

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO: ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?

INSTITUTO DE LA CIUDAD

Documento interno

21-11-2017

Elaboración:

Julio Echeverría

Rafael Romero.

PRESENTACIÓN.

La autonomía político-territorial constituye en la actualidad el horizonte político de los gobiernos locales. En el Ecuador esta posibilidad está contemplada en la Constitución del 2008 y es parte de las expectativas del Distrito Metropolitano de Quito desde su declaración de conformación como tal en 1993. En la coyuntura política actual, se abre el espacio para discutir y gestionar la configuración del Distrito Metropolitano de Quito como un territorio autónomo, normado mediante el Estatuto de Autonomía. En este contexto, el Instituto de la Ciudad de Quito ha elaborado este documento con la finalidad de contribuir en la discusión sobre la pertinencia, viabilidad y condiciones político-institucionales para impulsar la declaratoria e instauración del gobierno autónomo del DMAQ.

Contenidos

- Autonomía Política del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito
- Condiciones institucionales
- Condiciones territoriales del DMQ
- Diseño del Sistema de Gobierno Autónomo del DMQ
- Principios e Innovaciones Político-Institucionales para el Gobierno Autónomo del DMQ
- Procedimiento Legislativo y Estructura Administrativa
- Proceso de formulación política y aprobación constitucional del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito

AUTONOMÍA POLÍTICA DEL DISTRITO METROPOLITANO AUTÓNOMO DE QUITO

La política pública apunta a mejorar la calidad de vida de las personas en un territorio determinado. Gobernar consiste en aplicar determinadas políticas, prevenir hechos o situaciones negativas y medir los impactos que la aplicación de las políticas públicas generen en la calidad de vida de los ciudadanos. El gobierno de la ciudad requiere de conocimiento e información que permita generar una acción coherente con las circunstancias del territorio, prever situaciones adversas o no deseadas y evaluar los impactos de las acciones ejecutadas. Para un buen gobierno se requiere

producir conocimiento a partir de una observación científica y autónoma sobre las condiciones de calidad de vida en el sistema territorial y que se concrete en indicadores que permitan diseñar, ejecutar y evaluar la política pública. De esta forma el gobierno de la ciudad puede responder adecuadamente a las demandas que surgen permanentemente de la ciudadanía y enfrentar las complejidades que trae consigo el desarrollo urbano.

Los temas y ámbitos de acción de las políticas públicas (servicios básicos, territorio, ambiente, movilidad, economía, cultura, participación) provienen de orientadores estratégicos que funcionan como marcos de referencia al momento de establecer sus contenidos específicos. Los principales orientadores estratégicos para la política pública en el DMQ son:

- Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Visión 2040
- Estrategia de Resiliencia
- Índice de Calidad de Vida del ICQ
- Plan Nacional del Buen Vivir
- Nueva Agenda Urbana

Cuando un sistema territorial ha alcanzado un cierto grado de evolución, lo local adquiere mayores niveles de complejidad, por lo que la política pública ya no puede ser la réplica de lo definido en el nivel nacional y requiere de una definición y acción autónoma. El Estatuto de Autonomía apunta a dotar al sistema territorial del DMQ de un nivel de gobierno autónomo que le posibilite hacerse cargo de los problemas y temas de política pública que lo global y lo nacional no pueden resolver por la complejidad que ha adquirido este sistema.

CONDICIONES INSTITUCIONALES

El actual Distrito Metropolitano de Quito reúne las condiciones para avanzar hacia su declaración de autonomía política, financiera y administrativa, de conformidad con lo establecido en la Constitución del 2008 y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Las determinaciones constitucionales más relevantes para la reivindicación de la autonomía del distrito son:

Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. **Los distritos metropolitanos autónomos**, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán **regímenes especiales**. (CRE)

Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos **en los que existan conurbaciones**, con un **número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional** podrán constituir un distrito metropolitano. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un **proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano**. Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan. El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones. (CRE)

El COOTAD, por su parte, dispone lo siguiente en relación con la autonomía:

Artículo 10.- Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, **podrán constituirse regímenes especiales de**

gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos. (COOTAD).

Las condiciones que contempla la Constitución del 2008 para justificar la conformación de un distrito metropolitano autónomo son de dos tipos: concentración poblacional y urbanística. La primera condición, el contar con el 7% de la población nacional, es un argumento que se enfoca en la densidad poblacional. El Distrito Metropolitano de Quito satisface esta condición: según el Censo de Población y Vivienda del 2010, el DMQ cuenta con el 16.46% de la población total del país. Sin embargo, en los actuales estudios sobre lo urbano¹, la variable de densidad poblacional tiende a ser desplazada por la variable movilidad como eje articulador y explicativo de las nuevas realidades urbanas. Esto tiene que ver con la nueva morfología del modelo de ciudad dispersa, en la que lo que se propaga por el territorio no son sólo objetos y sujetos, sino relaciones. La ciudad dispersa está hecha de relaciones que se expresan como múltiples aglomeraciones que pueden articularse como centralidades. Esto es posible una vez que el territorio ha experimentado un proceso evolutivo que le permite contar con estructuras que aseguran su autonomía funcional y su identidad frente al entorno. El sistema territorial del Distrito Metropolitano de Quito cuenta con ese patrimonio sistémico, con una experiencia social e histórica acumulada y viva en su arquitectura física e institucional, paisaje urbano, inserto en la biodiversidad de su paisaje natural.

Algo similar ocurre con el segundo argumento: presentar una situación de conurbación con otros cantones, lo que tiene que ver con la densidad poblacional expresada en amanzanamiento del espacio construido. Este es el caso del Valle de los Chillos que se ha conformado como una conurbación entre el DMQ y el cantón Rumiñahui. Es necesario considerar también que en la ciudad dispersa existen zonas de puro tránsito, grandes corredores que son habitados en los momentos de traslado de las personas desde sus hogares hacia las múltiples centralidades que tejen a la ciudad dispersa. En ese contexto, uno de los nudos críticos para la gestión de la ciudad es la movilidad, que implica a la residencialidad y el uso del suelo, pero va más allá. Esto es muestra de la complejidad socio-territorial que ha alcanzado el DMQ. La conformación del gobierno autónomo del Distrito Metropolitano de Quito constituye punto de llegada de un largo proceso socio-evolutivo que apunta hacia la autonomía territorial y el autogobierno.

CONDICIONES TERRITORIALES DEL DMQ

El Distrito Metropolitano de Quito es resultado de un proceso evolutivo en el cual cada fase o momento no se supera o desaparece, sino que permanece como parte de la ciudad y el distrito, pero en condiciones nuevas.

Contexto	Fases	Características	Siglos
Momento pre-incaico	Los señoríos étnicos	Asentamientos humanos preincaicos	XVI
Los imperios. La ciudad es heterónoma, en función del imperio Inca y luego del Español	La ciudad Inca	Ciudad del imperio inca	XVII
	La ciudad colonial	Ciudad de la colonia, del imperio español, de la corona.	XVIII
Estado-Nación. La ciudad es autónoma: en función de sí misma	La ciudad concéntrica	El nuevo estado-nación. Independencia de la república	XIX. 1800-1912
	La ciudad lineal	Modernización, industrialización y urbanización. Revolución liberal	XX. 1912-1970

¹ “En este sentido, hablamos pues de una ciudad total en la que las pautas de movilidad y el uso temporal del espacio son incluso más importantes que el gradiente de densidad para explicar las cualidades del lugar urbano”, Oriol Nel·lo y Francesc Muñoz, El proceso de urbanización, en Juan Romero (coord.), *Geografía humana*, Ariel, Barcelona, 2004, p. 304

	La ciudad dispersa	La ciudad-región y el distrito metropolitano	XXI. 1970-hoy
--	--------------------	--	---------------

Modelos de ciudad y nudos críticos

En la ciudad dispersa, que se corresponde con el actual Distrito Metropolitano de Quito, los problemas y nudos críticos de los modelos de ciudad concéntrica y lineal no desaparecen, sino que están presentes y actuales, como parte de la complejidad social del DMQ.

Modelos de ciudad	Nudos críticos
Ciudad concéntrica	• Es el momento de la concentración del poder, el núcleo histórico-político, la centralidad primigenia (aglomeración concéntrica). • El patrimonio material e inmaterial como expresión de la ciudad concéntrica y el ideal de centralidad. • Configuración campo-ciudad bajo el principio de articulación sinérgica.
Ciudad lineal.	• Momento de la expansión lineal de la ciudad en los marcos del estado nacional y la ideología del progreso ilimitado. • Modelo económico del ISI; desarrollo uniforme y estable. Implantación de polígonos y actividades industriales. • Expansión urbana, capital inmobiliario, nuevos emplazamientos habitacionales • Articulación campo-ciudad bajo la figura de periferización urbana; vaciamiento del campo, migraciones intermitentes y permanentes.
Ciudad dispersa	• Modelo económico y crisis sistémica (ciclicidad expansiva y restrictiva); desarrollo inestable, expuesto a crisis recurrentes. • Las consecuencias no esperadas de la ciudad lineal (aglomeración lineal) se hacen presentes, (contaminación, congestión, afectación a la calidad de vida); los temas de sostenibilidad y metabolismo urbano adquiere una relevancia funcional para la ciudad dispersa: quebradas, espacios verdes, áreas protegidas como dispositivos de control de la contaminación ambiental. • La movilidad y la sostenibilidad se constituyen como nudos críticos en la gestión de la ciudad dispersa. • El tejido urbano adquiere una nueva dimensión por su articulación a partir de múltiples centralidades (aglomeración dispersa). • La articulación entre los espacios urbanos y rurales se vuelve cada vez más necesaria para la gestión de los nudos críticos del desarrollo del DMAQ: soberanía y seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental, desarrollo productivo, participación, diversidad y multiculturalismo.

Alcanzar el gobierno autónomo es una expectativa de la ciudad, que en el 1993 alcanzó su estatus de Distrito Metropolitano. Desde entonces se han elaborado dos propuestas de Estatuto. La actual propuesta del Instituto de la Ciudad analizó los principales planteamientos de estas propuestas, las contrastó con la realidad socio-territorial e institucional actual del Distrito Metropolitano e incorporó en su estructura conceptual e institucional, aquellos elementos que todavía tienen vigencia en el modelo de la ciudad dispersa que caracteriza al actual Distrito Metropolitano de Quito. En el siguiente cuadro se presenta la cronología de las propuestas de Estatuto Autónomo del DMQ:

Año	Acto	Años de evolución
1993	Declaración de Distrito	0
2009	Propuesta ICQ	16
2011	Propuesta NW	18
2017	Propuesta ICQ	24

DISEÑO DEL SISTEMA DE GOBIERNO AUTÓNOMO DEL DMQ

El Estatuto Autónomo y el Sistema de Gobierno autónomo son dos niveles de la arquitectura institucional de autonomía. El Estatuto Autónomo es un documento normativo que da cuenta de un acto del poder constituyente de los pobladores de un territorio al declarar de manera explícita y formal su solicitud de autogobierno. De este documento, se desprende el sistema de gobierno, que consiste en los procedimientos para la toma de decisiones y todo lo que ello implica. La expedición del Estatuto Autónomo y la puesta en marcha de su sistema de gobierno, son las acciones que otorgan realidad jurídica e institucional al gobierno autónomo del Distrito Metropolitano de Quito. En el siguiente cuadro se presenta la correspondencia entre las funciones del sistema de gobierno autónomo con la estructura conceptual, institucional y organizacional del Estatuto:

Funciones del sistema de gobierno autónomo		Propuesta de de Estatuto Autónomo
Habilitación	¿Sobre qué se gobierna?	Declaración de principios y competencias institucionales
Decisión	¿Cómo se toman las decisiones de política pública?	Diseño institucional del Gobierno. Estructura y procedimiento legislativo
Operación	¿Cómo se implementa la política pública?	Modelo de prestación de servicios públicos. Estructura municipal
Participación	¿Cómo se participa en la política pública?	Principios y mecanismos de participación ciudadana

El sistema político según la propuesta de Estatuto, combina las funciones de representación y participación; la primera referida a la definición de las líneas de política, la otra a su instrumentación mediante el ciclo de la política pública (planificación, implementación y evaluación), tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tipo de democracia	Ámbitos	Funciones	Componentes del Estatuto Autonómico
Representativa	Decisión política	Habilitación	Declaración de principios y competencias institucionales
		Decisión	Diseño institucional Gobierno. Estructura y procedimiento legislativo
Participativa	Política Pública	Operación	Modelo de implementación de políticas y prestación de servicios públicos. Estructura municipal
		Participación	Principios y mecanismos de participación ciudadana

Finalmente, los componentes de la propuesta de Estatuto Autónomo se corresponden con las disposiciones jurídico-institucionales vigentes (Constitución y COOTAD), tal como se observa en el siguiente cuadro:

Componentes de la propuesta de Estatuto Autónomo	Elementos establecidos por la CRE y el COOTAD
Declaración de principios y competencias institucionales	Símbolos y principios
Diseño institucional del Gobierno. Estructura y procedimiento legislativo	Instituciones y órganos de gobierno metropolitano
Modelo de prestación de servicios públicos. Estructura municipal	Competencias, bienes, rentas y recursos propios (para cumplir con las competencias) Estructuras desconcentradas para la gestión de las competencias

Principios y mecanismos de participación ciudadana (Ordenanza Metropolitana 102)	Mecanismos de participación ciudadana
--	---------------------------------------

En el siguiente cuadro se presenta el diseño conceptual, institucional y organizacional de la propuesta de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano:

Funciones del sistema político	Componentes del Estatuto Autónomo	Contenidos	Estructura institucional
Habilitación	Declaración de principios y competencias institucionales	Principios y competencias institucionales que asume el gobierno del Distrito Metropolitano Autónomo de Quito. Razones y justificaciones políticas, institucionales, organizacionales, técnicas y territoriales de cada principio y competencia. • Principios • Competencias • Facultades • Concurrencia de competencias	Consulta Pública como acto constituyente en el marco del poder constituido en la Constitución del 2008
Decisión	Diseño organizacional e institucional	Estructura político-institucional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Procedimiento legislativo interno del MDMQ para la elaboración, debate y aprobación de ordenanzas y otros instrumentos jurídico-normativos. Conjunto de procedimientos administrativos	Consejo Metropolitano Proceso legislativo
Operación	Modelo de prestación de servicios públicos	Prestación de servicios públicos por parte del Municipio del DMQ: estructura funcional y administrativa para la prestación de servicios públicos Procedimientos técnicos y administrativos del MDMQ	Secretarías Empresas Públicas Administraciones Zonales Agencias de Control
Participación.	Principios y mecanismos de participación ciudadana	Principios de participación ciudadana de la política pública del Gobierno Autónomo del DMQ Mecanismos y procedimientos de participación ciudadana de la política pública del Gobierno Autónomo del DMQ	Sistema de Participación Ciudadana. Ordenanza Metropolitana 102

PRINCIPIOS E INNOVACIONES POLÍTICO-INSTITUCIONALES PARA EL GOBIERNO AUTÓNOMO DEL DMQ

Con el Estatuto de Autonomía, el Distrito Metropolitano de Quito realiza un cambio de paradigma en la forma de organización y autogobierno de su sistema territorial. Los principios que orientan los contenidos del Estatuto de Autonomía para el DMQ dan cuenta de este cambio de paradigma.

A continuación se presentan los principios políticos que el Estatuto de Autonomía debería asumir desde la perspectiva del cambio de paradigma político y de organización territorial que la ciudad en las condiciones actuales exige:

<i>Autonomía política y garantía de derechos</i>	Asumir competencias en lo local significa contar con las capacidades necesarias para garantizar los derechos. La autonomía local se alcanza cuando se asegura la garantía de los derechos. Un gobierno autónomo es aquel que está en capacidad de asegurar las condiciones para garantizar los derechos de individuos y colectivos en su territorio.
<i>De la descentralización jerárquica a la autonomía local de los sistemas territoriales ascendentes</i>	El modelo de la autonomía de lo local supone que el sistema territorial ha ganado o adquirido en su proceso evolutivo las capacidades y recursos para asumir autogobierno.
<i>De la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas a la realización y garantía de los derechos.</i>	La institucionalidad política genera las condiciones más apropiadas para que individuos y colectivos puedan satisfacer sus necesidades básicas y realizar sus derechos y expectativas. La institucionalidad política garantiza la realización de derechos sin menoscabar la autonomía moral de las personas.
<i>De la política pública representativa a la conjunción entre representación y participación.</i>	La función de la participación ciudadana en la política pública tiene que ver con la generación de conocimiento que permita dar mayor consistencia técnica y legitimidad a las decisiones políticas. Esta relación se desarrolla en cada una de las fases del ciclo de la política pública: planificación, ejecución, evaluación, y bajo el principio de la publicidad democrática: es justo todo aquello que se puede exhibir y presentar de manera pública. En esta dimensión es fundamental la participación de actores de la sociedad civil y del mercado.
<i>De la gobernabilidad nacional a la gobernanza global</i>	En la sociedad global y del conocimiento, las decisiones políticas y la organización de la política pública se proyecta en un horizonte de acción que va más allá de los contornos del Estado-Nación y su territorio, y toma en cuenta las relaciones que el DMQ teje a diferentes niveles: global, nacional, local.
<i>De la ciudadanía homogénea a las ciudadanías móviles y diversas en la ciudad dispersa</i>	Como sujeto de derechos, todos los ciudadanos cuentan con un piso de igualdad, y como sujetos sociales, las personas responden a distintos proyectos de vida. Se trata de un ciudadano móvil, abierto, dinámico y flexible, que reconoce a los otros como iguales y diferentes a la vez, que sabe convivir entre distintos y en escenarios diversos.
<i>La capitalidad de Quito en la gobernanza global</i>	Asistimos a un contexto político-territorial estructurado por distintos niveles y redes. En cada nivel, la ciudad adquiere una posición y función diferente: Ciudad-Distrito en relación al Distrito Metropolitano de Quito; Ciudad-Región al proyectar las redes que teje el DMQ con otros territorios y ciudades; Ciudad-Global cuando la red se activa y conecta al DMQ con ciudades y territorios del ámbito internacional y global.
<i>La necesaria dimensión simbólica</i>	Lo símbolos, las fechas conmemorativas y los actos político-rituales del DMQ constituyen dispositivos de reflexividad e identidad para la ciudadanía, son catalizadores de identidad entendida como reconocimiento de un pasado común y de una proyección del DMQ colectiva.

Innovaciones en la gestión política según ámbitos de acción

En conformidad con el cambio de paradigma y los principios políticos antes descritos, es necesario establecer y asumir en el diseño institucional y organizacional de la propuesta, un conjunto de

innovaciones, que permitan hacer realidad las expectativas políticas y sociales de este cambio de paradigma. A continuación se describen las principales innovaciones institucionales y organizacionales según los ámbitos de acción de la política pública:

Institucional-administrativo

- El alcanzar la condición de autonomía del DMAQ significa implementar **desarrollos institucionales que reconozcan la complejidad alcanzada** por el sistema territorial del DMQ. Si se activa adecuadamente el concepto de gobernanza multinivel, el grado de autonomía logrado por el DMQ supondrá el establecimiento de adecuadas relaciones con el gobierno nacional y las instituciones supranacionales, así como el diseño de estructuras de participación que involucren en los procesos decisionales a actores de la sociedad civil y del mercado; ello se evidencia en la distribución de competencias ya definida por el COOTAD, las cuales sin embargo deberán ser potenciadas mediante la conformación de sistemas de información que permitan transferir información e influenciar en las políticas y orientaciones del desarrollo en los niveles nacional y supranacional. De esta manera, el sistema institucional se dota de nuevas estructuras de construcción decisional dispuestas para enfrentar la complejidad propia de su desarrollo evolutivo.
- La planificación y acción institucional tiene como marco de referencia la **estructura multinivel de la gobernanza** que diferencia por lo menos tres niveles de integración social: lo local, lo nacional y lo global. Esto supone la creación de marcos legales urbanos que resuelvan adecuadamente los niveles de coordinación y distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno, y permita la articulación de los niveles de autonomía decisional, fortaleciendo progresivamente las capacidades participativas de la población, mejorando los niveles de coordinación interna de los gobiernos locales y entre ciudades en los ámbitos regionales y con los gobiernos nacionales.
- Las decisiones de política pública se sostienen y fundamentan en un conocimiento generado de manera autónoma. Autonomía política y **autonomía cognitiva** son condiciones necesarias para el auto-gobierno del sistema territorial del DMQ. En este sentido, se requiere conformar un sistema de generación de conocimiento e información autónoma del DMAQ para la planificación institucional que requiere de una sistemática producción de conocimientos mediante investigaciones puntuales que construyan indicadores más afinados para establecer metas y objetivos del desarrollo urbano, así como para dar seguimiento y monitorear sus alcances y logros, mediante el uso de metodologías cuantitativas y cualitativas que retroalimenten los sistemas de conocimiento, planificación y gestión.
- El conocimiento para la política pública es resultado de la observación sobre los elementos y relaciones que dan cuenta de las condiciones y oportunidades de la calidad de vida que un sistema territorial ofrece a las personas. La construcción de un **Índice de Calidad de Vida del DMQ** es condición de posibilidad para el ejercicio de un gobierno autónomo. El ICV-DMQ y los indicadores que lo conforman se alimentan de la información que se genera en la administración pública municipal, de la información de instituciones nacionales, locales, internacionales, y de procesos investigativos propios. De esta manera se asegura la actualización permanente del ICV-DMQ y su naturaleza de dispositivo de auto-observación de la política pública; la información construida adecuadamente permite la planificación, ejecución y evaluación de la política pública.
- La administración pública municipal se orienta por los principios y mecanismos del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del DMQ (Ordenanza Metropolitana 102) y activa el **mecanismo de Consejos Consultivos**, que “son las instancias de apoyo, consulta y

asesoramiento a la administración municipal en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública temática o intersectorial” (Art. 61, OM 102). Un caso ejemplar es el *Consejo Consultivo de Competitividad*. Este mecanismo, se puede aplicar en la gestión de políticas como la de inclusión social, movilidad, ambiente, etc. permite una interrelación virtuosa entre la administración municipal (poder descendente) y la sociedad civil (poder ascendente). Para lograr esto es fundamental establecer un sistema de información que opere como interface entre los actores de la sociedad civil y la administración municipal, con información sobre el desarrollo de la política pública en determinado ámbito o sector. La información tendrá que dar cuenta del lugar donde se ejecuta la política pública (georeferenciación), los montos de inversión, los efectos (rendimiento de lo planificado) y los impactos (transformaciones sociales generadas por la política pública).

- El crecimiento anárquico de las ciudades genera externalidades negativas: despoblación del campo, reocupación dispersa, deforestación y contaminación ambiental y por lo tanto reducción de la calidad de vida. Los conceptos de resiliencia y sostenibilidad son necesarios para enfrentar el desarrollo urbano por dispersión que caracteriza a las ciudades contemporáneas. **Resiliencia** es la capacidad sistémica de adaptación y respuesta efectiva a situaciones de crisis. A nivel urbano, este concepto refiere a la capacidad de las ciudades de prevenir, actuar y recrear frente a amenazas externas o internas, incidiendo de manera proactiva en sus causas, precautelando las vidas y los bienes de quienes la habitan. La resiliencia urbana requiere planificación a largo plazo que sea capaz de identificar factores de riesgo y reducir los costos de enfrentar crisis ambientales, económicas y políticas para lo cual el objetivo central a alcanzar será enfrentar con claridad y decisión la necesaria transición energética, cambiar los patrones de consumo y de tratamiento del ambiente nocivos para la reproducción de los sistemas vivos; enfrentar shocks exógenos de la economía e institucionalizar la resolución de conflictos fortaleciendo la participación ciudadana.
- El concepto de **derecho a la ciudad** es cada vez más aceptado como enfoque para impulsar procesos participativos que puedan por un lado recoger la diversidad de actores, movimientos y agendas; y por otro lado ubicarlos en relación a las distintas fases de implementación de las políticas públicas. Esta lógica que puede ser fuerte y consistente en el nivel local debería proyectarse a los ámbitos de la gestión nacional y supranacional y de esa manera dar viabilidad efectiva a los procesos contemporáneos de gobernanza global. El acceso a agua potable y saneamiento, así como a todos los demás servicios urbanos será garantizado como parte de un proceso de re-desarrollo urbano sostenible, equitativo y participativo que posibilite el ejercicio del derecho a la ciudad. El manejo eficiente de recursos que haga posible una provisión de servicios equitativa y de calidad, deberá ser parte de una planificación gubernamental basada en la evaluación de focos de desatención históricos con la intención de darles atención preferente.

Igualdad y no discriminación

- El gobierno del DMQ debe tener como horizonte de sentido y objetivo institucional la reducción de las brechas de desigualdad y la garantía de los derechos de todos sus habitantes, en particular de los grupos vulnerables, es decir, de quienes por razones de género, etnicidad, edad, discapacidad o situación de movilidad humana, requieren de políticas afirmativas.
- Incentivar la **participación plena y efectiva de los grupos vulnerables** en todos los campos, y en todos los niveles de decisión supone la identificación de las restricciones tanto culturales como materiales que impiden su acceso a los ámbitos decisionales. Es necesario

superar el carácter meritocrático en abstracto en la selección de cargos públicos y tomar en cuenta situaciones concretas de inequidad que persisten sobre estos grupos. Prevenir la discriminación y la violencia contra los grupos vulnerables, supone a más de la consideración de factores arquitectónicos destinados a reducir el riesgo de estas personas, la generación de una conciencia colectiva que sancione socialmente todo tipo de agresión, exclusión o discriminación en el espacio público.

Servicios básicos

- El DMQ desarrolla un enfoque multidimensional; establece una concepción de **la calidad de vida** enfocada no sólo en el acceso a bienes y servicios, sino en el ejercicio efectivo de derechos, el acceso igualitario a oportunidades y el bienestar psicosocial que se genere en el entorno. La provisión de servicios adecuados a las necesidades de mujeres, hombres, niños, ancianos, adolescentes y personas con discapacidad, se estructura tomando en cuenta la forma particular en la que cada grupo social se beneficia de la infraestructura y los servicios urbanos.
- En el DMQ, la prestación de servicios básicos ha alcanzado un alto grado de diferenciación funcional mediante las empresas públicas metropolitanas. Alcanzado este nivel, lo que corresponde ahora es enfocarse en el tema de la **calidad de los servicios públicos** y su prioridad frente a iniciativas privadas que puedan propiciar y/o acentuar la segregación o la no inclusión.
- La concurrencia de competencias apunta hacia la **complementariedad de acciones** entre niveles de gobierno en la prestación de servicios básicos: el nacional asegurando la prestación de los servicios de infraestructura básica, salud, educación, inclusión social, etc, el nivel local con acciones complementarias (prevención y promoción de la salud, por ejemplo) y actuando como garante de la calidad de los servicios en sus territorio.
- El acceso a servicios se concibe en el **contexto de la transición energética** hacia el uso de combustibles no contaminantes.

Territorio

- El crecimiento expansivo que experimentan las ciudades contemporáneas se caracteriza por la descoordinación entre funciones (localización de vivienda, empleo, servicios) El concepto de **compacidad**, permite generar estructuras urbanas que permitan proximidad de usos y densidad de funciones. Es necesario establecer que las viviendas garanticen su adecuada conexión con los servicios (educación, salud, recreación, comercio), en función de la compacidad y mixtura de usos del suelo y que se establezcan mecanismos de control de la especulación, especialmente en zonas consolidadas.
- Propiciar patrones de urbanización sustentables implica la implementación de una **normativa estricta de incentivos y sanciones que regule el valor del suelo**, incentive la consolidación de las áreas ya edificadas, promueva diferentes modalidades de vivienda y arrendamiento y facilite el mantenimiento y adecuación de los espacios patrimoniales por parte de la población tradicional de estos espacios, evitando el efecto segregador de la renovación urbana.
- La gestión de los **espacios públicos** deberá estar orientada a generar identidades y referentes colectivos, y a no reducir su función a espacios de tránsito o mera recreación. La construcción de espacios públicos accesibles implica la participación ciudadana en su diseño y un óptimo mantenimiento por parte del gobierno local. Es necesario propiciar la configuración de espacios urbanos que incentiven la interacción comunicativa entre sus

habitantes de tal forma que se incremente la cohesión social reduciendo los niveles de violencia.

- El diseño de la **infraestructura pública** deberá atender diversas escalas, desde las micro locales (barrio-parroquia) hacia niveles macro urbanos, considerando la diversidad de usos de los espacios públicos de acuerdo a la estructura poblacional y a las diversidades etarias, étnicas y de género.
- Es necesario reconocer el vínculo entre **la configuración urbana (diseño arquitectónico) y la ocurrencia de violencia** contra las niñas y mujeres de forma tal que se propicien configuraciones que eviten los factores de vulnerabilidad como poca iluminación, escasa visibilidad, dificultad de ser socorrida, etc, para las niñas y mujeres.

Economía

- La regulación sobre las actividades económicas busca asegurar los parámetros básicos para la **sustentabilidad medioambiental y la sostenibilidad económica** de las actividades. Los gobiernos locales pueden ser adecuados interlocutores con el tejido productivo, para fortalecer encadenamientos productivos que fomenten la soberanía y seguridad alimentaria en los nuevos contextos urbano rurales, para revertir los patrones de producción insostenibles frente a los cuales el gobierno nacional parece tener escasa capacidad de intervención.
- Se debe dar énfasis en la apuesta por la **reducción de los efectos negativos de los actuales patrones de producción y consumo**, fomentando un crecimiento que combine de manera equilibrada los principios de competitividad con los de equidad y sostenibilidad del desarrollo económico. Es necesario incidir en las cadenas de comercialización para que los sistemas de mercado se rijan por los principios de sostenibilidad y soberanía alimentaria enfocados en lo local.
- La gestión del desarrollo económico del DMQ se realiza en términos de **competitividad** comprendida como la capacidad para insertarse de manera virtuosa en el contexto global y responder de manera adecuada a los ciclos expansivos y restrictivos de la dinámica económica. En este sentido, es necesaria la inclusión de estrategias de prevención y atención frente a este y otros tipos de shocks exógenos (fenómenos económicos, que al igual que los desastres naturales, están actualmente fuera del control de las economías de las ciudades).
- El cambio del modelo de desarrollo desde el enfoque de la economía urbana se inscribe al interior de la crítica al actual desarrollo de la economía rentista que gira en torno a la preponderancia de la lógica de la financiarización de la economía. El **desarrollo sostenible local** es fuertemente crítico a la lógica extractivista y predatoria de la explotación de la renta de la naturaleza y se conecta necesariamente con la búsqueda de otras fuentes de energía y por tanto por el impulso a procesos de transición energética, de fortalecimiento de redes de las micro y medianas economías, así como de las prácticas endógenas de las culturas locales que privilegien objetivos de equidad y sostenibilidad a los del crecimiento indiscriminado.
- Las distintas escalas de las **cadenas productivas** que se articulan en las ciudades son portadoras de innovación si logran articularse horizontalmente de manera flexible (diseño elaboración y realización del producto), así como verticalmente (pequeñas, medianas y grandes empresas). El elemento positivo de la aglomeración propio de las concentraciones urbanas consiste en vincular de manera sinérgica a los distintos factores productivos así como definir con más claridad los encadenamientos productivos que potencien a las economías regionales en las cuales las ciudades se convierten en polos de dinamización. Un

desarrollo que combine innovaciones productivas en las actuales cadenas de producción, desconcentradas y adecuadamente ubicadas en territorios más amplios, podrá dinamizar la generación de empleo y garantizar condiciones de trabajo dignas para todos en un escenario de modificación de los mecanismos de contratación tradicionales.

- Para la conformación de un **mercado laboral interno** es necesario mejorar la conexión entre los diversos agentes de la economía, empresas, sindicatos, academias, instituciones públicas, con el fin de dinamizar el mercado laboral, especialmente para los jóvenes, aprovechando el bono demográfico y tomando en cuenta no sólo las brechas de género y edad sino también las brechas étnicas. El reconocimiento del aporte de la economía informal y el trabajo no remunerado al sostenimiento de las ciudades será el primer paso hacia la garantía de los derechos laborales de las personas que realizan este tipo de trabajo. Se buscará la inclusión progresiva del sector informal al aprovechamiento equitativo de los beneficios de la aglomeración urbana. Para ello es necesaria la identificación del papel de la economía informal en las cadenas productivas.
- Las economías de las ciudades y de las aglomeraciones urbanas tienden a configurarse como nodos regionales que involucran a entornos cada vez más amplios compuestos por ámbitos rurales y ciudades de pequeña y mediana dimensión. El carácter de nodos dinámicos de crecimiento e innovación los vuelve ejes dinamizadores de entornos regionales mayores; su articulación como **sistemas de ciudades**, puede introducir correcciones fundamentales en los actuales modelos de desarrollo económico. Esta intervención es fundamental para fomentar **aglomeraciones descentralizadas y desconcentradas**, evitando el fenómeno de concentraciones urbanas desproporcionadas respecto del territorio nacional.

Finanzas

- Se pone especial atención en la importancia de la generación y **captura de valor del suelo** urbano para fortalecer, mediante tributación, la fiscalidad del gobierno local y promover políticas sociales de inclusión y de reducción de la segregación.

Movilidad

- Las actuales dinámicas de la dispersión urbana requieren ser enfrentadas mediante sistemas de transporte **multimodales y de diversa escala**, que se configuran como elementos que dinamizan la transición energética hacia la reducción y eliminación progresiva de combustibles fósiles.
- La movilidad urbana requiere ubicar a los sistemas de transporte en estrategias sistémicas **incluyentes** para lo cual es necesaria la identificación de patrones de movilidad particulares: niños, jóvenes, mujeres, personas discapacitadas, así como la identificación de flujos de carga en la ciudad de manera integrada. La planificación diferenciada de servicios que parta del reconocimiento de las necesidades de movilidad de cada grupo etario y cada género, visibilizando otros ritmos y rutas de viaje. Únicamente considerando estos aspectos se podrá avanzar hacia una movilidad urbana inclusiva y sostenible
- Para enfrentar la problemática de la movilidad territorial es indispensable desarrollar los conceptos de movilidad poblacional y Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) como articulación sistémica entre nodos o aglomeraciones urbanas, así como sistemas alternativos de movilidad no motorizada y de uso de tecnologías nuevas al interior de cada nodo, aglomeración o centralidad. Se pasa así **de la vialidad y el tránsito a la movilidad** y se abre el ámbito de acción a temas de movilidad no motorizada, soluciones alternativas al uso del vehículo y configuración de centralidades.

Ambiente

- El fenómeno de la aglomeración humana conocido bajo el concepto de urbanización ha definido una particular modalidad de relacionamiento con la naturaleza. El establecimiento de asentamientos humanos desata una dinámica incesante de innovación que contrasta con la pasividad de la vida rural; las aglomeraciones urbanas son sedes de encuentro y de generación de cultura y civilidad, de conocimiento, que transforma la naturaleza con fines de incremento de la capacidad de reproducción humana; desde entonces, la naturaleza aparece como un gran reservorio de recursos a ser aprovechados, una relación que se profundizó aceleradamente y que tuvo su impulso más decisivo con el despliegue de la economía capitalista, con la modernidad y la globalización, al punto de poner en riesgo la capacidad de reposición de los ciclos de vida en los ecosistemas. En este contexto, la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas implica el establecimiento de una **relación simbiótica con la naturaleza a partir de la generación de conocimiento y el aprovechamiento de los recursos científicos y tecnológicos actuales**, de tal forma la innovación superará su carácter predatorio y dará paso a una nueva forma de relacionamiento con la naturaleza.
- La problemática ambiental se asume desde el punto de vista de las relaciones que se tejen entre los espacios urbanizados y los espacios rurales en términos de **sustentabilidad ambiental, soberanía y seguridad alimentaria**. En la ciudad dispersa, esta relación busca una simbiosis entre los espacios urbanizados y los rurales, una complementariedad funcional en nombre de un territorio sostenible y saludable.
- Por el complejo ámbito de gestión que es lo ambiental es necesario de vínculos con otros niveles de gobierno y que conforman el horizonte de **la gobernanza**: lo local, lo nacional y lo global.

Cultura

- Se debe recuperar el valor de la cultura como potenciación de la **interacción comunicativa**, lo cual quiere decir garantizar el acceso a la producción del hecho cultural, reconociendo la diferenciación intergeneracional en el mismo. Elementos que contribuyen al incremento del sentido de pertenencia e identidad son la entrega de información oportuna a la ciudadanía; la existencia de un diagnóstico de las necesidades culturales de la gente basado en sus propias apreciaciones, reconociéndolos en su calidad de agentes culturales contextualizados

Participación

- La complejidad del desarrollo urbano exige del potenciamiento de las capacidades autónomas de gobierno de las ciudades; nuevas competencias que no pueden implementarse desde los niveles de gobierno, nacionales y supranacionales, deberán ser adoptadas por el gobierno de las ciudades. A su vez las dimensiones de gestión de estos gobiernos locales deberán ser desconcentradas territorialmente según las dimensiones y problemáticas de la gestión local. Para ello es necesario una adecuada **retroalimentación entre los poderes ascendente (participación ciudadana informada) y descendente (transparencia en los procesos de gestión)** y mejorar los mecanismos de participación actuales (silla vacía, presupuestos participativos, uso de tics), de tal forma que la participación sea elemento gravitante en todas las fases de la política pública: diseño, ejecución y evaluación.
- La **deliberación pública e informada** de las propuestas de política pública permite la depuración técnica y social de las propuestas y su legitimidad, reconocimiento y apoyo ciudadano.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA EL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Desde la conformación del Distrito Metropolitano de Quito, el procedimiento legislativo del Concejo Metropolitano y la estructura administrativa del Municipio han desarrollado, de manera progresiva, en sintonía con el proceso de complejización del sistema territorial y en conformidad con los marcos legales-institucionales, las capacidades procedimentales para la toma de decisiones y la estructura institucional para asumir las competencias propias de un gobierno autónomo. A continuación se describe el proceso legislativo, es decir, el procedimiento de construcción y toma de decisiones de política pública con el que opera el sistema político actual del Distrito Metropolitano de Quito a partir de las relaciones entre poder descendente y poder ascendente:

Proceso legislativo del sistema político del MDMQ

Aspectos	Estructura	Funciones	Mecanismos
Sistema político. Poder descendente	Concejo Metropolitano	Toma de decisiones de política pública. Acto legislativo por excelencia	Sesión de Concejo Para la aprobación de una ordenanza u otro instrumento jurídico se tiene que pasar por dos debates Como requisitos formales: informes técnicos de las entidades municipales y un informe legal de la Procuraduría Metropolitana (para que la ordenanza no contravengan el ordenamiento jurídico)
	Comisiones	Son órganos asesores del Concejo Metropolitano. Elaboración de informes técnico-políticos y propuestas de ordenanza y otros instrumentos jurídico-institucionales para deliberación en Concejo y la toma de decisiones	Sesión de comisiones Espacio de deliberación sobre temas de política pública entre legislativo (concejales) ejecutivo (administración municipal) y ciudadanía
	Comisión general	Procesar peticiones ciudadanas	Recibir a líderes sociales o ciudadanos para escuchar sus dudas e inquietudes.
	Mesas técnicas	Depuración discursiva. Punto de encuentro entre SC-SP. Primer nivel de procesamiento.	Deliberación de funcionarios técnico-políticos
Sociedad civil. Poder ascendente	Demandas ciudadanas	Articulación discursiva, política-social, por la que la necesidad social se convierte en una demanda de política pública	Discursos de dirigentes barriales y representantes de colectivos y organizaciones
	Necesidades sociales	Los ciudadanos la viven en su cotidianidad	Se expresan de manera natural

Desde su creación como Distrito Metropolitano de Quito, la estructura institucional del Municipio se ha diferenciado y complejizado en función de las distintas competencias y funciones que ha asumido de manera progresiva. En el siguiente cuadro se presenta los distintos criterios de diferenciación funcional internos que operan en la organización interna del Municipio y que advierten la complejidad alcanzada por la institución en correspondencia con su realidad territorial. La correspondencia entre las competencias y funciones de los gobiernos autónomos metropolitanos establecidas por la Constitución de la República y el COOTAD y la institución o instituciones

municipales que hacen realidad esa competencia o función se presentan en el anexo 1 y dan cuenta de la capacidad institucional del Municipio de Quito para asumir el universo de competencias y funciones propias de un gobierno autónomo.

Estructura institucional del Municipio del DMQ

Criterio de diferenciación interna	Documento	Formas institucionales
Por niveles de decisión	Estructura orgánico-funcional y marco legal	Nivel de gobierno Nivel de asesoría y control Nivel de decisión estratégica Nivel de decisión sectorial Nivel de Gestión Estratégica Nivel de Apoyo
Por sectores o ámbitos de acción	Ordenanza 148	Sector Programa Proyecto
Por complejos funcionales	Página web	Administraciones zonales Empresas Secretarías Agencias de control Institutos y fundaciones

LA GESTIÓN DEL TERRITORIO EN EL DISTRITO METROPOLITANO AUTÓNOMO DE QUITO

La complejidad social que ha alcanzado el Distrito Metropolitano de Quito exige de innovaciones institucionales en la gestión político-administrativa de su territorio. Estas innovaciones apuntan hacia la reconfiguración de la organización interna del territorio del DMQ y de las formas de gestión político-administrativas. Para establecer las propuestas de innovación en las formas de organización territorial se toma como horizonte de referencia los principios de desconcentración administrativa y descentralización política.

El principio de la desconcentración se enfoca en el problema de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos y administrativos a la ciudadanía en un territorio determinado: dotación de servicios básicos, entrega de permisos de funcionamiento de actividades económicas, permisos de construcción, cobro de tasas e impuestos, etc. De manera complementaria, el principio de descentralización busca dotar a un territorio local de la autonomía política suficiente para establecer las orientaciones estratégicas de su desarrollo y las estructuras político-sociales para dar seguimiento a las decisiones estratégicas. En el siguiente cuadro se presenta los valores de la organización político-territorial y distintas funciones que permiten la realización de esos valores y que sirven de marco de referencia para el establecimiento de las innovaciones institucionales.

Tabla de valores-funciones

Valores de organización política	Unidad territorial	Gestión político-administrativa	Procedimiento de elección
Desconcentración	Administración Zonal	Administrador zonal / Distrital	Delegación
Descentralización	Administración Distrital	Consejo Distrital	Asamblea o elección directa

La propuesta de innovación institucional para la gestión político-administrativa del territorio del DMQ toma en cuenta estos principios o valores de organización político-territorial y los aplica a su realidad concreta. El resultado es un esquema de transición hacia una organización político-administrativa del territorio que combine de manera virtuosa los valores de la desconcentración y la descentralización en la gestión del territorio partiendo de la situación actual y concluyendo con una situación ideal en la que desconcentración y descentralización se combinan en la nueva organización territorial. Este proceso presenta tres momentos o modelos de organización político-territorial enlazados de manera secuencial y progresiva: el Modelo 1 que se corresponde con la situación actual, el Modelo 2 que es de transición y el Modelo 3 que aparece como el resultado final del proceso de innovación institucional. Es importante resaltar que mediante esta combinación descentralización/desconcentración, se logra optimizar la relación participación/gestión/gobierno permitiendo una permanente producción y retroalimentación de legitimidad política, en los procesos de gobierno. En el siguiente cuadro se esquematiza estos tres momentos para la innovación institucional de la gestión político-administrativa del territorio del DMQ:

Aspectos	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>Unidad territorial</i>	Administración Zonal (reforzamiento del capital cognitivo y organizacional)	Rediseño institucional para la configuración Distritos (reforzamiento del capital cognitivo y organizacional)	Consolidación Distritos (reforzamiento del capital cognitivo y organizacional)
<i>Gestión político-administrativa</i>	Administrador Zonal	- Concejo Distrital - Administrador Distrital	- Concejo Distrital - Administrador Distrital
<i>Procedimiento de selectivo</i>	Delegación de Alcalde a Administrador Zonal	- Elección de Concejo Distrital mediante Asamblea Distrital (regulado por ord. 102) - Delegación de Alcalde a Administrador Distrital	- Elección de Concejo Distrital mediante Asamblea Distrital (regulado por ord. 102) - Delegación de Alcalde a Administrador Distrital

- En el Modelo 1, la unidad territorial de gestión político-administrativa son las Administraciones Zonales con su correspondiente Administrador Zonal delegado por el Alcalde. Las innovaciones institucionales en el Modelo 1 se enfocan en reforzar el capital cognitivo y organizacional de las Administraciones Zonales. Por capital cognitivo se comprende a la optimización de la capacidad de aplicación y uso de la información y el conocimiento en la gestión territorializada de la política pública; información y conocimiento que proviene de las instancias de generación de conocimiento y de planificación estratégica y sectorial del Municipio. De esta manera se brinda un horizonte de acción común a todas las instituciones municipales asegurando su alineamiento institucional gracias a la función de orientación de la acción que los indicadores de gestión cumplen. Toda esta configuración institucional funciona en coordinación con la sociedad civil y con los actores de la economía, como son los Consejos Consultivos. De esta manera, la información que orienta las acciones de las Administraciones Zonales posibilita una acción institucional local y territorial alineada con las proyecciones institucionales del Distrito Metropolitano, optimizando la intervención institucional sobre el territorio, que realizan

actualmente las Administraciones Zonales. El conocimiento que se genera de esta manera constituye una base realista para poder marcar la ruta de reconfiguración del ordenamiento territorial interno del DMAQ y pasar de la figura de Administración Zonal a la configuración de Distritos, transición que sucede en el Modelo 2 del esquema propuesto.

- En el Modelo 2, que es concebido como fase de transición, las Administraciones Zonales cambian su base territorial que en la actualidad son las parroquias, agregadas en base, en algunos casos a una imprecisa continuidad espacial, por la configuración de Distritos que resultan de nuevos procesos de configuración territorial, que ponen en juego el principio de compacidad (como mixtura de usos y funciones y como cercanía en la prestación de servicios al usuario o ciudadano); esta articulación permite canalizar y combinar el poder ascendente y descendente tanto desde la perspectiva de la articulación social y territorial, como desde la configuración de centralidades comprendidas como agregaciones estructuradas. Esta operación debería suponer una readecuación de las actuales administraciones zonales siguiendo los principios adoptados (compacidad y cercanía). Junto a esta reconfiguración territorial, la gestión político-administrativa se complejiza con la inclusión de Distritos, que operan como contenedores de las actuales administraciones zonales, las cuales a su vez se han reconfigurado; a esta situación se corresponde la conformación de un Concejo Distrital elegido participativamente (regulado por la ord. 102) y por un Administrador Distrital delegado por el Alcalde Metropolitano. También en este caso, se cuenta con el reforzamiento del capital cognitivo al cual se hace referencia en el modelo 1, el cual soporta el proceso de transición institucional descrito.
- El Modelo 3 es el momento en el cual el proceso de configuración de los Distritos ya se ha producido. En este momento, cada Distrito cuenta con una Administración Distrital que cumple con la función de ejecutar la política pública en el territorio coordinando las acciones de las administraciones zonales de su territorio, asegurando la prestación de servicios básicos y públicos, así como coordinando las acciones de política pública con la Administración Metropolitana. Por su parte, se han configurado los Concejos Distritales, con la función de establecer las orientaciones de la política pública de su territorio distrital, articulando y canalizando las demandas y expectativas de la ciudadanía; ésta, a su vez, observa, controla y vigila la implementación de la política pública en su correspondiente territorio. De esta manera, se combinan los valores de la desconcentración y la descentralización en la organización político-administrativa del territorio del DMAQ. También en este caso, se cuenta con el reforzamiento del capital cognitivo al cual se hace referencia en el modelo 1, el cual soporta el proceso de transición institucional descrito.

PROCESO DE FORMULACIÓN POLÍTICA Y APROBACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO METROPOLITANO AUTÓNOMO DE QUITO

En el COOTAD se establece el procedimiento para la conformación de los distritos metropolitanos autónomos (artículos del 76 al 82). El cantón proponente, a través de su consejo cantonal, debe elaborar dos proyectos: el Proyecto de Ley de creación del Distrito Metropolitano Autónomo y el Proyecto de Estatuto Autónomo. El Proyecto de Ley lo presenta a la Presidencia de la República, quien luego lo remite a la Asamblea Nacional. El Proyecto de Estatuto Autónomo se presenta a la Corte Constitucional. Con el Proyecto de Ley aprobado por la Asamblea y el Proyecto de Estatuto Autónomo con el dictamen constitucional favorable por parte de la Corte Constitucional, el cantón proponente solicita al Consejo Nacional Electoral gestione el proceso de Consulta Popular con el fin de que la población cantonal se pronuncie sobre el Estatuto Autónomo.

1. Formulación de las propuestas de Ley y de Estatuto Autónomo.
2. Discusión, aprobación y validación de las propuestas de Proyecto de Ley y Proyecto de Estatuto por parte del Concejo Cantonal.
3. Proceso de validación constitucional y consulta popular de los Proyectos de Ley y de Estatuto Autónomo.

La elaboración de las propuestas de Ley y de Estatuto de Autonomía son producto de un proceso político, técnico y social del Distrito Metropolitano de Quito que comprende por lo menos:

1. Elaboración de las propuestas de Proyectos de Ley y de Estatuto Autónomo por parte de un grupo de expertos o por una entidad técnica que lo formule.
2. Socialización y diálogo de las propuestas de Proyectos de Ley y de Estatuto Autónomo a la sociedad civil del Distrito Metropolitano de Quito.
3. Presentación de las propuestas de Proyectos de Ley y de Estatuto Autónomo en la Asamblea de Quito.
4. Presentación de las propuestas de Ley y de Estatuto Autónomo al Consejo Cantonal

Para la formulación de la propuesta inicial, que luego será socializada y presentada en la Asamblea de Quito, se requiere de consultas políticas e institucionales internas:

- Alcaldía
- Consejo Municipal
- Secretarías y otras instancias municipales
- Gobiernos Autónomos Descentralizados (con el cantón Rumiñahui si se considera ampliar el territorio del DMAQ en función de la conurbación del Valle de los Chillos, y con los Gobiernos de las Parroquias Rurales)

APENDICE 1

Estatuto de Autonomía del DMAQ.

Cuadro de correspondencia entre competencias e instituciones municipales

INSTITUCIONAL

Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia exclusiva	Formular	Planes de ordenamiento territorial	CRE, 264	Secretaría General de Planificación	La deliberación pública de las propuestas de política permite la depuración técnica de la propuesta y la generación de legitimidad social. La planificación institucional tendrá en cuenta como contexto por lo menos tres niveles-ámbitos de relación: el local, el nacional y el global. La autonomía decisional y la planificación deben contar con una autonomía cognitiva, lo que se logra con un conocimiento de y desde el DMAQ.
	Planificar	Desarrollo cantonal	CRE, 264	Administración General	
	Gestionar	Cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias	CRE, 264		
Función	Formular	Plan metropolitano de desarrollo, de ordenamiento territorial y las política públicas	COOTAD, 84	Instituto de la Ciudad Instituto Metropolitano de Planificación	
	Diseñar e implementar	Políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión	COOTAD, 84		
	Implementar	Sistemas de protección integral del cantón que asegure el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos	COOTAD, 84		
	Crear y coordinar	Consejos de seguridad ciudadana	COOTAD, 84		
	Seguimiento y rendición de cuentas	Sobre el cumplimiento de las metas establecidas	COOTAD, 84		
Nueva competencia	Implementar	Sistema de generación de conocimiento e información autónoma del DMAQ para la planificación institucional	Estatuto Autónomo del DMAQ		

SERVICIOS BÁSICOS

Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia exclusiva	Planificar, construir y mantener	Infraestructura física y equipamiento de salud y educación	CRE, 264	Secretaría de Educación, Recreación y Deporte	En el DMQ, la prestación de servicios básicos ha alcanzado un alto grado de autonomía funcional, ya que cada empresa pública metropolitana cumple funciones muy específicas
	Prestar servicio público	Agua potable	CRE, 264	Secretaría de Salud	
	Prestar servicio público	Alcantarillado	CRE, 264	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	
Función	Construir	Obra pública municipal	COOTAD, 84	Secretaría de Inclusión Social	La concurrencia de competencias apunta hacia la complementariedad de acciones entre niveles de gobierno: el nacional asegura la prestación de los servicios de salud y educación, el nivel local realiza acciones complementarias (prevención y promoción de la salud, por ej.) y actúa como garante de la calidad de los servicios en el territorio.
	Desarrollar	Planes y programas de vivienda de interés social	COOTAD, 84		
	Prestar	Servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal de otros niveles de gobierno	COOTAD, 84		
Nueva competencia	Prestar servicio público	Educación inicial, regular y popular	Autónomo del DMAQ	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento	
	Garantizar la calidad del servicio (en concurrencia con gobierno nacional)	Educación	Autónomo del DMAQ	Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Urbano	
	Garantizar la calidad del servicio (en concurrencia con gobierno nacional)	Salud	Autónomo del DMAQ	Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda	
	Prestar servicio público	Salud preventiva	Autónomo del DMAQ	Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas	
				Unidades educativas (Centros de educación Inicial, Regular y Popular)	
				Unidades de Salud	

TERRITORIO

Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia exclusiva	Ejercer el control y regular	Uso y ocupación del suelo urbano y rural	CRE, 264	Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda	La acción institucional del gobierno metropolitano autónomo no se reduce a la gestión del suelo urbano, que es parte del territorio, sino que se orienta a la gestión de un hábitat, es decir, del territorio comprendido como espacio material, pero también simbólico, en el cual las personas habitan y viven.
	Formar y administrar	Catastros inmobiliarios urbanos y rurales	CRE, 264	Dirección Metropolitana de Catastro	
Función	Implementar	Derecho al hábitat y la vivienda	COOTAD, 84	Agencia Metropolitana de Control	La gestión de los espacios públicos deberá estar orientada a generar identidades y referentes colectivos, y no reducir su función a espacios de tránsito o mera recreación.
	Implementar	Régimen de uso de suelo urbanístico	COOTAD, 84		
	Regular y controlar	Uso del espacio público metropolitano	COOTAD, 84	Instituto Metropolitano de Urbanismo	
	Regular y controlar	Construcciones en la circunscripción del distrito metropolitano	COOTAD, 84	Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Urbano Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda	

MOVILIDAD

Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia exclusiva	Planificar, construir y mantener	Vialidad urbana	CRE, 264	Secretaria de Movilidad	Se pasa de la vialidad y el tránsito a la movilidad y se abre el ámbito de acción a temas de movilidad no motorizada, soluciones alternativas al uso del vehículo y configuración de centralidades.
	Planificar, regular y controlar	Tránsito y transporte público	CRE, 264	Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	
	Regular	Tránsito y transporte regional y cantonal	CRE, 262	Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros	
Función	Planificar, regular y controlar	Tránsito y transporte terrestre	COOTAD, 84	Empresa Pública Metropolitana Metroquito	
Nueva competencia	Brindar, asegurar, garantizar	Servicio de transporte de pasajeros	Estatuto Autónomo del DMAQ		

CULTURA

Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia exclusiva	Preservar, mantener y difundir	Patrimonio arquitectónico, cultural y natural	CRE, 264	Secretaría de Cultura	La competencia sobre la gestión del patrimonio se la asume en el marco de la gestión de la cultura en sus tres dimensiones: conocimiento, arte y prácticas, y no se reduce a la noción de patrimonio como recuperación y preservación de la monumentalidad icónica.
	Construir	Espacios públicos para fines de difusión del patrimonio	CRE, 264	Instituto Metropolitano de Patrimonio	
	Planificar, construir y mantener	Espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo	CRE, 264	Instituto de la Ciudad	
Competencia concurrente con gobierno regional	Gestionar	Políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías	CRE, 262	Fundación Teatro Sucre	La gestión sobre el conocimiento científico es una competencia que se plantea en términos de concurrencia con el nivel de gobierno regional y nacional.
Función	Promover y patrocinar	Las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas	COOTAD, 84	Fundación Museos de la Ciudad	
Nueva Función	Implementar, generar, desarrollar	Espacios de producción y difusión de conocimiento e investigación sobre la realidad sociocultural, económica y política del DMAQ	Propuesta Estatuto Autónomo del DMAQ	Centro Cultural Metropolitano	
				Centro Cultural Benjamín Carrión	

FINANZAS

Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia exclusiva	Crear, modificar o suprimir	Tasas y contribuciones especiales de mejoras	CRE, 264	Administración General	Esta competencia asegura la sustentabilidad y autonomía financiera del gobierno metropolitano autónomo
Función	Administrar	El conjunto de recursos financieros (propios de la gestión, transferencia del Estado, legados y donaciones, rentas por recursos no renovables, financiamiento)	COOTAD, 171		

AMBIENTE

Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia exclusiva	Prestar servicio público	Actividades de saneamiento ambiental	CRE, 264	Secretaría de Ambiente	Estas funciones y competencias se asumen desde el punto de vista de las relaciones que se tejen entre los espacios urbanizados y los espacios rurales en términos de sustentabilidad ambiental y soberanía alimentaria. En la ciudad dispersa, esta relación busca una simbiosis entre los espacios urbanizados y los rurales, una complementariedad funcional en nombre de un territorio sostenible y saludable. Por el complejo ámbito de gestión que es lo ambiental es necesario de vínculos con otros niveles de gobierno y que conforman el horizonte de la gobernanza: lo local, lo nacional y lo global
	Prestar servicio público	Manejo de desechos sólidos	CRE, 264	Empresa Pública Metropolitana de Aseo	
	Prestar servicio público	Depuración de aguas residuales	CRE, 264		
	Delimitar, regular, autorizar y controlar	Uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos, lagos y lagunas	CRE, 264	Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Desechos Sólidos	
	Preservar y garantizar el acceso	Acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas	CRE, 264		
	Regular, autorizar y controlar	Explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras	CRE, 264	Fondo Ambiental	
	Gestionar	Servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	CRE, 264		
Competencia concurrente con gobierno provincial	Ejecutar	Obras en cuencas y microcuencas	CRE, 263		
	Fomentar	Seguridad alimentaria regional	CRE, 262		
	Gestionar	Ordenamiento de cuencas hidrográficas	CRE, 262		
	Gestionar	Creación de consejos de cuenca	CRE, 262		
Función	Promover	Desarrollo sustentable de su circunscripción distrital metropolitana	COOTAD, 84		
	Regular, prevenir y controlar	Contaminación ambiental	COOTAD, 84		
	Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas	Fauna urbana	COOTAD, 84		
Nueva competencia	Regular, autorizar y controlar	Actividades de aprovechamiento de recursos naturales no renovables en la circunscripción del Distrito	Estatuto Autónomo del DMAQ		

ECONOMÍA

Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia concurrente con gobierno provincial	Fomentar	Actividad agropecuaria	CRE, 263	Secretaría de Desarrollo Competitivo y Productividad	La regulación sobre las actividades económicas busca asegurar los parámetros básicos para la sustentabilidad medioambiental y la sostenibilidad económica de las actividades.
	Planificar, construir, operar y mantener	Sistema de riego	CRE, 263		
Función	Promover	Procesos de desarrollo económico local	COOTAD, 84	Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Turismo	La regulación económica apunta a generar equidad mediante incentivos para la innovación tecnológica y la generación de empleo adecuado. La gestión del desarrollo económico del DMQ se realiza en términos de competitividad comprendida como la capacidad para insertarse de manera virtuosa en el contexto global y responder de manera adecuada a los ciclos expansivos y contractivos de la dinámica económica. El horizonte de acción para la promoción de las actividades económicas toma en cuenta el contexto de gobernanza global y sus tres niveles básicos: lo local, lo nacional y lo global.
	Regular, fomentar, autorizar y controlar	Ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales	COOTAD, 84	Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios	
	Regular, controlar y promover	Desarrollo de la actividad turística en el distrito metropolitano	COOTAD, 84	Empresa Pública Metropolitana de Rastro Corporación de Promoción Económica Conquito	

PARTICIPACION

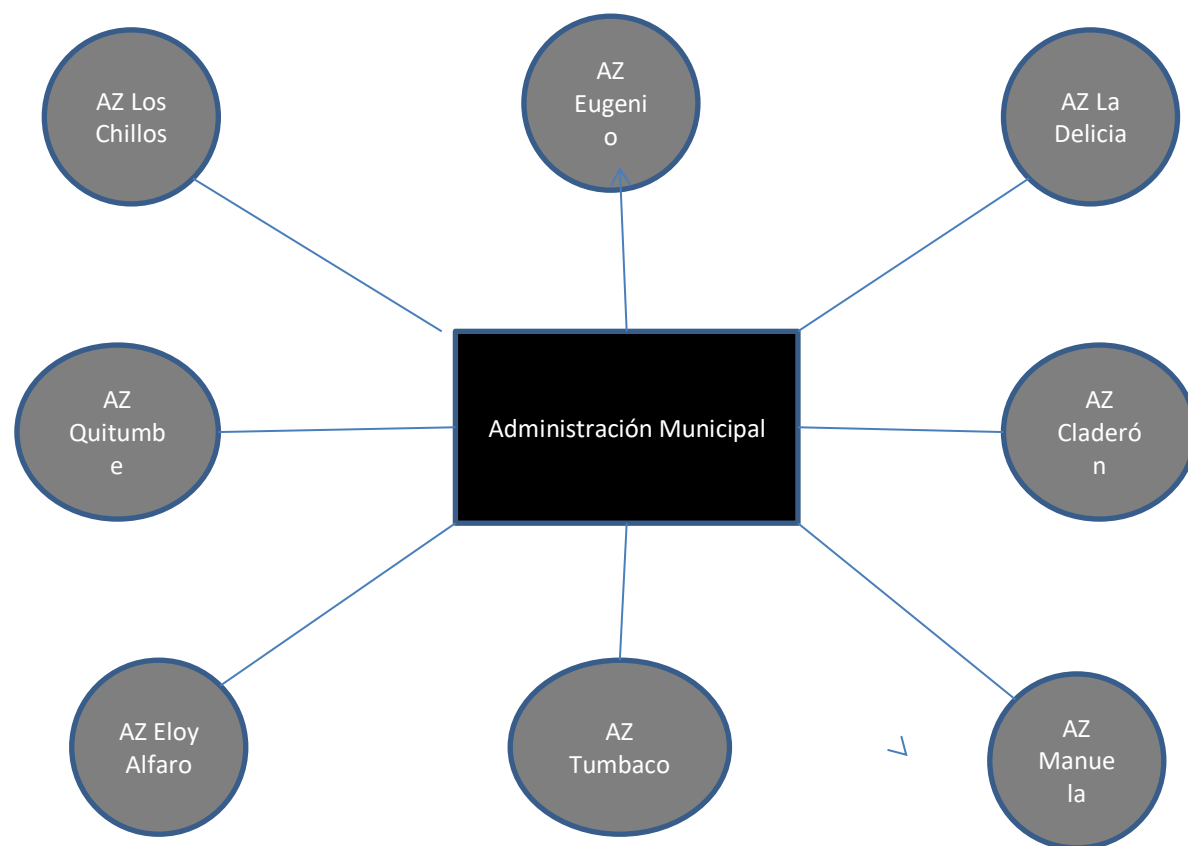
Tipo de competencia	Facultad. Modalidad de acción	Sector, materia, asunto.	Referencia	Institución municipal	Modalidad
Competencia exclusiva	Registrar y controlar	Organizaciones sociales de carácter regional	CRE, 262	Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana	Adquirir la competencia exclusiva para otorgar personería jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales que conforman el tejido socio-organizativo del DMQ. En el diseño y funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana, a cada momento del ciclo de la
Competencia concurrente con gobierno regional	Otorgar	Personalidad jurídica a organizaciones sociales	CRE, 262		

Función	Implementar	Sistema de participación ciudadana	COOTAD, 84		política pública le corresponde una acción de participación ciudadana.
---------	-------------	------------------------------------	------------	--	--

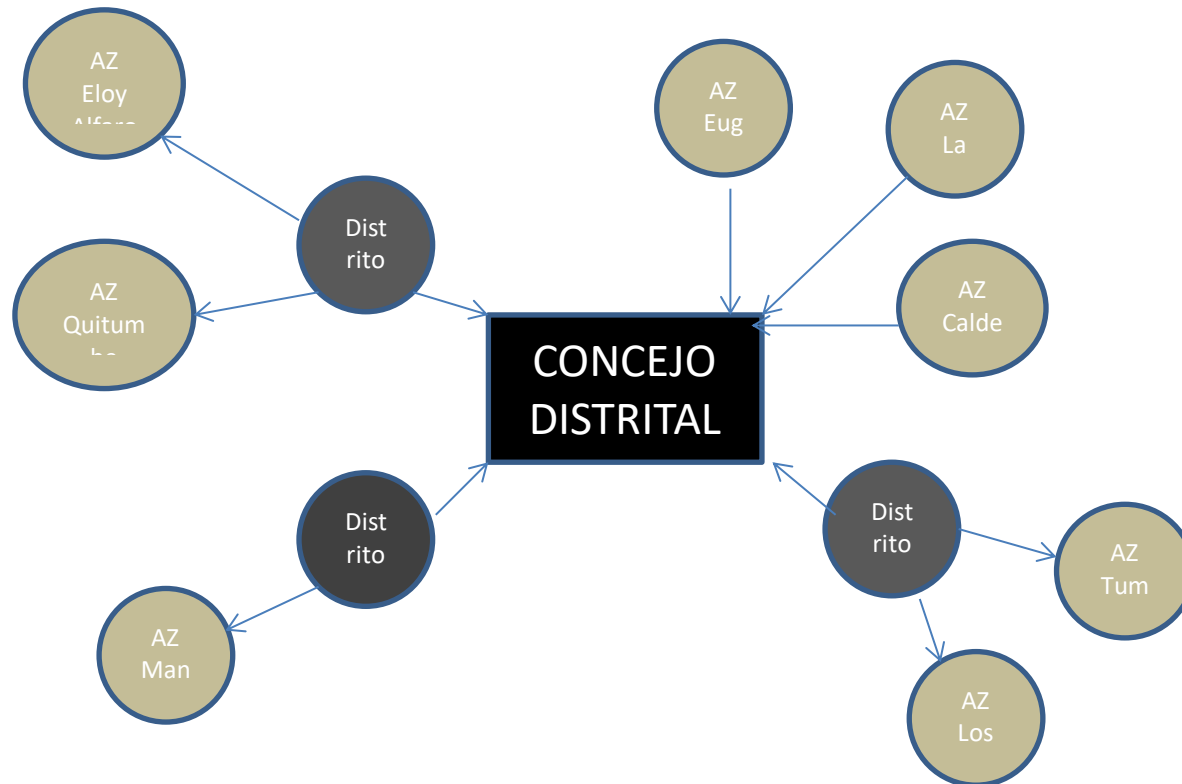
ANEXO 2

PROCESO DE RECONFIGURACIÓN ORGANIZACIONAL-TERRITORIAL DEL DMAQ

Momento 1: situación actual



Momento 2: transición. Conformación del Concejo Distrital Metropolitano y de los Distritos de Los Valles, del Sur y del Centro. Las Administraciones Zonales de La Delicia y Eugenio Espejo inician el proceso de reconfiguración de su territorio orientado hacia la conformación de los Distritos Norte y Nor-occidental.



Momento 3: ordenamiento territorial del DMAQ.

