

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 DISTRITOS METROPOLITANOS EN ECUADOR: UN PROCESO INCONCLUSO
Autor(es)	Vanessa Rodríguez Egüez
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap7

Título do livro	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Rebello Tavares
Volume	4
Série	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-022-6
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DISTRITOS METROPOLITANOS EN ECUADOR: UN PROCESO INCONCLUSO

Vanessa Rodríguez Egüez¹

1 INTRODUCCIÓN

Ecuador tiene 17,3 millones de habitantes² y 256.370 km² de superficie. Es un país unitario, gobernado de manera descentralizada que está organizado territorialmente³ en provincias (24 en total), cantones (221) y parroquias rurales (817). Las provincias están conformadas por la suma de dos o más cantones, los cantones corresponden al nivel de las ciudades y su entorno rural, mientras que las parroquias son subdivisiones de los cantones.

Cada jurisdicción cuenta con su propio gobierno autónomo descentralizado (GAD) que es una persona jurídica, de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Sus autoridades son electas popularmente. Así, las provincias tienen un GAD provincial, dirigido por un prefecto que ejerce la función ejecutiva, mientras que el legislativo está conformado por una cámara provincial de la cual son partes los alcaldes. Los cantones tienen un GAD municipal liderado por un alcalde (Ejecutivo) que preside el concejo (Legislativo) integrado por concejales. Finalmente, las parroquias rurales cuentan con un GAD parroquial con una junta (Legislativo) integrada por vocales y presidida por un presidente (Ejecutivo).

Por ejemplo, la provincia de Pichincha está conformada por 8 cantones, uno de los cuales, Quito, es su capital; a su vez, el cantón Quito, está subdividido en 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales. Cada parroquia urbana o rural a su vez se subdivide en barrios, que son las unidades básicas de los asentamientos humanos.

1. Profesora e investigadora de la Escuela de Gobierno en la Universidad de Los Hemisferios; y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). También he sido profesora del Programa de Fortalecimiento de Juntas Parroquiales en la Universidad Andina Simón Bolívar.

2. Proyección a 2019 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Inec).

3. La organización territorial también incorpora el concepto de regiones, que es la agrupación voluntaria de dos o más provincias que sumen cierto porcentaje poblacional. Las regiones existen en la Constitución y la ley, pero no se han conformado en la práctica.

FIGURA 1
Ubicación de Ecuador en el contexto sudamericano



Fuente: BBC. Disponible en: <<https://cutt.ly/bmfzwPw>>.

Obs.: Figura cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

MAPA 1
Ecuador: mapa con división en provincias

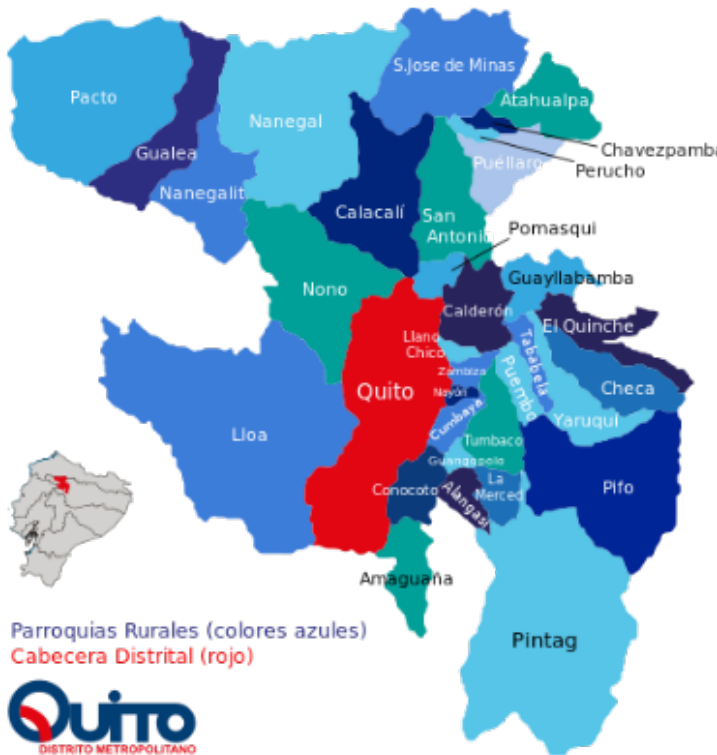


Fuente: BBC. Disponible en: <<https://cutt.ly/bmfzwPw>>.

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Quito es la capital de la República, tiene 2,781,641 millones de habitantes⁴ y es actualmente el único distrito metropolitano (DM) del país. Los DMs son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal y se conforman por razones poblacionales⁵ cuando uno o más cantones conurbados suman más del 7% de la población del territorio nacional.

FIGURA 2
Mapa de Quito – DM



Fuente: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: <<https://cutt.ly/ymfXJCl>>.
 Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

2 MARCO LEGAL-INSTITUCIONAL ECUATORIANO

Ecuador tiene un modelo de descentralización que busca redistribuir el poder mediante la definición de competencias específicas para cada nivel de gobierno, la asignación de recursos fiscales de manera directa y predecible, y la cooperación y

4. Proyección 2020.

5. Art. 242 de la Constitución de la República.

complementariedad multinivel. Para esto último, intenta consolidar un régimen especial de gobierno del nivel cantonal denominado DM. Este documento hará una revisión de la evolución del marco legal-institucional relativo a los DMs, su caracterización, el proceso y desafíos para su conformación, las competencias asignadas y sus fuentes de financiamiento. Al final, revisará el caso de Quito y su camino por consolidarse como el único DM⁶ del país.

La figura de los DMs no es nueva en la legislación ecuatoriana. La primera ocasión que se hizo mención a ella, fue en 1984 con la Codificación de la Constitución de 1978, que señalaba que la capital de la República era “Quito, Distrito Metropolitano”.⁷ Sin embargo, dicha figura no tuvo una definición ni un alcance claro, hasta el año 1993 cuando se aprobó la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Ésta, establece entre sus considerandos 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”.⁸ La ley, tal como se verá más adelante, marcó un precedente en el proceso de descentralización de Ecuador.

Cinco años más tarde, en 1998, la figura de DMs fue mencionada en la nueva Constitución de la República que señalaba que “la ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial”.⁹ Sin embargo, transcurrió el tiempo y no se normó la disposición constitucional.

Fue en 2008 cuando una nueva Carta Magna caracterizó a los DMs, definió los criterios y procedimientos para su creación. Según la Carta,¹⁰ los DMs pueden constituirse por un cantón o conjunto de cantones que cumplan simultáneamente tres condiciones: que sean contiguos, que estén conurbados y que tengan un número de habitantes mayor al 7% de la población nacional. Esto último implica, actualmente, sumar una población de 1,21 millón de habitantes, cifra que solo alcanzan Quito (2,78 millones)¹¹ y Guayaquil (2,72 millones).¹² Quito, como se ha mencionado, ya es DM, en tanto Guayaquil no ha manifestado su interés político¹³ por conformarse como tal, ni solo, ni conurbado con

6. Es necesario precisar que el documento se refiere a los DMs en tanto regímenes especiales del nivel de gobierno cantonal que buscan descentralizar el poder. Esto no es equivalente a los distritos administrativos que existen en el país y que son el resultado de la desconcentración de los servicios públicos.

7. Art. 1^º, inciso VI, de la Codificación de la Constitución de 1978.

8. Publicada en el *Registro Oficial*, nº 345, de 27 de diciembre de 1993. Disponible en: <<https://cutt.ly/5hEDRLO>>.

9. Art. 238, inciso III, de la Constitución de la República del Ecuador de 1998. Disponible en: <<https://cutt.ly/PmfcEEO>>.

10. Art. 247, de la Constitución de la República del Ecuador de 1998. Disponible en: <<https://cutt.ly/xmfcOzw>>.

11. Proyección 2020 del Inec.

12. Proyección 2020 del Inec.

13. El debate sobre la conformación del DM de Guayaquil se produce a nivel académico, no se ha producido un debate a nivel político o social.

sus vecinos Samborondón y Durán, con los que suman 3,14 millones de habitantes. Otras conurbaciones importantes con potencial de convertirse en áreas metropolitanas son las ciudades Cuenca-Azogues (723.272 habitantes) y Portoviejo-Montecristi-Manta (693.866 habitantes). Pero, ninguna de ellas alcanza el porcentaje poblacional establecido en la Constitución.

En 2010, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Cootad) definió a los DMs¹⁴ como: “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 (...)” (Ecuador, 2010, art. 73). Esta ley no estableció la obligatoriedad ni incentivos para la conformación de DM, pero sí estableció el procedimiento para su conformación. Justamente sobre este tema versa el siguiente acápite.

2.1 Procedimiento para la conformación de un DM

El procedimiento para la conformación de un DM¹⁵ inicia con la decisión política de los concejos municipales, materializada en una resolución de creación del nuevo régimen de gobierno. A partir de ésta se deben elaborar dos instrumentos: un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía.

El proyecto de ley debe contener la declaración de creación del DM y la delimitación de su territorio.¹⁶ Deberá ser presentado por el o los alcaldes al presidente de la República, quien tiene la iniciativa legislativa privativa para presentar proyectos de ley que modifiquen la división política administrativa del país. El presidente tendrá 10 días para presentar a la Asamblea Nacional y a su vez, ésta, tendrá 120 días para pronunciarse. De no haber pronunciamiento en ese plazo, el proyecto se entenderá como aprobado. El proyecto también puede ser archivado o rechazado con los votos de las dos terceras partes de la Asamblea.

En tanto, el estatuto autonómico es un instrumento más específico. Éste es la norma institucional básica de autorregulación del GAD metropolitano, en el que se definen las competencias que desee asumir desde otros niveles de gobierno. El estatuto debe ser aprobado por el o los concejos (en caso de que varios cantones quieran agruparse) y ser presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su constitucionalidad. Este organismo tendrá 45 días para emitir su dictamen o devolverlo para que se salven los errores. En caso de no pronunciarse en el tiempo establecido, el dictamen se entenderá como favorable.

14. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf>.

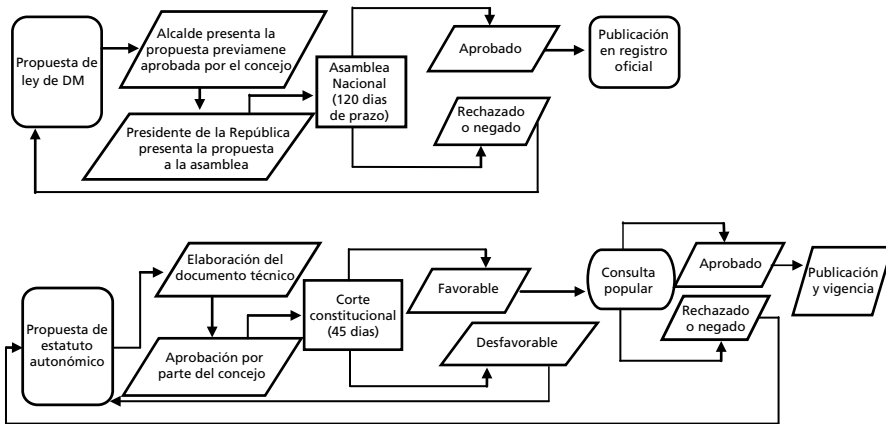
15. Procedimiento establecido en el art. 245 de la Constitución.

16. Art. 76 del Cootad.

Luego, el o los alcaldes proponentes deberán solicitar el llamamiento a consulta popular en los cantones respectivos. Se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos para la aprobación del instrumento y su puesta en vigencia. Si se niega el estatuto, se podrá volver a convocar a la ciudadanía después de un año.

FIGURA 3

Hoja de ruta de aprobación de la ley y el estatuto



Elaboración de la autora.

Si el nuevo DM está integrado por varios cantones conurbados, se deberá llamar a elecciones para elegir a un alcalde y su concejo metropolitano. Esa nueva elección tiene implicaciones políticas que es importante revisar.

Por ejemplo, si tres administraciones de tres cantones decidieron formar un DM, los miembros de las tres administraciones deberán concluir automáticamente sus periodos y, de quererlo, postularse nuevamente para elegir a un único alcalde y a nuevos concejales metropolitanos. Este no es un tema menor, puesto que implicaría una renuncia política en la que, probablemente, tengan desventajas los alcaldes y concejales de los cantones más pequeños, con menor peso electoral. Incluso, cualquier otro ciudadano estaría en libertad de postularse y de ser electo, aun cuando no haya participado en el proceso de conformación del DM. ¿Qué incentivos tendrían, entonces, los políticos locales para renunciar a sus pequeños pero seguros espacios de poder, y apostar por espacios más fuertes, pero electoralmente más difíciles de conseguir?

2.2 Caracterización y tipología de gobernanza

Tal vez el aspecto diferenciador más importante de los DMs es el poder asumir competencias de otros niveles de gobierno a través de su estatuto autonómico. Esto está regulado por el Cootad que señala: “Los distritos metropolitanos autónomos

son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal (...) los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales” (Ecuador, 2010, art. 73).

Es decir que los DM “nacen” con las competencias de gobiernos municipales, pero tienen la ventaja de poder asumir nuevas competencias de otros niveles de gobierno, y eso es lo que realmente los hace diferentes y mucho más fuertes. Asumir esas nuevas competencias no es obligatorio y en tanto un DM no decida tener más responsabilidades, seguirá siendo un gobierno municipal como cualquier otro. La norma indica que se pueden considerar aquellas competencias que “puedan ser asumidas” pero no indica los criterios para determinar lo que sí puede asumirse o lo que no, ni quién debe evaluar la capacidad institucional de asumir o no, o en qué momento hacerlo. Tampoco deja claro qué pasa con el gobierno de quien “se asumen” las competencias o cómo se redistribuyen los recursos entre quien ejercía y quien ejercerá la competencia en el mismo ámbito geográfico.

Tanto la Constitución como el Cootad dejan claras las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, mismas que se resumen en el siguiente cuadro.

CUADRO 1
Matriz de competencias por nivel de gobierno

Competencia	Gobiernos parroquiales	Gobiernos municipales y metropolitanos	Gobiernos provinciales	Gobiernos regionales ¹
Formular planes de ordenamiento territorial	x	x	x	x
Mantener y planificar la vialidad	x	x	x	x
Incentivar actividades productivas	x	-	x	x
Gestionar y administrar los servicios públicos	x	-	-	-
Planificar, construir y mantener equipamientos de salud, educación y espacios públicos	-	x	-	-
Promover a las organizaciones territoriales	x	-	-	-
Gestionar la cooperación internacional	x	x	x	x
Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos	x	-	-	
Ejecutar obras en cuencas y micro cuencas	-	-	x	x
Gestión ambiental	-	-	x	-
Planificar, construir y mantener sistemas de riego	-	-	x	-
Planificar y controlar tránsito y transporte terrestre	-	x	-	x
Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales	-	-	-	x

(Continúa)

(Continuación)

Competencia	Gobiernos parroquiales	Gobiernos municipales y metropolitanos	Gobiernos provinciales	Gobiernos regionales ¹
Determinar las políticas de investigación e innovación y transferencia de tecnologías	-	-	-	x
Fomentar la seguridad alimentaria	-	-	-	x
Uso y ocupación del suelo	-	x	-	-
Servicios de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos, saneamiento ambiental	-	x	-	-
Crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones de mejoras	-	x	x	-
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural	-	x	-	-
Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales	-	x	-	-
Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas, riberas y lechos de ríos	-	x	-	-
Preservar y garantizar el uso de playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas	-	x	-	-
Regular, autorizar y controlar la explotación de áridos y pétreos	-	x	-	-
Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	-	x	-	-

Elaboración de la autora.

Nota: ¹ Existen en la legislación, pero en la práctica ninguno se ha constituido.

El modelo de descentralización otorga las mismas competencias a los GADs municipales y metropolitanos, pero reconoce que los GADs metropolitanos tienen la autonomía para autorregularse, a través de su estatuto autonómico.

2.3 Planificación y ordenamiento territorial

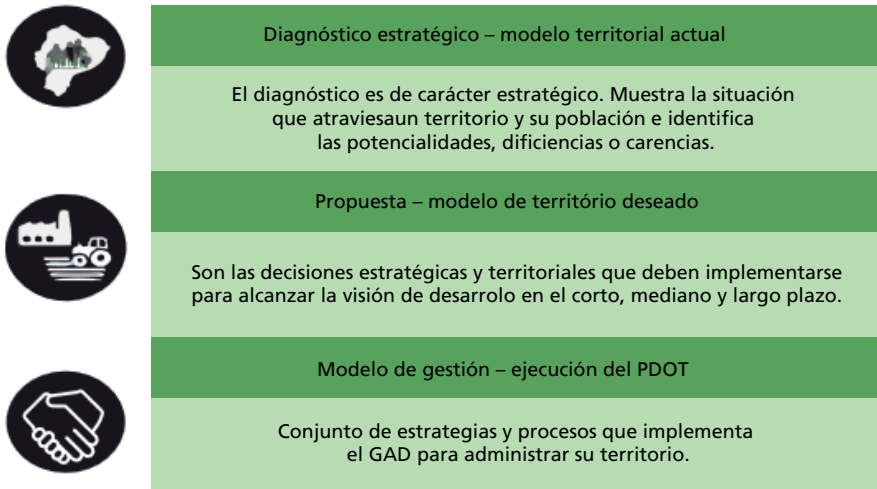
Los DMs tienen una responsabilidad fundamental en la planificación y el ordenamiento territorial, así como en la regulación del uso y gestión del suelo.¹⁷ En tanto, el gobierno central tiene la exclusividad sobre la planificación nacional y la política de *habitat* y vivienda¹⁸ y es responsable de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional que son los marcos para la elaboración de los planes metropolitanos de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOTs), y planes de uso y gestión de suelo (Pugs). Estos instrumentos deben ser complementarios y deben seguir los procedimientos de coordinación y armonización dictados por el rector de la planificación nacional.¹⁹

17. Arts. 266 y 264, literais 1) e 2), de la Constitución de la República. Disponible en: <<https://cutt.ly/umfElf3>>.

18. Arts. 261 y 375, de la Constitución de la República y art. 10, del Código Orgánico de Planificación Territorial y Finanzas Públicas.

19. Las guías para la planificación del territorio se encuentran disponibles en: <<https://cutt.ly/WmfEDhj>>.

FIGURA 4
Contenido mínimo de los PDOTs



Fuente: Planifica Ecuador, 2019.

Para que el ejercicio de planificación sea participativo, el GAD metropolitano debe conformar un consejo de planificación local²⁰ que es responsable de la formulación, seguimiento y evaluación de los planes. Estos espacios están presididos por el alcalde metropolitano, e integrados por representantes de los concejales, funcionarios del área de planificación del gobierno local y ciudadanía.²¹ Su estructura, funciones y procedimiento para la toma de decisiones, se regulan mediante ordenanza. Además, se debe conformar un equipo técnico permanente, responsable operativo de la elaboración del documento que contiene el plan de desarrollo. El documento debe ser reformulado al inicio de gestión de las autoridades locales. La Secretaría Ecuador Planifica, rector de la planificación, ha hecho importantes esfuerzos por generar instrumentos específicos que permitan la generación de PDOT y Pugs para cada nivel de gobierno. Luego es responsabilidad de los alcaldes (municipales o metropolitanos) implementar, ejecutar y evaluar la planificación realizada.

2.4 Mecanismos de financiamiento

En cuanto al financiamiento, los GADs metropolitanos tienen la ventaja de compartir ingresos generados por otros niveles de gobierno subnacional. Primero,

20. Art. 300 del Cootad.

21. El art. 66, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece que el 30% de los miembros del Consejo de Planificación deben provenir de la ciudadanía.

comparten las facultades tributarias de los GADs regionales (que, aunque existen en la normativa, no han sido conformadas en la práctica aún) con la posibilidad de que puedan fijar un monto adicional a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles.²² Segundo, pueden compartir un porcentaje de un fondo especial para mantenimiento vial sobre la base del valor de la matriculación vehicular, que “pueden”²³ crear los GADs provinciales.

Las opciones descritas anteriormente son posibles dada la autonomía financiera de la que gozan todos los GADs para generar sus propias rentas.²⁴ El concepto de autonomía no es nuevo²⁵ y la legislación permite crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras; cobrar impuestos²⁶ y vender bienes, servicios, activos, cobrar multas o recuperar inversiones.

Pero históricamente, la generación de ingresos propios no han sido la base de la financiación local, sino las transferencias gubernamentales. De hecho, el promedio histórico indica que un cantón ecuatoriano financia el 72% de su presupuesto con transferencias del gobierno central.²⁷ Es decir que 72 de cada 100 dólares que invierte un cantón promedio provienen de las transferencias del gobierno central. Como todo promedio, ello abarca realidades disímiles de municipios amazónicos como Huamboya (8.466 habitantes) en donde, 98 de cada 100 dólares²⁸ provienen del gobierno central. Mientras que, en Samborondón (una ciudad conurbada con Guayaquil, de más de 100.000 habitantes), 31 de cada 100 dólares provienen del gobierno central.²⁹ En tanto Quito, DM, registra un 65% de dependencia de las transferencias.

Los DMs, como el resto gobiernos subnacionales, también pueden obtener financiamiento a través del endeudamiento público o privado, de banca nacional o internacional. Así como de alianzas público-privadas (APPs) una modalidad de gestión delegada, con el potencial de incorporar financiamiento proveniente del sector privado para infraestructura y servicios.³⁰ Sumado a ello, pueden crear empresas públicas con capacidad

22. Art. 179 del Cootad.

23. Art. 184 del Cootad.

24. El art. 171 del Cootad establece cinco mecanismos de financiamiento: i) ingresos propios de la gestión; ii) transferencias del presupuesto general del Estado; iii) otro tipo de transferencias, legados y donaciones; iv) rentas de explotación de recursos naturales; y v) endeudamiento.

25. Está vigente desde la Constitución de 1884 que en su art. 118 establecía que las municipalidades podrían crear, recaudar, manejar e invertir sus rentas (Guamán, 2007). Disponible en: <<http://hdl.handle.net/10644/1105>>.

26. El art. 491 del Cootad señala que los impuestos de exclusiva financiación municipal y metropolitana son los impuestos sobre la propiedad urbana y rural; a las alcabalas; sobre los vehículos; de matrículas y patentes; a los espectáculos públicos; a las utilidades y plusvalías en la transferencia de predios urbanos; al juego; y, del 1,5 por mil sobre los activos totales.

27. Disponible en: <<https://cutt.ly/7mfUNAO>>.

28. Se considera el promedio del periodo 2010-2014.

29. Se considera el promedio del período 2010-2014.

30. Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera.

para formar consorcios, alianzas estratégicas o empresas mixtas en alianza con agentes privados nacionales o extranjeros.³¹ Pese a que normativamente el país ha estado abierto a la cooperación público-privada, en la práctica, esta modalidad se ha aplicado de forma muy limitada. La experiencia indica que los gobiernos locales se han beneficiado marginalmente (a través de externalidades) (Oleas, 2017),³² siendo el gobierno central el que, mayoritariamente, ha logrado apalancar sus inversiones con fondos privados.

Hasta ahora se ha revisado el marco normativo que caracteriza a los DMs, establece su procedimiento de conformación y sus competencias. A través de este recuento, se observa que la legislación vigente representa un avance conceptual en la concepción de la figura de los DMs y que reconoce la capacidad de autorregulación de los DMS a través de su ley y su estatuto autonómico.

Por otro lado, llama la atención que la norma introduzca un criterio poblacional (7% del total nacional) que permite que solo dos cantones (Quito y Guayaquil, solos o con sus vecinos) puedan formarse como DM. Este requisito imposibilita que otras zonas conurbadas puedan reconfigurarse como un régimen especial de gobierno y aportar a reducir la fragmentación territorial del país. Se observa también que la norma no incorpora incentivos que permitan que actores políticos locales apuesten por esta forma especial de gobierno.

El documento continuará ahora, con la revisión de la experiencia de Quito, el único DM conformado en el país.

3 EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Quito es la ciudad más poblada del país (2,7 millones de habitantes),³³ sin contar con la población flotante, proveniente especialmente del cantón Rumiñahui, con el que se encuentra conurbado.³⁴ El DMQ tiene 32 parroquias urbanas y 33 parroquias rurales distribuidas en más de 423 mil hectáreas.

La ciudad registra un crecimiento urbano expansivo dirigido hacia el norte (Carcelén, Carapungo y Calderón) y los valles (Los Chillos, Cumbayá y Tumbaco) y de baja densidad poblacional (aproximadamente 54 habitantes/ha). El plan Quito Visión 2040 reconoce que “el territorio es fragmentado y desarticulado por crecimientos aislados, discontinuos y descontextualizados que tienen como resultado piezas socialmente segregadas en las periferias, así como la polarización social en unidades urbanas localizadas en centros y periferias” (IMPU, 2018, p. 118).

31. Art. 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (Loep). Disponible en: <<https://cutt.ly/jmfU8nb>>.

32. Disponible en: <<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57078.pdf>>.

33. Proyección Inec 2020.

34. Aunque son cantones que se complementan y que están conturbados, legalmente son dos entidades jurídicas diferentes.

En todo el DMQ menos del 2,2% carece de agua potable, menos del 5,0% no tiene solución adecuada para el desalojo de aguas servidas y menos del 1,0% carece del servicio eléctrico. La movilidad³⁵ es uno de sus problemas, que en parte será solucionado con la puesta en marcha del metro, que está en construcción y que se complementará con el sistema integrado de transporte que incluye buses de tránsito rápido y buses comerciales.

Como capital de la República, es sede de los principales Poderes del Estado y los órganos de gobierno central, embajadas, consulados y la mayoría de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Está conectada con todo el país y con el mundo por medio de vías de buena calidad y un servicio aeroportuario que acapara más del 60% de los vuelos internacionales.

Tiene una indiscutible importancia económica para la nación, pues entre 2007 y 2015 generó, en promedio, el 22,6% del valor agregado bruto (VAB) nacional. Su economía está compuesta principalmente por actividades profesionales (entre ellas de administración pública), técnicas, manufactura, comercio, transporte y construcción.³⁶

El DMQ es administrado por un concejo metropolitano integrado por 21 concejales electos popularmente y presidido por un alcalde metropolitano, también de elección popular. El concejo ejerce el poder legislativo y tiene la facultad de expedir ordenanzas, resoluciones y acuerdos. Es un órgano unicameral, que se renueva cada 4 años. El alcalde ejerce el poder ejecutivo local y tiene la facultad de nombrar a sus secretarios metropolitanos, gerentes de empresas públicas, directores de agencias metropolitanas y los administradores zonales que dirigen las unidades desconcentradas de la entidad.

3.1 La ley del DM

Quito adquirió la categoría de DM en 1984,³⁷ pero no fue sino hasta 1993 cuando se legalizó su denominación a través de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.³⁸ La ley introdujo un régimen normativo exclusivo para la ciudad, asignándole competencias y un régimen institucional desconcentrado, únicos para la época. Así, el DMQ fue pionero en administrar su suelo rural, su transporte, la gestión ambiental y, fue el único en reorganizarse institucionalmente en administraciones zonales desconcentradas. Aquello fue un hito en el proceso de descentralización del país, que abrió el camino para que actualmente todos los

35. Según el plan Quito Visión 2040, al 2017, el 53,4% de los viajes se realizan en transporte público, el 8,5% en buses escolares o institucionales, el 3,2% en taxi, el 19,4% en automóvil o motocicleta, el 0,3% en bicicleta y el 15,1% a pie.

36. Plan Quito Visión 2040.

37. Codificación de la Constitución de 1978.

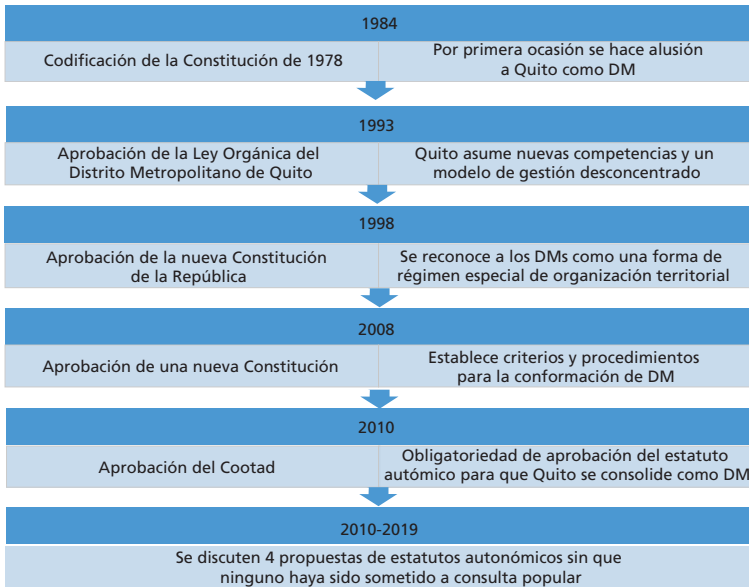
38. Publicada en el *Registro Oficial*, nº 345, de 27 de diciembre de 1993.

gobiernos municipales del país asuman también esas competencias.³⁹ La ley permitió que Quito implementara dos de sus proyectos íconos de desarrollo económico, social y símbolos de modernidad de aquella época, que fueron el sistema de transporte de buses rápidos (trole) y el manejo del aeropuerto.

En cuanto a la reestructuración organizacional, el DMQ inauguró nueve administraciones zonales, que son la representación del municipio en un área geográfica determinada, con el objetivo de asegurar formas más eficaces de participación de sus habitantes y agilizar la provisión de servicios relacionados con impuestos, licencias, solicitudes de permisos, entre otros. Cada zona tiene un administrador designado por el alcalde, responsable de dirigir y vigilar la marcha de los servicios y dependencias administrativas.⁴⁰ El DMQ es el único municipio del país que funciona con esta estructura zonal descentrada pero el modelo ha sido cuestionado y se pretende modificarlo en su estatuto autonómico.

Si bien Quito cuenta con su ley, vale recordar que la normativa indica que, para consolidarse completamente como DM, se requiere la aprobación mediante consulta popular de un estatuto autonómico. Quito no ha concluido con este último instrumento.

FIGURA 5
El proceso recorrido por Quito como DM



Elaboración de la autora.

39. La gestión ambiental es responsabilidad de los gobiernos provinciales pero la gestión de suelo urbano y rural, así como el transporte, son desde 2008, competencia de todos los GADs municipales del país.

40. Art. 13 de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: <<https://cutt.ly/VmfOCGv>>.

3.2 El Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito

El Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito (EADMQ) es “un documento de índole normativo que da cuenta de un acto del poder constituyente de los ciudadanos de un territorio en declarar de manera explícita y formal su solicitud de autogobierno”.⁴¹ De este instrumento legal se desprende “el sistema de gobierno, que consiste en los diversos procedimientos para la toma de decisiones y todo lo que ello implica”.⁴²

Según Fernando Carrión, asesor del alcalde de Quito Jorge Yunda, el EADMQ implica el reconocimiento de una doble autonomía, por un lado, una externa que regula la relación del distrito frente al Estado, especialmente frente a otros niveles de gobierno, ya que a través de este documento asume competencias de éstos; y por otro, una autonomía interna, pues regula la organización intra municipal, permitiéndole reestructurarse internamente con un modelo de gestión desconcentrado que le permita cumplir sus nuevas y amplias competencias.

La necesidad de contar con un estatuto autonómico ha sido reconocida por varias administraciones metropolitanas, sin que ninguna haya podido concluir su proceso de aprobación. A continuación, se presenta un cuadro que resume los aspectos más importantes de los proyectos que se vienen discutiendo desde el año 2009.

CUADRO 2
Resumen de los proyectos de EDMQ

Año	Alcalde	Contexto político	Principales temas	Avance del proceso
2009	Paco Moncayo y Andrés Vallejo	La nueva Constitución aprobada en 2008, cambiaba el modelo de descentralización y competencias.	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas competencias • Énfasis en planificación y el ordenamiento territorial • Gestión del desarrollo para grandes proyectos urbanos y movilidad • Relaciones intergubernamentales • Enfoque de derechos • Participación y rendición de cuentas 	Proyecto elaborado por el Instituto de la Ciudad, con el aporte de 1.914 ciudadanos que acudieron a 75 reuniones. En julio de 2009 fue aprobado por el concejo metropolitano y fue entregado al nuevo alcalde electo.
2011	Augusto Barrera	Alcalde aliado al gobierno central. Tensiones con el prefecto de la provincia de Pichincha por la intención de asumir competencias en las zonas rurales del distrito.	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en plusvalías urbanas • Derecho a la ciudad y función social y ambiental de la propiedad • Regularización de barrios y consolidación de centralidades • Promoción de la salud, educación y cohesión social • Participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas 	Un año y medio tomó al municipio la elaboración de este documento que no fue aprobado fuera del ámbito institucional y, por lo tanto, no entró en vigencia.

(Continúa)

41. Disponible en: <<https://cutt.ly/lmfPeSH>>.

42. Disponible en: <<https://cutt.ly/lmfPeSH>>.

(Continuación)

Año	Alcalde	Contexto político	Principales temas	Avance del proceso
2017	Mauricio Rodas	Alcalde sin mayoría en el concejo metropolitano.	<ul style="list-style-type: none"> ● Innovación en la gestión ● Igualdad y no discriminación ● Servicios básicos ● Territorio, economía, finanzas, ● Movilidad y ambiente ● Cultura ● Participación ciudadana 	La propuesta presentaba un modelo de ciudad (muy relacionado con el plan Quito Visión 2040) con más enfoque sociológico y menos legal-institucional.
2019	Jorge Yunda	El alcalde es un médico y comunicador, sin experiencia política previa en política local.	<ul style="list-style-type: none"> ● Ciudad de derechos, incluyendo el derecho a la ciudad ● Competencias de seguridad ciudadana ● Priorizar impuestos sobre actividades económicas, en especial la economía digital ● Alcaldías menores para reemplazar a las administraciones zonales 	Proyecto en discusión. Se han creado mesas temáticas y un consejo consultivo para recabar propuestas.

Elaboración de la autora.

3.3 Los actores involucrados

En este proceso juegan un papel importante los actores. En el momento actual, los principales son la Comisión de Planificación, las mesas temáticas y el consejo consultivo.

La Comisión de Planificación es una de las 21 comisiones permanentes del concejo metropolitano, está integrada por 3 concejales.⁴³ Es un ente político de representación popular.

En cuanto a las mesas temáticas, han sido creadas para discutir a profundidad temas específicos. Están integradas por expertos, representantes de las universidades, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía. Hasta el momento se han conformado mesas para discutir aspectos como: i) tributos y economía social y solidaria; ii) gestión de riesgos y prevención de desastres, iii) derecho a la ciudad, y derechos de la naturaleza; iv) derechos de las poblaciones LGBTIQ+, derechos de las poblaciones afroquiteñas; y v) gobierno y ordenamiento territorial.

Finalmente, el consejo consultivo es el responsable técnico de la formulación, elaboración y socialización del estatuto. Para ello, realiza consultas con especialistas locales, nacionales e internacionales y analiza buenas prácticas de la región.

43. Soledad Benítez, René Bedón y Omar Cevallos quien la preside.

El trabajo coordinado de los actores antes descritos dará como resultado el documento borrador que deberá seguir los canales oficiales para su aprobación. A continuación, se describe la hoja de ruta que debe seguir el documento del EADMQ para su puesta en vigencia.

3.4 La hoja de ruta para la aprobación del EADMQ y posibles conflictos

Una vez que concluya el proceso técnico de elaboración del borrador, la Comisión de Planificación Territorial deberá analizar el borrador de estatuto, emitir un informe jurídico y remitirlo al pleno del concejo metropolitano. Éste deberá discutir y aprobar el estatuto en dos sesiones. Posteriormente y conforme se explicó previamente, el proyecto deberá ser analizado y aprobado por la Corte Constitucional y con su dictamen favorable, se deberá llamar a consulta popular en el DMQ para su aprobación.

Omar Cevallos, presidente de la Comisión de Planificación Territorial, cree que el proceso para tener aprobado el estatuto podría concluir en mayo de 2020.⁴⁴ Eso, siempre y cuando se puedan sortear los posibles conflictos políticos y financieros que se avizoran.

Fernando Carrión, asesor del alcalde, considera⁴⁵ que hay viabilidad dentro de la municipalidad, para la aprobación del borrador en las dos sesiones del concejo metropolitano; sin embargo, advierte que podría darse un conflicto con ciertos sectores externos a la municipalidad, que ven a la autonomía como separatismo. Él aclara que la autonomía es la potestad que tienen los municipios para regirse mediante normas propias y que se ejerce dentro de un estado, no es fuera de éste.

A ese conflicto político, el politólogo Felipe Burbano de Lara agrega un posible conflicto por el financiamiento de las competencias. Según su criterio,⁴⁶ no todos los actores se animan a pedir las competencias por el problema fiscal que implica, ya que asumir una competencia requiere contar con los recursos financieros para poder brindar los bienes o servicios que se le asocian. Señala que las autonomías son potentes, porque generan grandes cambios en el Estado y que se debe tener en cuenta que el proceso que está siguiendo Quito no está alejado de la conflictividad a diferentes niveles.

En suma, Quito es el único DM de Ecuador legalmente reconocido, pero su proceso está inconcluso pues aún falta aprobar su estatuto autonómico. Éste es el acta de constitución del DM y le permite definirse, auto normarse, establecer sus nuevas competencias y, por tanto, diferenciarse de otros niveles de gobierno. Pero,

44. Conforme declaraciones realizadas en la Sesión Ordinaria n° 4 de la Comisión de Planificación Estratégica, realizada el 8 de julio de 2019.

45. Durante la conferencia Ciudades Capitales de América Latina, celebrado en Quito, el 22 de agosto de 2019.

46. Manifestado en el Simposio Ciudades Capitales Latinoamericanas, Quito, agosto 2019.

sobre todo, el EADMQ será el instrumento que le permitirá a Quito enfrentar el futuro de la ciudad, que es distinto a 1993 cuando se aprobó su ley de creación como distrito.

4 CONCLUSIONES

El estudio hace un recuento del marco normativo e institucional, los roles y desafíos para la creación de los DMs en Ecuador y revisa la experiencia de Quito, como el único DM del país que, sin embargo, no ha concluido su proceso de consolidación.

Los DMs son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal que pueden ser conformados por uno o más cantones contiguos, por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación y que tengan un número de habitantes mayor al 7% de la población nacional (es decir, 1,21 millón de habitantes). Esa cantidad de población la tienen (por sí solos y conurbados con sus vecinos) Quito (2,78 millones)⁴⁷ y Guayaquil (2,72 millones).⁴⁸ Quito es legalmente un DM desde 1993; mientras que Guayaquil cumple con todos los criterios para serlo, pero su conformación se ha debatido principalmente a nivel académico. Otras conurbaciones importantes del país no suman el porcentaje poblacional establecido en la ley por lo que no pueden constituirse en DM.

La conformación de un DM no es obligatoria, la legislación no prevé plazos ni incentivos para su creación, por lo que queda a total discrecionalidad de los tomadores de decisiones políticos. El proceso para conformarse implica una resolución interna del concejo o concejos municipales que quieran formar la nueva figura, la aprobación de una ley orgánica aprobado por la Asamblea Nacional y un estatuto de autonomía validado por la Corte Constitucional y aprobado en consulta popular por la ciudadanía.

Quito fue declarado como DM en 1984 y en 1993 fue legalmente constituido mediante la aprobación de su ley orgánica. Sin embargo, su proceso está inconcluso hasta la aprobación de su estatuto autonómico. Desde el año 2009 hasta la fecha, se han discutido 4 borradores de estatutos sin que ninguno haya salido siquiera del ámbito municipal.

La actual administración se encuentra elaborando un nuevo borrador de estatuto que incluye competencias como seguridad ciudadana, regulación del mercado de suelo y nuevas fuentes de financiamiento basadas en la economía digital. También se repiensa el modelo de gestión incorporando alcaldías menores.

47. Proyección 2020 del Inec.

48. Proyección 2020 del Inec.

La aprobación del EADMQ marcará dos hitos importantes a nivel local y nacional. Localmente, significará la culminación del proceso formal de creación del DMQ, con lo cual la ciudad podrá asumir nuevas competencias que respondan a su planificación a largo plazo. A nivel nacional profundizará el modelo de descentralización territorial, impulsará el debate sobre los roles de las ciudades y sus formas de gobierno, y podrá servir de ejemplo para la conformación de otros modelos de cooperación interinstitucional o multinivel, que sigan aportando a la distribución equitativa del poder a nivel territorial. El país tiene los ojos puestos en el proceso que sigue Quito y espera que este nuevo intento de aprobación del EADMQ pueda concluirse para que finalice el proceso legal de creación del primer DM de Ecuador.

REFERENCIAS

ECUADOR. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. **Registro Oficial**, Quito, n. 303, 19 oct. 2010.

GUAMÁN, J. E. O. **La autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica – análisis desde el punto de vista constitucional y legal**. 2007. Tesis (Maestría) – Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/10644/1105>>.

IMPU – INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN URBANA. **Visión de Quito 2040 y su nuevo modelo de ciudad**. Quito: IMPU, 2018.

OLEAS, D. Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios. *In*: OLEAS, D. (Coord.). **Alianzas público-privadas y desarrollo territorial**. Quito: Congope; Abya Yala, 2017. (Serie Territorios en Debate, n. 6).

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ECUADOR. Constitución de 1978 codificada en 1984. **Registro Oficial**, Quito, 16 mayo 1984.

_____. Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito. **Registro Oficial**, Quito, n. 345, 27 dec. 1993.

_____. Constitución de la República del Ecuador 2008. **Registro Oficial**, Quito, n. 449, 20 oct. 2008.

_____. Ley Orgánica de Empresas Públicas. **Registro Oficial**, Quito, n. 48, 16 oct. 2009.

_____. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Registro Oficial**, Quito, n. 306, 22 oct. 2010.

_____. Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas. **Registro Oficial**, Quito, n. 652, 18 dec. 2015.

_____. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. **Registro Oficial**, Quito, n. 790, 5 jul. 2016.

ECUADOR INMEDIATO. Quito buscará, desde hoy, máximo grado de autonomía que otorga nueva Constitución. **Ecuador Inmediato**, 29 sept. 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/gmfALN2>>.

ROUSSEAU, P. *et al.* **Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014**. Quito: BdE; BID, 2017. Disponible en: <<https://cutt.ly/smfAZ3K>>.

STPE – SECRETARÍA TÉCNICA PLANIFICA ECUADOR. **Guía para formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal**. Quito: STPE, 2019.

VÍA AUTÓNOMA. Los temas que preocupan a los quiteños para el EADMQ. **Vía Autónoma Quito**, 4 sept. 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/6mfAVSk>>.

