

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2021-2022 (Modalidad virtual)

Tesina para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

Migración y Cambio Climático: estrategias de resiliencia en las políticas de gestión del riesgo
en el Distrito Metropolitano de Quito

Doménica Reyes Reyes

Asesora: Diana Paz

Lector: Marco Córdova M

Quito, agosto de 2022

Epígrafe

Hace veinticinco años, se podía excusar a la gente por no saber mucho o no hacer mucho sobre el cambio climático. Hoy no tenemos pretexto.

–Desmond Tutu

Índice de contenidos

Resumen.....	VI
Introducción.....	1
Capítulo 1. Gobernanza frente al cambio climático.....	6
1.1. Gobernanza climática.....	6
1.2. Gestión de riesgos.....	8
1.2.1. Riesgo climático y zonas informales.....	9
1.3. Migración a causa de eventos climáticos: zonas alto riesgo climático.....	11
1.4. Entrada metodológica para comprender las estrategias de resiliencia en las políticas de gestión del riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito.....	13
Capítulo 2. Gestión del Riesgo y migración en las Laderas de Pichincha.....	16
2.1. Antecedentes y contextualización: El DMQ y las Laderas del Pichincha.....	16
2.2. Migración y riesgo climático en el DMQ: disponibilidad de política pública de gestión del riesgo.....	22
2.2.1. Estrategias de gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito.....	24
2.2.2. Estrategias de resiliencia en la planificación climática en el Distrito Metropolitano de Quito.....	26
2.2.3. Migración y gestión de riesgos en población migrante en barrios vulnerables del DMQ.....	27
2.3. Mapeo de temas clave y actores involucrados en la generación de estrategias de resiliencia frente a la migración en la política de gestión de riesgos.....	29
2.4. Articulación de la normativa en el barrio San José Obrero.....	33
2.5. Análisis de brechas de coordinación y capacidad de las estrategias de resiliencia en instrumentos de gestión de riesgos del DMQ.....	34
2.6. Recomendaciones de política: Un aporte a la política de gestión del riesgo en el DMQ.....	36
Conclusiones.....	41
Lista de referencias.....	44
Anexos.....	49
Anexo 1. Susceptibilidad a Movimientos en Masa del Distrito Metropolitano de Quito.....	49

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. Metodología <i>Mind the Gaps</i>	14
Tabla 2.1. Incidencia de Movimientos en Masa en la Ciudad de Quito.....	19
Tabla 2.2. Temas clave y estrategias de resiliencia.....	30
Tabla 2.3. Recomendación de política.....	39

Imágenes

Imagen 2.1. Barrios ubicados en las laderas del Pichincha.....	18
--	----

Figuras

Figura 2.3. Instrumentos de política pública para la gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito.....	23
---	----

Fotografías

Fotografía 2.1. Barrio San José Obrero, regularizado en 2016.....	21
---	----

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Doménica Reyes Reyes, autora de la tesina titulada “Migración y Cambio Climático: estrategias de resiliencia en las políticas de gestión del riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito” declaro, que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de *Creative Commons* 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2022

Doménica Reyes Reyes

Resumen

El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno estima que al menos 55 millones de personas fueron desplazadas internamente (IDMC 2021), de las cuales 7 millones han especificado la causa de su movimiento a raíz de desastres. Ecuador es uno de los 140 países que caen en esta categoría, con 1200 ocurrencias de desastres resultantes en 490 individuos que obtienen la figura de desplazados internos en el año 2020 (IDMC 2021). Las zonas que poseen mayor afluencia de migrantes son los núcleos urbanos, debido a la percepción de mayores oportunidades económicas y sociales. Al ser un grupo demográfico creciente y que se ve afectado directamente por los efectos del cambio climático, la planificación climática urbana necesita considerar esta población dentro de sus estrategias de generación de resiliencia. Sin embargo, se evidencia una falta de articulación entre los marcos de política pública nacionales y locales, donde no se asigna una responsabilidad directa sobre este grupo vulnerable.

De esta manera, la presente investigación pretende explorar el marco de gestión de riesgo en la ciudad de Quito, debido a su recurrencia como uno de los núcleos que alberga una mayor cantidad de migrantes. Así, se describen las herramientas de política pública disponibles para los tomadores de decisiones en el periodo 2014-2019 en relación con la gestión de riesgos, las estrategias de resiliencia que logran abarcar la problemática planteada y se brindan sugerencias de ruta para la construcción de política pública con el objetivo de fortalecer esta cualidad en la población migrante en áreas vulnerables al riesgo dentro del Distrito Metropolitano de Quito. Esta investigación busca generar respuestas frente a la pregunta ¿De qué manera las brechas de coordinación en la gestión de riesgos en el DMQ han condicionado las estrategias de resiliencia en la población migrante asentada en zonas de alto riesgo climático?

Introducción

Esta tesina tiene como objetivo principal explorar las estrategias de resiliencia presentes en la política pública de gestión de riesgos del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador en la población migrante asentada en zonas de alto riesgo climático. Considerando las vulnerabilidades sociales y físicas, este segmento demográfico refleja los tejidos complejos de la gobernanza moderna que surgen a partir de la crisis climática. A partir de un análisis de temas claves bajo un enfoque de gobernanza climática (Harris 2007 y Barton 2009), la investigación plantea una identificación de brechas de coordinación y capacidad que permitan determinar la implementación de las estrategias de resiliencia en los instrumentos de gestión de riesgos de Quito. Esto, para generar una recomendación de política pública que se adapte a las necesidades emergentes de los problemas socioambientales que se van haciendo cada vez más comunes.

La movilidad climática humana es una tendencia que está ganando terreno a lo largo de países en desarrollo o aquellos que ahora se los conoce como “sur global”. El término sur global hace referencia a los lugares y a las poblaciones que sufren en mayor intensidad los impactos negativos del sistema capitalista globalizado moderno (Mahler 2017). Este concepto surgió dentro de los debates sociales de desarrollo, pero también ha sido adaptado a un contexto climático. Es así como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) ha identificado a los países del sur global como los más vulnerables a los efectos del calentamiento global a raíz de su dependencia de la agricultura a pequeña escala como principal sustento económico, donde tienden a sufrir en mayor intensidad las consecuencias de fenómenos climáticos cada vez más extremos como inundaciones repentinas y sequías prolongadas (DW 2019).

De manera complementaria, la Organización de las Naciones Unidas ha clasificado al cambio climático como uno de los detonantes más significativos para el desplazamiento interno a nivel global. Históricamente, Ecuador, un país del sur global, ha sido caracterizado por un alto flujo migratorio. En la década de los treinta la migración se dirigía principalmente hacia Estados Unidos por razones económicas. Durante los años sesenta predominaron los desplazamientos internos por flujos rurales hacia zonas urbanas, mientras que en la década de los noventa existió un éxodo masivo hacia el continente europeo debido a revueltas políticas y crisis monetarias (Quiloango 2011, 5). Cabe resaltar que, aunque la migración interna

durante esta última época suele ser opacada por la migración externa, también inicia un “flujo de extranjeros al interior del territorio ecuatoriano, atraídos por la economía dolarizada” (Quiloango 2011, 5). De esta forma, se evidencia un desarrollo nacional plagado de patrones migratorios, cada uno distinto de las dinámicas anteriores.

Como ha sido mencionado anteriormente, las fluctuaciones climáticas han sido continuamente una de las causas más habituales de migración. Sin embargo, se logra evidenciar que estos patrones se presentan más “en las relaciones norte-sur, provocada por el desarrollo no equitativo y la desigualdad exagerada” (Bettini y Gioli 2016). Así, desde la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, empieza la discusión acerca del fenómeno migratorio climático, motivando conferencias y publicaciones científicas. Si bien inicialmente este término solo cubría la urgencia de la situación de los nuevos refugiados climáticos y aquel miedo a las “implicaciones de seguridad de los desplazamientos masivos inducidos por el medio ambiente” (Bettini y Gioli 2016). Los debates sobre causas y consecuencias han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Sin embargo, el evidente incremento de la recurrencia de población desplazada ha demostrado el nexo entre la migración climática y la manera en la que se gestiona el riesgo, tanto en el lugar de salida como el lugar de llegada.

Los impactos del cambio climático en las comunidades del sur global se entienden más allá de los desastres naturales. Los fenómenos físicos agravan factores sociales y económicos, causando que las desigualdades entre poblaciones rurales y urbanas sean exacerbadas, lo que obliga a las familias del campo a trasladarse a los centros urbanos más productivos con la esperanza de estabilizar su posición económica y calidad de vida. Sin embargo, este ciclo de vulnerabilidades no se soluciona con la migración. Ante la ausencia de una disposición legal única para proteger y defender los derechos de los desplazados con énfasis en motivos climáticos, la gobernanza global los ha dejado teóricamente abandonados. De los 1200 desastres ocurridos en Ecuador durante el 2020, las 490 desplazadas por desastres naturales no son contempladas como desplazados o refugiados climáticos según el marco legislativo del país, en otras palabras, no brinda condiciones o protecciones especiales a este grupo vulnerable de la sociedad.

La ausencia de medidas de adaptación de las comunidades en sus lugares de origen, junto con los problemas estructurales que presentan las ciudades de Ecuador, agravan el grado de

vulnerabilidad de las personas desplazadas por motivos ambientales a su llegada a las zonas urbanas (Moreno 2020, 3).

Se han identificado tres motores primordiales de vulnerabilidad climática en el Ecuador con mayor impacto en las comunidades rurales: la degradación del suelo productivo, las precipitaciones intensas e impredecibles y las temperaturas extremas (Moreno 2020). Estos fenómenos ponen directamente en riesgo a los ecosistemas en los que se desarrollan los medios de subsistencia de las poblaciones, reduciendo la adaptabilidad de los habitantes y motivándolos a mudarse a las ciudades. En un estudio demográfico conducido en 2015, se determinó que “la población urbana aumentó de 28,5% a 61,1% en la segunda mitad del siglo XX” (Moreno 2020). Es así como los patrones de migración están cambiando su enfoque a la par del incremento de los efectos de la crisis climática, centrándose en razones naturales además de sociales y económicas. Sin embargo, aún seguimos poco preparados para recibir a los desplazados internos.

Quito, el núcleo urbano más poblado del Ecuador, alberga un alto número de desplazados internos, ya sea por razones sociales o climáticas, que suelen ir de la mano con las económicas. Aunque cada vez se va haciendo más notorio que esta población vulnerable aumenta en cifras, los desplazados no cuentan con protecciones al asentarse en las ciudades, donde “las acciones de reubicación forzada, y no planificada, podrían ubicar a personas afectadas en zonas de aún mayor riesgo como laderas o reasentamientos urbanos que no cuentan con las condiciones necesarias de salud o educación” (Ruiz y Carvajal 2015, 32). Según el Censo de Población y Vivienda más reciente, el Ecuador alberga 30 133 migrantes, de los cuales el 75% se concentra en la ciudad de Quito, demostrando la urgencia de la problemática en el contexto urbano (Consejo de Protección de Derechos 2018, 8). Si bien la ciudad cuenta con varias herramientas para la planificación urbana que detallan lineamientos, procedimientos y asignación de recursos para gestionar el riesgo, ninguna de estas estrategias considera explícitamente a la migración como eje prioritario. Adicionalmente, el DMQ presenta una limitación para la inclusión de la población migrante, ya que existe una falta de estadística actual o desagregada para el territorio urbano (Consejo de Protección de Derechos 2018, 8).

El enfoque que se puede aproximar a la problemática de migración asentada en zonas vulnerables es el de gestión de riesgos, donde se puede evaluar la generación de resiliencia

sobre la base de la política disponible. Sin embargo, la implementación de estos instrumentos no siempre se ve reflejada en la población objetivo al ser tan compleja de identificar o estudiar. La participación de los grupos de desplazados es rara vez considerada en la construcción de planes de gestión de riesgos, por lo que sus necesidades no se ven reflejadas. Adicionalmente, la poca capacidad para realizar un seguimiento a la implementación genera situaciones de precariedad física, que puede llegar a agravar los problemas sociales existentes en las aproximadamente 90 zonas designadas como vulnerables en la ciudad (Carvajal 2018). Este es el caso de la zona de las Laderas del Pichincha, una zona designada como de alto riesgo por el Municipio de Quito. La ciudad, de forma alargada, no tuvo más espacio para expandirse que hacia las faldas del volcán Pichincha, donde se registran alrededor de 198 barrios ubicados en quebradas o caracterizados por ser estructuras de poca construcción técnica. Estos barrios cuentan con riesgos específicos que suceden de forma periódica, especialmente en épocas lluviosas (Jácome 2019) que se van intensificando a medida que la crisis climática y la actividad antropogénica aumenta en la zona. Las Laderas cumplen una función de red de evacuación de las aguas; sin embargo, varias de las quebradas han sido rellenadas para tener más espacio de construcción, lo que obstruye los pasos naturales de desahogo hídrico. De esta forma, “los flujos generados arriba de las quebradas abiertas bajan entonces rápidamente por las calles paralelas a la pendiente, llegando a los barrios centrales y perturbando la movilidad” (Sierra 2009).

Las estructuras fueron adecuadas en tres etapas mediante un programa de acondicionamiento en la década del 2000; sin embargo, un análisis realizado por Sierra (2009) demuestra que las amenazas físicas provocadas por el cambio climático, si bien influyen en la vulnerabilidad de los barrios, no son los únicos criterios que se deben tratar. Adicionalmente, existen desafíos que incorporar dentro de la gestión de riesgos, como el desarrollo y tratamiento social de los barrios marginales. Los asentamientos de las Laderas del Pichincha están caracterizados por un patrón de migración de zonas rurales hacia la ciudad, considerando la expansión de la misma. Varios terrenos fueron ocupados a través del mercado informal, sobre plazas que alguna vez fueron haciendas agrícolas y que fueron lotizados por los dueños mientras otros terrenos fueron invadidos por personas que buscaban sus propios espacios sin burocracias (Salazar y Cuvi 2016). Especialmente población migrante mestiza e indígena quienes construyen su propia “modernidad” urbana (Kingman Garcés 2006, 93).

Con el propósito de generar respuestas a la cuestión planteada, la investigación tiene el objetivo de explorar las estrategias de generación de resiliencia para las poblaciones migrantes contempladas en las políticas públicas de gestión del riesgo de la ciudad de Quito. De esta manera, se centrará el estudio en los barrios ubicados en las Laderas del Pichincha, al ser áreas de alta concentración migratoria, así como zonas altamente vulnerables frente a los riesgos climáticos debido a la alta informalidad de las estructuras, en el periodo 2017-2021, considerando los años de publicación de las diferentes estrategias a considerar. En esta línea se pretende realizar una exploración de los instrumentos de gestión de gestión de riesgo en la ciudad, identificando las estrategias de generación de resiliencia en poblaciones migrantes, para puntualizar y describir las brechas de capacidad y coordinación de la gestión resiliente. Para esto se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera las brechas de coordinación en la gestión de riesgos en el DMQ han condicionado las estrategias de resiliencia en la población migrante asentada en zonas de alto riesgo climático? Esto, culminando en recomendaciones de política pública que facilite la inclusión de estrategias de resiliencia frente al riesgo en la población migrante ubicada en zonas de alto riesgo climático. Esta tesina discute en su primer capítulo la disponibilidad de política pública enfocada en planificación climática, y las estrategias de resiliencia que presenta en cuanto riesgos climáticos y poblaciones específicas, que nos permitirá identificar los actores involucrados en las estrategias de resiliencia urbanas. Además de explorar la forma en la que la resiliencia y gestión del riesgo analiza migración y riesgos climáticos, este capítulo identifica las brechas existentes entre los distintos niveles de gobernanza climática: a nivel nacional, provincial y local. El segundo capítulo considerará el estado de la migración en zonas de alto riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito, específicamente en barrios ubicados en las Laderas del Pichincha, las políticas de gestión de riesgos aplicable a esta población, así como sus características demográficas. Además, se revisará literatura desarrollada en contextos similares, en ciudades como Santiago de Chile y Bogotá en relación a estrategias urbanas migratorias. De esta forma, se presentarán resultados acoplados al contexto urbano de Quito. Finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones frente a la política pública climática del DMQ.

Capítulo 1. Gobernanza frente al cambio climático

Para responder a la pregunta de investigación formulada anteriormente, este capítulo propone un debate teórico alrededor de la gobernanza, enfocado en la resiliencia y gestión del riesgo, analizando los enlaces entre la migración y los riesgos climáticos. Durante la presente investigación, y con el propósito de cubrir todos los objetivos propuestos, se utilizarán cuatro enfoques teóricos principales: Gestión de riesgo frente al cambio climático en la planificación de ciudades e investigación en políticas públicas, justicia climática con enfoque en migración y herramientas para el diseño de políticas públicas. Este capítulo explorará los dos primeros temas mencionados.

1.1. Gobernanza climática

El cambio climático es una temática que requiere de sistemas complejos de gobernanza para ser abordado correctamente, donde los sistemas clásicos se quedan cortos al no considerar su impacto ubicuo pero diferenciado en distintas secciones tanto geográficas como demográficas en las sociedades. A nivel global, se ha empezado a reconocer la importancia de la preparación técnica en los tomadores de decisiones, a medida que el debate en torno a la gobernanza climática gana popularidad en conferencias y reuniones de organismos internacionales. Como consecuencia, se ha llegado a generar acuerdos vinculantes con recomendaciones de generación de resiliencia, adaptabilidad y mitigación frente al cambio climático para gobiernos nacionales como el Acuerdo de París o incluso los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La popularización de la gestión y gobernanza climática ha logrado un hito importante: la fusión con la planificación para el desarrollo, resaltando la necesidad de implementar el *climate proofing*. Este concepto insta a los organismos, gobiernos, municipios, e individuos a “instalar resiliencia en distintos territorios frente a cambios climáticos ya anticipados en los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático” (Barton 2009). De esta manera, reconoce que los efectos del cambio climático se manifiestan en diferentes intensidades a través de los territorios. Es decir, un marco o instrumento de gestión de riesgos no puede ser generalizado tanto como para la ubicación geográfica ni para los segmentos poblacionales. Proponer políticas universales ignora la interconexión de las problemáticas sociales y ambientales, considerando especialmente la complejidad de los tejidos urbanos, especialmente en zonas aisladas como lo son los barrios periféricos.

Por años se ha delegado la responsabilidad de gestionar cuestiones sociales, económicas y sociales al Estado central exclusivamente, donde los sistemas clásicos de gobernanza lo posicionan como “el único ente capaz de cumplir con sus funciones establecidas” (Peters 2007). Entendiendo que no se puede generalizar a la política climática, la manera en la que se desarrolla un modelo de gobierno tradicional ha presentado un reto frente a los nuevos debates, llevándonos a una propuesta de modernización de la gobernanza. De esta forma, la responsabilidad de gestionar los riesgos y oportunidades que acarrearán el cambio climático debe ser distribuida en escalas: global, regional, nacional, intermunicipal, y local (Reyes 2021). A su vez, debe incluir el aporte y cobertura de distintos actores de la sociedad, incluyendo instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y empresas del sector privado, que compartan los mismos objetivos y permitan alcanzar una planificación climática integral y consolidada a largo plazo.

La delegación y descentralización propuesta por los nuevos debates permite “generar mayor integración interescalar en la planificación de estrategias y acciones climáticas” (Harris 2007). De esta manera, se promueve el robustecimiento de los sistemas de gobernanza local para abarcar de mejor manera la complejidad del tejido urbano y sus actores. Aunque se fomenta la consolidación municipal en el caso de las ciudades, existen factores que obstaculizan a gobernanza climática, como el enfoque en las zonas metropolitanas, la variabilidad de voluntad política, la falta de fuentes de financiación frente a nuevos efectos del cambio climático, los heterogéneos grados de conciencia ciudadana y el limitado acceso a la información que no siempre es de calidad (Harris 2007).

Según Brodieu, la población es un “conjunto de agentes situados en un espacio social, donde subsisten por la vía de la diferenciación, lo cual los lleva a ocupar posiciones relativas en el espacio” (Muñoz 2012). Cada población cuenta con percepciones distintas sobre sus necesidades, por lo que el sector público tiene la responsabilidad de generar vinculaciones estratégicas con el sector privado de manera que se potencie el papel de los actores a nivel interdisciplinario, generando “redes y estructuras análogas para cubrir más territorio” (Peters 2007). Sin embargo, en ocasiones la perdurabilidad de la política pública se ve amenazada por los sesgos de cada administración que esté en el poder, afectando las condiciones en las que se diseña, especialmente en aspectos de temporalidad.

Cada una de las administraciones locales de turno cuentan con sus propios lineamientos ideológicos y prioridades políticas distintas, por lo que la gobernanza se distorsiona a medida que se aplican distintos niveles de voluntad política. Estas interrupciones complican que la implementación de un seguimiento continuo para la valoración de la política pública, donde se dificulta medir sus resultados y efectos (Roth 2014). Se debe considerar también las capacidades distintas de las ciudades para generar adaptabilidad frente a la crisis climática, por lo que la política pública debe ser considerada como una herramienta de diagnóstico que fije objetivos para lograr construir resiliencia en todas las poblaciones involucradas.

La planificación urbana es un reflejo de la descentralización de la política hacia el nivel local, creando instrumentos y promoviendo estrategias de adaptación multinivel que operan a diferentes escalas y abarcan múltiples actores a través de la planificación estratégica (Barton 2009). Aun así, la política pública tiende a ignorar la variabilidad climática, sin considerar las consecuencias a largo plazo (Galindo et al. 2017) al establecer objetivos que duren solo el periodo de administración. Se destaca la necesidad de promover una gobernanza local integral que priorice la inclusividad y participación social. Es esencial contar con ajustes al marco de toma de decisiones, incluyendo criterios e indicadores que favorezcan la priorización de políticas de adaptación (Galindo et al. 2017) que permitan construir resiliencia a través de la gestión de riesgos integral.

1.2. Gestión de riesgos

La nueva propuesta de gobernanza local que absorbe las funciones y responsabilidades del Estado central en zonas limitadas como los núcleos urbanos, estableciendo políticas específicas para la planificación climática y gestión de riesgos. Los gobiernos locales adquieren la obligación de generar estrategias de resiliencia frente al cambio climático que permitan reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos físicos que surgen de la aglomeración poblacional en las ciudades. La gestión del riesgo forma parte del ciclo del desastre, estando presente en el antes, el durante y el después de un desastre natural o humano. Sin embargo, los gobiernos tienen la responsabilidad de actuar antes de que ocurra el evento, “desde la etapa del desarrollo o desde la cotidianidad de la toma de decisiones cuando no ocurre el desastre hasta la reconstrucción después de que ocurrió éste” (Zevallos n.d., 113) incluyendo tareas de prevención y mitigación, la preparación y comunicación y la respuesta ante la emergencia. Además, debe considerar la recuperación y rehabilitación de la normalidad después de pasado el desastre.

A nivel de gobiernos centrales, se cuenta con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres que designa a las autoridades locales como las principales reguladoras de la gestión de riesgos, mientras que el gobierno central se enfoca en “fortalecer las capacidades de las autoridades locales para encontrar alternativas a las personas que viven en zonas vulnerables” (Ruiz y Carvajal 2015). Entre sus funciones se destacan la generación de medidas de resiliencia frente al cambio climático, por medio de la conformación de “consejos cantonales de protección de derechos, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria” (Ruiz y Carvajal 2015). Si bien los nuevos instrumentos se promueven la descentralización de poderes y delegación de funciones, muchas instituciones continúan encontrándose con conflictos al asumir nuevas responsabilidades y articularlas con la política existente.

1.2.1. Riesgo climático y zonas informales

La palabra riesgo se refiere a una situación en la que un objeto de valor humano ha sido puesto en peligro y el resultado es incierto. Si bien existen diferentes alcances para conceptualizar el riesgo, estos dependen notablemente de la percepción pública. Las imágenes y contextos individuales que dan forma a la respuesta al riesgo deben ser considerados en el proceso de toma de decisiones, así como en el diseño de medidas y gestión del riesgo. Debido a que el ser humano tiene una gran subjetividad, la percepción es más influyente en la consideración de ciertos riesgos (Renn 2008, 93).

Por esta razón, el clima, que alguna vez fue considerado solo como una manifestación normal de la naturaleza, ahora se considera que los humanos tienen una gran influencia en su magnitud, por lo que pasa a convertirse en un riesgo emergente. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, se ha esforzado por articular una caracterización común de los riesgos climáticos y sus incertidumbres; sin embargo, la incertidumbre alrededor de las consecuencias y su grado de manifestación aún son tema de discusión. Por esta razón, “es una cuestión de valores si los gobiernos priorizan la prevención o la mitigación” en su gestión de riesgos (Renn 2008, 148).

Los riesgos climáticos son causados por un amplio rango de peligros, algunos lentos en su desarrollo como cambios de temperatura y precipitación y otros repentinos como inundaciones y tormentas. La recurrencia de estos efectos, han llegado al entendimiento

global de que estos impactos no son a futuro, sino que sucederán cíclicamente, por lo que los tomadores de decisiones han empezado a implementar técnicas y medidas de gestión de riesgos en sus planes de gobierno, especialmente en zonas urbanas. De no ser gestionados, estos riesgos generan un espacio de vulnerabilidad en los sistemas físicos.

Estos riesgos son también llamados morfoclimáticos, debido a la relación entre las condiciones climáticas y la morfología del terreno, “principalmente con la cantidad de lluvias, temperatura, grado de inclinación del terreno y la capacidad portante del suelo” (Instituto Geográfico Militar 2018, 27). En concreto, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ha identificado que la frecuencia de fuertes precipitaciones ha aumentado en la mayoría de las áreas terrestres, que a su vez afectan a las comunidades pobres en mayor intensidad, en particular a aquellas que están concentradas en zonas de alto riesgo. Debido a su tendencia de vulnerabilidad, dada su ubicación en llanuras aluviales, esta población es más dependiente de recursos sensibles al clima y es más propensa a eventos climáticos extremos, especialmente donde se está produciendo una rápida urbanización (UNFCCC 2008, 22).

Existen investigaciones alrededor de “comprender cómo las personas que viven en una zona amenazada interpretan el riesgo, generan tácticas de mitigación del mismo y aprenden a vivir en distintos contextos de vulnerabilidad” (Menoscal 2017, 28). Es decir, cómo construir resiliencia. Al darse un evento natural que cause daño al territorio, sea cual fuere su nivel de impacto, este afecta a las condiciones ambientales y socioeconómicas de la zona, específicamente a las poblaciones más vulnerables. Esto, debido a que estas zonas son caracterizadas por una falta de políticas que llevan a generar niveles de resiliencia bajos a raíz de una gestión de riesgos poco adecuada. Los asentamientos informales son considerados como “nichos de pobreza en la ecología de la ciudad y los más pobres no tienen más alternativa que convivir con el desastre” (Menoscal 2017), en otras palabras, las condiciones de pobreza pueden amplificar los riesgos climáticos del territorio.

Si el desastre los proyecta de un estado de pobreza a un estado de miseria completa, este no es un problema causado por el desastre en sí. Se trata de un problema de dónde estaban los pobres antes del desastre (Lavell 2000, 29).

1.3. Migración a causa de eventos climáticos: zonas alto riesgo climático

Existen varios indicadores importantes para determinar el desarrollo: la globalización colonial a raíz del intercambio, el surgimiento de la tecnología industrial, el aumento exponencial de los patrones de consumo, demanda de la industria y la rápida tasa de urbanización. Estos factores no solo se ven reflejados en la historia humana, sino que dejan su marca en los sistemas naturales de nuestro planeta. Los efectos se ven reflejados más evidentemente en el sistema climático, donde las desigualdades históricas han llevado a la población a un punto de no retorno. Se puede decir que estamos entrando a un fenómeno característico del Antropoceno: un éxodo masivo hacia las ciudades por razones climáticas. El surgimiento de las figuras de refugiado climático y ambiental sirvió como un retrato emblemático de los peligros planteados por el cambio climático (Bettini y Gioli 2016), especialmente para las zonas urbanas.

El discurso de la movilidad frente a los efectos del cambio climático fomenta su argumento en “migración como adaptación” o en la “migración como estrategia de mitigación”, pero los autores aún no logran ponerse de acuerdo en una sola definición. La emergencia de esta narrativa ha sido instrumental en involucrar a actores en los foros principales de desarrollo internacional y gobernanza de la migración quienes han tenido que adoptar un discurso climático que en el pasado se veía ignorado (Bettini y Gioli 2016). Sin embargo, esta narrativa pone al desplazado como ente de empoderamiento en lugar de brindar garantías a nivel de gobierno, vendiendo a la migración como un desplazamiento “virtuoso” por razones laborales, sin tomar en cuenta los demás componentes involucrados en un movimiento migratorio.

Este discurso reproduce el debate optimista sobre el desarrollo tal como se ha hecho en periodos anteriores, con un énfasis en nuestro nuevo indicador de desarrollo: la fuerza laboral. Es una realidad que los grupos más vulnerables al desplazamiento interno sufren de mayor exposición a los efectos del cambio climático, y que las sutiles medidas de generación de resiliencia implementadas por los municipios y gobiernos no impiden que se perpetúen condiciones de riesgo. Las personas afectadas por el cambio climático, especialmente de zonas rurales, se están desplazando a las áreas urbanas periféricas en busca de una mejor calidad de vida y una mayor gama de oportunidades laborales, por lo que se requiere una evolución al concepto de desarrollo para cubrir sus necesidades y evitar vulnerabilidades adicionales.

En cuanto a la gobernanza aplicable a las zonas de alto riesgo climático, muy poca hace referencia a la vulnerabilidad física y social de estos asentamientos, haciendo caso omiso al hacinamiento poblacional que se está viviendo en las ciudades anfitrionas, haciendo más evidentes los problemas estructurales y arquitectónicos en las zonas, como la falta de infraestructura, planificación espacial, asignación de recursos, etc. La mayoría de los desplazados se encuentran en áreas afectadas por la pobreza donde la infraestructura es deficiente (Moreno, 2020), lo que agrava las problemáticas sociales, incluso más cuando existe un desastre natural como consecuencia del cambio climático.

El discurso del “decrecimiento” puede ser útil cuando hablamos de movilidad humana climática. Si bien la narrativa histórica se enfoca en colocar la culpa en la actividad humana, el decrecimiento pone al sistema económico en el centro de su argumento; un sistema basado en la “expansión perpetua, de manera desproporcionada en beneficio de una pequeña minoría de personas ricas” (Hickel 2020). Este concepto trata de reducir el consumo y tratar de equilibrar la economía y los sistemas planetarios de manera que reduzca las desigualdades e incremente la calidad de vida de la población, resultando en una reducción del impacto ecológico.

El cambio climático se describe como “el máximo multiplicador de amenazas” (Mbiyozo 2020, 8). Debido a que la migración es guiada por múltiples razones que influyen la voluntad tan personal de desplazarse, encontrar los factores motivantes es complejo. Aislar los factores climáticos y pronosticar acertadamente el número de desplazados a raíz directa o indirecta del cambio climático sigue siendo un reto para los tomadores de decisiones. Por esta razón, determinar los patrones de migración depende en gran medida de las respuestas de la política frente a este grupo. Así, “las regiones vulnerables al clima deben prepararse para la emigración, mientras que las ciudades en lugares más resilientes deben planificar las consecuencias de la inmigración” (Mbiyozo 2020, 2).

En ese sentido, la gestión de riesgos urbanos puede llegar a cubrir esta necesidad, asegurando mejores condiciones sociales y ambientales para los desplazados internos ya que el aumento de la presión sobre los recursos a través de las amenazas puede agravar situaciones que ya son frágiles (Mbiyozo 2020, 8). En zonas donde la migración es habitual y las políticas no han incluido a tendencias de desplazamiento en la planificación local, se suele ver a la

migración como un resultado negativo que debe ser minimizado a toda costa (Fuys et al 2021, 25). Sin embargo, el enfoque debe dirigirse hacia generar resiliencia como fundamento vital para la planificación futura, debido a que un área muy afectada por los impactos climáticos con una sólida planificación de la resiliencia experimentará menos desplazamientos que un área menos afectada que tenga respuestas débiles.

1.4. Entrada metodológica para comprender las estrategias de resiliencia en las políticas de gestión del riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito

La metodología de investigación nos permite seleccionar técnicas e instrumentos para realizar una adecuada selección y análisis de las fuentes disponibles en relación con la temática planteada y los objetivos determinados en el presente estudio. Se ha determinado que el enfoque cualitativo es coherente para abordar los objetivos planteados inicialmente, ya que permite “generar conclusiones con una mayor profundidad, enfatizando una mayor comprensión del fenómeno estudiado” (Campoy y Gómez 2009). Además, este método “posibilita la participación de individuos con experiencias diversas, lo cual permite tener una visión más amplia de los problemas” (Campoy y Gómez 2009). De esta forma, se busca revelar puntos de interés sobre la población a analizarse, en relación con la gestión de riesgos en barrios vulnerables donde existe población migrante.

La investigación enfocará su análisis en un estudio de caso como es la ciudad de Quito. No obstante, sin caer en un método comparado, se toma un barrio de la ciudad ubicado en las Laderas del Pichincha. El primer capítulo realiza una exploración de los instrumentos de gestión de riesgo y su articulación con relación a la población migrante, haciendo uso de una revisión documental para el análisis de datos existentes. Para esto se realiza una exploración de fuentes secundarias provenientes de documentos públicos como estrategias, planes y políticas públicas generadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, identificando actores y temas clave (Quito Alcaldía y 100 Resilient Cities 2017).

Para lograr una descripción de las brechas de capacidad y coordinación de la política de gestión de riesgos de la ciudad de Quito, se conduce análisis de las estrategias de resiliencia disponibles en estos instrumentos, evaluando los vacíos y oportunidades de la política aplicable a la población migrante en barrios de alta vulnerabilidad física y climática. Con este objetivo se utiliza la herramienta metodológica “Mind the Gaps” desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Charbit 2011) para evaluar la implementación de políticas efectivas en contextos descentralizados (Reyes 2021).

Este instrumento busca identificar siete brechas de las políticas de gestión: de información, de capacidad, de financiación, de políticas, de administración, de objetivos, y de definición de responsabilidades.

Tabla 1.1. Metodología Mind the Gaps

Brecha de información	Asimetrías de información (cantidad, calidad, tipo) entre diferentes partes interesadas, ya sea voluntaria o no. => Necesidad de instrumentos para revelar y compartir información
Brecha de capacidad	Insuficiente capacidad científica, técnica y de infraestructura de los actores locales, en particular para diseñar estrategias apropiadas. => Necesidad de instrumentos para desarrollar la capacidad local
Brecha de financiamiento	Ingresos inestables o insuficientes que socavan la implementación efectiva de responsabilidades a nivel subnacional o para cruzar políticas. => Necesidad de mecanismos de financiación compartida
Brecha de política	Fragmentación sectorial entre ministerios y agencias. => Necesidad de mecanismos para crear enfoques multidimensionales/sistémicos a nivel subnacional, y para ejercer liderazgo y compromiso político
Brecha administrativa	“Desajuste” entre áreas funcionales y límites administrativos. => Necesidad de instrumentos para alcanzar el “tamaño efectivo”
Brecha de objetivos	Diferentes racionalidades que crean obstáculos para la adopción de metas convergentes. => Necesidad de instrumentos para alinear objetivos
Brecha de definición de responsabilidades	Dificultad para garantizar la transparencia de las prácticas en los diferentes grupos => Necesidad de medición de la calidad institucional => Necesidad de instrumentos para fortalecer el marco de integridad a nivel local

	=> Necesidad de instrumentos para mejorar la participación ciudadana
--	--

Fuente: (Charbit 2011, 16)

Finalmente, para brindar recomendaciones de política pública que faciliten la inclusión de estrategias de resiliencia en la población migrante en zonas de riesgo dentro de los instrumentos de gestión de riesgos futuros, se condujo una entrevista actores claves para el análisis de la gestión del riesgo en los barrios de las laderas del Pichincha. Para esta sección se toma como referencia el marco de equidad climática de Holz (2018), evaluando las tres dimensiones relevantes para generar equidad climática: responsabilidad, capacidad y necesidad del instrumento analizado (Reyes 2021).

Capítulo 2. Gestión del Riesgo y migración en las Laderas de Pichincha

El presente capítulo describe el estado de la gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito, así como las estrategias aplicadas en la zona urbana. Se explorará el marco público existente para manejar los riesgos del cambio climático, así como aquellas medidas que contribuyan a la resiliencia de la población vulnerable frente a los efectos del cambio climático. Para esto, se realizará un estudio de los barrios de las Laderas del Pichincha, zonas de alta informalidad categorizadas por el Municipio de Quito con alto riesgo físico, climático y social. Se enfatiza sobre un contexto de migración en esta zona de la ciudad y se usa el marco de herramientas para el diagnóstico de políticas públicas y el marco de referencia de equidad climática.

2.1. Antecedentes y contextualización: El DMQ y las Laderas del Pichincha

La provincia de Pichincha tiene una ubicación geográfica particular que causa un terreno irregular, así como varios pisos climáticos que traen consigo fenómenos naturales diversos. Esta provincia alberga la capital del país, el Distrito Metropolitano de Quito, que ha sido testigo de varios eventos que han revelado la alta vulnerabilidad que tiene el territorio de la ciudad, incluyendo sismos, erupciones volcánicas y aluviones. En el año 2015, se determinó que la ciudad se encontraba en un alto crecimiento geográfico, llegando a un 2.2%, ya que la expansión de la ciudad se multiplicó por casi 8 veces desde 1950 a 2010 (Quito Alcaldía 2015, 21).

Gracias al censo realizado en el año 2010, se ha logrado identificar que la población de Quito es sumamente diversa, siendo “la mayoría de las etnias que actualmente conviven en la ciudad, personas que han emigrado de varios sectores del país en busca de un mejor modo de vida, especialmente en los aspectos económico y social” (Quito Alcaldía 2015, 21). Así, la ciudad ha crecido de forma extensiva hacia los lados orientales y occidentales, “sin un control adecuado, con asentamientos humanos localizados en zonas de elevada vulnerabilidad física como laderas, cuencas hidrográficas (quebradas y ríos)” (Quito Alcaldía 2015, 17) lo que crea zonas de riesgo tanto físico como social. Este factor se ve incrementado con la expansión poblacional que sigue una tendencia creciente, estimando que la población urbana llegue a un 68.7% en la ciudad para el año 2022 (Quito Alcaldía 2015, 20).

La ciudad de Quito tiene una característica especial en cuanto a la gestión de riesgos: es altamente vulnerable a eventos de emergencia física debido a los niveles de precipitación. Se

estima que el 75% de la tierra del Distrito tiene condiciones muy favorables para la aparición de fenómenos geomorfológicos como deslizamientos y depresiones. En la zona occidental de la ciudad se cuenta con vertientes externas que ocupan aproximadamente el 50% del territorio (Quito Alcaldía 2015, 53). La medición de la ocurrencia de eventos en la ciudad se realiza a través de plataformas digitales de sistemas de información geográfica, donde se caracteriza su densidad en cinco niveles:

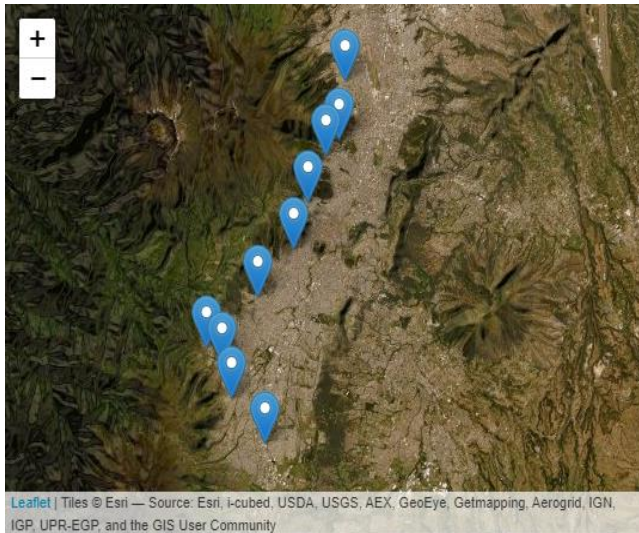
1. “MUY ALTA: Sector donde han ocurrido 3 o más eventos y depende de la distancia en que se encuentran dispersos.
2. ALTA: Sector en donde se han producido de 2 a 3 eventos, dependiendo de la distancia.
3. MEDIA: Áreas donde se han producido 2 eventos.
4. BAJA: Áreas donde ha ocurrido al menos un evento.
5. SIN OCURRENCIA O NULA: No existe ningún evento en el último periodo lluvioso” (Quito Alcaldía 2015, 77).

Los sectores que han sido afectados en mayor intensidad por movimientos en masa incluyen a las Laderas del Pichincha, zonas que por su característica física se establece como zona de alto riesgo. La composición de la tierra en estos barrios consiste de “relleno volcánico-sedimentario comprendido por depósitos de brechas y lavas andesíticas, arenas, limos, arcillas de ambientes lacustres y fluviales, cenizas volcánicas, suelos y coluviales” (Quito Alcaldía 2015, 52). Hasta el año 1988 se registraron “163 inundaciones, 36 hundimientos de calzadas, 114 deslizamientos y 70 aluviones”, entre 1990 y 1995 se reportaron 39 inundaciones y hasta 1999 se registraron “7 inundaciones, 8 deslizamientos, 2 tempestades, 2 aluviones y 3 reportes de incendios forestales” con predominancia en las Laderas del Pichincha (Zevallos n.d., 107). Estos desastres, tanto naturales como antropogénicos, han causado que los barrios que se ubican en las laderas sean catalogados como de alto riesgo.

A estos factores físicos se suman los sociales, especialmente la ocupación desordenada de las Laderas del Pichincha. A partir de la reforma agraria de 1964, esta zona se enfrenta a un proceso de lotización acelerada de los terrenos que solían ser haciendas, lo que provocó que el Municipio no tenga control sobre regulaciones y lineamientos de la expansión de la ciudad. Además, en la década de los 80, las laderas sufren una ocupación ilegal masiva localizada en los bosques estatales debido a la crisis de la deuda externa y los actos de corrupción que favorecen este tipo de ocupación. Hasta 1995, “las laderas registraban todavía un explosivo

crecimiento de 17.5% anual” (Zevallos n.d., 108), que venía acompañado de rellenos del terreno, contaminación de vertientes, acumulación de basura en quebradas, caminos de accesos ilegales, entre otras actividades que degradan el territorio.

Imagen 2.1. Barrios ubicados en las laderas del Pichincha



Fuente: El Comercio

Como consecuencia de esta expansión migratoria, las laderas del Pichincha están conformadas por los barrios de más alto riesgo físico y social. A medida que la crisis climática manifiesta sus efectos en la capital, la capacidad de riesgo de esta zona aumenta debido a las condiciones de vulnerabilidad alta preexistentes en la que se asienta la población migrante que ocupa las laderas. Para controlar la situación, en el año de 1997, el entonces alcalde, Jamil Mahuad, empieza el Plan de Manejo del Área de las laderas, limitando la expansión irregular del territorio. Mediante el documento RA-1997-0047, se prohíbe la planificación y construcción de desarrollo urbano en el área de influencia, comprendida por la quebrada El Rancho al Norte de la ciudad, la quebrada Miraflores al sur, la avenida Mariscal Sucre al Este y la convergencia entre las quebradas El Rancho y Miraflores al Oeste.

Sin embargo, la resolución permite también la aprobación de proyectos de obras públicas y privadas “dentro de los límites de la legislación municipal” bajo un informe previo, lo cual no suspendió totalmente la construcción en las laderas. Además, el artículo 3 declara prohibida “la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en proyectos privados de desarrollo urbano” (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito 1997, 2). Estos asentamientos informales se consolidan como sitios de ocupación ilegal o legal con pocos

criterios ambientales y construcción de bajo nivel (Zevallos n.d., 112), acentuando situaciones de pobreza, escasez de recursos, y vulnerabilidad social. Sumado a la falta de política pública de protección frente a infraestructura inadecuada, son las laderas del Pichincha y sus 530 hectáreas las que se verían afectadas de no gestionarse el riesgo identificado, lo que sitúan a la zona en el caso de estudio ideal para esta investigación.

Los barrios asentados en las laderas del Pichincha empezaron en zonas rodeadas de naturaleza y abundancia de recursos naturales. Sin embargo, la escasa accesibilidad a servicios básicos provocó la degradación de la tierra, por lo que la urbanización forzada ha ido ganando terreno frente al entorno boscoso. La inexistencia de servicios de alcantarillado provoca que el agua usada sea evacuada por las calles, aumentando la presencia de lodo, inundaciones, y aluviones que convierten a las calles en vías de desagüe como quebradas artificiales (Gómez Salazar and Cuvi 2016, 115). Las naturales a su vez son utilizadas como depósitos de basura ya que las rutas municipales no siempre llegan a los barrios de las Laderas. La deforestación para hacer espacio para la construcción ha alcanzado un rol protagónico en la incidencia de movimientos de masa, al eliminado las barreras naturales contra desastres climáticos. Así, el Instituto Geográfico Militar (2018) ha categorizado a los barrios de las laderas del Pichincha como áreas de susceptibilidad crítica, la caracterización más alta en el sistema de medición de susceptibilidad a movimientos en masa (*ver Anexo 1*).

Tabla 2.1. Incidencia de Movimientos de Masa en la Ciudad de Quito

AÑO	EVENTO
1975	Aluvión La Gasca - La Mariscal
1983	Aluviones Cotocollao y ex aeropuerto
1986	Aluvión La Raya
1997	Aluvión Santa Clara de San Millán
2008	Inundaciones y deslaves El Recreo
2009	Aluvión Rumihurco
2010	Deslizamientos e inundaciones

2011	Deslave La Forestal
2012	Aluvión Ciudadela Ibarra
2013	Aluvión Pomasqui
2017	Quito declarado en emergencia – Récord de lluvias: 15 de mayo: 65 mm
2019	Aluvión Osorio
2022	Aluvión La Gasca

Fuente: (Quito Alcaldía y 100 Resilient Cities 2017, 16)

Históricamente se han registrado trece movimientos en masa masivos en la ciudad de Quito, de los cuales seis han tenido influencia en la zona de las Laderas del Pichincha, y que aumentan en incidencia al pasar los años, identificándose como zonas de densidad muy alta en riesgos. Si bien algunos de los barrios fueron legalizados bajo el programa Regula Tu Barrio del Municipio de Quito, los riesgos no han desaparecido en absoluto. Actualmente las estructuras de vivienda en las Laderas no presentan condiciones técnicas adecuadas, elevando los riesgos frente a amenazas naturales de movimiento. Además, no consideran estructuras peatonales como veredas o divisiones de calle y las construcciones se muestran a medio terminar. Algunas calles principales cuentan con adoquinamiento, pero el acceso a lugares menos concurridos es poco accesible. Los barrios carecen de cercanía a servicios necesarios como como centros de salud, escuelas, comercio, entre otros, lo que crea aislamiento de la ciudad y un sentimiento de abandono general.

Fotografía 2.1. Barrio San José Obrero, regularizado en 2016 (Municipio de Quito 2016)



Fuente: Fotos de la autora

El Censo de Población y Vivienda (INEC 2010) establece que el 39,90% de la población habitante del barrio San José Obrero de Cotocollao, ubicado en la vía a Nono, proviene de otras provincias o cantones distintos al DMQ y el 0,48% es de otro país, con una población total de 208 personas (Moya 2021, 52). De esta población, aproximadamente el 43,5% proviene de Cotopaxi, Carchi e Imbabura, demostrando el alto porcentaje de migración interna hacia los núcleos urbanos como fue mencionado anteriormente. Adicionalmente el municipio de Quito ha determinado que el barrio se caracteriza por altos niveles de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), poco acceso a servicios básicos y bajos niveles de densidad demográfica (PNUD - CISMIL - MDMQ 2008, 62).

A raíz de estas condiciones se construyen “territorios de alto riesgo y vulnerabilidad socioambiental, no solamente sociopolítica, socioeconómica, o socioespacial” (Gómez Salazar and Cuvi 2016, 114). A su vez, la vulnerabilidad del terreno hace que la tierra sea más accesible para la población migrante rural que llega a la ciudad en búsqueda de nuevas oportunidades. Para el 2010, la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas afecta al 29,7% de la población quiteña (Concejo Metropolitano del DMQ 2015, 15), especialmente en barrios dispersos o periféricos como lo son aquellos ubicados en las laderas del Pichincha. De

esta manera, los barrios de las Laderas se han convertido en zonas propensas a sufrir de los efectos intensivos del cambio climático, con poca capacidad de resiliencia urbana.

2.2. Migración y riesgo climático en el DMQ: disponibilidad de política pública de gestión del riesgo

Las áreas urbanas albergan a más del 50% de la población mundial y reciben las mayores concentraciones de migrantes en busca de actividad económica; a menudo concentrados en áreas de alto riesgo (Araos et al. 2016, 375). El instrumento más fuerte a nivel internacional es el marco de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una herramienta transversal que promueve la sostenibilidad multinivel. Los ODS proponen lineamientos con enfoque en cinco ejes: personas, prosperidad, planeta, paz y alianzas. Con los Objetivos, las Naciones Unidas busca armonizar la planificación nacional y establecer metas en común que faciliten la articulación multisectorial.

En el contexto de ciudad, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son aplicables en distintos niveles a lo largo del ecosistema. Existen dos objetivos que se destacan por sobre los demás cuando hablamos de ciudades: Objetivo 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles, y Objetivo 13: Acción por el Clima. Toda política local debería considerar introducir la sostenibilidad en la planificación urbana, estableciendo metas climáticas claras para lograrlo. Sin embargo, los ODS, al ser parte de un acuerdo no vinculante, los gobiernos nacionales y locales no tienen una obligación legal de usarlos. En otras palabras, están abiertos a interpretaciones por parte de cada actor implementador y beneficiario, abriendo la puerta a varias posibilidades de gestión.

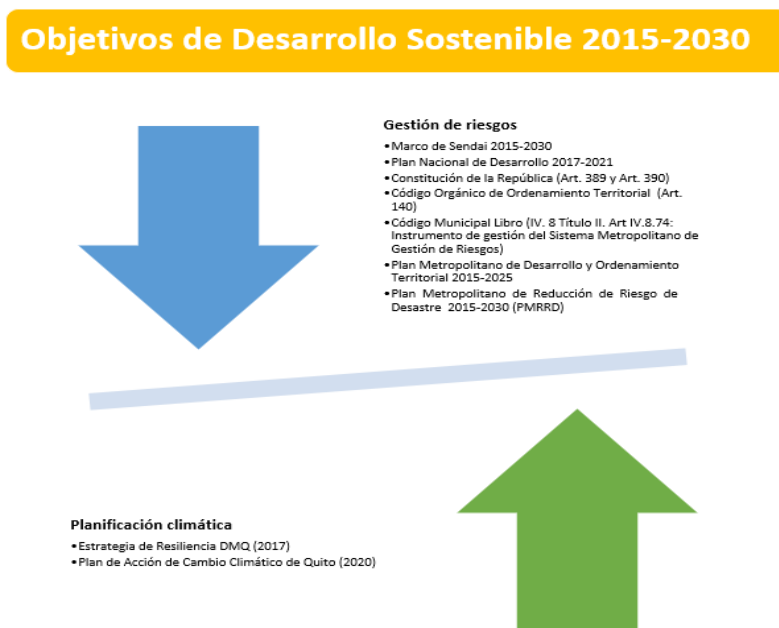
A raíz de los distintos niveles de descentralización del Estado y la poca o absoluta autonomía del municipio dependiendo de la tendencia política del régimen en curso, no se puede determinar un solo curso de acción frente a la Agenda 2030 en la ciudad de Quito. En el caso de la administración del periodo de estudio, existieron varias discrepancias en la articulación de los ODS más relevantes a nivel local y nacional. Desde el municipio, se ha generado una interpretación única de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el 2015 al 2019.

Mientras la Defensoría del Pueblo exhorta a las ciudades y gobiernos centrales a garantizar medidas de adaptación y mitigación para reducir la vulnerabilidad de los grupos indígenas ante el cambio climático (Reyes 2021), el DMQ optó por otro enfoque de abordar el ODS 13.

El municipio de Quito optó por alinearse a ODS 10: Reducción de desigualdades, meta 10.2 “potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición” (Naciones Unidas 2015). El gobierno local se centró en reducir las vulnerabilidades de los grupos indígenas presentes en la zona urbana frente a los efectos del cambio climático, lo cual logró al modificar los permisos de clasificación de la tierra, convirtiendo áreas rurales en áreas urbanas y áreas residenciales en zonas de uso mixto para el desarrollo comercial (Reyes 2021). Esto resultó ser una opción atractiva para la población rural que migra hacia los núcleos urbanos en búsqueda de nuevas oportunidades.

En el DMQ, el déficit de calidad de la vivienda en la ciudad se estima en 103 503 unidades (González 2017), con un fuerte aumento de los asentamientos urbanos informales (Moreno 2020) en la ciudad, lo que lleva a la clasificación de alto riesgo en todo el territorio. Desde este enfoque, la gestión de riesgos y gestión climática toman rumbos distintos en cuanto a planificación nacional y urbana en la ciudad de Quito:

Figura 1.3. Instrumentos de política pública para la gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Trabajo investigativo.

2.2.1. Estrategias de gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito

A nivel de gobierno central se cuentan con lineamientos para gestionar los riesgos a nivel local. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres es el siguiente instrumento involucrado, que asigna la responsabilidad de la gestión del riesgo a los gobiernos locales, en este caso a la ciudad de Quito, mientras que el gobierno central se remite a “fortalecer las capacidades de las autoridades locales para encontrar alternativas a las personas que viven en zonas vulnerables” (Ruiz y Carvajal 2015). El Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida propone directrices para la “cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos, con los objetivos de reducir inequidades sociales y territoriales y gestionar el hábitat para la sustentabilidad ambiental y gestión integral de riesgos” (Senplades 2017, 123).

La Constitución de la República del Ecuador en sus artículos art. 389 y 390 establecen la responsabilidad del Estado de hacer frente a “efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad” (Constitución de la República 2008). Promoviendo un sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo a través del “principio de descentralización subsidiaria” que asigna “responsabilidad directa a las instituciones dentro de su ámbito geográfico” (Constitución de la República 2008). Asimismo, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial establece que “los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial” (COOTAD 2010, 80).

El Código Municipal establece el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos que designa como instrumento al Plan Integral de Gestión de Riesgos como parte del plan de desarrollo de la ciudad. Este documento establece como objetivo el fortalecimiento de la resiliencia ciudadana y apoyo a grupos vulnerables, que busca “fortalecer el tejido social a fin de generar resiliencia en la población a partir del fortalecimiento de las Administraciones Zonales en temas de gestión de riesgos y focalizando el apoyo a grupos vulnerables a desastres” (Plan Metropolitano de Gestión de Riesgos 2017). Estos objetivos se apoyan con el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015- 2025 (Secretaría de Territorio,

Hábitat y Vivienda 2015) como un instrumento suplementario para la planificación de riesgos climáticos y la medición de sus impactos. Este Plan gira en torno a la Política de Manejo del Territorio del Distrito Metropolitano de Quito, que tiene como objetivo generar transiciones en la gestión de los asuntos de la ciudad y la integración de la política pública de Quito con las áreas vecinas para fomentar un desarrollo comunitario, que abarque distintas escalas del territorio.

En el 2017, se realizó el lanzamiento del Plan Metropolitano de Reducción de Riesgo de Desastre (PMRRD), sin embargo, este instrumento no fue aprobado por el Concejo Metropolitano el siguiente año. El objetivo del municipio de Quito fue proponer legislación “en cascada” que logre una integración de los planes principales de gestión de riesgos y los siguientes instrumentos en construcción para asegurar que puedan ser implementados de manera práctica en el territorio. Dentro de estos archivos complementarios que en teoría permiten gestionar el riesgo de los asentamientos, se destacan las Normas de Arquitectura y Urbanismo (NAU) y Régimen del Suelo Urbano, que brindan lineamientos para establecer de manera técnica la clasificación y uso del suelo.

Esta priorización permite sectorizar e identificar los actores responsables, los beneficios que tendrían los distintos sectores al aplicar estas medidas y establecer límites de tiempo. Si bien el Gobierno Autónomo Municipal de Quito tiene la competencia de gestionar los riesgos de su territorio, se ve acompañado de varias instituciones que complementan su administración. La Secretaría General de Planificación apoya en la prevención de la creación de nuevo riesgo, junto con la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad (SGSYG), la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda y el Instituto de la Ciudad Quito. Por otro lado, el refuerzo de construcciones existentes en sectores vulnerables de bajos recursos está bajo jurisdicción de Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, SGSYG, Colegio de Arquitectos del Ecuador, Cámara de la Industria de la Construcción, MIDUVI, así como universidades que proporcionen fuentes de información. En cuanto a mitigación se suma la Agencia Metropolitana de Control, la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, la Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana y la Empresa Pública Metropolitana de Seguridad (Quito Alcaldía y 100 Resilient Cities 2017). A esto se le suma la participación de los consejos barriales y la ciudadanía en general, incluyendo grupos vulnerables.

A su vez, el Municipio de Quito ha delegado la implementación de planes y herramientas a sus instituciones para abarcar más territorio y beneficiarios. La gestión de riesgos urbanos a todo nivel cae bajo el paraguas de autoridad del Sistema Metropolitano de Gestión Integral de Riesgos, el mismo que es asistido por el Comité Operativo de Emergencias de Quito, con apoyo estratégico de Comisiones Permanentes y Unidades Instituciones de Gestión de Riesgo. Sin embargo, en el detalle de cada uno de los instrumentos de gestión de riesgos, rara vez se menciona al Sistema, mientras que se designa a la Secretaría General de Planificación como la encargada de supervisar la prevención de potenciales riesgos en la ciudad, trabajando de la mano con la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad (SGSYG), la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. Para temas de mitigación de riesgos de los planes, se considera como actores importantes a la Agencia Metropolitana de Control, la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, entre otros (Quito Alcaldía y 100 Resilient Cities 2017). No se establece de manera clara cuáles son las funciones articuladas o complementarias de cada institución.

2.2.2. Estrategias de resiliencia en la planificación climática en el Distrito Metropolitano de Quito

En Latinoamérica, Quito es una de las principales ciudades en integrar la gobernanza climática con los objetivos de desarrollo urbano. Los instrumentos de política cuentan con un nivel técnico más detallado y especializado que plantea tres ejes: adaptación, mitigación y resiliencia. Para administrar los riesgos y las oportunidades climáticas identificadas en el DMQ, se publicaron dos documentos: la Estrategia de Resiliencia DMQ que plantea acciones y metas que promueven la generación de resiliencia en distintos aspectos de gestión, y el Plan de Acción de Cambio Climático de Quito 2020 que establece objetivos de adaptación y mitigación para el año 2050; este último instrumento se encuentra fuera del rango de investigación.

Desde el año 2015, la ciudad de Quito es miembro de iniciativa 100 Resilient Cities, lo que permitió obtener el financiamiento de multilaterales para conducir un diagnóstico del estado de la resiliencia en la ciudad. Durante este proceso se identificó que “los 2,6 millones de habitantes del Distrito Metropolitano de Quito están expuestos a una amplia gama de impactos agudos” (100 Resilient Cities y Quito Alcaldía 2017). Así, se identificaron impactos severos, así como tensiones crónicas como la vulnerabilidad física de viviendas, los asentamientos en zonas sensibles, la infraestructura de servicios expuesta, la vulnerabilidad

socioeconómica, la degradación ambiental y la pérdida de biodiversidad (100 Resilient Cities y Quito Alcaldía 2017). En cuanto a la implementación de estrategias de resiliencia en el territorio, se identificó una brecha fundamental: la ausencia de planificación urbana en línea con el crecimiento exponencial poblacional de Quito (Reyes 2021). Esto se da especialmente debido a que la ciudad se encuentra sobre varias fallas geológicas, donde el manejo de desastres queda a cargo del Sistema Metropolitano de Gestión Integral de Riesgos, que no necesariamente prioriza el tomar una posición preventiva o adaptativa.

A partir del diagnóstico realizado se determinaron cinco problemáticas focales sobre las cuales construir una estrategia, incluyendo la economía inestable, territorio inseguro, ambiente frágil, ciudad dispersa y un tejido social fragmentado. Con el objetivo de dar respuesta a estos retos se planteó una planificación integral con cinco ejes prioritarios en los que enfocar los esfuerzos públicos: “ciudad empoderada e inclusiva, ambiente sostenible y robusto, ciudad compacta e integrada, economía sólida y recursiva, y territorio seguro y reflexivo” (100 Resilient Cities y Quito Alcaldía 2017). Además, se establecieron 16 hitos estratégicos alineados con los objetivos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los que nacen 64 acciones clave para implementar estas medidas (100 Resilient Cities y Quito Alcaldía 2017). Este instrumento no se enfoca en la población migrante, pero propone un programa de control territorial comunitario en laderas que se enfoca en la generación de resiliencia frente al riesgo en poblaciones vulnerables de las laderas de Quito que plantea “el uso y la cogestión de actividades junto con las comunidades, bajo un esquema de apropiación del territorio y empoderamiento, como alternativa para proteger el borde urbano” (Quito Alcaldía y 100 Resilient Cities 2017, 70).

2.2.3. Migración y gestión de riesgos en población migrante en barrios vulnerables del DMQ

La gestión de riesgos plantea interesantes estrategias de resiliencia y temas en común sobre la protección de poblaciones vulnerables. Sin embargo, muy pocas veces son mencionadas estas poblaciones a detalle. La Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) (2013-2017), una de las cinco agendas existentes, propone instrumentos apalancados en la política pública central creados sobre la base de los principios de igualdad y participación de la Constitución y Plan Nacional para el Buen Vivir. Asimismo, detalla una política específica de vivienda: “Facilitar el acceso a vivienda digna para las personas en

situación de movilidad humana en condición de vulnerabilidad, con equidad territorial” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014, 81). Sus lineamientos proponen incluir directrices que establezcan acciones de prevención, control y sanción frente a la discriminación o abuso por origen nacional o condición migratoria en el acceso a vivienda digna (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2014) en la normativa sobre inquilinato de bienes inmuebles. A pesar de que las políticas del Municipio de Quito deben estar articuladas con estas Agendas, en las estrategias e instrumentos mencionados anteriormente no se hacen referencia a la ANIMHU, demostrando una nula articulación con el sistema central.

En esta línea se relaciona el programa Regula tu Barrio (2010-presente), que busca reducir los riesgos de las poblaciones asentadas en zonas de riesgo y brindarles una mejor calidad de vida. Se entiende que el proceso de urbanización en Quito ha sido marcado por patrones migratorios, donde la oferta de vivienda accesible se limita a los barrios periféricos en zonas de riesgo como lo son las Laderas del Pichincha. Por esta razón, la política pública local se ha enfocado en promover procesos de regularización desde el año 2010 con el programa Regula tu Barrio. La ordenanza No. 055 establece en el año 2015 el procedimiento de regularización de asentamientos informales con el objetivo de proveer de servicios básicos y entregar escrituras del terreno a los habitantes de barrios vulnerables. Así, “se garantizará el derecho a la vivienda digna, al hábitat urbano y de expansión urbana” (Moya 2021).

En el 2016 se publica la Ordenanza No. 0147 que declara a los asentamientos humanos como de interés social, dando inicio formalmente al proceso integral de regularización que involucra tres etapas: 1. Erradicar el uso y ocupación del suelo ilegal por medio de la dotación del suelo fraccionado y reubicar familias en zonas de riesgo. 2. Titular los lotes ofreciendo escrituras a los propietarios. 3. Desarrollar infraestructura. Los barrios que se logran regularizar deben cumplir con ciertos criterios: vivir en los asentamientos por un tiempo mínimo de 5 años, justificar la propiedad de la tierra, contar con un 35% de construcciones establecidas y tener al menos 11 lotes. Aquellos que no se pueden regularizar son barrios construidos en zonas de riesgo, en zonas declaradas de protección ecológica, o los ubicados en una pendiente superior a los 45 grados.

Sin embargo, ciertas poblaciones vulnerables no cuentan con los insumos para llevar a cabo este proceso. Para conseguir la información se requiere de burocracia y dinero, que muchas




poblaciones migrantes no están dispuestas a ofrecer¹. Dentro de los requerimientos del municipio están generar estudios de factibilidad, llevar a cabo un levantamiento planimétrico, generar un estudio para lotizar adecuadamente el terreno. Generalmente, quienes lideran el proceso de regularización son los comités barriales o comités promejoras, quienes no cuentan con altos conocimientos técnicos o recursos monetarios. Si bien Regula tu Barrio cuenta con una unidad social de movilidad, no existen los recursos suficientes para asegurar la implementación de las propuestas municipales, especialmente en barrios geográficamente alejados del núcleo urbano. Adicionalmente, existe muy poca información sobre el programa Regula tu Barrio y el mecanismo del proceso, lo que dificulta el acceso de personas en vulnerabilidad social, ambiental y económica al acceso a vivienda digna.

2.3. Mapeo de temas clave y actores involucrados en la generación de estrategias de resiliencia frente a la migración en la política de gestión de riesgos

Los grupos más vulnerables a la migración son aquellos con mayor exposición a los riesgos físicos y climáticos quienes presentan débiles estrategias de resiliencia que les permitan superar la vulnerabilidad. Considerando el ecosistema metabólico con un alto nivel de complejidad que es la ciudad de Quito con sus problemáticas de riesgos y migración, se presenta una jerarquía no lineal o centralizada para generar resiliencia.

¹ Jonathan Menoscal (Analista de Planificación Territorial) entrevista por Doménica Reyes, 17 de febrero de 2022.

Tabla 2.2. Temas clave y estrategias de resiliencia

Instrumento	Temas clave	Estrategias de resiliencia	Actores responsables de articulación
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)		<ul style="list-style-type: none"> • Meta 1.5 Resiliencia a desastres ambientales, económicos y sociales. • Meta 1.A Fomentar la resiliencia a los desastres ambientales, económicos y sociales. • Meta 9.A Apoyo a infraestructuras sostenibles y resilientes. • Meta 10.7 Facilitar la migración y políticas migratorias ordenadas. • Meta 11.1 Asegurar el acceso a la vivienda. • Meta 11. 5 Reducción del número de muertes por desastres y reducción de vulnerabilidad. • Meta 11.B Aumento de la reducción de riesgos de desastres en ciudades. • Meta 11.C Apoyo a la construcción de edificios sostenibles y resilientes en PMAs. • Meta 13.1 Fortalecimiento de la resiliencia y adaptación 	<ul style="list-style-type: none"> • ONU • Gobierno del Ecuador • Municipio de Quito
Marco de Sendai 2015-2030		<ul style="list-style-type: none"> • Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipio de Quito <small>miro</small>
Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021		<ul style="list-style-type: none"> • a.5.Implementar sistemas constructivos seguros y energéticamente eficientes en zonas de alta exposición a amenazas de origen natural y antrópico. • a.6.Desarrollar espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, que propicien la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales, la participación política y el encuentro con la naturaleza • a.10. Fortalecer el tejido social, el sentido de pertenencia, las identidades locales y el respeto mutuo entre culturas diversas. • b.14. Promover buenas prácticas ambientales y de diseño urbanístico como medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y los fenómenos meteorológicos y oceanográficos extremos, priorizando la seguridad de la población y mejorando su resiliencia, tanto como el equipamiento y la infraestructura más vulnerable. • b.15. Incorporar medidas para desarrollar la resiliencia en las poblaciones ante los efectos negativos del cambio climático y de las amenazas de origen natural, según el tipo y nivel de riesgo, principalmente en los espacios marítimos jurisdiccionales, la zona costera y en las comunidades más vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno del Ecuador • Municipio de Quito <p style="text-align: right;"><small>miro</small></p>

Constitución de la República	●	<ul style="list-style-type: none"> Minimizar la condición de vulnerabilidad mediante prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> Municipio de Quito
Código Orgánico de Ordenamiento Territorial	●	<ul style="list-style-type: none"> N/A 	<ul style="list-style-type: none"> Municipio de Quito
Código Municipal	●●	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el tejido social a fin de generar resiliencia en la población a partir del fortalecimiento de las Administraciones Zonales en temas de gestión de riesgos y focalizando el apoyo a grupos vulnerables a desastres 	<ul style="list-style-type: none"> Municipio de Quito Administraciones Zonales <small>miro</small>
Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025	●	<ul style="list-style-type: none"> O3.1 La equidad territorial es una prioridad del gobierno local, para lo cual el municipio trabaja en el desarrollo productivo endógeno de sus zonas rurales, urbano marginal y urbano de manera incluyente, integral y sostenible. PEM3 A.3.C Densificar el uso y ocupación del suelo distrital – mancha urbana – hasta niveles de eficiencia para alojar a la nueva población. PEZ4.B Densificar y descongestionar el tejido urbano y redistribuir la población de acuerdo a criterios de seguridad. PEL5.C Mejoramiento sistémico de las viviendas deficitarias y de los entornos edificados (barrios) como aporte a la disminución del déficit de vivienda y mejoramiento de la calidad de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> Municipio de Quito Administraciones Zonales <small>miro</small>
Estrategia de Resiliencia 2017	●	<ul style="list-style-type: none"> A2. Desarrollar mecanismos institucionales que permitan incorporar la participación ciudadana C1. Controlar la expansión de la mancha urbana: <ul style="list-style-type: none"> C1.1 Programa de control territorial comunitario en laderas que genera "una mejora de la imagen urbana y una mayor participación comunitaria en el desarrollo urbano" (100 Resilient Cities y Quito Alcaldía 2017, 70) E1.3.1 Guía para construcciones nuevas y reforzamiento de construcciones existentes para sectores socioeconómicos de bajos recursos E2.1 Programa de fortalecimiento del mecanismo de evaluación de edificios existentes E2.3 Programa de relocalización de familias situadas en zonas de riesgo no mitigable E3.1.2 Campaña de generación de conciencia sobre preparación frente a desastres 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda Agencia Metropolitana de Control Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad <small>miro</small>

<p>Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) (2013-2017)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • b. Fortalecer los mecanismos de acceso a la vivienda digna, sobre todo de crédito y condiciones de acceso, para personas en situación de movilidad humana. • d. Motivar a los gobiernos autónomos descentralizados a planificar, deliberar y actuar en función de las realidades migratorias de sus territorios, para construir políticas de hábitat incluyentes para los extranjeros y principalmente de retención positiva de sus ciudadanos, así como contar con planes para la adquisición de vivienda para los ecuatorianos retornados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transversal con toda política o instrumento local
<p>Regula tu Barrio (2010-presente)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Obliga presentar un plan de obras de mitigación de riesgos elaborado por un especialista técnico, ante la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos y la Unidad Desconcentrada de Control de la Administración Zonal respectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad Especial Regula Tu Barrio • Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda • Administración Zonal correspondiente • Comunidad barrial <small>micro</small>

 Migración
  Gestión de riesgos

Fuente: Trabajo investigativo.

La presente tabla describe las estrategias de resiliencia establecidas en cada uno de los instrumentos de gestión de riesgos, identificando los temas clave de gestión de riesgos y migración. De las 10 herramientas analizadas, solo 3 presentan un enfoque sobre poblaciones vulnerables o migración, mientras que 7 profundizan exclusivamente sobre gestión de riesgos. Si bien estos documentos comparten responsabilidad de articulación, estos son tratados como herramientas aisladas e independientes². La Estrategia de Resiliencia cuenta con una buena articulación con la problemática de vulnerabilidad en las laderas del Pichincha, los objetivos del PMDOT y los ODS. Sin embargo, este instrumento no es aplicado en la práctica, sino que se lo considera como fuente teórica para estudios y estrategias³. Existe una clara falta de vinculación entre gestión de riesgos y migración en estos documentos, lo que dificulta la generación de resiliencia en esta población vulnerable.

² Jonathan Menoscal (Analista de Planificación Territorial), entrevista por Doménica Reyes, 17 de febrero de 2022.

³ Jonathan Menoscal (Analista de Planificación Territorial), entrevista por Doménica Reyes, 17 de febrero de 2022.

2.4. Articulación de la normativa en el barrio San José Obrero

En el caso del barrio San José Obrero, al regularizarse el barrio se encuentran condiciones ligeramente distintas en cuanto a migración. Al año 2020 se observa un 34,69% de población migrante interna, proveniente en su mayoría de provincias de la Sierra y ya no se registran migrantes extranjeros; representando un 5% menos que antes de la formalización de Regula tu Barrio. El proceso de legalización ofrece otro tipo de “privilegios” como la construcción de calzadas, bordillos, aceras, y alcantarillado que presenta un avance del 72% al año 2020 (Moya 2021, 99) mientras que la construcción de calles sólo se ha realizado en un 5%.

La no culminación de estos procesos genera vulnerabilidad al riesgo incluso si el barrio ya es legal, provocando que los arriendos en el barrio sean baratos y las poblaciones vulnerables de migrantes siguen asentándose ahí, por lo que se puede deducir que el programa Regula tu Barrio no soluciona el riesgo sino que lo perpetúa a costa de aceptación política⁴. Aún con la regulación del barrio, el metro cuadrado en San José Obrero se mantiene en un promedio de \$50 a \$60 para la venta mientras que Quito urbano alcanza los \$1310 en 2021 (Properati 2021). Por esta razón, la zona es atractiva para la población migrante que llega a la ciudad en busca de trabajo.

La demás normativa descrita anteriormente no se ve aplicada en campo en San José Obrero de Cotacollao. Debido a que el riesgo de la zona es considerado como mitigable, la resiliencia frente a riesgos en el barrio es dictada por las recomendaciones del municipio, y se realiza principalmente a través de mingas comunitarias tanto para limpieza de quebradas como para prevenir la erosión del suelo por precipitaciones (Municipio de Quito 2019, 11). La Ordenanza de Consolidación del barrio determina los responsables de aplicar la normativa de gestión de riesgos, sin embargo, existe un plazo de 5 años para la consolidación de los artículos acordados. Al 2022, no existe evidencia de un seguimiento por parte de los entes reguladores en fuentes públicas o una socialización de la normativa con la población. Las obras de generación de resiliencia frente al riesgo como adoquinado, limpieza de calles, construcción de muros de contención y construcción de espacios comunales fueron autogestionados y el financiamiento fue solicitado al municipio.

⁴ Jonathan Menoscal (Analista de Planificación Territorial), entrevista por Doménica Reyes, 17 de febrero de 2022.

2.5. Análisis de brechas de coordinación y capacidad de las estrategias de resiliencia en instrumentos de gestión de riesgos del DMQ

<p>Brecha de información</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Necesidad de desarrollar mecanismos de gestión y procesamiento de información entre instituciones. → Necesidad de comunicar la información por medios no digitales para llegar a poblaciones vulnerables de migrantes. → Necesidad de mantener informada a la población objetivo sobre la actualización de estrategias en campo. → Necesidad de fortalecer la imagen que tienen los sectores vulnerables de los entes de control locales, especialmente en temas de voluntad política. → Necesidad de unificar los instrumentos de gestión de riesgos disponibles para la ciudadanía.
<p>Brecha de capacidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Necesidad de incrementar participación ciudadana dentro del desarrollo de estrategias de gestión de riesgo. → Necesidad de llegar y fortalecer las capacidades de resiliencia en poblaciones vulnerables en zonas de riesgo. → Necesidad de fortalecer el seguimiento técnico que se da a poblaciones en zonas de riesgo. → Necesidad de crear equipos interdisciplinarios para cubrir todas las aristas de la problemática migrante y gestión de riesgos.
<p>Brecha de financiamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Necesidad de incrementar la inversión pública en zonas de alto riesgo. → Necesidad de atraer financiamiento externo de multilaterales que no afecte el presupuesto del Municipio. → Necesidad de crear mecanismos de financiamiento innovador basados en resultados tangibles. Ej: Pago por resultados, bono social, bono verde. → Necesidad de conducir seguimientos constantes que permitan evaluar los niveles de resiliencia en campo y determinar la inversión requerida para cumplir con las metas detalladas en las estrategias.

<p>Brecha de política</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Necesidad de incluir a poblaciones vulnerables y aspectos de migración en los instrumentos de gestión de riesgo. → Necesidad de articular los instrumentos de gestión de riesgos a nivel local/nacional y consolidar los objetivos en un solo documento. → Necesidad de incrementar la solidez en las instituciones locales para crear política de estado y no solo de gobierno. → Necesidad de fomentar la implementación de documentos y políticas disponibles independientemente del gobierno de turno. Ej: Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana.
<p>Brecha administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Necesidad de enfocar esfuerzos de desarrollo de resiliencia específicamente en la población migrante. → Necesidad de crear una Unidad Operativa de Cambio Climático y Movilidad Humana en el marco de las recomendaciones de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente de la provincia de Pichincha (Ruiz y Carvajal 2015) para abordar la problemática migratoria.
<p>Brecha de objetivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Necesidad de fijar objetivos de gobernanza comunes a nivel multisectorial que abarque tanto temas climáticos como sociales basados en las políticas de gestión de riesgo y resiliencia climática municipales. → Necesidad de evaluar qué mecanismo de gestión de riesgos posee objetivos aplicables y fusionar las estrategias en un solo documento. → Necesidad de articular los objetivos establecidos a nivel local con los de nivel nacional. Ej: Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, Plan Desarrollo Toda una Vida. → Necesidad de evaluar la evolución de los objetivos constantemente y no sólo al realizar una actualización de la política.

Brecha de definición de responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> → Necesidad de definir las responsabilidades de gestión de riesgos de cada uno de los actores involucrados. → Necesidad de especificar las unidades responsables de la generación de resiliencia en poblaciones específicas. → Necesidad de generar integración interinstitucional en temas de cambio climático y riesgos. → Necesidad de articular la participación interinstitucional para cumplir con todos los objetivos planteados por los distintos actores. → Necesidad de incrementar participación social en procesos de toma de decisión para fomentar la aceptación de medidas en zonas de alto riesgo físico, ambiental y social.
--	---

2.6. Recomendaciones de política: Un aporte a la política de gestión del riesgo en el DMQ

La población migrante en las laderas del Pichincha no considera la clasificación del riesgo de las zonas en las que se encuentra asentada hasta que sucede un evento o desastre natural que permite dimensionar la vulnerabilidad en la que se encuentra. Sin embargo, este problema de percepción está presente también en la planificación de gestión de riesgos, donde solo un instrumento identifica a las laderas como zonas de muy alto riesgo. Por esta razón, la política pública debe construir resiliencia a través de medidas de adaptación de los grupos vulnerables para que tengan una comprensión integral de las condiciones geográficas en las que se encuentran y en el estado técnico de la infraestructura que poseen. De esta manera se promueve una cultura de riesgo a través de las estrategias de participación colectiva planteadas en los instrumentos disponibles.

Se observa una ausencia de medidas de adaptación que generen resiliencia específicamente en las comunidades migrantes en los barrios de alto riesgo climático. Si bien las zonas en riesgos presentan problemas estructurales, muchas estas han logrado una mejora a raíz de la regularización de los barrios, limitándose a mitigar el riesgo físico en una leve medida sin abarcar el peligro geomorfológico o morfoclimático. Al existir tantos actores involucrados en los instrumentos de gestión de riesgos, existe un vacío en cuánto a las tareas de seguimiento de las medidas implementadas. Como consecuencia, el seguimiento y evaluación de la

política pública propuesta es deficiente, sin control sobre el uso del suelo y con un enfoque reactivo de la gestión del riesgo, sin considerar un enfoque preventivo.

Existe una clara delegación de la gestión de riesgos en cascada, pero la jurisdicción real de las instituciones detalladas en esta tesina es poco definida, especialmente tomando un enfoque socioambiental. Las poblaciones asentadas en zonas de alta vulnerabilidad en cuestión de riesgos no cuentan con una estrategia de resiliencia que aplique directamente a ellos, ya que solo se considera la parte técnica dentro de la gestión de riesgos. Como ha sido mencionado anteriormente, los gobiernos locales han sido designados la generación de resiliencia con relación a los fenómenos climáticos que afectan a las poblaciones vulnerables, incluyendo al exponencial segmento de migración interna en barrios de riesgo.

La descentralización política no permite una coordinación apropiada para la protección del migrante interno, debido a que existen demasiados instrumentos generalizados aplicables a una sola problemática que vuelven a la gobernanza redundante o repetitiva sin topar necesariamente la problemática planteada. Así, los gobiernos locales del DMQ tienen la competencia de “conformar consejos cantonales de protección de derechos, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria” como dictan los lineamientos provinciales (Ruiz y Carvajal 2015), con el propósito de incluir a los desplazados internos que se encuentran vulnerables al cambio climático. Sin embargo, muchas veces, al existir diferencias políticas entre el gobierno local y el gobierno central de turno, los instrumentos no cumplen con lo requerido a nivel nacional.

Un ejemplo es la articulación de la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, que debería estar articulada en todas las estrategias desarrolladas por los municipios⁵. Si bien existen numerosos instrumentos de política en la línea de gestión de riesgos, su implementación es compleja. Las necesidades de los grupos de desplazados no se ven reflejados en los documentos analizados debido a que no se considera su participación en la construcción de estos (Reyes 2021); solo el 30% de los instrumentos considerando alguna arista sobre migración, como pudimos concluir en la tabla 2.2.

Es fundamental considerar un fortalecimiento del ámbito político institucional para mejorar la atención social en la generación de resiliencia dentro del marco de gestión del riesgo. Para

⁵ Jonathan Menoscal (Analista de Planificación Territorial), entrevista por Doménica Reyes, 17 de febrero de 2022.

esto es importante considerar las recomendaciones provinciales sobre la gestión de migración por cuestiones climáticas, creando una Unidad Operativa de Cambio Climático y Movilidad Humana en Quito con personal especializado y multidisciplinario que permita demostrar la voluntad política de atender a esta población vulnerable. Al crear una institución independiente cuyos objetivos sean abordar tanto a los riesgos provocados por el cambio climático como a la población en migración, permitiendo generar un enfoque preventivo al riesgo al que es vulnerable. Adicionalmente, el proponer un plan de acción claro y articulado, facilita la obtención de financiamiento proveniente de multilaterales asignado específicamente a fondos de adaptación al cambio climático al asignar actividades de monitoreo de los planes existentes e implementar nuevas medidas de resiliencia (Reyes 2021).

Finalmente, se debe establecer una estrategia de fortalecimiento y relacionamiento con los grupos de interés involucrados en la problemática descrita, con el objetivo de identificar los espacios y metodologías a usarse para generar mayor participación multisectorial. Se debe considerar a la población objetivo desde la idealización del proyecto hasta el seguimiento de los indicadores de progreso, a través de las Administraciones Zonales por medio de talleres de construcción y capacitaciones constantes, mesas técnicas con participación ciudadana y socialización de la normativa existente. Adicionalmente se debe reevaluar la estrategia de comunicación para alcanzar nuevos segmentos poblacionales que conozcan de las políticas públicas de gestión de riesgos, obteniendo retroalimentación que permita orientar la gobernanza hacia un enfoque preventivo más que mitigador (Reyes 2021).

Tabla 2.3. Recomendación de política con referencia al marco de equidad climática de Holz (2018)

Instrumento	Responsabilidad	Capacidad	Necesidad
Marco de gestión de riesgos existente	<p>-Recae en el gobierno local y sus instituciones con leve mención de construcción de resiliencia en grupos vulnerables (sin caracterizarlos) en la política pública de gestión de riesgos y sus respectivos instrumentos.</p> <p>-Las mediciones de progreso o diagnósticos son realizadas al momento de construir nueva política y no a lo largo de todo el proceso.</p>	<p>-Temporalidad establecida en rangos poco claros que llegan a sobreponerse la una con la otra, dificultando la articulación de políticas.</p> <p>-Poca participación e involucramiento colectivo, la participación se limita a cursos o talleres en línea que no consideran a la población migrante como un grupo de interés propio.</p>	<p>-Abarca temas de gestión de riesgos de manera general.</p> <p>-Las estrategias de resiliencia no son claras al no estar planteadas como prioridad transversal.</p> <p>-No se cuenta con una asignación transparente del presupuesto del municipio para la implementación de todos los instrumentos de gestión de riesgos, por lo que se dificulta conducir evaluaciones de impacto de generación de resiliencia.</p>
Recomendación de política pública	<p>-Plantear la responsabilidad del gobierno local y sus instituciones, más la creación de la Unidad Operativa de Cambio Climático y Movilidad Humana que supervise</p>	<p>-Articular la planificación y gestión local con las agendas nacionales y globales en un solo documento.</p> <p>-Promover el aporte multisectorial y el</p>	<p>-Contar con un set de indicadores para cada acción de generación de resiliencia que permita medir su implementación y gestión mediante procesos de</p>

	<p>la implementación de las estrategias de resiliencia presentes en la política de gestión de riesgos vigente sobre la población migrante.</p> <p>-Delegar el monitoreo de acciones en equipos técnicos de trabajo especializados para llevar una mejor trazabilidad de la información.</p>	<p>conocimiento integral, profundizando el modelo de trabajo colaborativo, al incluir al sector privado, la academia, otros municipios y ONG como actores responsables del seguimiento de la generación de resiliencia en la población migrante en zonas de riesgo.</p>	<p>evaluación.</p> <p>-Captar fuentes de financiamiento provenientes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo sector público y privado, multilaterales y sociedad civil por medio de mecanismos de financiamiento innovador como pago por resultados que permitan evaluar el impacto de la generación de la resiliencia en distintas poblaciones vulnerables como el de migración.</p>
--	---	---	--

Fuente: Trabajo investigativo.

Conclusiones

Esta investigación analizó la construcción de resiliencia dentro de la política de gestión del riesgo dirigida a la migración en zonas de alto riesgo climático en el Distrito Metropolitano de Quito. Se identificó al grupo poblacional en situación de migración debido al crecimiento demográfico exponencial que presenta actualmente el núcleo urbano capital, considerando su vulnerabilidad social y física ante riesgos climáticos y a la necesidad de los gobiernos en gestionar la generación de resiliencia frente a esta problemática. De esta forma se llevó a cabo una entrada metodológica cualitativa con un enfoque en San José Obrero de Cotacollao, zona de muy alta vulnerabilidad física y climática de la ciudad caracterizada por un alto nivel de migración, ubicada en las Laderas del Pichincha para entender la generación de resiliencia propuesta teóricamente en la política pública local.

Se inició la presente tesina con una exploración de la política pública disponible en el DMQ para gestionar los riesgos urbanos y las estrategias de resiliencia articuladas hacia la población migrante en zonas de alto riesgo climático. El análisis de estos instrumentos permitió determinar que apenas el 30% de los instrumentos de política de gestión del riesgo abarcan temas de migración, mientras que la mayoría ignora la problemática emergente de este grupo dentro del contexto de vulnerabilidad ante el riesgo climático. No se cuenta con ninguna estrategia resiliencia en la política de gestión de riesgo que explícitamente cubra a la migración o la problemática planteada en esta tesina.

Con este análisis planteado, se procedió a identificar las brechas de coordinación y capacidad de las estrategias de resiliencia en instrumentos de gestión de riesgos del DMQ frente a la población migrante de las laderas del Pichincha. Si bien la generación de resiliencia ha sido prioridad de la política pública descrita anteriormente, existe un vacío en cuanto a la gobernanza directa del grupo migratorio con relación al cambio climático. Se reconoce que al existir tantos instrumentos distintos para un solo objetivo bajo un mismo responsable, se puede perder la aplicación de resiliencia en situaciones de vulnerabilidad como en el barrio San José Obrero.

La identificación de las brechas se ve apalancadas con las posturas teóricas de la gobernanza climática, donde se establece que los instrumentos tradicionales poseen barreras que obstruyen la gobernanza climática a nivel local, incluyendo voluntad política y nivel de

conciencia ciudadana. En esa línea, la información disponible no es comunicada correctamente hacia grupos vulnerables, al mismo tiempo que existe poca participación y capacidad técnica para realizar un seguimiento en estas zonas vulnerables periféricas. Además, se suma la brecha de financiamiento, que permite identificar el poco presupuesto del municipio dirigido hacia las poblaciones vulnerables donde se realizan mingas y colectas para llevar a cabo acciones de generación de resiliencia y adaptación frente al riesgo.

En cuanto a política, se determina la necesidad de aumentar la solidez en las instituciones locales para crear política que incluya a la población migrante, a su vez detallando estrategias a largo plazo y no solo al cubrir un periodo electoral. Finalmente, se pudo observar la necesidad de crear una Unidad Operativa de Cambio Climático y Movilidad Humana que sea la responsable de manejar un seguimiento administrativo integral de la generación de resiliencia frente al riesgo, con recursos asignados específicamente a la población migrante que se asienta en zonas vulnerables.

Esta debe contar con objetivos claros de gobernanza que permitan una articulación multisectorial e interinstitucional y abarquen tanto temas climáticos como sociales basados en las políticas de gestión de riesgo y resiliencia climática municipales para cubrir toda la problemática detallada en el presente estudio. Se destaca la necesidad de fortalecer las capacidades del gobierno local para generar mayor integración inter-escalar en la planificación de estrategias climáticas.

Si bien el tema de migración y cambio climático ha sido explorado por varios autores, incluso con enfoque en la ciudad de Quito, el crecimiento demográfico y urgencia de la población migrante que está perpetuando ciclos de riesgo tanto social como físico es un asunto prioritario para nuevos tomadores de decisiones. A medida que los efectos del cambio climático se van intensificando, los segmentos poblacionales más vulnerables se ven más propensos a sufrir consecuencias de los desastres naturales y riesgos no mitigados. Por esta razón, es más importante que nunca generar investigación complementaria a la generación de resiliencia abordada en esta tesina.

Es fundamental que se generen futuras investigaciones sobre este tema, abordando aspectos cuantitativos de la implementación de estrategias de resiliencia en los barrios ubicados en zonas de alto riesgo climático, tanto a nivel físico como social. Es necesario considerar la

percepción y participación comunitaria del migrante frente a la gestión de riesgo pública en zonas de alto riesgo para identificar aquellas necesidades específicas a cubrirse en futuras propuestas de política pública. Cabe resaltar que, al ser la política municipal tan dependiente de cada alcalde y tendencia política, se debe actualizar este tipo de análisis cada cuatro años.

Lista de referencias

- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. 1997. “Resolución No. 047.”
http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Resoluciones%20de%20Alcald%C3%ADa/A%C3%B1os%20anteriores/RA-1997-0047.pdf.
- Araos, Malcolm, Lea Berrang-Ford, James D. Ford, Stephanie E. Austin, Robbert Biesbroek, Alexandra Lesnikowski. 2016. Climate change adaptation planning in large cities: A systematic global assessment. *Environmental Science & Policy*, Volume 66, 2016, 375-382, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.06.009>.
- Barton, Jonathan R. 2009. «Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades regiones». *Revista de Geografía Norte Grande*, n.o 43: 5-30.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30011632001>.
- Bettini, Giovanni, y Giovana Gioli. 2016. “Waltz with development: insights on the developmentalization of climate-induced migration.” *Migration and Development* 5:2 (2016): 171-189. 10.1080/21632324.2015.1096143.
- Campoy T. y Gomes E. 2009. “Técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos”, pp. 1-18.
- Carvajal, Ana M. 2018. “92 barrios son vulnerables a deslizamientos y deslaves.” *El Comercio*, October 22, 2018. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/barrios-vulnerables-deslizamientos-lluvias-quito.html>.
- Charbit, Claire. 2011. “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts The Multilevel Approach.” *OECD Regional Development Working Papers*. París: OECD.
- Concejo Metropolitano del DMQ. 2015. “Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.” <https://www.quito.gob.ec/documents/PMDOT.pdf>.
- Consejo de Protección de Derechos. 2018. “Agenda de protección de derechos de personas en situación de movilidad humana.” *Agenda de protección de derecho* 4 (Enero): 1-46.
https://proteccionderechosquito.gob.ec/adjuntos/agendas/4_MOVILIDAD_HUMAN_A.pdf.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, COOTAD. 2010. Ley 0. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. <https://amevirtual.gob.ec/wp-content/uploads/2017/04/08-CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf>

- C40 Cities. 2020. "PLAN DE ACCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO DE QUITO 2020. HACIA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA"
http://www.quitoambiente.gob.ec/images/Secretaria_Ambiente/Cambio_Climatico/plan_accion_climatico_quito_2020/Folleto%20Resumen%20PACQ01_mar_21.pdf
- DW. 2019. "The global injustice of the climate crisis."
- Fuys A., Das S., Met F., Abdushelishvili G., De Greef M., Rejeki T., Nango W. 2021. "Moving Toward Resilience: A Study of Climate Change, Adaptation and Migration". Church World Service: New York. <http://www.cwsglobal.org/moving-towards-resilience/>
- Galindo, Luis Miguel, José Luís Samaniego, Allan Beltrán, Jimmy Ferrer Carbonell y José Eduardo Alatorre. 2017. «Portafolio de políticas públicas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos con beneficios adicionales o "sin arrepentimiento" en América Latina». Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González, Patricia. 2017. "Quito ya tiene un diagnóstico sobre resiliencia urbana." El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/quito-diagnostico-resilienciaurbana.html>
- Harris, Jordan, Cristóbal Reveco, and Felipe Guerra. 2016. "Gobernanza climática y respuestas locales al cambio climático: comparación de estudios de casos para ciudades de la Alianza del Pacífico". Santiago de Chile.
- Hickel, Jason. 2020. "What Does Degrowth Mean? A Few Points of Clarification." Globalizations: 1–7.
- Holz, C., Kartha, S. & Athanasiou, T. 2018. "Fairly sharing 1.5: national fair shares of a 1.5 °C-compliant global mitigation effort. Int Environ Agreements"
<https://doi.org/10.1007/s10784-017-9371-z>
- IDMC. 2021. "Global Report on Internal Displacement 2021." <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/>
- Instituto Geográfico Militar. 2018. ATLAS DE ESPACIOS GEOGRÁFICOS EXPUESTOS A AMENAZAS NATURALES Y ANTRÓPICAS. Primera edición ed. Ecuador: Instituto Geográfico Militar.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2010.
- Jácome, Evelyn. 2019. "La informalidad agrava el riesgo en laderas de Quito." El Comercio, March 30, 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/informalidad-riesgo-laderas-quito-deslaves.html>.

- Kingman Garcés, Eduardo. 2006. “La ciudad y los otros, Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía”. N.p.: FLACSO Ecuador.
- Lavell, Allan. 2000. “Desastres durante una Década: Lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999)”. Anuario Política y Social de América Latina, num. 3, 2000. Secretaria General de la FLACSO.
- Mahler, Anne G. 2017. “Global South - Literary and Critical Theory.” Oxford Bibliographies. <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780190221911/obo-9780190221911-0055.xml>.
- Mbiyozo, Aimée Noël. 2020. “Migration: a critical climate change resilience strategy”. Insitute for Security Studies. Policy brief 151.
- Menoscal, Jonathan. 2017. “El pre litoral ecuatoriano y sus dinámicas de urbanización. Informalidad y construcción social del riesgo en sus ciudades intermedias: Quevedo y Milagro.” Quito, Ecuador.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11652/14/TFLACSO-2017JJMC.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2014. “Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana”.
<https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/30105.pdf>
- Moreno, Núria. 2020. “Los mecanismos de políticas públicas en la inclusión de la migración climática como una medida prioritaria de adaptación urbana en la ciudad de Quito.” Repositorio FLACSO.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17277/2/TFLACSO-2020NMM.pdf>.
- Moya, Michelle. 2021. “PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR FACULTAD DE ECONOMÍA Regularización de barrios informales y la incidencia en la ca.” Repositorio PUCE.
<http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/18570/DISERTACI%c3%93N%20MICHELLE%20MOYA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Municipio de Quito. 2016. “Ordenanza Municipal No. 0109.”
- Municipio de Quito. 2019. “ORDENANZA DE ASENTAMIENTO HUMANO DE HECHO Y CONSOLIDADO No .015.”
https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20MUNICIPALES%202019/ORD-AHC-2019-015-SAN%20JOSE%20OBRERO%20SEGUNDA%20ETAPA-EL%20CONDADO.pdf.

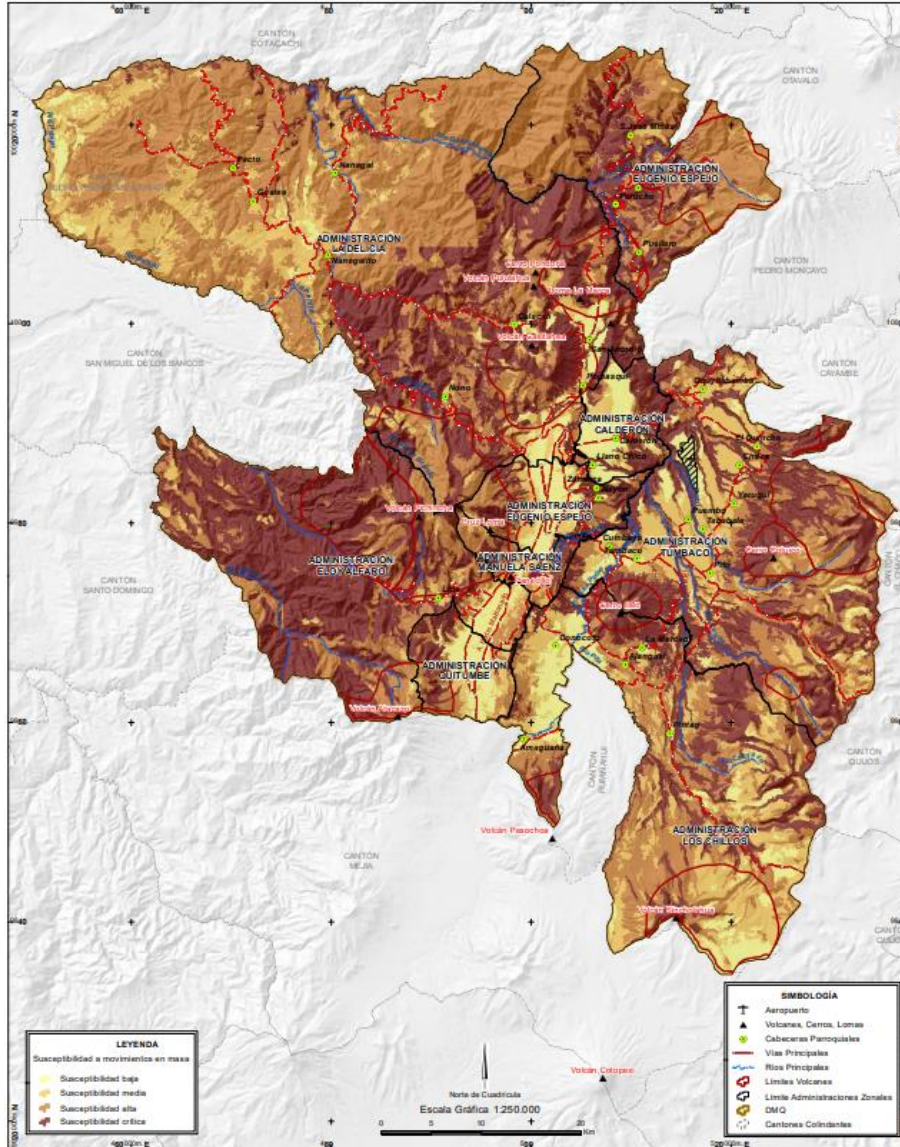
- Muñoz Gaviria, Gustavo Adolfo. 2012. «Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana». Revista Letras Verdes, n.o 12: 3-24.
<http://www.flacsoandes.org/letrasverdes>
- Peters, B. Guy. 2007. “Globalización, Gobernanza y Estado: Algunas Proposiciones Acerca Del Proceso de Gobernar ”. CLAD Reforma y Democracia 37 (1): 19.
<https://doi.org/10.16993/ibero.194>
- PNUD - CISMIL - MDMQ. 2008. “Distrito Metropolitano de Quito: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de situación 2007.” FLACSO Ecuador.
<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/e1d7yk3mv111an9w0833mh9x9v3y4n.pdf>.
- Properati. 2021. “Reporte del Mercado Inmobiliario - Quito enero 2021 | PROPERATI Blog.” Noticias y Análisis inmobiliarios en Ecuador | PROPERATI.
<https://blog.properati.com.ec/reporte-del-mercado-inmobiliario-quito-enero-2021-2/>.
- Quiloango, Susana. 2011. Políticas públicas migratorias en el Ecuador.
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07897.pdf>.
- Quito Alcaldía. 2015. “ATLAS DE AMENAZAS NATURALES Y EXPOSICIÓN DE INFRAESTRUCTURA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.”
https://www.quito.gob.ec/Atlas_amenazas_naturales_DMQ.pdf.
- Quito Alcaldía y 100 Resilient Cities. 2017. ESTRATEGIA DE RESILIENCIA. Primera ed.
- Renn, Orwin. 2008. Risk Governance: Coping With Uncertainty in a Complex World. ISBN 9781844072927
- Reyes, Doménica. 2021. “Cambio climático como motor de migración desde zonas rurales a urbanas la ciudad de Quito, Ecuador: un análisis de políticas públicas de adaptación”. Documento de trabajo, Gobernanza urbana y Políticas Públicas frente al Cambio Climático en ciudades de LAC. FLACSO Ecuador.
- Reyes, Doménica. 2021. “Migración y clima: un análisis del discurso de desarrollo”. Documento de trabajo, Vulnerabilidad y riesgos al cambio climáticos en contextos urbanos. FLACSO Ecuador.
- Reyes, Doménica. 2021. “Plan de tesina”. Documento de trabajo, Metodología de la Investigación. FLACSO Ecuador.
- Reyes, Doménica. 2021. “Quito Resiliente: Estrategia de Resiliencia del Distrito Metropolitano de Quito como medida de gestión de los impactos del cambio climático en la población urbana”. Documento de trabajo, Mitigación, resiliencia, adaptación al cambio climático. FLACSO Ecuador.

- Roth, André-Noël. 2014. "La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?" *Mundos Plurales* 1(1). Quito: FLACSO Ecuador.
- Ruiz, Sergio, and Michaela Carvajal. 2015. "Hacia el desarrollo de políticas públicas locales en la movilidad humana, en el contexto de desastres naturales y cambio climático: El caso del Gobierno de la Provincia de Pichincha." Proyecto PRODEM-GIZ Migración y Asilo. <http://hdl.handle.net/10644/5780>.
- Salazar, Andrea, y Nicolás Cuvi. 2016. "Asentamientos informales y medio ambiente en Quito." *Revista Internacional de Ciencias Sociales: Historia ambiental en Europa y América Latina: miradas cruzadas* 35:101-119.
- Secretaría de Territorio, Hábitat Y Vivienda. 2015. "Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2015-2025"
- Senplades. 2017. "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021".
https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- Sierra, Alexis. 2009. "La política de mitigación de los riesgos en las laderas de Quito: ¿qué vulnerabilidad combatir?" *Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines*, 737-753.
- UNFCCC. 2008. "Physical and socio-economic trends in climate-related risks and extreme events, and their implications for sustainable development." FCCC/TP/2008/3.
<https://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/03.pdf>.
- Zevallos, Orthón. n.d. "Ocupación de laderas e incremento del riesgo de desastres en el Distrito Metropolitano de Quito." *Biblioteca Virtual Portátil sobre Riesgo Urbano*, 106-117. <https://www.eird.org/bibliovirtual/riesgo-urbano/pdf/spa/doc15344/doc15344-contenido.pdf>.

Anexos

Anexo 1. Susceptibilidad a Movimientos en Masa del Distrito Metropolitano de Quito

■ SUSCEPTIBILIDAD A MOVIMIENTOS EN MASA



Fuente: Instituto Geográfico Militar 2018, 66