

Tabla de contenido

Introducción.....	4
Parte 1 Enfoque y metodología.....	5
1 Enfoque.....	5
1.1. El Desarrollo Sostenible.....	5
1.2. Los 5 ejes principales del diagnóstico y su relación.....	6
2 Metodología aplicada.....	7
2.1. Proceso de actualización de los planes.....	7
2.1.1 Mandato institucional.....	7
2.1.2 Referentes fundamentales.....	8
2.2. Sustento conceptual del diagnóstico.....	8
2.2.1 El concepto general del diagnóstico.....	8
2.2.1 El carácter estratégico.....	9
2.3. Método de Análisis.....	9
2.4. Forma de trabajo.....	11
Parte 2 Diagnósticos Estratégicos por Ejes.....	14
Diagnóstico Estratégico - Eje Ambiental.....	15
Diagnóstico Estratégico - Eje Económico.....	66
Diagnóstico Estratégico - Eje Social.....	127
Diagnóstico Estratégico - Eje Territorial.....	183
Diagnóstico Estratégico - Áreas Históricas.....	315
Diagnóstico Estratégico - Eje de la Movilidad.....	328
Parte 3 Diagnóstico General.....	352
¿Es Quito una Ciudad Inteligente?.....	353
¿Es Quito una Ciudad de Oportunidades?.....	358
¿Es Quito una Ciudad Solidaria?.....	364

Introducción.

Este documento recoge el diagnóstico estratégico del Distrito Metropolitano en orden al mandato del Código Orgánico de Organización Territorial y Administración Descentralizada y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Del mismo modo, responde a las disposiciones de SENPLADES, en cuanto a los plazos y otros temas vinculados.

Es importante señalar que este documento en su integralidad es producto de una acción coordinada entre todas las instancias institucionales – Secretarías, agencias y administraciones zonales – bajo la responsabilidad de la Secretaría General de Planificación y la coordinación de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

La metodología que se aplicó, según se señala más adelante, contempló una secuencia que se inició con la evaluación de los planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial vigentes; se efectuó por parte del Instituto de la Ciudad la definición de los indicadores que deberían utilizarse tanto para el diagnóstico como para la propuesta; continuó con el diagnóstico situacional de todos los sectores vinculados con las Secretarías y la visión desde el territorio por medio de las Administraciones Zonales. El proceso se desarrolló, desde el comienzo, con el concurso de un equipo de consultores con amplia experiencia, en los temas de planificación estratégica, reunidos en lo que se denominó la mesa de planeación, precursora de una instancia que se mantendrá en el futuro como el instrumento de seguimiento y gestión del Plan. Este grupo, además de complementar con su saber los aportes institucionales señalados, llevó a cabo el análisis y síntesis que constituyen este documento.

El contenido del diagnóstico se presenta en tres partes.

- Parte 1 Enfoque y metodología aplicados
- Parte 2 Diagnósticos por ámbitos del desarrollo sostenible – ambiente, sociedad y economía – y los relacionados con el territorio y la movilidad. Por su importancia se incluye un análisis específico de las áreas históricas. (Esta parte, por su gran extensión se la presenta en versión digital)
- Parte 3 Diagnóstico general del DMQ, que es la síntesis derivada de un análisis interrelacionado de la parte precedente.

Parte 1 Enfoque y Metodología

1 Enfoque

1.1. El Desarrollo Sostenible.

El término Desarrollo Sostenible se utilizó oficialmente, por primera vez, en el Informe Brundtland de 1987¹. Este informe define el desarrollo sostenible como *aquel que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*, y se basa en tres factores: sociedad, economía y medio ambiente.

Sin embargo, este concepto es vasto y muy general, y cuando se lo aplica a escala de ciudad, el mismo llega a ser complejo y profundo, ya que a pesar de que los factores básicos de naturaleza, economía y sociedad no varían, la situación de cada uno de estos campos sí varía de ciudad a ciudad.

Por otro lado, la planificación urbana ha tenido un enfoque que incorpora escasamente los principios de sostenibilidad, y a pesar de que se pueden rescatar ciertas propuestas y políticas innovadoras -como la regularización de barrios informales y sus estrategias de inclusión en amplios sectores de la ciudad-, la aplicación de los ejes del desarrollo sostenible requiere de propuestas holísticas e interdisciplinarias que se sitúen en el centro de la agenda pública.

De esta manera la planificación urbana, entendida como una herramienta para alcanzar los retos planteados por un futuro sostenible, debe ser concordante con un cambio en la visión que hasta hoy día se ha tenido respecto de la ciudad. Este cambio de paradigma implica comprender, orientar e integrar a los factores esenciales que influyen en el desarrollo territorial, tales como la disponibilidad de recursos naturales, las dinámicas económicas y sociales, la identidad y el tejido socio-cultural, las características geofísicas y la red de infraestructuras, por solo citar algunos. Bajo esta luz, la planificación es el instrumento rector que conduce las dinámicas y guía a la ciudadanía hacia un horizonte humano y territorial sostenible.

La planificación del desarrollo y del territorio adquiere entonces un rol preponderante para resolver los conflictos del ecosistema y de la población del DMQ, diagnosticando, proyectando y gestionando las transformaciones necesarias en los 3 ejes principales –ambiente, sociedad y economía – que se asientan en el territorio.

Entender a la dinámica territorial como la confluencia de fuerzas sociales, ambientales y económicas, en constante movilización y fricción, requiere de un

¹ Denominado así por la política noruega Gro Harlem Brundtland, realizado por la Comisión del mismo nombre, la cual es formalmente conocida como Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas.

enfoque multisectorial estructurado a partir del concepto integrador del desarrollo sostenible.

Precisamente por las razones expuestas, la noción y los principios del desarrollo sostenible han sido el hilo conductor que estructuran el presente diagnóstico del DMQ, mismo que busca situar los problemas más álgidos que esperan ser resueltos así como los avances logrados y las potencialidades que deben concretarse para hacer de Quito un distrito sostenible.

1.2. Los 5 ejes principales del diagnóstico y su relación.

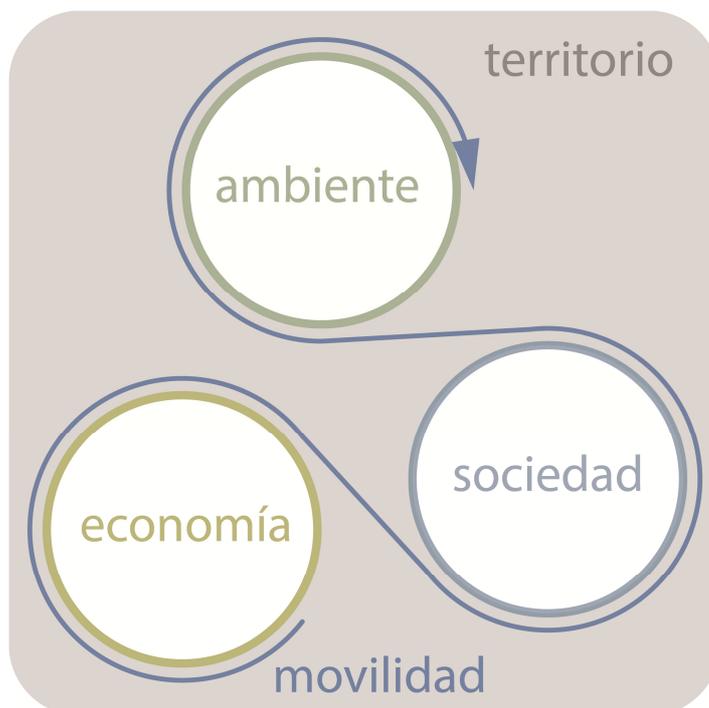
En línea directa con el capítulo anterior, el diagnóstico se estructura a partir de 5 ejes principales, los cuales son eficaces para describir y entender la situación actual del DMQ. Los ejes Ambiental, Social, Económico se refieren a las dimensiones estratégicas del desarrollo, mismos que se interrelacionan a través de la Movilidad y que se posicionan y asientan en el Territorio. El entendimiento del DMQ requiere simultáneamente de una comprensión sectorial de los ejes y sobretodo de una clara visión de su interdependencia. Para tal efecto, se ha procedido con los respectivos análisis sectoriales, identificando al detalle sus problemas claves. Paralelamente, se han identificado las potencialidades de cada eje, bajo una visión integral del territorio, que las relaciona para generar las futuras propuestas de mejoramiento y transformación que serán parte de los planes metropolitanos de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Sin embargo, estos ejes se ven confrontados en el momento en el que se los ubica dentro del Territorio. Su interrelación se muestra de modo claro cuándo deben compartir, competir o convivir en o por los mismos espacios. De esta manera, al realizar el análisis territorial como un eje que acoge a los demás, se pueden identificar zonas críticas de la ciudad, donde situaciones socioeconómicas, de infraestructura, ambientales y/o de acceso a servicios públicos, permita generar la capacidad de concebir intervenciones urbanas multidisciplinarias, en forma de actuaciones estratégicas integrales.

El eje de movilidad se presenta como un eje transversal dentro del DMQ, ya que el mismo está en la capacidad de permitir el desplazamiento libre, de comunicación con otros puntos de la ciudad, permitiendo además la articulación de diferentes sectores, y convirtiéndose así en un mecanismo articulador dentro del territorio. Además de coadyuvar a la conservación del medio ambiente y de los patrimonios históricos.

El desarrollo sostenible requiere de una planificación integral en todos estos ejes para considerarse como tal, de otra manera se corre el riesgo de convertirse en un desarrollo desequilibrado, por permitir el avance de uno o varios ejes en detrimento de los otros, o en un desarrollo falso por ser excluyente, o en un desarrollo frágil por carecer de los medios necesarios de sustentación.

El esquema gráfico que se presenta a continuación muestra esas relaciones y estructura.



Esquema de relación entre los ejes de desarrollo sostenible, la movilidad y el territorio.

2 Metodología aplicada

2.1. Proceso de actualización de los planes

2.1.1 Mandato institucional

La disposición de SENPLADES, en relación con el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, establece tres fases:

- Diagnóstico, que comprende el establecimiento de la situación integral y estratégica del territorio metropolitano, entendida como el grado de desarrollo que se ha alcanzado en el DMQ.
- Propuesta, que está constituida por lo que en este documento se denomina el Componente Estratégico del Plan que abarca tanto lo relacionado con el Desarrollo como el correspondiente Ordenamiento Territorial y que está constituido por las políticas, objetivos, líneas de acción programática orientados al desarrollo sostenible y por ende al logro del Buen Vivir.
- Modelo de gestión, entendido como el conjunto de mecanismos y procedimientos que deben instaurarse e institucionalizarse para viabilizar y asegurar la concreción de los objetivos de desarrollo en orden a lo que determina el Componente Estratégico o propuesta del Plan.

El alcance y contenido de los resultados que se alcancen al término de cada una de esas fases se ajustan en lo general a las definiciones previstas por el COOTAD, especialmente en sus artículos 295 y 296 y en el Código de Planificación y Finanzas Públicas, en su Sección 3° en especial sus artículos 41,42,43 y 44 entre otros.. En algunas partes se incorporan o se especifican, algunos aspectos que se consideran importantes.

2.1.2 Referentes fundamentales.

Son tres los referentes que se consideran para la formulación del diagnóstico:

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, en tanto es “la hoja de ruta de la actuación pública” basada en la articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa y en la mantención de una secuencia desde el año 2009, a base de los doce objetivos nacionales de desarrollo y de la correspondiente Estrategia Territorial Nacional.

Un segundo referente está constituido por los planes vigentes: Plan Metropolitano de Desarrollo y Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial, que son los sujetos del proceso de actualización al que se refiere el numeral anterior. No se parte entonces de cero: se mantienen o fortalecen los aspectos y procesos positivos previstos por ellos y se respetan aquellos compromisos adquiridos que se ajustan a la nueva visión de gestión.

El Plan de Gobierno del actual Alcalde que sirvió de base para su elección y cuya materia debe ser necesariamente considerada, en especial en la formulación del componente estratégico del Plan, conforme manda la Ley.

2.2. Sustento conceptual del diagnóstico.

2.2.1 El concepto general del diagnóstico.

En el marco del proceso de actualización de los planes, la primera fase – el Diagnóstico – adquiere una especial importancia para la posterior formulación del componente estratégico. Debe considerarse en primer término lo referido a la condición global o integral que se da en el territorio y por ende la que vive su población y una segunda, igualmente necesaria que está implícita en el contenido de los instrumentos de planificación que serán sujetos de la actualización.

En relación con esa condición global y para efectos de este documento, se considera como diagnóstico del desarrollo y del ordenamiento territorial, a la situación que atraviesan un determinado territorio y su población en relación con los objetivos y parámetros de desarrollo sostenible y la situación que devendría en el futuro respecto de los mismos parámetros. Pero especialmente es indispensable que esa situación sea lo suficientemente clara, precisa y plausible, para orientar la definición de soluciones sostenibles.

Para el efecto y para cada uno de los ejes o ámbitos de aplicación – ambiente, social, economía, movilidad y territorio – es preciso que la situación (positiva y negativa) sea debidamente caracterizada e identificada su causalidad.

En orden a lo anteriormente señalado se aplican los siguientes conceptos metodológicos:

Situación deficitaria o problema que debe superarse: existe un problema cuando la relación entre el servicio que debe brindar una institución pública y la población sujeto de ese servicio detenta carencias totales o parciales o índices de calidad por debajo de la norma.

Situación idónea que debe consolidarse: es la situación adecuada entre servicio prestado y necesidades de la población que lo recibe.

Caracterización: es la identificación de los principales aspectos de ambas situaciones que deben definir – caracterizar – a quién afecta, dónde, cuando, hasta cuando, en qué medida afecta.

Causalidad: que debe señalar el origen y el porqué de las situaciones detectadas. El conocimiento de la causalidad es la base para definir acciones que la eliminen o las mejoren.

Las potencialidades: son las oportunidades o ventajas que se dan en un territorio para aportar al desarrollo y que deben aprovecharse y desarrollarse.

2.2.1 El carácter estratégico.

Se identifican varias características que confieren ese carácter al diagnóstico:

La estructuración del diagnóstico no se limita a establecer la situación actual sino que busca su proyección en el tiempo; por tanto se basa en la determinación de tendencias y permite administrar medidas de corrección u orientación dinámicas.

La interrelación entre ejes o ámbitos del desarrollo sostenible, permite generar una visión holística de la situación y por consiguiente, facilita la adopción de medidas con igual nivel de integralidad y mayor eficiencia.

La descripción de la situación es, en medida de lo posible, medida con base en un sistema integral de indicadores que será el mismo que se aplicará para la formulación de objetivos y metas y para su seguimiento, evaluación y retroalimentación.

2.3. Método de Análisis

La elaboración del diagnóstico territorial y sectorial del DMQ, se fundamenta en un análisis estructurado a partir de los ejes o dimensiones estratégicas del desarrollo (ambiental, económico y social) y su vinculación con el territorio y las dinámicas de movilidad.

Los análisis sectoriales se han formulado a partir de tres fuentes: i) la evaluación de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo vigentes, trabajo a cargo de las Secretarías Metropolitanas, que incluye el análisis de las políticas, objetivos, programas y metas para cada sector, con la finalidad de acoger, complementar o reformular ciertos enfoques y componentes; ii) la percepción de la situación de cada sector, ejercicio orientado a identificar las características esenciales de las problemáticas sectoriales, desde la visión y análisis de las Secretarías Metropolitanas competentes, y; iii) análisis especializados por sector, derivados del equipo multidisciplinario de la Mesa de Planeación.

El componente territorial se efectúa teniendo en cuenta 4 escalas de análisis – Quito Región, Quito Distrito Metropolitano, Quito urbano y Quito rural - para las cuales se describen los problemas esenciales y su vinculación con los sectores de ambiente, desarrollo económico y productivo y finalmente social.

La problemática de la movilidad es analizada desde los componentes de tráfico, infraestructura vial, transporte público y privado en su vinculación con las dinámicas de desplazamientos y conectividad entre las distintas zonas del distrito.

Análisis particular de los ejes estratégicos del desarrollo

▪ Eje ambiental:

Los problemas del eje ambiental están prioritariamente relacionados con una evaluación de la eficiencia distrital en el manejo de sus recursos naturales y de la eficacia de las estrategias municipales de combate al cambio climático. Dichos análisis se hacen a través de lecturas y cálculos de las huellas ecológica, de carbono e hídrica.

Adicionalmente se evalúa la gestión de residuos sólidos, la contaminación del aire y de los ríos, el deterioro de quebradas y de otros ecosistemas naturales así como la vulnerabilidad climática por la propagación de incendios forestales.

▪ Eje económico:

El eje de desarrollo económico involucra fundamentalmente a las dimensiones de productividad y competitividad distrital precisando los obstáculos administrativos, legales y en el uso de suelo que impiden el fomento a la inversión, la localización de capitales y el desarrollo de una tejido industrial en los territorios del DMQ.

Se enfatiza en el análisis de cadenas las productivas, señalando las falencias de información de base, las limitaciones en los procesos de asociatividad y la escasez de calidad e innovación en los eslabones productivos.

▪ Social

El análisis del eje social involucra a los sectores de educación, deporte, cultura, salud, inclusión social, participación y gobernanza. Se desprenden problemas esenciales relacionados al incremento de las brechas sociales – con elevados porcentajes de población que vive en condiciones de pobreza –, el debilitamiento y fragmentación del tejido social y una visión minimizada de la política social suplantada por factores clientelares.

El sector educación enfoca los problemas relacionados con la exclusión de un considerable porcentaje de población del sistema educativo básico y las consecuentes repercusiones económicas y sociales. De manera similar, el análisis del sector salud sitúa las iniquidades en la cobertura y calidad de los servicios de salud y enumera los mayores problemas de salud de la población.

En el ámbito cultural se manifiesta una aguda crisis institucional que conlleva una escasa presencia de los servicios culturales en el territorio, una desvinculación de la dimensión cultural en los procesos de desarrollo y la consecuente erosión de las identidades culturales.

- **Movilidad**

La movilidad es analizada en un ámbito multiescalar – desde las redes que conectan Quito con el nivel provincial y regional hasta los ejes arteriales a nivel distrital y urbano – así como desde la problemática del transporte público, el tráfico, los tiempos y costos de desplazamiento y sus repercusiones sociales y ambientales.

El diagnóstico enfoca los problemas vinculados al transporte colectivo, analizando la calidad y cobertura del servicio municipal (Sistema Integrado de Transporte Público) en relación al sistema de transportación colectiva convencional (cooperativas de buses). Resalta el surgimiento y expansión de servicios informales de transporte, producto de las carencias en la cobertura del servicio formal.

- **Territorial**

Al igual que para la movilidad, el territorio ha sido analizado considerando las escalas de Quito-Región, Distrito Metropolitano y los ámbitos urbano y rural. La caracterización de los problemas se hace para cada escala reflejando las deficiencias en la estructura territorial, los procesos espontáneos de expansión urbana, las desigualdades en el acceso a los servicios públicos, el deterioro físico-ambiental de la ciudad y la erosión del paisaje y de los recursos naturales.

Síntesis o visión integrada

Según ya se ha expresado, los análisis sectoriales se estructuran a partir del trinomio ambiente – economía –sociedad, en su relación con el territorio y las dinámicas de movilidad. Para cada eje se persigue una identificación de los problemas esenciales, con su correspondiente caracterización y causalidad. Se construye así un “árbol de problemas”, debidamente organizado y priorizado, que permite visualizar una problemática sintética a escala del distrito, tanto en las dimensiones del desarrollo como en sus manifestaciones territoriales y de flujos de personas, información y bienes.

La visión global del diagnóstico procura establecer problemas medulares a partir de la interrelación de los 5 factores evocados, describiendo las causalidades complejas y las interdependencias entre los ámbitos de la problemática social, económica, ambiental y su proyección territorial y en la movilidad.

2.4. Forma de trabajo

Para cumplir con el proceso de actualización de los Planes, se ha conformado un equipo multidisciplinario, en adelante denominado Equipo del Plan, que opera con base en el siguiente criterio orgánico:

Responsabilidad:	Secretaría General de Planificación.
Grupo directivo:	Secretarios de SGP, STHV, SM, SA y SDPC
Grupo consultor:	En los ámbitos de la Economía, el Ambiente, lo Social, Movilidad y el Territorio
Grupo consultivo:	Conjunto de Secretarías del DMQ.
Coordinación técnica:	STHV

La Secretaría General de Planificación es la instancia responsable del proceso de actualización de los Planes ante el Concejo Metropolitano de Planificación y la Comisión de Planificación. Tiene en cuenta las directrices y plazos de cumplimiento establecidos por las leyes y por el gobierno Nacional.

El grupo directivo es el encargo de generar las directrices estratégicas – en los ejes económico, social, ambiental, de movilidad y territorial - para la actualización de los planes metropolitanos. Para tal efecto busca armonizar las visiones y contenidos del Plan de gobierno del alcalde Mauricio Rodas con los instrumentos de planificación vigentes y con las orientaciones técnicas generadas por la SENPLADES.

El Grupo consultivo, integrado por el conjunto de Secretarías del MDMQ, analiza y orienta las decisiones de planificación, a partir de las perspectivas sectoriales de cada Secretaría. Su rol es asegurar la integralidad de las visiones y de los componentes de los planes.

La Coordinación técnica, a cargo de la Secretaria de Territorio, Hábitat y Vivienda, articula al Grupo Directivo y a expertos externos en una instancia denominada la **Mesa de Planeación**. La Mesa es la encargada de desarrollar los componentes técnicos del proceso de actualización de los planes, en sus fases de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

Los ámbitos de trabajo de la Mesa corresponden al desarrollo in extenso de los ejes económico, social, ambiental, de movilidad y territorial, estructurados a partir los lineamientos definidos por el Grupo directivo. Para tal efecto, la STHV ha generado espacios de dialogo y construcción que permiten que las visiones e información provenientes de las Secretarías y Administraciones Zonales complementen y enriquezcan el proceso de actualización.

Diagnósticos Estratégicos por Ejes