávalos Velasco, jefe municipal de Planificación, que realizó estudios desde 1965 hasta que, mediante ordenanza 165, fue aprobado en 1967 el llamado "Plan Director", que contemplaba previsiones para 10 años, una ciudad de hasta 1'385.000 habitantes y una superficie de hasta 7.355 hectáreas con una densidad de 183 personas por hectárea. El Plan contemplaba estudios sobre ocupación del territorio, uso del suelo, sectores industriales, residenciales comerciales, etc., zonificación para viviendas uni, bi y multifamiliares;

reglamento de edificación (alturas permitidas, densidades de ocupación del suelo, sectores no edificables, tamaños mínimos de los lotes, etc.), equipamiento de servicios (centros comunales, hospitales, parques, mercados); propuestas para definir y evaluar el Centro Histórico; proyecto esquemático del sistema viario.

– El Plan de 1973.

F. Carrión, Op. Cit. dice:

elaborado durante la Alcaldía del arquitecto S. Durán Ballén y denominado "Plan del Area Metropolitana de Quito", propuso que la capital del Ecuador fuese declarada "Zona Metropolitana". Contempló estudios para la delimitación de dicha zona, la desconcentración industrial (posible reubicación de las fábricas existentes y creación de otras nuevas en la periferia para atender los requerimientos del Pacto Andino), el desarrollo de "ciudades satélites" para descongestionar la población urbana de la metrópoli y un reordenamiento del tráfico y transporte para articular los extremos norte-sur de la ciudad. (pág. 209)

– El Plan Quito

Formulado en 1980 modifica y contempla los de 1967 y 1973 a base de estudios de prefactibilidad de las diversas empresas municipales, en especial la del Agua Potable, y fórmulas propuestas para densificar la ciudad y racionalizar el uso del suelo.

– El Atlas Informatizado de Quito

La disposición contenida en el artículo 1° de la Carta Constitucional aprobada por referéndum el 15 de enero de 1978 según

la cual Quito, la capital del Ecuador, fue declarada "Distrito Metropolitano", originó en la Sección Nacional del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), por iniciativa de su Secretario Técnico coronel ingeniero M. Terán, la feliz iniciativa denominada Atlas Informatizado de Quito (AIQ), que consistía en establecer un banco de datos computarizado sobre toda el área urbana y conurbana de la ya gran ciudad.

– El Area Metropolitana de Quilo.

Bajo los auspicios del alcalde Rodrigo Paz Delgado y dirigido por el Arq. Fernando Carrión Mena se han iniciaron desde 1988 los estudios sistemáticos de un plan que regulen el continuo proceso de expansión urbana con un criterio humanista: formular propuestas de desarrollo que abarquen el análisis de los aspectos físicos, sociales, económicos, legales, e institucionales a fin de conseguir para todos los habitantes de Quito mejores niveles de bienestar, e individual, superando los problemas y contradicciones actuales y afrontando los retos del futuro.

DATOS DEMOGRAFICOS.

La población del Distrito Metropolitano de Quito en 1995 es de 1'703.647 habitantes, de los cuates 1'270.080 corresponden al área

urbana y 433.567 al área suburbana (INEC 1994), es decir que 74,6% de la población del distrito es urbana y 25,4% es rural.

Quito ha crecido a un ritmo cercano al doble del promedio nacional en los últimos 20 años. En 1906 tenía una población de 50.858 habitantes. El crecimiento se aceleró en la década de los 70's en relación al "boom petrolero" y al dinamismo económico consiguiente (IMQ, 1.991). Al ritmo de crecimiento de 1.990 (4,08% anual), se preveía la duplicación de la población de Quito en 17 años; sin embargo, este ritmo de crecimiento tiende a disminuir a partir de 1990, para ser de 2,7%, por lo que la duplicación ocurriría e 26 años a partir de 1990.

En 1960, el 1,1% de la tasa de crecimiento fue atribuido a la migración y el 3,36% al crecimiento natural. Este patrón se invirtió en 1990, año en el cual la tasa de crecimiento por migración fue de 2,91% y la de crecimiento natural fue de 1,6% (IMQ,1991) La tasa de crecimiento poblacional entre 1990 y 1995 del área urbana de Quito se estima en 2,7% de los cuales el 1,6% corresponde al crecimiento natural y 1,15 al componente migratorio (SUIM, 1995).

Al no ser el "boom petrolero" el factor atribuible a la migración poblacional desde las ciudades intermedias y pequeñas y desde el área rural hacia Quito, esta se relaciona con factores como el acceso a la

educación de mayor calidad, a universidades, a servicios de salud, entre otros.

La fase de mortalidad infantil en Quito fue de 31/1000 nacidos vivos en 1989 y de 24/1000 nacidos vivos en 1994 (Endaiman, 1995). La tasa de fecundidad fue de 3,4 en el periodo 1980-85(CEPAR,1987) y de 3,01 en 1994 (Endemain 1995).

Quito es la Capital de la República del Ecuador, es considerada Patrimonio Cultural de la Humanidad, además es la segunda ciudad más poblada del país.

Densidad poblacional.- Quito: 79,99 hab./Ha.; DMQ: 4,43 hab./Ha.

Superficie.- Quito: 19.136 Ha.; DMQ: 424.718 Ha.

Distribución Geográfica del DMQ por Parroquias.- Urbanas: 16;
Suburbanas o Rurales: 33; zona centro: 2; zona norte: 32; zona Sur:
15.

CUADRO N° 1
DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
CRECIMIENTO POBLACIONAL DEL AREA URBANA
ENTRE 1950 Y 1990

| AÑO CENSAL | POBLACION | TASA DE CRECIMIENTO Promedio Anual (%) |
|------------|-----------|--|
| 1950 | 209.932 | ----- |
| 1962 | 354.746 | 4,4 |
| 1974 | 599.828 | 4,3 |
| 1982 | 866.472 | 4,3 |
| 1990 | 1'100.847 | 3,0 |
| 1995 | 1'703.647 | 2,7 |

4. HIPOTESIS: EL MUNICIPIO DE QUITO SATISFACIA EN MENOR GRADO LAS NECESIDADES DE LA CIUDADANIA CON EL SISTEMA CENTRALIZADO.

Desde 1966 hasta 1993, Quito vivió un sistema concentrado de su gobierno seccional, lo cual le impidió valorar y promover las particularidades y necesidades de la comunidad, no tuvo una distribución geográfica equitativa de recursos, no se democratizó económicamente la sociedad y la vida democráticamente al facilitarse la participación directa de los ciudadanos en los problemas políticos no se daba.

No permitió dar servicio enfocado los mayores niveles de bienestar a la población. No priorizó proyectos con alta rentabilidad social, no realizó autogestión, no puso más cerca del usuario los servicios que brinda la municipalidad de Quito, no hubo participación comunitaria. El gobierno seccional de Quito estaba sin relacionamiento de ninguna índole con la ciudadanía, eran entes separados lo que impedía armonizar en relaciones y obras.

Sin lugar a dudas el gobierno de Quito tiene una tradición de reconocimiento ciudadano como administrador de servicios públicos. Aunque no existió el desarrollo de la capacidad de autocosteabilidad, este reconocimiento hizo que el Municipio comprometiera su trabajo y todas las medias de sus posibilidades para tratar de llegar con obras a la ciudadanía. Aún con su sistema concentrado y con un crecimiento poblacional del 2,5% anual, que llevó a pensar en una constante e innovación en los servicios, a fin de cubrir el rápido aumento de la demanda ciudadana. Con este marco el Municipio de Quito satisfacía las necesidades de los ciudadanos en la medida de ese sistema que le impedían mirar más de cerca los problemas de los quiteños y resolverlos.

CAPITULO III

1.FUNCIONAMIENTO DEL ILUSTRE MUNICIPIO DESCENTRALIZADO.

Asistimos a un movimiento contradictorio: por un lado la globalización e integración de los mercados que se afianza con la caída del Este europeo y la consolidación de los grandes bloques económicos (CEE y TLCAN, principalmente), y por otro una tendencia a lo tribal, mediante la reivindicación cada vez mayor de autonomía por parte de grupos que reafirman identidades étnicas.

El retorno a lo local se convierte en denominador común: es la principal bandera de lucha de los movimientos populares de los partidos de izquierda, así como de los proyectos políticos conservadores, y punto de apoyo de agencias internacionales de desarrollo. Participación popular y descentralización son los ingredientes de una fórmula mágica, especie de panacea para las frecuentes crisis de legitimación experimentadas por las democracias occidentales, con la consecuente de legitimación de sus dos instrumentos de organización política más importantes: los partidos y los sindicatos. Los nuevos actores sociales a ser los principales agentes de este nuevo orden político, instituido como

proyecto restaurador de los principales agentes de este nuevo orden político, instituido como proyecto restaurador de los idearios de la democracia. En verdad, se trata de encontrar una fórmula que, de cierto modo, corrija los vicios de la democracia representativa (sin descartarla), acercándola a los principios de la universalidad, es decir a la posibilidad de que exista un foro para todos los segmentos de la sociedad civil.

La gestión urbana participativa significa, principalmente, una redistribución de poder. Por un lado se argumenta que ya no necesitamos un Estado tan centralizado, puesto que la población que vive en núcleos urbanos puede resolver, localmente, gran parte de sus problemas y por otro, el municipio escogido como foro por excelencia, para la decisión de los destinos de sus habitantes debe organizarse en patrones de gestión, donde el componente participativo sea el principal instrumento.

El municipio de Quito desde hace 5 años atrás emprendió su proceso descentralizador - desconcentrador lo cual le ha permitido en el proceso descentralizador, descentralizar las empresas de agua potable y alcantarillado de obras públicas, centro histórico, rastro, aseo, transporte y salud, mediante el proceso desconcentrador están funcionando cuatro administraciones zonales con sus respectivos edificios.

Estos procesos han llegado más cerca de los usuarios los servicios que el municipio y sus empresas dan a la colectividad la misma que ha formado parte activa de los objetivos que el municipio tiene.

2. LEY DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

El 27 de diciembre de 1993, se promulgó la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito bajo las siguientes consideraciones del Plenario de las Comisiones Legislativas:

- Que la Constitución Política de la República, en su artículo primero establece que Quito, Capital de la República, es Distrito Metropolitano.
- Que debido al acelerado proceso de desarrollo urbano que experimentan Quito y su área de influencia, se requiere de normas que hagan posible que su gobierno local pueda solucionar eficaz y oportunamente sus problemas.
- Que la Ley debe establecer el régimen normativo aplicable al Distrito Metropolitano.

FINALIDAD.

Además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las siguientes finalidades:

1. Regulará el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercerá control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. Las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones.

2. Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá con competencia exclusiva, las normas necesarias.

Sus decisiones se enmarcarán en las políticas nacionales que determine de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito. La ejecución de las regulaciones que sobre transporte público y privado adopte el Consejo Metropolitano, será controlada por la Policía Nacional a través de sus organismos especializados que conservaran para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales.

Las disposiciones de este numeral, no modifican las normas legales y reglamentos que garantizan ingresos a la Policía Nacional, quien continuará percibiendo como lo ha hecho hasta ahora.

3. Prevendrá y controlará cualquier tipo de contaminación del ambiente; y,

4. Propiciará la integración y participación de la comunidad. Las Ordenanzas establecerán mecanismos para que la comunidad participe, no solamente en el financiamiento de los proyectos destinados a satisfacer, sino también en la identificación de las necesidades, en la planificación de los proyectos, en su ejecución y en el mantenimiento de las obras y servicios.

ZONAS METROPOLITANAS DE QUITO.

Para efecto exclusivamente de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes, divídese al territorio distrital en zonas metropolitanas.

Las comprendidas dentro del límite urbano de la ciudad se denominan zonas metropolitanas centrales y son: Zona Metropolitana Iñaquito o Anansaya (norte). Zona Metropolitana Yavirac (centro)

Zona Metropolitana Irimsayá (sur) y Zona Metropolitana Turubamba (Sur)

- Zona Metropolitana Iñaquito o Anansaya: La integran las parroquias urbanas: la Concepción, Cotocollao, Carcelén, y El Inca. Tiene un total de 280.260 habitantes y 12.296 hectáreas de superficie.
- Zona Metropolitana Yavirac: Está integrada por las parroquias urbanas de San Roque, Santa Prisca, El Batán y San Blas. Tiene 337.430 habitantes y 8.253 hectáreas.
- Zona Metropolitana Irimsayá: Compuesta por las parroquias urbanas Villaflora, La Magdalena y Eloy Alfaro. Su superficie es de 6.648 hectáreas y una población de 403.118 habitantes.
- Zona Metropolitana Turubamba: Formada por las parroquias urbanas de Guamaní, Chillogallo, Las Cuadras y El Beaterio. Consta de 665.215 habitantes y 9.958 hectáreas.

ZONAS METROPOLITANAS SUBURBANAS

Al Distrito Metropolitano de Quito también pertenecen las Zonas Metropolitanas suburbanas de:

- Pululahua: a las que pertenecen Calacalí, San Antonio de Pichincha y Pomasquí. Su extensión es de 32.337 hectáreas y una población de 29.719 habitantes.
- Carapungo: con las parroquias suburbanas de: Calderón, Llano Chico, Zámbriza. Su población es de 42.978 habitantes y una superficie de 9.490 hectáreas.
- Rumihuayco: a ella pertenecen Nayón, Tumbaco y Cumbayá. Tiene una población de 41.374 habitantes y una superficie de 10.293 hectáreas.
- Los Chillos: con las parroquias de Guangopolo, Alangasí, La Merced, Conocoto, Amaguaña y Pintag. Posee 73.894 habitantes y 65.159 hectáreas.
- Oyambaro: integrada por Guayllabamba, El Quinche, Checa, Yaruquí, Tababela, Pifo y Puembo, con una población de 39.571 habitantes y 60.286 hectáreas.
- Ungui: con Lloa y Nono. Tiene una población de 2.912 habitantes y 76.135 hectáreas.

- *Noroccidental:* pertenecen las parroquias de Pacto, Gualea, Nanegal y Nanegalito, con una población de 11.794 habitantes y 93.137 hectáreas.
- *Nor Central:* con las parroquias de San José de Miraflores Atahualpa, Puéllaro, Perucho y Chavezpamba. Tiene 18.854 habitantes y 47.497 hectáreas.

Si suman los datos de las zonas urbanas y zonas suburbanas el Distrito Metropolitano de Quito tiene un total de 421.496 hectáreas y una población de alrededor de 1'4000.000 habitantes.

EL CONSEJO METROPOLITANO.

Corresponde especialmente al Consejo Metropolitano.

1. Decidir mediante Ordenanza sobre los asuntos de interés general, relativos al desarrollo integral y a la ordenación urbanística del Distrito, a la prestación de servicios públicos y a la promoción cultural de la comunidad, las como las cuestiones referentes a otras materias que según la Ley sean de competencia municipal.

2. Aprobar el plan de desarrollo metropolitano y establecer mediante Ordenanza y con competencia exclusiva y privatoria dentro del Distrito, normas generales para la regulación del uso y

aprovechamiento del suelo, así como para la prevención y control de la contaminación ambiental.

3. Normar mediante Ordenanza la aplicación de las disposiciones tributarias, de carácter municipal, cuando sea preciso.

4. Dictar las Ordenanzas necesarias para establecer sanciones administrativas aplicables al personal administración y de multas de los ciudadanos en caso a las normas distritales.

5. Regular su régimen de sesiones y dictar los demás reglamentos que se requieren para el funcionamiento del Consejo Metropolitano

6. Reglamentar el uso de bienes de dominio público, el transporte público y privado, el uso de las vías y la circulación en calles caminos y paseos.

7. Conocer y observar el balance anual de la situación financiera distrital.

8. Aprobar el presupuesto general de cada ejercicio económico de conformidad a la ley de régimen municipal.

9. Autorizar la contratación de empréstitos externos e internos, de acuerdo con la ley y aprobar al mismo tiempo los egresos necesarios para el pago de sus intereses y amortización.

10. Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes de expropiación, pagando el justo precio de conformidad con la ley

11. Fijar los límites urbanos, crear, fusionar y suprimir las zonas metropolitanas en el distrito.

12. Resolver sobre la constitución de empresas públicas, la concesión de servicios públicos al sector privado y la participación de otras empresas con capital privado para la prestación de servicios, la ejecución o mantenimiento de obras, y en general para las actividades económicas susceptibles de ejecutarse empresarialmente.

13. Elegir un primer y segundo vicepresidentes, designar las comisiones permanentes o especiales que juzgue necesarias para el buen funcionamiento del consejo.

14. Nombrar la terna que para cada caso debe presentar el alcalde, al procurador del Distrito Metropolitano, al secretario del consejo, al administrador general, a los directores generales y a los directores de las empresas públicas metropolitanas.

15. Establecer las políticas generales de la acción institucional y aprobar los planes y programas de actividades y los correspondientes presupuestos, así como fiscalizar y velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la gestión administrativa metropolitana.

16. Determinar las normas a las que han de sujetarse los servidores de la administración distrital, conforme a los principios del derecho público administrativo si son funcionarios o empleados; o las que informan la legislación laboral sin problema.

17. Decidir sobre la convocatoria al cabildo ampliado para que cumpla las funciones previstas o la ley de régimen municipal, irregular mediante ordenanza lo relativo a su organización y funcionamiento.

18. Ejercer las demás atribuciones que en virtud de leyes especiales correspondan a los consejos cantonales.

Al consejo del Distrito Metropolitano le son aplicables las mismas prohibiciones que a los consejos municipales.

EL ALCALDE METROPOLITANO

El Alcalde es el jefe de la administración distrital, tiene las atribuciones previstas en la ley y la de los alcaldes cantonales,

conforme a las disposiciones legales vigentes. Podrá delegar las facultades de atribuciones que le correspondan como jefe de la administración, al administrador general, a los administradores zonales y los directores generales en el ámbito de su respectiva competencia.

No son delegables las facultades o atribuciones del alcalde Metropolitano inherentes a su condición que el presidente del consejo.

EL ADMINISTRADOR GENERAL DEL DISTRITO

Para dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas en el Distrito, habrá un Administrador General designado por el Consejo.

- Funciones.- corresponde al Administrador General:

1. Orientar e impulsar la marcha de los servicios y dependencias administrativas y controlar su funcionamiento, cuidando que su ejecución y desenvolvimiento se ajusten a las reglas generales establecidas por el Consejo y a las directrices e instrucciones impartidas por el Alcalde.

2. Conocer asuntos y expedir resoluciones comprendidas en la delegación que el Alcalde le haya conferido.

3. Coordinar acciones entre las dependencias de la administración distrital, especialmente con los administradores zonales, para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos y la elevación de la eficiencia de los servicios distritales.

4. Informar al Alcalde acerca de las necesidades del Distrito la marcha de los servicios y el desenvolvimiento de las unidades administrativas; y

5. Asistir a las sesiones del Consejo, con voz informativa pero sin voto.

ADMINISTRADORES ZONALES

Para dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas, en cada zona metropolitana habrá un administrador zonal designado por el alcalde, quien adoptará las medidas necesarias en una respectiva esfera de su competencia.

➤ Funciones del Administrador Zonal

- Dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas de su respectiva zona metropolitana, cuidando que su ejecución y desenvolvimiento se ajuste a lo previsto en la planificación distrital.

- Coordinar con el administrador general para la buena marcha del Distrito Metropolitano.
- Ejecutar los actos y funciones que le hubiere delegado el alcalde.
- Resolver los asuntos comprendidos en la delegación que el alcalde le haya conferido y proponer a este la resolución y de los asuntos atinentes a su respectiva zona y que sean de competencia exclusiva del alcalde.
- Informar al alcalde acerca de las necesidades de la zona, la marcha de los servicios y el desenvolvimiento de las unidades administrativas a su cargo; y,
- Asistir a las sesiones del consejo con voz informativa pero sin voto.

IMPUESTOS Y TASAS MUNICIPALES.

El municipio genera sus propios recursos a través del cobro de impuestos y tasas municipales, que son fijadas por medio de ordenanzas o leyes especiales tales como los impuestos sobre la propiedad urbana y rural sobre patentes a los locales comerciales, alcabalas, espectáculos públicos, etc., y el cobro de tasas para prestación de servicios públicos como agua potable, alcantarillado, aseo de calles, aprobación de planos etc.

3. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO LOCAL

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como gobierno seccional, ha estabilizado su sistema mediante la siguiente estructura:

Estructura del Gobierno local.- desde 1946 el Alcalde y el Concejo son elegidos mediante voto popular.

Ha habido 13 alcaldes desde ese año.

Su mandato dura 4 años.

El Concejo está compuesto por 15 concejales.

Recursos Humanos:

| Año | Número |
|------|---------------------|
| 1993 | 8.018 |
| 1995 | 5.313 (sin empresa) |
| 1997 | 5.030 (sin empresa) |

Categoría Profesional y Técnica:

| | |
|------|-------|
| 1988 | 597 |
| 1992 | 1.418 |
| 1997 | 1.256 |

Marco Legal:

La Municipalidad de Quito está regida por dos Leyes:

- Ley de Régimen Municipal (27 de enero de 1966),
- Ley de Distrito Metropolitano (27 de diciembre de 1993)

Financiamiento.

Autogeneración de recursos mediante:

1. Desarrollo de un sistema ágil y dinámico para el cobro de impuestos prediales.

2. Generación de mecanismos para recaudación de tarifas por prestación de servicios: agua potable, alcantarillado, recolección de residuos, transporte, servicios de salud.

Ingresos (en porcentaje)

| Año | Ingresos corrientes | Ingresos capital |
|------|---------------------|------------------|
| 1992 | 58,28 | 41,72 |
| 1995 | 41,58 | 58,42 |
| 1997 | 61,08 | 38,92 |

Ingresos 1997 (en millones de sucres corrientes)

| | |
|----------------|---------|
| CORRIENTES | 234.599 |
| Tributarios | 108.400 |
| No Tributarios | 74.412 |
| Transferencias | 51.786 |
| DE CAPITAL | 149.508 |
| Transferencias | 139.302 |
| Deuda Pública | 160 |
| Otros | 10.046 |
| Total | 384.107 |

Gastos (en Porcentaje)

| Año | Ingresos corrientes | Ingresos Capital | Total |
|------|---------------------|------------------|-------|
| 1992 | 54,04 | 45,96 | 100,0 |
| 1995 | 38,26 | 61,74 | 100,0 |
| 1997 | 52,93 | 47,07 | 100,0 |

Gastos 1997 (en millones de sucres corrientes)

| | |
|------------|---------|
| Corrientes | 188.268 |
| De Capital | 167.426 |
| TOTAL | 355.694 |

Gestión.- el Alcalde Metropolitano ha fortalecido y consolidado el Gobierno Local mediante 3 estrategias fundamentales:

1. Desconcentración.
 2. Descentralización
 3. Participación comunitaria
- Creación de la Administración General
 - Creación de las Administraciones Zonales por cada una de las áreas geográficas del distrito: Norte, Centro, Sur y de los valles de Tumbaco y Los Chillos

2. Descentralización:

Se ha transferido las competencias y atribuciones del Municipio a sus empresas y unidades descentralizadas (aseo, agua potable y alcantarillado, rastro, transporte, obras públicas, centro histórico, salud).

3. Participación Comunitaria:

Se ha logrado acercar la gestión municipal hacia la sociedad Civil mediante 2 instrumentos:

- Mediante reuniones de los líderes barriales con el alcalde y funcionarios municipales.
- Mediante sesiones de planificación barrial comunitaria, en donde se determina necesidades prioritarias y esquemas de congestión.

Cooperación Internacional:

Fuentes de Cooperación 1988 - 1997 (en millones de US\$ de 1997)

| Fuente | Valor | % |
|--------------|--------|--------|
| Bilateral | 176,34 | 45,95 |
| Multilateral | 207,36 | 54,05 |
| Total | 383,70 | 100,00 |

Principales fuentes de cooperación bilateral (en millones de US\$

1997):

| País | Monto |
|--------|--------|
| España | 119,69 |
| Japón | 45,02 |
| Italia | 6,94 |
| Suecia | 2,81 |

Principales fuentes de Cooperación Multinacional 1998 - 1997 (en millones de US\$ 1997)

| Organismo | Monto |
|---------------|--------|
| BID | 185,05 |
| CAF | 6,34 |
| PNUD | 9,28 |
| Unión Europea | 4,63 |

Cooperación Nacional 1988 - 1997 (en millones de US\$ de 1997):

| Fuente | Total |
|-------------------|--------------|
| Banco del Estado | 147,11 |
| Gobierno Nacional | 106,66 |
| CAAM | 0.56 |
| Total | 254,33 |

4. HIPOTESIS: EL SERVICIO HA MEJORADO Y EL DESARROLLO SE HA INCREMENTADO EN LA CIUDAD DE QUITO CON EL SISTEMA DESCENTRALIZADO.

Es innegable para la ciudadanía, y para bien de la democracia participativa de nuestro país que la descentralización y desconcentración produce un crecimiento armónico de los pueblos que la practica, Quito es un caso, desde el año 1993 que se promulgó la ley del Distrito Metropolitano, se declararon zonas metropolitanas para efecto exclusivo de la desconcentración administrativa y de servicios lo cual permitió la creación de la administración general y las administraciones zonales del norte, Sur, centro y de los valles de Tumbaco y Los Chillos, cabe agregar la reciente creación de la agencia La Delicia, además se ha transferido las competencias y atribuciones del Municipio a sus empresas y unidades descentralizadas como son las de: aseo, agua potable y alcantarillado, rastro, transporte, obras públicas, centro histórico y salud.

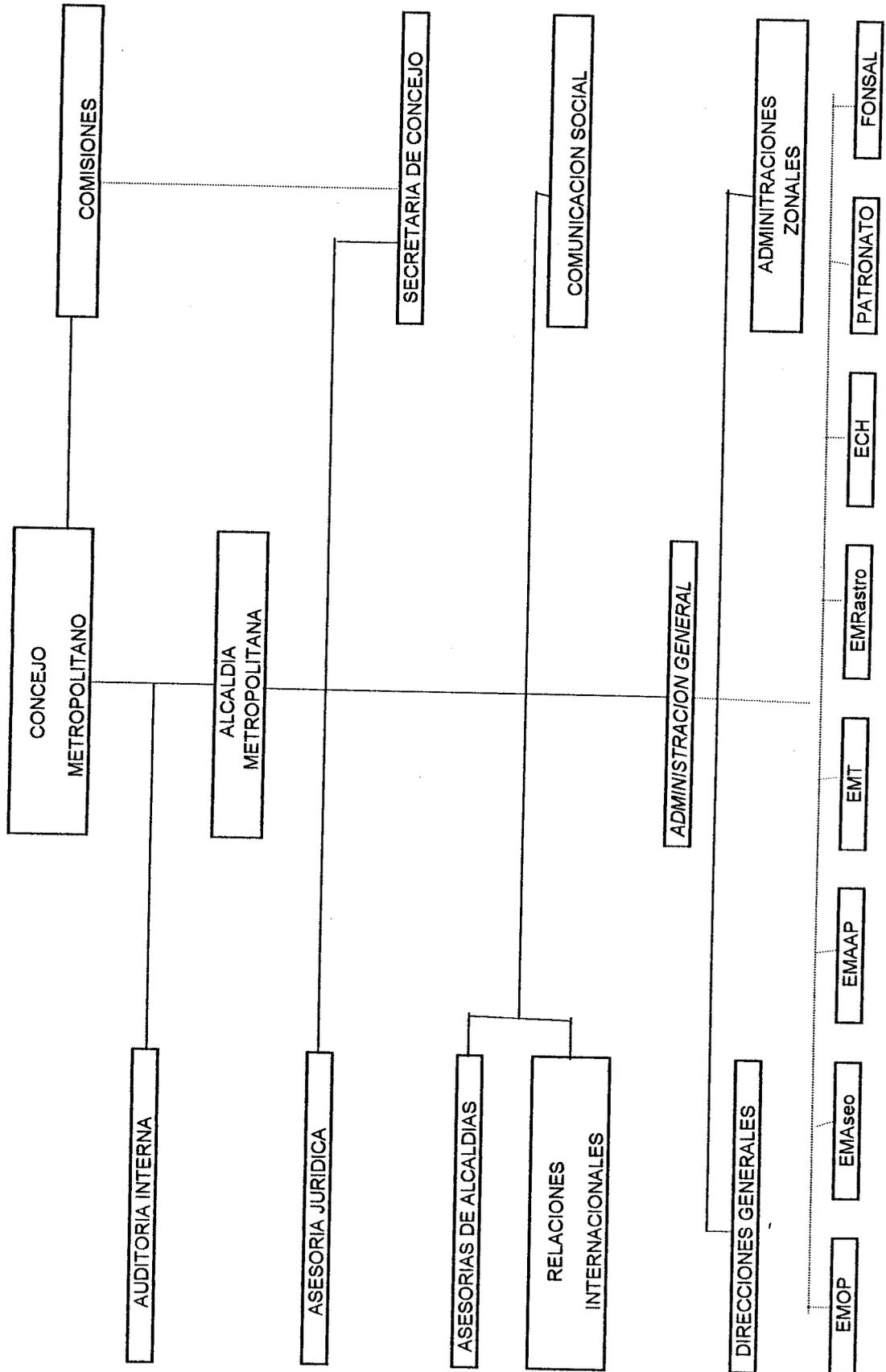
Las creaciones de las administraciones zonales como parte del sistema desconcentrador, y las empresas como parte del sistema descentralizador municipal han hecho posible que los problemas de las comunidades sean resueltas en más corto tiempo, ya que cada administración zonal tiene un área determinada de administración y operación.

Por otro lado es importante el reconocimiento de la ciudadanía de Quito del cambio sustancial, en beneficio comunitario que el Municipio hoy por hoy tiene.

El Municipio Metropolitano mediante sus campañas de publicidad y eventos participativos ha logrado concientizar a su ciudadanía en cuanto se refiere a la cultura en general, cultura tributaria, respecto a sus ordenanzas municipales. Por sobre todo la población quiteña es recíproca, ecuánime, justa y por sobre todo ama a su ciudad, paga sus impuestos porque encuentra obra pública, lo que le ha permitido vivir en mejores condiciones, aunque este éxito administrativo municipal y por consiguiente el desarrollo quiteño pone en la mira de los ecuatorianos y extranjeros a la ciudad de Quito como la mejor del Ecuador y una de las mejores del mundo para vivir, lo que implica una gestión municipal mucho más amplia que la que hoy se desarrolla en el Municipio de Quito. CUADRO N° 2

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL MDMQ

CUADRO N° 2



CAPITULO IV

4. INFRAESTRUCTURA FISICA Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE QUITO BAJO LOS REGIMENES CENTRALIZADO Y DECENTRALIZADO DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE QUITO.

La experiencia histórica y reciente del Municipio de Quito, plantea respuestas diferenciadas entre el uno y otro sistema. Administrar una ciudad con un crecimiento poblacional del 2,7% anual, que ha obligado a ampliar los servicios para poder cubrir las necesidades de los habitantes.

Frente al crecimiento de los 355.000 habitantes de Quito en 1.962 a 1'270.080 en 1990; y al paso de 2.525 hectáreas en 1962 a 19.014 en 1995, el Municipio se ha visto en la necesidad de ajustar paulatinamente sus instrumentos de planificación, financiamiento, gestión, cooperación internacional y de participación comunitaria.

Para responder a los crecientes requerimientos de la población y de cuidado del medio ambiente y alcanzar logros importantes en gobernabilidad, prestación de servicios y desarrollo integral de su jurisdicción.

La transición a Distrito Metropolitano se ha acompañado de la generación de instrumentos legales ejecutadas desde la municipalidad, mismos que se han renovado frente a su obsolescencia. Por ejemplo, en 1967 el "Plan de Reordenamiento Urbano de Quito" propuso una reordenación urbanística hasta hoy vigente y la incorporación y desarrollo de las nuevas áreas hacia el norte de Quito. En 1973, bajo el nombre de "El Area Metropolitana", se establecieron los límites urbanos de la ciudad en función de la cota del proyecto Pita Tambo y del "Area Metropolitana". En 1981, se elaboró el "Plan de Quito", que propuso un plan general de usos del suelo. En 1988, ante la evidencia de la reducción de la gobernabilidad urbana, se promueven instrumentos de legislación adecuados para que el municipio mantenga el control sobre el conjunto de la ciudad (IMQ, 1992)

Este proceso de adaptación determinó que el municipio pueda responder a las crecientes demandas. Cuando se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano, la administración municipal ya tenía incluso en su gestión elementos de modernización.

Por ejemplo, para 1992, el municipio ya disponía del Reglamento Urbano de Quito, conjunto de normas, reglas; y, especificaciones de carácter urbano y/o arquitectónico, emitidas por la municipalidad mediante una ordenanza para controlar y canalizar el desarrollo de la ciudad en armonía con sus planes y programas, el mismo que incorpora

elementos de protección del medio como la creación del Parque Metropolitano y las zonas de protección ecológica de la ciudad. En gestión, las empresas municipales de agua potable, alcantarillado, rastro y transporte ya tenían algunos años de funcionamiento y el sistema urbano de información municipal (SUIM), ya tenía un nivel importante de desarrollo.

Para contemplar los éxitos de esta planificación visionaria el municipio desarrolla los instrumentos para fortalecer los aspectos sociales y económicos de la planificación, con miras a consolidar el gobierno local descentralizado.

FINANCIAMIENTO

A diferencia de la mayoría de los municipios del país, el Municipio de Quito auto genera un gran porcentaje de sus recursos financieros. Para ello se ha efectuado un esfuerzo de organización de sus finanzas, orientando a mejorar sus ingresos propios y optimizar el uso de sus recursos.

Para mejorar sus ingresos desarrolló un sistema ágil y dinámico de catastro para el cobro de impuestos prediales y generó mecanismos para recaudación de tarifas de servicios de agua potable y recolección de basuras, de alcantarillado, de contribución por mejoras, entre otras.

Es importante además el cobro por servicios que se efectúa a las entidades descentralizadas como la empresa de transporte, patronato San José, entre otros.

La política de recaudación tributaria del municipio se ha orientado a aumentar el impuesto predial con el criterio de cobrar sobre avalúos reales, (considerando la ubicación del predio y el número de metros cuadrados de construcción), y a redistribuir la carga fiscal afectando mayormente a los ciudadanos de mejor nivel de vida. El número de predios catastrados subió de 224.000 en 1.988, a 290.000 en 1.992 y a 383.000 en 1995. La política de cobro de servicios se ha orientado a ubicar paulatinamente las tarifas a precios reales.

El cobro de los servicios de agua potable se hace con un criterio de servicio cruzado de los grandes consumidores hacia los pequeños consumidores. Esto también se aplica para la tasa de recolección de basura, equivalente al 10% del servicio eléctrico, el mismo que se ubica o establece en el consumo, por lo que también existe un menor aporte de las personas que viven en zonas marginadas.

La aplicación de impuestos y tarifas con menores costos para los grupos de bajos ingresos, ha dado lugar a que los incrementos progresivos sean aceptados por la ciudadanía.

La actitud positiva de la población al pago del impuesto predial se evidencia por el masivo cumplimiento de esta obligación durante los primeros meses del año, en los que además el municipio establece un incentivo de descuento del 10% en enero, el mismo que decrece en 1% conforme progresa el año.

También se demuestra por la respuesta favorable a se han establecido, lo que permitió un aumento del tributarios del periodo 1988 - 1993.

Los ingresos corrientes disminuyen su importancia relativa en 1.989, que fueron de 80.6%, y 1.993 en que estos correspondieron al 60.4% de sus ingresos totales. Sus principales fuentes fueron: tributarias o impuesto predial de 48.3%, transferencias corrientes o aportes del Gobierno Central 31% y no tributarias y no tarifarias por servicios 20.7%. los ingresos de los incrementos que 8% en los ingresos de capital correspondieron al 19.4% en 1989 y subieron al 39.6% en los ingresos totales en 1993. Sus fuentes constituyeron las transferencias del Gobierno Central y crédito público.

Los egresos corrientes redujeron su importancia relativa de 66.54% en 1989 a 56.1% de los egresos totales en 1993. De estos, las remuneraciones constituyeron el 61.6% de los egresos. Los egresos de capital representaron el 33.5% de los egresos totales en 1989 y

subieron al 43.9% en 1993, reflejando la importancia que presta a la dotación de servicios (MDMQ, 1994).

CUADRO N° 3
 MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO ESTADO
 DE OPERACIONES COMPARATIVO 1992-1994

(Millones de US\$)

INGRESOS

| DENOMINACION | 1992 | 1993 | 1994 |
|---------------------|------|------|------|
| INGRESOS CORRIENTES | 39.5 | 42.9 | 49.3 |
| Tributarios | 15.6 | 20.7 | 24.0 |
| Sobre la propiedad | 11.6 | 10.3 | 11.9 |
| Otros | 4.0 | 10.4 | 12.1 |
| NO TRIBUTARIOS | 9.1 | 8.9 | 10.6 |
| Tasas | 5.2 | 7.5 | 5.6 |
| Multas e intereses | 3.3 | | |
| Otros | 0.6 | 1.4 | 5.0 |
| TRANSFERENCIAS | 11.2 | 13.3 | 14.7 |
| Gobierno | 11.2 | 13.3 | 14.4 |
| Otros | | 0.02 | 0.3 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 25.7 | 28.1 | 42.8 |
| Transferencias | 17.3 | 15.9 | 21.9 |
| Deuda pública | 6.7 | 7.7 | 19.3 |
| Otros | 1.7 | 4.5 | 1.6 |
| TOTAL INGRESOS | 61.6 | 71.0 | 92.1 |

CUADRO N° 4

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

ESTADO DE OPERACIONES COMPARATIVO 1992 - 1994

(Millones de US\$)

EGRESOS

| DENOMINACION | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------------------------|----------------|-------------|-------------|
| GASTOS CORRIENTES | 30.8 | 36.8 | 38.0 |
| Remuneraciones | 16.2 | 22.8 | 19.2 |
| Servicios | 3.0 | 4.3 | 4.8 |
| Suministros y Materiales | 1.7 | 2.5 | 2.0 |
| Intereses | 1.6 | 3.1 | 3.5 |
| Transferencias | 5.0 | 3.9 | 5.2 |
| Fondos de terceros | 3.3 | 0.2 | 3.3 |
| GASTOS DE CAPITAL | 26.2 | 28.8 | 53.9 |
| Servicios (capacitación) | 11.20.4 | 0.3 | 0.8 |
| Bienes muebles | 11.21.7 | 3.9 | 2.0 |
| Adquisiciones inmuebles | 0.8 | .0 | 0.8 |
| Construcciones | 25.719.7 | 19.6 | 16.6 |
| Amortización | 17.31.9 | 1.8 | 1.5 |
| Transferencias | 6.71.7 | 2.2 | 32.2 |
| GASTOS TOTALES | 1.757.0 | 65.5 | 91.9 |
| SUPERAVIT DE OPERACIÓN | 5.1 | 6.1 | 11.3 |
| DEFICIT DE CAPITAL | -0.3 | -0.7 | 11.3 |
| SUPERAVIT FINANCIERO | 4.6 | 5.4 | 0.2 |

CUADOR N° 5

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO ESTADO

DE OPERACIONES COMPARATIVO POR PROGRAMAS

1992-1994

(Millones de US\$)

| PROGRAMAS | 1992 | 1993 | 1994 |
|----------------------------|------|------|------|
| Dirección General | 18.5 | 21.8 | 41.5 |
| Policía y vigilancia | 1.2 | 1.3 | 1.9 |
| Educación y Cultura | 2.8 | 3.7 | 6.1 |
| Salud pública | 2.8 | 4.0 | 9.5 |
| Aseo de vías públicas | 4.4 | 7.3 | |
| Administración de mercados | 1.2 | 1.5 | 1.8 |
| Construcción de obras | 26.1 | 26.0 | 31.1 |
| TOTAL | 57.0 | 65.6 | 91.9 |

GESTION

La gestión municipal esta dada por el Alcalde, el administrador general y los administradores zonales, en coordinación con las direcciones generales y las entidades municipales descentralizadas.

Según la Ley del Distrito Metropolitano, el Administrador General es designado por el Concejo de una terna presentada por el Alcalde. Sus funciones incluyen orientar e impulsar la marcha de los servicios y

dependencias administrativas y controlar su funcionamiento; conocer asuntos y expedir resoluciones comprendidas en te delegación conferida por el Alcalde; "coordinar acciones entre las dependencias de la administración distrital, especialmente con los administradores zonales para optimizar los recursos y elevar la eficiencia de los servicios distritales; informar al Alcalde acerca de las necesidades del Distrito, la marcha de los servicios y el desenvolvimiento de la unidades administrativas; y, asistir a las sesiones del Concejo con voz informativa pero sin voto".

La Ley dice sobre las Zonas Metropolitanas:

"Para efecto exclusivamente de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para asegurar formas más eficientes de participación de sus habitantes, divídese el territorio distrital en zonas metropolitanas. Las comprendidas dentro del límite urbano de Quito se denominan zonas metropolitanas centrales; las demás zonas son metropolitanas suburbanas.

El Concejo, mediante Ordenanza establecerá las zonas metropolitanas, de conformidad con el Pían de desarrollo Distrital y podrá en el futuro crearlas, fusionarlas y suprimirlas. A cada zona corresponde una o más parroquias metropolitanas cuya creación, fusión

o supresión compete al Concejo.

El municipio ha desconcentrado hacia las administraciones zonales centro, norte y sur la infraestructura necesaria para la recaudación de los impuestos, el cobro de tasa por servicios, las autorizaciones de planificación urbana las acciones de control de la ciudad y la prestación de algunos servicios sociales. Los programas y servicios municipales se desconcentran en base a procesos de acuerdo entre las Direcciones y Empresas Municipales y las Administraciones Zonales

COOPERACION INTERNACIONAL

La cooperación internacional constituye una fuente de asistencia técnica y financiera importante del municipio. Esta se gestiona a través de la Asesoría en Relaciones Internacionales, oficina técnica creada en mayo de 1988, que tiene relación directa con la alcaldía y que constituye la instancia de interlocución municipal que se dedica a la identificación de necesidades de cooperación internacional técnica y financiera, a la preparación de solicitudes y a su seguimiento tanto en el proceso de presentación y aprobación como en de los compromisos que genera la ejecución de los planes, programas y proyectos asistidos.

Han conseguido concertar en el nivel local el apoyo técnico y financiero de la cooperación nacional e internacional de organismos de las Naciones Unidas como PNUD y UNICEF y otras agencias multilaterales como el BID y el banco Mundial, entre otros, y de gobiernos amigos.

En el área social ha logrado la confluencia de proyectos e iniciativas multilaterales y bilaterales que ha permitido sistematizar experiencias municipales que contribuyen al desarrollo y aplicación de políticas sociales locales y a la validación y replicación de metodologías de trabajo con la comunidad. Tal es el caso de la cooperación con Naciones Unidas (PNUD), a través de los proyectos "Políticas Públicas en el Municipio de Quito y "Manejo Ambiental Urbano"; de UNICEF mediante el "Proyecto de servicios Básicos en Barrios Urbano Marginales de UNICEF a través de asistencia técnica para el Trabajo Municipal con Perspectivas de Genero; del PMA a través del establecimiento del "Proyecto de Ayuda Alimentaria para el Sector Urbano Marginal" de Quito, y de la UNDCP a través del "Proyecto sobre Prevención al Trafico y Consumo de Drogas en Quito", entre otros.

En el Municipio de Quito se optimiza las oportunidades que brinda la cooperación internacional al considerar a los municipios como la instancia idóneas para promover el desarrollo social integral.

La cooperación internacional gestionada en el MDMQ desde 1992 hasta 1994 asciende a un monto de US\$335'125.627, de los cuales el 94% corresponde a multilateral y el 6% a cooperación bilateral. El 75% de esa suma corresponde a proyectos terminados o en ejecución.

COOPERACION BILATERAL

Se han ejecutado y se llevan a cabo proyectos con recursos técnicos y/o financieros de Alemania para estudios del saneamiento del río Machángara, alcantarillado y manejo de residuos tóxicos y peligrosos; de Argentina en transporte, de Bélgica en preservación y promoción del patrimonio cultural, fortalecimiento administrativo municipal, parques y desarrollo parroquial de Brasil en planificación en gestión de transportes, normas de consumo energético, de Chile el control de la ciudad, nomenclatura urbana; de China en acupuntura y en desarrollo urbano marginal y rural; de El Salvador en catastro y restauración de monumentos.

CUADRO N° 6

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

COOPERACION INTERNACIONAL 1992 - 1994

(En millones de US\$)

| | TECNICA NO REEMB. | FINANCIERA REEMB. | FINANCIERA NO REEMB. | TOTAL |
|--------------|----------------------|----------------------|-------------------------|--------|
| BILATERAL | 2.57 | 1.98 | 16.56 | 21.11 |
| MULTILATERAL | 3.84 | 309.1 | 1.07 | 314.04 |
| TOTAL | 6.41 | 311.08 | 17.63 | 335.12 |

Con el gobierno de España se coopera en el trolebús, con la AECI en la rehabilitación de las áreas históricas y capacitación con la junta de Andalucía en el Centro Histórico, con la municipalidad de Valladolid en deportes, con Estados Unidos a través de USAID en residuos sólidos y prevención y atención de desastres, con la Fundación Paul Geffly en Centro Histórico, con la ciudad de Louis Ville en alcantarillado, aseo, contaminación, informática e intercambio cultural.

Con Francia hay dos modalidades de cooperación: la centralizada, a través de la Embajada de Francia con el CNFPT₁, PACTARIM, ORSTOM, y la descentralizada a través de La Agencia Ciudades Unidas Desarrollo con Toulouse, Nantes, Lille, Marsella, Maotpeílier; y, FMCU – ACUD.

Con Gran Bretaña en conservación de edificios históricos y la vigilancia de la calidad del aire; con Italia en el equipamiento del camal Metropolitano; con Japón en transporte público equipamientos para la salud, y para radio, en control ambiental, en deportes y en la creación del parque japonés; con Suecia en controles de contaminación y manejo ambiental.

COOPERACION MULTILATERAL

Con el BID en los proyectos de saneamiento y centro histórico; con el PNUD en las áreas públicas plan director de residuos sólidos, transporte, manejo ambiental, encuentros regionales y mundiales sobre gobiernos metropolitanos con el PGU en intercambios regionales; con la UNICEF en servicios básicos en barrios urbano marginales en el Movimientos de Alcaldes defensores de la Niñez; con el UNFPA en el proyecto Mujer; con el UNDCP en el proyecto de prevención integral al consumo y tráfico de drogas de Quito; con la UNESCO en rehabilitación de áreas históricas; con la CEPAL - GTZ en gestión de residuos peligrosos y en el diseño de instrumentos económicos legales e institucionales para control de la contaminación ambiental; con el ILPES en el programa de capacitación del ICAM con UFIMEN en el programa de mujer y desarrollo local con el PMA en el programa de ayuda alimentaria para los sectores urbano marginales de Quito; con la OEA

en la capacitación comunitaria en la micro planificación y en el plan vial para la ciudad de Quito.

CUADRO N° 7

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
DESTINO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL 1992 - 1994

(En millones de US\$)

| AREAS DE INVERSION | BILATERAL | MULTILATERAL | TOTAL | % TOTAL |
|------------------------------------|-----------|--------------|--------|---------|
| EDUCACION Y COMUNIC. | 0.52 | 0.14 | 0.66 | 0.20 |
| EQUIPAMIENTO Y FORTALEC. INSTITUC. | 1.02 | 17.8 | 18.82 | 5.62 |
| CENTRO HISTORICO Y PARQUES | 3.91 | 48.30 | 52.21 | 15.58 |
| SALUD HIGIENE | 5.09 | | 5.09 | 1.52 |
| DESARROLLO COJMUNITARIO | 2.54 | 2.94 | 5.48 | 1.64 |
| CAPACITACION | 0.04 | 0.15 | 0.19 | 0.06 |
| SANEAMIENTO AMBIENTAL | 4.51 | 96.85 | 201.36 | 60.09 |
| INFRAESTRUC. CIUDAD | | 46.98 | 46.98 | 14.02 |
| TRANSPORTE PUBLICO | 3.47 | 0.85 | 4.32 | 1.29 |
| TOTAL | 21.11 | 314.01 | 335.12 | 100.02 |

Organizaciones de las ciudades.- con la agencia de las ciudades unidas desarrollo INCLEI: el marco para la planificación estratégica de la zona Sur, con la organización de las ciudades de patrimonio mundial (OCPM), unión de ciudades capitales iberoamericanas (UCCI), entre otras.

Cooperación con otras ciudades

La cooperación inter ciudades en el área metropolitana no solo se hace con el vecino Municipio de Rumiñahui. Existe cooperación con otros municipios del país en capacitación y transferencia de experiencias. A nivel internacional el municipio de Quito mantiene las relaciones de cooperación con las ciudades de Louisville en EEUU, Lylle, Nantes, Toulouse, Lille, Marsella, Montepellier en Francia, Santiago de Chile, Río de Janeiro Brasil, Córdoba en Argentina, entre otras.

COOPERACIÓN NACIONAL

Los organismos crediticios nacionales y el gobierno nacional han reconocido la capacidad del municipio de Quito para presentar proyectos técnicamente formulados y económicamente sustentables, lo que ha facilitado el flujo de sus aportes de asistencia técnica y financiera

CUADRO N° 8

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

COOPERACION NACIONAL 1988 - 1994 (Millones US\$)

| | FINANCIADOS | COMPROMETIDOS | TOTAL |
|-------------------|-------------|---------------|-------|
| Banco del Estado | 70.6 | | 70.6 |
| PDM | 58.7 | 4.62 | 104.9 |
| Gobierno Nacional | 96.5 | | 96.5 |
| TOTAL | 225.8 | 4.62 | 272.4 |

Las fuentes financieras son el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) a través del Banco del estado (BDE) y e Gobierno Nacional. Se han gestionado un total de 272 millones de US\$ de cooperación, de los cuales US\$ 225.8 millones están financiados y US\$ 46.2 están comprometidos. La identificación de fuentes, formulación de proyectos, solicitudes de crédito y seguimiento se efectúan a través de la Asesoría en Relaciones internacionales.

De los US\$ 300'000.000 con que cuenta el Programa de Desarrollo Municipal del banco del estado, 30% es decir US\$ 901000.000 se han destinado a proyectos de Quito y Guayaquil y de estos recursos, 65% se han destinado a 11 proyectos de Quito.

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

La distribución del poder entre los diferentes actores institucionales y comunitarios del Distrito se va estableciendo mediante los mecanismos de concertación y consenso de grupos de interés y de sectores. Las Directivas parroquiales o barriales electas se relacionan con el cabildo mediante audiencias con el Alcalde y funcionarios municipales, o a través de reuniones en los barrios para eventos de planificación comunitaria inspección y entrega de obras, eventos culturales entre otras

El municipio promueve los mecanismos de gestión con los criterios de que es más eficiente un trabajo de coordinación información y promoción con entidades que dedicar todo el potencial operativo a la prestación directa de servicios y de apoyar al sector social que ofrece mayores garantías para cumplir con el objetivo de beneficio Social con eficiencia y eficacia Entre las modalidades de trabajo se esta considerando la participación del sector privado en acciones específicas como la recolección de basura y su disposición final, la administración y mantenimiento de parques, rastro o transporte público. También facilita el trabajo corporativo de la ONG's en los más variados campos de actividad, con el objetivo de intercambiar fortalezas institucionales unificar metodología de trabajo comunitario y optimizar los recursos disponibles para el desarrollo social.

Para estimular la interrelación entre el municipio y la comunidad se promueven actividades de información capacitación, fortalecimiento organizativo, forma de planificación y concertación entre otros.

En la planificación comunitaria se involucran los actores sociales de un barrio para analizar sus problemas prioritarios, establecer estrategias de solución y determinar proyectos de desarrollo que respondan a las necesidades detectadas. Esta metodología se basa en la concertación y concentración de consensos, tanto para la identificación de problemas como para la solución conjunta. Estos ejercicios básicos permiten además un análisis de conjunto de la problemática y estrategias de desarrollo el obtener la visión de los grupos sociales específicos como los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidades, entre otras: que tienen demandas y formas de participar propias.

En este contexto, el Municipio juega un papel de convocador facilitador y coordinador del proceso, fortaleciéndose como un actor que tiene representatividad y legitimidad democrática y que participa en forma corporativa con la sociedad civil en la planificación en la gestión de desarrollo.

Uno de los productos de la concertación es el plan de desarrollo del sur, el mismo que ha recibido las opiniones y el aval de los actores

de la sociedad civil, incluyendo los grupos comunitarios, ONG's, sector industrial, instituciones públicas y privadas de desarrollo, agencias internacionales, dependencias municipales, entre otras.

La participación de la comunidad o de las sociedades es el eje estratégico que articula la gestión municipal. Solo será sostenible un proceso de desarrollo de la comunidad se apropia del mismo en toda su extensión. El municipio busca institucionalizar la participación ciudadana en la planificación y gestión de la ciudad y en cada una de las actuaciones municipales en uso del suelo, control ambiental, transporte, servicios básicos, programas sociales, culturales, artísticos, actividades productivas, entre otras.

Esto se evidencia con la participación comunitaria en el desarrollo barrial, el establecimiento de planes zonales de desarrollo, incluidos componentes como la participación de los niños en el control ambiental y la protección de las reservas ecológicas, y en la práctica del reciclaje de basura, entre otras.

COBERTURA DE SERVICIOS

El quehacer municipal puede orientar y planificar el crecimiento de la ciudad y controlar el uso del suelo, preservar las áreas de protección ecológica promover el desarrollo marginal de los barrios suburbanos,

conservar áreas históricas racionalizar el transporte colectivo, promover el saneamiento ambiental, a través de la dotación de los servicios de agua potable, alcantarillado, recolección y disposición de basuras y control ambiental, promover la salud a través de servicios de salud, control de alimentos y establecimientos del Camal Metropolitano, entre otros.

Existen programas de dotación de infraestructura básica de la ciudad que contemplan la red vial, agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental; y, obras de interés.

RED VIAL

Se construyeron las nuevas vías que contemplan el anillo periférico y otras articuladoras y se efectúa el mantenimiento y mejoramiento de las existentes. Los proyectos viales permitieron un trabajo complementario de reparación y cambio de redes de agua potable, alcantarillado, teléfonos; y, electricidad. Entre 1988 y 1994 se han construido al rededor de 55 Km. de vías principales, 8 intercambiadores y se han repavimentado aproximadamente 178.000 m² en el Distrito Metropolitano.

AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

La empresa municipal de agua potable (EMAPA) tiene una tradición de eficiencia en responder a las demandas ciudadanas, implementa proyectos de gran magnitud que han requerido el bombeo de agua desde fuentes cada vez más distantes a la ciudad como son Papallacta en el Oriente y el Río Mindo en el Occidente, con los consiguientes costos y las complejidades técnicas. La eficiencia y eficacia de la EMAAP-Q le ha permitido acceder a créditos del BID y de otras agencias para lograr coberturas de orden del 90% en 1995 a cotas de 3.100 más en el lado occidental de la ciudad y de 2950 en el lado oriental, superando los déficits cercanos al 50% que existan a fines de la década de los 80's.

Se cuenta con un plan maestro de abastecimiento de agua hasta el año 2.030 para una población estimada de 2'500.000 de habitantes. Se construyen nuevos sistemas para conseguir una cobertura de agua al 95% de la población hasta 1996. Los nuevos sistemas incluyen: Papallacta, Nor Occidente, Sur Occidente, y los sistemas independientes para las parroquias de los valles orientales de Quito (Los Chillos y Tumbaco) Además se ejecutan las obras de tendidos de redes de aducción y de distribución para los sectores periféricos de la ciudad y obras de mantenimiento y mejoramiento.

En 1994 se constituyó la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP-Q). producto de la fusión de las dos empresas preexistentes. Su sistema tarifario le permite financiar los costos de operación y generar ahorro para contrapartidas de crédito.

En alcantarillado la cobertura era del 65% en 1994 y de 72% en 1995 (IMQ, 1995). En razón que en Quito hay una sola red para aguas servidas domésticas, industriales y pluviales, el municipio promueve el tratamiento de los desechos en la fuente a fin de disminuir los niveles de contaminación hídrica. El plan maestro de alcantarillado prevé la ampliación de las redes paralelamente a las de las aguas potables, siendo su construcción de mayor complejidad topográfica del Distrito.

RESIDUOS SÓLIDOS

Se estima que en Quito, se produce un promedio de 0.66 Kg. de basura por persona y por día, con variaciones de 0.41 Kg. en la población de estrato socioeconómico bajo y de 1.1 Kg. en el alto (IMQ, 1991). La producción total diaria de basura es de alrededor de 1.000 toneladas de las cuales el sistema municipal controla el 80% mediante su sistema de recolección y disposición final (DMH, 1993).

El Plan Director de Residuos Sólidos (PDRS), preparado con asistencia técnica del PDNU dio una cobertura del 95% en la recolección y disposición de residuos sólidos hasta 1996. Busca una

solución integral del problema hasta las primeras décadas del siglo 21. Establece a mediano plazo la descentralización administrativa, que incluye el rediseño de nuevas rutas que permitan mayor eficiencia en la recolección, el fortalecimiento del parque automotor, la construcción de estaciones de transferencia y de relleno sanitario, y el fortalecimiento interinstitucional que incluyó la formación de la empresa autónoma EMASEO, responsable del sistema de recolección y financiada con una tasa de servicio.

A largo plazo el plan contempla una cobertura de 95,5% en recolección y disposición con el manejo diario de 1.117 toneladas métricas de residuos sólidos, y una cobertura del 82% en el barrido de calles asfaltadas, es decir 2.178 Km. diario.

El PDRS se inicio con la adquisición de los equipos de recolección y transporte, diseño de estaciones de transferencia y licitación y contrato relleno sanitario.

Como logros presenta la racionalización de los costos de operación mediante frecuentes y rutas más eficientes, el incremento de cobertura del 70% en 1988 a 90% en 1993, disminución del impacto ambiental negativo con el cierre de los botaderos de Chilibulo, Santa Ana, y el Calzado, y entrenamiento del personal.

EMASEO promueve además de las participaciones ciudadanas en el reciclaje de la basura y la participación del sector privado en la prestación de servicios de recolección y predisposición de residuos sólidos, en especial de los barrios periféricos de la ciudad en donde la cobertura del servicio es deficitaria.

RASTRO

El nuevo Camal Metropolitano constituye una realidad prioritaria de gran impacto para la salud ciudadana.

Permitir la modernización en el faenamiento procesamiento y manejo higiénico de los productos cárnicos de Quito. Tendrá una capacidad de faenar 300 animales por hora, el consumo de carne en Quito se estima en 77 lbs. Per cápita por año. Se faenen 1'517.282 libras de carne por semana. Las obras civiles se financian a través del Banco del Estado a un costo de 7.9 millones de US\$ y el equipamiento con el apoyo de la Gobierno de Italia con un costo de 5.3 millones US\$.

PARQUES Y JARDINES

El municipio concibe que la ciudad no solo debe convertirse en un espacio de hábitat de desarrollo económico social de los ciudadanos, sino también en el lugar agradable que satisfaga las necesidades espirituales, lúdicas, recreativas a través de la preservación de áreas

verdes, parques laderas, quebradas en general, zonas de protección ecológica.

En referencia a la norma de mínimo de 7 m² de espacios verdes por habitante, en 1990 existía en Quito un déficit de 2 m² por habitante, siendo este mayor en la zona sur. Para controlar este déficit se contemplaron el parque Metropolitano de 571 hectáreas al norte de la ciudad, el de la Raya del Sur y la consolidación de áreas verdes en el perímetro urbano. Al mejorar la disponibilidad de espacios verdes en la zona sur se conseguiría además descentralizar el uso agresivo de los espacios ubicados en el norte y en el centro.

Parque del Itchimbia.- En el pían regulador de 1942 se destinó este territorio para parque, en octubre de 1994, se contratan los estudios preliminares, no se han realizado estudios arqueológicos en la Loma del Itchimbia, sin embargo piezas arqueológicas han sido encontradas. A su alrededor se encuentran barrios tradicionales como la Tola, el Dorado, San Blas, su extensión es de 51,67 hectáreas.

Dentro de este territorio el estado de la propiedad, de acuerdo al informe de la dirección de avalúos y catastros es la siguiente:

| | |
|---------------------------------------|--------------------------------|
| Particular: | 99.917m ² (19,30%) |
| Municipio del Distrito Metropolitano: | 187.160m ² (36.30%) |
| Estado (IESS Banco Central) | 229.623m ² (44.40%) |

En resumen, el estado y el municipio de Quito son propietarios de 80,70% del total del territorio del parque. Esta situación y la ausencia de construcciones, hacen posible la construcción del parque.

El territorio del parque, presenta un paisaje irregular conformado por áreas con gran pendiente, como la ladera oriental, mesetas y terrazas planas y semi inclinadas cortadas por pequeñas laderas de gradiente variada, además de 2 pequeñas quebradas.

La Loma del Itchimbia es el único elemento para compensar la falta de espacios verdes y se convertirá en el pulmón de la zona centro, pues, permitirá contrarrestar la alta contaminación detectada en esta área mediante la creación de grandes áreas verdes arborizadas y la formación de bosques de especies nativas.

En la actualidad existen problemas de expropiación, los dueños de una parte de los terrenos donde se ha proyectado el parque no están de acuerdo con dicha expropiación, además existe una invasión de más de 80 familias que se ha convertido en un problema social para el ilustre municipio.

Paralelamente el municipio aprovecha cualquier espacio verde para la siembra o cuidado de árboles acompañado de campañas masivas de promoción. Se siembran árboles en veredas parterres domicilios y parques enfatizándose en aquellas áreas en donde los

asentamientos humanos han ocasionados destrucción de bosques. Entre 1988 y 1994 se sembraron 170.000 árboles en Quito, de los cuales la mayor parte son especies nativas.

PROTECCIÓN DE LAS LADERAS DEL PICHINCHA

En las laderas del Pichincha se concentran los riesgos volcánicos, sísmicos y de deslaves para los habitantes de la zona y de la ciudad en general. El municipio promueve acciones integrales de protección, con participación de la comunidad, entre las que se incluyen obras de infraestructura que tiene un costo estimado de US\$ 30'000.000 de los cuales alrededor de US\$ 24 millones se financian con un crédito del BID y la diferencia a través del BEDE.

TRANSPORTE PUBLICO

En el antiguo esquema del transporte público la ciudadanía esta expuesta a los riesgos por el mal estado de los vehículos, maltrato, contaminación, irregularidad en rutas y en horarios, anarquía a las 70 líneas existentes, entre otros El plan maestro de transporte incorporó al proyecto trolebús como un eje central de un sistema integrado de transportes público en Quito, en el municipio tomó el control de este servicio conforme lo confiere la Ley.

El trolebús es parte del sistema de transporte, da servicio en 11 Km. del eje longitudinal de la ciudad de norte a sur, con paradas cada 400 m. mediante 54 unidades que funcionan con electricidad, con capacidad para 200 pasajeros cada una. Se complementará con unidades de transporte en los ejes transversales y rutas periféricas, las mismas que inicialmente fueron cubiertas por las unidades de la Empresa Municipal de Transporte y luego incorporó unidades nuevas.

El sistema permitió el reordenamiento del tránsito vehicular, la reducción de los pasos de los buses por el centro histórico, lo que disminuyó los tiempos de viaje, la contaminación del aire y la congestión vial de la ciudad. El proyecto tiene un costo estimado de US\$ 54'000.000, esta financiado por un crédito del gobierno de España con aval y apoyo del Gobierno Nacional y empezó a funcionar en diciembre de 1995.

CONTROL DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL

Uno de los problemas más graves de Quito es la contaminación del medio ambiente.

En el aire el 85% de los contaminantes son de fuente automotriz. Este problema ha crecido 2.9 veces desde 1970, en tanto que la población ha crecido 2.1 veces desde ese año, el número de vehículos

pasó de 16.857 en 1.970 a 250.078 en 1.980 (IMQ, 1991) y a 180.000 en 1.995 (Dirección Nacional de Transito, 1.995), y la relación población / vehículo pasó de 30.56 a 15.78 y a 7 personas por vehículo respectivamente. Las emisiones contaminantes han subido de 44,203 toneladas (86 Kg. per capita), a 131.328 en 1.989 (124 Kg. per cápita) (IMQ, 1.991) Los automotores de Quito emiten 1.000 toneladas diarias de contaminantes. Su composición es de 79.9% monóxido de carbono (CO), 10% hidrocarburos, 6.3% óxido de nitrógeno, 3% dióxido de azufre y 0,8% partículas suspendidas (IMQ, 1995). Gran parte de los contaminantes se componen de CO y por plomo, si se reste el CO y el plomo, la reducción de la contaminación podría bajar de 124 a 13 Kg., de allí la gran importancia del uso de la gasolina sin plomo. Una de la 5 zonas de mayor contaminación es el Centro Histórico.

Del parque automotor de Quito más del 95% funcionan con gasolina y menos del 5% con diesel, gran parte de la gasolina que se consume en la ciudad de Quito contiene plomo de allí que el gobierno local promueve como prioridad la supresión de la gasolina con plomo en el Distrito del país. una recomendación inmediata que hace el municipio para disminuir la contaminación es el uso de gas de uso doméstico como combustible automotriz.

La Dirección Metropolitana del Medio Ambiente se creó en mayo de 1994 y promueve el Pían Integral de Control del Medio Ambiente del

Distrito. Las respuestas del Gobierno Local en contaminación ambiental se resumen en los siguientes cuatro numerales:

1. Control de calidad y uso de las aguas de los ríos Machángara; y, Monjas: se efectuaron los estudios de prefactibilidad para su saneamiento. La contaminación de estos ríos afecta directamente a 1.000 hectáreas agrícolas.

2. Control de la contaminación industrial: se estableció el Píán Piloto para control de la zona industrial del Inca.

3. Control de la contaminación atmosférica: se efectuaron estudios sobre la contaminación del aire y sobre el establecimiento de un sistema de monitoreo de los niveles de contaminación

4. Ordenamiento ambiental: se ejecutan dos ordenanzas específicas, la 2910 para la prevención y control de la contaminación producida por las descargas líquidas industriales Para ello el sector industrial motivó a sus empresas para que cumplan con el registro de los establecimientos y la presentación de los planes estipulados en la ordenanza.

Y la 3089 para el control de la contaminación vehicular, que entró en vigencia en junio de 1994 y que comprende operativos de control,

mediante brigadas móviles que imponen multas a vehículos sin tubo de escape o sin silenciador, o con estos en mal estado, a los que emiten gases que superan el 60% de capacidad y a quienes utilizan el pito innecesariamente.

Se ha logrado la confluencia y la optimización de múltiples recursos internacionales para medio ambiente, entre ellos destacan el Plan de Saneamiento Ambiental (BID), los estudios para la descontaminación de los ríos Machángara y Monjas (GTZ), residuos peligrosos (Francia), transporte no contaminante (PNUD, Argentina y Brasil), Plan Director de Residuos Sólidos (PNUD, Banco Mundial a través de BDE, PDM), Manejo Ambiental Urbano (PNUD), descontaminación atmosférica (México, OPSI, OMS), contenidos legales ambientales (CEPAL), monitoreo atmosférico (Gran Bretaña), Laderas del Pichincha (BID), entre otras.

CENTRO HISTORICO

La ciudad de Quito fue declarada por la UNESCO "Patrimonio Cultural de la Humanidad" por sus características arquitectónicas en el Centro Histórico. Este tiene una superficie de 199.8 hectáreas (268 manzanas) y una población a 1990 de 53.177 habitantes (SUIM, 1995).

El municipio ha evolucionado su política respecto a las áreas históricas desde una concepción normativa y de control hacia una más dinámica y participativa. A través del Fondo de salvamento (FONSAL) y en el contexto de una política de dignificación del espacio, mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan utilizan y visitan el centro histórico, conservación y recuperación de los bienes históricos, fortalecimiento del uso residencial y de dotación del equipamiento urbano para mejorar la calidad ambiental: el municipio efectúa inversiones físicas y sociales orientadas a que la ciudadanía se apropie del valor del patrimonio cultural de la gestión y recuperación del Centro Histórico.

En el Marco del Pían Maestro de Conservación del Centro Histórico, establecido por la Dirección de Planificación, el FONSAL desarrolla proyectos específicos. Las intervenciones nucleadas comprenden obras de restauración y rehabilitación de edificaciones educativas, estatales, iglesias, y espacios públicos; en tanto que las intervenciones integrales se realizan en zonas del Centro Histórico con alto índice de deterioro social, buscando su revalorización y rearticulación de la urbe.

Las restauraciones en el Centro Histórico desde 1989 a 1992 ascienden a US\$ 6.5 millones y entre 1993 y 1994 a US\$ 5 millones, lo que suma US\$ 115 millones. Estos se han financiados con varias

fuentes. Los recursos nacionales provienen desde 1989 del 6% del impuesto a la renta recaudada en el distrito y del 3% de impuestos a espectáculos públicos, lo que rendiría, en datos desde 1995, alrededor de US\$ 3'1000.000 anuales. Otros recursos incluyen préstamos del Banco del estado y donaciones de gobiernos amigos para proyectos específicos.

PROGRAMAS Y SERVICIOS SOCIALES

Existe una tradición municipal de prestación de servicios de alta calidad en salud, a través del Patronato San José, consultorios ambulatorios de especialidad, atención médica itinerante y postas de salud en barrios marginales y rurales; en educación a través de 13 centros de cuidado infantil, 6 escuelas, 2 colegios¹ y 20 centros artesanales: en vivienda de interés social, a través de proyectos como el Plan Quitumbe, rehabilitación del Centro Histórico; en actividades productivas, a través de hidroponía y agricultura orgánica; actividades de desarrollo, comunitario con mujeres jóvenes, niños, personas de la tercera edad, entre otros.

El afán propositivo del municipio se manifiesta también en lo social; para lo cual desarrolla políticas Sociales explícitas y planes de acción. Ejemplos de ello son el Plan Metropolitano de Cultura y Plan de Acción para la Infancia del Distrito Metropolitano de Quito.

La convicción del Alcalde de Quito de que la descentralización es el camino para lograr el desarrollo integral de la ciudad ha determinado su vigorosa decisión de llevar adelante un proceso transformador que permita la modernización del intitulo municipal y la consolidación del gobierno local del Distrito Metropolitano de Quito.

El eje estratégico para reforzar la capacidad del gobierno del municipio es la participación de la sociedad civil en los procesos de planificación y gestión de desarrollo. Esta participación no solo que favorece la optimización de los recursos sociales en beneficio del desarrollo distrital, sino que contribuye con sus fortalezas específicas para un aprendizaje municipal en áreas en la que tradicionalmente no ha actuado.

Al interior del municipio se ha dado un proceso de modernización basado en la desconcentración mediante la creación de la Administración General y las cuatro administraciones zonales, y en la descentralización a través de la transferencia de atribuciones y obligaciones de la administración municipal central a empresas municipales autónomas para la gestión eficiente y eficaz de los servicios de agua potable y alcantarillado, residuos sólidos, obras públicas, restos y transporte, además del desarrollo del Centro Histórico y servicios de salud. También mediante la disminución del número de direcciones municipales y el establecimiento de cinco Direcciones Generales se descentralizó y se mejoró la eficiencia en la gestión de

planificación, administración y finanzas y el desarrollo de programas municipales en educación y cultura, higiene, control de la contaminación ambiental, entre otras.

La cooperación internacional también ha sido crucial para el desarrollo del gobierno Metropolitano, no solo por la obtención de recursos técnicos financieros para el desarrollo de los planes, programas y proyectos, sino por que ha constituido además de un eje articulado de iniciativas, de optimización de recursos, de generación de empleo, de modernización y mejoramiento de intercambio, lo que ha favorecido la planificación y coordinación intra-municipal, y al establecimiento de una interlocución válida con los actores internacionales y nacionales que contribuyan al desarrollo de Quito.

Lo exitoso del modelo de Quito podría explicarse por las siguientes ventajas comparativas:

- El Alcalde es la elección popular directa, lo que legitima su actuación en un marco de democracia.
- La convicción del Alcalde y su equipo en los beneficios de la descentralización y la firmeza de sus decisiones para proponerla e impulsarla.
- La transparencia en los objetivos de beneficios común que ha permitido la negociación y el trabajo corporativo con el gobierno

central y con la sociedad civil, por encima de las diferencias políticas u otro tipo de intereses.

- Importantes logros en la prestación de servicios básicos y de ejecución de programas sociales y culturales y en la preservación de la ecología y de monumentos históricos.
- Su reciente paso por la ciudad a metrópoli, alcanzar el 1'000.000 de habitantes a fines de los 80's, al mismo tiempo que se ha consolidado como centro de influencia, no solo político sino también económico y cultural en el país
- La aplicación de un modelo no tan desconcentrador como el de otras metrópolis, al existir un gobierno local único en toda su área metropolitana con cuatro administraciones zonales, lo que facilita la manutención de un fuerte liderazgo del gobierno local desde la alcaldía.
- La tradición de los gobiernos locales que se han adaptado a los requerimientos ciudadanos sucesivos, lo que ha generado una imagen de solvencia y credibilidad que induce a la contribución ciudadana en el financiamiento y producción de obras y proyectos municipales
- El impulso de la participación de la sociedad en el desarrollo de la ciudad.
- La comunicación social destinada a reforzar la conciencia colectiva sobre los derechos y responsabilidades que tienen los ciudadanos en la preservación y mejora del patrimonio y

entorno natural de la ciudad. A futuro los retos para consolidar el Gobierno Local se centran en el fortalecimiento de los elementos sociales, ambientales y económicos en la planificación y gestión del desarrollo.

El municipio ha respondido, no solo en los servicios básicos tradicionales, sino también en la satisfacción de otras necesidades en la vida de la gente como son el arte y la cultura. Sin sacrificar el potencial municipal para la dotación de servicios, se han desarrollado proyectos de rehabilitación y preservación del centro histórico, de ornamentación de la ciudad a través de diversas formas de expresión artística, con esculturas y murales, con variedad en autores nacionalidades, temas, escuelas, uso de técnicas y materiales, de promoción cultural a través de eventos masivos como Agosto mes de las Artes en donde se auspicia la participación ciudadana en los actos artísticos y culturales que permiten la recuperación de tradiciones y la promoción y difusión de nuevas iniciativas en canto, baile, teatro y la más variada forma de expresión ciudadana.

En el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito está en marcha un proceso serio de fortalecimiento de la capacidad del Gobierno Local para consolidar la descentralización y la participación comunitaria, a fin de responder a las crecientes necesidades y demandas de una metrópoli que busca el desarrollo sostenible con un equilibrio entre las

necesidades de desarrollo social y económico de la población y el ecosistema.

En su camino a consolidarse como Gobierno Metropolitano, la administración municipal de Quito genera instrumentos para incrementar su carácter positivo en lo social y económico, buscando siempre satisfacer la visión de bienestar del ciudadano.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1.- La ley del Distrito Metropolitano de Quito le otorga a la administración un alcance Regional, nacional e integra una mancha dicotómica con matices de urbanización-desarrollo.

2.- La administración del área metropolitana define a su jurisdicción la zona urbana y la zona suburbana alcanzando un área de 403.353 hectáreas en 1994, incrementándose 61,83 veces desde 1972.

3.- La ley del Distrito Metropolitano de Quito le otorga facultades de descentralizar su administración y ofrece eficientemente sus servicios.

4.- El Distrito Metropolitano de Quito ha incorporado suelo a su área urbana, determinando que a este se lo equipe y se le de la infraestructura necesaria.

5.- En no menos de 20 años, la ciudad de Quito se ha transformado en una metrópoli y un polo de atracción que he superado las expectativas.

6.- Se ha estructurado un proceso de crecimiento y revolución en base a la descentralización urbana que llevará a la descentralización industrial incentivando la salida de plantas hacia la periferia

7.- La descentralización poblacional será una consecuencia de esta política.

8. La descentralización del Distrito Metropolitano de Quito se basa en la necesidad de evitar la hipertrofia y la congestión de la ciudad amenazada en su crecimiento.

9. El proceso de descentralización determinará evitar el crecimiento de la ciudad central, o simplemente planificar la migración interna de la población.

10. La descentralización urbana del Distrito Metropolitano de Quito debe ser ordenada y dirigida a la estabilidad residencial y al asentamiento familiar, sin este estado de permanencia no se puede desarrollar el espíritu de comunidad.

11. En el Distrito Metropolitano de Quito se han creado poblaciones dicotómicas que ofrecen dormitorio a la población de Quito. Recoge también el exceso de la ciudad central y normaliza el crecimiento excesivo de la ciudad.

RECOMENDACIONES

1. El desarrollo urbano del Distrito Metropolitano de Quito es desigual, mientras al norte y en la ciudad central se observan mejor equipamiento y servicios, en la periferia y al Sur de la ciudad se nota diferencia. El pían de desarrollo debe contemplar un desarrollo armónico.
2. Es necesario que el Distrito Metropolitano de Quito cuente con una legislación de suelos que permita evitar la especulación y mejorar los usos del suelo.
3. El plan de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito debe permitir la participación popular en el diseño y ejecución de este.
4. Mediante una legislación adecuada se debe conservar e incorporar tonos verdes hasta lograr el mínimo convencional de 8m^2 por habitante.
5. El transporte en el Distrito Metropolitano de Quito debe ser una actividad municipal ligada a la planificación de la ciudad.
6. El tamaño de la ciudad y la jurisdicción obligan a mantener la descentralización y optimizarla para mejorar más aún la administración.

7. Una ciudad como el Distrito Metropolitano de Quito por su tamaño requiere de un hinterland mayor, el mismo que se lo debe conservar salvo pretensiones de urbanizadores.

8. La declaratoria de Distrito Metropolitano de Quito debe obligar a nominar otra ciudad como capital de la provincia de Pichincha.

9. Se debe legislar para recuperar los bosques del Distrito Metropolitano de Quito y evitar la deforestación de los existentes.

10. El casco colonial residencial debe mejorar su imagen a través de la renovación urbana y dotación de servicios y equipamiento

11. El plan de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito debe priorizar el tema ambiental, el tema del incremento de automotores y de aumento de vivienda.

REFERENCIAS

1. Borja, R (1997) "Enciclopedia de la Política". Impresora y Encuadernadora Progreso. México
2. Carrión, F (1987). "El Proceso Urbano en el Ecuador". Ediciones de la Cultura Hispánica. Madrid.
3. Documento Especial (1991) "Seminario Latinoamericano sobre políticas de Desarrollo Municipal" SENDA.
4. Federación Colombiana de Municipios (1990) "La Recuperación Municipal. Propósito de una nueva Colombia". Memorias del primer período de gobiernos locales 1988-1990. Bogotá F.C.M. Fescol, Asociación Crovo Norte.
5. Gómez, N (s/f) "Quito y su desarrollo urbano"
6. IULA, (1990) Temas "La Descentralización". Publicaciones periódicas. Quito.
7. Lordelo de Mello, D. (1989). Los elementos administrativos institucionales, financieros y políticos del Proceso de Descentralización, conferencia en el seminario sobre

"Descentralización en Centro América", organizado por RHUDO-
CA/A.I.D. Tegucigalpa. 18-20.

8. Osorio, M (1984) "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". Editorial Claridad S.A. Argentina.
9. Ley de Régimen Municipal (1986) Publicada en el Registro Oficial N° 680.
10. Ley de Distrito Metropolitano (1993). Publicado en el Registro Oficial N° 32

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la Publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos como artículos de Revista o como artículos para lectura seleccionada.

Quito 3 de Julio de 1998



FIRMA DEL CURSANTE

ING. YOCONDA SALDARRIAGA

NOMBRE DE LA CURSANTE